

Jonathan Alejandro Murcia

Redes interorganizacionales, funciones sociales del derecho y territorio

La política pública para la población desplazada en Medellín



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

**Redes interorganizacionales,
funciones sociales del derecho y territorio**
La política pública para la población desplazada en Medellín

**Redes interorganizacionales,
funciones sociales del derecho y territorio**
La política pública para la población desplazada en Medellín

Jonathan Alejandro Murcia



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Redes interorganizacionales, funciones sociales del derecho y territorio
La política pública para la población desplazada en Medellín
© Jonathan Alejandro Murcia
© Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Edición: diciembre de 2018
ISBN: 978-958-5526-17-4

Este libro hace parte de la colección
MEJORES TRABAJOS DE GRADO
de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
de la Universidad de Antioquia
Número 32

Corrección de textos: María Edilia Montoya

Diseño y diagramación: Erledy Arana Grajales, Imprenta Universidad de Antioquia
Hecho en Colombia / Made in Colombia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Antioquia
Teléfono (57-4) 219 58 54
Correo electrónico: publicacionesderechoypolitica@udea.edu.co
Página web: <http://derecho.udea.edu.co>
Ciudad Universitaria
Calle 67 No 53-108, bloque 14
A.A. 1226
Medellín - Colombia

El contenido de la obra corresponde al derecho de expresión del autor y no desata responsabilidad institucional frente a terceros. El autor asume la responsabilidad por los derechos de autor y conexos contenidos en la obra, así como por la eventual información sensible publicada en ella.

Hecho el depósito que exige la ley.
Prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Este libro está disponible en texto completo en la Biblioteca digital de la Universidad de Antioquia: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Como siempre, a mi madre

Contenido

Prólogo	13
Introducción	17
1. Enfoques, teorías y conceptos para el estudio de las relaciones entre organizaciones, las funciones sociales del derecho y el territorio	21
1.1. El enfoque de redes de política pública, la teoría interorganizacional y el análisis de redes sociales (ARS) como referentes para entender las <i>relaciones entre organizaciones</i> ..	23
1.1.1. <i>El enfoque de redes de política pública</i>	23
1.1.2. <i>La teoría interorganizacional</i>	28
1.1.3. <i>El análisis de Redes Sociales (ARS)</i>	32
1.1.4. <i>Conceptualizando las categorías de segundo orden o derivadas de las relaciones entre organizaciones</i>	35
1.2. La sociología jurídica como enfoque para entender las <i>funciones sociales del derecho</i>	58
1.2.1. Conceptualizando las categorías de segundo orden o derivadas de las <i>funciones sociales del derecho</i>	68
1.3. Claves conceptuales para entender el territorio como categoría transversal a las relaciones entre organizaciones y a las <i>funciones sociales del derecho</i>	81
2. La reconstrucción de las Relaciones entre organizaciones en la PPDFM	86
2.1. Los escenarios de las relaciones entre organizaciones en la PPDFM: atributos, roles y posiciones, tipos de relaciones y recursos intercambiados	86
2.1.1. Las relaciones entre organizaciones en la Unión Temporal Alianza PIU 2005-2006 como antecedente a la PPDFM	88
2.1.2. Las relaciones entre organizaciones en los seminarios-taller del 2007 para el diseño y formulación de la PPDFM	106

2.1.3. Las relaciones entre organizaciones en el proceso de presentación, discusión y aprobación del acuerdo municipal 049 de 2007 por el cual se adopta la PPDFM	122
2.1.4. Las relaciones entre organizaciones en el CLAIPD entre el 2008-2011	135
2.2. Futuros escenarios de investigación de las relaciones entre organizaciones: evaluación de la PPDFM y su transición hacia la implementación territorial de la Ley 1448 de 2011	151
3. Las funciones sociales del derecho en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM: regulación y emancipación	162
3.1. La Regulación como función social del derecho en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM	164
3.2. La emancipación como función social del derecho en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM	177
3.3. Algunas consideraciones analíticas finales respecto a las funciones sociales de regulación y emancipación social del derecho en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM	186
4. El Territorio en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM	200
Consideraciones finales a modo de cierre	210
A modo de conclusión: síntesis, aprendizajes y futuras líneas de investigación	213
Bibliografía	217

Índice de figuras

Figura 1. Estructura relacional interorganizacional de la Unión Temporal Alianza PIU 2005-2006	92
Figura 2. Estructura relacional interorganizacional de la Unión Temporal Alianza PIU 2005-2006 (Atributo 1: pertenencia al Estado, sociedad civil u otro)	93
Figura 3. Estructura relacional interorganizacional de la Unión Temporal Alianza PIU 2005-2006 (Atributo 2: pertenencia a un sector y escala territorial)	95
Figura 4. Estructura relacional interorganizacional de los Seminarios-Taller del 2007	109
Figura 5. Estructura relacional interorganizacional de los Seminarios-Taller del 2007 (Atributo 1: pertenencia al Estado, sociedad civil u otro)	111
Figura 6. Estructura relacional interorganizacional de los Seminarios-Taller del 2007 (Atributo 2: pertenencia a un sector y escala territorial)	112
Figura 7. Estructura relacional interorganizacional del proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007	125
Figura 8. Estructura relacional interorganizacional del proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007 (Atributo 1: pertenencia al Estado, sociedad civil u otro)	127
Figura 9. Estructura relacional interorganizacional del proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007 (Atributo 2: pertenencia a un sector y escala territorial)	128
Figura 10. Estructura relacional interorganizacional del CLAIPD entre 2008-2011	140
Figura 11. Estructura relacional interorganizacional del CLAIPD entre 2008-2011 (Atributo 1: pertenencia al Estado, sociedad civil u otro)	141
Figura 12. Estructura relacional interorganizacional del CLAIPD entre 2008-2011 (Atributo 2: pertenencia a un sector y escala territorial)	143

Prólogo

La problemática del desplazamiento forzado es una de las grandes preocupaciones en el mundo. Según los datos del Observatorio sobre el Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados (IDMC-NRC), a finales de 2016, en todo el mundo, había 40,3 millones de personas desplazadas internamente por causa de conflictos armados y violencia en cincuenta y seis países y territorios.

En Colombia, el desplazamiento forzado interno es una problemática multicausal (narcotráfico, falsos positivos, reclutamiento forzado, conflicto armado, despojo de tierras), que ha alcanzado dimensiones de tragedia humanitaria, lo que ha provocado profundos efectos económicos, sociales, políticos, así como cambios y reestructuraciones en las culturas locales y nacionales, cuyas víctimas son diversas, en el marco de una Nación frágil, una democracia débil y una violación e incumplimiento sistemático de los derechos humanos de las víctimas.

El trabajo de Jonathan constituye una valiosa investigación para comprender, explicar y ayudar a transformar esta realidad en el ámbito territorial, y en el ámbito local de Medellín, ciudad que ha sido, especialmente, afectada por esta problemática, debido, entre otras razones, a la presencia de bandas criminales que se han configurado en una suerte de justicia paralela a la que las personas acuden, incluso, para resolver problemas intrafamiliares, dada la ausencia de justicia estatal y la ineficiencia o presencia insuficiente del gobierno local, departamental y nacional.

Tuve la oportunidad de acompañar a Jonathan en su trabajo de investigación en la Maestría en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia y sé de su preocupación académica por las políticas públicas en campos problemáticos que precisan de ellas. En ese sentido, son bienvenidos los esfuerzos comprensivos y explicativos de carácter territorial y local, que, a través de estudios de caso, como se presentan en el presente libro, son capaces de realizar aportes disciplinares e interdisciplinares a la ciencia política y al derecho, y participar de debates sociopolíticos con los hallazgos derivados del análisis de una política pública concreta.

La investigación sobre redes Interorganizacionales, funciones sociales del derecho y territorio en la política pública municipal de Medellín para población afectada por el desplazamiento forzado, que ha dado lugar a este libro, da cuenta de la participación de distintas organizaciones del Estado y de la sociedad civil en todo el proceso de la Política Pública de Desplazamiento Forzado en Medellín —PPDFM—, y del tipo de relaciones que sostuvieron esas organizaciones en los distintos escenarios de esta política pública. Adicionalmente, reflexiona sobre el papel del derecho y la incidencia de las características territoriales en esas relaciones entre organizaciones en la PPDFM.

Los referentes conceptuales que sirvieron de lentes para analizar la PPDFM —el enfoque de redes de política pública, la teoría interorganizacional, el análisis de redes sociales, de la sociología jurídica, y las funciones sociales del derecho y del territorio en las políticas públicas—, permitieron afirmar, entre otras conclusiones, que en la Política Pública de Desplazamiento Forzado en Medellín, a pesar de que se dio una presencia evidente de relaciones Estado-sociedad civil, tales relaciones fueron escasas con organizaciones sociales y comunitarias de base o con aquellas de población desplazada, al menos en la fase del diseño de la política, y más amplias en el ámbito de la implementación de la misma. Con lo que se puede manifestar que la mayor cantidad de organizaciones en una red o estructura relacional, no garantiza, necesariamente, una mayor participación de la sociedad civil o una mayor centralidad de sus organizaciones ni tampoco le imprime, *per se*, un carácter más democrático.

Algunos de los aportes más valiosos de este trabajo es que examina a fondo las potencialidades y limitaciones del análisis de la política pública de desplazamiento forzado interno de Medellín desde el enfoque de redes; señala que la existencia de organizaciones societales en una política pública no indica, obligatoriamente, una apertura hacia una democracia participativa o la consolidación de escenarios de gobernanza democrática con bases sociales, ya que en la sociedad civil se pueden encuadrar muchas organizaciones de diverso tipo y con intereses particularistas.

Así mismo, devela que las relaciones de cooperación entre organizaciones, no siempre expresan relaciones de horizontalidad, por cuanto unas organizaciones son más protagonistas que otras; revela la función reguladora en el diseño e implementación de las políticas públicas sobre una función emancipadora del derecho estatal y, sobre todo, invita a todos los que se

interesan en el quehacer de las políticas públicas a incorporar en estas los enfoques territoriales que atiendan las particularidades de los territorios y las necesidades de sus comunidades, en contraste con una territorialización vertical que ha caracterizado a las políticas públicas nacionales.

El enfoque territorial es de la mayor relevancia en el contexto actual colombiano, cuando se ha firmado un acuerdo de paz que supone reconocer y tener en cuenta las características económicas, culturales y sociales de los territorios y de las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental, procurando implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía, y realizando la implementación desde las regiones y territorios, con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad, acuerdo cuya implementación, en lo que tiene que ver con la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición para resarcir a las víctimas del desplazamiento forzado, es un compromiso fundamental, si en verdad queremos construir una paz estable y duradera, y finalizar una guerra de más de medio siglo que ha desangrado al país.

María Rocío Bedoya Bedoya
Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Antioquia

Introducción

El desplazamiento forzado interno, así como otras victimizaciones producidas por el conflicto armado colombiano, ha tomado la forma de una tragedia humanitaria de grandes proporciones, con diversos impactos en lo social, lo económico, lo político, tanto en el ámbito nacional como en lo territorial. Estas realidades han producido todo tipo de reacciones entre los diferentes actores y sectores de la sociedad civil colombiana; académicos que adoptan estos fenómenos como su objeto de estudio (algunos intentando aportar mediante sus investigaciones a la transformación de estas realidades); actores sociales y políticos que se han movilizado por diversos medios para incorporar estas problemáticas en las agendas públicas y gubernamentales; de igual modo, los poderes del Estado se han visto obligados a reaccionar ante la magnitud de las victimizaciones de las cuales ha sido objeto la población civil en el marco del conflicto armado, y ante los procesos de movilización de múltiples actores de la sociedad civil (entre ellos las mismas víctimas, a través de sus organizaciones y redes sociales) que exigen del Estado colombiano respuestas legislativas, judiciales y administrativas.

En este contexto, en las últimas dos décadas se han producido una serie de normas e instrumentos de acción pública orientados a dar tratamiento a dichas problemáticas sociales y humanitarias. Uno de estos instrumentos normativos es la Ley 387 de 1997 por medio de la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

En el año 2004, ante el notorio aumento de población en situación de desplazamiento en todo el territorio colombiano —por tanto, la grave situación de vulnerabilidad a la que se vio expuesta respecto a sus derechos fundamentales— en contraste con la ineficacia de la Ley descrita en el párrafo anterior, de una parte y, de otra, del gobierno nacional para generar políticas efectivas para prevenir el desplazamiento forzado y restituir los derechos de las víctimas, la Corte Constitucional colombiana declaró el estado de cosas inconstitucional frente al problema del desplazamiento

forzado en Colombia, a través de su reconocida Sentencia de Tutela 025 de 2004. A la misma la acompañaron múltiples autos y audiencias de seguimiento. La Corte ha evaluado de forma permanente la atención a las disposiciones que se incluyeron en dicha sentencia, con el fin de orientar la acción del poder administrativo hacia la creación de políticas públicas para el restablecimiento y garantía de derechos de la población víctima del desplazamiento forzado en Colombia.

Para el caso concreto de Medellín, la Alcaldía a través de su Secretaría de Bienestar Social, atendiendo a estas disposiciones nacionales y a las necesidades concretas de este municipio en materia de desplazamiento forzado, presentó ante el Concejo Municipal el Proyecto de Acuerdo 370 de 2007 para la adopción de una política pública territorial en materia de desplazamiento forzado y atención a población desplazada. El Concejo aprobó esta iniciativa mediante el Acuerdo Municipal 049 de 2007 «Por el cual se adopta 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» (en adelante, PPDFM). Al año siguiente, producto del proceso de movilización social y política generado en diferentes espacios (institucionales y extrainstitucionales), esta política se comenzó a materializar al ingresar a la agenda de gobierno a través del Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 (Granada, 2012, p. 93).

En este contexto social, político y administrativo multinivel surgen diversas preguntas en torno a la participación de distintas organizaciones del Estado y de la sociedad civil en todo el proceso de la PPDFM y al tipo de relaciones que sostuvieron esas organizaciones en los distintos escenarios de esta política pública. Adicionalmente, emerge también una inquietud por el papel del derecho y la incidencia de las características territoriales en esas relaciones entre organizaciones en la PPDFM.

Una revisión bibliográfica a modo de estado de la cuestión permite establecer que este objeto de estudio no ha sido abordado tal cual, en otras investigaciones, lo cual comienza a indicar su carácter de novedad y pertinencia investigativa. Como mucho, algunos antecedentes investigativos que se aproximan, se han centrado en una lectura exploratoria de redes de clientelismo político, redes políticas sociobélicas y redes de acción política comunitaria y social en la PPDFM (Naranjo, Lopera y Granada, 2009) o

en análisis de redes interorganizacionales, en organizaciones comunitarias, como mecanismos de entrada de la población desplazada a la ciudad de Medellín (Brand, Castaño, Gómez y Pérez, 2006). No obstante, ninguno de estos dos antecedentes vincula las tres categorías por las cuales se pregunta esta investigación: relaciones interorganizacionales, funciones sociales del derecho y territorio.

El abordaje de este objeto de estudio se ha justificado durante todo el transcurso de la investigación en términos académicos y sociopolíticos.

Académicamente, este estudio genera un aporte disciplinar e interdisciplinar; a nivel disciplinar, aporta a los estudios de redes de política pública desde la ciencia política; y a nivel interdisciplinar, por cuanto toma elementos teóricos y metodológicos de la sociología, del derecho y de la ciencia política para abordar su objeto de estudio desde una perspectiva teórico-metodológica mixta interdisciplinar.

Sociopolíticamente, esta investigación analiza una política pública desde un enfoque de redes de política pública,¹ lo que permite identificar hasta qué punto es posible hablar de relaciones de horizontalidad, cooperación y democratización, particularmente a través del caso estudiado, la PPD-FM, evidenciando finalmente que, si bien en el marco de esta política pública se gestaron valiosos escenarios de interacción entre organizaciones de la sociedad civil (de población desplazada y las ONG) con organizaciones del Estado (gubernamentales y organismos de control), a nivel general es posible observar que la ubicación de las organizaciones de la población beneficiaria de la política pública en términos de centralidad en esas estructuras relacionales (redes), así como su reconocimiento por parte de otras organizaciones, fue muy precaria. Esto a pesar de que se dio una presencia evidente de relaciones Estado-sociedad civil, sobre todo, a través de las relaciones entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y no tanto con organizaciones sociales y comunitarias de base o con aquellas de población desplazada.

Expuesto de esta manera, esta investigación cumple entonces con un objetivo general, a través del cual se buscó analizar las relaciones que se dieron entre distintas organizaciones en la política pública para población afecta-

1 En adelante, enfoque de redes.

da por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín, así como las funciones sociales del derecho y el papel del territorio en esas relaciones. Para el logro del mismo se llevaron a cabo tres objetivos específicos: a) describir las relaciones entre organizaciones que se dieron en la PPDFM, en términos de los escenarios de las relaciones, los atributos, las posiciones y los roles de las organizaciones, los tipos de relaciones e intercambios de recursos llevados a cabo; b) describir las funciones sociales de regulación y emancipación que el derecho tuvo en esas relaciones entre organizaciones en la PPDFM; y, c) identificar algunos lugares del territorio en esas relaciones interorganizacionales y en las funciones sociales que el derecho cumplió en dichas relaciones.

Para alcanzar estos objetivos se emplearon referentes conceptuales del enfoque de redes, de la teoría interorganizacional, del análisis de redes sociales, de la sociología jurídica, y las funciones sociales del derecho y del territorio en las políticas públicas. Además, se elaboró un diseño metodológico mixto que combinó el uso de información cualitativa y cuantitativa para comprender la realidad estudiada, mediante el empleo de programas de procesamiento de información cuantitativa de redes, diseño y realización de entrevistas con preguntas abiertas y cerradas, y recolección de información documental.

Los elementos centrales de esta investigación se desarrollan en diferentes capítulos. En el primer capítulo se desarrollan los referentes conceptuales que permiten dotar de sentido teórico las diferentes categorías de la investigación. En los capítulos dos, tres y cuatro se presentan los hallazgos de la investigación en relación con sus categorías de análisis: relaciones entre organizaciones en la PPDFM, funciones sociales del derecho en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM, y el territorio en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM. Finalmente, se presentan algunas conclusiones derivadas del proceso investigativo.

Capítulo 1

Enfoques, teorías y conceptos para el estudio de las relaciones entre organizaciones, las funciones sociales del derecho y el territorio

Desde un enfoque cualitativo aplicado a la investigación empírica en las ciencias sociales, los enfoques, teorías y conceptos son herramientas, instrumentos o referenciales a partir de los cuales es posible realizar ejercicios de comprensión de las realidades estudiadas. Estas herramientas permiten procesar analíticamente la información que se obtiene del contexto; es decir, de ese otro referencial que es absolutamente necesario para armar el mapa de la realidad: el referente empírico. Adicionalmente, la capacidad de relacionamiento analítico del investigador entre su referente teórico y su referente empírico termina por constituirse en el tercer elemento fundamental para la construcción social del conocimiento en torno a un fenómeno, problemática o realidad estudiada.

El sistema categorial se convierte en la hoja de ruta de toda la investigación. Es el mapa respecto al objeto de estudio, sus partes y las conexiones entre estas como un sistema. A estas partes se les denomina categorías, las cuales se constituyen en los focos sobre los que está puesto el interés del investigador en relación con la realidad estudiada. Cada una de ellas está compuesta por tres elementos: un referente teórico, un referente empírico y la dosis de análisis que suministra el investigador. En ese orden de ideas, los enfoques, las teorías y los conceptos empleados como referentes configuran uno de los componentes esenciales de cada una de las categorías y de todo el sistema categorial en general. Sin ellos, el ejercicio de abstracción y comprensión de la realidad se vería seriamente limitado y reducido al empirismo.

Puesto en este orden, se debe tener presente que los referentes teóricos en la investigación social cualitativa siempre deben ir ligados a las categorías que pretenden dotar de sentido teórico (a la vez que contribuyen a dotar de sentido toda la investigación a nivel teórico-empírico); esa es su razón de ser en la investigación. Esta es la diferencia central entre los grandes marcos teóricos de las investigaciones de corte positivista, —en los que se bus-

ca enmarcar o encuadrar la realidad estudiada— y los referentes teóricos —como los empleados en esta investigación— elegidos estratégicamente por el investigador para construir sus categorías, siempre consciente de que este referencial es un instrumento para la comprensión de la realidad y que para alcanzarla también requiere del referencial empírico y de ese componente subjetivo que se denomina análisis.

Así las cosas, los referentes teóricos que se presentan en este capítulo son producto de una selección cuidadosa llevada a cabo por el investigador, buscando en todo momento optar por aquellos enfoques, teorías y conceptos que ayuden a abordar y comprender el objeto de estudio y sus partes (categorías), coherente con la forma como la investigación busca acercarse y comprender la realidad.

También es necesario reconocer que cada enfoque, teoría y concepto, como perspectiva, abstracción o unidad de sentido, tiene sus límites comprensivos; por ello, es deber del investigador armar su caja de herramientas conceptuales con aquellos recursos que le permitan construir su sistema categorial en sus diferentes fases: exploración, focalización y profundización (Aristizábal y Galeano, 2008). En este sentido, la manera como se observa el problema de estudio exige el aprovisionamiento de todo un conjunto de orientaciones teóricas proporcionadas por diferentes enfoques, teorías y conceptos, algunos de estos provenientes de diferentes disciplinas como el derecho, la sociología y la ciencia política; incluso de la articulación de algunas de estas, para el caso, la sociología jurídica.

Se puede afirmar, entonces, que el lector está frente al producto de una investigación teóricamente híbrida e interdisciplinar, en la cual no existe un marco teórico sino una caja de herramientas teórico-conceptuales, donde los referentes por los cuales se ha optado no son excluyentes sino complementarios entre sí.

Conviene precisar que el enfoque de redes (a través del cual se pueden entender las políticas públicas como sistemas de relaciones entre instituciones, organizaciones e individuos) y el enfoque sociojurídico (por medio del cual es posible ver el derecho como una construcción social) son los seleccionados. Las teorías, autores y conceptos que se asumen y que son desplegados con mayor detalle en el transcurso del capítulo, y de acuerdo con las categorías y sus relaciones, conservan estricta coherencia con los enfoques mencionados, con el fin de que haya armonía en

el referencial teórico. Esta complementariedad entre enfoques, teorías y conceptos configura una de las apuestas de corte comprensivo e interdisciplinar en este estudio.

A continuación, se desarrollan con mayor detalle los componentes de este referencial teórico de acuerdo con cada una de las categorías. En primer lugar, se presentan los referentes teóricos de la categoría sobre las *relaciones entre organizaciones*, para la cual son de suma relevancia la teoría interorganizacional y el análisis de redes sociales (ARS). En segundo lugar se desarrolla el referencial teórico de la categoría *funciones sociales del derecho*, a partir de algunos autores procedentes de la sociología del derecho. Finalmente, se presentan algunos elementos conceptuales que permiten entender el *territorio* como categoría transversal a las dos primeras, ya que permite leer en ellas factores de suma relevancia en clave territorial.

El enfoque de redes de política pública, la teoría interorganizacional y el análisis de redes sociales (ARS) como referentes para entender las *relaciones entre organizaciones*

En este apartado se despliegan inicialmente algunos elementos teóricos del enfoque de redes, de la teoría interorganizacional y del análisis de Redes sociales que sirven de marco teórico para dotar de sentido una de las dos categorías de primer orden de esta investigación: las *relaciones entre organizaciones*. Posteriormente, se desarrollan los referentes conceptuales para cada una de las cinco categorías de segundo orden, derivadas de la categoría de primer orden, a saber: 1) *atributos de las organizaciones*, 2) *la posición y los roles de las organizaciones*, 3) *los tipos de relaciones*, 4) *intercambios y tipos de recursos en las relaciones* y 5) *los escenarios de las relaciones*.

El enfoque de redes de política pública

El *policy network approach*, o enfoque de redes de política pública, como ha sido traducido en la literatura para el mundo hispanohablante, surge aproximadamente entre las décadas de los 70 y 80 y es desarrollado ampliamente en la década de los 90 (Zurbriggen, 2003), como una alternativa explicativa a los enfoques y las teorías, hasta entonces tradicionales,

para comprender, explicar o elaborar las políticas públicas, entre ellos el enfoque del gobierno central racional (*Rational Central Rule Approach*) y la perspectiva de dirección convencional (*Conventional Steering Perspective*) (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997).

Para Marsh y Rhodes (citados por Zurbriggen, 2003), dos reputados teóricos ingleses de las redes de políticas públicas, los modelos tradicionales habían tenido limitaciones a la hora de capturar y explicar las diferentes y complejas formas de relacionamiento entre actores públicos y privados, en los diferentes sectores de políticas.

Por su parte, Scharpf (1978), otro teórico prominente que ha realizado valiosos aportes al enfoque de redes y a la investigación en políticas públicas, particularmente desde el análisis interorganizacional, los estudios de gobernanza y el institucionalismo basado en los actores (*actor-centered institutionalism*), planteó críticas a la lógica racional de los fines y los medios en el análisis de las políticas públicas, así como a la idea de que las políticas públicas son producto de las decisiones de un solo actor con racionalidad plena (Scharpf, 1978; citado por Klijn, 1998).

En este sentido, los principales aportes del enfoque de redes contribuyeron a superar esas visiones estadocéntricas (también algunas sociocéntricas), que entendían las políticas públicas como el resultado de las decisiones de un solo actor racional. Por el contrario, el análisis de redes planteó una lectura basada en el poder de las relaciones entre actores del Estado, el mercado y la sociedad civil para determinar las políticas públicas.

En resumen, el aporte más significativo de este enfoque está en el orden de realizar un acercamiento a múltiples y complejas tramas de actores (individuales o colectivos; públicos, privados o mixtos; internacionales, nacionales o locales; sociales, económicos o políticos; todo, dependiendo de los atributos que se les asigne) que se involucran en las políticas públicas (Porrás, 2001). Estos entramados son el factor explicativo que emplea este enfoque para analizar los procesos, contenidos y resultados de las políticas públicas.

Como todo enfoque teórico, al asumir una perspectiva concreta (forma de ver el mundo), este cuenta con unas potencialidades, pero también con algunos límites explicativos. Así, varios autores han discutido los alcances

explicativos del enfoque de redes; una de las principales críticas se dirige al hecho de que, al centrarse en la dinámica relacional de los actores, y en sus intercambios de recursos, se descuida, de modo recurrente, el análisis de otros factores estructurales que inciden en el desarrollo de las mismas redes (variables independientes/factores causales).

Volviendo a Marsh (1997; citado por Zurbriggen, 2003), con el enfoque de redes se alcanza a explicar quiénes y cómo hacen las políticas, pero no las causas de que existan actores con posiciones privilegiadas o el porqué de la existencia de unos intereses dominantes en las redes y la correspondencia de estos intereses con factores ideológicos, de clase, económicos institucionales, etcétera.

Teniendo en cuenta estas limitaciones inherentes al enfoque en cuestión, diversos teóricos han generado propuestas para intentar superarlas. Algunas de estas iniciativas sugieren que los alcances explicativos del enfoque se pueden aumentar si en los análisis se emplean enfoques complementarios —institucionalistas, económicos, sociológicos, entre otros—, a través de los cuales abarcar esos elementos estructurales que condicionan las redes de políticas. En esta línea están los aportes de Zurbriggen (2003), quien sugiere la posibilidad de una «perspectiva integradora» que combine el análisis relacional de los actores con análisis de aspectos estructurales y contextuales. También Jordana (1995) ha sugerido profundizar en la dinámica de las redes de políticas públicas, a través del abordaje teórico combinado con teorías económicas, teorías de juegos, teorías de elección racional, aproximaciones neoinstitucionales o abordajes sociológicos. En la actualidad se cuenta con toda una serie de escuelas, corrientes y autores que han ido desarrollando diferentes propuestas teóricas, conceptos, modelos, tipologías, clasificaciones y demás abstracciones y generalizaciones para explicar a su manera las redes de políticas públicas.

Es posible realizar un acercamiento a los aportes realizados tanto por la escuela anglosajona como por la escuela europea de las redes de política pública. La primera comprende el conjunto de literatura estadounidense y británica —con autores como Hecló (1978), Richardson y Jordan (1979), Atkinson y Coleman (1989), Sabatier (1989), Marsh y Rhodes (1992), Smith (1993) y Peters (1998)— en la que las redes de política pública se han analizado como formas de intermediación de intereses.

Por su parte, la escuela europea o escuela del «*governance*» está conformada por autores como Mayntz (1993) y Scharpf (1993). En dicha escuela las redes de política pública son abordadas como formas específicas de gobernanza; están conformadas por actores públicos y privados que actúan de manera coordinada, estableciendo formas de gobernanza horizontales, opuestas a la tradicional gobernanza jerárquica (del Estado) o a la gobernanza del mercado (Zurbriggen, 2003).²

La clasificación más esclarecedora para ubicar el objeto de estudio de esta investigación es la que cataloga el análisis de redes en tres niveles de interacción: el nivel macro, en el cual tienen lugar relaciones interinstitucionales (generalmente trabajada desde la ciencia política); el nivel meso en el cual tienen lugar relaciones interorganizacionales (con análisis desarrollados, sobre todo, en la sociología y la economía) y el nivel micro de las relaciones interpersonales (más empleada en la psicología) (Vélez, 2007).

Cada uno de estos niveles tiene un gran potencial analítico para el estudio de las redes de políticas públicas: a nivel interinstitucional, las relaciones entre reglas de juego, instituciones, normas, etcétera; a nivel interorganizacional, las relaciones entre grupos de interés, organizaciones gubernamentales, organizaciones sociales, etcétera; y, a nivel interpersonal, las relaciones entre individuos con intereses y diversas posiciones de poder que interactúan en la política pública. La generalidad ha sido que cada investigación se concentre en un nivel analítico de las redes, sobre todo por asuntos de delimitación metodológica. Una perspectiva más ecléctica plantea que la solución obvia hacia un análisis más integrador es la combinación de los tres tipos de análisis en un solo ejercicio investigativo; no obstante, rara vez se realiza este análisis entre niveles.

En esta investigación, dadas las características de su objeto de indagación, se opta por realizar un análisis meso que favorece la descripción e intenta explicar la dinámica de los intercambios y las *relaciones entre organizaciones*, de diferentes procedencias, y con diferentes atributos, en la red de política pública que aquí es objeto de análisis. Con respecto a los otros dos niveles de análisis, no es que se consideren irrelevantes; por el contrario, alimen-

2 Autores como Tanja Börzel plantean críticas a esta clasificación entre escuelas, ya que la distinción entre ambas tradiciones no es tan fácil de establecer (Börzel, 1997; citada por Zurbriggen, 2003).

tarían de manera significativa la perspectiva sobre el caso estudiado; sin embargo, el argumento para no trabajarlos se fundamenta en que definitivamente desbordarían la investigación y su objeto de estudio. Hacer el ejercicio de combinación analítica entre niveles puede llegar a ser una investigación posterior a esta, en la cual ya se tengan claras algunas dinámicas del nivel meso o interorganizacional.

Llegados a este punto, y antes de proceder a presentar algunas generalidades sobre la teoría interorganizacional y el análisis de redes sociales, vale la pena arriesgar en este referencial conceptual una aproximación a una definición de lo que aquí se entiende por *red de política pública*.

Al optar por un análisis meso, la definición de red de política pública que se asume en esta investigación debe ser coherente con dicho nivel de análisis; por tanto, se privilegian en este referente las definiciones aportadas por algunos autores que destacan el papel de las organizaciones en las políticas públicas y en las redes que en ellas tienen lugar. La definición que asume esta investigación es una construcción en la que se reúnen y aprovechan los aportes de los autores, para armar la acepción que nos ocupa.

Inicialmente, se toma la definición que acerca de red de política pública expone Benson, la cual ha sido referenciada incluso por otros autores importantes del enfoque de redes, como Rhodes, y parafraseada por Zurbriggen en su completo ejercicio de estructuración de la literatura sobre este tema. En la siguiente cita se funden la definición de Benson y los aportes de Zurbriggen, al definir las como

un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencias (Smith, 1993: 58). En consecuencia, las políticas surgen de la interacción entre las organizaciones gubernamentales (principalmente los departamentos u organismos del gobierno central) y una red de organizaciones de otro tipo (principalmente grupo de interés económico y profesional). (Zurbriggen, 2003, p. 3).

Esta definición de Benson, y el correspondiente aporte de Zurbriggen, permite advertir las redes de política pública como estructuras relacionales en las que participan organizaciones no solo gubernamentales, sino también de otro tipo, fundamental para esta investigación.

También se retoma la reconocida definición aportada por otros autores emblemáticos como Erik Hans Klijn, Walter Kickert y Johannes Koppenjan, quienes en su libro *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*—uno de los materiales obligatorios de consulta sobre redes de política pública— las definen como

Patrones (más o menos) estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas de políticas y/o programas de políticas. Hablamos de las redes de política porque nuestra atención se centra en la forma en que las redes influyen en la hechura e implementación de las políticas públicas. Se centra en la acción colectiva de los agentes empresariales. El concepto se refiere a la elaboración de políticas entre organizaciones y la mayoría de los estudios que han aplicado el concepto en el nivel meso de campos específicos de políticas públicas. (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997, p. 6) Traducción propia del original.

Esta definición, a pesar de su evidente tono corporativo referido a grupos e interés del mercado, reconoce la importancia de los análisis de redes en el nivel meso; además, aporta uno de los indicadores fundamentales para poder hablar de una red de política pública: la estabilidad o continuidad relativa que deben tener las relaciones entre organizaciones para ser consideradas partes de una red.

Las dos definiciones que se acaban de exponer allegan elementos importantes para guiar lo que se entiende aquí por una red de política pública. De acuerdo con las necesidades de esta investigación, es posible definir la red de política pública de una manera más detallada y vinculada con el referencial empírico, como un sistema relacional relativamente continuo de organizaciones de diversa procedencia (burocráticas, académicas, no gubernamentales, sociales, entre otras) que comparten recursos y establecen distintos vínculos y conexiones, formales e informales, en los escenarios de hechura e implementación de la política pública de desplazamiento forzado del Municipio de Medellín, haciendo difusos los límites en la acción pública entre lo estatal y lo social, entre lo público y lo privado.

La teoría interorganizacional

Derivada de la sociología organizacional, esta constituye uno de los *backgrounds* teóricos del enfoque de redes (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997).

Surge entre los años 60 y 70 del siglo pasado. La teoría interorganizacional aporta un avance significativo en el análisis de la acción pública, al superar las aproximaciones endógenas organizacionales, para concentrarse en la importancia explicativa de las relaciones entre organizaciones, así como de sus interdependencias y estrategias (Klijn, 1998).

Autores como Benson (1978), Aldrich (1979), Rogers y Whetten (1982) fueron decisivos en el desarrollo de esta teoría. Para el campo concreto de los estudios de las políticas públicas, estos aportes fueron relevantes para superar el tradicional enfoque *Top-down* de las políticas públicas, sugiriendo una lectura intermedia entre el estadocentrismo y el sociocentrismo, basada en la interacción de los actores en las políticas públicas, y en cómo las relaciones que constituyen los primeros afectan, positiva o negativamente, el devenir de las últimas (Klijn, 1998).

La teoría en cuestión se puede ubicar entre los análisis meso de las redes, centrados en dar cuenta de la existencia de sistemas interconectados de organizaciones que definen las políticas públicas en un determinado sector (Zurbriggen, 2003). En este sentido, su orientación explicativa se dirige al estudio de los actores organizados y sus influencias en el proceso, y los resultados de las políticas públicas. Esta teoría reconoce que los actores generalmente se encuentran asociados colectivamente a través de organizaciones que actúan dentro de marcos institucionales (Zurbriggen, 2003).

Klijn, Koppenjan y Kickert (1998) han recopilado los antecedentes de la teoría interorganizacional. Para ello, realizaron un análisis de la ciencia organizacional, identificando que las organizaciones han sido estudiadas de diferentes formas, por ejemplo, a través de las teorías de la organización racional (*Rational Organization*) y la teoría de la contingencia (*Contingency Theory*).

Las aproximaciones hechas por la organización racional datan de comienzos del siglo XX y fueron predominantes hasta la década de los 70, de la mano de las premisas previamente formuladas por teóricos organizacionales como Taylor, Fayol y Weber. A partir de ellas las organizaciones se entendieron como sistemas racionales altamente organizados bajo un orden determinado, bajo procesos definidos con precisión, establecidos

de manera jerárquica, con líneas de comando y comunicación claras; con propósitos definidos y bajo principios de eficiencia. Esta forma de entender las organizaciones fue seguida al pie de la letra por la visión clásica de la burocracia y la administración pública (Klijn, 1998) y supuso serias dificultades para entender las relaciones de las organizaciones con su entorno, ya que este último elemento no era motivo de interés para la perspectiva de la organización racional.

Por su parte, la Teoría de la Contingencia surgió en la década de los 60 del siglo pasado, con estudiosos como Burns, Stalker, Lawrence, Lorsch y Mintzberg. Plantearon que una organización es dependiente de su entorno y de los recursos que este le provee para su sostenimiento. Sin embargo, contemplaron el entorno únicamente como un factor exógeno a las organizaciones, lo cual tenía cierto valor analítico (Klijn, 1998, p. 19).

Ya en la década de los 70 surge la teoría interorganizacional como una corriente explicativa que realiza nuevos aportes respecto a sus antecesoras. Entre sus autores más reconocidos están Levine, White, Aldrich, Pfeffer, Benson, Crozier, Rogers y Whetten. Uno de sus aspectos claves es la importancia que se otorga al entorno de las organizaciones. Para esta teoría el entorno de una organización no constituye un factor complementario, exógeno o ajeno a la organización, sino que el entorno está conformado por las mismas organizaciones y su sistema de relaciones (Klijn, 1998); de ahí que aporte a esta investigación valiosas herramientas conceptuales y premisas para analizar las relaciones entre organizaciones.

Algunos de los factores concretos que pueden ser observados en esos sistemas relacionales organizativos son: los intercambios de recursos y las interdependencias que se generan entre organizaciones derivadas de dichos intercambios; el control de las organizaciones sobre los recursos, la coordinación de las relaciones, los vínculos o conexiones, directas o indirectas, y los patrones de interacción entre organizaciones; los acuerdos organizacionales, la frecuencia e intensidad de las relaciones, la centralidad de las organizaciones en la red, las estrategias de las organizaciones para enfrentar la interdependencia, la autonomía de las organizaciones en sus relaciones, el control de los flujos de recursos por parte de las organizaciones, las asimetrías de las relaciones, las expectativas y metas de las organizaciones en sus relaciones, los diversos tipos de relaciones

(cooperación, conflicto, coordinación, negociación), las estructuras formales, entre otras variables.

Complementando las definiciones de redes de políticas públicas con las que ya se cuenta en este referencial conceptual, es necesario arriesgar una definición de red interorganizacional. En palabras de Casellas (2003), es posible definirla como «un sistema de organizaciones y relaciones de intercambio y cooperación orientado al beneficio mutuo, que adquiere una configuración flexible tejida en y con esos mismos procesos de interacción» (Casellas, 2003).

Las críticas que se le formulan a la teoría interorganizacional son muy similares a las que, en general, se le hacen al enfoque de redes. Algunas de estas van dirigidas a sus alcances explicativos, debido a su fuerte énfasis en los recursos y la interdependencia que, en ocasiones, hacen perder de vista los elementos estructurales que determinan el comportamiento de las organizaciones (Klijn, 1998). Otras críticas se basan en que el análisis meso de la teoría interorganizacional descuida los niveles macro y micro en los cuales también se establecen relaciones decisivas para las redes. En este conjunto de críticas se encuentran autores como Atkinson y Coleman (1989; citados por Zurbriggen, 2003), quienes postulan que «el fenómeno de nivel medio no puede ser explicado aislado de instituciones políticas más generales» (p. 8).

Como breve conclusión de lo expuesto hasta aquí, es válido afirmar que en un contexto como el colombiano habría que cuestionarse por otros factores explicativos o determinantes de las relaciones interorganizacionales, como la influencia que puede ejercer en ellas la existencia de un contexto de violencia prolongada (González, 2006). En este sentido, podrían seguir emergiendo muchas observaciones a los límites explicativos de la teoría interorganizacional. En esta investigación, sin embargo, estos límites son comprensibles en la medida en que cada teoría tiene su objeto de estudio delimitado y un alcance explicativo parcial con respecto a este, lo que lleva a decir que, a pesar de las críticas razonables a la teoría interorganizacional, se sigue pensando que esta teoría ofrece los elementos conceptuales y las pistas analíticas necesarias para llevar a cabo el tipo de análisis de redes que aquí se realiza.

El análisis de redes sociales (ARS)

El ARS como referente en esta investigación (como referente conceptual, pero fundamentalmente como referente metodológico) tiene una razón de ser: intentar acompañar el análisis de las redes de política pública con un análisis formal o de formalización de las relaciones entre organizaciones, combinando el potencial cualitativo del enfoque de redes con el potencial cuantitativo del ARS. Esta alternativa, por la cual se opta, tiene su fundamento en las necesidades propias de la aproximación que aquí se hace de las relaciones interorganizacionales y en la apuesta que hace el investigador de combinar las claves metodológicas y los conceptos aportados por el enfoque de redes, la teoría interorganizacional y el ARS.

El análisis formal o estadístico de las redes sociales ha sido muy común entre los sociólogos norteamericanos, principalmente a partir de los trabajos ya clásicos de Laumann y Knoke (1987), de otros teóricos como Pappi (1991), y de investigaciones recientes de estudiosos como Stokman, Berveling, Franz Urban, Henning, entre otros (Zurbriggen, 2003). Todos ellos le apostaron a realizar análisis formales-cuantitativos de las redes de políticas públicas, intentando superar las limitaciones de una tradición analítica esencialmente cualitativa en el enfoque de redes. Su principal preocupación ha estado en describir de manera detallada la complejidad de las conexiones entre organizaciones públicas y privadas en las políticas públicas. Sin embargo, como plantea Marsh (1998; citado por Zurbriggen, 2003), el análisis cuantitativo proporciona elementos conceptuales y metodológicos valiosos para el análisis de redes de política pública; no obstante, es indispensable no abandonar el análisis cualitativo de las redes.

Este estudio coincide con estas observaciones de Marsh, ya que no intenta sustituir el análisis cualitativo —dominante en el enfoque de redes— por el análisis cuantitativo, estructural, formal o estadístico del ARS, sino, más bien, optar por combinar ambos tipos de análisis en un mismo ejercicio de investigación cualitativo-cuantitativo. En esta línea, son pertinentes las palabras Marsh puesto que el análisis formal de las redes de política pública constituye «el primer paso» para detallar algunas características estadísticas de las relaciones interorganizacionales de la política pública, objeto de estudio en esta investigación, para luego dar paso a un análisis más cualitativo de las redes.

En este apartado algunos elementos conceptuales generales del ARS que son de suma utilidad para el análisis de redes de política pública y que son finalmente los que justifican su presencia en este capítulo de referentes teórico-conceptuales.

La premisa fundamental del ARS se sintetiza en la siguiente afirmación de Hanneman (2000f): «el poder es inherentemente relacional» (p. 4). El ARS entiende el poder como algo que se construye de manera interactiva y no como un recurso que se almacena o se posee de manera estática; en ese sentido, ha contribuido a la comprensión del poder social, reconociendo que un individuo u organización no tiene poder en abstracto, sino mientras pueda dominar a otros: «el poder de ego es la dependencia del alter y viceversa», asegura el mismo autor. Y debido a que el poder es producto de los patrones de relación entre actores en la sociedad, la cantidad de poder en una sociedad puede variar; así, dependiendo de las relaciones que se ejerzan en un sistema, la cantidad de poder fluctuante en este puede transformarse, concentrarse, aumentar o disminuir su densidad, distribuirse igualitaria o desigualmente, entre otro tipo de manifestaciones (Hanneman, 2000f).

Por estas razones, el foco del ARS no coincide con la sociología tradicional, por cuanto esta estudia el poder a partir de los atributos individuales de los actores. En el ARS, las categorías y variables importantes radican en las relaciones establecidas entre esos actores; es decir, el poder social, los roles sociales, las posiciones sociales, entre otros factores, dependen de las relaciones que un actor establece con otros, más allá de los atributos particulares que este encarna; o mejor, los atributos del actor se derivan de sus relaciones con otros actores (Hanneman, 2000h). Por ejemplo, mientras en la explicación sociológica tradicional un trabajador sería tal por el hecho de percibir un salario o, simplemente, por trabajar (atributos individuales del actor), en el ARS el trabajador lo es por su relación con su empleador y viceversa (atributos relacionales). En ese sentido, el poder, los roles y las posiciones sociales son siempre derivadas de las relaciones.

Para representar estos flujos relacionales de poder, el ARS se ha dotado de todo un arsenal conceptual y metodológico a través del cual describe y explica cómo se construye el poder en un sistema a partir de las relaciones que en él se dan. Esta caja de herramientas conceptuales y metodológicas

se expresa en una terminología especializada que a primera vista parece difícil de procesar. El mismo Hanneman (2000c) hace una advertencia en ese sentido: «hay mucha terminología especializada que es necesario aprender. Es un esfuerzo que vale la pena, ya que nos permite representar de forma simple algunas ideas importantes sobre la estructura social una vez se domina lo fundamental» (Hanneman, p. 3). Esto quiere decir que, si bien el lenguaje del ARS es algo técnico (a menudo por vocabulario matemático y geométrico), es muy sencillo de comprender conceptualmente y facilita la abstracción y formalización de las relaciones que se dan en la red; es este su mayor propósito metodológico y explicativo, y a la vez su principal valor para cualquier investigación de redes, en general, y, para esta investigación, en particular.

Entre los principales conceptos del ARS que ayudan a explicar las relaciones entre actores a través de las redes, figuran los nodos, los vínculos, los flujos, la conectividad, la densidad y el tamaño de la red, el grado de inclusión de los actores en la red, las distancias geodésicas, la centralidad, la cercanía, la intermediación, los grupos y subgrupos (cliques [n-cliques, n-clanes, k-plex, k-núcleos], bloques, puentes, facciones), los atributos, los roles sociales, las posiciones en la red, las equivalencias o similitudes (estructurales, automórficas y regulares), las diadas, triadas y círculos ego-centrados, las aproximaciones *top-down* y *bottom-up*, la accesibilidad, la reciprocidad, la transitividad, las cohesiones, las influencias, las escalas, entre otros. Adicionalmente, el ARS utiliza dos tipos de herramientas matemáticas para representar la información sobre las relaciones entre los actores: los grafos y las matrices.

Este amplio repertorio conceptual constituye la caja de herramientas del ARS, retomada en esta investigación para apoyar la labor de conceptualización de las categorías analíticas derivadas, a su vez, de la categoría *relaciones entre organizaciones* (categorías de segundo orden o derivadas). Cada concepto empleado en esta investigación se desarrolla en este capítulo de referentes teniendo en cuenta cómo va contribuyendo a dotar de sentido teórico su categoría correspondiente; por ejemplo, el concepto de *atributos* para ayudar a definir la categoría de *atributos de las organizaciones*, o los conceptos de *distancia* y *centralidad* en relación con la categoría *la posición y los roles de las organizaciones*.

Conceptualizando las categorías de segundo orden o derivadas de las relaciones entre organizaciones

Atributos de las organizaciones

En esta investigación, una de las categorías de segundo orden o derivada de las *Relaciones entre organizaciones* se está vinculada con los *atributos de las organizaciones* en las relaciones interorganizacionales que se dan en la política pública. Esta subcategoría se dota de sentido conceptual a partir de algunos componentes teóricos extraídos de la literatura del enfoque de redes y de la teoría interorganizacional. Principalmente, se hace una revisión de la importancia que los teóricos han asignado a los atributos de las organizaciones al momento de analizar sus relaciones, dando también una mirada a algunas clasificaciones, tipologías y nominaciones que han utilizado los autores para identificar características de las organizaciones de acuerdo con su procedencia o pertenencia a una esfera o sector específico, al momento de hacer parte de una política pública. Se consideran igualmente importantes los llamados de atención del ARS en torno a la consideración de los atributos que adquieren las organizaciones, particularmente al momento de relacionarse con otras. A medida que se van presentando estos elementos teórico-conceptuales, se van haciendo explícitos cuáles son de utilidad para dotar de sentido la categoría de segundo orden o derivada que aquí se conceptualiza.

Inicialmente, es necesario partir de la idea de que los atributos de las organizaciones resultan de suma importancia en el análisis de redes de política pública; sin embargo, la perspectiva de redes tiene una mirada particular en relación con la forma en que se identifican, definen y analizan los atributos o características de las organizaciones, así como de la importancia que adquieren estos atributos para el análisis reticular³ o interactivo. Esta perspectiva o ángulo en torno a la consideración de los atributos de las organizaciones, parte de la premisa de que las organizaciones tienen unas características por fuera de la red, pero, al momento de insertarse al sistema de relaciones e intercambios adquieren otros atributos. En este sentido, las organizaciones obtienen ciertos rasgos característicos cuando

3 Sinónimo de análisis de redes, empleado frecuentemente por los investigadores del ARS.

se integran a la red, y su identidad o sus atributos pueden mantenerse o modificarse en su relación con otras organizaciones. Esto supone, por ejemplo, que una organización puede, eventualmente, mutar en relación con su pertenencia a una esfera o sector, dependiendo del rol que juegue en la red de política pública.

De hecho, para el ARS, los roles y las posiciones que tienen las organizaciones en las redes son más importantes analíticamente, cuando son producto de sus relaciones con otras organizaciones, que los atributos que estas tienen individualmente; de ahí se deriva una de las diferencias entre el análisis estructural de redes y el análisis sociológico organizacional convencional (Hanneman, 2000h). De acuerdo con lo anterior, una organización puede parecerse, tener un atributo en común, jugar un rol u ocupar una posición similar a otra en una red de política pública, no solo por sus características organizativas individuales, sino por la forma que toman o el lugar que ocupan dentro del sistema de relaciones representado por la red. Esto quiere decir que, desde una perspectiva de redes, los atributos de las organizaciones en las políticas públicas están definidos más por las relaciones e intercambios que establecen con otras organizaciones, que por sus características observadas de manera aislada.

Ahora, en esta investigación y al momento de dotar de un significativo conceptual la categoría correspondiente a este apartado, se opta por conceder importancia tanto a los atributos individuales como a los atributos relacionales de las organizaciones, teniendo presente que son importantes las características que definen de modo particular a una organización, como aquellas que adquiere en su relación con otras organizaciones. Lo relevante en este caso es asumir una posición que permita examinar de manera dinámica los atributos de las organizaciones.

Una vez realizadas estas precisiones, conviene repasar algunas de las clasificaciones, tipologías y nominaciones que se encuentran en la literatura de redes de políticas públicas en relación con los atributos de las organizaciones, especialmente en torno a aquellas características que tienen u obtienen dependiendo de su procedencia o pertenencia (móvil por supuesto) a una esfera, ámbito o sector específico.

Inicialmente, habría que decir que, en la literatura, con frecuencia se define la procedencia de los participantes de una red, dependiendo de la esfera a la cual pertenecen o de la cual provienen. Visto así, algunos autores

realizan sus clasificaciones o nominaciones dependiendo de la pertenencia a la esfera pública o a la esfera privada (Petruzzo, 2004), algunas veces haciendo sus nominaciones en términos de actores públicos y privados (Kenis & Schneider, 1991; Jordana, 1995; Pappi & Henning, 1998; Börzel, 1998; Porras, 2001; Zurbriggen, 2003, 2011; Petruzzo, 2004); otras veces aludiendo a entidades públicas y privadas (Sulbrandt & Ibarra, 2001); o de agentes públicos y privados (Jordana, 1995); o de organizaciones públicas y privadas (Börzel, 1998; Zurbriggen, 2003, 2011). Esta última es importante como referente para esta investigación, por cuanto alude específicamente a las organizaciones (que son parte fundamental de la unidad de análisis en este trabajo, así como sus relaciones) y a su procedencia o pertenencia a una de las dos esferas.

También es posible encontrar en la literatura tipologías y nominaciones en relación con los atributos de pertenencia a un nivel, ámbito o esfera estatal o societal (Börzel, 1998; Zurbriggen, 2003, 2011; Petruzzo, 2004); a veces, especificando a un actor o sector del Estado como es el gobierno (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997); o lo que se particulariza es el actor o sector de la sociedad civil, hablando de Estado y grupos de interés (Börzel, 1998; Zurbriggen, 2003, 2011); o se especifican ambos, como la pertenencia al gobierno y a los grupos de interés (Börzel, 1998; Evans, 1998; Zurbriggen, 2003, 2011); otras veces refiriéndose al Estado y a las organizaciones de la sociedad civil (Börzel, 1998), o al gobierno y las organizaciones de interés (Jordana, 1995), o a la administración y las organizaciones de interés (Jordana, 1995); incluso, autores que arriesgan o proponen un tercer ámbito como es el mercado, referido este a actores del Estado, del mercado y de la sociedad civil (Zurbriggen, 2003, 2011). Estas clasificaciones son bastante generales en relación con los atributos de los participantes de las redes de política pública.

También se puede advertir en la bibliografía una gran cantidad de tipologías de actores y organizaciones en las redes de política pública, de acuerdo con los intereses analíticos específicos de los teóricos e investigadores. Por ejemplo, es posible construir una lista con otras clasificaciones que se nota, a simple vista, son producto de observaciones un poco más específicas o delimitadas, realizadas por los autores sobre redes de política pública alrededor de campos de políticas (*policy fields*), esferas, ámbitos, sectores o territorios más concretos. Veamos:

- Actores políticos y privados (Pappi & Henning, 1998)
- Organizaciones políticas y organizaciones gubernamentales sub-centrales (Forni, 2002)
- Actores políticos y administrativos (Kenis & Schneider, 1991)
- Entidades nacionales y extranjeras (Sulbrandt, Lira & Ibarra, 2001)
- Asociaciones de productores económicos, consejos de bienestar y clubes (Knoke, 1983)
- Políticos, burócratas y grupos de interés (Thielemann, 1998)
- Agencias gubernamentales y cuerpos regulatorios (Oliver, 1990)
- Gobierno y grupos de interés (Rhodes, 2007)
- Gobierno, administración e intereses organizados (Kenis & Schneider, 1991)
- Corporaciones, ONG, entidades locales, asociaciones y cooperativas (Casellas, 2003)
- Sindicatos, grupos religiosos, organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, actores internacionales y tanques de pensamiento (Mendizábal, 2006)
- Estructuras administrativas, organizaciones de interés, agentes externos, agencias estatales, actores sociales y organizaciones de interés (Jordana, 1995)
- Organizaciones estructurales centrales y periféricas (Garavito, 2012)
- Asociaciones, federaciones, grupos de trabajo, comités (Vélez, 2008)
- Partidos políticos, gobiernos, organismos públicos y privados (Maríñez Navarro, 2007).

Todas las clasificaciones, tipologías o nominaciones mencionadas, son construcciones analíticas que utilizan los autores de redes de política pública en sus trabajos para ubicar y diferenciar a los actores de las redes, de acuerdo con unas particularidades atributivas y acorde con su pertenencia a un ámbito, sector o esfera. De manera que en esta investigación se opta por analizar en tres sentidos cómo algunos atributos de las organizaciones emergen, inciden o se ven expresados en sus relaciones con otras organizaciones. En primer lugar, se examinan los atributos de las organizaciones dependiendo de si pertenecen al Estado o a la sociedad civil (organizaciones estatales y organizaciones societales). En segundo lugar, y de manera

más particular, se observan las relaciones de las organizaciones a partir de su pertenencia a un sector, en clave de la siguiente clasificación: organizaciones gubernamentales, otras organizaciones del Estado, ONG, organizaciones sociales, organizaciones de población desplazada, organizaciones académicas; por último, otras organizaciones (cuando se trate de organizaciones que no entren en ninguno de los anteriores tipos). En tercer lugar, se analizan las organizaciones de acuerdo con su adscripción o pertenencia territorial: organizaciones municipales, organizaciones departamentales, organizaciones nacionales y organizaciones internacionales.

En cuanto a la primera orientación, esta lectura amplia posibilita realizar un análisis general, abstracto y conceptual de acuerdo con estos atributos de las organizaciones. La segunda y la tercera claves analíticas, en cambio, contienen atributos más específicos o detallados, en las que se definen unas características de acuerdo a unas particularidades concretas que tienen las organizaciones que participan en la política pública, objeto de investigación (sector y territorio); se trata, entonces, de una tipología de los atributos realizada con un conocimiento empírico previo.

Estos dos últimos niveles de análisis, por supuesto, son menos teóricos o generalizables, pero permiten hacer algunas observaciones detalladas que el análisis general entre organizaciones estatales/sociales no posibilita; por ejemplo, ver atributos y dinámicas distintas entre organizaciones estatales, o entre organizaciones sociales, de acuerdo con el sector o al nivel territorial al cual se suscriben. Una vez más, cabe precisar que estos atributos se analizan como factores dinámicos que dependen, en gran medida, de las relaciones que las organizaciones establecen en las políticas públicas. En eso consiste, y es el valor esencial del análisis interorganizacional de una política pública en perspectiva de redes.

Observar los atributos que las organizaciones tienen o adquieren en sus relaciones con otras organizaciones en la política pública, no solo es útil para tener en cuenta las particularidades de los actores que están inmersos en la red. Analizar las características atributivas de las organizaciones se conecta directamente con otros propósitos desde la perspectiva de redes. Por ejemplo, la posibilidad de examinar estos atributos en términos de la centralidad u otras posiciones que las organizaciones ocupan en la red de política pública, hablando así de organizaciones centrales y organizaciones periféricas (Garavito, 2012), incluso de organizaciones intermedias. O de las lecturas que se pueden hacer de los roles que juegan las organizacio-

nes en las políticas públicas, dependiendo o cruzando estos roles con los atributos de las organizaciones. También resulta interesante fijar la mirada en las equivalencias y similitudes, al igual que en las diferencias que se pueden observar entre organizaciones, dependiendo de su lugar en la red y de sus atributos, en términos del establecimiento de esas similitudes y diferencias de acuerdo con las posiciones y los roles de las organizaciones en la red interorganizacional de política pública.

Estos últimos elementos de análisis, que se pueden leer acompañados de los atributos organizacionales, hacen parte de la segunda categoría derivada o categoría de segundo orden de las *relaciones entre organizaciones*.

La posición y los roles de las organizaciones

Esta categoría de segundo orden o derivada guarda una gran relación con la anterior. Desde la perspectiva de redes, los atributos son rasgos de las organizaciones, perfectamente modificables, dinámicos o cambiantes, de acuerdo con las posiciones y los roles que tienen las organizaciones en una red. En línea con Gulati & Gargiulo (1997), la posición que una organización tiene en la estructura global de la red es uno de los dos mecanismos principales del ARS a la hora de analizar a los integrantes de la red. A esto se han referido autores como Granovetter (1992; citado por Gulati & Gargiulo, 1997, p. 7), mediante conceptos como *structural embeddedness* o «arraigo estructural», a través del cual se captura la información sobre la posición que una organización ocupa en la estructura global de la red.

Es importante recordar que un análisis de la posición y los roles de las organizaciones en una política pública, desde una perspectiva de redes, parte de reconocer el carácter descentralizado y antijerárquico de las políticas públicas, especialmente intentando superar los enfoques racionalistas *top-down* o estadocéntricos de la administración pública tradicional —apoyados en la lógica racionalista de la organización del Estado, inspirada en Weber y Fayol— (Roth, 2004).

Desde otra óptica, algunas lecturas endógenas y otras exógenas al enfoque de redes han llevado el asunto al otro extremo, ubicando esta perspectiva casi en una matriz sociocéntrica (Roth, 2004) de las políticas públicas, y han asumido las redes de política pública, bien sea desde un punto de vista explicativo, o bien desde un punto de vista normativo, algo así como un «vaciamiento» del papel del Estado, a partir del poder del mercado y los

intereses societales y económicos organizados, en detrimento de la otrora potestad dominante del gobierno en la toma de decisiones y en la hechura de las políticas públicas (Zurbriggen, 2011). Conforme con estas lecturas, el Estado ha sido erosionado desde arriba por la interdependencia internacional; desde abajo por la mercantilización y, a los lados, por agencias y diversas especies de organismos paraestatales (Rhodes, 2007), generando así un desplazamiento, descriptivo o prescriptivo, de la posición central del Estado y su rol sociopolítico dominante en las políticas públicas, hacia una nueva centralidad y dominación de la sociedad y el mercado.

Una perspectiva más medida, interesante y con mayor potencial descriptivo y explicativo (incluso normativo) es la que asumen muchos otros teóricos e investigadores de las redes de políticas públicas, a partir de una lectura intermedia o mixta (Roth, 2004) sobre la posición y los roles de las organizaciones estatales, societales y del mercado en las políticas públicas, al identificar que si bien el Estado ya no es el único actor en la toma de decisiones y en la hechura e implementación de las políticas públicas, sí juega un papel central en ellas.

En consecuencia, toda una gama de autores de las redes de políticas públicas genera un cúmulo de literatura en la que se encuentra que el Estado, especialmente el gobierno, ocupa una posición central (Petruzzo, 2004) en un sistema multicéntrico propio de las redes conformadas en torno a un sector (Benson, 1982), dominio (Laumann y Knoke, 1987) o comunidad de políticas públicas (Jordan y Richardson, 1983; Mény, 1989), todos ellos citados por Kenis & Schneider (1991). Por ejemplo, teóricos influyentes como Jordana y Peters (citados por Rhodes, 2007) desafían la idea del debilitamiento estatal y el poder absoluto de las organizaciones de interés. Para Jordana (1995), el Estado sigue teniendo un destacado papel en las políticas públicas, así ya no se trate de un control jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, por lo cual anima a reconsiderar la hipótesis de que [el Estado] no es otra cosa que un espacio de concentración y confrontación de élites políticas y sociales, más aún cuando hay serias dudas sobre el control continuo que esas élites pueden ejercer en los procesos políticos (Jornada, 1995). Por su parte, Peters (2000; citado por Rhodes, 2007) prefiere hablar de una transformación del rol del Estado en las políticas públicas, en vez de su debilitamiento o disminución.⁴

4 Incluso, este *rescate* o valoración de la importancia del Estado como actor en las redes de políticas públicas tiene posturas de corte normativo, como la de Zurbriggen (2011), quien

Estas lecturas intermedias desde el enfoque de redes son las más convenientes para esta investigación, en términos de evitar perspectivas extremistas en relación con las posiciones y con los roles de las organizaciones estatales y societales en la política pública que aquí es analizada; esto es, tener abierta la investigación a la posibilidad de encontrar diferentes y cambiantes posiciones y roles de las organizaciones en la red de política pública.

Hecha esta precisión teórica, es posible observar en la literatura sobre redes de política pública una extensa referencia a las posiciones y roles de los actores. Algunas de ellas pueden ser referenciadas en este apartado, como orientaciones conceptuales para el análisis en correspondencia con la categoría que aquí se viene desarrollando.

Es posible hallar en varios autores de las redes de política pública, dispositivos conceptuales, clasificaciones o claves analíticas para estudiar las posiciones de las organizaciones en la red. Algunos ejemplos vienen bien para construir el instrumental conceptual para dotar de sentido teórico a las posiciones de las organizaciones en la estructura de la red. Petrizzo (2004, p. 9) plantea medidas de *centralidad*, *intermediación* y *cercanía* de los nodos o actores en la red. Casellas (2003, p. 272) propone analizar la *multi-centralidad* y la *horizontalidad*. Jordana (1995), quien cita a Hérítier (1993), Scharpf (1993) y Knoke (1990), plantea la existencia de «mecanismos de entrada y salida» de la red. Evans (1998) alude la importancia de estudiar el grado de *inclusión/exclusión* de la red de política pública, a través de dispositivos conceptuales como los ya formulados por Hugh Hecló con las *redes temáticas* (*issue networks*) como redes generalmente abiertas, flexibles e informativas; y los formulados por Rod Rhodes con las «comunidades de políticas» (*policy communities*) como redes más cerradas y con gran poder de decisión sobre un dominio de política (*policy domain*); a su vez, se explora, en estos dos tipos de redes, los “centros de toma de decisiones”, las “interdependencias verticales” y las “articulaciones horizontales” (Evans, 1998, p. 245), así como los niveles “centrales” y “periféricos” de la red “con influencia” o “sin influencia” en las políticas públicas (Evans, 1998, p. 248).

manifiesta la importancia de que este actor sea central en las políticas públicas, especialmente en contextos de débil tradición institucional y paralela cooptación estatal por intereses corporativizados y élites económicas, como sucede en los países latinoamericanos.

Los anteriores conceptos dan cuenta de la gran variedad de opciones que se pueden encontrar al momento de examinar las posiciones de las organizaciones en la red de política pública. Como se ha insistido a lo largo de este apartado, las posiciones definen necesariamente unos roles de las organizaciones, a partir del lugar que estas ocupan en su sistema de relaciones de política pública. Algunos autores se refieren a estos roles. Knoke (1983), por ejemplo, evidencia la existencia de roles de apadrinamiento (*organization sponsorship*); Jordana (1995), basado en el carácter heterogéneo interno del Estado, descarta la idea tradicional de entenderlo como un actor que siempre ocupa lugares de centralidad en la red, lo que deriva en la posibilidad de encontrar múltiples roles y posiciones de los agentes estatales en las políticas públicas.

Retomando la clasificación entre comunidades de políticas y redes de asuntos, Evans (1998) propone que los indicadores de centralidad y grado de inclusión/exclusión de las redes permiten identificar en la estructura reticular actores con posiciones y roles *débiles* (por los cual deben aliarse con otros grupos para ganar aceptación), así como actores fuertes con posiciones y roles *dominantes* que les permiten imponer y ejecutar sus visiones de la realidad. Pappi & Henning (1998) plantean que en las democracias modernas se genera una división del trabajo que hace que en cada dominio de políticas públicas existan actores emergentes (*consequential actors*) que complementan, en la red, los tradicionales titulares de cargos gubernamentales. Finalmente, Kenis & Schneider (1991) se refieren a la existencia de actores con poder de veto.

Estos son algunos de los roles que las organizaciones pueden desempeñar en las redes de políticas públicas, a partir de las posiciones que las mismas ocupan en la estructura global de la red. Si bien esta es una muestra de la generosa producción conceptual existente entre autores y teorías del enfoque de redes y en la teoría interorganizacional, referida a las posiciones y roles que ocupan y desempeñan las organizaciones en las redes, se ha podido observar en la revisión teórica realizada, que en la mayoría de los casos estas clasificaciones, taxonomías, conceptualizaciones y nominaciones sobre las posiciones estructurales y los roles de las organizaciones en la red no vienen acompañadas de las herramientas metodológicas adecuadas o necesarias para identificar de manera precisa esas posiciones y roles en la estructura de la red. En razón a esto, se hace necesario acceder a los instrumentales que favorezcan construir esta información de manera precisa.

Esta observación concuerda con los llamados de atención ya efectuados por autores como, Brandes et. al. (1999) y Evans (1998), quienes reconocen en el «análisis formal de redes», una posibilidad para analizar las posiciones, vínculos y roles en la estructura de la red (Evans, 1998), a través de los programas de ordenador desarrollados por el análisis formal de redes, con los cuales es posible calcular las posiciones y los roles de los actores en la red, a través de medidas de centralidad, densidad, equivalencia, entre otras, así como de representar gráficamente estas posiciones por medio de programas desarrollados específicamente para ello (Brandes, *et al.*, 1999).

En este sentido, adquieren valor en esta investigación las aportaciones hechas por el ARS, a través no solo de los *software* (Ucinet, Netdraw, entre otros) que permiten procesar metodológicamente la información y representarla a través de matrices, tablas y sociogramas o grafos, o de los datos generales que se pueden extraer de la red (densidad, tamaño, vínculos), sino también, y más importante aún, de la caja de herramientas conceptuales que el ARS ha desarrollado para analizar, entre otros elementos, las posiciones y los roles de las organizaciones en la estructura de la red.

Para la subcategoría que se viene dotando de sentido teórico en este apartado, devienen fundamentales dos aspectos importantes del ARS; por un lado, el análisis de posiciones y roles sociales y, por el otro, el análisis de la centralidad y el poder de los nodos⁵ en la red (Hanneman, 2010; Velásquez y Aguilar, 2005).

Relativo a las posiciones y los roles de los actores en las redes, el ARS insiste, al igual que el enfoque de redes y la teoría interorganizacional, en la idea de concebirlos como productos inherentemente relacionales (Hanneman, 2010h). No obstante, el ARS permite identificar empíricamente, y de una manera muy particular, esas posiciones y roles a través de datos estructurales de redes. De acuerdo con Hanneman, en este tipo de análisis las posiciones y roles de los actores se estudian y se entienden a partir de la similitud que tienen en materia de relaciones con otros actores; es decir, de manera general, esta orientación analítica se podría definir con una premisa general: «dos actores ocupan la misma posición o rol en la medida en que sus relaciones con otros actores son las mismas» (Hanneman,

5 Los nodos son un término propio del análisis formal de redes, que se refiere a los actores (individuales o colectivos) de la red. Para esta investigación, un nodo equivale a una organización.

2010h, p. 5). Esta proposición es precisada en dos aspectos: primero, en cuanto la definición concreta de cuáles relaciones y entre quiénes son las más importantes analíticamente a la hora de definir posiciones y roles en la red; segundo, en cuanto a la especificidad de la idea de similitud.⁶

Para hacer más detallado este análisis, los estudiosos del ARS se han valido de herramientas conceptuales como la *equivalencia*, planteando tres tipos específicos de similitudes a partir de las cuales se pueden examinar posiciones y roles sociales en la red: a) la equivalencia estructural, cuando dos actores tienen exactamente las mismas relaciones con todos los otros actores;⁷ b) la equivalencia automórfica, cuando se identifican grupos de actores estructuralmente idénticos o con sistemas de relaciones iguales; y c) la equivalencia regular, cuando dos actores tienen el mismo perfil de lazos o vínculos con otros actores, sin ser los mismos actores con los cuales tienen esas relaciones (es decir, sin ser estructuralmente equivalentes) (Hanneman, 2010h).

Ahora, en relación con la centralidad y el poder, es posible afirmar que se trata de dos variables analíticas del ARS que ayudan a complementar en esta investigación el estudio de las posiciones y los roles que ocupan las organizaciones en la red de política pública. Si bien no es un objetivo de esta investigación realizar un análisis detallado del poder ni acudir a un concepto muy elaborado filosófica o políticamente del mismo, sí se considera importante, por lo menos, tener en cuenta las premisas del ARS vinculadas a la forma de entender el poder como un aspecto social inherentemente relacional; es decir, que un actor, individuo, institución, o para el caso de esta investigación, una organización, no tiene poder en abstracto, sino siempre y cuando pueda ejercer influencia sobre otros: «el poder de ego es la dependencia del alter y viceversa» (Hanneman, 2010f, p. 4).

En lo referido a la centralidad, el ARS plantea cómo las posiciones estructurales favorables (centrales), son determinantes en las oportunidades que se les presentan a los nodos en la red; por ejemplo, en términos de intercambios de recursos. Para examinar estas posiciones estructurales favora-

6 Hanneman (2010) plantea que la precisión de cuáles relaciones y qué tipos de similitud importan, depende de los objetivos de cada investigación y de lo que esta desee analizar.

7 De acuerdo con Hanneman (2010), al ser tan difícil encontrar una equivalencia estructural plena o absoluta entre dos actores, esta similitud ha sido estudiada mejor en términos del «grado de equivalencia estructural» (Hanneman, 2010h, p. 7).

bles, el ARS se ha dotado de unas herramientas conceptuales a través de las cuales puede hacer un análisis detallado de la centralidad, examinando tres tipos: a) centralidad de grado, analizando específicamente la cantidad de vínculos, lo cual puede llevar al actor a tener posiciones privilegiadas en la red; b) la centralidad de cercanía, observando las distancias geodésicas y los vínculos directos e indirectos de un actor con los demás; y, c) la centralidad de grado de intermediación, analizando las posiciones privilegiadas que ocupan ciertos actores en la red, situados entre caminos geodésicos, los cuales les da poder sobre los actores entre los cuales intermedian (Han-neman, 2010f, pp. 4-13).

Si bien se tienen a la mano estos sofisticados dispositivos conceptuales para leer las posiciones y las centralidades de las organizaciones, en este estudio se hace un análisis, sobre todo, general, de las posiciones y la centralidad de las organizaciones en la red; por consiguiente, no se examinan en detalle los tipos de equivalencia o de centralidad, por cuanto exceden, para el caso, los límites analíticos definidos.

Finalmente, como se ha repetido una y otra vez, los atributos, las posiciones y los roles de las organizaciones en las redes de política pública, aquí se leen en sus nexos con otras organizaciones. Ahora, hilvanando categorías, resulta necesario preguntarse específicamente por los tipos específicos de relaciones. Esta es la subcategoría que se dota de sentido conceptual en el siguiente apartado.

Los tipos de relaciones

En el enfoque de redes también se expone la existencia de diferentes tipos de relaciones que se dan al interior de las redes, y se observan aspectos concretos de las relaciones; por ejemplo, el nivel de confianza y la fortaleza para vincularse a una acción colectiva; o el grado de formalidad de las relaciones (Mariñez Navarro, 2007), la estabilidad de las relaciones (Börzel, 1998), la reciprocidad de las relaciones (Scharpf, 1993; Sulbrandt, Lira & Ibarra, 2001), las pautas de interacción, los intercambios laterales, la voluntariedad en las relaciones, la dependencia de poder y la colaboración informal entre organizaciones (Sulbrandt, Lira & Ibarra, 2001), entre otros aspectos.

A la existencia de diferentes tipos de relaciones, se suman múltiples tipologías de relaciones, las mismas que dependen de las variables que se pretendan examinar. Por ejemplo, en relación con las formas de coordinación, y a la mediación formal o jurídica que se da en las relaciones en las redes de política pública, es posible hablar de dos tipos de redes: de «coordinación mediada» y de «coordinación no mediada o voluntaria» (Sulbrandt, Lira & Ibarra, 2001, p. 4). En este sentido, cada estudio de redes establece los tipos de relaciones que desea observar. Esta investigación privilegió un interés por dos tipos: 1) relaciones de cooperación, y, 2) relaciones de conflicto. Estas han sido trabajadas por diversos autores a lo largo de una extensa literatura.

Las relaciones cooperativas o de cooperación en las redes de política pública han sido objeto de estudio —de distintas formas y con diferentes grados de profundidad— por autores europeos y estadounidenses (Knoke, 1983; Oliver, 1990; Kenis & Schneider, 1991; Gulati & Gargiulo, 1997; Kraats, 1998; Börzel, 1998; Klijn & Koppenjan, 2000; Sulbrandt, Lira & Ibarra, 2001; Borgatti & Foster, 2003; entre otros), así como por otros autores más cercanos a los contextos latinoamericano y colombiano (Zurbriggen, 2003; Casellas, 2003; Mariñez Navarro, 2007; Vélez, 2007; Garavito, 2012, entre otros).

Teóricos como Kenis & Schneider (1991) plantean que la dispersión de recursos y la dependencia de los actores frente a otros, estimula la generación de relaciones de cooperación y de intercambio como estrategias de los actores para movilizar y acceder a recursos. Gulati & Gargiulo (1997) indican la formación de parejas de socios que cooperan entre sí para acceder a recursos, minimizando costos y riesgos de oportunismos. De acuerdo con Oliver (1990), hay teorías que señalan que, ante la escasez de recursos, las organizaciones tienden a cooperar entre sí, mientras otras perspectivas indican todo lo contrario; es decir que, en dichas situaciones, predominan ejercicios de dominación y control de unas organizaciones sobre otras. La escasez y la no competencia siempre configuran un escenario posible en las redes de políticas.

También se ha observado que las relaciones de cooperación no se dan necesariamente por sentimientos altruistas y filantrópicos, sino por intereses racionales particularistas de las organizaciones; por ejemplo, Knoke (1983) señala que la cooperación puede llegar a ser más un marco norma-

tivo para buscar metas particulares, en lo que él denomina un ejercicio de «cooperación antagónica», en la cual los actores negocian esfuerzos de cooperación en función de sus propios intereses racionales.

Autores más cercanos al estudio de las redes de política pública en América Latina y Colombia ofrecen varias pistas para el análisis de las relaciones de cooperación. Es el caso de Mariñez (2007), quien observa que las relaciones cooperativas en las redes de política pública son generalmente producto de acuerdos tácitos entre los actores y tienen la capacidad de mantenerse en el tiempo gracias a la colaboración entre las partes. Por su lado, el profesor colombiano Vélez Cuartas (2007) plantea, desde un interesante punto de vista a nivel metodológico y analítico, la conveniencia de no partir, en el análisis de las redes de política pública, de la existencia *per se* de relaciones cooperativas, democráticas y armoniosas, ya que, en ocasiones, la existencia de estas redes y las relaciones de cooperación son más el reflejo de las interdependencias que se generan entre actores en la acción pública, más que un producto de la democratización y el desarrollo de relaciones paritarias.

De acuerdo con lo anterior, se toman estos insumos conceptuales para observar en este estudio las relaciones de cooperación entre organizaciones en la política pública, objeto de estudio, teniendo presente que dichas relaciones cooperativas pueden ser producto de las solidaridades o de los intereses racionales y maximizadores de las organizaciones; en todo caso, constituyen un reflejo de la dinámica de interdependencia de recursos entre actores en las redes de política pública.

En cuanto a las relaciones conflictivas o de conflicto en las redes de política pública, también han sido objeto de indagación, por un catálogo amplio de autores, quienes las han abordado de distintas formas y con diferentes grados de profundidad. Es el caso de autores como Oliver (1990), Evans (1998), Börzel (1998), Klijn & Koppenjan (2000), Borgatti & Foster (2003), Rhodes (2007), Porras (2001) y Vélez (2008), entre otros. Este último autor manifiesta que el conflicto puede estar presente en las dinámicas de interdependencia e intercambio de recursos entre organizaciones en las redes de política pública. En este orden de ideas, y como indica Oliver (1990), las relaciones recíprocas y cooperativas, basadas en compromisos mutuos, pueden transformarse en relaciones conflictivas, si se llegan a generar asimetrías en la competencia por el poder y en el control de la red por parte de determinadas organizaciones.

Añádase a lo anterior la observación aguda que realiza Evans (2001) al señalar que las redes de política pública deben ser vistas como lugares de lucha entre intereses e ideas, en las cuales es muy posible que se generen conflictos en torno a las competencias y a las relaciones de poder dinámicas.

Teniendo en cuenta estas recomendaciones conceptuales de los autores, las pesquisas que se realizan en esta investigación, en torno a los dos tipos de relaciones definidos, deben estar más que atentas a la dinámica relacional entre organizaciones, que puede fluctuar entre escenarios de cooperación y de conflicto, pudiendo predominar, en algunos momentos, un tipo de relaciones y, en otros momentos, presentarse de manera simultánea.

Intercambios y tipos de recursos en las relaciones

Uno de los aspectos más estudiados en las redes de política pública es la dinámica de intercambio de recursos entre las organizaciones situadas en la red. Desde diferentes orillas teóricas, y a veces con planteamientos divergentes, se investigan los mecanismos que orientan estos intercambios: reglas, rutinas, vínculos informales, relaciones organizacionales, entre otros (Jordana, 1995).

Es posible hallar algunos puntos comunes entre los teóricos cuando hablan de los intercambios de recursos en las redes, por ejemplo, ante el hecho de que las organizaciones involucradas en redes de política pública deben asegurar recursos que son controlados por otras organizaciones (Knoke, 1983). También es un común denominador afirmar que a través de estos intercambios de recursos las organizaciones procuran alcanzar sus fines e intereses en las políticas públicas (Thielemann, 1998). Otra idea fundamental sobre la cual hay algunos consensos tiene que ver con el hecho de que en las redes de política pública se generan relaciones en las que se comparten, pero, también se compite, por recursos escasos. Este es un punto importante,⁸ puesto que una de las consecuencias de los intercambios de recursos es la dependencia que generan unas organizaciones sobre otras (Mindlin & Aldrich, 1975), aunque es muy difícil que una organización sea totalmente independiente o totalmente dependiente de otra,

8 Que supera la idea, a veces ingenua, de que las redes solamente se generan en ambientes de cooperación y horizontalidad.

o, como afirma Vélez (2008), «ninguna organización está completamente autocontenida» (p. 5).

De acuerdo con Pappi & Henning (1998), la conceptualización de las dependencias que generan estos intercambios de recursos tiene una larga tradición en los estudios de redes de políticas; abundan, al igual que con el mismo concepto de red, las metáforas que pretenden explicarlas. De ahí que sea posible referenciar un gran acervo de autores que se han ocupado de estudiar estos asuntos.

A nivel mundial, la teoría interorganizacional⁹ ha realizado diversos planteamientos en torno a las interdependencias de recursos que se generan entre organizaciones. Autores como Coleman (1988), Granovetter (1985) o Lazega (2001) son emblemáticos (Pina-Stranger, 2012). Otros autores reconocidos son Yuchtman & Seashore (1867) y Aldrich (1971) que han abordado la competencia por recursos escasos (Mindlin & Aldrich, 1975). Levine & Blanco (1961), Cook (1977), Aldrich & Whetten (1981) y Benson (1982) han sido académicos representativos en el estudio de los vínculos entre organizaciones y sus estrategias para influir en los procesos de cambio (Klijn & Koppenjan, 2000).

De estos autores y trabajos pioneros, se han derivado otros estudios más recientes; en estos han proliferado distintas variables a la hora de estudiar los intercambios y tipos de recursos por los cuales compiten o comparten las organizaciones en las redes de política pública. Para esta investigación resultan fundamentales, además de las ideas básicas ya planteadas, las siguientes orientaciones conceptuales que le dan mayor especificidad al análisis de los intercambios de recursos.

Algunas de estas orientaciones son tomadas como referente general, en razón a que no se profundiza suficientemente en ellas, pero se tienen presentes como guías para hacer la lectura de los recursos. Por ejemplo, Vélez (2008) llama la atención sobre la importancia de tener en cuenta, en el análisis estructural de la red, cómo los intercambios de recursos pueden generar centralidades y cohesiones entre organizaciones, que eventualmente generan estructuras de control. También es valiosa la orientación para el análisis de los recursos que proporciona Knoke (1983) cuando se-

9 También referenciado por los autores como «enfoque interorganizacional» (Klijn & Koppenjan, 2000) o «estudios interorganizacionales» (Vélez, 2008).

ñala cómo la diversificación de las fuentes de recursos de las organizaciones les genera mayor autonomía; es decir, entre más dependa una organización de otra, más disminuido se verá su grado de autonomía en la red. Para este autor, el grado de autonomía genera una mayor propensión de la organización a ser más exitosa en el logro de sus objetivos (Knoke, 1983). Pappi & Henning (1998), por su parte, proponen diferenciar entre intercambios de recursos en momentos específicos, de otros intercambios que son más permanentes, y cómo esta variación en la frecuencia de intercambios afecta la dinámica entre organizaciones en la red. Finalmente, Klijin & Koppenjan indican cómo unas organizaciones pueden llegar a ejercer poder de veto en la red, bloqueando procesos de intercambios mediante la retirada de sus recursos.

A las anteriores orientaciones se suman otras que ofrecen una mayor contribución para la conceptualización de la categoría de *intercambio y tipos de recursos* de esta investigación.

Uno de estos referenciales conceptuales complementa la categoría que aquí se está conceptualizando y la categoría sobre los atributos de las organizaciones, ya que permite ver dinámicas distintas o específicas en los intercambios de recursos entre organizaciones estatales y organizaciones sociales.

Refiriéndose a las organizaciones estatales, autores como Sulbrandt, Lira & Ibarra (2001) afirman que las redes de políticas públicas poseen dinámicas particulares en relación con las redes privadas, debido a que en las primeras la voluntariedad de la participación y el intercambio de recursos puede ser relativa, en primer lugar, porque pueden ser redes basadas en obligaciones legales derivadas de una autoridad superior, y, en segundo lugar, porque las organizaciones del Estado cuentan con unos recursos especiales (legales, políticos, administrativos, etcétera) que necesitan otras organizaciones no estatales (del mercado o sociales) para participar en las políticas públicas.

Algo similar plantean Klijin & Koppenjan (2000) cuando aseveran que la teoría de redes de políticas públicas supone que los gobiernos tienen unas características especiales, en términos de recursos, y en relación con los demás actores de las políticas, características que les proporcionan ventajas a la hora de ocupar posiciones privilegiadas en la red. Lo anterior, en el entendido de que en la mayoría de los casos las organizaciones gu-

bernammentales cuentan con presupuestos considerables, con personal, con poderes legales y político-administrativos especiales, con acceso a medios de comunicación y con el monopolio del uso de la fuerza y la legitimidad democrática, entre otros. No obstante, también tienen desventajas y límites en el uso de los recursos; a menudo, no pueden elegir libremente con cuáles organizaciones compartir recursos o negociar; por tanto, están obligadas, por reglas y procedimientos de buen gobierno y transparencia, a mostrar un comportamiento ejemplar; así mismo, son vigiladas permanentemente por las organizaciones sociales y los medios de comunicación, además de que sus acciones deben combinar eficiencia, eficacia y democracia, por lo cual deben estar respaldadas por otras organizaciones estatales y de la sociedad civil.

Para complementar este punto acerca de los intercambios de recursos en las organizaciones estatales, también son relevantes las indicaciones de Porras (2001) cuando afirma que, en gran parte, la dinámica de redes en las políticas públicas es producto de una transformación del Estado, en términos de la transferencia de recursos del nivel nacional al subnacional o internacional, lo cual puede ser precisado, para los fines de esta investigación, así como la participación de recursos de organizaciones públicas internacionales, organizaciones privadas y organizaciones sociales de carácter internacional, nacional y local.

Respecto a las organizaciones sociales, Knoke (1983) señala algunas particularidades respecto a las posibilidades de participación de este tipo de organizaciones en redes de intercambios de recursos en las políticas públicas, afirmando, por ejemplo, que dichas organizaciones se articulan a la red intentando buscar recursos que no pueden generar autónomamente (información técnica, política y legal, asistencia financiera, acceso a tomadores de decisiones políticas, entre otros). En ese proceso, las organizaciones entran a hacer parte de lo que el autor denomina «relaciones de patrocinio», como un flujo regularizado de recursos de una organización pública o privada hacia la organización social. Sin embargo, como este mismo autor llama la atención, la dependencia de un solo flujo de recursos puede generar pérdida de autonomía para las organizaciones, y, para el caso de las organizaciones sociales, esta puede ser una tendencia muy frecuente. No obstante, es posible que las organizaciones sociales lleguen a diversificar sus fuentes como una forma de conservar su autonomía. Además, es necesario tener en cuenta que este tipo de organizaciones también cuentan

con recursos (legitimación, información, capacidad de movilización, personal, aunque no pago, entre otros), que pueden ser útiles en los ejercicios de intercambios de recursos para poder generar unas condiciones más de interdependencia que de dependencia en la red de política pública.

Finalmente, en relación con esta categoría sobre los *intercambios y tipos de recursos en las relaciones*, hay tres premisas adicionales que se tienen en cuenta a la hora del análisis.

En primer lugar, como afirma Vélez (2008), los recursos que poseen, generan e intercambian las organizaciones en las redes políticas públicas no son solo económicos; de hecho, los teóricos han sugerido la existencia de gran diversidad de recursos. Por ejemplo, Pfeffer y Salancik (1978; citados por Vélez, 2008) definen tres tipos básicos en los cuales pueden resumirse los demás: económicos, información y legitimidad. Estos tres tipos de recursos son referentes para esta investigación, sin negar la posibilidad de identificar otros.

En segundo lugar, y relativo al tema de los recursos, como afirman Knigh (1992; citado por Klijn & Koppenjan, 2000), «La falta de un agente dominante no implica que los recursos se distribuyen por igual entre los actores» (p. 147); es decir, la interdependencia de recursos no necesariamente implica total horizontalidad de las organizaciones en la red de política pública, por lo cual pueden seguir existiendo centralidades o posiciones privilegiadas, a partir de los recursos, los intercambios y las interdependencias que a través de estos se generan entre organizaciones.

En tercer y último lugar, como lo manifiesta Knoke (1983), es necesario tener presente que los recursos pueden llegar a ser la base del poder potencial de una organización, pero no determinan por completo su capacidad de influir en los acontecimientos en una red de política pública, ya que en las organizaciones operan también otros factores fundamentales, tanto internos como externos; para citar: la identidad, la solidaridad, los intereses, los marcos en las que están imbuidas, entre otros. En un sentido similar, pero más estructural, se tiene en cuenta, además, que la dinámica de intercambio de recursos es una variable importante en el estudio de las redes de política pública, pero no es la variable explicativa de todos los acontecimientos de la red; por ello, en este estudio constituye una importante categoría de análisis, más no es la única.

Los escenarios de las relaciones

La identificación, selección y revisión de literatura teórica realizada en esta investigación sobre el enfoque de redes permite observar que para los estudiosos de las *policy networks* no es una prioridad preguntarse por los escenarios de consolidación de las redes en una política pública. La categoría analítica de escenarios, a diferencia de otras categorías como los intercambios e interdependencias de recursos, o los tipos de relaciones que son fundamentales en el enfoque de redes, no resulta ser una categoría muy conceptualizada; por ende, lo que se pueda decir respecto a los escenarios, desde los autores de este enfoque, es muy poco.

Es muy posible que esto sea producto de la misma tendencia, es decir, no solo del enfoque de redes, sino también de otros enfoques pospositivistas —como el neoinstitucionalismo (Ostrom, Peters), el enfoque de coaliciones promotoras (Sabatier) o los enfoques argumentativos discursivos (Fischer), narrativos (Roe) y retóricos (Majone)— que pretenden superar la lectura analítica clásica por etapas del enfoque secuencial, a través del ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) como su principal herramienta metodológica, e intentando reconstruir el proceso de políticas públicas como un todo. Sin embargo, estos enfoques descuidan el hecho de que el proceso de las políticas públicas también está construido en espacios concretos, en los cuales se dan frecuentemente subprocesos con características muy particulares —dentro del proceso mismo de la política pública— en los cuales y entre los cuales se presentan diferentes tipos de relaciones e intercambios de recursos para analizar desde la perspectiva de redes; o diferentes arreglos institucionales, coaliciones de militancia y argumentos, si se quisieran analizar los factores explicativos de los otros enfoques.

No se trata de volver al análisis causalístico y lineal por etapas de las formulaciones secuenciales positivistas ni de segmentar el proceso de políticas públicas en microespacios de la política. Se trata, más bien, de identificar, por lo menos en esta investigación, unos lugares concretos de la política pública en los cuales confluyeron las organizaciones participantes y donde tuvieron lugar diferentes tipos de relaciones, roles e intercambios de recursos, que examinando analíticamente las dinámicas internas al interior de esos escenarios, y entre esos escenarios, permita decir cosas importantes en términos de cómo se mantienen o cambian las relaciones entre organizaciones en un proceso de política pública, de acuerdo con el escenario en

el que se expresan esas relaciones, teniendo en cuenta que cada uno puede tener características distintas que terminen por afectar la dinámica relacional de las organizaciones en el proceso de política pública.

Entre las escasas referencias conceptuales que la literatura de redes de política pública, redes interorganizacionales y análisis de redes sociales ofrece para respaldar teórica y metodológicamente un abordaje de los escenarios en los cuales se dan las relaciones entre organizaciones, se pueden rescatar los planteamientos de algunos autores. Por ejemplo, Petrizzo (2004), sin ofrecer mucho desarrollo conceptual al respecto, alude la configuración de «entornos políticos» y «arenas políticas» en las políticas públicas, en los cuales los actores son objetivamente identificables y a partir de los cuales es posible analíticamente la «disección del hecho político», con el fin de ilustrar cómo se mueven los actores mientras se desplazan en una misma red o entre varias. También Zurbriggen hace alusión a las «arenas de políticas», pero agrega una configuración, «espacios de relación», haciendo referencia a los lugares en los cuales se expresan los actores, bien sea en lo que teóricamente se ha denominado «sub-sistemas de políticas» (*policy sub-system*) o «redes de asuntos» (*issue networks*); sin embargo, sobre los dos primeros términos no hay una conceptualización por parte de la autora; y frente a los dos segundos, que no son de su cuño, se trata de conceptos mucho más amplios, que se refieren, sobre todo, a la existencia de redes (más precisamente dos tipos de redes) con baja o alta receptividad frente a la participación de actores en una política pública, y articulada a un tema en particular, pero que en su desarrollo conceptual (a cargo de autores como Paul Sabatier, Hugh Hecló y, más recientemente, Marsh y Rhodes) no se refieren a escenarios específicos.

En el rastreo, selección y fichaje de literatura sobre redes de política pública realizado en el marco de esta investigación, que comprende más de ochenta documentos, que de diferentes maneras aportan a la construcción los referentes conceptuales para dotar de sentido las categorías analíticas, los únicos autores que plantean teórica y metodológicamente una idea cercana a la categoría de escenarios son Kenis & Schneider (1991). Estos estudiosos de las redes de políticas públicas proponen que el enfoque de redes se puede combinar con el ciclo de las políticas, identificando redes, y cambios en las redes, en las diferentes etapas de las políticas públicas. En sus propios términos:

«Las redes de políticas públicas también pueden ser analíticamente relacionadas con las diferentes fases del desarrollo de políticas, tales como la definición cuestión, la construcción de la agenda, la formulación e implementación de políticas. No todos los problemas o cuestiones se transforman en un problema de política pública. Con el fin de ser considerado como un estado o situación problemática que pueda ser abordado mediante intervención de política pública, un problema tiene que ser puesto en la agenda gubernamental. La construcción de la agenda puede pasar por encima de los debates en el público y en los medios de comunicación, pero muy a menudo las cuestiones de política son resucitadas y definidas dentro de las redes restringidas de actores en las que habitualmente están involucradas. Estos actores, o partes de ellos, también pueden formular y aplicar una política determinada. Pero las redes que quedan integradas en el tiempo, que abarcan todo el proceso de la política, no se pueden esperar generalmente. Puede haber otras situaciones en las que las redes de formulación e implementación difieren marcadamente de las redes que iniciaron el asunto de política pública. La estabilidad o el cambio de las redes de políticas públicas en términos de acceso, reposicionamiento y salida de los actores, dentro de los ciclos de políticas, es una cuestión empírica que no puede determinarse a priori. Si hay tipos estructurales de redes de políticas con claras diferencias en el rendimiento o no, es una pregunta interesante para futuras investigaciones. Para identificar y medir tales estructuras, el análisis de redes podría ser una valiosa herramienta estructural». (Kenis & Schneider, 1991, p. 43).¹⁰

Si bien la presente investigación no combina en sentido estricto el enfoque de redes con el enfoque secuencial, o, si se quiere, un análisis desde la perspectiva de redes con un análisis cíclico del proceso de la política pública, sí define unos escenarios específicos que son representativos como lugares concretos en los cuales se establecen relaciones entre organizaciones en la política pública, objeto de estudio, que conforman escenarios del proceso de política pública; eventualmente, podrían ser asociados a etapas, fases o momentos de formulación, toma de decisiones e implementación.

Para analizar las relaciones entre organizaciones, esta definición de escenarios concretos de la política pública se justifica no solamente en términos conceptuales, sino también metodológicos, ya que permite a la inves-

10 Traducción propia del original.

tigación contar con una categoría delimitadora de los lugares en los cuales se realizan las pesquisas en torno a las relaciones entre organizaciones, definiendo de esta forma, sistemas relacionales o redes por espacios concretos de la política, y no una sola red por todo el proceso de la política pública. Esto se hace teniendo en cuenta la dificultad metodológica y analítica de ubicar todas las relaciones como si fueran iguales en un mismo proceso (graficado a través de una sola red), sin deslindar las coordenadas de espacio y tiempo en las cuales tuvieron lugar las relaciones, y que, analíticamente, permiten verlas con detalle en momentos y lugares concretos de la política, así como los cambios de esos sistemas relacionales entre escenarios y en tiempos diferentes, mediante un ejercicio de comparación.

Los mismos Kenis & Schneider, junto a autores como Brandes, Raab y Wagner (1999), apoyan este tipo de precisiones metodológicas y analíticas, teniendo en cuenta los impactos positivos que pueden traer para la investigación; por ejemplo, optimizar las formas de visualización de las redes (valiosa para la ilustración de las redes y la socialización de resultados de investigación ante terceros), cualificar el análisis de propiedades específicas de las redes en diferentes escenarios, explorar diferencias entre estas; de igual modo, permite al investigador descubrir explicaciones políticas a las estabilidades y cambios entre las relaciones graficadas por medio de la red.¹¹

En un sentido similar, Hanneman (2000c) señala: «si estamos examinando muchos tipos distintos de relaciones entre el mismo conjunto de actores, el poner toda esta información en un mismo grafo puede hacerlo muy difícil de interpretar» p. 7); por tanto, en esta investigación se requiere delimitar analíticamente las relaciones a escenarios concretos, graficando las relaciones en esquemas formales de redes por escenario.

Estas preocupaciones sobre la necesidad de graficar las relaciones en redes, detalladas por tipo de relación o escenario, provienen del análisis formal-estructural de redes, aplicado, en este caso, a la perspectiva de redes de política pública; esta, se ha interesado en generar unas lecturas más detalladas, minuciosas y ordenadas. Para esta investigación, la optimización en las formas de presentación y la cualificación y especificidad

11 También representa una ventaja metodológica, en términos del análisis *longitudinal* de las redes de políticas públicas en periodos de tiempo largos.

del análisis de las relaciones, graficadas a través de las redes de una manera mucho más precisa y potencial en términos analíticos, se logra a través de los escenarios.

La sociología jurídica como enfoque para entender las funciones sociales del derecho

Preguntarse por las funciones sociales del derecho en las redes interorganizacionales de política pública, tiene todo el sentido, ya sea como empresa teórica e investigativa o como empresa de práctica gubernamental. Estudiosos y hacedores de las políticas públicas se han cuestionado el papel del derecho en la acción pública, específicamente, en las políticas públicas. Desde sus orígenes, las políticas públicas han sido la expresión de una demanda para que la acción de los gobiernos esté ceñida a los parámetros de legitimidad legal-racional weberiana, como principio básico de la acción pública en los Estados de derecho. Como afirma el estudioso mexicano de las políticas públicas, Luis Fernando Aguilar Villanueva, en su ya clásica Antología intitulada *El Estudio de las Políticas Públicas* (1992),¹² el gobierno por políticas públicas, que ya cumple más de seis décadas desde su formulación académico-política originaria con el proyecto de Harold D. Lasswell en los 50, debe estar orientado por criterios de racionalidad legal, que acompañen otras racionalidades en las políticas públicas, verbigracia, las racionalidades administrativas, político-democráticas y económicas.

Desde esos contextos originarios, pasando por la evolución del estudio y la hechura de las políticas públicas, el derecho ha dejado de entenderse solamente como un marco para la acción pública, a través del cual busca introducirse formalidad y certidumbre en los comportamientos, sino también a entenderse como un recurso que poseen los actores en las políticas públicas (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008); un recurso que puede ser compartido, intercambiado, controlado o, incluso, generado en los procesos relacionales (que pueden ser formales e informales, voluntarios o dirigidos) que acontecen entre organizaciones, en las redes de política pública, empleado para alcanzar objetivos muy diversos.

12 Que ha sido material de estudio fundamental para los estudiosos latinoamericanos del tema.

No obstante, también es una realidad que si bien se tienen a la mano referencias bibliográficas que señalan algunas de las relaciones entre derecho (*law*) y políticas públicas (*policies*), a veces, tanto en el estudio como en la hechura de las políticas públicas, las funciones del derecho se dan por entendido de manera apriorística, casi siempre pensando en la función regulatoria de este último en las primeras. Esto se hace evidente en la limitada literatura que centra sus preocupaciones en las relaciones entre derecho y políticas públicas, ya sea como campos de estudio o como campos de acción estatal. Estudiosos latinoamericanos de las políticas públicas como Canto Chac (2010), y específicamente colombianos como Cano (2011), han hecho visible esta frecuente omisión.

Lo cierto es que esta deuda se ha hecho cada vez más evidente, hasta el punto que los académicos, tanto del derecho como de las políticas públicas, han comenzado a fijar su atención en ambos objetos de estudio y en sus relaciones. En años recientes las teorías del derecho y las teorías de las políticas públicas «han debido replantear su divorcio en virtud de los cambios jurídicos y políticos producidos por las premisas del Neoconstitucionalismo y por la incidencia de los jueces constitucionales en la acción pública», como lo afirma la profesora Cano (2011, p. 97).

Esto ha dado pie a la producción de diversas investigaciones y variada literatura sobre relaciones entre derecho y políticas públicas, que se encargan de estudiar puntos comunes, para citar, el enfoque de derechos en las políticas públicas (Cunill, 2010), las políticas públicas como mecanismos de acceso y garantía de derechos (Roth, 2006; Jiménez, 2007; Uprimny, Rodríguez & Pérez, 2007; Chac, 2010) o el papel de los jueces y las cortes en la hechura de las políticas públicas (Roux y Ramírez, 2004; Quinche-Ramírez y Rivera-Rugeles, 2010; Valderrama, 2010; Sandoval, 2010; Cano Blandón, 2010; Ávila Ordoñez, 2010; Berizonce, 2010; Pereira, 2012; Jiménez, 2012; Henao, 2013; Mogollón, 2013).

Esta investigación pretende enfocarse en otro ángulo de las relaciones entre derecho y políticas públicas; de ahí que se pregunte por las funciones sociales del derecho en las redes interorganizacionales de políticas públicas; por ello, se examina un caso específico de una política pública territorial de prevención del desplazamiento forzado y atención a la población víctima de este fenómeno. Este estudio, en cierta medida, es novedoso, lo

cual hace necesario ir directamente a autores que desde la sociología jurídica y, en parte, desde la filosofía del derecho, han trabajado las funciones sociales del derecho (sin preguntarse, necesariamente, por el lugar de estas en las políticas públicas), para organizar un referente conceptual propio que dote de contenido teórico esta categoría de análisis.

En este sentido, los autores en los que se apoya este referente conceptual, el de las funciones sociales del derecho, son retomados, ya sea porque han presentado o elaborado juiciosas clasificaciones de las funciones del derecho, como es el caso de los sociólogos jurídicos Rehbinder (1981) y Soriano (1997), y los filósofos del derecho, Raz (1985) y Vilajosana (2006), o porque a partir de sus trabajos específicos sobre ciertas funciones, como la regulación y la emancipación, resultan claves para la indagación de las funciones sociales del derecho específicas que están en la raíz del problema de esta investigación. Entre estos autores están sociólogos del derecho con un destacado conocimiento sobre el contexto latinoamericano y colombiano; entre ellos figuran De Sousa Santos (2009), García Villegas (2006) y Lemaitre Ripoll (2009).

Antes de pasar a desarrollar las tipologías de funciones sociales del derecho que sirven de referencia a esta investigación, es menester presentar algunas reflexiones de importancia en torno a la lectura funcional del derecho que hace la sociología jurídica, en gran parte acompañada de la filosofía del derecho, y que permiten orientar este estudio, en términos de la relevancia teórica y práctica de investigar sobre las funciones del derecho en la sociedad, particularmente en las políticas públicas y las redes entre organizaciones que en estas se conforman.

Primero que todo, es relevante tener como punto de partida de dónde viene y en qué consiste la preocupación teórica y práctica por las funciones que cumple el derecho en la sociedad. De acuerdo con Soriano (1997), la lectura funcional del derecho hace parte de una contribución de la sociología del derecho (con matices conservadores y progresistas), en su preocupación por superar los análisis formalistas y estructuralistas que entienden al derecho como parte de una estructura estable, para comprenderlo mejor como un elemento dinámico en sociedad; en palabras del autor, «preguntarse por las funciones del derecho es observarlo en movimiento dentro de las relaciones de los sujetos que se valen de él» (p. 381).

Según Raz (1985), el concepto¹³ de las funciones del derecho es de una importancia capital, tanto para las labores teóricas internas del derecho, preocupadas por su naturaleza, como para otras disciplinas relacionadas con el derecho (sociología, ciencia política, entre otras) que buscan explicar la interacción del derecho con otras normas e instituciones sociales, así como para los operadores jurídicos (abogados, jueces y funcionarios) enfrentados a problemas de interpretación y aplicación del derecho; incluso, para los filósofos normativos y los teóricos de la moral y la política, preocupados por las desviaciones del derecho y las funciones de las normas.

No obstante, si bien es un punto común entre los autores reconocer la importancia del estudio de las funciones sociales del derecho, también parece haber conformidad en que no hay acuerdos totales acerca de qué se debe entender por funciones sociales del derecho,¹⁴ máxime cuando, parafraseando a Vilajosana (2006), existen ciertas ambigüedades en las tesis propuestas, donde todo depende de cuál es el referente para entender las nociones de *función*, *social* y *derecho*. En este punto ya venía insistiendo Raz (1985) desde la década del ochenta, cuando señalaba:

El análisis de las funciones sociales del derecho reposa en una base más resbaladiza; no tenemos a nuestra disposición una guía firme para la clasificación, comparable al análisis de los tipos de normas. Es mucho

13 En esta investigación, las funciones sociales del derecho son tanto un concepto desarrollado por la sociología y la filosofía del derecho, como una categoría de análisis, propiamente, cuyo nombre concuerda o coincide con su concepto de referencia, pero se entiende que la categoría está dotada de otros elementos adicionales a su referente teórico; por ejemplo, su referente empírico (elementos fácticos del caso estudiado) y el respectivo análisis que hace el investigador en torno a esta categoría a partir de sus referenciales conceptuales y empíricos.

14 A pesar de que regularmente se distingue entre funciones del derecho (como todas sus funciones) y funciones sociales del derecho (como las que se orientan a la sociedad), aquí se asume que todas las funciones del derecho, incluso aquellas que buscan establecer parámetros de conducta y de producción interna del derecho, son también sociales, en cuanto tienen consecuencias en la sociedad. Rehinder (1981) es un buen referente para sustentar esta posición; por ejemplo, cuando trasciende la comprensión de la función de regulación social tradicional de los comportamientos de los grupos sociales sometidos al derecho, para advertir la regulación como función social del derecho, expresada también en el control a grupos internos del Estado (por ejemplo: burócratas, jueces, legisladores), en cuanto la regulación del *staff* jurídico y de la producción de las normas tiene consecuencias sociales. En este sentido, todas las funciones del derecho son, en alguna medida, sociales, ya sea directa o indirectamente.

más difícil proporcionar una clasificación con la pretensión de agotar todas las funciones sociales que los sistemas jurídicos hayan realizado. Es, inclusive, muy riesgoso sostener que todos los sistemas jurídicos necesariamente realicen alguna o todas aquellas funciones sociales en algún grado. Incluso es difícil proponer una clasificación muy general que sea más que un mero instrumento *ad hoc* útil para muy limitados propósitos, una clasificación que serviría como base firme para posteriores análisis del derecho realizados al igual por juristas, filósofos, sociólogos y politólogos. (p. 210).

Sumada a esta dificultad taxonómica, Raz también identificó un riesgo adicional en el análisis de las funciones sociales del derecho, relacionado con la tendencia a vincular funciones con principios políticos y morales muy particulares, de modo que las clasificaciones elaboradas bajo estas influencias terminan por ser de poca utilidad para quienes no comparten esos principios; incluso, para quienes investigan las funciones sociales del derecho en contextos para los cuales estos principios no tienen validez.

A pesar de estos llamados de atención sobre las dificultades de arriesgar definiciones y clasificaciones, la tarea de proponer no ha quedado en deuda; por esto es posible contar con variadas conceptualizaciones y tipologías sobre las funciones sociales del derecho.

Siguiendo los planteamientos de Soriano (1997), en principio, al hablar de las funciones sociales del derecho se está frente a un concepto un tanto ambiguo, que presenta divergencias en su sentido teleológico y en su concreción en la realidad social. A pesar de esta particularidad conceptual, de la cual ya se han presentado algunas de sus causas y riesgos, autores como Rehbinder (1981) intentan realizar un ejercicio de aproximación conceptual a las funciones sociales del derecho, estableciendo algunas consideraciones importantes que podrían apuntar a una definición, preguntándose, por ejemplo, «¿Para qué sirve principalmente el Derecho? ¿Qué quiere el Derecho conseguir en la sociedad? ¿Con qué fines se establecen y se imponen las reglas de Derecho?», y afirmando que la cuestión por las funciones sociales del derecho «es el problema de los servicios que el Derecho produce a la sociedad» (p.125).

En gran medida, identificar qué y cuáles son las funciones sociales del derecho, exige, inicialmente, definirlo. Esta tarea, definitivamente desfaría los límites y propósitos de este marco conceptual, en particular, y

de esta investigación en general; sin embargo, ante la necesidad de seguir tejiendo los referentes conceptuales sobre las funciones aludidas, parece absolutamente indispensable acompañar esta labor con una definición de qué es el derecho. Sin duda alguna, puede haber tantas definiciones de derecho como autores existan, todas ellas desde diferentes paradigmas, enfoques, teorías y corrientes. No obstante, para mantener coherencia con el enfoque con el que se aborda aquí el estudio del derecho, se opta por una definición sociojurídica, que permita leer el derecho en relación con la sociedad; por supuesto, es también desde esta perspectiva que se entienden en esta investigación las funciones sociales del derecho.

Según Rehbinder (1981), una definición desde la sociología jurídica es la siguiente: «El Derecho es un instrumento de poder social que por medio del equilibrio de intereses contradictorios debe conseguir y fomentar la solidaridad de la comunidad. El Derecho es, con otras palabras, un importante elemento de todo proceso de integración social al que los sociólogos llaman control social» (p.125).

Esta es una definición sociológica muy importante, en términos de su acento sobre el carácter instrumental del derecho, el cual es empleado por los actores de la sociedad civil para alcanzar bienes y objetivos comunes; la solidaridad, por ejemplo. No obstante, también tiene un profundo acento en una de las funciones tradicionales del derecho: la regulación social, lo cual termina parcializando un posible entendimiento plural de las funciones que cumple el derecho en la sociedad.

Otra definición, siguiendo la misma línea de la sociología del derecho, que más que controvertir la anterior definición de Rehbinder puede complementarla para los objetivos de este referente conceptual, es la que aporta De Sousa Santos (2009), cuando, valiéndose de la literatura en antropología jurídica y en filosofía del derecho antipositivista, asevera que concibe el derecho como «un cuerpo de procedimientos regularizados y estándares normativos que se considera exigible —es decir, susceptible de ser impuesto por una autoridad judicial— en un grupo determinado y que contribuye a la creación, prevención y resolución de disputas a través de discursos argumentativos unidos a la amenaza de la fuerza» (p. 56).

Esta definición, que a simple vista parece restringida en cuanto a su foco, en la función de resolución de conflictos del derecho, De Sousa Santos la

refuerza cuando expone los tres componentes y los seis espacios-tiempo estructurales que a su manera de ver tiene el derecho. Para este autor, los tres componentes estructurales del derecho son: la retórica (como estrategia de comunicación y estrategia de toma de decisiones basada en la persuasión, por la vía de la argumentación), la burocracia (como forma de comunicación y estrategia de toma de decisiones impositivas por medio de procedimientos regularizados) y la violencia (como forma de comunicación y estrategia de toma de decisiones basada en la amenaza de la fuerza física). Estos componentes varían internamente y en sus articulaciones recíprocas, y, en ocasiones, se presentan desequilibrios entre estos tres componentes, como cuando se privilegia el componente burocrático en detrimento de la retórica, imponiéndose una visión del derecho como producto burocrático oficial, en menoscabo de las versiones del derecho no oficial (De Sousa Santos, 2009).

Por su parte, los seis espacios-tiempo son: el doméstico, el de la producción, el del mercado, el de la ciudadanía, el de la comunidad y el mundial. De Sousa Santos no los entiende como sistemas cerrados y autónomos, sino como «constelaciones jurídicas de cuyas articulaciones pueden resultar normatividades entrelazadas» (p. 61), que cuando entran en contacto generan hibridaciones jurídicas con diferentes concepciones y prácticas del derecho.

Esta definición que del derecho elabora De Sousa Santos, a partir de esos tres componentes estructurales, de los seis espacios-tiempo (y sus posibles interrelaciones e hibridaciones jurídicas), da lugar a un pluralismo jurídico como perspectiva analítica y producto fáctico de las prácticas sociales en el cual el derecho es «capaz de desempeñar una variedad de funciones» (pp. 61-62). Esta definición, por lo tanto, es un punto de partida desde la sociología jurídica que permite ver el derecho como se desarrolla de hecho en la sociedad, y, por ende, las múltiples funciones que efectivamente puede realizar.

Para el caso, una vez se ha definido qué se entiende por derecho, desde una perspectiva sociológica, pluralista y antiformalista, es posible pasar a revisar diferentes taxonomías que se han realizado sobre las funciones sociales del derecho, para tomar de ellas las más convenientes con el fin de conceptualizar la categoría analítica que se viene trabajando en este apartado.

Las clasificaciones y tipologías que se encuentran en la literatura son diversas y coadyuvan a seguir definiendo qué entender por funciones sociales del derecho. A continuación, se presentan algunas de ellas. Cabe añadir que sirven de referencial conceptual este estudio.

Una primera clasificación a ser tenida en cuenta es la que ofrece Raz (1985), quien divide las funciones sociales del derecho entre: funciones directas e indirectas. Las primeras derivan de la obediencia y aplicación estricta del derecho, y el autor las divide, a su vez, entre funciones primarias que afectan a la población en general y justifican la existencia del derecho;¹⁵ y, funciones secundarias, más referidas al mantenimiento del sistema jurídico.

Las funciones indirectas son muy particulares, ya que pueden alcanzarse o no (o sea que pueden ser intentadas o efectivas), y, si se alcanzan, son resultado de una mixtura entre obediencia a las disposiciones jurídicas y otros factores sociales —como la actitud de la gente hacia el derecho o la existencia de otras normas e instituciones sociales; en palabras de Raz, «su logro consiste en algo más que mera conformidad al derecho» (p. 213).

La segunda tipología de funciones sociales del derecho es la que elabora Vilajosana. Este autor elabora un marco conceptual a partir de tres funciones clásicas del derecho: control social, seguridad y justicia. Lo interesante de esta propuesta no radica tanto en la identificación de estas tres funciones, sino más bien en la problematización que hace acerca de esta tipología tradicional, ya que él mismo la considera muy general y poco detallada en relación con dos cuestiones problemáticas: a) no es claro si la clasificación es descriptiva (el derecho efectivamente cumple estas tres funciones) o si es valorativa (el derecho debería cumplir estas tres funciones); y, b) a veces dichas funciones se asumen desde una perspectiva de «todo o nada», es decir, como si un sistema jurídico ejerciera o no ejerciera control social, para lo cual sugiere mejor tratar estas tres funciones de manera gradual, de modo que, por ejemplo, se pueda decir que un sistema jurídico tiene un grado más o menos aceptable de justicia (Vilajosana, 2006).

15 Identificando cuatro principales: a) prevención de comportamiento indeseable y obtención de comportamiento deseable; b) proveer medios para la celebración de acuerdos entre individuos; c) proveer servicios y redistribuir bienes; y d) resolución de disputas no reguladas.

Una tercera clasificación es la que ofrece Rehbinder, basado en la teoría de las funciones de Llewellyn. Para Rehbinder (1981) resulta necesario superar la tradicional división del derecho, en función organizativa y función sancionatoria, para poder llegar a un escenario de mayor precisión en relación con lo que el derecho hace efectivamente en sociedad. Este autor propone, entonces, una tipología de cinco funciones sociales del derecho, a saber: la resolución de conflictos (función de reacción), la dirección del comportamiento (función de orden), la legitimación y organización del poder social (función constitucional), la configuración de las condiciones de vida (función de planificación) y la administración de justicia (función de supervisión) (pp.126 y 135).

La cuarta clasificación a tener en cuenta en la misma línea, es la que desarrolla Ramón Luis Soriano (1997). En su libro *Sociología del Derecho*, este autor ofrece un derrotero de siete funciones sociales del derecho: funciones organizativas, funciones orientativas y persuasivas, funciones de control social, funciones de resolución de conflictos, funciones legitimadoras del poder, funciones distributivas y funciones promocionadoras. Además de su minuciosa tipología, Soriano hace una interesante revisión de autores y factores que se han tenido en cuenta a la hora de definir y clasificar las funciones ya aludidas. Por ejemplo, identifica que una de las clasificaciones más comunes, desde un plano ontológico, se da entre funciones reales (descriptivas) y funciones ideales (prescriptivas) del derecho. También logra identificar una diferencia entre funciones-fines y funciones-medios, teniendo en cuenta si la pregunta es por los valores del derecho o por sus instrumentos. Otra clasificación que observa es entre funciones subjetivas y funciones objetivas, trátase de si se están investigando las pretensiones iniciales del legislador o las funciones que objetivamente desarrollan las normas en sociedad, independientemente de las intenciones del legislador. Una cuarta y última clasificación identificada por Soriano es entre funciones-expresas y funciones-latentes, las primeras más claramente expresadas en las normas; las segundas, a veces no tan directamente advertibles (Soriano, 1997).

Finalmente, en lo concerniente a los referentes conceptuales que sirven para teorizar la categoría de las funciones sociales del derecho, esta búsqueda remite a la tensión que plantea De Sousa Santos entre regulación y

emancipación para leer el papel que desempeña el derecho en sociedad a partir de esta relación binaria. Si bien para este autor, y como ya se mencionó en estos referentes conceptuales, el derecho cumple y debe cumplir con múltiples funciones, aquí se saca provecho de la rica discusión que plantea en relación con la tensión entre regulación y emancipación para analizar el derecho a partir de estas dos funciones.

A pesar de que en la obra referenciada de este autor, *Sociología Jurídica Crítica*, no se traza como objetivo central hacer una clasificación de las funciones sociales del derecho, sino más bien proponer una desaparición de la tensión entre regulación y emancipación del derecho en la modernidad occidental. En esta investigación se emplea esa interesante discusión como base teórica para plantear que el derecho en la sociedad puede desempeñar tanto un papel de regulación como una posibilidad para la emancipación, echando mano también de otras aportaciones de referentes colombianos que han sido cercanos a este autor y que han trabajado, en otros términos, pero con una idea similar, la doble función del derecho en términos de regulación social y emancipación social; por ejemplo, a través de los trabajos de García Villegas y Lemaitre Ripoll.

En concreto, las anteriores definiciones y clasificaciones permiten entender que el derecho cumple muchas funciones, más allá de su tradicional rol de organización y sanción social (Rehbinder, 1981; Soriano, 1997); así mismo, que las funciones sociales del derecho, a veces pueden ser más indirectas que directas, producto de su relación con otras normas e instituciones sociales (Raz, 1985); de igual modo, que las funciones del derecho pueden ser ideales-valorativas o reales-descriptivas, dependiendo de si se están analizando las funciones que el derecho debería cumplir o las que este realmente cumple en sociedad; es decir, esos límites difusos entre el deber ser y el ser (Soriano, 1997; Vilajosana, 2006); y finalmente, que el derecho puede ser visto en función de sus actividades de regulación de la sociedad o de las posibilidades emancipatorias de esta (Santos, 2009).

En lo que se expone a continuación, se aborda un ejercicio de precisión conceptual de las dos funciones sociales del derecho, privilegiadas en esta investigación, para analizar, en el caso estudiado, la función de *regulación social* y la función de *emancipación social*.

Conceptualizando las categorías de segundo orden o derivadas de las funciones sociales del derecho

La regulación social

La regulación de los comportamientos sociales es una de las funciones sociales tradicionales, fundamentales y elementales del derecho (Raz, 1985). Quizá pueda ser considerada su función más visible, y a la vez más desprestigiada, comparada con otras como la función de resolución de conflictos (Soriano, 1997). Su protagonismo llega, en ocasiones, a opacar u ocultar la existencia de otras funciones que tiene o ha venido adquiriendo progresivamente el derecho; tal es el caso de la función redistributiva.

Esta posición casi indiscutible y a veces demasiado optimista de que el derecho orienta las conductas de los sujetos en sociedad, ha generado también otras dificultades comprensivas respecto al papel de las normas jurídicas en sociedad; por ejemplo, haciendo perder de vista sus alcances reales a la hora de promover o transformar ciertos comportamientos considerados como deseables o indeseables por los hacedores del derecho. Lo anterior tiene relación, por lo menos, con dos factores; primero, con el hecho de que a veces no es muy claro si al decir que el derecho regula los comportamientos sociales, se está haciendo una afirmación con base en las funciones ideales o a las funciones reales del derecho; esto es, si se está planteando que el derecho debería buscar que los individuos y grupos sociales se conduzcan en sociedad de acuerdo con sus pautas, o si efectivamente logra que estas conductas se lleven a cabo a través de sus normas. Lo dicho es un tema de perspectiva entre filosofía del derecho y sociología jurídica.

El segundo factor está directamente relacionado con el punto anterior; a veces se confunde el ideal (un tanto positivista) de una sociedad regulada por normas neutrales y universales diseñadas e implementadas por el Estado, con la realidad fáctica de que el derecho es solo un instrumento más de control social, entre otros dispositivos morales, sociales, culturales y económicos que existen en sociedad y que, en ocasiones, llegan a ser más potentes que el mismo derecho, en cuanto a su posibilidad de generar o modificar el comportamiento de individuos y grupos sociales. Producto de esto, y empleando la terminología de Joseph Raz, si bien el derecho

procura controlar los comportamientos sociales como una de sus funciones primarias y directas, a veces solamente lo consigue de una manera indirecta, a través de su coexistencia y participación con otras normas e instituciones sociales; es el caso de las creencias morales, los valores culturales, los intereses económicos o las orientaciones políticas e ideológicas.

La consideración de estos dos factores permite entender, en esta investigación, que el derecho puede cumplir una función de regulación social en términos ideales y reales, que se pueden contrastar a través de la investigación empírico-analítica, y que, a la vez, la provocación o modificación efectiva de conductas deseables o indeseables (consideradas así por el derecho), puede ser también producto de la presencia de otras normas sociales que influyen en estos comportamientos, por lo cual la regulación social, como ya se dijo, puede llegar a ser interpretada y analizada desde una perspectiva sociológica como una función real-indirecta.

Una vez despejadas estas dificultades comprensivas, es necesario proceder a definir qué se entiende aquí por función de regulación social.

Inicialmente, hay que precisar que, en la literatura sobre funciones sociales del derecho revisada para la construcción de este referente conceptual, son recurrentes las alusiones de los autores al control social y a la regulación. No obstante, lo que, a simple vista, y para algunos autores, se trata de un caso de sinonimia. Para otros autores no es tal, ya que, si bien ambos conceptos están íntimamente relacionados, no lo están en términos de que el uno equivalga al otro, sino que hay una subordinación o inclusión, por lo cual el significante es más amplio en un concepto y más concreto en otro.

Para explicar mejor esta diferencia, es conveniente retomar los planteamientos de Reh binder y Vilajosana. En sus obras sobre funciones sociales del derecho, advierten la regulación como una función derivada de una función más amplia denominada control social (Reh binder, 1981; Vilajosana, 2006). Ambos autores coinciden en que la tarea capital del derecho, en términos de control social, manifiesta, en ocasiones, cierta ambigüedad en su significado (Vilajosana, 2006); sin embargo, hay acuerdos teóricos que permiten identificar, por lo menos, dos subfunciones del control social, dependiendo del tipo de medios jurídicos instituidos; la primera denominada «función reguladora del derecho», cuando el derecho prescribe y busca orientar a priori el comportamiento adecuado por los sometidos

al mismo (Rehbinder, 1981, p. 125) y sirve de dirección y guía de la conducta (Vilajosana, 2006); la segunda, denominada «función de resolución de conflictos», también presentada por ambos autores como «función integradora», busca atender a posteriori aquellas disfunciones o patologías de los comportamientos que terminan generando infracciones a las normas de conducta.

Sin embargo, no todos los autores incluyen la función de resolución de conflictos como una función derivada o al interior del control social, sino que las interpretan como dos funciones sociales distintas del derecho, y, a diferencia de Reh binder y Vilajosana, entienden el control social solo como regulación social de los comportamientos (Soriano, 1997). Independientemente de si se consideran la regulación y la resolución de conflictos como dos subfunciones del control social, o si se habla de control social y de resolución de conflictos como dos funciones distintas donde control social y regulación social podrían ser sinónimos, en esta investigación solamente se indaga por la orientación de los comportamientos en términos de regulación social, bien sea que se entienda como una subfunción del control social, como lo hacen Reh binder y Vilajosana, o que se entienda como un sinónimo de control social y diferente a la resolución de conflictos, como lo hace Soriano.

Ahora, una vez se ha definido que en este estudio se indaga por la función de regulación social, es menester profundizar un poco más en sus características.

La teoría proporciona diferentes elementos a ser tenidos en cuenta en relación con la función de regulación social del derecho. Una definición, aún muy general y sin proporcionar mayores detalles, la define como aquella normativa del derecho orientada a prevenir el comportamiento indeseable y obtener comportamiento deseable por parte de los individuos y grupos sociales que componen una sociedad regulada por el derecho. Por supuesto, aquí autores como Raz (1985) señalan que el hecho de que una conducta sea calificada como deseable o indeseable no se refiere a que la mayoría de la población la considere así, sino que es considerada de esa forma por el derecho.

Adicionalmente, se podría agregar que las áreas que producen estas normas se ubican, generalmente, en el derecho civil y en el derecho penal, que en primera medida estarían dirigidas a prevenir conductas disfuncionales

y peligrosas que se enmarcan dentro de lo que se conoce regularmente como «delitos comunes» (asaltos, violaciones sexuales, difamación, entre otras), pero que como se verá un poco más adelante, también han tenido un papel importante en el campo de la prevención de comportamientos que desestabilicen el *statu quo* político, regularmente denominados «delitos políticos», entre ellos, la rebelión (Lemaitre, 2009; Capella, 1997).

Para Soriano (1997), es otra forma de control social —además de otras formas de regulación social, entre ellas, las culturales: religión, literatura, arte—, pero que se diferencia de estas gracias a su carácter vinculante a través de la coacción institucionalizada (el uso de la fuerza física y simbólica legal del Estado).

En esta dirección, Rehbinder (1981) ofrece algunos elementos conceptuales que permiten ahondar un poco más en las características de esta función del derecho. Según lo planteado, el derecho no solamente tiene la función de regular los comportamientos sociales, sino que también cumple la función de regular competencias y procedimientos al interior del aparato jurídico, es decir, organizar su *staff* jurídico, legitimar su actividad y regular la propia creación del derecho. En esta investigación, si bien existe una preocupación principal por la regulación del comportamiento social, también es relevante conocer cómo se regula el Estado en su interior a través del derecho, y cómo posibilita la regulación de los comportamientos societales, de las organizaciones societales, a la par que los comportamientos burocráticos de las organizaciones estatales en la política pública objeto de estudio.

Este mismo autor hace otras anotaciones importantes en relación con la función de regulación. Por ejemplo, plantea que el derecho puede direccionar conductas y evitar conflictos sociales a través de una regulación de la distribución de bienes materiales e inmateriales entre los individuos sometidos al derecho.¹⁶ También afirma que el derecho debe trazar los límites de regulación vinculados a los comportamientos sociales, dejando un espacio libre para las fuerzas sociales, es decir, no regular todo de la misma forma, aunque también plantea que el derecho debe estar atento a la reorientación y transformación de nuevos comportamientos sociales surgidos en el seno de nuevas costumbres y expectativas individuales y

16 Que, para otros autores, como Soriano (1997), sería una función distinta, es decir, función distributiva.

sociales. Señala, así mismo, que las normas que están dirigidas a cumplir esta función, son de carácter preventivo (y no de resolución) de conflictos; es decir, buscan direccionar y estimular conductas con el fin de evitar conflictos y darles seguridad jurídica a los individuos (en el sentido de ausencia de riesgos por comportamientos disfuncionales), a través normas formalmente regidas por cuatro ideas: a) reciprocidad, b) duración, c) definición de roles sociales, y d) equilibrio de intereses.

Otra consideración es la que ofrece Vilajosana (2006) en relación con la función reguladora del derecho, al suministrar dos elementos a considerar. En primer lugar, la importancia de los incentivos contenidos en las normas como mecanismo de promoción de conductas deseables; y desincentivar conductas indeseables de los individuos (por ejemplo, a través de subvenciones y desgravaciones fiscales). En segundo lugar, propone ver la función de regulación social del derecho como un concepto gradual, ya que mediante comprobación empírica (sociológica), este únicamente puede conseguir un mayor o menor grado de integración social o un seguimiento más o menos amplio a las normas jurídicas.

Ahora, como se mencionó en algunos párrafos anteriores, para algunos autores la regulación de los comportamientos sociales se ha convertido paulatinamente en regulación de comportamientos políticos. Lemaitre (2009) observa cómo el derecho también ha servido para «calmar los ánimos de los grupos desaventajados». Continúa diciendo esta autora que el derecho puede ser un «remedio para la rebeldía' a través del desplazamiento del conflicto político al terreno aparentemente neutro del derecho, y la creación de expectativas cuya satisfacción es constantemente postergada» (pp. 26-27).

Con esto coinciden otros estudiosos del derecho, como Juan Ramón Capella y De Sousa Santos. Según Capella (1997), una de las funciones del poder jurídico-político, como él le llama, es reprimir los intentos de emancipación de las comunidades subordinadas al derecho, vinculando los comportamientos de individuos y grupos sociales mediante el aparato de la fuerza material e ideológica del poder político. La tutela de derechos, expresa, ha sido un mecanismo del Estado para lograr esa regulación social a través de la neutralización y desactivación del conflicto social y político, reglamentado por la vía del derecho de los derechos.

Por su parte, De Sousa Santos (2009) asevera que desde su consolidación definitiva, en 1848, el Estado liberal de derecho se ha ido preocupando

menos por las reacciones de las clases aristocráticas del antiguo régimen, y progresivamente más por las reivindicaciones emancipadoras de «clases peligrosas» (p. 544) en el marco de la modernidad y la posmodernidad, lo cual expresa no solamente una regulación social de las aspiraciones y expectativas de transformación social y política de clases sociales tradicionales, como los obreros y los campesinos, sino también de comunidades y grupos sociales con poder de movilización y conformación de nuevos movimientos sociales y políticos, como los indígenas, las mujeres, los jóvenes, los afro, la población LGBTI, los movimientos alternativos urbanos, entre otros.

Finalmente, a modo de síntesis de lo aquí planteado sobre la función reguladora del derecho y sumando algunos asuntos adicionales, un cierre en la conceptualización de esta categoría derivada debe contemplar las siguientes dos cuestiones. La primera es sobre el dimensionamiento del papel que juega el derecho como controlador de conductas sociales, tanto en términos descriptivos-analíticos como normativos-valorativos. En lo descriptivo-analítico o empírico-analítico, la cuestión está en el plano de qué tanta regulación social, efectivamente, ejerce el derecho en la sociedad y los individuos y grupos que la componen; y si ese ejercicio de regulación es puro y únicamente derivado del respeto y acatamiento de las normas jurídicas, o si se trata de una función que puede ser directa y a la vez indirecta, dependiendo del grado de influencia que tenga en el logro de comportamientos sociales adecuados, y en la prevención de comportamientos sociales inadecuados, y de la confluencia con otras normas e instituciones sociales en la consecución de esa promoción y transformación de conductas. Esto exige ubicar los análisis descriptivo-analíticos de esta función social del derecho en una perspectiva sociológica y, posiblemente, pluralista del mismo.

En lo normativo-valorativo, la cuestión pasa por la delimitación, que en términos del deber ser, se le asigne al derecho y su función de regulación social. Recordando que el derecho es solamente un mecanismo más de control social entre otros (sin subvalorar su importancia en Estados laicos y de derecho), aparecen las discusiones sobre qué tanto le corresponde, en términos de regulación social de los comportamientos, y qué tanto debería dejar a otros mecanismos de control social y al devenir del encuentro entre las fuerzas sociales. Se trata, pues, de un debate, en términos de Soriano (1997), sobre la justificación y el límite de la función de control social del

derecho; una justificación dada en términos de la protección de los derechos y los bienes que, dejados a la voluntariedad de las personas, facilitarían su vulneración, y un límite planteado en términos de que no permanezcan bajo su regulación comportamientos que deberían dejarse a consideración de reglas sociales y éticas, lo cual es definitivamente una discusión valorativa y cargada de subjetividades.

Esta cuestión la resume y complementa de manera acertada y sintética Vilajosana (2006) cuando afirma:

Se entra entonces, efectivamente, en una discusión de carácter valorativo en la que se deberá ponderar en qué medida se quiere hacer jugar a los distintos sistemas normativos (social, moral y jurídico) como mecanismos de control social. Fruto de esa ponderación habrá quien defienda que el Derecho debe jugar un papel decisivo en ese control, mientras que otros pueden entender que el protagonismo en este ámbito le corresponde a los demás sistemas normativos. También encajaría dentro de esta discusión el debate que enfrenta desde siempre a los partidarios de más control social con los defensores de su reducción a la mínima expresión o incluso, como defiende el anarquismo, a su desaparición. (p. 280).

La segunda cuestión remite al reconocimiento de otras funciones sociales del derecho adicionales, ya sea de manera complementaria o yuxtapuesta, a la regulación social. En palabras de Soriano (1997), el derecho es mucho más que un solo instrumento de regulación social. Si se concentra la discusión solamente en esta función, se estaría reduciendo la lectura del derecho a una visión formalista y reparadora. En este orden de ideas, vale la pena ir abriendo paso a la conceptualización de la segunda categoría derivada de las funciones sociales del derecho contemplada en esta investigación: la función de emancipación social, la cual se inaugura en este referente conceptual retomando algunos debates que estudiosos de la sociología del derecho como De Sousa Santos han desarrollado en torno a las tensiones históricas entre regulación social y emancipación social, y cómo este debate puede tomar forma en el derecho, a partir de una discusión sobre sus funciones, en términos de regulación y emancipación.

La emancipación social

La mayor parte de autores trabajados en este referente conceptual para teorizar la categoría de *funciones sociales del derecho* (y sus dos categorías de-

rivadas: regulación social y emancipación social), en especial aquellos que desarrollan o presentan concretamente una tipología o clasificación de las funciones sociales del derecho (Raz, Vilajosana, Rehbinder y Soriano), coinciden en la necesidad de superar el formalismo jurídico y ver otras funciones que puede desempeñar el derecho en la sociedad, adicionales a su función tradicional de regulación de los comportamientos sociales, y de hecho lo hacen, incluyendo en sus taxonomías otras funciones como la legitimación de la acción del Estado, la distribución de derechos/deberes y ventajas/cargas entre los ciudadanos, la resolución de conflictos o la educación. No obstante, estos autores también coinciden en que no proponen, entre sus clasificaciones, una función emancipadora del derecho. Quizá esta omisión tenga asidero en la afirmación de Soriano (1997) sobre la imposibilidad de realizar una clasificación sociológica completa de las funciones sociales del derecho. Con base en esto, proponer analíticamente la emancipación social como otra función del derecho es toda una empresa prospectiva que requiere, por lo menos inicialmente y para los propósitos de esta investigación, valerse de algunos referentes teóricos que permitan conceptualizarla y darle fundamento. Para el caso específico de este referente conceptual, se recurre a algunos autores afines con la idea de indagar en el derecho una posibilidad para la emancipación social de movimientos sociales, comunidades y grupos sociales históricamente excluidos, para comenzar a dotar de sentido teórico esta función social del derecho desde una perspectiva sociojurídica. Aquí serán claves los ejercicios teóricos e investigativos llevados a cabo por tres sociólogos del derecho cercanos al contexto colombiano y latinoamericano: Lemaitre Ripoll, García Villegas y De Sousa Santos, quienes reconocen la importancia de entender el derecho como una posibilidad para la emancipación social, condicionada, por supuesto, a entender y practicar el derecho de una forma distinta a la tradicional, es decir, como un instrumento de regulación social del Estado.

Esta fundamentación conceptual de la función emancipadora del derecho se desarrolla en este referente; así, se emplean los planteamientos de los tres autores mencionados, en torno a tres ejes analíticos y un cierre: primero, abordando la relación (generalmente expresada en términos de tensión) entre regulación social y emancipación social como funciones del derecho; segundo, visibilizando y problematizando los lugares de los movimientos sociales en las interpretaciones y prácticas emancipadoras con base en el derecho; tercero, contrastando las particularidades en términos de similitudes y diferencias entre las lecturas sobre las posibilidades

emancipadoras del derecho en estos tres autores; y finalmente, cerrando con una definición de cuáles de estos elementos son claves para la lectura de la función emancipadora del derecho en esta investigación.

Respecto al primer eje, sobre la dialéctica entre la función tradicional de regulación de los comportamientos sociales y una función emancipadora que de una manera algo imprecisa se podría considerar como nueva o alternativa,¹⁷ Lemaitre (2009), en su libro *El Derecho como conjuro: Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*, en el cual interpreta, desde una perspectiva psicoanalítica y cultural, los valores, creencias y significados del derecho para los activistas de varios movimientos sociales en Colombia, expresa una dualidad en la visión que tienen los activistas sociales frente a la normatividad jurídica; por una parte, como una «amenaza» constante de desmovilización y de falsas promesas; por otra parte, como una «esperanza» de obtener beneficios materiales y resignificar identidades y sentidos (p. 392).

Esta misma autora referencia los trabajos de García Villegas, Uprimny y Rodríguez Garavito, como otros ejercicios de comprensión sociológica del derecho en Colombia, en clave de sus posibilidades emancipatorias (aunque de una manera moderada) y de ver más allá de su papel represor y regulador, haciendo un tránsito del «derecho como remedio a la rebeldía» al «derecho como esperanza» (Lemaitre [2009, p. 27], retomando a García [1993 y 2002]). Además, coincide en parte con De Sousa Santos al señalar que entender el derecho como «esperanza», es ubicarse en un punto intermedio entre la crítica marxista del derecho y la fe liberal en el derecho.

Por otra parte, García Villegas (2006) contribuye a la discusión de esta dialéctica entre regulación y emancipación como funciones del derecho. Aunque desde una perspectiva moderada como ya se mencionó, debido a que este estudioso identifica el derecho (específicamente, el derecho constitucional en América Latina) como un espacio «más propicio para la dominación que para el progreso social» (p. 224), reconoce que el derecho, a través de las constituciones (especialmente las que él denomina constituciones aspiracionales) pueden reactivar la esperanza colectiva en una sociedad mejor, pues si bien la regulación puede seguir siendo dominante como función social del derecho, hay un potencial en el derecho como herramienta para la emancipación social. Quizás el aporte más valioso que

17 Alternativa, no en el sentido de suprimir la función de regulación social, sino de ser otra función social.

se identifica en el trabajo de García Villegas en relación con el eje analítico regulación-emancipación, es cuando el autor observa que «la dimensión dominadora del derecho aumenta con la falta de su uso contrahegemónico por parte de los grupos y movimientos sociales» (pp. 226-227), es decir, que a menor resistencia y menor apropiación de los movimientos sociales del derecho como instrumento de lucha, incorporado a sus estructuras de movilización, a sus repertorios de acción colectiva y a sus interacciones con la estructura política y social (emancipación), mayores posibilidades hay de que el derecho continúe siendo exclusivamente un mecanismo de control (regulación). Aquí hay una gran coincidencia y afinidad entre este autor y la propuesta de «legalidad cosmopolita y contrahegemónica» de De Sousa Santos, por supuesto, basada en sus años de colegaje y trabajo conjunto.

Finalmente, cuando se pregunta si «¿Puede el derecho ser emancipatorio?»,¹⁸ De Sousa Santos afirma que en la modernidad ha existido una tensión entre la regulación y la emancipación social, que en el campo jurídico se ha visto expresada en la absorción de la emancipación social a manos de la regulación social. En sus propias palabras, «la emancipación social se convirtió en un objeto más de regulación jurídica» (pp. 543-544), reduciéndose a la emancipación legal o reglamentada. Para él, la emancipación social ha estado expresada en el marco de la modernidad en una especie de disyuntiva entre la vía directa o violenta (revolucionaria) y la vía parlamentaria (reformista), las cuales entraron en crisis por su falta de credibilidad y eficacia. Propone, entonces, una relación entre emancipación social y derecho que supere las desprestigiadas estrategias revolucionarias, así como el reformismo demoliberal y demosocialista (así se autodenominen progresistas) y, por supuesto, el conservadurismo neoliberal, para pensar otro derecho en el cual sea posible una función emancipadora del derecho.

Un par de planteamientos adicionales que elabora, atinentes a la dualidad regulación y emancipación social en el derecho, y que resultan muy sugerentes para este referente conceptual, se articulan, en primer lugar, con su propuesta de no abandonar la tensión moderna entre regulación y emancipación social (como sugieren los que el autor llama posmodernistas celebratorios) y sus expresiones en el campo jurídico, sino de reinventarla,

18 Este es el título del capítulo 9 del libro *Sociología Jurídica Crítica* de este autor, el cual fue reseñado en esta investigación como material fundamental para construir y entender una posible función emancipadora del derecho.

asunto que aquí representa un reconocimiento de que es posible la coexistencia entre regulación social y emancipación social como funciones sociales del derecho; y, en segundo lugar, la idea de que la emancipación social es un concepto muy general como para pretender una posición única del derecho en esta materia, por lo cual sugiere que el derecho esté abierto a diferentes expresiones de emancipación individual y grupal (diferentes proyectos emancipatorios) y que para esto se deba asumir una postura pluralista, ante la dificultad de definirse como una entidad autónoma y omnipotente (reconocimiento de otras normas sociales que pueden ser entendidas como derecho).

Conviene decir que, en relación con el segundo eje, sobre los movimientos sociales y la función emancipadora del derecho, los tres autores aportan una lectura de estos actores de la sociedad civil que emplean el derecho para llevar a cabo sus proyectos emancipatorios. En el caso de Lemaitre, por ejemplo, los movimientos sociales son su sujeto de indagación principal respecto al uso emancipatorio del derecho. Esta autora ve la movilización legal, como ella le denomina, como la posibilidad de que los movimientos sociales cuenten con una herramienta más para alcanzar sus objetivos y que el derecho haga parte de sus repertorios, así como las maquinarias electorales o las armas son parte de las herramientas de otros actores poderosos. En palabras de la autora, estos actores societales, que se movilizan a través de la acción jurídica, son movimientos sociales «que quieren redefinir y cambiar la realidad social, que necesitan hacerla, y que buscan hacerlo a través del derecho» (p. 392). Adicionalmente, estos vínculos entre movimientos sociales (por lo menos los que ella estudia en Colombia) y derecho en clave de una función de emancipación social, pasan por un asunto más de creencias y casi de fe ciega, que ella denomina «feti-che legal», más allá de una eficacia material del derecho. Para comprender estas relaciones, ella acude, principalmente, a una perspectiva psicoanalítica de los movimientos sociales, y a métodos lingüísticos interpretativos, en razón a que otras teorías de la acción colectiva de los movimientos sociales no permiten entender esos aspectos subjetivos y de la psique que desea explorar, además de considerar insuficientes las herramientas metodológicas de las ciencias sociales para llevar a cabo su investigación.

Desde su óptica, García (2006) identifica los movimientos sociales como actores claves para legitimar un constitucionalismo aspiracional, como un derecho que actúe de manera esperanzadora o emancipadora en aras

de generar cambios sociales. Aunque su interpretación del derecho como «herramienta eficaz de emancipación social» (p. 221) no es del todo concluyente (es más bien moderada, como afirma Lemaitre) y la formula en sus textos a veces más a modo de pregunta que de afirmación definitiva, este comienza a plantear una ruta interesante para identificar posiblemente una expresión de la función emancipadora del derecho a través del constitucionalismo aspiracional y de la relación entre cortes/jueces, acción colectiva de los movimientos sociales y cambio social.

De Sousa Santos, que también es un consagrado estudioso de los movimientos sociales,¹⁹ a propósito, ubica los movimientos sociales contrahegemónicos (como él les llama), como los actores fundamentales del proceso de reinención del derecho, a través de la consolidación de una legalidad cosmopolita subalterna, en la cual tenga lugar la emancipación social. Para él, estos movimientos sociales contrahegemónicos están ubicados en lugares dispares del mundo,²⁰ y, por encima de sus diferencias, deben definir intereses comunes y converger en luchas contrahegemónicas en las cuales participen todos sus proyectos de emancipación social (una especie de emancipación social plural).

En lo referente al tercer eje analítico de esta conceptualización de la función emancipadora del derecho, si bien ya se han adelantado muchos componentes de las propuestas de los tres autores que se vienen trabajando, en este punto se contrastan algunos elementos de sus propuestas, en términos de coincidencias y diferencias sobre la forma en que entienden la emancipación social en relación con el derecho.

Inicialmente, habría que decir que, si bien los tres autores coinciden en aspectos tales como las preocupaciones para que el derecho sirva para la emancipación social, no solo para la regulación social, y una mirada a los movimientos sociales como actores relevantes en la activación, a través de la movilización social y jurídica, del carácter emancipador del derecho, estas lecturas se hacen desde ángulos distintos, incluso, cuando las tres

19 A propósito, ver obras del autor como: De Sousa Santos, B. (1998). *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad*. Bogotá: Uniandes.

20 Para De Sousa Santos, si bien la tensión entre regulación y emancipación es inicialmente un asunto de origen occidental, en la redefinición del derecho, mediante un proceso de globalización contrahegemónico, resultan involucrados otros lugares del globo (por ejemplo, los que él llama «el Sur»).

se podrían ubicar en una matriz de comprensión sociológica del derecho. También se podría decir en este punto que, no obstante, se trata de tres abordajes desde la sociología jurídica, el análisis de Lemaitre tiene un enfoque que se acerca un poco más al análisis psicosocial.

Las diferencias entre las propuestas teóricas y analíticas de estos tres autores parten desde conceptos distintos para formular sus abordajes del derecho y la emancipación social. Lemaitre (2009), desde el concepto de «fetichismo legal», García Villegas (2006) desde el concepto de «constitucionalismo aspiracional», y De Sousa Santos (2009) desde el concepto de «legalidad subalterna cosmopolita». Además, desde el punto de vista de esta investigación, se podría decir que los trabajos son descriptivo-analíticos (basados en investigaciones empíricas), pero, a la vez, incorporan algunos acentos teórico-normativos (en términos del deber ser y de propuesta con carácter prescriptivo), más moderados en Lemaitre y en García Villegas y mucho más acentuados en De Sousa Santos (2009), el cual admite abiertamente que su propuesta de *Legalidad Subalterna Cosmopolita* es más de teoría normativa (prospectiva y prescriptiva) que de teoría descriptiva (ya que en sus términos, en la actualidad solo existen manifestaciones embrionarias de esta legalidad).

Aquí no se ahonda en los contenidos de los tres conceptos mencionados, debido a que, si bien son los referentes más inmediatos que se tienen sobre una posible función emancipadora del derecho, en esta investigación se deja relativamente abierta la interpretación de las manifestaciones empíricas del caso estudiado en las cuales se evidencien características emancipadoras del derecho, ya sea como función ideal o real, o como función directa o indirecta. Esto, ya que el propósito de esta investigación no es indagar sobre la fetichización del derecho por parte de movimientos sociales en la política pública estudiada ni el carácter aspiracional de la constitución política colombiana y sus efectos en la política estudiada en términos de la emancipación de las organizaciones sociales ni mucho menos la pretenciosa propuesta de De Sousa Santos sobre el derecho subalterno cosmopolita aplicado a la política pública de interés.

En lugar de ello, estos trabajos son retomados a modo de orientación sobre cómo se ha rastreado fáctica y normativamente el carácter emancipatorio del derecho, además, como punto de partida para buscar otros usos emancipatorios y poder dar cuenta de estos en el capítulo de resultados.

Claves conceptuales para entender el territorio como categoría transversal a las relaciones entre organizaciones y a las funciones sociales del derecho

El territorio resulta ser un tema tan amplio que sería posible relacionarlo como categoría de análisis con casi cualquier objeto de estudio de las ciencias sociales en lo cultural, lo social, lo económico, lo político y lo jurídico. Esto representa que al abordarlo conceptualmente se deba acceder a bibliografía que relacione el territorio con el objeto de indagación específico: gobiernos territoriales, jurisdicciones territoriales, identidades territoriales, políticas públicas territoriales, entre otros.

Un acercamiento a la producción teórica sobre la relación territorio-Estado enmarcaría las dinámicas del territorio que son objeto de estudio en esta investigación. No obstante, seguiría siendo un marco de análisis muy amplio, teniendo en cuenta que, por lo menos inicialmente, las lecturas más tradicionales que relacionan estos dos temas lo hacen ubicando al territorio como uno de los tres elementos del Estado-nación (territorio, población y soberanía), en el que el territorio se considera, en palabras de Pedro Montero, “como un espacio físico donde se ubica a la población, se definen las fronteras, se ubican las riquezas de recursos naturales [y] se delimita la soberanía” (Montero, 2013, p. 307). No obstante, como este mismo autor plantea, esta relación, aparentemente invariable entre el territorio y el Estado, puede cambiar debido a fenómenos internos y externos; por ejemplo, a las disputas territoriales y a la soberanía entre actores estatales y no estatales en un mismo territorio nacional en el marco de un conflicto armado interno. Es este, precisamente, el objeto de estudio del texto que aquí se referencia de Montero.

En la presente investigación, es necesario hacer un ejercicio similar (metodológicamente) pero a la vez diferente (temáticamente) al que hace Montero, ya que una exploración teórica de la relación territorio-Estado es un marco muy general, por lo cual se prioriza una de sus posibles relaciones a partir del objeto de indagación que aquí convoca, el cual se precisa en términos de la relación entre territorio y acción pública a través de las políticas públicas.

Una vez realizada esta precisión teórico-metodológica, es posible dar comienzo a la conceptualización de la categoría *territorio*, vinculándolo con las políticas públicas. Para ello se retoman algunos referentes que se han preocupado del tema, y, adicionalmente, algunos elementos que, concretamente desde los autores ya trabajados sobre redes de políticas públicas y sociología jurídica, aluden la importancia del territorio y van dando pistas sobre cómo entender esta categoría en las relaciones entre organizaciones y las funciones sociales del derecho en la política pública que aquí se analiza.

En total sintonía con las afirmaciones de Faure (2006), en las ciencias sociales son comunes las referencias al territorio y sus derivados conceptuales (territorial, territorialidad, territorialización, desterritorialización, reterritorialización, entre otros); sin embargo, estas referencias generalmente vienen acompañadas de usos problemáticos del concepto, debido a las acepciones ambiguas, también vagas, empleadas en discursos académicos, de expertos, políticos y burócratas. Agrega este autor que el territorio y sus derivados se han convertido en «comodín» con un significado altamente valorativo positivo, pero recurrentemente desprovisto de precisión conceptual.

No es el propósito de este referente conceptual resolver esas ambigüedades y vaguedades en el uso del concepto de territorio, pero sí, por lo menos, detallar en qué sentido adquiere pertinencia utilizarlo en esta investigación y qué específicamente se emplea de él. De ahí que una aproximación actual al territorio, desde uno de los autores más representativos de lo que se podría denominar la tradición francesa de los estudios territoriales de las políticas públicas, Muller (2006), ayuda a precisar cuál es la dimensión del concepto que aquí se trabaja. Según Muller el «territorio de hoy» es el territorio de la descentralización; es un territorio abstracto y construido por redes de actores intermediarios que ponen en marcha políticas públicas regionales, departamentales y municipales. Esta es, precisamente, la dimensión de la relación territorio-Estado por la cual se indaga en esta investigación: el territorio como espacio de reproducción de la acción pública a través de las políticas públicas, construidas por redes de organizaciones con diferentes intereses y en las cuales el derecho cumple unas funciones.

Si bien en este espectro de análisis cabrían también gran cantidad de temáticas a trabajar (descentralización, desconcentración, gerencia organi-

zacional, las transacciones subnacionales, entre otras), aquí se delimita el abordaje del territorio a la «territorialización de las políticas públicas». Este proceso es definido por Vargas (2011) de la siguiente forma:

La territorialización es un proceso de dinámicas o redes multifactoriales entre los niveles local, mancomunado, regional y nacional; conectados por una articulación de relaciones interinstitucionales e intersectoriales que define sus roles. El nivel local tiene que ver con la autonomía municipal, pues desde ahí se determina el paradigma de desarrollo en la intervención: a) prestación de servicios, b) gestión de calidad en los servicios públicos, o c) promoción del desarrollo en el territorio. (p. 66).

En esta definición es posible encontrar elementos importantes de esta lectura de las políticas públicas en clave territorial, en la cual son importantes, entre otros, elementos como la interlocución, la coordinación, la coherencia y la cohesión entre los niveles nacional y local (gobernanza multinivel), las competencias de cada uno de estos niveles, la autonomía municipal, la cercanía con el ciudadano en su territorio y las redes de territorialización de políticas públicas, según lo plantea Vargas (2011).

La territorialización de las políticas públicas implica también, en términos de Muller (2006), el redescubrimiento de la «dimensión local de lo político», a partir de reconocer la insuficiencia de construir políticas públicas únicamente con un enfoque sectorial vertical centralizado, el cual ya resulta insuficiente para resolver problemas en los territorios donde tienen lugar. Para autores como Jolly (2005), se trata de combinar, entonces, la lógica sectorial-global de carácter vertical, con una lógica horizontal-territorial de la acción pública, en lo que él denomina la «secterritorialidad», con la cual es posible llegar a mejores escenarios de gobernanza (o gobernanza como él la denomina).

Esta combinación de la acción pública entre órdenes nacional y local, demanda, principalmente, el desarrollo de una autonomía institucional de lo local, con base en una descentralización administrativa, fiscal y política, a partir de la cual se fortalezca el músculo institucional para resolver los problemas *in situ* con la cooperación de redes de actores no estatales. Estos son requisitos básicos para poder hablar de territorialización de políticas públicas y definición de agendas de políticas locales (Muller, 2006), además donde lo local se constituya realmente en un espacio de proximidad de la acción pública con el ciudadano y los problemas públicos (Jolly, 2005).

Autores como Gallicchio (2010) controvierten un poco la utilización del concepto que se viene empleando en este referente conceptual, ya que diferencian entre una lógica de «territorialización de políticas» en la cual, desde su perspectiva, el nivel central marca el rumbo y el nivel local solo ejecuta, y una lógica de «políticas territoriales» (p.12), en la cual convergen políticas nacionales y políticas locales en una articulación que se genera desde los actores locales y son coordinadas desde el territorio.

A pesar de este manejo particular de los conceptos que emplea Gallicchio, los planteamientos de Faure, Muller y Jolly evidencian que al hablar de territorialización de políticas públicas se está haciendo alusión a la lógica de las políticas públicas territoriales, como las entiende Gallicchio. Al modo de ver del autor de este estudio, se trata, sobre todo, de una diferencia en el empleo de los conceptos y sus significantes. En este referente, por supuesto, al pensar en la territorialización de políticas públicas no se está haciendo alusión a una mera implementación local de políticas nacionales, sino a una articulación entre políticas nacionales y políticas locales, en la cual los niveles regionales, departamentales y locales puedan tener autonomía administrativa, política y fiscal suficiente para llevar a cabo procesos completos de agendamiento, diseño, implementación y evaluación de sus propias políticas públicas. Sin duda, este es un presupuesto conceptual y, si se quiere, normativo, ya que en lo empírico la realidad colombiana expresa situaciones muy diferentes. Como lo expresa Jolly (2005), cuando cita a Medellín (2003), la territorialidad en Colombia es parcial e incompleta.

Esta preocupación por el territorio, la dinámica territorial de la acción pública y la territorialización de políticas públicas, también se manifiesta en la literatura de redes, y de una manera indirecta en la sociología jurídica de De Sousa Santos.

En la literatura de redes de política pública, autores como Jordana plantean la importancia de entender que las redes se originan en distintos niveles (internacional, nacional, regional, departamental, local) y sectores (industrial, social, comercial, entre otros), y que cada nivel tiene su propia red de política pública en cada sector, la cual, a su vez, vista desde una perspectiva más holística, conforma una red general. En palabras del autor, «el conjunto de segmentos territoriales de policy networks conforma a la vez un *policy network* de alcance más general (nacional o internacional), a pesar de que cada ámbito territorial mantenga posiblemente unas pecu-

liaridades propias» (Mayntz, 1990; citada por Jordana, 1995, pp. 505-506). Agrega que las redes de política pública son más fáciles de comprender cuando se estudian desde una dimensión territorial, en las cuales se observan las relaciones entre distintos niveles de gobierno, analizando los procesos de decisión e implementación de políticas o las dificultades de coordinación entre diferentes niveles administrativos.

Otros autores de las redes de política pública señalan la necesidad de observar las redes intergubernamentales e interorganizacionales que se forman en escenarios de descentralización del Estado-nación (Sulbrandt, Lira & Ibarra, 2001); o las redes que se conforman en la dinámicas de transferencias de competencias y recursos del Estado central hacia nuevas entidades políticas del nivel subnacional y del nivel internacional (Porras, 2001).

En relación con la sociología jurídica de De Sousa Santos, por supuesto, no hay una referencia a la importancia del territorio en las políticas públicas, pero sí una lectura en clave territorial del derecho, que es fundamental para entender las funciones sociales de este, especialmente la de regulación y emancipación en vínculo con los objetivos de esta investigación.

Este autor entiende el derecho expresado en tres escalas: local, nacional y global; en el marco de la modernidad, este encuentra que lo nacional ha sido la escala privilegiada en detrimento de las otras dos. También para él es fundamental observar cómo estos otros dos niveles han venido afectando esa supremacía del nivel nacional en el derecho, tanto a nivel externo (global) como a nivel interno (local), como dos escalas en las cuales se generan otros ordenamientos jurídicos paralelos que rivalizan o complementan el derecho del Estado. Incluso, plantea explícitamente la existencia en Colombia de ordenamientos jurídicos subnacionales que compiten con el Estado en la regulación social. Valdría la pena hacer también este ejercicio con otros ordenamientos jurídicos subnacionales o territoriales que compiten o complementan el derecho del Estado en términos de la emancipación social.

Capítulo 2

La reconstrucción de las Relaciones entre Organizaciones en la PPDFM

En este capítulo se presentan los principales hallazgos de la investigación sobre las relaciones interorganizacionales observadas en 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*. La estructura del capítulo queda definida de la siguiente manera. En el primer apartado se describen y analizan los principales resultados arrojados por la investigación en relación con las categorías derivadas de las *relaciones entre organizaciones*, es decir, sobre *los escenarios, los atributos, las posiciones y los roles, los tipos de relaciones y de recursos intercambiados* por las organizaciones en la política pública, objeto de estudio. En el segundo apartado se presentan algunos hallazgos adicionales sobre las relaciones entre organizaciones en dos escenarios que no fueron centrales en esta investigación, pero que sin duda constituyen futuras líneas de investigación para seguir ahondando en el conocimiento del proceso de la PPDFM.

Los escenarios de las relaciones entre organizaciones en la PPDFM: atributos, roles y posiciones, tipos de relaciones y recursos intercambiados

En este apartado se describen y se analizan los principales hallazgos sobre las relaciones entre organizaciones en la PPDFM, específicamente, en relación con sus categorías derivadas, que son las que permiten dotar de sentido o llenar de contenido y significado a la categoría central o de primer orden. La estructura definida para la presentación de estos hallazgos toma una de las categorías derivadas (los escenarios) y desarrolla en su interior los hallazgos vinculados a esta categoría y a las demás categorías derivadas. De una forma más concreta, a la vez que se van presentando los hallazgos sobre los escenarios de las relaciones, también se van exponien-

do los hallazgos de acuerdo con los atributos, los roles y las posiciones, los tipos de relaciones y de recursos intercambiados por las organizaciones.

En este sentido, los escenarios se convierten no solo en otra categoría derivada de las relaciones entre organizaciones, sino que a la hora de presentar los resultados de la investigación, adquieren un carácter de categoría marco para desarrollar, de una manera estructurada, los hallazgos, en correspondencia con otras categorías derivadas, lo cual le proporciona orden y sistematicidad a la presentación de los resultados de esta investigación.

Así pues, en esta indagación se privilegiaron los escenarios generados por cuatro experiencias sociales e institucionales ligadas a la construcción de la PPDFM: a) la Unión Temporal Alianza PIU 2005-2006, como antecedente inmediato a la construcción de la PPDFM; b) los seminarios-taller del 2007 en los cuales se generaron los insumos básicos para el diseño y formulación de la PPDFM; c) el proceso de presentación, discusión y aprobación en el Concejo de Medellín del Acuerdo Municipal 049 de 2007 por el cual se adopta la PPDFM; y, d) en el periodo 2008-2011, el Comité Local para la Atención Integral a la Población Desplazada (en adelante CLAIPD), como escenario de implementación de la PPDFM. En cada uno de estos escenarios se aprecian unas relaciones interorganizacionales, particularmente definidas por los atributos de las organizaciones, por las posiciones y roles que ocupan en el sistema de relaciones que se construye en cada escenario, por los tipos de relaciones que se dan y por los tipos de recursos intercambiados en sus procesos de relacionamiento.

Los hallazgos presentados en cada escenario contienen elementos descriptivos provenientes de la información empírica, generada y recolectada a través de fuentes primarias y secundarias. También son producto de la interpretación que hace el investigador de esa realidad empírica, echando mano de sus referentes conceptuales y metodológicos, motivo por el cual es un permanente diálogo entre lo observado y lo analizado filtrado por los lentes de la teoría y de la metodología. En ese orden de ideas, no son datos objetivos; son representaciones de la realidad.

Cada sección de este primer apartado de hallazgos sobre las relaciones entre organizaciones corresponde a cada uno de los cuatro escenarios ya definidos, que a su vez contienen: una descripción del escenario y su importancia en el proceso de la PPDFM; unos grafos o sociogramas que son la forma de representar, a través de redes, las relaciones entre organizacio-

nes en cada escenario de la política pública; una descripción de los principales elementos a destacar de cada una de esos grafos, redes o estructuras relacionales; e información descriptivo-analítica sobre los atributos, los roles y las posiciones, los tipos de relaciones y de recursos intercambiados.

Todo este ejercicio descriptivo y de análisis se hace no solamente con base en la información matemática o formal de cada red, sino también de otra información de tipo cualitativo que se obtuvo en las entrevistas y en la recolección y análisis de contenido de la información documental, la cual permite profundizar en el análisis del porqué y del cómo de estas relaciones, combinando elementos cuantitativos y cualitativos en pro de la interpretación de la realidad observada y de los hallazgos obtenidos.

Estos hallazgos que se describen y analizan a continuación, son una representación del proceso de la PPDFM (entre otras posibles), la cual reconstruye la política pública a partir de las relaciones entre organizaciones en unos escenarios definidos, teniendo en cuenta las características atributivas de las organizaciones participantes y de sus relaciones, las posiciones y los roles que ocupan de acuerdo con dichas relaciones, los diferentes tipos de relaciones que establecen y los recursos que intercambian las organizaciones. Este es un relato de la PPDFM y se elabora partiendo de un enfoque interorganizacional de redes de política pública.

Las relaciones entre organizaciones en la Unión Temporal Alianza PIU 2005-2006 como antecedente a la PPDFM

La Alianza PIU como escenario

El primer escenario priorizado en esta investigación para la reconstrucción descriptiva y analítica de las relaciones entre organizaciones en la PPDFM tuvo lugar en los últimos meses del 2005 y los primeros del 2006. Este se dio a conocer como Unión Temporal Alianza PIU²¹ (Plan Integral Único). Esta unión es considerada aquí como uno de los antecedentes inmediatos²² (temporal y territorialmente) más importantes, previos a la

21 En adelante, este escenario se abreviará solamente como Alianza PIU.

22 Ya que también sería posible analizar otros antecedentes en los cuales observar relaciones interorganizacionales; por ejemplo, el mismo CLAIPD, en funcionamiento

formulación y adopción de la PPDFM, en el cual se establecieron relaciones interorganizacionales en torno a acciones de fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada (en adelante, OPD), de generación de espacios de deliberación y de construcción local y agendamiento del problema público de desplazamiento forzado y de una política pública para atender este fenómeno en Medellín.

La Alianza PIU fue un evento formal entre varias organizaciones no gubernamentales y sociales de distinta vinculación territorial (local, departamental e internacional), principalmente, Sumapaz, Manapaz, Asociación Campesina de Antioquia (en adelante, ACA), Centro de Recursos Integrales para la Familia (en adelante, Cerfami), Corporación Ayuda Humanitaria y CISP (*Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli*)²³,²⁴ quienes, además de la Alcaldía de Medellín, a través de la entonces Secretaría de Bienestar Social,²⁵ eran responsables²⁶ de operar la Alianza PIU.

La importancia de este escenario se evidencia en varios aspectos, como recuerda uno de los funcionarios de la Unidad Territorial de Víctimas de Medellín²⁷ entrevistado para esta investigación, cuando afirma que la par-

desde el 2001, o los procesos de movilización social de la población desplazada o el agendamiento de este problema a nivel nacional por parte de la Corte Constitucional.

- 23 Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos, en su traducción al español.
- 24 Esta es la lista de organizaciones que se pudo establecer mediante entrevistas con el IEP y Sumapaz (una de las operadoras de la Alianza), aunque en algunos documentos institucionales no aparece CISP ni Corporación Ayuda Humanitaria como miembros de la Unión Temporal Alianza PIU. Se confió en las fuentes conversacionales, porque la base de esta investigación es observar las relaciones que reconocen las organizaciones, más que los listados que proporcionan los documentos, que pueden tener también imprecisiones, ya que es posible que estas dos organizaciones hayan entrado con posterioridad a la fecha de elaboración de los documentos.
- 25 Que en la actual administración municipal no recibe ese nombre, sino que tendría su equivalente aproximado en la Secretaría de Inclusión Social y Familia.
- 26 Se dice responsables, ya que en el marco de esta Alianza también participaron otras organizaciones, como interesadas, corresponsables o beneficiarias; por ejemplo, otras secretarías, o las OPD, lo cual se puede observar en la estructura de relaciones de este escenario.
- 27 Esta es otra organización gubernamental que cambia en todo el periodo investigado. Inicialmente como Proyecto UAO, entre el 2004 y 2007, en la alcaldía de Sergio Fajardo, periodo en el cual se formula y aprueba la PPDFM. Posteriormente, como Gerencia Técnica de Desplazamiento Forzado entre el 2008-2011, durante la alcaldía de Alonso Salazar Jaramillo, periodo en el cual se priorizan los recursos en el Plan de desarrollo municipal para la implementación de la PPDFM y adquiere más autonomía administrativa y financiera la Gerencia. Y, finalmente, en un proceso de transi-

ticipación de estas organizaciones en la Alianza PIU llevaron a fortalecer considerablemente el Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada (en adelante CLAIPD),²⁸ con vigencia en aquel momento.

Para el profesor e investigador del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia (en adelante, IEP) que fue entrevistado en esta investigación, la importancia de esta Alianza estuvo no solamente en sus acciones de promoción de la participación y otros derechos entre la población desplazada, sino también porque esta unión entre organizaciones no gubernamentales y gubernamentales estaba respaldada por la trayectoria y confianza que las primeras tenían en trabajo con las OPD. Además, fue un escenario definitivo en la discusión de la necesidad de una política pública para el fenómeno del desplazamiento forzado y la atención a la población desplazada en Medellín, entre otras acciones de atención a esta población.²⁹

En un documento denominado Evaluación exploratoria sobre la experiencia de construcción de la agenda pública sobre el problema social del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín,³⁰ realizado por el IEP en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, Acnur), el CLAIPD y la Secretaría de Bienestar Social del Municipio de Medellín, es posible observar algunas lecturas de la población desplazada sobre los logros y las dificultades de las acciones destinadas a esta población, entre ellas la Alianza PIU, en términos de la identificación, definición e inscripción en la agenda pública municipal del problema del desplazamiento forzado. Como experiencias positivas de la Alianza PIU 2005-2006 se resalta allí el componente de fortalecimiento

ción hacia la implementación de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, primero como Unidad Técnica de Desplazamiento Forzado y luego, hasta la fecha, como Unidad de Víctimas.

28 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014.

29 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

30 Evaluación exploratoria sobre la experiencia de construcción de la agenda pública sobre el problema social del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín. La fecha del documento no es precisa; no obstante, se pudo establecer que fue aproximadamente en el 2007, en el marco del convenio entre IEP, Acnur y Secretaría de Bienestar Social para realizar un acompañamiento técnico y metodológico a la formulación y diseño de la PPDFM. Documento no publicado.

organizativo³¹ (acompañamiento, asesoría y capacitación) a las OPD. Pero, a la vez, se menciona como una dificultad que este componente se haya desarrollado más como una respuesta a un requerimiento legal, que a un diagnóstico de las necesidades de la población desplazada y sus organizaciones. Además, se planteaba como problemático el carácter reducido de la participación de la población en estos procesos de fortalecimiento organizativo, los cuales, según la población, «asume a la población como pasiva, con el agravante de que algunos funcionarios creen que exigir los derechos es peligroso».³²

No obstante lo anterior, y como menciona el profesor del IEP entrevistado, la Alianza PIU, que se dio en el marco de un significativo cambio de enfoque en la administración del Municipio de Medellín, en el periodo 2004-2007 (con respecto a las anteriores administraciones), posibilitó unas acciones institucionales menos esporádicas, con un aumento en la asignación presupuestal y la articulación de la población desplazada a estos procesos interinstitucionales, especialmente de la Mesa de Organizaciones de Población Desplazada (Granada, 2008).

Aspectos generales de la estructura relacional interorganizacional de la Alianza PIU

El siguiente grafo³³ (figura 1) es una representación aproximada de la estructura de relaciones entre organizaciones en la Alianza PIU que fue posible reconstruir en esta investigación a partir de las entrevistas realizadas. En él se pueden observar algunos datos importantes. Por ejemplo, una aproximación al tamaño de la red (veintiocho organizaciones),³⁴ refleja

31 Además del componente de fortalecimiento organizativo, la Alianza PIU contó con otros cuatro componentes: de diagnóstico, de espacios de deliberación, de gestión de la corresponsabilidad y sistemas de información, monitoreo y control.

32 IEP, Acnur, CLAIPD, Secretaría de Bienestar Social. Evaluación exploratoria sobre la experiencia de construcción de la agenda pública sobre el problema social del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín.

33 Estos grafos también pueden ser denominados *sociogramas*, *estructuras relacionales*, *redes* o simplemente *gráficos*. Estas otras denominaciones se emplean en este informe como sinónimos para lograr una mejor redacción.

34 Hay unas cuantas organizaciones que no fueron reconocidas por las organizaciones entrevistadas y que se pudo determinar documentalmente que hicieron parte de este escenario (Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Gobierno, Inder, Metrojuventud, DAPARD, IPC, Policía y OIM), por lo cual no aparecen en la red. No obstante, en la

una considerable presencia de organizaciones y vínculos entre ellas; no obstante, no todas las organizaciones manifiestan en sus flujos relaciones bidireccionales (o en ambos sentidos), lo que quiere decir que, en materia de reconocimiento, en ocasiones no hay reciprocidad en las relaciones. Es el caso de la Corporación de Bienestar y Pujanza Antioqueña (en adelante Cobija), quien reconoce relaciones con otras ocho organizaciones, pero ninguna de ellas reconoce haber establecido relaciones con ella. Caso contrario es el de algunas organizaciones como CISP, ACA, Acción Social (grado de entrada,³⁵ de tres o cuatro) y, en menor medida, Sumapaz, Manapaz y Corporación Ayuda Humanitaria (grado de entrada de dos), que muestran más centralidad respecto a las demás organizaciones de la red (con una o cero entradas). También se aprecian organizaciones desconectadas de otras, dispersas o con poca centralidad (como en el caso de algunas secretarías). También es notoria la ausencia del Concejo Municipal en esta estructura relacional, siendo una organización importante en materia de control político y de institucionalidad local.

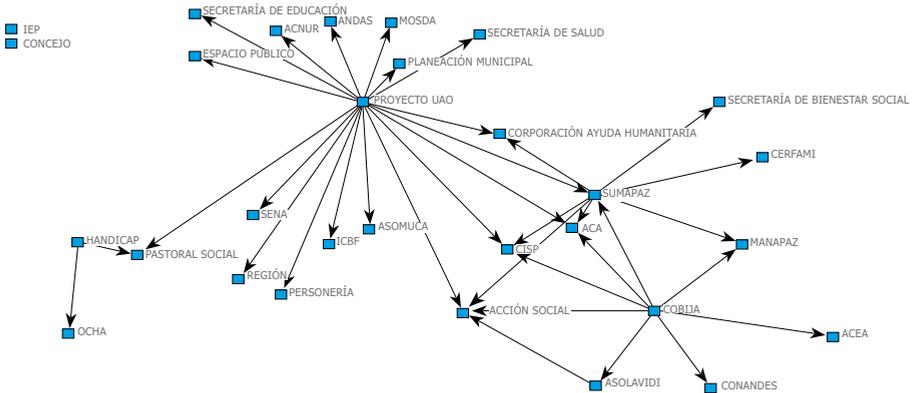


Figura 1. Estructura relacional interorganizacional de la Unión Temporal Alianza PIU 2005-2006.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a las organizaciones.

red se encuentran casi todos o la gran mayoría de las organizaciones participantes de la Alianza PIU.

35 Dirección del flujo o flecha que indica que esa organización es mencionada por otra como parte de su sistema de relaciones.

Algunos atributos de las organizaciones en la Alianza PIU

Examinando los atributos de las organizaciones se pueden obtener otros datos. El siguiente grafo (figura 2), corresponde a la misma estructura de relaciones de la Alianza PIU, pero ahora distinguiendo condiciones atributivas de las organizaciones, específicamente, sobre su pertenencia al Estado, a la sociedad civil u otro. Frente al tamaño de la red, se evidencia que hay una leve superioridad numérica de organizaciones de la sociedad civil (14) sobre las organizaciones del Estado (11), encontrando también que es equitativo el grado de centralidad entre organizaciones del Estado, de la sociedad civil y otras, observando las que más marcaron en este punto: ACA (sociedad civil), Acción Social (Estado) y CISP (otra). Aunque en perspectiva general, tendrían mayor centralidad las organizaciones de la sociedad civil, ya que las siguientes tres organizaciones con mayor grado de entrada son Sumapaz, Manapaz y Corporación Ayuda Humanitaria (todas tres de la sociedad civil). Adicionalmente, es visible el papel de otras organizaciones que no cabrían dentro de una definición clásica o moderna de Estado y sociedad civil, como las ONG internacionales Handicap y CISP u OCHA que hace parte del Sistema General de Naciones Unidas.

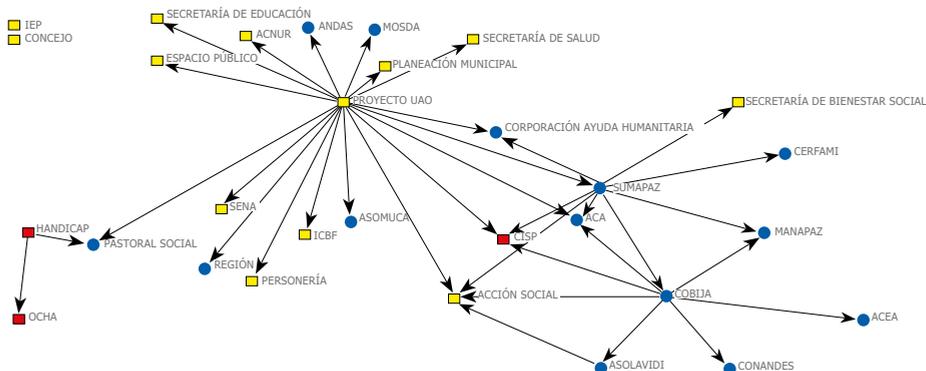


Figura 2. Estructura relacional interorganizacional de la Unión Temporal Alianza PIU 2005-2006 (Atributo 1: pertenencia al Estado, sociedad civil u otro).

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a las organizaciones

Convenciones para la lectura de los grafos con atributo 1		
Organización Estatal	Organización Societal	Otra
■	●	■

Por otro lado, y desde una perspectiva general, las organizaciones de la sociedad civil se encuentran mejor conectadas entre sí y con las organizaciones estatales y las organizaciones otras, en comparación con algunas organizaciones del Estado. Es el caso de las secretarías, débilmente conectadas en la red, apenas mencionadas por una organización.

Volviendo a las tres organizaciones con mayor centralidad, estas reciben reconocimiento, no solo de sus pares; por ejemplo, CISP es reconocida por organizaciones del Estado como Proyecto UAO, y por la sociedad civil como Cobija y Sumapaz; o Acción Social que es reconocida tanto por organizaciones del Estado como Proyecto UAO, y por la sociedad civil como Asolavidi y Sumapaz; o ACA que es reconocida por organizaciones del Estado como Proyecto UAO, y por la sociedad civil como Cobija y Sumapaz.

Si bien las categorías de Estado y sociedad civil permiten leer particularidades en las relaciones entre organizaciones, y aún conservan pertinencia analítica, a veces llegan a ser tan generales que no permiten observar relaciones más específicas al interior de esas grandes categorías; por ejemplo, distintas relaciones al interior del Estado o de la sociedad civil. Por esta razón, identificar otros atributos más detallados de las organizaciones permite obtener otros datos vinculados a la estructura de las relaciones.

Por ejemplo, el siguiente grafo (figura 3) distingue las organizaciones de la red de las relaciones de la Alianza PIU de acuerdo con su pertenencia a un sector específico al interior del Estado y de la sociedad civil (gubernamental, de otro poder del Estado distinto al gubernamental, ONG, social, población desplazada, academia u otro) y a una escala territorial específica de acuerdo con su nivel de acción (local, departamental, nacional, internacional u otro). Con respecto a estos atributos, la estructura relacional muestra cosas interesantes. Por ejemplo, que más de la mitad de la red (quince de veintiocho organizaciones) está conformada entre organizaciones gubernamentales (como Acción Social y las secretarías: ocho organizaciones) y organizaciones no gubernamentales (como CISP, Manapaz, Sumapaz y Corporación Ayuda Humanitaria: siete organizaciones), aunque se encuentran mejor conectadas estas últimas. También, que en términos cuantitativos predominan las organizaciones locales (catorce de veintiocho). Que Acción Social, la organización mejor conectada del sector gubernamental, es del nivel nacional, y que las mejores conectadas del sector no gubernamental —Sumapaz, Manapaz, Corporación Ayuda

zaciones gubernamentales como Proyecto UAO referencian no solamente a otras organizaciones gubernamentales, sino también a organizaciones no gubernamentales como Región y Sumapaz, y a organizaciones sociales como Andas y ACA. OPD como Cobija mencionan relaciones con organizaciones gubernamentales como Acción Social, y no gubernamentales como Manapaz, Sumapaz y CISP. Pese a lo dicho, y respecto de esto último, habrá que hacer dos aclaraciones: primero, que no todas las relaciones son colaborativas, ya que también pueden ser conflictivas;³⁹ y segundo, que a pesar de no haber un ensimismamiento total, sí se evidencian mayores conectividades entre organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales⁴⁰ y que las OPD no solamente son pocas en esta estructura de la Alianza PIU, sino que también reciben poco reconocimiento, a pesar de que ellas identifican muy bien a sus interlocutores (observado en su mayor grado de salida que de entrada).

La posición y los roles de las organizaciones en la Alianza PIU

Algunas de las anteriores observaciones, más de índole descriptivo de la estructura relacional y de los atributos y posiciones de las organizaciones en la red, encuentran una explicación en los roles que jugaron las organizaciones en la Alianza PIU.

Particularmente, la posición central de ONG como Sumapaz, Manapaz, Corporación Ayuda Humanitaria, CISP y ACA, en parte, es producto de sus roles como operadores y responsables de la Alianza PIU, con funciones como: la orientación y caracterización de la población desplazada recepcionada por la UAO; la atención humanitaria de emergencia, la atención psicosocial, el fortalecimiento organizativo, el apoyo a programas de restablecimiento y seguridad alimentaria, entre otras acciones. Sin embargo, esta centralidad, en algunas ONG, también se debe a su participación en procesos sociales y organizativos de la población desplazada, anteriores o por fuera de la Alianza PIU, como en el caso de Sumapaz, Cerfami y ACA.

39 Como se verá más adelante, ya que por ahora se están observando solo las relaciones generales en términos de reconocimientos.

40 Sobre todo, por asuntos de contratación pública, aunque también por conflictos, como se verá posteriormente.

En este sentido, se hace necesario distinguir que en la Alianza PIU las ONG a pesar de su corresponsabilidad, jugaban también unos roles un tanto disímiles entre sus trayectorias y los componentes que operaban. En este punto coinciden varios entrevistados, quienes señalan que en el componente de ayuda humanitaria estaban más a cargo organizaciones como Manapaz y Corporación Ayuda Humanitaria, mientras ACA, Cerfami y Sumapaz tenían más presencia en el componente de fortalecimiento organizativo. Estos roles que juegan estas organizaciones en la Alianza PIU fueron una demostración de sus trayectorias y fortalezas, algunas más como operadoras, y otras con mayor respaldo en procesos sociales y políticos, lo cual exige para investigaciones como esta no poner en un mismo rol social todas las organizaciones similares en un rasgo atributivo, en este caso, ser ONG.

En este punto se manifestaron en la investigación diferencias en los roles de las ONG, en la Alianza PIU. A propósito, un integrante de Sumapaz comenta que en este escenario hubo algunas ONG con un compromiso más político y social —como ACA, Cerfami y Sumapaz— quienes acompañaban procesos organizativos de la población desplazada de tiempo atrás; por ejemplo, con el Movimiento Social de Desplazados de Antioquia (en adelante Mosda), y otras ONG, cuya labor era «repartir mercados», refiriéndose específicamente a Corporación Ayuda Humanitaria. No obstante, reconoce que a pesar de estas grandes diferencias que representaron dificultades a la hora de trabajar en la Alianza, fue posible finalmente trabajar en conjunto, «unos desde la repartición, pero otros también desde la movilización».⁴¹

En esta medida, es posible afirmar que la centralidad de algunas ONG en la Alianza PIU se debió a varias razones, en parte, a sus funciones y responsabilidades en este escenario; en otras ocasiones, a que eran las organizaciones encargadas de repartir la ayuda humanitaria y, en otros casos, se trataba de organizaciones que tenían, más allá de sus funciones formales en la Alianza, unos roles de apadrinamiento con las OPD, particularmente en materia de organización y movilización social. Todos estos son motivos que pudieron generar en las demás organizaciones, recordación de estas ONG en la Alianza PIU y marcar relaciones con ellas, todavía sin señalar, como se verá más adelante, si se trataba de relaciones

41 Entrevista realizada a integrante de Sumapaz. 26 de junio de 2014.

de cooperación o de relaciones conflictivas (por ejemplo, con las ONG encargadas de repartir la ayuda humanitaria).

La centralidad de estas ONG también motiva un análisis en relación con los roles de las organizaciones privadas en las redes de política pública. La Constitución Política de Colombia de 1991 y el modelo de desarrollo neoliberal que se adopta en el país entre finales de la década de los 80 y principios de los 90, con la apertura económica, se abren las posibilidades normativas, políticas y económicas para que organizaciones privadas participen de la gestión de lo público a través de la licitación y contratación pública. En la Alianza PIU, y posteriormente en el proceso de diseño e implementación de la PPDFM, se observa claramente esta tendencia, lo que en algunas ocasiones se denomina cogobierno, gobernanza o gobierno en red, y que se resume en el redimensionamiento del papel del Estado y la participación de organizaciones privadas en la gestión pública y en las políticas públicas.

En la red de relaciones de la Alianza PIU fue posible observar que algunas ONG cumplen roles que en otros tiempos correspondieron a las organizaciones del Estado (burocracia). Algunas de estas funciones ya se han ilustrado suficientemente. Lo que cabe afirmar en este punto, y citando la entrevista realizada a Sumapaz, es que si bien algunas ONG se limitan a captar recursos públicos a través de la contratación (buscadores de rentas; o *Rent Seekers*, por su nombre en inglés), no todas buscan lucrarse o mantener su estrategia de autosostenimiento por medio de su participación en procesos de acción interinstitucional como la Alianza PIU. De acuerdo con un integrante de Sumapaz, algunas ONG participaron de esta Alianza con otros intereses, como acompañar a la población desplazada (dentro y fuera del PIU), o como menciona un profesor del Instituto de Estudios Políticos, con intereses tan importantes como el de Cerfami, es decir, aportando fuertemente al enfoque de género y su preocupación por los derechos de las mujeres desplazadas.⁴²

Por otra parte, aunque la estructura de relaciones de la Alianza PIU muestra un grado importante de centralidad de ONG —como Sumapaz— y organizaciones sociales —como ACA—, aunque no claramente desde las OPD (debido a la débil presencia de estas últimas en la estructura), la

42 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

información cualitativa permite observar cómo estas ONG y las OPD, efectivamente, tuvieron valiosas cercanías.

Relativo a la Alianza PIU, el Estado actúa estratégicamente al contratar la operación de esta con este tipo de ONG, ya que como se ha mencionado suficientemente, cuentan con un valioso capital social. En este sentido, las ONG y algunas organizaciones sociales actúan en este escenario desempeñando unos roles de actores emergentes, que en este dominio específico de política pública (desplazamiento forzado) complementan en la red los tradicionales titulares de cargos gubernamentales; por ejemplo, la Secretaría de Bienestar Social, por parte del gobierno local, y, Acción Social, por parte del gobierno nacional.

Lo anterior podría leerse inicialmente como una instrumentalización del Estado hacia las organizaciones no gubernamentales y sociales. Sin embargo, esta observación es parcialmente cierta. Si bien puede haber una instrumentalización en este sentido, también puede haber una inversión de la instrumentalización, en el que las organizaciones de la sociedad civil también sacan provecho. En este último sentido, concuerdan varios participantes, quienes rescatan que los roles de las ONG y otras organizaciones sociales en la Alianza PIU estaban en el orden de poner en la agenda pública y gubernamental el problema del desplazamiento forzado en Medellín y la importancia de una política pública para la atención a la población afectada por este fenómeno; conseguir recursos para invertir en otros procesos de acompañamiento a la población desplazada; y acercar a las OPD a las organizaciones gubernamentales (en otros términos a la institucionalidad como se le denomina frecuentemente), casi que por primera vez en Medellín, no solo en términos de la asistencia y la ayuda humanitaria, sino también, y por primera vez en un nivel más de cooperación que de confrontación, en términos de la participación e incidencia de la población desplazada a través de las OPD, en escenarios como el PIU y, más ampliamente, en el CLAIPD.

En cuanto a los roles de las organizaciones gubernamentales y otras estatales, el sistema de relaciones de la Alianza PIU muestra una equivalencia entre varias organizaciones gubernamentales, en términos de su posición periférica y altamente desconectada de la red (principalmente, algunas secretarías), solamente referenciadas por otra organización gubernamental, como el Proyecto UAO; lo planteado, salvo Acción Social; como se ha dicho, esta ocupa un grado de centralidad importante en relación con las de-

más organizaciones de la red. Esto en parte en virtud de las funciones que cumplía en el marco de la Alianza, pero, sobre todo, por tratarse de uno de los focos de los cuales partía la acción institucional gubernamental, especialmente la atención a la población desplazada, por lo cual las referencias a esta organización son, particularmente, producto de un reconocimiento (con frecuencia, negativo) de su papel como institución proveedora de servicios a la población desplazada.

Finalmente, respecto a los roles, hay otras organizaciones que en la estructura de relaciones aparecen en este escenario como periféricas o débilmente conectadas, inicialmente, porque no resultan ser tan protagonistas como las organizaciones gubernamentales y las ONG responsables de la operación del PIU. Sin embargo, en las entrevistas fueron destacados algunos de sus roles, por ejemplo, el de Pastoral Social como organización clerical fuertemente vinculada a la visibilización y agendamiento del problema del desplazamiento forzado (mucho más en otros escenarios y tiempos que en la Alianza PIU), o de Handicap Internacional y OCHA desde la cooperación y canalización de recursos internacionales.

En el anterior abordaje de las relaciones (a nivel general), de los atributos de las organizaciones, sus posiciones y roles en la estructura relacional, han ido apareciendo elementos que refieren a que la existencia de relaciones entre organizaciones no significa que estos reconocimientos sean en términos positivos o cordiales. Esto exige, entonces, observar cómo fueron las relaciones en la Alianza PIU, o, mejor dicho, qué calificativos merecen esas relaciones, en términos de si se trató de relaciones de cooperación o de conflictividad.

Los tipos de relaciones entre organizaciones: cooperación y conflicto en la Alianza PIU

Algunas cuestiones ya se han adelantado en este sentido; por ejemplo, en términos generales la Alianza PIU constituyó un ejercicio de cooperación entre organizaciones estatales y de la sociedad civil, mediante las cuales se desarrollaron acciones de ayuda humanitaria y fortalecimiento organizativo para generar empoderamiento y participación de la población desplazada. También, al interior de la Alianza PIU se presentaron conflictos y tensiones producidos por los roles que asumieron algunas ONG; sin

embargo, a pesar de estas situaciones se llevó a cabo la alianza y se consolidó la cooperación.

A partir de lo planteado, vale la pena ahondar en algunas relaciones, para profundizar en la idea de que la existencia de relaciones en la estructura red de la Alianza PIU, las cuales representan reconocimientos entre organizaciones, no siempre significan relaciones en términos colaborativos. Por ejemplo, observando la estructura de la red, es posible evidenciar que una OPD, para el caso, Cobija, reconoce haber tenido relaciones con Acción Social y Manapaz; no obstante, al auscultar más detalladamente en estas relaciones en la entrevista, se pudo evidenciar que estas fueron altamente conflictivas. Esta OPD también afirmó que Acción Social, y en general las organizaciones gubernamentales, se mantenían a la defensiva con las OPD; incluso, la institucionalidad, en algunos momentos, llegó a calificarlas de ilegales (integrante de Cobija, entrevista personal, 7 de julio de 2014). También señaló que las relaciones con Manapaz y Corporación Ayuda Humanitaria no eran buenas; a su modo de ver, esas organizaciones no eran transparentes en sus acciones (por ejemplo, en los criterios de selección de las OPD beneficiadas con proyectos productivos) ni con sus intereses, ya que «ellos siempre estuvieron ahí como pendientes de qué provecho [...] sacaban». Esta OPD reconoció relaciones cooperativas, particularmente con ONG y organizaciones sociales como Sumapaz, Handicap Internacional y ACA, lo que hizo evidente, una vez más, el reconocimiento que tienen algunas ONG entre las OPD.

Sumapaz también reconoció haber tenido relaciones, en la Alianza PIU, con organizaciones como Acción Social, que formalmente eran de cooperación, pero que también eran muy conflictivas, particularmente, como afirma un integrante de Sumapaz, fue un tiempo muy difícil para establecer esas relaciones por las diferencias políticas e ideológicas, ya que Acción Social era una organización gubernamental del orden nacional con funcionarios marcados por una fuerte orientación política uribista.⁴³

43 Este escenario concuerda con los dos últimos años del primer periodo de la presidencia de Álvaro Uribe Vélez. Acción Social (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, como era su nombre completo y que en otros tiempos era la Red de Solidaridad Social), constituyó una de las principales organizaciones a través de las cuales ese gobierno canalizaba acciones y recursos en materia de política social, incluido lo concerniente a la atención a población desplazada. Posteriormente, en el 2010, en el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, pasaría a denominarse DPS (Departamento para la Prosperidad Social).

En los datos suministrados para la elaboración de la estructura relacional de la Alianza PIU, Sumapaz no menciona ninguna OPD, pero en el desarrollo de la entrevista alude relaciones específicas con algunas de ellas, en términos cooperativos con OPD de la Comuna 3 de Medellín (Manrique) —como la Asociación Ladera Vida y Dignidad (en adelante Asolavidi), entre otras— de las cuales no suministra el nombre, lo que hace que su reconocimiento sea parcial. No obstante, también mencionó algunas relaciones conflictivas que se presentaron con algunas OPD en el marco de la Alianza PIU, especialmente en el componente de fortalecimiento organizativo, según su director, debido, por lo menos, a dos razones; por un lado, unas OPD muy divididas, muy rivalizadas y con intereses particularistas; por otro lado, debido a la innegable existencia de algunas OPD cercanas a grupos y organizaciones de desmovilizados de los paramilitares del Bloque Cacique Nutibara, entre ellas, la Corporación Democracia. Según integrante de Sumapaz, esta otorgaba «avales» (no oficiales por supuesto) y apoyos para la participación de algunas OPD en la mesa municipal de organizaciones de población desplazada (en adelante, MOPDM).⁴⁴

Algunas organizaciones reconocieron simultáneamente la presencia de relaciones conflictivas y de cooperación con otras organizaciones en la Alianza PIU. Por ejemplo, Asolavidi, una de sus integrantes afirmó que para ese tiempo sus relaciones con el Proyecto UAO y Acción Social eran cooperativas, cuando atendían sus derechos de petición o cuando su OPD les colaboraba con la recolección de información sobre personas desplazadas. Sin embargo, estas relaciones se tornaban conflictivas cuando negaban o retrasaban las ayudas humanitarias, lo que ocasionó que en muchos momentos varias OPD realizaran plantones en las afueras de las sedes de la UAO y de Acción Social.⁴⁵

La estructura relacional de la Alianza PIU muestra unas relaciones cercanas entre ONG: Sumapaz, ACA y Cerfami, las cuales, como se ha mencionado, compartían otros procesos sociales aparte del PIU. La existencia de estas relaciones de cooperación e identidades sociales y políticas diferentes a la Alianza PIU, generó en este escenario lo que podría denominarse una subestructura de organizaciones con relaciones cooperativas internas, sin desmedro de las otras relaciones cooperativas, que casi siem-

44 Entrevista realizada a integrante de Sumapaz. 26 de junio de 2014

45 Entrevista realizada a integrante de Asolavidi. 17 de junio de 2014.

pre terminan posicionando a ciertas organizaciones como centrales en la estructura de la red.

Finalmente, en consideración con los tipos de relaciones, se pudo observar que, si bien parte de la teoría afirma que las relaciones de cooperación se dan en las redes de política pública con el ánimo de evitar oportunismos o buscadores de rentas, también se pueden generar, por ejemplo, a través de organizaciones que solamente buscan lucro o autofinanciarse, como también otros tipos de incentivos positivos, como el reconocimiento social. Desde los relatos de varias de las organizaciones entrevistadas, se podría decir que en la Alianza PIU y algunas ONG establecieron unas relaciones cooperativas de las cuales salen beneficiadas, en función de sus propios intereses racionales particulares; es decir, que podrían denominarse de cooperación antagónica. También es posible observar que la existencia de relaciones de cooperación, no necesariamente remite a la presencia de un escenario plenamente democrático, lo cual se vio reflejado en la Alianza PIU, por cuanto hay vacíos estructurales en relación con la participación de las OPD en el sistema de relaciones, lo que merma las calidades democráticas del escenario, a pesar de su gran tamaño, en términos de su constitución, con un gran número de organizaciones de la sociedad civil (sobre todo ONG).

También habría que mencionar que la existencia de relaciones conflictivas no necesariamente va en deterioro de las características democráticas de la red o perjudican prácticas democráticas. Indudablemente, en muchos casos sí, pero en otros casos es producto de la misma apertura de espacios institucionales en los cuales pueden participar organizaciones de la sociedad civil, dígase, ONG, organizaciones sociales y OPD. Lo dicho permite que en escenarios como la Alianza PIU se hayan podido generar confrontaciones respetuosas (otras, no tanto) y formales entre organizaciones, que en otros tiempos estaban relegadas únicamente a las demandas y a los conflictos —marchas, plantones, ocupaciones y otras acciones de protesta— por vías de acción colectiva contenciosa. Esto equivale también a reconocer que las expresiones del conflicto social y político hacen parte de la democracia como forma de gobierno y de ejercicio de la ciudadanía.

En ocasiones, las relaciones de cooperación son menos producto de la consolidación de relaciones democráticas, y más consecuencia de las interdependencias que se generan entre organizaciones en las políticas públicas. En este sentido, es importante observar la dinámica de estas relaciones en

términos de las dependencias, interdependencias y tipos de recursos intercambiados por las organizaciones en la Alianza PIU.

Intercambios y tipos de recursos en las relaciones entre organizaciones en la Alianza PIU

Fue posible identificar una serie de diferentes tipos de recursos en la Alianza PIU, especialmente tres: económicos (dinero), de información, técnicos y conocimiento, y políticos (apoyo político).⁴⁶ Un cuarto recurso es el derecho, pero este se abordará con mayor profundidad en el capítulo de funciones sociales del derecho. Estos recursos se encuentran distribuidos en desigual medida entre las organizaciones. Algunas de ellas cuentan con mayores recursos económicos y técnicos (ONG internacionales); otras, con mayores recursos económicos y políticos (ONG nacionales y locales); otras, con mayores recursos de conocimiento y políticos (ONG locales) y otras con mayores recursos de información y políticos (organizaciones sociales y OPD).

Observando cada organización, y haciendo comparaciones, la proporción en propiedad de estos recursos varía. Por ejemplo, algunas secretarías contaron con mayores recursos económicos o inyectaron mayores recursos económicos a la Alianza PIU o tenían un poder de decisión mayor que otras (por ejemplo, entre Secretaría de Bienestar Social y Secretaría de Educación, donde la primera tenía mayor poder que la segunda), dependiendo en parte de su grado de responsabilidad en el tema. Algunas ONG locales contaban con más reconocimiento entre las OPD que otras, lo cual se vio reflejado en su poder político a nivel de base social,⁴⁷ o con mayor conocimiento sobre las problemáticas de la población desplazada (por ejemplo, entre Sumapaz y Corporación Ayuda Humanitaria, con mayor poder la primera).

Disponer de estos recursos les representa a las organizaciones tener poder en la estructura relacional, particularmente cuando estos recursos fluyen

46 Hay un recurso muy importante en las redes de política pública: se trata del recurso organizativo, pero ese es el factor común entre todos los participantes en esta investigación (organizaciones), por lo cual se explorará en otros tipos de recursos.

47 Ya que otra expresión del poder político podría estar en el poder de influencia en los decisores, en materia de contratación pública, donde, incluso, el grado de poder frente a este recurso podría variar significativamente.

en la red y se generan interdependencias. En ese sentido, la centralidad de actores, entre ellos Acción Social, se debe principalmente a su poder institucional y decisional, así como a los recursos económicos públicos con los que cuenta y que son necesarios para las OPD, incluso, para las ONG. Aun así, este poder decisional y económico de las organizaciones del Estado no determina que sean el único actor con protagonismo en las redes. Las organizaciones gubernamentales también disponen de otros recursos con los cuales las organizaciones estatales a veces no cuentan.

Aquí vale la pena mencionar nuevamente la centralidad de algunas ONG, valga mencionar, Sumapaz y Cerfami, y de organizaciones sociales como ACA, que tienen recursos políticos de base social y conocimientos frente a las realidades del desplazamiento forzado y las problemáticas que afectan la población desplazada. Estos recursos políticos y cognitivos son fundamentales cuando se establecen las relaciones de cooperación con la institucionalidad, por ejemplo, para llevar a la formalización de un contrato para la ejecución de la Alianza PIU 2005-2006. En dicho convenio se generaron intercambios de recursos organizacionales, entre ellos, dinero, capacidad de gestión y de decisión por parte de las organizaciones gubernamentales; apoyo político, conocimientos, recursos técnicos e información desde las ONG y las OPD.

Así pues, las relaciones o reconocimientos que se expresan en la estructura de la red de la Alianza PIU también son consecuencia de los intercambios de recursos que se dan entre organizaciones, en las cuales unas dependen de otras, pero, generalmente se trata de interdependencias, ya que no hay organizaciones que concentren o tengan todos los recursos a la vez; por lo menos no sucedió así en este escenario.

En el caso de la Alianza PIU, los intercambios de recursos estuvieron parcialmente regulados por normas claras, en términos contractuales y vínculos formales, pero, en otras ocasiones, esos intercambios fueron más tácitos. Por ejemplo, las organizaciones gubernamentales no reconocen regularmente que necesitan de las ONG y de las organizaciones sociales para operar planes, programas y proyectos, como en el caso de la Alianza PIU.

La presencia de organizaciones con recursos económicos, particularmente las gubernamentales —Acción Social, Proyecto UAO, Secretaría de Bienestar Social y ONG internacionales (como CISP)—, que aportan recursos

a estos proyectos, generan que organizaciones con recursos económicos limitados, como las OPD y algunas ONG locales, establezcan relaciones con las organizaciones gubernamentales y ONG internacionales para acceder a algunos de esos recursos.

En la Alianza PIU también se observa que ninguna organización está completamente autocontenida, es decir, ninguna organización es totalmente independiente de las demás. También se pudo observar que organizaciones como Acción Social tienen unas ventajas en términos de recursos políticos y económicos; CISP, en términos de recursos técnicos y económicos, y, Sumapaz, Manapaz, Corporación Ayuda Humanitaria y ACA en términos de recursos técnicos, de conocimiento y políticos, que les permite ocupar ciertas posiciones privilegiadas y de reconocimientos en la red de relaciones, pero ninguna es totalmente autosuficiente.

Finalmente, se hallaron transferencias e intercambios de recursos entre niveles territoriales y entre sectores específicos, más particularmente, entre organizaciones gubernamentales nacionales como Acción Social y organizaciones gubernamentales locales como la Secretaría de Bienestar Social, y entre estas y ONG del nivel internacional como CISP, para el financiamiento y el apoyo técnico a la Alianza PIU, así como la participación de organizaciones privadas como las ONG y organizaciones en la operación de acciones institucionales con recursos económicos públicos.

Las relaciones entre organizaciones en los Seminarios-Taller del 2007 para el diseño y formulación de la PPDFM

Los Seminarios-Taller como escenario

Los Seminarios-Taller fueron tres espacios que se llevaron a cabo entre abril y junio de 2007. En ellos confluyeron integrantes de distintas organizaciones gubernamentales, otras organizaciones del Estado, ONG, organizaciones sociales, OPD, entre otras organizaciones, que pertenecen, principalmente, al CLAIPD de esa época. La realización estuvo liderada por el IEP de la Universidad de Antioquia, que estuvo a cargo del acompañamiento metodológico y técnico para la formulación y diseño de la PPDFM.

De este escenario se derivaron los insumos principales para la construcción participativa de un documento fundamental de esta política pública denominado Lineamientos de política pública desplazamiento forzado en Medellín,⁴⁸ que a su vez fue el documento base para la construcción del proyecto de acuerdo, que terminaría siendo discutido y aprobado en el Concejo de Medellín, en un escenario posterior como Acuerdo Municipal 049 de 2007 «Por el cual se adopta a 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».

Estos Seminarios-Taller fueron un escenario importante para la discusión sobre la necesidad de una política pública de atención a la población desplazada en el Municipio de Medellín. Se puede decir que se trató de un espacio en el cual se le dio continuidad a las discusiones sobre política pública de desplazamiento forzado que ya venían siendo promovidas por la Alianza PIU entre el 2005 y el 2006, a través de su componente de «espacios de deliberación»,⁴⁹ en el que «se inició el análisis y debate sobre un “Proyecto de definición de Política Pública” para la atención integral de la población en condición de desplazamiento en la ciudad de Medellín».⁵⁰ En ambos escenarios, Alianza PIU y Seminarios-Taller, se tejieron relaciones interorganizacionales fundamentales en la inscripción del problema del desplazamiento forzado en la agenda pública municipal, así como en la definición colectiva y participativa de este problema público.

Es posible afirmar también que en este escenario se siguió definiendo el problema público del desplazamiento forzado en Medellín, retomando insumos aportados por la Alianza PIU⁵¹ y obteniendo nueva información, hacia la formulación de alternativas de solución que fueron recogidas en el diseño del documento de la PPDFM, el cual, como ya se mencionó, fue incorporado posteriormente a la agenda gubernamental, a través de su discusión y aprobación en el Concejo Municipal y su inclusión en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011.

48 IEP. Lineamientos de política pública desplazamiento forzado en Medellín. 2007. Documento no publicado.

49 IEP. Guía metodológica Seminarios-Taller. Documento no publicado.

50 IEP. Guía metodológica Seminarios-Taller. Documento no publicado.

51 Entrevista realizada a integrante de Sumapaz. 26 de junio de 2014.

En estos Seminarios-Taller participaron miembros de lo que comúnmente se denomina la «institucionalidad»; así mismo, líderes y lideresas de la población desplazada, específicamente a través de funcionarios de organizaciones miembros del CLAIPD, y un grupo importante de representantes de la población en situación de desplazamiento forzado. De acuerdo con un profesor del Instituto de Estudios Políticos, quien participó de estos Seminarios-Taller, en algunos momentos se llegaron a contabilizar hasta ochenta personas participando en estos espacios, mitad funcionarios y mitad líderes de la población, variando el número (aumentando o reduciendo) en cada uno de los tres Seminarios-Taller.⁵²

El primer Seminario-Taller se llevó a cabo los días 23 y 24 de abril de 2007 y tuvo como propósito reconstruir la experiencia de cada una de las organizaciones participantes (incluidas: institucionalidad, ONG, OPD, y otras) en materia de desplazamiento forzado. Allí se plantearon acuerdos preliminares sobre los componentes que debía incluir el diseño de la PPDFM. El segundo Seminario-Taller, realizado el 23 de mayo de 2007, tuvo como objetivo discutir el enfoque de derechos para la PPDFM, partiendo de los referentes normativos nacionales e internacionales; definir acuerdos básicos sobre enfoques, referentes normativos, alcances, objetivos, líneas estratégicas, planes, programas y proyectos, actores y responsabilidades, financiación y estrategias transversales. El tercer Seminario-Taller se realizó el 13 de junio de 2007. En este se discutieron las hipótesis causales sobre los problemas de política pública en Medellín y se construyeron acuerdos sobre las hipótesis de transformación para el diseño de la PPDFM, teniendo en cuenta los insumos generados en los dos encuentros anteriores. En este último Seminario-Taller también se redactó y validó el proyecto de Acuerdo Municipal.⁵³

En estos Seminarios-Taller se dieron procesos relacionales entre organizaciones en el marco del proceso de formulación y diseño de la PPDFM, que pasarán a ser presentados y analizados a continuación.

52 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

53 IEP. Guía metodológica Seminarios-Taller. Documento no publicado.

Aspectos generales de la estructura relacional interorganizacional de los Seminarios-Taller

El siguiente grafo (figura 4) es una representación aproximada de la estructura de relaciones entre organizaciones de los Seminarios-Taller llevados a cabo en el año 2007. Se construye a partir de los datos generados en las entrevistas realizadas a las organizaciones participantes de esta investigación.

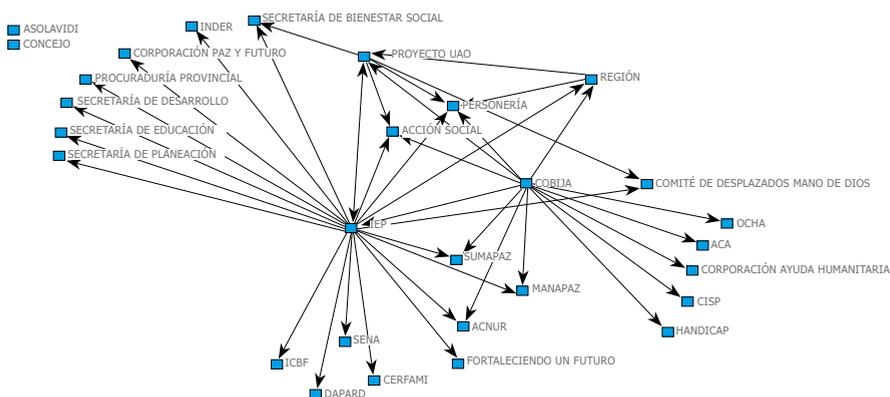


Figura 4. Estructura relacional interorganizacional de los Seminarios-Taller del 2007

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a las organizaciones

En él se observan algunas particularidades en torno a las relaciones interorganizacionales establecidas en este escenario. El grafo posibilita una lectura aproximada al tamaño de la red de esos Seminarios-Taller (veintisiete organizaciones). En esta estructura se observan algunos flujos bidireccionales que indican reciprocidad en las relaciones, por ejemplo, entre Proyecto UAO y el IEP; en otras los flujos indican relaciones unidireccionales, o en un solo sentido.⁵⁴ Por ejemplo, Cobija reconoció haber sostenido relaciones con Sumapaz, pero Sumapaz no la referencia entre sus relaciones establecidas en el Seminario-Taller. También se puede observar,

54 Entre las organizaciones entrevistadas, refleja falta de reciprocidad. En relación con las organizaciones no entrevistadas, puede ser falta de reciprocidad o ausencia del dato para establecer si la misma está o no presente.

con la estructura red, una tendencia a la centralidad de organizaciones como el IEP, Personería, Proyecto UAO y Acción Social (con un grado de entrada entre cuatro y tres). Esto se debe, en parte, a los roles que desempeñaron estas organizaciones en el escenario. Por ejemplo, en este escenario asume mayor protagonismo el IEP como coordinador de los Seminarios-Taller en particular y como acompañante fundamental del proceso de formulación y diseño de la PPDFM, así como Sumapaz, Manapaz, ACA y las otras organizaciones operadoras de la Alianza PIU tuvieron un mayor grado de centralidad en la estructura de la red del escenario anterior.⁵⁵ En este escenario pierden algo de centralidad, respecto a la Alianza PIU, organizaciones como ACA y CISP; caso contrario, adquieren mayor protagonismo organizaciones como ACNUR⁵⁶ y la Personería.⁵⁷ Algunas secretarías como Bienestar Social siguen siendo o empiezan a ser más reconocidas, pero otras como Educación siguen siendo periféricas y débilmente conectadas a la red, y otras como Salud desaparecen de la red con respecto al escenario anterior. El Concejo Municipal de Medellín sigue estando por fuera de la red. Organizaciones gubernamentales como Acción Social continúan teniendo un reconocimiento importante, proporcionalmente visto respecto a la conectividad de las demás organizaciones. Proyecto UAO adquiere visibilidad en la red respecto al escenario anterior, lo mismo que Corporación Región. El tamaño de la red es muy similar en los dos escenarios analizados hasta el momento (veintiocho organizaciones en la Alianza PIU y veintisiete organizaciones en los Seminarios-Taller).

Algunos atributos de las organizaciones en los Seminarios-Taller

Examinando los rasgos atributivos de las organizaciones, se pueden obtener otros hallazgos. El siguiente grafo (figura 5) corresponde a la misma estructura relacional de los Seminarios-Taller, pero ahora detallando algu-

55 Aunque Sumapaz y Manapaz siguen teniendo un reconocimiento en la red de relaciones de los Seminarios-Taller, con un grado de entrada de dos entre los datos arrojados por la muestra; es decir, no pierden del todo su protagonismo y siguen siendo importantes y reconocidas en este escenario.

56 De hecho, Aenur adquiere este reconocimiento, en parte y como se verá más adelante, debido a su rol como ente financiador del proceso de acompañamiento técnico y metodológico del diseño de la PPDFM.

57 Que también entra a jugar un papel importante en este escenario, lo cual se puede apreciar en las actas de los Seminarios-Taller.

nos atributos de las organizaciones, particularmente en torno a su pertenencia al Estado, a la sociedad civil u otro.

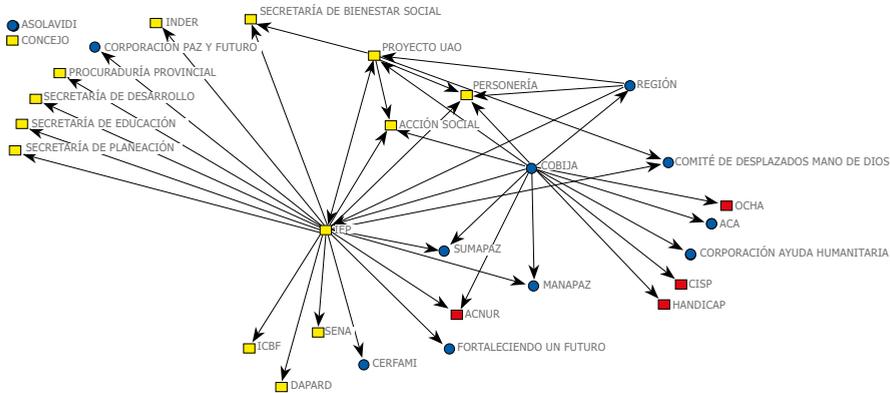


Figura 5. Estructura relacional interorganizacional de los Seminarios-Taller del 2007
(Atributo 1: pertenencia al Estado, sociedad civil u otro)

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a las organizaciones.

Si se observan en relación con el tamaño de la red, hay una superioridad numérica de organizaciones del Estado (13) sobre las organizaciones de la sociedad civil (10) y las organizaciones otras (4). Comparando con la estructura relacional de la Alianza PIU, en los Seminarios-Taller se invierte la superioridad entre organizaciones del Estado y de la sociedad civil, ya que en la Alianza PIU tenía una leve superioridad numérica de organizaciones de la sociedad civil (14 sobre 11) (y en ambas con una diferencia de 3 organizaciones). Esto puede deberse en parte a la composición del CLAIPD, en el cual tenían asiento más organizaciones del Estado que de la sociedad civil;⁵⁸ sin embargo, como ya se mencionó, hubo una importante participación numérica de representantes de la población desplazada, pero, al parecer, más como líderes y lideresas individuales que como organizaciones.

58 La Ley 387 de 1997 define que los CLAIPD estarán integrados por: el Alcalde, o quien haga sus veces, quién lo presidirá; el Comandante de la Brigada o su delegado, el Comandante de la Policía Nacional en la respectiva Jurisdicción o su delegado, el Director del Servicio Seccional de Salud o el jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso; el Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, un representante de la Cruz Roja Colombiana, un representante de la Defensa Civil, un representante de las Iglesias, dos representantes de la población desplazada.

De igual manera, es posible observar que las organizaciones con mayor tendencia a la centralidad en la estructura son del Estado: IEP, Personería, Acción Social y Proyecto UAO, aunque las dos primeras no hacen parte del orden gubernamental; es más, están investidas de autonomía como academia y órgano de control, respectivamente. También se hace notoria la presencia de organizaciones Otras en la estructura relacional de los Seminarios-Taller (4 organizaciones): CISP y Handicap, ONG internacionales, y Acnur y OCHA como parte del Sistema de Naciones Unidas, aunque estas organizaciones estuvieron un poco dispersas, con excepción de Acnur que fue central. También se observa que las organizaciones mejor conectadas son las estatales, aunque entre las societales algunas aparecen relativamente bien articuladas a la red, entre ellas, Sumapaz, Manapaz y Región. Es interesante, de igual forma, observar que no hay un ensimismamiento de las organizaciones por su pertenencia al Estado o a la sociedad civil (no son dicotómicas), por cuanto hay organizaciones del Estado que reconocen relaciones con organizaciones de la sociedad civil y viceversa, incluso algunas de ellas son fuertes, a manera de ejemplo la del IEP y la Corporación Región que trasciende este escenario (y la misma política pública), y que representaron fortalezas en términos de alianzas o de aliados importantes en la PPDFM.

En el siguiente grafo (figura 6) es posible distinguir otros atributos de las organizaciones que componen la estructura red de los Seminarios-Taller, respecto a su pertenencia o inclinación hacia un sector específico o a un nivel territorial.

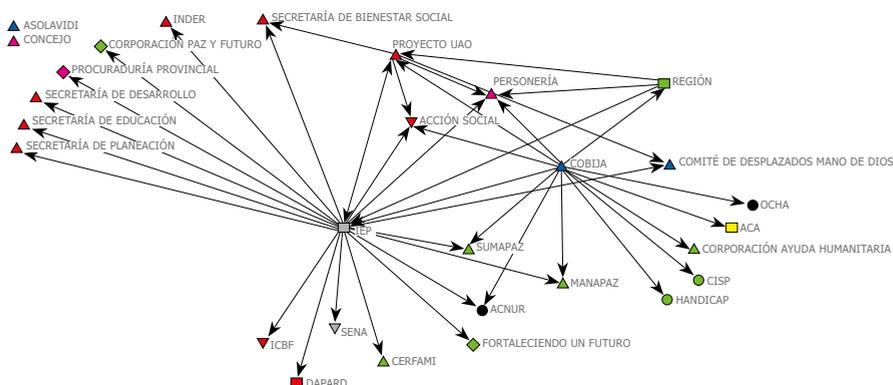


Figura 6. Estructura relacional interorganizacional de los Seminarios-Taller del 2007 (Atributo 2: pertenencia a un sector y escala territorial)

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a las organizaciones

Relativo al sector y al nivel territorial, la estructura relacional muestra que es equitativa la presencia de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (9 en cada caso) y que ambas organizaciones configuran más de la mitad del tamaño total de la red (aproximadamente un 66%). En el caso de las organizaciones gubernamentales, predominan las de nivel municipal (6 organizaciones), sobre las del nivel departamental (1 organización) y nacional (2 organizaciones), aunque una de las nacionales (Acción Social) está mucho mejor conectada a la red que otras locales (varias secretarías), posiblemente por sus recursos y su papel en la política de atención a población desplazada. Por su parte, entre las ONG, están mejor conectadas las del nivel local (Manapaz y Sumapaz), por su cercanía con el territorio y con la población. En la red se observa una vez más el papel central del IEP como organización estatal, no del orden gubernamental, muy bien conectada con organizaciones de otros sectores y niveles, no solamente en la PPDFM, sino también en otros espacios. Vuelve a ser notorio el bajo número de OPD en la estructura (en comparación con la de la Alianza PIU), incluso, saliendo Asolavidi de la red, pero entrando una organización bien conectada, como el Comité de Desplazados Mano de Dios.⁵⁹ También es posible evidenciar que casi la mitad de las organizaciones (13 de 27) son del nivel local o municipal. Finalmente, se observa que las organizaciones mejor conectadas y con mayor grado de entrada y tendencia a la centralidad, proceden de distintos sectores: gubernamentales —como Acción Social y Proyecto UAO—; estatales no gubernamental —como la Personería y el IEP—; académicas —como el IEP—; ONG —como Región y Sumapaz—, así como de distintos niveles o escalas territoriales: nacional —como Acción Social—, departamental —como IEP y Región— y municipales —como Proyecto UAO y Personería—.

59 Incluso, acudiendo a la información documental de los Seminarios-Taller, se observa la participación de otras OPD, pero sigue siendo una tendencia que resultan ser más visibles los nombres propios de los líderes y líderes representantes de las OPD que las mismas organizaciones, lo cual no es tan notorio en otras organizaciones como las gubernamentales, en las cuales, si bien se destacan nombres propios de personas (funcionarios), se conserva su ubicación en el marco de una organización (UAO, Personería, Acción Social u otras).

La posición y los roles de las organizaciones en los Seminarios-Taller

En primer lugar, en correspondencia con el papel central del IEP en la estructura relacional de los Seminarios-Taller, se puede decir que se debió fundamentalmente a su rol como responsable metodológico del diseño de la PPDFM, pero también a que en este escenario el IEP abrió espacios de interlocución entre organizaciones de diversas procedencias, para la construcción colectiva y participativa del problema público y de las alternativas de solución que irían en la formulación y diseño de la política pública. Esto, porque el IEP le apostó a una elaboración participativa de la PPDFM. En palabras de un profesor del Instituto de Estudios Políticos, para que esta política tuviera fuerza «tenía que hacerse con toda la gente, con toda la gente es especialmente todas las instituciones responsables y gran parte de los representantes de la población víctima del desplazamiento»,⁶⁰ fundamentalmente con unas organizaciones responsables e interesadas desde lo gubernamental que conocían la estructura y dinámica institucional, y unas OPD que conocían las urgencias y las vulneraciones de derechos a la población en situación de desplazamiento forzado. En este orden de ideas, es claro, en la estructura, la posición y el rol de intermediario del IEP entre organizaciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones, principalmente del orden internacional.

En esta línea, la centralidad en la estructura relacional de los Seminarios-Taller, de organizaciones gubernamentales, como Secretaría de Bienestar Social, Proyecto UAO y Acción Social, estaba dada por su responsabilidad institucional en la solución del problema (aunque a veces también en la generación o acentuación del problema),⁶¹ a nivel de política local y nacional, además de otros aspectos, por ejemplo, su capacidad y función como instituciones financiadoras de la política, y por otros recursos técnicos, administrativos, jurídicos y políticos, que les permitía tener cierto

60 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

61 Como en el caso de Acción Social, que era en reiteradas ocasiones, dentro y fuera de los Seminarios-Taller, el foco de señalamientos por su accionar ineficiente, de parte de las OPD y algunas ONG, así como por otros aspectos administrativos y jurídicos, recibía señalamientos de parte de otras organizaciones del Estado. Ya se ha insistido que la referencia a una organización no siempre se hace en términos positivos o de colaboración (relaciones conflictivas).

protagonismo en este escenario a la hora de intervenir en la definición de las posibilidades de acción gubernamental, en una eventual política pública de atención a población afectada por el desplazamiento forzado, en términos presupuestales, competencias administrativas y legales, entre otros. Por su parte, la centralidad de otras organizaciones del Estado, como la Personería Municipal, estaba dada por su rol de garante de los derechos de la población, como expresión local del Ministerio Público.

La posición central en Seminarios-Taller, de organizaciones del sistema de Naciones Unidas, como ACNUR, en esencia es producto del reconocimiento que se le concede por su rol de cofinanciador del diseño de la PPDFM; una referencia que hace especialmente el IEP como operador de este proyecto,⁶² pero también puede ser producto del reconocimiento en otros espacios, como la agencia de la ONU encargada del trabajo con refugiados —en este caso, particularmente, con víctimas del desplazamiento forzado interno—, ya que también fue referenciada en la estructura red por una OPD (como Cobija). Es evidente, entonces, el rol de apadrinamiento de esta organización en este escenario concreto de la PPDFM.

En la estructura también aparecen conectadas otras organizaciones de la sociedad civil. ONG como Región, Sumapaz y Manapaz, u OPD como el Comité de Desplazados Mano de Dios, las cuales fueron reconocidas no solo por otras organizaciones societales, sino también por organizaciones estatales como Proyecto UAO e IEP, ya que jugaron un rol importante como organizaciones que se mostraron en los Seminarios-Taller (también en otros escenarios) muy interesadas en que se creara una política pública de atención a población afectada por el desplazamiento forzado en Medellín, ya sea porque eran conocedoras del tema, cercanas a la población desplazada o representantes y líderes de esta población.⁶³

En las entrevistas y en las fuentes documentales también se pudo observar un papel activo en los Seminarios-Taller de ciertas organizaciones gubernamentales que no estaban directamente encargadas del tema de la atención a población desplazada, pero que eran directa o indirectamente responsables de aportar a las soluciones del problema desde la institucio-

62 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

63 Sin desconocer otros intereses corporativos, sobre todo de algunas ONG.

nalidad, como en el caso del ICBF o el Departamento Administrativo de Prevención de Desastres (en adelante, Dapard) y que aparecen de manera muy periférica en la estructura relacional de este escenario.

Los tipos de relaciones entre organizaciones: cooperación y conflicto en los Seminarios-Taller

La inquietud inicial y los hallazgos que se generaron en la investigación en torno a los tipos de relaciones, permiten entrever, como ya lo mencionamos, que no siempre las relaciones son cordiales y armónicas; es decir, no siempre se trata de lo que se llaman comúnmente «buenas» relaciones. En este estudio se han elegido dos dimensiones analíticas para entender la categoría tipos de relaciones: las relaciones de cooperación y las relaciones de conflicto. Habrá que continuar diciendo que las relaciones de cooperación no siempre son tan «buenas» como parecen y que las relaciones de conflicto no siempre son tan «nocivas» como se les quiere presentar. Lo anterior, si se asume que, en ocasiones, la cooperación, cuando se le ve como una acción⁶⁴, está menos mediada por valores altruistas o solidarios y más por intereses racionales egoístas o particularistas. Por su parte, el conflicto no siempre está expresado en términos violentos o irracionales, sino que hace parte de la misma política de las políticas públicas y de los procesos de gobierno de una sociedad que se supone democrática, en los cuales es tan importante el consenso como el disenso. En los Seminarios-Taller, así como en los otros escenarios, fue posible observar que existieron relaciones marcadas por la cooperación y otras por el conflicto, y que en ambas sus manifestaciones fueron diversas.

Una mirada general a este escenario permite afirmar que las relaciones que allí se hilvanaron fueron producto de la cooperación, en las que las diferentes organizaciones, con diferentes intereses, recursos y posturas, estuvieron interesadas en que se elaborara una política pública sobre desplazamiento forzado y atención a población afectada por este fenómeno en la ciudad de Medellín. Esto lo confirma uno de los organizadores de los Seminarios-Taller, profesor del IEP, cuando afirma que las relaciones con las organizaciones «con todas fue de cooperación, ya si había conflicto era

64 Porque también se le puede entender como un valor.

algo muy puntual, pero con todas fue un espacio más de construcción, cooperación».⁶⁵

A partir de la información generada en las entrevistas, así como la información recolectada en las fuentes documentales, especialmente las transcripciones de los Seminarios-Taller, se pudo constatar que fueron predominantes las relaciones de cooperación sobre las relaciones de conflicto, en especial al tratarse de un escenario con un objetivo común: la formulación de la PPDFM.

Sin embargo, se pueden señalar variaciones en el sistema relacional que pudieron ser detectadas. Por ejemplo, tanto en la entrevista como en la documentación se observó que el IEP sostuvo relaciones cooperativas con todas las organizaciones participantes: gubernamentales, no gubernamentales, sociales, de población desplazada, internacionales, entre otras. Es muy posible que esta tendencia a las relaciones cooperativas de esta organización con las demás se deba a su rol como organización realizadora de los Seminarios-Taller, en cuanto no son el centro del conflicto, como sucede generalmente entre organizaciones sociales y estatales.

En cambio, otras organizaciones entrevistadas no fueron tan optimistas en señalar la existencia de relaciones de cooperación con otras organizaciones en ese escenario. Por ejemplo, Cobija tuvo una inclinación mayor a identificar relaciones de cooperación con algunas ONG y organizaciones como Handicap y ACA. Por su parte, Proyecto UAO tuvo una mayor tendencia a identificar relaciones de cooperación con otras organizaciones gubernamentales —como Acción Social y Secretaría de Bienestar Social—.

Esto no quiere decir, necesariamente, que las OPD tuvieron exclusivamente relaciones conflictivas con las organizaciones gubernamentales, o viceversa, sino que en esta investigación no hubo una tendencia a identificar relaciones cooperativas en este escenario, entre esos dos tipos de organizaciones. En algunos casos, simplemente, se trató de indiferencia; también pudo ocurrir que en esos escenarios no se generó abiertamente ni conflicto ni cooperación, a pesar de confluir en un mismo espacio y con un objetivo común.

65 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

Las relaciones de cooperación que se dieron en este escenario favorecieron, por ejemplo, el trabajo con la metodología de los Seminarios-Taller. Con su implementación se lograron actividades de discusión y construcción de propuestas por subgrupos conformados por personas de organizaciones con distintos atributos (gubernamentales, no gubernamentales, OPD, otras) y plenarios;⁶⁶ todas estas actividades bajo un ambiente de respeto y escucha.

Respecto de las relaciones conflictivas, un profesor del Instituto de Estudios Políticos expresa que estas fueron muy puntuales; incluso se podría afirmar que fueron relaciones de conflicto no propias o exclusivas del Seminario-Taller; hicieron parte de conflictos anteriores y externos a este escenario y que allí se expresaron. De hecho, esto hace parte de la misma dinámica de técnicas participativas y conversacionales de carácter colectivo como los Seminarios-Taller, que permiten reproducir posiciones opuestas, disensos y divergencias en relación con un problema público y a las formas propuestas para solucionarlo, con el ánimo de hacer una construcción pluralista de la política pública, que intente recoger diferentes posturas, lo cual no es metodológica ni políticamente sencillo.

Para ilustrar lo anterior, diremos que las relaciones de conflicto se presentaron en momentos en los cuales salieron a flote reclamos de líderes y lideresas de la población desplazada hacia organizaciones gubernamentales responsables de su atención, principalmente dirigidos a Acción Social. También cuando algunos representantes de las OPD presentaban quejas, señalando que los problemas de la población continuaban y se acentuaban mientras ellos estaban allí pensando en una política pública.

Otras tensiones se presentaron en relación con la exigencia de devoluciones y entrega de información derivada de estos ejercicios participativos. Algunos líderes afirmaron que las organizaciones responsables de la formulación de la política pública se llevaban la información derivada de ese escenario y luego no se sabía qué pasaba con ella. Incluso, algunas organizaciones, como Cobija, expresaron que en ocasiones se sentían como «bombardeados» por las instituciones.⁶⁷ Lo anterior constituye, desde las percepciones de las organizaciones sociales, una práctica recu-

66 IEP. Guía metodológica Seminarios-Taller. Documento no publicado.

67 Entrevista realizada a integrante de Cobija. 7 de julio de 2014.

rrente de las organizaciones gubernamentales para opacar las intervenciones de las OPD.

En otros casos, particularmente observados en las transcripciones de las actas de los Seminarios-Taller, se generaron discusiones (pocas veces fuertes) entre los asistentes, debidas más a mociones de procedimiento y de aclaración, cuando algunas personas consideraron que había afirmaciones ligeras o infundadas o cuando sintieron que se estaba perdiendo el propósito del ejercicio.

También se pudieron identificar momentos de tensión entre organizaciones del mismo Estado, en las que unas, sobre todo organizaciones de control, llamaron la atención de otras —especialmente organizaciones gubernamentales dedicadas a la atención directa a la población desplazada, entre otras, Secretaría de Bienestar Social, Proyecto UAO y Acción Social— sobre los manejos a la atención, y la interpretación de las normas y la jurisprudencia.

En concreto, las relaciones de conflicto fueron esporádicas y la mayor parte de ellas provenían de situaciones externas al escenario. Así, desde la perspectiva de esta investigación, las tensiones, reclamos y otras situaciones de conflicto que marcaron algunas relaciones en los Seminarios-Taller, en esencia hicieron parte de un ejercicio democrático de confrontación de discursos, intereses, enfoques y puntos de vista sobre el problema del desplazamiento forzado y la atención a la población afectada por este fenómeno en Medellín y sus posibles soluciones, lo cual es común a toda dinámica política y participativa de construcción de políticas públicas y de redes de política pública.

Finalmente, se deja indicado que en este escenario las relaciones de cooperación giraron en torno a un objetivo común: la construcción del documento base de la PPDFM; por ello, no hubo oportunidad para llevar a cabo relaciones de cooperación antagónica o mediada por intereses instrumentalistas, racionalistas, egoístas u oportunistas, sobre todo porque no hubo posibilidades de captar recursos económicos, ya que no se trató de un escenario caracterizado por intercambios de recursos económicos; de ahí que los recursos que más fluctuaron en ese escenario fueron los conocimientos y la información, como se verá más adelante.

Intercambios y tipos de recursos en las relaciones entre organizaciones en los Seminarios-Taller

En este escenario se corrobora nuevamente la premisa fundamental del enfoque de redes respecto a que ningún actor concentra todos los recursos en una política pública. No hubo organizaciones monopolizadoras de todos los recursos, por cuanto cada organización poseía distintos recursos. Si bien los recursos no estaban concentrados, tampoco estaban distribuidos en proporciones iguales. A propósito, los recursos identificados fueron: económicos, de información, técnicos, de conocimiento, políticos; así mismo, recursos jurídicos, los cuales serán analizados con mayor detalle en el capítulo de funciones sociales del derecho.

Sin embargo, a la hora de leer las relaciones que generan los intercambios de recursos, es necesario hacer una precisión. Es diferente que una organización cuente con un recurso y otra es que lo intercambie en un espacio específico. Por ejemplo, si bien las organizaciones gubernamentales y las ONG internacionales contaron con mayores recursos económicos, en relación con las demás organizaciones participantes de los Seminarios-Taller, no quiere decir que estas hayan entrado a generar intercambios de estos recursos en ese escenario concreto o que hayan sido articuladas a ese escenario porque allí intercambiarían ese recurso específico.⁶⁸

El intercambio de recursos económicos, que derivó en la realización de este escenario, es decir, el de los Seminarios-Taller de formulación de la política pública, se cristalizó en otro tiempo y lugar; fue, precisamente, al momento de elaborar el convenio para la realización del proyecto de acompañamiento técnico y metodológico, para la formulación y diseño de la PPDFM, en el marco del cual se realizaron los Seminarios-Taller. De modo que el Acnur, la Secretaría de Bienestar Social y el IEP intercambiaron recursos económicos y otros recursos materiales, además de los conocimientos de cada organización, mediante un acto formal administrativo contractual. Derivado de este intercambio de recursos, en la estructura relacional se pudo apreciar una alianza entre estas tres organizaciones que por supuesto repercutió en la centralidad de estas en la red.

68 Pero quizá sí a futuro, por ejemplo, en el caso de las organizaciones gubernamentales y ONG de cooperación internacional con recursos económicos fundamentales para la implementación de la política pública.

Los Seminarios-Taller se constituyeron en el escenario que dispuso el IEP para intercambiar estratégicamente uno de los recursos más valiosos en este momento de la PPDFM: la información y los conocimientos de las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, sociales y de población desplazada, entre otras participantes, con lo cual fue posible construir enfoques, líneas estratégicas de acción, componentes, entre otros elementos esenciales para la formulación de la política pública.

Adicionalmente, fue un escenario para lograr intercambiar otro recurso fundamental en esta parte del proceso de hechura de la política pública: el recurso político, el cual se manifestó de diversas maneras; por un lado, en el apoyo político de las organizaciones responsables y corresponsables del CLAIPD, especialmente aquellas de la institucionalidad estatal con capacidad de decisión o injerencia y que podrían incidir posteriormente en la aprobación del documento de política pública, como acuerdo municipal, y en su inclusión en la agenda gubernamental del próximo periodo de gobierno 2008-2011, y en su principal instrumento de planificación (plan de desarrollo municipal), para garantizarle recursos económicos. En este aspecto son fundamentales organizaciones gubernamentales como la Secretaría de Bienestar Social. Pero también el recurso político hizo presencia a través del apoyo de otras organizaciones del Estado, en este caso, los órganos de control: Personería y Procuraduría Provincial.

Adicionalmente, fue relevante el hecho de propiciar un escenario para el intercambio de recursos políticos de las OPD y las ONG, y organizaciones sociales cercanas a estas, como Sumapaz y Región, quienes a través de su participación no solamente aportarían, por sus conocimientos directos e indirectos del fenómeno del desplazamiento forzado, a la definición del problema y la formulación de soluciones, sino que además contribuirían a la construcción, validación y legitimación de la hechura de la política pública. En ese sentido, el recurso político fue fundamental para dotar la PPDFM de legitimidad legal, burocrática y política, a partir de un enfoque intermedio que mezclara e instrumentalizara de manera estratégica visiones estadocéntricas y sociocéntricas de la política pública, en una metanarrativa del problema y de las soluciones.

Sin duda alguna, fue decisivo este escenario de los Seminarios-Taller en términos de proveer e intercambiar entre las organizaciones recursos que algunas poseen y otras no; por ejemplo, el conocimiento directo de la pro-

blemática, o de las instancias administrativas competentes para resolverlo o del derecho que ampara la actuación de una organización u otra en la política pública o de los elementos técnicos para la correcta implementación. En conclusión, se propició un escenario en el cual las relaciones entre las organizaciones tuvieron una expresión materializada en el intercambio de recursos orientados a alcanzar un objetivo común que ninguna organización por sí sola hubiera podido lograr o, por lo menos, no de la misma forma.

Las relaciones entre organizaciones en el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007 por el cual se adopta la PPDFM

El proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007 como escenario

Tres meses después de la finalización de los Seminarios-Taller, marco dentro del cual se gestaron los insumos básicos para la formulación de la PPDFM, tuvo lugar otro escenario vital en esta política pública. En este se dieron unas relaciones interorganizacionales estratégicas para la viabilización y legitimación institucional de esta política pública: el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007 en el Concejo de Medellín, por medio del cual se adopta la PPDFM.

Este escenario, como lo reconocen todas las organizaciones entrevistadas, fue un espacio más institucional; como tal, allí se establecieron, de manera sustancial, relaciones entre organizaciones gubernamentales y otras organizaciones del Estado; no obstante, en este se reconoció de forma permanente que el proyecto de acuerdo que allí se presentó, se discutió y, finalmente se aprobó, fue producto de un sistema de relaciones entre organizaciones del Estado y de la sociedad civil.

La presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007 fue un escenario central en el que se consolidó un proceso que se inició en octubre de 2006 con la concertación entre Secretaría de Bienestar Social, IEP y Acnur del proceso de acompañamiento técnico y metodológico para la formulación de la PPDFM y continuó con su trámite político institucional en el Concejo Municipal, inicialmente con la radicación, el

2 de octubre de 2007, del proyecto de Acuerdo Municipal 370; posteriormente, con su presentación y discusión en dos debates el 18 de octubre y el 16 de noviembre del mismo año, en los que intervinieron como concejales ponentes Luis Bernardo Vélez (concejal ponente coordinador) y Jesús Aníbal Echeverry (concejal ponente), a los que también asistieron, e intervinieron, algunas organizaciones como: Secretaría de Bienestar Social (organización proponente); otras organizaciones invitadas como: Acnur, Personería de Medellín, Acción Social y Corporación Región. Este proceso culminó el 27 de noviembre de 2007 con la aprobación del Proyecto 370 como Acuerdo Municipal 049 de 2007⁶⁹ (consignada en Acta 745), mediante el cual se adopta 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».

A pesar de las pocas organizaciones que interactuaron en este escenario, lo cual se puede observar en su estructura relacional, sobre todo por tratarse de un escenario de decisiones político institucionales, los vínculos que allí se tejieron fueron muy importantes en el proceso de esta política pública, sobre todo para asegurar su aprobación y continuidad a nivel gubernamental municipal. También, como se verá a continuación, se trató de relaciones de cooperación, con roles específicos y estratégicos, lo que permiten ilustrar, a través de este caso concreto, cómo llegan a relacionarse las organizaciones estatales, y estas con las organizaciones societales, en los momentos de aprobación institucional de las políticas públicas.

Finalmente, en torno a este escenario, y producto de los hallazgos de esta investigación, por lo menos otras dos afirmaciones. La primera referida a que, si bien el proceso de presentación, discusión y aprobación del acuerdo de la PPDFM se dio en un escenario formal institucional, no se trató simplemente de un trámite; en otras palabras, a pesar de tratarse de una instancia institucional que había que sortear, dado el camino que los diseñadores de la política pública se trazaron para respaldarla en un acuerdo municipal, no significó simplemente un escenario de decisiones simbólicas, como a veces sucede. Fuentes documentales en las cuales se encuen-

69 Este acuerdo es importante, en términos de la continuidad de la política pública, como una política que trascendiera los intereses y la discrecionalidad del gobierno de turno.

tran consignadas la exposición de motivos por parte de la Secretaría de Bienestar, como organización proponente, los dos informes de ponencias del proyecto de acuerdo presentado por los dos concejales ponentes y las actas de las sesiones de discusión y aprobación del proyecto, muestran que se trató de un proceso político en el cual las relaciones que se establecieron entre organizaciones, y al interior de una organización específica como el Concejo Municipal, fueron fundamentales; valor agregado es que se constituyeron en ejercicios de retórica y argumentación política, jurídica y administrativa para llegar a un momento final de adopción de la PPDFM.

No obstante lo anterior, no se desconocen otros escenarios decisionales; por ejemplo, en el mismo gabinete de la Alcaldía Municipal, en el cual se estableció que la Secretaría de Bienestar Social, en ese entonces en cabeza de Beatriz White, promoviera esta política pública y la propusiera en el Concejo Municipal, así como otros escenarios decisionales más informales, en los cuales se llevan a cabo otras relaciones igual de importantes para lograr los apoyos políticos necesarios; dígase, colaboraciones entre Secretaría de Bienestar Social y algunos concejales (para ilustrar, Luis Bernardo Vélez y Jesús Aníbal Echeverry), claves en el proceso de presentación, decisión y aprobación del Acuerdo 049 de 2007. Información obtenida a través de entrevistas, es decir, en las conversaciones con los entonces participantes de este y otros escenarios de la PPDFM, apuntan en esta dirección y corroboran esta afirmación.

La segunda afirmación está orientada a indicar que, en esta investigación, concretamente en el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo 049 de 2007, el Concejo Municipal puede ser visto y analizado simultáneamente como organización y como escenario; es decir, como organización que establece relaciones con otras, y como lugar en el cual tienen lugar estas y otras relaciones. Adicionalmente, se complementa esta afirmación indicando que, como en otras organizaciones, en el Concejo Municipal, tanto para el punto que se viene analizando como para otros casos, se pueden encontrar subestructuras organizacionales y relaciones interpersonales que definen las decisiones organizacionales y otros aspectos colectivos; por ejemplo, partidos políticos, coaliciones y concejales con mucho liderazgo o recursos políticos y sociales considerables.

Puesto en estos términos, una investigación futura podría indagar con mayor profundidad en esas relaciones internas, en el mismo Concejo Muni-

cial, como organización y como escenario en el proceso de la PPDFM; por ejemplo, auscultando el papel de los partidos políticos o características más profundas de algunas coaliciones de causa que permitieron definir aliados para la aprobación del Acuerdo Municipal 049.

Aspectos generales de la estructura relacional interorganizacional en el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007

El siguiente grafo (figura 7) es una representación aproximada de la estructura relacional interorganizacional que se tejió en el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007.

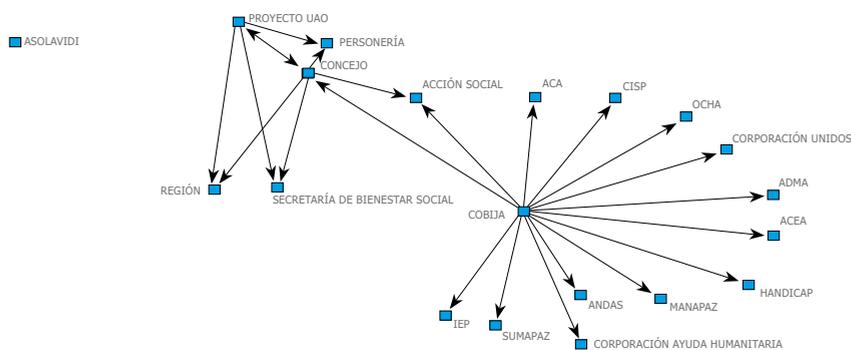


Figura 7. Estructura relacional interorganizacional del proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a las organizaciones

En él se ilustran y se pueden leer algunos datos e información importante que, a su vez, constituyen hallazgos en términos de la reconstrucción de la red de la PPDFM en este escenario concreto. Por ejemplo, en términos del tamaño de la red, está constituida por diecinueve organizaciones. Comparada con las estructuras de los escenarios anteriores, es mucho menor, lo cual apoya la afirmación de que se trató de un espacio más de índole institucional y relativamente cerrado a la hora de la participación en la decisión de aprobar institucionalmente la PPDFM. Incluso, si se mantienen

al margen del análisis las organizaciones referenciadas por Cobija, quien afirmó que participó de este escenario más como espectadora que entre las organizaciones invitadas a intervenir en las sesiones de debate,⁷⁰ así como otras organizaciones que estuvieron pendientes del proceso, pero que no interactuaron directamente en este escenario concreto, el tamaño de la red sería menor; solo seis en total: Concejo, Proyecto UAO, Personería, Acción Social, Corporación Región y Secretaría de Bienestar Social, que, de hecho, son las organizaciones que en la recolección y análisis de información documental se encontraron explícitamente en las actas del Concejo Municipal y en otros documentos de este proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007, así como en la información oral que suministraron las organizaciones entrevistadas, con una importante excepción: la ausencia de ACNUR en la estructura red. A pesar de aparecer en las fuentes documentales de este proceso como una de las organizaciones invitadas a las sesiones de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal, no fue referenciada por las organizaciones entrevistadas un actor con el cual hubiesen sostenido relaciones en este escenario; evidentemente, esto constituye un vacío en la memoria de las organizaciones, reflejado aquí en el análisis de redes y en la estructura relacional, los cuales exigen que para considerar una relación debe haber una referencia explícita de una organización a otra.

Los vínculos y flujos en la parte izquierda de la estructura también reflejan un sistema de relaciones, producto de la interacción entre estas seis organizaciones, con una centralidad equitativa; es decir, a pesar de que el Concejo fue organización y escenario, no tuvo mayor protagonismo o centralidad en la red con respecto a las otras cinco organizaciones. Sin embargo, información cualitativa que ayuda a construir los hallazgos y análisis que siguen a continuación sobre las relaciones interorganizacionales en este escenario, permite identificar un mayor protagonismo de algunas organizaciones, sobre todo por sus roles en este escenario. De lo anterior dan cuenta la Secretaría de Bienestar Social y el mismo Concejo Municipal. Las demás organizaciones, ubicadas al lado derecho del grafo, están en la estructura relacional de una manera más periférica, con un grado de entrada mínimo que indica baja centralidad, lo cual coincide con el hecho

70 De la misma forma el IEP, también confirmó que estuvo en este escenario, pero desde las gradas del Concejo Municipal siguiendo el proceso de presentación, discusión y aprobación del proyecto de acuerdo que había ayudado a construir.

de que fueran más espectadoras en ese momento concreto de la PPDFM. El Concejo Municipal, que hasta los dos escenarios anteriores había estado al margen en la estructura relacional, en este escenario de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007 pasa a ser central, por obvias razones, puesto que no solo por ser el escenario en el cual se da este proceso, sino por ser la organización encargada de llevar a cabo la presentación, discusión y aprobación del acuerdo.

Algunos atributos de las organizaciones en el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007

Al observar algunos atributos de las organizaciones en la estructura relacional del proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007, es posible realizar varios análisis adicionales de la red de relaciones interorganizacionales.

La figura 8 representa la misma estructura de relaciones entre organizaciones del proceso de presentación, discusión y aprobación del acuerdo; sin embargo, este grafo permite distinguir un rasgo atributivo de las organizaciones, dependiendo de su pertenencia al Estado, a la sociedad civil u otro.

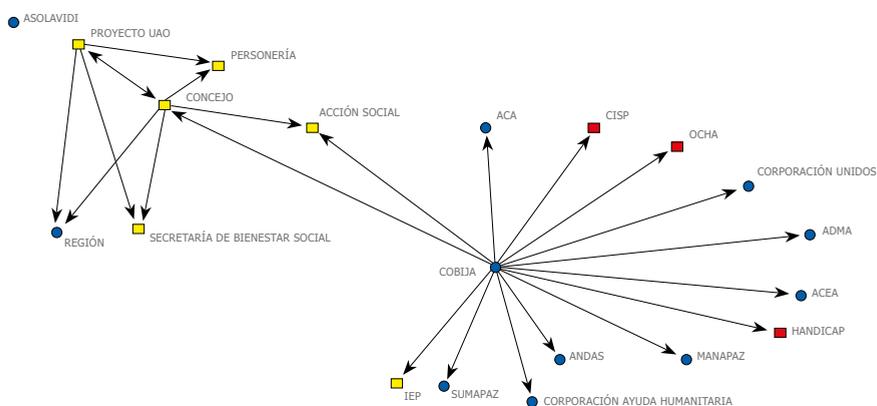


Figura 8. Estructura relacional interorganizacional del proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007 (Atributo 1: pertenencia al Estado, sociedad civil u otro)

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a las organizaciones

Volviendo al tamaño de la red, en el grafo se observa que en la estructura de relaciones hay una mayor presencia de organizaciones de la sociedad civil (10), sobre organizaciones estatales (6) y otras organizaciones (3). No obstante, si se observa solamente la subestructura ubicada al lado izquierdo superior del grafo, en la cual se muestran las seis organizaciones que participaron más directamente de la presentación, discusión y aprobación del acuerdo municipal; entonces, se puede decir que en este escenario predominaron las organizaciones estatales (5) sobre las societales (1) y las otras (0). Estas organizaciones del Estado (Concejo, Secretaría de Bienestar, Proyecto UAO, Personería y Acción Social) son las que mejor están conectadas, ya que tienen un mayor grado de relaciones entre sí, mostrando, de esta manera, una mayor inclinación a la centralidad con respecto a las demás organizaciones de la sociedad civil, y las organizaciones otras, que aparecen poco conectadas o desconectadas, con excepción de Corporación Región.

A partir de la figura 9 es posible realizar un análisis complementario al anterior, observando algunos atributos más particulares de las organizaciones, respecto de su pertenencia a un sector específico del Estado o de la sociedad civil, y de la escala territorial en la cual se puede enmarcar su radio de acción como organización, atributos estos que permiten leer otros aspectos en el sistema relacional.

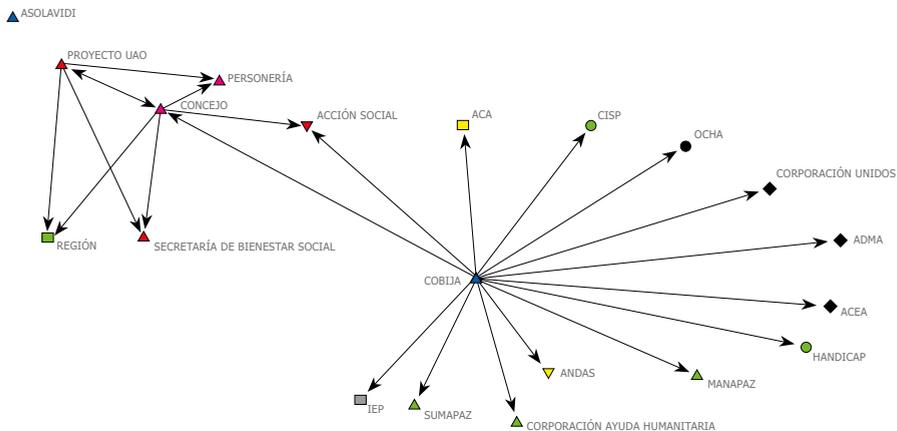


Figura 9. Estructura relacional interorganizacional del proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007 (Atributo 2: pertenencia a un sector y escala territorial).

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a las organizaciones

Por ejemplo, es posible leer que, si bien las organizaciones gubernamentales son pocas (tres organizaciones) en relación con las demás (dieciséis organizaciones), son las más centrales en la estructura general de la red (Secretaría de Bienestar Social, Proyecto UAO, Acción Social), y en la subestructura central que se ha venido destacando en la parte superior izquierda del grafo. Se puede notar una mayor presencia de ONG en la estructura de relaciones (seis organizaciones); sin embargo, solo una de ellas es central en este escenario (Corporación Región). También hay presencia estructural central de dos organizaciones estatales no gubernamentales (Concejo y Personería), bien conectadas, sobre todo, con la subestructura central en el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo municipal. Es notable no solo el escaso número de OPD en esta red (una organización), sino también su débil centralidad, a pesar de reconocer en este escenario a varias organizaciones. A pesar de ello, tanto esta OPD como las organizaciones referenciadas por ella (la mayoría de ONG, organizaciones sociales y organizaciones internacionales), también se encuentran periféricas y bajamente conectadas en esta estructura relacional, lo que empieza a revelar que no desempeñaron un rol muy protagónico en el sistema de relaciones de este escenario, que como se ha dicho, fue esencialmente de índole político institucional.

Finalmente, la academia, representada en la estructura relacional de este escenario específico en el IEP, que cumplió un papel fundamental en el acompañamiento al proceso técnico y metodológico de diseño de la PPDFM, así como del proyecto de acuerdo que la adoptó, en este escenario específico de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo fue marginal; como reconoce el mismo IEP, en este momento decisional de la política, el acompañamiento fue más desde las gradas del Concejo Municipal.⁷¹

La posición y los roles de las organizaciones en el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007

La posición estructural de las organizaciones en el sistema de relaciones del proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007, tiene explicaciones en los roles que desempeñaron esas

71 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

seis organizaciones centrales de la subestructura que se ha venido destacando al interior de esta red (además de Acnur, que no aparece en la estructura relacional).

Uno de los roles fundamentales en este momento del proceso de la PPDFM fue el protagonizado por la Secretaría de Bienestar Social, la que ocupó una posición marginal en la red de la Alianza PIU, ya que hasta ese momento su papel era más de organización financiadora pública y responsable administrativa del tema de desplazamiento forzado y de la población desplazada en Medellín, pero fue ocupando una posición más central en el proceso de diseño de la PPDFM en los Seminarios-Taller, principalmente por su rol como organización gubernamental, en alianza con el IEP y el Acnur, y su voluntad política y administrativa para comprometerse con el diseño y aprobación de una política pública en el tema de desplazamiento forzado en Medellín, que terminó siendo definitiva en el escenario de presentación, discusión y aprobación del acuerdo municipal de la PPDFM, como organización proponente, en representación de la Alcaldía de Medellín. Dicho rol de la Secretaría de Bienestar Social fue confirmado en varias entrevistas, sobre todo, a nivel documental, de lo que hay memoria escrita en las actas de las sesiones en el Concejo Municipal, y, fundamentalmente, en la exposición de motivos⁷² que presentó como organización proponente del proyecto de acuerdo. En pocas páginas, condensó la problemática del desplazamiento forzado en Medellín y las escasas y dispersas acciones institucionales que se habían llevado a cabo hasta ese momento para atender el fenómeno, lo cual constituyó el argumento central de esta organización gubernamental para proponer al Concejo Municipal de Medellín la aprobación de una política pública sobre este tema.

Esta Secretaría encontró en el Concejo Municipal una organización aliada para la aprobación de la PPDFM, especialmente en algunos concejales como Luis Bernardo Vélez y Jesús Aníbal Echeverry, quienes en su ejercicio político estaban abordando el tema del desplazamiento forzado en Medellín⁷³ y que desempeñaron un papel importante como concejales ponentes del proyecto de acuerdo. Fue posible observar en algunas entrevistas y en fuentes documentales (como los informes de ponencias prepa-

72 Exposición de motivos. Proyecto de acuerdo 370 de 2007.

73 Entrevista realizada a integrante de Cobija. 7 de julio de 2014.

rados por estos concejales para las sesiones de debate en el Concejo), que el papel de esta organización, y particularmente de estos dos concejales, fue fundamental; a nivel organizativo, como corporación con autoridad política e institucional para aprobar o rechazar el proyecto, y, a nivel individual, los concejales aliados hicieron una sustentación importante (por lo que se pudo observar, altamente fundada en los mismos argumentos de la Secretaría de Bienestar Social) con la intención de convencer al resto de corporados de la importancia de discutir ese proyecto y aprobar la PPDFM mediante acuerdo municipal.

Finalmente, las otras organizaciones que hacen parte de esa centralidad relacional expresada en la subestructura deliberatoria y decisonal de la que se viene hablando en el análisis de este escenario de la PPDFM, como proyecto UAO, Acción Social, Personería de Medellín y Corporación Región, respaldaron los argumentos de Secretaría de Bienestar Social y del mismo Concejo Municipal sobre la importancia de una política pública para la ciudad de Medellín, en materia de desplazamiento forzado, con algunas intervenciones importantes en las sesiones de discusión del proyecto de acuerdo. Sin embargo, esta investigación da cuenta de que su papel fue más de organizaciones acompañantes en ese escenario institucional, donde las partes protagonistas eran claras: Secretaría de Bienestar Social, como organización proponente del proyecto de acuerdo y, Concejo Municipal, como organización ponente y decisora.

El resto de organizaciones que aparecen periféricas en la estructura relacional del proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007, fueron importantes por haber proporcionado insumos valiosos para la toma de decisión estatal que se dio en este escenario; no obstante, en este momento de la PPDFM, solamente tuvieron un rol de espectadoras, ya que muchas de ellas, a pesar de tener importantes conocimientos investigativos (academia y ONG) y empíricos (OPD y organizaciones sociales)⁷⁴ sobre el fenómeno del desplazamiento forzado en Medellín, no fueron invitadas a intervenir en la discusión del proyecto de acuerdo; se trató de una especie de representación de la sociedad civil a través de Corporación Región. Es posible que esto tenga una explicación

74 Sin desconocer que la academia y las ONG tienen conocimientos empíricos en sus investigaciones ni que cada vez es más notorio, por lo menos en Medellín, el papel de las organizaciones sociales, comunitarias y de población desplazada en investigaciones sociales realizadas por ellas mismas o en alianza con la academia y las ONG.

en las dinámicas procedimentales de estas instancias institucionales, de tiempos cortos⁷⁵ para tratar grandes problemas, pero que sigue siendo, a pesar de esa explicación, una evidencia de que la estructura organizativa institucional municipal (también la departamental y la nacional) no está suficientemente preparada, ni logística ni políticamente, para ser más democrática e incluyente en los espacios de toma de decisiones de las políticas públicas. En este estudio se da cuenta de tal situación.

Los tipos de relaciones entre organizaciones: cooperación y conflicto en el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007

Es posible afirmar que el tipo de relaciones que predominaron en el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007 fueron de cooperación, por lo menos, en lo que se pudo observar en la información a la cual accedió esta investigación, a través de entrevistas a organizaciones protagonistas de la PPDFM y a fuentes documentales primarias de este proceso.

Estas relaciones de cooperación se manifiestan en dos sentidos. En primer lugar, en las relaciones de colaboración establecidas entre Secretaría de Bienestar Social y Concejo Municipal para aprobar el proyecto de acuerdo de la PPDFM. En segundo lugar, entre estas dos organizaciones y las demás organizaciones invitadas a aportar sus puntos de vistas acerca de la necesidad de una política pública sobre prevención del desplazamiento forzado y protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por este fenómeno en el municipio de Medellín.

Estas relaciones de cooperación pudieron haber sido mucho más amplias, si se hubiesen trazado interlocuciones en este escenario decisional con otras organizaciones de la sociedad civil, principalmente con las OPD, organizaciones muy interesadas en que prosperara este proyecto de acuerdo para la adopción de la política pública.⁷⁶

75 Lo que se ve reflejado en las actas, donde hay premura y muchos temas para discutir en una misma sesión.

76 Algunas de ellas habían participado en el proceso de diseño de la política pública, y, finalmente, son las representantes de los directamente afectados por el fenómeno del desplazamiento forzado, lo que les otorga autoridad para hablar desde sus propios testimonios.

Finalmente, es posible afirmar que las relaciones de cooperación que se dieron en este escenario de la PPDFM fueron relaciones más de tipo interinstitucional, para superar el trámite político y decisional del proyecto de acuerdo en el Concejo Municipal de Medellín. Así, refiere unas relaciones de cooperación que expresaron cierta fortaleza en términos de democracia representativa, no tanto en términos de democracia participativa, marcando, de este modo, una diferencia entre el momento de diseño y el momento de la toma de decisiones en la PPDFM, el primero más participativo y de interlocución entre organizaciones estatales y societales; el segundo, más de relaciones de cooperación entre organizaciones estatales.

Esta evidencia sigue corroborando lo que se formula en la teoría de las políticas públicas sobre la toma de decisiones como un escenario que sigue siendo fundamentalmente de potestad estatal, mostrando, para el caso particular de la PPDFM, ser un escenario más de legitimidad burocrática, pero sin desconocer que tenía una base de legitimidad política y social más amplia en el escenario previo de formulación participativa de la política pública entre organizaciones del Estado y de la sociedad civil, incluidas las OPD.

Intercambios y tipos de recursos en las relaciones entre organizaciones en el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007

Resulta muy claro que el recurso más visible y valioso en este escenario fue el recurso político. En torno a este se tejieron relaciones en el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo Municipal 049 de 2007. El Concejo tenía este recurso político en su potestad y competencia para discutir y aprobar o rechazar el proyecto de acuerdo. La Secretaría de Bienestar Social también demostró contar con este recurso en su rol de representación de la Alcaldía de Medellín como proponente del proyecto y en su capacidad de tejer alianzas con concejales y otras organizaciones institucionales acompañantes en las sesiones de discusión y aprobación del mismo. Finalmente, la aprobación de la PPDFM en este escenario concreto es producto de un intercambio de este recurso político, principalmente entre la Secretaría de Bienestar Social y el Concejo Municipal de Medellín.

Otro recurso con el que contaron estas organizaciones y con el cual también se establecieron relaciones de intercambio, fue el recurso jurídico, principalmente en términos del derecho que asistía a estas dos organizaciones estatales para asumir las funciones de proponer, discutir y aprobar una política pública en materia de desplazamiento forzado. Sin embargo, como se ha hecho con los dos escenarios anteriores, y se hará con el último escenario que se desarrolla a continuación, este recurso se reserva para ser analizado concretamente en el capítulo de resultados sobre las funciones sociales del derecho, en las relaciones interorganizacionales en la PPDFM.

El recurso político intercambiado en este escenario es una evidencia empírica más que aporta esta investigación a lo que ya se ha afirmado teóricamente en la literatura sobre redes de políticas públicas, en torno a que los recursos que se intercambian en estas redes, no son solamente económicos, sino también políticos.

También se mostró, una vez más, que una organización no es capaz de monopolizar o ser totalmente independiente en una política pública, por lo cual teje relaciones y adquiere recursos que tienen otras organizaciones. Es el caso de la Secretaría de Bienestar Social, quien intercambió recursos políticos con el Concejo Municipal en este escenario para alcanzar su objetivo: la aprobación de la PPDFM mediante acuerdo municipal. El intercambio de este recurso generó cohesiones y centralidades entre seis organizaciones, más fuertemente entre dos de ellas, como se pudo observar en los grafos que representan la estructura de relaciones entre organizaciones en este escenario (figuras 7, 8 y 9), particularmente en esa subestructura deliberatoria y decisional que se observa en la parte superior izquierda del grafo.

Finalmente, el poder del Concejo de Medellín en este escenario se hizo visible en términos del recurso político con el cual contaba y que era vital para la aprobación de la PPDFM. Si no se hubiera puesto a fluctuar en esta red, especialmente intercambiándolo con la Secretaría de Bienestar Social, para apoyar la aprobación de su proyecto de acuerdo, no se hubiera podido alcanzar el objetivo, o, aún más, en un escenario hipotético de relaciones de conflicto o de oposición entre estas dos organizaciones, se hubiera podido generar un veto a la aprobación de esta política pública desde el Concejo Municipal, mediante la retirada de su recurso político.

Las relaciones entre organizaciones en el CLAIPD entre el 2008-2011

El CLAIPD entre el 2008 y el 2011 como escenario

El cuarto y último escenario en el cual se investigaron las relaciones entre organizaciones, en el proceso de la PPDFM, es el CLAIPD, en el periodo 2008-2011, después de la aprobación de la política pública, como Acuerdo municipal, y a partir de su incorporación en el Plan de Desarrollo Municipal durante el gobierno de Alonso Salazar Jaramillo.

Reconociendo que el CLAIPD es un escenario interinstitucional, con presencia de organizaciones de la sociedad civil, previo al periodo aquí analizado, se toman solamente estos cuatro años como delimitación temporal, ya que es a partir del 2008 que el este Comité adquiere un carácter de espacio de coordinación, decisión e implementación, ya no solo en el marco de la Ley 387 de 1997, sino también de una política pública territorial; y hasta el 2011, porque es el año en el que fue aprobada, por el Congreso de la República, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) a partir de la cual se empieza a modificar la estructura institucional para la atención a las víctimas (ya no solo de desplazamiento forzado), por lo cual el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) empieza un proceso de transformación (y con él los CLAIPD) hacia el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), en el marco de la territorialización de la Ley 1448 de 2011.

Los CLAIPD se crean normativamente en 1997 con la Ley 387 del mismo año sobre desplazamiento forzado de población en Colombia. En su artículo séptimo (enmarcado en el Título III sobre el SNAIPD), esta ley define los integrantes que los conforman. Allí la ley contempla que estos comités estarán integrados por: el alcalde (o quien haga sus veces) quién lo presidirá; el Comandante de la Brigada (o su delegado), el Comandante de la Policía Nacional en la respectiva Jurisdicción (o su delegado), el Director del Servicio Seccional de Salud o el jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso; el Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, un representante de la Cruz Roja Colombiana, un representante de la Defensa Civil, un representante de las Iglesias y dos representantes de la población desplazada (República de Co-

lombia. Ley 387 de 1997). En el artículo octavo de la misma ley se definen las acciones de los CLAIPD, las cuales están orientadas en tres sentidos: orientación jurídica a la población desplazada, acciones de prevención del desplazamiento forzado, y acciones asistenciales para la población desplazada o vulnerable al desplazamiento forzado (República de Colombia. Ley 387 de 1997).

En Medellín, este comité fue creado en 1998 por Decreto Municipal 760 (del mismo año) y fue reestructurado en el 2001 mediante Decreto 2190 (del mismo año); este último decreto permitió crear en el CLAIPD comisiones de Atención Humanitaria, Registro, Restablecimiento, Prevención, Salud y Atención Psicosocial.⁷⁷ De nuevo es reestructurado en el 2005 por Decreto 0739 (del mismo año) con el objetivo de crear las comisiones Técnica, Restablecimiento y Ayuda Humanitaria y definir los componentes de la Unión Temporal Alianza (PIU), que como ya se dijo fue fundamental en el fortalecimiento del CLAIPD de Medellín. En el 2007 este escenario y los integrantes de las organizaciones estatales y societales que lo conforman, participan de los Seminarios-Taller a través de los cuales se generaron los insumos de información y los apoyos políticos para el diseño de la PPDFM. Y a finales de ese mismo año, con la adopción del Acuerdo Municipal 049, se define el marco programático (líneas estratégicas, programas y proyectos en Prevención, Protección, Atención Humanitaria de Emergencia, Reconocimiento, Restablecimiento y Reparación) y las estrategias transversales (Sistematización e Investigación, Formación y Capacitación, Comunicación y Difusión, Caracterización y Diagnóstico Participativo, Diagnóstico, Ajuste y Fortalecimiento Institucional, y Sistema de Formación, Monitoreo y Evaluación) que le dan normativa y, técnicamente, mayor funcionalidad al CLAIPD.

La PPDFM, a través del Acuerdo Municipal 049 de 2007, uno de los principales documentos a través de los cuales se expresa, redefine las funciones del CLAIPD, basándose, principalmente, en los referentes normativos de la Ley 387 de 1997 del Congreso de la República y de la Sentencia T-025 de 2004 emitida por la Corte Constitucional. Así lo define:

Estará constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y sociales, del orden local, nacional e internacional, que realizan planes,

77 Exposición de motivos. Proyecto de acuerdo 370 de 2007.

programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la prevención y atención integral al desplazamiento forzado.

Bajo el principio de la corresponsabilidad, buscará una mayor eficiencia en la ejecución de acciones orientadas a la superación del desplazamiento forzado y al mejoramiento del bienestar de la población afectada, concentrando los esfuerzos alrededor de un mismo objetivo, articulando las iniciativas dispersas, optimizando los recursos existentes, asimilando diferentes experiencias, recuperando el conocimiento acumulado y asegurando la conclusión de esfuerzos ya iniciados.

El Comité Municipal mantendrá las discusiones y decisiones en torno a la Política Pública de Atención Integral al Desplazamiento Forzado en el Municipio de Medellín; convocará nuevos actores; coordinará los planes, programas y proyectos de atención de acuerdo a [sic] los objetivos, líneas estratégicas y estrategias transversales dispuestas en la presente Política Pública; será responsable de sostener el tema del Desplazamiento Forzado en la agenda social, pública y gubernamental; monitoreará la ejecución presupuestal de los planes, programas y proyectos. La estructura del Comité se ajustará a las fases de atención definidas en la presente política pública.⁷⁸

En este acuerdo también se define quienes serán los integrantes del CLAIPD: Un(a) delegado(a) del alcalde, quien lo presidirá, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Bienestar Social, la Dirección de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de las Mujeres, la Dirección de Metrojuventud, la Dirección del INDER, la Dirección Regional del SENA, la Dirección Regional del ICBF, la Dirección Regional del Incoder, la Comandancia de la Policía Metropolitana, la Dirección de la Unidad Territorial de Acción Social, la Defensoría del Pueblo Regional, la Procuraduría Regional y la Personería de Medellín.⁷⁹ En el acuerdo es explícito que los diseñadores de esta política pública no definieron este listado de integrantes como algo taxativo, permitiendo que otras organizaciones con responsabilidad legal, organismos de cooperación internacional, ONG, medios de comunicación, universidades y OPD pudieran ser consideradas partícipes del CLAIPD.⁸⁰ Sin embargo, es inob-

78 Artículo 8 del Acuerdo municipal 049 de 2007.

79 Acuerdo municipal 049 de 2007.

80 Acuerdo municipal 049 de 2007.

jetable que es pensado inicialmente como una instancia de articulación interinstitucional del Estado a nivel local (en coherencia con la Ley 387 de 1997) y no tanto como una instancia de articulación entre organizaciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil en torno al desplazamiento forzado.

Hasta finales de 2007 el CLAIPD operó a través de reuniones plenarios. A partir del 2008, en virtud de la mayor complejidad de las funciones que adquiriría este comité con la PPDFM, se definieron unos subcomités de acuerdo con las líneas estratégicas de la política pública. Como más adelante se muestra, esto representó cambios en la estructura y dinámica relacional de este escenario, en comparación con su funcionamiento en años anteriores, llegando a ser, a veces, por lo que se pudo observar, más eficiente pero menos participativo o, en ocasiones, más técnico, pero menos político.

Aspectos generales de la estructura relacional interorganizacional del CLAIPD

El siguiente grafo (figura 10) es una representación aproximada de la estructura de relaciones entre organizaciones en el CLAIPD en el periodo comprendido 2008-2011.⁸¹ En este es posible observar algunas particularidades de la estructura relacional interorganizacional. Una lectura del tamaño de la red arroja que está compuesta por treinta y ocho organizaciones, superando en tamaño a las estructuras relacionales de los tres escenarios anteriormente analizados (veintiocho organizaciones en la Alianza PIU, veintisiete en los Seminarios-Taller, diecinueve en el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo 049 de 2007). También es palpable un crecimiento en los vínculos (relaciones) y flujos (sentidos de las relaciones) respecto a los anteriores escenarios. Las organizaciones con mayor centralidad en la red (por su grado de entrada) son: Acción Social, Secretaría de Bienestar Social, Corporación Región, IEP, Gerencia Técnica de Desplazamiento Forzado,⁸² Personería, Secretaría de Planeación, SENA y Sumapaz. Con una menor centralidad en la estructura relacional

81 Por economía de escritura, a partir de este momento solamente se hará alusión al CLAIPD, manteniéndose implícita la temporalidad.

82 Con la PPDFM, el Proyecto UAO pasa a ser la Gerencia Técnica de Atención a Población Desplazada.

están organizaciones como: Handicap, ACA, CISP, Corporación Ayuda Humanitaria, Secretaría de Educación, ICBF, Acnur, Pastoral Social, Manapaz y OCHA. Hay otras organizaciones más bien periféricas en la estructura relacional, como son: Andas, Mosda, Asomuca, Secretaría de Salud, Opción Legal, Policía, Cerfami, Dapard, Inder, Secretaría de Cultura Ciudadana, Secretaría de Gobierno, Procuraduría Provincial, OIM, CICR, Unifem, Defensoría y FAO.

Hay algunas organizaciones que tienen una condición particular en la estructura, como Asolavidi y Cobija; expresan haber establecido relaciones con otras organizaciones en el CLAIPD, pero no hay reciprocidad en estas relaciones, ya que no fueron referenciadas por ninguna otra organización, por lo menos, no entre las entrevistadas (que constituyen la muestra de este ejercicio). Esto puede seguir indicando que algunas OPD estaban muy desvinculadas de este tipo de escenarios como el CLAIPD; o estaban vinculadas, pero no tenían mayor reconocimiento por parte de otras organizaciones. Es decir, a pesar de haber establecido relaciones (unidireccionales) con otras organizaciones, conservaban un lugar periférico.

Po otra parte, es muy particular que el Concejo Municipal vuelva a salir de la estructura relacional, así como en los dos primeros escenarios, lo que podría ser muestra de que su papel en la PPDFM fue, sobre todo, de aprobación de la política pública, pero, posteriormente, se desentendieron del resto del proceso (lo que fue confirmado por uno de los corporados en entrevista realizada), lo cual se analiza un poco más adelante en relación con las posiciones y los roles de las organizaciones.

En el grafo 10 también se indica que hay una entrada de nuevas organizaciones que no aparecían en los anteriores escenarios y que empiezan a ser parte, o a ser visibles, en el proceso de implementación de la PPDFM. Es el caso de Secretaría de Cultura Ciudadana, Policía, Opción Legal, FAO, OIM, CICR, entre otras, aunque todavía de una manera muy marginal. Así como la permanencia de organizaciones que estuvieron en todo el proceso, o casi todo el proceso, de la política pública (por lo menos, en todos o en la mayoría de los escenarios aquí analizados), entre ellos, Secretaría de Bienestar Social, Acción Social, Sumapaz, Manapaz, IEP, Corporación Región, Gerencia Técnica de Desplazamiento Forzado (antes Proyecto UAO), Personería, Andas, ACA, todas ellas centrales en los escenarios del proceso de la PPDFM, desde sus antecedentes hasta su implementación, y

conservando su centralidad.⁸³ También es visible que en la estructura, que en la dinámica de constitución del CLAIPD aumentan el número de organizaciones (a través de sus directivos, representantes o delegados) vinculadas a este escenario, superando las diez organizaciones que define la Ley 387 de 1997 y las diecisiete que contempla, inicialmente, el Acuerdo 049 de 2007 sobre la constitución de este escenario, y confirmando, de acuerdo con las orientaciones normativas de este mismo Acuerdo, que el CLAIPD podría ampliarse a otras organizaciones no definidas inicialmente en la lista, y conforme con esta estructura relacional, son más de la mitad las que no estaban contempladas originariamente en la constitución de este escenario en el marco de la PPDFM.

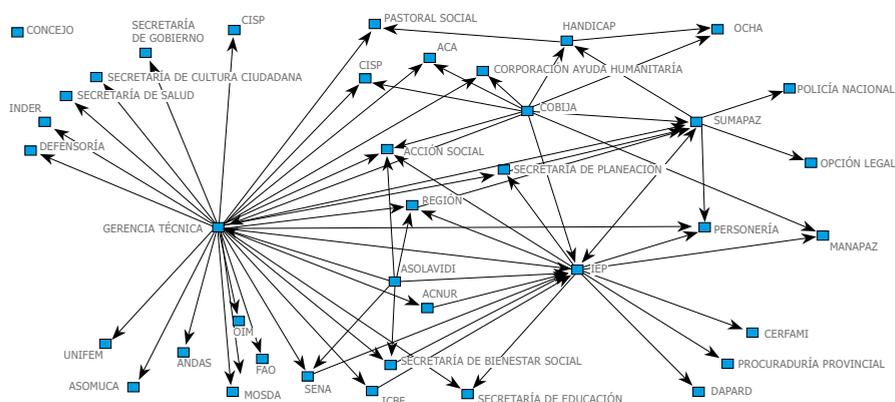


Figura 10. Estructura relacional interorganizacional del CLAIPD entre 2008-2011

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a las organizaciones

Algunos atributos de las organizaciones en el CLAIPD

Al insertar rasgos atributivos de las organizaciones de la red, el análisis de la estructura de relaciones se hace aún más interesante. El siguiente grafo (figura 11) corresponde a la misma estructura relacional entre organizaciones en el CLAIPD, pero ahora diferenciando las organizaciones y sus relaciones, dependiendo de su pertenencia al Estado, a la sociedad civil o a la categoría “otras”.⁸⁴

83 Con variaciones, aunque mínimas, entre un escenario y otro.

84 En los casos que una organización no haga parte de lo que se podría considerar el Estado o la sociedad civil desde una matriz nacional.

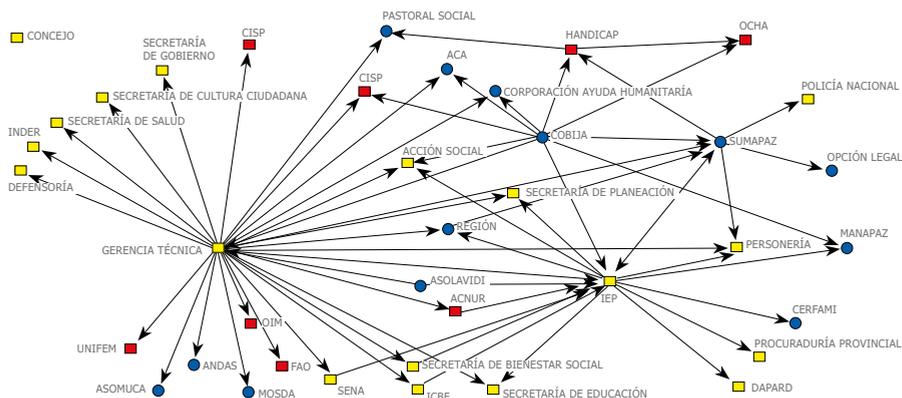


Figura 11. Estructura relacional interorganizacional del CLAIPD entre 2008-2011 (Atributo 1: pertenencia al Estado, sociedad civil u otro).

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a las organizaciones

En relación con el tamaño de la red, hay un mayor número (aunque no contundente) de organizaciones estatales (17), sobre organizaciones de la sociedad civil (13) y organizaciones otras (8), compuestas estas últimas, sobre todo, por ONG internacionales —como Handicap y CISP— y organismos internacionales y del Sistema de Naciones Unidas —como Unifem, OCHA, FAO, Acnur, CICR y OIM—, revelando un aumento en la presencia y las relaciones de estas organizaciones con los otros tres escenarios.

Frente a la centralidad de las organizaciones, es contundente la mayor centralidad de organizaciones del Estado, como: Gerencia Técnica, Secretaría de Bienestar Social, Personería, Acción Social, Secretaría de Planeación, SENA e IEP; lo anterior, en relación con la centralidad importante de solo dos organizaciones de la sociedad civil: Corporación Región y Sumapaz. Entre las organizaciones con menor, pero aún importante grado de centralidad, se destacan las organizaciones otras, como: Handicap, CISP, Acnur y OCHA, así como otras organizaciones de la sociedad civil como: ACA, Pastoral Social, Manapaz y Corporación Ayuda Humanitaria, sumado a algunas del Estado que se han mantenido en todos los escenarios, pero sin mayor protagonismo, como son: ICBF, SENA y Secretaría de Educación.

Si bien las organizaciones estatales son las más centrales en esta estructura relacional del CLAIPD, también constituyen la mayor parte de las orga-

nizaciones periféricas: Defensoría, Inder, Secretaría de Salud, Secretaría de Cultura Ciudadana, Secretaría de Gobierno, Policía, Procuraduría Provincial, Dapard. Ni en este escenario ni en los anteriores fueron centrales. Adicionalmente, hay una cantidad importante de organizaciones de la sociedad civil débilmente conectadas a la red de este escenario —Andas, Mosda, Asomuca, Cerfami—, que se han mantenido en los tres escenarios ya analizados, pero sustancialmente de manera periférica, con excepción de Cerfami en la Alianza PIU. Así mismo, entre las organizaciones otras, hay algunas periféricas o débilmente conectadas, que justamente coinciden con las organizaciones internacionales que aparecen nuevas y no hacían parte de las estructuras relacionales de los otros tres escenarios analizados: Unifem, OIM, CICR y FAO.

Todo lo expuesto nos lleva a decir que las relaciones no son exclusivas entre organizaciones asociadas a una de las dimensiones del atributo; es decir, que las organizaciones estatales no se relacionan solamente entre ellas, o las organizaciones societales exclusivamente entre ellas, o las organizaciones otras entre ellas solas, sino que, por lo menos entre las organizaciones entrevistadas, las organizaciones estatales referencian relaciones con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones otras, así como las organizaciones de la sociedad civil referencian relaciones con organizaciones del Estado y con organizaciones otras, y estas, a su vez, referencian relaciones con otras organizaciones del Estado y de la sociedad civil. Aunque sí es notoria, no por eso concluyente, una tendencia a que las organizaciones estatales se referencien entre sí con mayor propiedad, así como entre organizaciones societales y las organizaciones otras, posiblemente, porque comparten más espacios adicionales a este escenario y porque gozan de una naturaleza similar que las hacen tener una mayor identidad en otros espacios de acción estatal (organizaciones estatales), de movilización social (organizaciones de la sociedad civil) o de cooperación internacional (organizaciones otras).

Un segundo grafo (figura 12) en torno a los atributos de las organizaciones en el CLAIPD arroja otros hallazgos y permite hacer algunos análisis adicionales en relación con la estructura relacional de este escenario, de acuerdo con la pertenencia aproximada de las organizaciones a un sector específico y a una escala territorial.

Por ejemplo, respecto al sector específico, casi todas las organizaciones del Estado presentes en la red son gubernamentales (12 de 17). Estas or-

organizaciones gubernamentales representan el mayor número de organizaciones adscritas a un sector específico en esta estructura relacional (12 de 38), seguidas por las ONG que son un número importante (10 de 38). Las organizaciones sociales y las OPD son minoría numérica en la red del CLAIPD (3 organizaciones sociales y 3 OPD), así como la academia tiene un bajo nivel de participación con solo dos organizaciones adscritas a este sector específico. Las organizaciones estatales que no hacen parte del gobierno (3) son de los órganos de control.

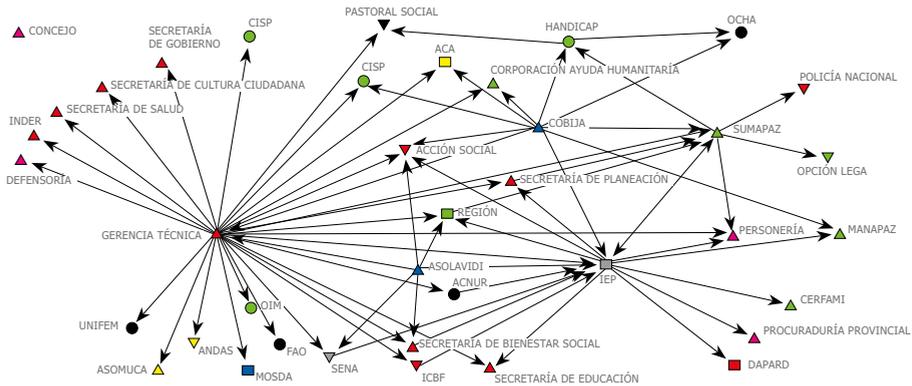


Figura 12. Estructura relacional interorganizacional del CLAIPD entre 2008-2011 (Atributo 2: pertenencia a un sector y escala territorial).

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a las organizaciones

En cuanto a la escala territorial, es evidente que en la estructura relacional hay un mayor número de organizaciones del nivel municipal (18), seguidas de las organizaciones del nivel internacional (8), luego de las organizaciones del nivel nacional (7) y, finalmente, de las organizaciones del nivel departamental (5), lo cual es importante en términos de la existencia de un mayor número de organizaciones locales en esta política pública territorial. Pero es interesante ver también que las organizaciones del nivel internacional superan, aunque por una diferencia mínima, a las organizaciones del nivel nacional, con organizaciones del Sistema de Naciones Unidas vinculadas al fenómeno del desplazamiento forzado —Acnur, OCHA y FAO— así como otras organizaciones internacionales vinculadas al tema de las migraciones, como OIM, al igual que organizaciones como Handicap con trabajo sobre factores que tienen relación con fenómenos como

el desplazamiento forzado y el conflicto armado (las discapacidades, por ejemplo), o que en general se ocupan de asuntos humanitarios en medio de conflictos armados, como CICR.

Cabe destacar que no se encontró un sector o un nivel territorial totalmente predominante en la estructura relacional del CLAIPD, ya que entre las organizaciones con mayor centralidad, es variopinta su vinculación a un sector específico y a un nivel territorial: Gerencia Técnica (organización gubernamental del nivel municipal), Secretaría de Planeación (organización gubernamental del nivel municipal), Secretaría de Bienestar Social (organización gubernamental del nivel municipal), Acción Social (organización gubernamental del nivel nacional), Personería (organización estatal no gubernamental del nivel municipal), Corporación Región (ONG del nivel departamental), Sumapaz (ONG del nivel municipal), IEP (academia del nivel departamental), SENA (academia del nivel nacional), aunque sí es notoria una mayor presencia de organizaciones gubernamentales entre las organizaciones centrales (3 de 9). Finalmente, resulta necesario mencionar la poca presencia, la poca centralidad, la desarticulación y el poco reconocimiento hacia las OPD en la estructura relacional del CLAIPD.

La posición y los roles de las organizaciones en el CLAIPD

En lo referido a los hallazgos sobre las posiciones y los roles de las organizaciones en la estructura relacional del CLAIPD, se pueden describir y analizar en dos vías: la primera, en relación con las organizaciones centrales y periféricas o desconectadas de la red; la segunda, sobre qué pueden significar los roles que juegan las organizaciones en términos de esas posiciones que finalmente ocupan.

Un ejemplo de que los roles de las organizaciones en la política pública tienen estrecha relación con la posición que estas ocupan en la estructura de la red, en este escenario específico, se pudo constatar a través de la posición central de organizaciones como la Gerencia Técnica y la Personería de Medellín. La primera organización, debido a que a partir de su creación, con la aprobación del Acuerdo 049 de 2007, y más claramente en el 2008 con el nuevo periodo de gobierno, empieza a encargarse del proceso de gestión de la PPDFM en tres grandes líneas de trabajo: la gestión de recursos, liderar las UAO y el programa de retorno de población desplazada

asentada en Medellín hacia San Carlos,⁸⁵ lo cual le confirió protagonismo en la implementación de la PPDFM, como organización gubernamental encargada del tema, con la debida repercusión en su papel en el CLAIPD como escenario de coordinación y decisión en lo atinente a esta política pública. La segunda organización también tuvo un papel central, principalmente, por su rol en el periodo 2008-2011 en el acompañamiento a la población desplazada y a sus organizaciones.⁸⁶

El IEP también tuvo un papel central en este escenario, aunque, como lo reconoce la persona entrevistada de esa organización, en este estudio, las relaciones que estableció concretamente el IEP en el CLAIPD fueron, sobre todo, en el 2008, y más por el interés de estar al tanto de la PPDFM y de la atención a la población desplazada, que propiamente por una responsabilidad institucional, ya que el IEP, a diferencia de la Gerencia Técnica y de la Personería, no tenía asiento permanente en la estructura formal del CLAIPD, sino que asistía más como organización invitada.⁸⁷

En lo referente a las organizaciones poco centrales, periféricas o desconectadas de la estructura relacional del CLAIPD, hay que señalar la poca presencia, baja centralidad y escasas relaciones de las OPD en este escenario, así como de algunas ONG que fueron importantes en otros escenarios del proceso de la PPDFM; por lo menos, en los resultados que arroja este estudio, expresados en la estructura relacional. En las entrevistas realizadas, las OPD coincidieron en el CLAIPD como un espacio más institucional que de interlocución con la población desplazada y sus organizaciones; incluso, en algunas ocasiones se sintieron excluidas, ya que llegaban a ese espacio y les preguntaban qué hacían allí,⁸⁸ en otras, sintieron que la dinámica era diferente (en términos negativos) con la reconfiguración del CLAIPD y la llegada de la Gerencia Técnica.⁸⁹

85 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014.

86 Rol que cambia fundamentalmente a partir del 2011 con el cambio de administración municipal, con el cambio de personero y del papel que empezó a desempeñar esta organización en el marco de la implementación local de la Ley 1448 de 2011, como organización encargada de coordinar la Mesa Municipal de Víctimas; factores que fueron incidiendo progresivamente en una disminución de las otroras buenas relaciones de la Personería con las OPD y otras organizaciones sociales y ONG.

87 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

88 Entrevista realizada a integrante de Asolavidi. 17 de junio de 2014.

89 Entrevista realizada a integrante de Cobija. 7 de julio de 2014.

Sin embargo, como reconoce un profesor del IEP, el hecho de que se hubieran definido formalmente apenas tres representantes de las OPD, en el CLAIPD, no evitó que las organizaciones de población desplazada llegaran de manera recurrente a las reuniones mensuales de ese espacio con más personas de las inicialmente definidas, en un acto de confrontación y reclamo por el lugar tan reducido para las OPD. En sus propias palabras, «eso le daba un carácter muy interesante, muy político al comité; el comité no era solamente un espacio de implementación, sino de discusiones políticas alrededor del tema y en el que se reclamaba permanentemente».⁹⁰

Finalmente, respecto a las organizaciones desconectadas de la estructura relacional que hicieron parte, en algún otro escenario, de la PPDFM, se destaca que el Concejo Municipal vuelve a salir de la estructura relacional, como en los dos primeros escenarios. Esto puede ser un reflejo de que el rol del Concejo fue decisivo en el escenario de aprobación de la PPDFM, pero que su presencia en esta política pública se restringió a ese momento concreto, lo cual es problemático en términos del rol tan restringido de esta organización, encargada de realizar control político a la administración municipal en el proceso de acompañamiento, participación en las discusiones, en la vigilancia y control, entre otras posibles acciones que podría desempeñar en la implementación de la PPDFM y de cualquier otra política pública. Esta problemática fue reconocida por el concejal entrevistado en esta investigación, quien fue ponente del proyecto de acuerdo de la PPDFM, y afirma que al Concejo le hizo falta estar más al tanto del proceso de la PPDFM; también ahora con la implementación de la Ley de Víctimas.⁹¹

Los tipos de relaciones entre organizaciones: cooperación y conflicto en el CLAIPD

A través de la investigación se pudo observar que el CLAIPD fue un lugar de relaciones de cooperación, pero también de tensión entre las organizaciones participantes en ese escenario de la PPDFM. Como reconoce uno de los entrevistados, en el CLAIPD hubo momentos de coo-

90 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

91 Entrevista realizada a concejal de Medellín. 17 de julio de 2014.

peración y otros de contienda.⁹² Algunos ejemplos pueden ilustrar de mejor manera.

Las relaciones fueron más armónicas, de cooperación, sobre todo, entre organizaciones gubernamentales, tanto de las responsables de la política pública, como la Gerencia Técnica y la Secretaría de Bienestar Social, como otras corresponsables que hacían parte de la administración municipal —varias secretarías como la de Planeación y la de Educación—. Se escucharon apreciaciones positivas acerca de las relaciones de cooperación, apreciaciones que posibilitaron la creación de la Gerencia Técnica a partir del 2008, al igual que la adopción de la PPDFM, ya que favoreció la gestión más eficiente de mayores recursos para los proyectos con población desplazada. Adicionalmente, se dieron relaciones de cooperación entre ONG y OPD, cercanas en otros escenarios. También se pudo identificar que la Personería municipal sostuvo en esos años relaciones de cooperación muy importantes con las OPD; en ese entonces, entre las OPD se destacó como una organización que las respaldó de forma permanente⁹³ en sus denuncias, derechos de petición, tutelas, información y en otras acciones de atención y orientación.

Como contraparte, las relaciones de conflicto rastreadas en el CLAIPD, en su mayoría ocurrieron entre organizaciones gubernamentales y las OPD, estas últimas, en ocasiones, acompañadas por algunas ONG. Con sano criterio, y de acuerdo con la información proporcionada por algunos participantes en este estudio, al CLAIPD casi siempre asistían más representantes de las OPD de los definidos en los protocolos de funcionamiento de ese escenario, los cuales determinaban asiento para tres representantes de la población desplazada, pero siempre llegaban entre cuatro y seis, nunca menos de tres.⁹⁴ Esta práctica era una forma de contestación de las OPD ante lo que consideraban un espacio más de índole institucional que de interlocución con las víctimas de desplazamiento forzado, considerando que dicha instancia de implementación de la PPDFM ejercía un carácter excluyente que le concedía poco espacio a las OPD. Así lo dejaron saber

92 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014.

93 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

94 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

las OPD entrevistadas, quienes percibieron ese escenario como un espacio más que todo de las instituciones para «gestionar sus proyectos».⁹⁵

Cabe agregar que dichas relaciones conflictivas se acentuaron cuando se hizo evidente que algunas ONG y OPD eran más conocedoras del tema que varias de las organizaciones gubernamentales responsables y co-responsables,⁹⁶ lo que terminó por generar cuestionamientos frente a la limitada presencia de las OPD en el comité o, por lo menos, que existiera una diferencia tan notoria en su composición entre cupos para organizaciones gubernamentales y cupos para OPD.

Relaciones conflictivas también se generaron en torno a la dinámica que asumió el CLAIPD para esta época, el cual pasó de desarrollarse a través de reuniones plenarias para funcionar a través de subcomités por componentes de la PPDFM (prevención, restablecimiento, reparación, entre otros). Este cambio en el funcionamiento del comité llevó a que algunas OPD consideraran que se le estaba restando dinámica deliberativa a este escenario. Esto último contrasta con la lectura que hacen otras organizaciones sobre este tipo de subdivisiones del trabajo, viéndolo como una estrategia valiosa en términos operativos (de coordinación, decisionales, informativos, entre otros).⁹⁷

Es posible inferir, entonces, que a pesar de que el CLAIPD en términos generales fungió como un escenario de cooperación, para coordinar y decidir acciones sobre el desplazamiento forzado y población afectada por este fenómeno, algunas relaciones no fueron tan armónicas, o mejor, se tradujeron en relaciones de conflicto, ya que había una percepción de inequidad en la conformación del comité, entre los puestos definidos para organizaciones, denominadas comúnmente institucionalidad, y para OPD; finalmente, que se trataba más de un espacio de articulación y coor-

95 Entrevista realizada a integrante de Asolavidi. 17 de junio de 2014.

96 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

97 Se expresaron algunas relaciones conflictivas de parte de algunas OPD con la forma de funcionamiento que asumió el CLAIPD con la Gerencia Técnica, ya que se manifestó que esta organización le restó dinámica política a este escenario, al parecer, por una forma de funcionar más gerencialista que política, visto por otras organizaciones como positivo, porque permite pasar de la discusión a la acción.

dinación interinstitucional que de interlocución con las víctimas de desplazamiento forzado.

La existencia simultánea de estas relaciones de cooperación y de conflicto, mirada con el lente de la democracia, permite concluir que la conformación del CLAIPD, por lo menos desde la perspectiva de algunas organizaciones, era restrictiva en términos de democracia participativa, siendo más un espacio de democracia representativa, ya que se trataba de un escenario sobre todo técnico e interinstitucional para ejecutar la PPDFM, pensado más como un lugar de coordinación y decisión de las organizaciones responsables de la política pública. Sin embargo, la presencia de relaciones de conflicto, principalmente expresadas en las formas de acción contestataria llevadas a cabo por las OPD, al llevar más representantes de los asignados inicialmente, además de los debates que se daban al interior del comité entre OPD, ONG y otras organizaciones gubernamentales que no estaban empapadas del tema, hacía del CLAIPD, más por consecuencia que porque así hubiese sido pensado inicialmente, un espacio también político, incluso, a veces contencioso, lo cual, mirado en perspectiva democrática, era saludable, en la medida en que, por tiempos, se convertía en un lugar institucional para la confrontación de discursos y la canalización de inconformidades y de conflictos, a la hora de concebir las soluciones al problema del desplazamiento forzado y sus afectaciones, y de las formas de llevarlas a cabo.

Intercambios y tipos de recursos en las relaciones entre organizaciones en el CLAIPD

Fue posible determinar la existencia de varios intercambios de recursos en este escenario. Se encontró, por ejemplo, una confluencia de recursos informativos y de conocimientos con los que contaron las ONG y las OPD, así como la academia (algunas sin asiento permanente en el CLAIPD y que asistían como invitadas), sobre el fenómeno del desplazamiento forzado y sus impactos en la población, los cuales intercambiaban, generalmente, con las organizaciones gubernamentales y otras responsables de la PPDFM. Las organizaciones responsables de la implementación de la PPDFM, principalmente organizaciones gubernamentales como la Gerencia Técnica y las secretarías, contaron con importantes recursos políticos,

administrativos y económicos, de los cuales se beneficiaban directamente las OPD. Otras organizaciones como las ONG internacionales y las organizaciones del Sistema General de Naciones Unidas aportaban recursos técnicos y económicos.

La coexistencia de diversos tipos de recursos en este escenario corrobora una vez más que en las políticas públicas el único [recurso] no es el económico. Y en las redes estos recursos fluctúan de formas diversas entre las organizaciones, excepción que tuvo cabida entre las organizaciones participantes del CLAIPD y, en general, en la PPDFM.

Estos recursos también se intercambiaron de diversas formas entre las organizaciones. Por ejemplo, frente a los recursos económicos que comparan organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (generalmente, mediante contratación pública) o entre las ONG y los organismos internacionales y organizaciones gubernamentales (mediante cooperación internacional), rara vez las OPD tienen acceso directo a estos recursos; en general estas reciben esos recursos transformados en intervención.

Nuevamente, en el CLAIPD se constató que no hay una organización que monopolice todos los recursos al mismo tiempo. No obstante, sí había organizaciones que podían tener una parte importante de ellos y de forma simultánea; es el caso de la Gerencia Técnica que contaba con recursos económicos, conocimientos, información, técnicos, políticos, entre otros; por supuesto, algunos de ellos derivados, precisamente, de sus relaciones con otras organizaciones.⁹⁸

En este escenario, organizaciones como la Gerencia Técnica permiten decir cómo estas movilizan e intercambian recursos en las redes de política pública, para alcanzar no solo sus objetivos organizativos, sino también los objetivos de la política pública. De igual forma, constituye un ejemplo; esto es, si bien una organización no monopoliza todos los recursos al mismo tiempo,⁹⁹ sí puede llegar a acceder a una gran canti-

98 Es el caso de los recursos económicos, algunos de estos adquiridos por la Gerencia, producto de la gestión pública y privada llevada a cabo por esta organización; o la información, producto de las investigaciones con la población desplazada o investigaciones realizadas con la academia y las ONG.

99 Aunque en un par de entrevistas se señaló que la Gerencia concentraba, decidía y ejecutaba los recursos económicos para la población desplazada, incluso, aquellos derivados de presupuesto participativo. En relación con este escenario de planeación

dad de ellos. Pero, hay más. El hecho de que en las redes de política pública los recursos no se concentren en una o unas pocas organizaciones, esto no quiere decir que los recursos estén equitativamente distribuidos. Finalmente, la Gerencia Técnica es una manifestación empírica de que por más centralidad que tenga una organización, producto de los recursos con los que cuenta, siempre habrá recursos a los cuales, en algunos momentos, le sea difícil acceder; por, ejemplo a recursos políticos (como la legitimidad). Para ilustrar, esto se manifiesta en los momentos de tensión entre algunas OPD y ONG con la Gerencia, que les concedía a las primeras una oportunidad para establecer relaciones de poder, aunque desiguales, frente a la segunda.

Futuros escenarios de investigación de las relaciones entre organizaciones

Evaluación de la PPDFM y su transición hacia la implementación territorial de la Ley 1448 de 2011

En este estudio se privilegiaron cuatro escenarios para la reconstrucción de las relaciones que se dieron entre las organizaciones participantes de la PPDFM: 1) la Unión Temporal Alianza PIU 2005-2006; 2) los Seminarios-Taller de 2007; 3) el proceso de presentación, discusión y aprobación en el Concejo de Medellín, del Acuerdo Municipal 049 de 2007 por el cual se adopta la PPDFM; y 4) El CLAIPD entre el 2008-2011. En estos escenarios está expresado el proceso de la PPDFM, más o menos en la siguiente lógica: antecedentes, identificación y definición del problema público, formulación de soluciones, diseño de la política pública, agendamiento gubernamental, aprobación de la política pública, elaboración de planes de acción e implementación, en los cuales se reconstruyeron las relaciones interorganizacionales.

Dos escenarios se identificaron, uno a nivel teórico y otro a nivel empírico, como posibles lugares de indagación alrededor de las relaciones entre or-

local, uno de los participantes mostró inconformidad por el hecho de que muchos de los recursos económicos destinados a la atención de la población desplazada se tuvieran que conseguir a través del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo; es decir, desde su perspectiva, era poner a competir a la población desplazada, en general, y a las OPD, en particular, con otras organizaciones sociales y comunitarias que representan a otras poblaciones con necesidades.

ganizaciones en la PPDFM, pero que por cuestiones metodológicas no fue posible abordar a profundidad; el primero de ellos, identificado teóricamente, es el escenario de evaluación de la PPDFM; el segundo, identificado empíricamente, es el proceso de transición de la implementación de la PPDFM hacia la implementación territorial de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que comenzó desde finales del 2011 y que hasta la fecha de culminación de esta investigación seguía en curso.

Las dificultades metodológicas a la hora de incluirlos fueron las siguientes. El escenario evaluativo era más una inquietud hipotética desde el nivel teórico que plantea que las políticas públicas deben contar con escenarios o momentos de evaluación (ya sean ex ante, concomitantes o ex post), pero pronto se confirmó que no existía una evaluación de todo el proceso de la PPDFM, sino solamente algunas evaluaciones de aspectos muy concretos de la política pública; es decir, algunos servicios, equipamientos, balances internos institucionales, no propiamente un espacio participativo en el cual se pudieran observar relaciones entre organizaciones evaluando la PPDFM.

Por su parte, el escenario de transición de la implementación de la PPDFM a la implementación de la Ley de Víctimas, fue un hecho fáctico, por lo cual fue posible indagar en él por las relaciones interorganizacionales; sin embargo, las dimensiones de este proceso hicieron desistir de analizarlo con la misma rigurosidad que los otros cuatro escenarios, ya que exigía, asimismo, establecer variables comparativas entre ambas políticas (de acuerdo con el nivel territorial y con la población beneficiaria) que desbordarían los alcances de este. Por esta razón, se mantuvo como objeto de indagación en el proceso de recolección y generación de información, pero no con la misma intensidad que se tuvo con los otros cuatro escenarios, y, definitivamente, no como un escenario priorizado en la presentación del informe final.

No obstante, se decidió concederles a estos dos escenarios un espacio en el informe final de investigación, como elementos futuros a investigar, presentando y analizando de manera general algunos hallazgos en relación con ellos, que pueden provocar o definir líneas de investigación en otros trabajos sobre las relaciones interorganizacionales en la PPDFM y el cambio hacia la política de víctimas.

En lo relacionado con la evaluación como escenario de análisis de la PPDFM el panorama es muy complejo; como se dijo, hasta ahora no ha habido un ejercicio de evaluación que recoja las valoraciones acerca de los objetivos y metas cumplidos, los resultados logrados, los impactos generados, los aprendizajes obtenidos, entre otros elementos de todo el proceso de esta política pública.

Teniendo en cuenta que no existía este escenario, por tanto no incluido como parte del instrumento de la guía de preguntas del cuestionario efectuado a las organizaciones participantes de esta investigación, solamente se hizo un ejercicio de recolección de información documental, en el cual se accedió a varios materiales de la Alcaldía de Medellín, donde se presentan resultados de algunas evaluaciones que realizó la Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública sobre diferentes servicios de la administración municipal para la población desplazada, especialmente de la Secretaría de Bienestar Social y de la Gerencia Técnica para la Atención a la Población Desplazada, en el marco de la PPDFM. Se realizaron, atendiendo a una de las líneas estratégicas de la política pública, consignada en el Acuerdo Municipal 049 de 2007, sobre el Seguimiento y Evaluación a la Prevención del Desplazamiento Forzado y a los requerimientos del PIU 2010-2017.

Llevadas a cabo por dicha unidad, se realizaron sobre algunos aspectos muy concretos de la política pública. Algunas apuntaron a valorar la calidad en la atención, en los albergues destinados para la población desplazada, y en las Unidades de Atención y Orientación a la Población Desplazada (UAO). Otras estuvieron encaminadas a hacer seguimiento a factores como: el contexto, la dinámica del fenómeno del desplazamiento forzado, y del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín; el asentamiento y la movilidad de la población desplazada en Medellín; los actores armados, conflictos y zonas en riesgo por confrontación y otras acciones armadas asociadas al desplazamiento forzado; las percepciones de la población desplazada sobre la atención humanitaria de emergencia; la caracterización de la población desplazada en Medellín, entre otros. Otras evaluaciones fueron más internas, haciendo balance institucional en la atención a población desplazada.

Fueron llevadas a cabo entre el 2010 y el 2011, algunas con una regularidad casi mensual (sobre todo, aquellas concernientes a los seguimien-

tos a factores asociados con el fenómeno del desplazamiento forzado y al mismo fenómeno). La mayoría de ellas, realizadas a través de encuestas con los usuarios de los servicios evaluados (atención en UAO, albergues y demás) o con base en fuentes documentales (prensa, bases de datos) y entrevistas a expertos (para las evaluaciones orientadas al seguimiento del fenómeno del desplazamiento forzado y al conflicto armado). De acuerdo con lo anterior, estas evaluaciones respondieron más a unos procesos técnicos de monitoreo y seguimiento al fenómeno del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín, y a unas necesidades evaluativas endoformativas para calificar de manera permanente los servicios suministrados y la dinámica de articulación institucional de las organizaciones responsables de la implementación de la PPDFM, específicamente, de la Secretaría de Bienestar Social y de la Gerencia Técnica o Unidad de Atención a Población Desplazada.

Valga decir que [estas evaluaciones] fueron muy importantes en materia de hacer un seguimiento al problema público y de las acciones y funciones institucionales en el marco de la política pública. No obstante, no dejan de ser una muestra de que no existió un escenario de evaluación más abierto, participativo y mixto, entre organizaciones responsables de la política, organizaciones de población beneficiaria y consultores externos, así como con organizaciones más que con usuarios individuales de los servicios de la Gerencia (con quién y cómo se evalúa). Tampoco hubo un escenario de evaluación en el cual, además de algunos indicadores de resultados como los servicios y del personal operativo, se valoraran también los impactos a mediano y largo plazo, así como los aprendizajes de todo el proceso de la política pública (qué se evalúa). Finalmente, tampoco hubo un proceso de evaluación expost o recapitulativa que posibilitara articular aprendizajes a los procesos de transición hacia la implementación de la Ley Nacional de Víctimas (cuándo se evalúa). Ante este panorama, no se configuró un escenario que favoreciera un análisis de redes de relaciones entre organizaciones, en un proceso evaluativo de la PPDFM, porque no existieron esos espacios interorganizacionales, por lo menos en lo que se evidencia en la información a la que se pudo acceder en esta investigación.

Estas dificultades en el proceso evaluativo de la PPDFM, sin un escenario de evaluación retrospectiva, de aprendizaje e interorganizacional, marcó la entrada hacia la transición de la implementación de una política pública territorial de prevención del desplazamiento forzado y protección,

reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado (con base en la Ley 387 de 1997 y la Sentencia T-025 de 2007 de la Corte Constitucional) hacia la implementación local o territorialización de una política pública nacional de víctimas (con base en la Ley 1448 de 2011). Una transición problemática, con pocos recursos (entre ellos el tiempo), con poca perspectiva diferencial territorial, y muchas necesidades institucionales, políticas y financieras. Como lo reconoce una de las integrantes de la Unidad Territorial de Atención a Víctimas¹⁰⁰ entrevistada en esta investigación: este proceso «fue una transición sin transición».¹⁰¹

Este segundo escenario, que en este estudio se ha denominado «de transición», también arrojó algunos hallazgos preliminares que sirven para elaborar hipótesis o supuestos de investigación para futuras pesquisas. Algunos de estos hallazgos, en términos de las relaciones entre las organizaciones involucradas directamente con el fenómeno del desplazamiento forzado y con la población desplazada en Medellín, presentan cambios significativos en las estructuras relacionales de estas organizaciones en dicho proceso de transición, conexas a algunos procesos que ya se venían dando en la ciudad entre estas organizaciones, sobre todo, a nivel político; al menos, a modo de hipótesis por ahora, parecen haber sufrido rupturas y discontinuidades en esta transición; por lo pronto, eso refleja parcialmente la información recolectada y generada en documentos y entrevistas en esta investigación.

Lo anterior se puede ejemplificar y profundizar con algunos de los testimonios de las organizaciones participantes, a través de los cuales es posible hacer un diagnóstico preliminar, no muy alentador, respecto de ese escenario de transición, a las relaciones interorganizacionales que en él se están dando, y, en consecuencia, al estado de la política pública de atención a víctimas en Medellín.

A primera vista, este escenario de transición trajo consigo enormes expectativas en materia de política pública y de atención a las víctimas del conflicto armado. Con la aprobación, en el 2011, de una ley de víctimas

100 Quien también presidió la Gerencia Técnica que luego se denominó Unidad de Atención a Población Desplazada.

101 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

y restitución de tierras y su posterior implementación en los territorios, se generó cierto optimismo generalizado sobre un cambio político institucional (desde el 2010, con el inicio del primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos), por cuanto se hizo un reconocimiento del conflicto político armado interno y, por esa vía, de las víctimas de dicho conflicto.

La Ley de Víctimas, como popularmente se le conoce, contribuyó a aumentar ese optimismo, ya que se pasaba de un escenario de implementación de una ley para atención solo a víctimas de desplazamiento forzado (Ley 387 de 1997) a una ley para la atención integral a las víctimas de aproximadamente catorce tipos de hechos victimizantes (desaparición forzada, masacres, homicidios, violencia sexual, entre otros, incluido el desplazamiento forzado) derivados del conflicto armado interno (Ley 1448 de 2011). No obstante, se empezaron a manifestar muchas dificultades con este escenario de transición, algunas de ellas relatadas por las organizaciones participantes para esta investigación. A continuación, se describen de manera breve.

Una primera observación es fundamental y está vinculada a esas dificultades relativas al escenario de transición, a las que alude esta investigación. Son producto de puntos comunes encontrados entre las organizaciones entrevistadas, a pesar de sus diferentes atributos, intereses y responsabilidades con la política de atención a víctimas; por supuesto, se encuentran algunos matices o acentos más pronunciados en algunas problemáticas desde cada organización. En estos puntos comunes, las organizaciones convergen en miradas que van desde ciertas reservas y escepticismos parciales, hasta visiones apocalípticas, totalmente desencantadas y hasta indiferentes con la implementación local de la Ley de Víctimas. Uno de estos puntos comunes, y que engloba los demás puntos que se desarrollan a continuación, se podría sintetizar en una percepción generalizada entre las organizaciones sobre la seria afectación a las relaciones interorganizacionales que se habían construido con el proceso territorial de la PPDFM, en el marco de la Ley 387 de 1997, y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado.

Una de las problemáticas expresa es la que corresponde a la redefinición de los atributos de las organizaciones, en el marco de este escenario de transición, y continuará con el proceso de implementación de la Ley de Víctimas. Esta problemática se manifiesta en el englobamiento de parti-

cularidades que se hace con la categoría de organizaciones de víctimas (en adelante, OV). De acuerdo con el testimonio de algunas organizaciones participantes en esta investigación, la categoría de víctimas y de OV, despoja de todo sentido procesos políticos y reivindicativos que tenían su propia historia en el país y en la ciudad de Medellín; para citar, los de la población desplazada y las OPD. Conforme con estas organizaciones, la Ley 1448, especialmente su Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado (Resolución 0388 de 2013),¹⁰² que pasa a denominarlas Organizaciones de Víctimas y Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV)¹⁰³ y que «las mete a todas en un mismo saco», tal cual lo expresan las OV: «aquí nos juntaron a la verraca».¹⁰⁴ Por ejemplo, algunas organizaciones señalan que en el marco de la Ley 1448, la insistencia en las víctimas y en los hechos victimizantes oculta de nuevo las dimensiones específicas de problemas como el desplazamiento forzado, y de las demás victimizaciones con sus necesidades particulares y sus procesos reivindicativos particulares.

Esta problemática, que no es solamente un asunto de identidad de las OV, genera consecuencias en las posiciones y en los roles que asumen estas organizaciones, en este escenario transicional, el cual pasa a ser muy borroso. Esto se manifiesta en dificultades en la operativización del protocolo de participación de la política de víctimas, con el cual las organizaciones no se sienten cómodas. Si en el CLAIPD, las OPD y algunas ONG cercanas a las primeras tenían claro que el esquema del comité asignaba pocos puestos a estas organizaciones, en la Mesa Municipal de Víctimas hay una mayor incertidumbre, expresada en varias direcciones.

Primero, sienten que los «juntaron a la verraca». Segundo, hay lecturas de que la Mesa Municipal de Víctimas y su protocolo burocratizaron la participación de las víctimas y desactivaron el papel de las organizaciones; lo dicho, puesto que en las mesas de víctimas definidas por la ley hay

102 República de Colombia. Resolución 0388 de 2013. Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas.

103 Estos son los nombres que pasan a adoptar las OPD (entre otras organizaciones, de otros hechos victimizantes), así como las ONG acompañantes, como Región y Pastoral Social, en el marco del Protocolo de Participación.

104 Afirmación que trae a colación la funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas de Medellín en la entrevista realizada.

representantes individuales por tipo de victimización y no organizaciones por tipo de victimización. Tercero, algunos hechos victimizantes no tenían procesos políticos y organizativos previos como los de la población desplazada y los familiares de los desaparecidos; esto ha hecho que en el caso de Medellín la elección de representantes en la Mesa Municipal de Víctimas para hechos victimizantes como las violencias sexuales (que no se expresan fácilmente a nivel organizativo),¹⁰⁵ o por enfoque diferencial, como los indígenas o los afro, no hayan tenido sustento en procesos organizativos previos y hayan sido cooptados por prácticas irregulares al momento de la elección de los delegados de la mesa.¹⁰⁶ Cuarto, no es claro aún qué hacen o deben hacer los «compañeros» delegados en esa mesa.¹⁰⁷ Quinto, apreciaciones de las OPD —por ejemplo, que tienen a las víctimas discutiendo un protocolo de participación, mientras hay otros asuntos importantes en ciernes, como son los efectos y afectaciones derivadas del Cinturón Verde Metropolitano en la población desplazada que habita asentamientos de hecho en las laderas de la ciudad—¹⁰⁸ o los impactos de la política de vivienda para las víctimas.¹⁰⁹ Sexto, desde la Mesa Municipal de Víctimas se le están asignando a las OV y a las ODV muchas tareas, y existen pocos recursos económicos para incentivar la continuidad de esas organizaciones en la participación.¹¹⁰

Estas dificultades en los roles de las OV y de las ODV, sujetas a los procesos participativos en este escenario de transición, particularmente en la Mesa Municipal de Víctimas, ha generado o profundizado relaciones conflictivas entre las mismas OV, y entre las OV, las ODV y las organizaciones gubernamentales responsables de esta política. También ha empezado a generar desmovilización social en escenarios institucionales de política pública, que ya se habían apropiado las víctimas, para, de nuevo, trasladarse potencialmente a la acción político contenciosa,¹¹¹ o a otros

105 Por las revictimizaciones y el escarnio social.

106 Entrevista realizada a investigadora de Corporación Región. 24 de julio de 2014.

107 Entrevista realizada a integrante de Cobija. 7 de julio de 2014.

108 Entrevista realizada a integrante de Asolavidi. 17 de junio de 2014.

109 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

110 Entrevista realizada a investigadora de Corporación Región. 24 de julio de 2014.

111 Entrevista realizada a integrante de Cobija. 7 de julio de 2014.

escenarios, en el marco de otros recursos jurídicos distintos a la Ley 1448 de 2011.¹¹²

También hay cambios en las posiciones, en los roles y en los tipos de relaciones de otras organizaciones. Por ejemplo, es notable el cambio en los roles de la Personería, en cuanto el Ministerio Público es quien pasa a coordinar las Mesas de Víctimas. Las Personerías son las que cumplen estas funciones a nivel municipal. En ese sentido, este nuevo rol burocrático de la Personería de Medellín termina generando relaciones conflictivas con las OV, si bien es cierto en escenarios y tiempos pasados, y en el marco de la PPDFM (incluso antes), tenían relaciones de cooperación y colaboración muy estrechas.

También se aprecian unos cambios profundos en la participación de algunas ONG y otras organizaciones de la sociedad civil que han acompañado históricamente a las víctimas. En este escenario de transición en Medellín, se pudo observar una salida importante de estas organizaciones, de las estructuras relacionales de la Mesa Municipal de Víctimas; la alusión, específicamente, a Corporación Región y Pastoral Social (ODV elegidas en la Mesa Municipal de Víctimas de Medellín) que se han venido distanciando de ese escenario, ya que consideran no tienen garantías para su participación.¹¹³ En contraste, se observa una entrada importante de organizaciones y organismos internacionales,¹¹⁴ como OIM y USAID, organizaciones con una función más de cooperación internacional.

A nivel de acción gubernamental, se captaron otros problemas. Primero, una marcada descoordinación a nivel de las organizaciones gubernamentales en los tres niveles territoriales (nacional, departamental y municipal) responsables de la política de víctimas; segundo, la reproducción de un modelo de coordinación, más de tipo top-down, vertical o centralizado en el nivel nacional,¹¹⁵ que reduce o restringe, en cierta medida, la autonomía territorial;¹¹⁶ tercero, la implementación de la Ley 1448 no retomó los

112 Entrevista realizada a integrante de Sumapaz. 26 de junio de 2014.

113 Entrevista realizada a investigadora de Corporación Región. 24 de julio de 2014.

114 Corroborando una tendencia ya identificada desde el CLAIPD.

115 Más de arriba hacia abajo, que, de abajo hacia arriba, según palabras de la funcionaria. Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

116 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014.

aprendizajes de la Ley 387¹¹⁷ ni de la jurisprudencia de la Corte Constitucional ni de la PPDFM; en vez de eso, sí reprodujo viejos problemas, incluso algunos que ya habían sido zanjados a nivel municipal. Valga recordar el restablecimiento de derechos o el reconocimiento de las víctimas de desplazamiento forzado intraurbano, como víctimas del conflicto armado, en torno a los cuales ya se habían dado discusiones importantes, a nivel nacional con la Corte Constitucional y, a nivel de Medellín, en el marco de la PPDFM, sobre los que la implementación de la Ley 1448 vuelve a generar debates ya superados.¹¹⁸

Estas dificultades con la coordinación de la nueva política generan, no solamente distorsiones y dudas sobre los roles de las organizaciones, por ejemplo, sobre la autonomía de las entidades territoriales y sus organizaciones a la hora de tomar decisiones, o de las responsabilidades de las organizaciones gubernamentales del nivel nacional en materia de asignación presupuestal, sino que también generan relaciones conflictivas entre las mismas organizaciones gubernamentales (entre nivel local y nivel nacional). Es más, se acentúan las centralidades gubernamentales ya marcadas un poco en el CLAIPD, en el marco de la PPDFM, pero se profundizan drásticamente con la política pública de víctimas, en la que, además, se advierte una centralización de la política; una política, cabe decir, formulada en lo nacional e implementada en lo local, que trae consigo muchos problemas, dadas las particularidades de proceso de política pública, sin un adecuado enfoque territorial.

Finalmente, y en relación con los recursos y los intercambios de recursos, se aprecia una relación problemática entre recursos, alcances y objetivos, en este escenario de transición, en el marco de la implementación de la política nacional de víctimas. En este sentido, se notó una especie de relación inversamente proporcional entre la inversión de recursos económicos y las exigencias a los municipios, en la implementación de la nueva política. De acuerdo con una de las organizaciones participantes, se presenta una situación muy paradójica en materia de recursos económicos, a través de

117 Incluso, aprecia la funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas de Medellín que funcionaba mejor el SNAIPD en la política de desplazamiento forzado, que el SNA-RIV en la política de víctimas, «sin caer en la añoranza», como menciona ella en sus propias palabras. Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

118 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

la asignación presupuestal desde el nivel nacional, que pone en contraste la política pública de desplazamiento forzado y la política pública de víctimas y restitución de tierras. La primera de ellas en el marco de un gobierno nacional (2002-2010) que no reconocía el conflicto político armado, pero que tenía, bien o mal, una institucionalidad para atender a las víctimas del conflicto armado, con vigencias futuras en materia presupuestal. La segunda de ellas en el marco de un gobierno nacional (2010-2018) que sí reconoce el conflicto político armado, que reconoce a las víctimas y promueve una ley nacional en el Congreso de la República para su atención y reparación, pero que disminuye el presupuesto asignado, respecto al gobierno anterior, y no compromete vigencias futuras, solo anuales¹¹⁹ para atender a más víctimas con menos recursos.

Esto lleva a exponer que hay unos cambios importantes en las condiciones particulares para la acción institucional, entre la PPDFM y la implementación local de la política nacional de víctimas, en la cual se ven aumentados ciertos recursos políticos (sobre todo, retóricos, con el reconocimiento del conflicto político armado y de sus víctimas), pero disminuidos unos recursos económicos, lo cual tiene impactos en la dinámica institucional, ya que carga más responsabilidades económicas a las organizaciones gubernamentales municipales, mientras el gobierno nacional lleva la mayor parte del reconocimiento político.

A modo de cierre de este futuro escenario de investigación —hasta aquí se han trazado unas posibles líneas de trabajo y profundización— se aprecian, en términos generales, varios cambios, además de marcados, a nivel de las relaciones entre organizaciones, en el paso de una política pública a otra, y entre todas las organizaciones entrevistadas, con sus respectivos matices, muestran un escenario muy marcado por actitudes y percepciones de las organizaciones que podrían definirse, algunas de desilusión, otras de decepción, otras de indiferencia y otras de reserva (estas últimas, en el caso menos dramático).

119 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

Capítulo 3

Las funciones sociales del derecho en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM: regulación y emancipación

Este capítulo contiene los principales hallazgos de la investigación acerca de las funciones sociales de regulación y emancipación que cumplió el derecho en las relaciones interorganizacionales observadas en la PPDFM. En este sentido, las funciones sociales del derecho se asumen en esta pesquisa como otra categoría de primer orden o central, pero, en su análisis, siempre vinculada a las relaciones entre organizaciones.

A diferencia del capítulo anterior, en el que la categoría de relaciones interorganizacionales y sus categorías derivadas se construyeron a partir de una combinación entre información cualitativa e información cuantitativa, en este todos los hallazgos sobre las funciones de regulación y emancipación corresponden a información eminentemente cualitativa, aportada por las organizaciones participantes y generadas conversacionalmente.

En algunas ocasiones, las referencias de las organizaciones hacia el derecho fueron generales, es decir, hicieron alusión a normatividad que, en el lenguaje coloquial, incluso institucional, se asocia a esa categoría amplia que es el derecho: leyes, decretos, sentencias, normas, principios, entre otras. Sin embargo, la mayor parte de sus afirmaciones se refieren a normas específicas del derecho del Estado colombiano que estuvieron directamente vinculadas a la PPDFM y por las cuales se les consultó en la entrevista. Algunas de estas normas son las siguientes: Ley 387 de 1997 sobre Desplazamiento Forzado, Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de tierras, Resolución 0388 de 2013 Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, Acuerdo Municipal 049 de 2007; además, de jurisprudencia¹²⁰ de la Corte Constitucional colombiana en materia de desplazamiento forzado, especialmente la emblemática Sentencia T-025 de 2004.

120 A pesar de que la jurisprudencia, en ocasiones, no es vista como derecho sino como fuente de derecho o como providencias del poder judicial, respecto a la aplicación de las normas, en esta investigación serán incluidas como parte del derecho, ya que contienen un fuerte componente normativo estatal.

Los discursos y vivencias de las organizaciones entrevistadas, referidas a las funciones sociales del derecho, son algunas veces muy particulares en cada organización, pero también se aprecian muchas convergencias, puntos comunes entre la mayoría de las organizaciones. En otras ocasiones, combinan esas posiciones particulares con una lectura del derecho más interactiva con el medio, a partir de sus relaciones con otras organizaciones en la PPDFM.

En esta indagación se privilegia la información empírica sobre las funciones sociales que el derecho toma en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM. Es decir, las funciones sociales de regulación y de emancipación, ya sean funciones ideales (deber ser) o funciones reales (ser) del derecho, son reconstruidas desde los relatos, testimonios, lecturas, apreciaciones y discursos de las organizaciones participantes, y de las relaciones que estas establecieron con otras en esta política pública y no desde el deber ser planteado en cada una de las normas. Es una lectura del deber ser¹²¹ y del ser, pero desde las organizaciones. En este sentido, adviértase, se trata de un análisis sociológico del derecho.

La estructura de este capítulo queda definida de la siguiente manera. En un primer apartado se presentan de forma descriptivo-analítica los hallazgos, acorde con la función regulatoria del derecho en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM, en tres sentidos, alusivos estos a cómo el derecho reguló, por un lado, comportamientos sociales (de las organizaciones societales); por otro lado, los comportamientos del aparato estatal (de las organizaciones estatales); y finalmente, la producción de otras normas (en las que participan organizaciones estatales). En un segundo apartado se presentan de forma descriptivo-analítica los hallazgos acerca de la función emancipatoria del derecho en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM. Finalmente, en un tercer apartado, se realiza una lectura general de los hallazgos presentados en los dos apartados anteriores, activando el potencial analítico de los referentes conceptuales, sintetizando hallazgos relativos a cada una de las dos funciones sociales del derecho (regulación y emancipación), contrastando algunos elementos entre am-

121 Que, por supuesto puede coincidir con el deber ser contemplado en las normas, tal cual lo pensaron los diseñadores de estas, como también fue posible observar en esta búsqueda. Las funciones reales del derecho, desde una perspectiva sociológica, combinan el ser y el deber ser, pero desde lo fáctico, desde lo vivido. Desde una lectura sociológica del derecho, el ser tiene elementos del deber ser (así como desde perspectivas internas del derecho, el deber ser también puede contener elementos del ser).

bas funciones y, para terminar, planteando futuras líneas de investigación atinentes a estas funciones sociales del derecho, en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM.

La Regulación como función social del derecho en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM

Las tres expresiones de la función reguladora del derecho, en las relaciones interorganizacionales en la PPDFM, a saber: regulación de comportamientos sociales, regulación del aparato del Estado y regulación de la producción de otras normas, se manifestaron en los cuatro escenarios priorizados en este estudio: Alianza PIU, Seminarios-Taller, Presentación, discusión y aprobación del Acuerdo 049 de 2007 y el CLAIPD entre 2008-2011, así como en uno de los dos escenarios que se han planteado en esta investigación como futuros objetos de estudio: la transición de la PPDFM hacia la implementación local de la política nacional de víctimas, pero dada la importancia que reviste la información suministrada por las organizaciones en relación con las funciones sociales del derecho en ese escenario concreto, ha sido incluido también en este capítulo de hallazgos.

Por otro lado, estas tres expresiones de la función reguladora del derecho tuvieron más impacto entre dos de las categorías derivadas de las relaciones interorganizacionales: en la definición de las posiciones y los roles de las organizaciones, y en la definición de los tipos de relaciones entre organizaciones. En menor medida, pero también presente, se aprecian expresiones de la función reguladora del derecho en la definición de tipos e intercambios de recursos entre organizaciones en la PPDFM. Así pues, se tiene que las tres expresiones de la función reguladora del derecho, en los cinco escenarios y en las posiciones, roles, tipos de relaciones e intercambios de recursos entre las organizaciones en la PPDFM, se pueden sintetizar de la siguiente manera: 1) regulación del derecho a los comportamientos sociales, a través de la regulación de las posiciones y los roles de las organizaciones de la sociedad civil en la estructura relacional de la PPDFM, de las relaciones de cooperación y conflicto de estas organizaciones con otras organizaciones de la sociedad civil y del Estado, y de los intercambios de recursos entre estas organizaciones; 2) regulación del derecho a los comportamientos de las organizaciones pertenecientes al aparato del Estado, a través de la regulación de sus posiciones y roles en la estructura

relacional de la PPDFM, de las relaciones de cooperación y conflicto de estas organizaciones con otras organizaciones del Estado y de la sociedad civil, y de los intercambios de recursos entre estas organizaciones; 3) regulación del derecho en la producción de otras normas, especialmente de las posiciones y los roles, de los tipos de relaciones y de los intercambios de recursos de las organizaciones estatales y societales en su producción.

Antes de seguir con la presentación de estos hallazgos, es necesario hacer una precisión. Esas tres expresiones de la función reguladora del derecho en las relaciones interorganizacionales en la PPDFM no se expresan de forma idéntica ni en proporciones similares en todos los escenarios de las relaciones; ni de forma homogénea frente a las posiciones, roles, tipos de relaciones e intercambios de recursos; ni con cada una de las organizaciones por igual. A medida que se realice la presentación de los hallazgos, se hará más evidente que, desde la perspectiva de las organizaciones entrevistadas, el derecho se manifestó de manera distinta en cada uno de los aspectos concretos de las relaciones entre organizaciones de la PPDFM, en los que se identificó una regulación normativa a través de todas o alguna de sus tres formas de expresión.

Función de regulación del derecho en los comportamientos de las organizaciones de la sociedad civil y sus relaciones con otras organizaciones en la PPDFM

Inicialmente, en consideración a la regulación de los comportamientos sociales a través del derecho, o de una manera más precisa, frente a la regulación del derecho a las posiciones, roles, tipos de relaciones e intercambios de recursos de las organizaciones de la sociedad civil en los diferentes escenarios de la estructura relacional de la PPDFM, se encontró lo siguiente:

En el marco de los primeros cuatro escenarios (Alianza PIU, Seminarios-Taller, Presentación, discusión y aprobación del Acuerdo 049 de 2007, y el CLAIPD en el periodo 2008-2011), fue notorio el papel de regulación de la Ley 387 de 1997, de la Sentencia T-025 de 2004 y del Acuerdo Municipal 049 de 2007 a la participación de la población desplazada y de las OPD; la ley y el acuerdo, definiendo particularmente la participación de la población desplazada en el CLAIPD; de manera muy general en la

ley, y de forma más específica en el acuerdo.¹²² Por otra parte, se reconoció la importancia de dicha sentencia en la promoción de la participación de la población desplazada en los escenarios de política pública, exhortando al ejecutivo a definir, en sus políticas públicas, escenarios de fortalecimiento organizativo, promoción de la participación y conocimiento de derechos de la población desplazada.¹²³ Adicionalmente, se reconoció que estas normas, a pesar de que promovieron la participación, en ocasiones terminaron generando una burocratización de la participación exclusivamente por vías formales e institucionales, llegando aún a pasar del empoderamiento de la población desplazada (a través de sus líderes, lideresas y organizaciones, y por medio de acciones de formación ciudadana y fortalecimiento organizativo como los llevados a cabo en la Alianza PIU), a un escenario de especialización de algunos líderes, lideresas y organizaciones, al punto que muchos de ellos terminaron siendo tramitadores expertos en el conocimiento de la norma y de la burocracia, en materia de atención a la población desplazada.¹²⁴

Por otro lado, la definición de la participación en los CLAIPD originó, desde algunos puntos de vista, una regulación excesiva de la población desplazada en esos escenarios, limitando, a veces, su participación a tres representantes; de este modo se restringieron sus posibilidades de establecer mayores relaciones con otras organizaciones en la PPDFM. También se identificó que hubo una regulación de la movilización social de la población desplazada, que pasó en algunos casos de las marchas, las protestas, los mítines, y otras acciones político-colectivas, a acciones jurídicas: «todo a punta de tutelas y derechos de petición»,¹²⁵ lo cual puede ser visto de forma positiva desde ciertas perspectivas formalistas, en cuanto lleva el conflicto al escenario aparentemente neutral del derecho; pero, desde otros puntos de vista, puede ser visto como algo negativo, ya que esta regulación despolitiza las relaciones interorganizacionales y las lleva al escenario de las oficinas y los juzgados, haciendo que las OPD, en algunas oportunidades, cambien sus roles y posiciones en los sistemas interrela-

122 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

123 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014.

124 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014

125 Entrevista realizada a integrante de Asolavidi. 17 de junio de 2014.

cionales de la PPDFM (pasando algunas de ser organizaciones sociales de base a organizaciones especializadas en trámites burocráticos y de asesorías y orientaciones jurídicas).

Finalmente, fue llamativa una afirmación hecha por una OPD entrevistada; quien mencionó que algunas marchas y plantones se realizaban debido a que la Ley 387 de 1997 y la Sentencia T-025 de 2004 no eran cumplidas por las organizaciones del Estado encargadas de implementar sus consideraciones, lo cual deja ver que, de vez en cuando, las OPD retomaron su rol movilizador político contencioso, no porque dichas normas promovieran estas movilizaciones, sino porque las organizaciones gubernamentales encargadas de implementar estas normativas no hacían que la regulación se cumpliera. En otras palabras, en algunos momentos muy precisos, las OPD definieron sus roles movilizadores, no en contra de la regulación, sino exigiendo precisamente que se cumplieran las regulaciones jurídicas cuando estas eran acordes con la realización de sus derechos; por ejemplo, cuando la regulación estuvo orientada a promover la participación de la población desplazada en las decisiones que les afectaba o frente a otras regulaciones sobre roles y acciones de las organizaciones estatales en materia del restablecimiento de otros derechos de la población desplazada (vivienda, salud, educación, empleo, retornos, garantías de no repetición, memoria, reparación, entre otros).

En el marco del quinto escenario de transición de la PPDFM a la implementación local de la política nacional de víctimas y restitución de tierras, normas como la Ley 1448 de 2011 y su Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas (Resolución 0388 de 2011) pasaron a ser decisivas en la regulación de los comportamientos de las organizaciones de la sociedad civil. Frente a la función de regulación de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de las OPD (y de la población desplazada en general), se pudo observar que esta regulación se manifestó en dos ejes centrales en torno a los cuales coinciden casi todas las organizaciones entrevistadas, tanto estatales como societales: por un lado, el eje de la despolitización y burocratización de la participación de la población desplazada y de sus organizaciones (pero también de otras víctimas y sus organizaciones);¹²⁶ y, por otro lado, el eje de la desviación del interés de esta población y de sus organizaciones en asuntos de interés menor, desviación generada, por

126 Hay que recordar que en este escenario ya se incluyen otras víctimas del conflicto armado, adicionales a las víctimas del desplazamiento forzado interno.

lo menos en parte, por la implementación de la Ley 1448 de 2011 y su protocolo de participación de las víctimas.

Sobre la regulación de los comportamientos sociales, manifestada en la despolitización y burocratización de la participación de las víctimas del conflicto armado y sus organizaciones, se evidencian varias cosas. En primer lugar, que en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011 el gobierno nacional creó una institucionalidad para la participación, considerada por algunos actores como muy formalista y altamente concentrada en las Mesas de Participación de Víctimas,¹²⁷ lo cual suscitó una despolitización de los procesos participativos que se dieron en el marco de la PPDFM (por ejemplo, la MOPDM), que por lo menos en Medellín eran más políticos.¹²⁸

También se destaca que por la vía de esta ley y de su forma de concebir la reparación (reparación económica o indemnización), las víctimas y algunas de sus organizaciones están más concentradas en buscar una indemnización económica del tipo «¿Cuánto vale su muerto?»,¹²⁹ que en otros procesos de reparación (por ejemplo, reparación colectiva o reparación simbólica a través de la construcción de memoria) y de participación. Esto ocasiona desmovilización social en torno a otros temas importantes.¹³⁰ Por medio de la Ley 1448 de 2011 también se identifican que se llevará a cabo una cesación de la condición de víctimas en un periodo determinado de tiempo, identificando como problemático que esta cesación sea sin garantías en materia de derechos, y que se limita simplemente entregar la indemnización y «pico y chao».¹³¹ Asimismo, esta regulación de las organizaciones de víctimas se identifica como problemática, porque varios años antes las reivindicaciones de las OPD eran más politizadas y reivindicativas (con marchas, plantones y demás). El protocolo de participación de la ley de víctimas y otras normas que promovieron el conocimiento en derechos y la participación y organización por vías formales, trajeron

127 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

128 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

129 Entrevista realizada a integrante de Sumapaz. 26 de junio de 2014.

130 Sin desconocer que la indemnización es importante para las víctimas.

131 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

consecuencias como: líderes tramitadores especialistas en derecho y en diligenciamiento de formatos; organizaciones con personería jurídica para cualquier cosa; procesos participativos solamente en torno a la Mesa de Víctimas. Desde algunas organizaciones esto es problemático; en sus propias palabras, «se los tragó la institucionalidad»,¹³² «legalizaron el perro y el gato».¹³³ Consideran que esta formalización de la participación fue «un gol muy bien metido del gobierno».¹³⁴ También señalan que esta ley y su protocolo de participación limitan mucho la participación a un número muy reducido de víctimas, y fomentan una participación más individual que organizacional,¹³⁵ lo que desde otros ángulos podría no considerarse tan negativo o entender que de eso se trata precisamente la regulación: delimitar la participación, lo cual algunos actores reconocen que es un avance de la Ley 1448 de 2011 respecto a la Ley 387 de 1997, en términos de la concreción de un protocolo diseñado de una manera centralizada a nivel nacional, pero discutido en los territorios, lo que en últimas también ha sido visto de una manera desventajosa, ya que esta regulación delimita y precisa criterios de participación. En todo caso, algunas OV se eximieron de participar de un escenario tan regulado.¹³⁶

Por otro lado, frente a la desviación del interés de otros asuntos importantes, como producto de la regulación que se identificó a partir de estas normas, varias organizaciones entrevistadas, tanto estatales como societales, manifestaron que tienen a las organizaciones de víctimas discutiendo un protocolo con un «nivel de centralismo brutal» en torno a las Mesas, y muy particularizado en los hechos victimizantes y no en las víctimas, «todos juntados a la verraca»,¹³⁷ mientras deberían estar discutiendo y haciendo control a la política de vivienda, a la restitución de tierras, a la política agraria, a la generación de ingresos, a la ayuda humanitaria de emergencia;¹³⁸ en otras palabras, algunas organizaciones sienten que la Ley 1448 de 2011 tiene a las víctimas y a sus organizaciones en unos roles muy

132 Entrevista realizada a integrante de Sumapaz. 26 de junio de 2014.

133 Entrevista realizada a integrante de Sumapaz. 26 de junio de 2014.

134 Entrevista realizada a integrante de Cobija. 7 de julio de 2014.

135 Entrevista realizada a investigadora de Corporación Región. 24 de julio de 2014.

136 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

137 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

138 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

restringidos, «discutiendo un protocolo y haciendo vueltas aquí y allá»,¹³⁹ mientras hay otros temas por discutir, como el impacto del Cinturón Verde Metropolitano en los asentamientos de población desplazada de la ciudad de Medellín.¹⁴⁰ Esta regulación de las dinámicas participativas, de sus escenarios, de los roles y las posiciones de las organizaciones de población desplazada (y de otras víctimas), en esos esquemas de participación, han restringido la posibilidad de establecer relaciones interorganizacionales en otros espacios, al tiempo que pone a estas organizaciones a interactuar entre ellas mismas y con otras organizaciones de la sociedad civil y del Estado, en funciones muy concretas y formales, como la definición de un protocolo de participación en una mesa de víctimas.

En resumen, y de acuerdo con la información proporcionada por las organizaciones entrevistadas en esta investigación, fue posible establecer que el derecho cumplió funciones de regulación de los comportamientos de las organizaciones de la sociedad civil, específicamente de la población desplazada y de otras víctimas del conflicto armado y sus organizaciones en el sistema de relaciones de la PPDFM, a través de normas como la Ley 387 de 1997, la Ley 1448 de 2011, la Resolución 0388 de 2013, el Acuerdo Municipal 049 de 2007, y a través de jurisprudencia clave como la Sentencia T-025 de 2004, más marcado el papel de regulación de la Ley 387, del Acuerdo 049 y de la Sentencia T-025 en los primeros cuatro escenarios de la política pública entre 2005 y 2011; y de la Ley 1448 y la Resolución 0388 en el proceso de transición hacia la implementación de la política nacional de víctimas desde el 2011 hasta la fecha en que se llevaron a cabo las entrevistas (junio-agosto de 2014).

También se pudo apreciar, en términos generales, que las funciones de regulación de los comportamientos sociales fueron, sobre todo, en relación con la regulación de las posiciones y los roles de las organizaciones de la sociedad civil en la PPDFM, derivando consecuencias de la regulación como: la despolitización, la formalización y burocratización de las organizaciones de la población desplazada y otras víctimas, así como la desviación de temas de interés para estas, hacia asuntos considerados como restringidos por varias de las organizaciones participantes; por ejemplo, la centralidad de las organizaciones en los escenarios formales de partici-

139 Entrevista realizada a integrante de Asolavidi. 17 de junio de 2014.

140 Entrevista realizada a integrante de Asolavidi. 17 de junio de 2014.

pación y en temas como la indemnización económica, descuidando otros lugares de acción y roles de las organizaciones, mencionense, por ejemplo, la movilización social y política sobre otros temas como la reparación colectiva, la ampliación de espacios de participación, las garantías y el restablecimiento de derechos, la vigilancia a otras políticas públicas que son de incumbencia de la población, entre otros temas.

Función de regulación del derecho en los comportamientos de las organizaciones del Estado y sus relaciones con otras organizaciones en la PPDFM

Ahora, respecto a la regulación que hizo el derecho de los comportamientos de las organizaciones del Estado, específicamente de sus posiciones, roles, tipos de relaciones e intercambios de recursos en la estructura relacional de la PPDFM, se encontró, en primer lugar, regulaciones por medio de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, de la Sentencia T-025 del 2004 y sus autos de seguimiento, y del Acuerdo 049 de 2007, entre organizaciones estatales y entre estas últimas con las organizaciones societales, especialmente en relación con las posiciones y los roles de estas organizaciones del Estado, pero también regulando cuestiones en términos de los tipos de relaciones establecidas y en materia de intercambios de recursos.

De la Ley 387 de 1997, algunas organizaciones participantes destacan que es a partir de este instrumento jurídico que se activan por primera vez, en Colombia a nivel general y, en Medellín, a nivel particular, compromisos de las organizaciones gubernamentales, tanto nacionales como territoriales, en la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, especialmente proporcionando lineamientos para las organizaciones gubernamentales de Medellín, orientados a diseñar e implementar su política pública territorial en materia de desplazamiento forzado y atención a población desplazada.¹⁴¹ También esta ley reguló los espacios de interlocución institucional, por ejemplo, estableciendo funciones e integrantes del SNAIPD en Colombia y, en consecuencia, del CLAIPD de Medellín.¹⁴²

141 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

142 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

Por su parte, sobre la Sentencia T-025 de 2004 varias organizaciones participantes en esta investigación, tanto estatales como societales, tienen presente que fue a partir de este pronunciamiento de la Corte Constitucional (posteriormente, a través de sus autos de seguimiento), que se logra que el Estado a nivel nacional, pero también a nivel territorial (como en el caso de Medellín), empiece a tomar medidas mucho más claras y contundentes en materia de atención a la población desplazada. En ese sentido, se le ve como un instrumento jurisprudencial referente para las organizaciones estatales en la PPDFM, para definir sus roles y relaciones con otras organizaciones, incluso, con mayores claridades que la Ley 387 de 1997, ya que en esa sentencia la Corte se ocupó de «desmenuzar»¹⁴³ a las organizaciones gubernamentales, qué debían hacer en diferentes áreas de acción institucional relacionadas con el desplazamiento forzado y la garantía de derechos de la población desplazada; en suma, acciones sobre la participación de la población desplazada, fortalecimiento de las OPD, en relación con el reconocimiento y restablecimiento de derechos, entre otras que aún estaban reguladas de manera muy general en la Ley¹⁴⁴. Esta sentencia proporciona claridades en torno a la coordinación de las organizaciones pertenecientes al SNAIPD,¹⁴⁵ activa compromisos de las organizaciones estatales en los territorios, incluso algunas veces a modo de «regañó»,¹⁴⁶ genera un «boom» de escenarios de capacitación en derechos y participación y fortalecimiento organizativo de la población desplazada,¹⁴⁷ manifestados en Medellín, por ejemplo, en la Alianza PIU 2005-2006 y su fuerte componente organizativo.¹⁴⁸ Además, en correspondencia con esta sentencia, se identificó que era definitivamente más detallada que las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, en el tema de atención a víctimas de actores armados sin status político (que ahora se denominan Bacrim).¹⁴⁹

143 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

144 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

145 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

146 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014.

147 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014.

148 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

149 Entrevista realizada a concejal de Medellín. 17 de julio de 2014.

El Acuerdo 049 de 2007 también activa algunos comportamientos de las organizaciones del Estado a nivel municipal, para implementar la PPDFM y poner en funcionamiento escenarios de interlocución con otras organizaciones estatales y no estatales —como el CLAIPD—¹⁵⁰ o crea nuevas organizaciones —como la Gerencia Técnica de Atención a Población Desplazada, instancia encargada de centralizar todo lo que se venía haciendo en materia de acción institucional municipal con población desplazada y otras víctimas del conflicto armado, y de gestionar acciones y recursos para mantener estos procesos de atención a las víctimas en el marco de la PPDFM—. ¹⁵¹

En el escenario de transición de la PPDFM hacia la implementación de la política nacional de víctimas y restitución de tierras, se observó el papel regulador de normas, entre otras, la Ley 1448 de 2011, en los comportamientos y las relaciones de las organizaciones estatales encargadas de la atención a víctimas del conflicto armado.

En primera medida, algunas de las organizaciones entrevistadas apuntaron a elementos de regulación de la ley aludida que generaron impactos positivos en el funcionamiento de la institucionalidad local; esto es, se reconoce que, a partir de esta norma, en Medellín se fusionaron las instancias y programas de atención a todas las víctimas del conflicto armado en una sola Unidad Territorial de Atención a Víctimas,¹⁵² la cual también se creó a partir de esta ley. Se mencionó, además, que esta misma ley retomó el funcionamiento sistémico del SNAIPD para darle coherencia a los roles y a las relaciones de las organizaciones involucradas en el SNARIV a nivel nacional y sus expresiones en el nivel local (específicamente, en Medellín, para el caso aquí estudiado); así como se alude a que esta ley define claramente roles de autoridades locales como las alcaldías, secretarías y personerías.¹⁵³

150 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

151 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014.

152 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014.

153 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

No obstante, otras organizaciones no tienen una perspectiva tan alentadora sobre los dispositivos de regulación de los comportamientos y las relaciones de las organizaciones del Estado a partir de la Ley 1448 de 2011, menos sobre los usos que se le han dado a esos dispositivos, o incluso, a la eficacia de dichos dispositivos de regulación. Por ejemplo, se hizo alusión a que esta ley no recogió la memoria institucional del SNAIPD a nivel nacional ni la memoria ni los aprendizajes de la atención a la población desplazada en Medellín, en el marco del proceso de la PPDFM. Es más, observando retrocesos en relación con lo que se había definido en la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 y el Acuerdo 049 de 2007, en materia de acción de las organizaciones del Estado.¹⁵⁴

Un dato adicional. Fue problemático que esta ley, en sus excesos regulatorios y de definición de los roles y posiciones de las organizaciones estatales en el SNARIV, haya reducido notablemente el papel de las organizaciones gubernamentales municipales en la implementación de la política de víctimas,¹⁵⁵ sobre todo, en términos políticos y de adecuación de la política nacional a las características del contexto local, porque en lo referido a recursos económicos (presupuestario) es notable la carga a municipios como Medellín¹⁵⁶ y la poca claridad en materia de asignación presupuestal desde el nivel nacional.¹⁵⁷

Función de regulación del derecho en las relaciones entre organizaciones en la producción de normas en la PPDFM

Finalmente, alusivo a la función de regulación del derecho a las relaciones entre organizaciones que tuvieron por objeto la producción de otras normas, se pudo evidenciar un caso concreto, en el que algunas normas y providencias judiciales, específicamente la Ley 387 de 1997 y la Sentencia

154 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

155 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014.

156 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

157 Entrevista realizada a concejal de Medellín. 17 de julio de 2014.

T-025 de 2004, proporcionaron marcos y lineamientos que orientaron de modo singular posiciones, roles y tipos de relaciones entre las organizaciones estatales (principalmente) y entre estas con organizaciones societales que participaron particularmente de los Seminarios-Taller y del proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo 049 de 2007, como escenarios de diseño y legitimación política institucional de esta importante norma de la PPDFM.

Se logró identificar que estos dos referentes normativos dieron en su momento importantes elementos orientadores para la definición de roles y relaciones entre organizaciones estatales y societales integrantes del SNAIPD,¹⁵⁸ específicamente de su expresión concreta en el nivel territorial: el CLAIPD; y para la definición de roles e intercambios entre organizaciones estatales encargadas del tema del desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín, y de estas con las organizaciones societales vinculadas a ese tema (especialmente, OPD, ONG y organizaciones sociales). De una manera más concreta, estos marcos y lineamientos normativos y jurisprudenciales regularon, en parte,¹⁵⁹ la concreción de los roles y de las relaciones entre organizaciones que sacaron adelante el Acuerdo 049 de 2007, a la vez que constituyeron un insumo normativo importante para que las organizaciones estatales encargadas¹⁶⁰ del diseño (principalmente, IEP y Secretaría de Bienestar Social), aprobación (principalmente, Concejo y Secretaría de Bienestar) e implementación (principalmente, Secretaría de Bienestar y Gerencia Técnica) de la PPDFM pudieran definir futuras relaciones y roles de las organizaciones estatales y societales, con base en las consideraciones normativas consignadas en el Acuerdo 049 de 2007.

Sumando a lo ya dicho, se evidenció que la Ley 387 de 1997 y la Sentencia T-025 de 2004 le dieron bases normativas al Acuerdo 049 de 2007

158 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

159 Se dice, en parte, porque también juegan otros factores como la voluntad política, como otro recurso importante en las políticas públicas, específicamente, en la PPDFM. Sobre esto se profundiza más adelante en el apartado analítico de cierre de este capítulo.

160 Pero también, aunque en menor medida, para las organizaciones societales participantes de estos escenarios de la PPDFM.

buscando con ello que este ampliara las mismas consideraciones de la ley y la sentencia (sin salirse de ellas) en materia de la definición de roles de las organizaciones estatales responsables de la prevención del desplazamiento forzado y de la atención, reparación, restablecimiento y garantías de derechos de la población desplazada, así como de la participación de las OPD; además, ampliando la población beneficiaria de la PPDFM a «población afectada» por el desplazamiento forzado¹⁶¹ (mucho más extenso que el conjunto de la población desplazada y víctima directa del desplazamiento forzado; es el caso de las comunidades receptoras de esta población).

En último término, de lo observado es posible concluir que algunas de las organizaciones participantes (especialmente, aquellas que fueron responsables del diseño, aprobación e implementación de la PPDFM: IEP, Concejo y Gerencia), que la Ley 387 de 1997 proporcionó unos lineamientos normativos generales y la Sentencia T-025 de 2004 unos referentes más específicos y actualizados¹⁶² para la hechura y puesta en marcha de la PPDFM y, de manera más concreta, para la definición de roles y relaciones entre organizaciones a nivel estatal, societal y mixto (estatal-societal) en esta política pública; por ejemplo, la regulación de los integrantes y funciones del CLAIPD, la concreción de lineamientos sobre el papel de las entidades territoriales, particularmente, de las organizaciones gubernamentales territoriales en la prevención del desplazamiento forzado, en la intervención de dinámicas y lógicas que reproducen este fenómeno, y en la atención, reparación y restablecimiento de derechos de la población desplazada; del deber de las organizaciones estatales responsables de articular a la población desplazada a las políticas públicas, a través de escenarios de participación, fortalecimiento organizativo y capacitación en derechos (como la Alianza PIU 2005-2006), por mencionar solo algunos ejemplos. Esto constituye evidencia del papel regulador manifiesto de esta ley y de esta sentencia en las relaciones interorganizacionales en la PPDFM, especialmente en la definición de roles y tipos de relaciones (especialmente, relaciones de cooperación) entre organizaciones.

161 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

162 También se pudo notar que esta sentencia era, para la época del diseño, aprobación e implementación de la PPDFM, el referente más importante, tanto para organizaciones del Estado como para organizaciones de la sociedad civil, en materia de desplazamiento forzado y atención a población desplazada.

La emancipación como función social del derecho en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM

La función emancipadora del derecho en las relaciones interorganizacionales en la PPDFM se manifestó en los cuatro escenarios priorizados en esta búsqueda para el análisis de las relaciones entre organizaciones: Alianza PIU 2005-2006, Seminarios-Taller del 2007, Presentación, discusión y aprobación del Acuerdo 049 de 2007 y el CLAIPD entre 2008-2011, así como en uno de los dos escenarios que han quedado como futuras líneas de investigación: la transición de la PPDFM hacia la implementación local de la política nacional de víctimas y restitución de tierras. En virtud a la importancia de los hallazgos en este escenario, han sido incorporados en este capítulo. También esta función emancipadora del derecho tuvo mayor presencia en dos de las categorías derivadas de las relaciones interorganizacionales: la definición de las posiciones y los roles de las organizaciones y de los tipos de relaciones entre organizaciones.

Es necesario añadir cómo en los cuatro escenarios de la PPDFM, la función emancipadora del derecho se expresó a través de dos instrumentos jurídicos concretos: la Ley 387 de 1997 y la Sentencia T-025 de 2004. En el escenario de transición se encontraron algunos elementos para la emancipación, en normas como la Ley 1448 de 2011 y la Resolución 0388 de 2013.

Estos hallazgos, en relación con la función emancipadora del derecho, se presentan de la siguiente manera. En primer lugar, las manifestaciones concretas para la emancipación de la Ley 387 de 1997 y de la Sentencia T-025 de 2004 en los primeros cuatro escenarios de la PPDFM; en segundo lugar, las expresiones emancipatorias de la Ley 1448 de 2011 y de la Resolución 0388 de 2013 en el escenario de transición; en tercer lugar, se considera importante señalar algunos límites que estas mismas normas generan para la emancipación social, que no necesariamente se refieren a regulaciones,¹⁶³ sino a límites para la emancipación social derivados de disfunciones de las normas sobre emancipación social; a veces, de desregulaciones o disfunciones reguladoras del mismo derecho. Finalmente, se hace un cierre a modo de síntesis de los hallazgos de esta categoría

163 Se mencionan aquí algunos límites a la emancipación desde estas normas, que no necesariamente se expresan como regulación social. Es importante precisar aquí que, en los resultados de esta investigación, la regulación social y la emancipación social no se expresaron como dos factores necesariamente opuestos, en el que la existencia de una función anulara la otra (no son dicotómicas ni adyacentes).

derivada de las funciones sociales del derecho en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM.

Dos precisiones antes de comenzar a presentar los hallazgos en este apartado. La primera se refiere a que esta función concreta del derecho se observa en las posibilidades que este ofrece para la emancipación de las organizaciones de la sociedad civil y, en el caso estudiado, y de modo singular, para la población desplazada y sus OPD (y en el quinto escenario, ampliada a las víctimas del conflicto armado en general y a sus OV), pero que necesariamente se ve también reflejada en los roles y las relaciones entre organizaciones del Estado y de la sociedad civil, y no solamente entre estas últimas. La segunda se refiere a una valoración como punto de partida en la cual se reconoce que la función emancipadora del derecho, a través de las normas y jurisprudencia precitada en esta investigación, no tiene la misma magnitud que la función de regulación del derecho expresada en esos mismos instrumentos jurídicos, lo cual comienza a evidenciar que el derecho (concretamente expresado en las normas del Estado analizadas en esta exploración), tuvieron un papel mayor de regulación social que de emancipación social.

Lo observado, inicialmente, en los cuatro escenarios de la PPDFM es el papel importante de la Ley 387 de 1997 y de la Sentencia T-025 de 2004, en términos de las posibilidades que generaron para la emancipación social, desde la perspectiva de las organizaciones entrevistadas y desde la interpretación que se realiza en este estudio. Por una parte, la Ley 387/97 y la Sentencia T-025/04, la primera de una manera más general, a modo de marco, y la segunda de una forma más concreta y detallada, a modo de lineamientos, trazaron importantes orientaciones para que las organizaciones estatales (con relevancia, gubernamentales) definieran rutas de acción en materia de atención, reparación, restablecimiento de derechos y garantías de no repetición.¹⁶⁴ En el contexto de la Sentencia T-025 del 2004, ante la ineficaz aplicación de la Ley 387 de 1997 por parte del orden gubernamental, este pronunciamiento de la Corte Constitucional estuvo orientado a que se superara el enfoque asistencialista de la ayuda humanitaria que hasta la época (posteriormente, se mantuvo, aunque ya no como

164 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

la única vía de acción gubernamental) había predominado (no precisamente de una forma adecuada)¹⁶⁵ en la acción institucional para atender la población desplazada,¹⁶⁶ promoviendo más bien una acción institucional basada en el enfoque de derechos.

Tanto la ley como la sentencia en cuestión (aunque un poco más marcado en la sentencia) también proporcionaron elementos normativos y técnicos para fortalecer los roles de las OPD como movilizadoras de los intereses de la población desplazada, al indicar a las organizaciones gubernamentales que debían incluir escenarios de interlocución con las víctimas de desplazamiento forzado y sus organizaciones. La Sentencia T-025 de 2004 fue fundamental en la generación de un *boom* de la participación y el fortalecimiento organizativo.¹⁶⁷ En Medellín, cabe señalar, estimuló procesos de movilización social y política de la población desplazada (que ya venían dándose de una manera autónoma, aproximadamente desde principio de la década del noventa, con organizaciones sociales y OPD como Andas, ACA y Mosda) y procesos de fortalecimiento organizativo de las OPD que, además, en lo que se refiere a la capacitación en derechos, tuvo como consecuencia la formalización de varias OPD, no solamente en su constitución legal a través de personería jurídica y definición de roles y escenarios formales y democráticos internos en las organizaciones (juntas, asambleas, secretarías, directivas, entre otras funciones y mecanismos de participación), sino también en sus repertorios de acción colectiva, combinando, en muchas ocasiones, la acción colectiva contenciosa (marchas, mítines y tomas), con escenarios de participación interorganizacionales (como la MOPDM), con acción colectiva por vías institucionales (por ejemplo, en el CLAIPD) y a través de la movilización por vías y meca-

165 Ya que, prácticamente, todas las organizaciones participantes de esta investigación, tanto las estatales como las societales, insistieron en las prácticas irregulares que, generalmente, han habido en relación con la ayuda humanitaria de emergencia, que en la mayoría de los casos, no es ni humanitaria (las ONG y, en ese entonces, Acción Social, encargadas del tema, a veces reducían esta acción a la entrega de mercados) ni de emergencia (porque las denuncias también apuntaban a que la ayuda no llegaba a tiempo, sino muchos meses, incluso, años después de la solicitud; esto, cuando llegaba).

166 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

167 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014.

nismos jurídicos (acciones de tutela y derechos de petición interpuestos masivamente).¹⁶⁸

Lo expuesto, se cristaliza en escenarios de promoción de la participación y de fortalecimiento organizativo, como la Alianza PIU 2005-2006 o en la formulación participativa del Proyecto de Acuerdo 370 de 2007, que posteriormente aprobaría el Concejo Municipal como Acuerdo 049 de 2007. Hasta la formación en derechos, con posterioridad, tendría resultados que algunas organizaciones, en la actualidad, no consideran tan positivos, en cuanto muchos líderes se volvieron expertos en normatividad, lo cual derivó, por un lado y de forma positiva, en el papel de orientación y asesoría a la población desplazada (ya fueran asociados o no a las organizaciones), brindadas por las OPD; en otros casos, y de forma no tan positiva, a que algunas de estas OPD se tornaran organizaciones «de bolsillo» o «unipersonales», con un líder tramitador que se lucraba de manera particularista de este conocimiento; incluso, que se manifestaba (y aún se hace visible) de una forma más evidente, con líderes que en todo momento se encontraban en los alrededores de las sedes y oficinas encargadas de la atención a la población desplazada,¹⁶⁹ tramitando ayudas y dando indicaciones jurídicas y administrativas, gracias al conocimiento que sobre la norma¹⁷⁰ tienen; también, debido a la existencia de redes irregulares, informales y/o no oficiales entre estos tramitadores y ciertas personas en algunas organizaciones gubernamentales.

Ahora bien, tanto en la Ley 387/97 como en la Sentencia T-025/04 se encontró una función emancipatoria indirecta, expresada en algunas acciones que marcaron los roles y las relaciones de las OPD, que, si bien no eran producto de las determinaciones de los legisladores y de los magistrados, ya que no estaban consignadas explícitamente en estas normas, sí fueron una consecuencia de su existencia. Concretamente, se relaciona con el hecho de que la existencia de una ley de la república (para que a partir de ella el gobierno diseñara e implementara políticas, planes, programas y

168 Si bien la acción de tutela es un mecanismo individual para la protección de derechos fundamentales, es posible entender aquellas interpuestas de modo masivo por las OPD, como formas de acción colectiva, específicamente cuando la población desplazada y sus aliados definen este tipo de acción como una estrategia de movilización social por vías jurídicas.

169 Por ejemplo, en las oficinas de lo que primero se denominó Red de Solidaridad Social, luego Acción Social y ahora Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

170 Entrevista realizada a integrante de Sumapaz. 26 de junio de 2014.

proyectos para la atención de la población desplazada) y la existencia de una providencia de la Corte Constitucional (que no solamente llamaba la atención sobre las irregularidades en la aplicación de la ley, sino que exhortaba de manera vehemente al gobierno a cumplirla a cabalidad, razón por la cual proporcionaba lineamientos normativos y técnicos para implementarla a través de políticas públicas), provocaran movilizaciones de la población desplazada y de sus OPD, exigiendo el cumplimiento de la ley y de los pronunciamientos de la Corte, por medio de ejercicios políticos en los cuales el derecho ya no solamente era un mecanismo; también era una bandera reivindicativa¹⁷¹ de las OPD; por ejemplo, las marchas conmemorativas de la Ley 387 de 1997.¹⁷²

En lo que corresponde al escenario de transición, fueron escasas (casi nulas) las referencias de las organizaciones participantes, vinculadas a la función emancipatoria del derecho, específicamente, normas concretas como la Ley 1448 de 2011 y la Resolución 0388 de 2013, referentes jurídicos fundamentales para la definición de roles y relaciones entre las organizaciones, en este proceso de transición; y que de una manera poco optimista (en algunas organizaciones, abiertamente pesimista) se vieron muy restringidas las posibilidades de emancipación social a través, tanto de esta ley como de esta resolución, concretamente, con las acciones que algunas organizaciones del Estado han utilizado para implementarlas.

Casi que la única referencia que se pudo interpretar como una oportunidad para la emancipación social desde la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, al igual que de su Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, fue en afinidad con las definiciones (a veces taxativas) que se hace en estos instrumentos normativos en relación con los roles de las organizaciones gubernamentales en la nación y en los territorios, en materia de atención a las víctimas y a la definición estricta de una ruta para la participación de las víctimas (pero ni siquiera a través de sus organizaciones OV, sino por elección de representantes individuales por hecho victimizante: desplazamiento forzado, desaparición, violencia sexual, entre otros, y por enfoque diferencial: mujeres, indígenas, afro, LGBTI, para citar algunos). Sin embargo, las características de estas normas también fueron percibidas

171 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

172 Entrevista realizada a integrante de Cobija. 7 de julio de 2014. En este aspecto coincide también entrevista realizada a integrante de Asolavidi. 17 de junio de 2014.

(y aquí sí con mayor énfasis) como restricciones para la emancipación social, ya que identifican, por citar un caso, que, si bien estos instrumentos normativos definen escenarios para la participación de las víctimas, estos son demasiado restringidos, tanto, que representan no solo una regulación de la participación (regulación social) sino también una limitación para la emancipación social.

En términos generales, fue posible agrupar cuatro limitantes directas o derivadas de la Ley 1448 de 2011 y de la Resolución 0388 de 2013 a la emancipación social, reconocidas por las organizaciones participantes de esta investigación, en las cuales coincidieron la mayoría de ellas (tanto organizaciones estatales como societales, algunas haciendo más énfasis en algunos limitantes que en otros). La primera de esas limitantes a la emancipación social se refiere al carácter restringido de la ley, específicamente a través de su protocolo de participación, para contribuir a definir roles, posiciones y relaciones entre las organizaciones orientadas a generar condiciones de emancipación social (sobre todo a nivel político) para las víctimas y sus organizaciones. Varias organizaciones coincidieron en que la restricción a la participación, derivada de esas normas, se manifiesta en el carácter despolitizado de la Mesa Municipal de Víctimas de Medellín y, en general, de las mesas de participación de las víctimas,¹⁷³ las cuales funcionan como espacios más administrativos que participativos, muy marcados por la centralidad de las organizaciones gubernamentales.¹⁷⁴ En el marco de esas normas, la limitación radica en que las mesas definidas por el protocolo de participación se constituyen en el único espacio de participación de las víctimas, no a través de sus organizaciones, sino mediante representantes individuales por hecho victimizante y rasgo diferencial.

En síntesis, la emancipación social de las víctimas, por vía de la participación de la sociedad civil, de sus organizaciones (OV) y de las ONG y organizaciones sociales acompañantes y defensoras de sus derechos (ODV), se ve restringida, en primer lugar, a la participación en una mesa que consideran despolitizada, gubernamentalizada y muy hermética en términos de participación. La segunda limitante a la emancipación social, derivada de estas dos normas, tiene repercusiones por vía de la superación de las

173 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

174 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014.

carencias materiales que generan las múltiples victimizaciones, producto del conflicto armado. En este sentido, también varias organizaciones convergieron en torno a las limitaciones del marco jurídico de este proceso de transición de la PPDFM a la implementación territorial de la política pública nacional de víctimas. Estas limitaciones se manifiestan no solo en lo restrictivo de la Ley 1448 de 2011, en torno a la reparación (sin contar que se pierde mucho de lo que había avanzado la PPDFM, en relación con el restablecimiento de derechos),¹⁷⁵ sino en lo restrictivo de las organizaciones gubernamentales, encargadas de implementar esta ley en lo nacional y en lo territorial, las cuales han limitado la emancipación social (por medio de la superación de estas carencias y afectaciones materiales) a indemnizaciones económicas, que muchas organizaciones consideran limitadas a «pagar un muerto»,¹⁷⁶ a entregar dinero sin ninguna otra garantía en materia de restablecimiento de derechos;¹⁷⁷ o que ese dinero, efectivamente, ayude a superar la condición de víctima.¹⁷⁸ En este sentido, la limitación del derecho se refiere al contenido de las dos normas ya expuestas y de las políticas y otras acciones gubernamentales que se implementan con base en ellas, por cuanto reducen la reparación y el restablecimiento de derechos a meras indemnizaciones económicas, que por sí solas no contribuyen a la emancipación social de las víctimas, lo que define roles y tipos de relaciones muy limitados social, política y administrativamente entre las organizaciones estatales y societales que hacen parte de este proceso de transición.

La tercera limitante, muy vinculada con las dos anteriores, se refiere al carácter restringido de estas dos normas en materia de recursos para la implementación local de la política pública nacional de víctimas. A propósito, se pudo identificar que varias organizaciones sienten que hay muchos límites en materia de asignación presupuestal de la nación y muchas

175 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

176 Entrevista realizada a integrante de Sumapaz. 26 de junio de 2014.

177 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

178 Ya que a veces concentrarse únicamente en la indemnización económica, termina derivando en una limitación de la capacidad de agencia de las víctimas, de diferentes formas: apego al asistencialismo, desmovilización social y política, por cuanto ya no identifican como necesarias las organizaciones para representar otros intereses, entre otras consecuencias.

cargas a los territorios, lo que necesariamente trae como consecuencia una limitación a los roles de las organizaciones gubernamentales a nivel local (las cuales tienen que asumir la mayor parte de los costos económicos de la implementación de esta política). Esta limitación, respecto a los recursos económicos, incide en las posibilidades de emancipación social por las dos vías mencionadas anteriormente, puesto que, por un lado, los programas y proyectos se terminan limitando a ofrecer indemnizaciones (y por ese lado evitar conflictos por medio de movilizaciones sociales a través de las organizaciones de víctimas);¹⁷⁹ por otra parte, los recursos para la puesta en marcha de una mesa municipal de víctimas son muy reducidos, lo que se manifiesta en la escasez de incentivos económicos para la participación de las víctimas y de las OV y ODV,¹⁸⁰ pues estas deben invertir una cantidad considerable de tiempo en la participación (trámites, vueltas, reuniones, papelería)¹⁸¹ sin ningún tipo de remuneración, especialmente en el caso de los representantes de las víctimas que también tienen responsabilidades económicas con sus familias; o de las ODV que deben invertir recursos propios para acompañar estos procesos.

Finalmente, la cuarta limitante se refiere a que la Ley 1448/11 y la Resolución 0388/13 terminaron por invisibilizar las otras normas: Ley 387/97, Sentencia T-025/04 y Acuerdo Municipal 049/07 que dieron lineamientos jurídicos importantes para la atención a víctimas de desplazamiento forzado. Algunas organizaciones señalan que las dos primeras normas solamente retoman cosas específicas de la Ley 387/97 en cuanto al funcionamiento sistémico institucional,¹⁸² pero no otros aprendizajes, por ejemplo, aquellos derivados de la PPDFM. En cambio, sí han reproducido viejos errores, dígame, limitar la condición de víctima¹⁸³ y su reconocimien-

179 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

180 Entrevista realizada a investigadora de Corporación Región. 24 de julio de 2014.

181 Entrevista realizada a integrante de Asolavidi. 17 de junio de 2014.

182 Entrevista realizada a funcionario de la Unidad Territorial de Víctimas. 8 de agosto de 2014.

183 La Ley 1448 de 2011, en su definición de víctima (artículo 3), no contempló amparar a las víctimas de grupos armados sin estatus político, después de que, por ejemplo, Medellín ya estaba a la vanguardia en materia de atención a las víctimas de ese tipo de actores armados, reconociendo la victimización en el conflicto armado, y no en el actor armado victimario. Tampoco consideró a las víctimas del desplazamiento forzado intraurbano, en lo que Medellín también tenía una ventaja importante en términos de reconocimiento de estas víctimas y de su atención institucional.

to institucional. Desde la perspectiva de algunas organizaciones, ya solo se habla de la Ley 1448/11 y del protocolo de participación, se perdió del discurso institucional y a veces del discurso social lo referido a los procesos sociales, políticos e institucionales que ya se habían logrado sobre el desplazamiento forzado; incluso, se llega a afirmar que ya ni siquiera se habla de Ley 387/97 ni de Sentencia T-025/04 ni de Acuerdo 049/07.¹⁸⁴

A modo de síntesis de los hallazgos en este estudio acerca de la función emancipadora del derecho en las relaciones interorganizacionales en la PPDFM, presentados en este capítulo, se pudo observar lo que se plantea a continuación.

En primer lugar, el derecho cumplió algunas funciones emancipadoras, a veces de manera directa (función directa) y, en otros casos, de manera más indirecta (función indirecta), a través de algunas normas nacionales y locales relativas a la PPDFM. En segundo lugar, esta función emancipadora se vio reflejada, particularmente, en la promoción y generación de roles y tipos de relaciones que contribuían a la emancipación social (económica, política y social) de la población víctima de desplazamiento forzado (y otros hechos victimizantes en el último escenario analizado). Sea a modo de ejemplo: la modificación de comportamientos irregulares o negligentes de las organizaciones del Estado encargadas de la atención a la población desplazada y que impiden un goce efectivo de derechos a esta población; promoción de procesos de capacitación en derechos, participación y fortalecimiento organizativo para la población desplazada; generación de espacios de interlocución entre organizaciones estatales y organizaciones societales en el marco del proceso de la PPDFM, entre otros. En tercer lugar, las normas que tuvieron alguna función directa o indirectamente emancipadora en los cuatro escenarios de análisis de las relaciones interorganizacionales en la PPDFM (antecedentes con la Alianza PIU 2005-2006, diseño en los Seminarios-Taller del 2007, aprobación del Acuerdo 049 de 2007 que adopta la PPDFM y el CLAIPD 2008-2011 como escenario de implementación) fueron la Ley 387 de 1997, el Acuerdo 049 de 2007 y, de una manera especial y más notoria, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado y atención a población desplazada, particularmente la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. En cuarto lugar, y en el escenario de transición de

184 Entrevista realizada a integrante de Sumapaz. 26 de junio de 2014.

la implementación de la PPDFM hacia la implementación local de la política pública nacional de víctimas, hay una serie de posiciones y percepciones de las organizaciones (tanto estatales como societales), que podrían describirse de diferentes maneras en cada caso: descontento, desconfianza, decepción, escepticismo o indiferencia, con la posibilidad de que algunas de las normas que han servido de marco jurídico para este proceso de transición, como la misma Ley 1448 de 2011 y la Resolución 0388 de 2013, puedan llegar a posibilitar condiciones para la emancipación social, particularmente, frente a la promoción de relaciones entre organizaciones que apunten a alcanzar dicha emancipación.

Finalmente, se identificaron algunas limitantes para la emancipación social que observan las organizaciones expresadas en algunas normas, particularmente en el escenario de transición y en relación con las dos normas vinculadas a este proceso, que de manera directa o indirecta, o porque sea una función o una disfunción de las mismas, generan condiciones adversas para el establecimiento de relaciones entre organizaciones que apunten a la emancipación social (por distintas vías) de la población desplazada y otras víctimas del conflicto armado.

Algunas consideraciones analíticas finales respecto a las funciones sociales de regulación y emancipación social del derecho en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM

A modo de cierre de este capítulo de hallazgos, alrededor de las funciones sociales del derecho en las relaciones interorganizacionales en la PPDFM, se presentan algunas consideraciones analíticas finales, en cuatro puntos: primero, algunas interpretaciones sobre la función reguladora del derecho observada en esta investigación; segundo, otras interpretaciones, pero esta vez sobre la función emancipadora; tercero, algunas aproximaciones a una comparación o contraste analítico entre estas dos funciones; y finalmente, las líneas que quedan abiertas y que puedan profundizar en algunos hallazgos de esta investigación.

Algunas interpretaciones de los hallazgos que arroja esta búsqueda, en relación con la función reguladora del derecho en las relaciones interorganizacionales en la PPDFM, permiten llegar a ciertas conclusiones. Una de

ellas es que efectivamente el derecho, a través de las normas referenciadas por las organizaciones participantes (cada una de las normas en diferentes medidas y de diferentes formas, y cada una de las organizaciones con matices particulares y coincidencias con otras), contribuyeron a la regulación social de comportamientos entre organizaciones estatales y societales en la PPDFM.

Cuando se dice *contribuyeron*, se parte, inicialmente, de las precauciones que se tomaron a nivel teórico, al igual que con el referente conceptual, frente a los alcances reales del derecho en la regulación de comportamientos sociales, asunto que en esta investigación se pudo confirmar empíricamente, ya que fue posible observar que el derecho funciona, la mayoría de las veces, como un recurso que proporciona un marco o unos lineamientos para la actuación de las organizaciones, pero, en gran medida, que las relaciones entre organizaciones se den en estos marcos o sigan estos lineamientos depende de la existencia de otro marco, el político, que se expresa en las voluntades y acciones políticas encaminadas a regular comportamientos interorganizacionales, con base en las disposiciones de las normas y de la jurisprudencia, en virtud a que son las mismas organizaciones quienes activaron esos marcos y lineamientos jurídicos e hicieron posible la regulación.

Por supuesto, hay que hacer una precisión frente a esta última afirmación, por cuanto, en general, entre algunas organizaciones participantes, sobre todo entre las organizaciones del Estado, de una u otra forma activaron la función de regulación social del derecho. En algunas ocasiones, por tratarse mayoritariamente de normas de nivel nacional, las organizaciones de la estructura relacional de la PPDFM terminaron siendo receptoras de la activación de estos mecanismos de regulación social por parte de otras organizaciones del nivel nacional que no participaron tan activamente, o de manera particular, en la PPDFM; por ejemplo, el Congreso de la República o la Corte Constitucional. Esto muestra que frente a la posibilidad de activar la función reguladora del derecho, las organizaciones estatales y societales presentes en el nivel local, particularmente en el caso de la red de organizaciones de la PPDFM, a veces activan la función reguladora del derecho, pero en otras ocasiones son receptoras de esa activación por parte de otras organizaciones del nivel nacional que no aparecen directamente articuladas a la estructura relacional de las políticas públicas territoriales, en este caso, de la PPDFM.

También fue posible notar que esta función de regulación social del derecho, expresada en las normas señaladas con mayor recurrencia en esta investigación, promovió o modificó comportamientos sociales en la estructura relacional general de la PPDFM (y en las estructuras relacionales particulares de cada escenario), especialmente en relación con las posiciones, los roles y los tipos de relaciones (sobre todo, de cooperación).¹⁸⁵

Esta regulación de los roles y las relaciones entre organizaciones se manifiesta de maneras distintas, dependiendo de si la regulación va dirigida a las organizaciones estatales o a las organizaciones societales. Dichas expresiones estuvieron orientadas a obtener comportamientos deseables, valga señalar, generar comportamientos deseables respecto a los roles y relaciones entre organizaciones estatales orientadas a lograr coordinación interinstitucional en la acción pública en materia de desplazamiento forzado y atención a población desplazada; y, al contrario, eliminar de forma ex ante comportamientos indeseables,¹⁸⁶ como la descoordinación entre organizaciones estatales y la ineffectividad de sus acciones cuando están desarticuladas.

En la misma línea, atinente a las organizaciones societales, la regulación de comportamientos deseables de las OPD y algunas ONG y organizaciones sociales, promoviendo la participación y el fortalecimiento organizativo por vías formales e institucionales y, de paso, desincentivando la participación de estas organizaciones mediante acciones colectivas político-contenciosas o acciones de hecho, como ocupaciones, tomas, mítines, bloqueos y otras protestas de carácter disruptivo.

Todas las normas que fueron mencionadas por las organizaciones y que constituyeron la unidad de análisis sobre la función reguladora del derecho, tuvieron como elemento común que todas (en diferentes formas y con diferentes acentos), apuntaban a generar integración social entre organizaciones del Estado y de la sociedad civil, lo cual se vio reflejado en cierta medida entre las organizaciones que se relacionaron en la PPDFM. En este aspecto, se podría decir que el derecho, a través dichas normas, tuvo alcances limitados, ya que no siempre los roles y las relaciones entre or-

185 Ya que la regulación de las relaciones de conflicto se sale un poco de la función de regulación social, como se ha entendido en esta investigación, y se dirige más a una función de resolución de conflictos.

186 No a posteriori, que también haría parte de la función de resolución de conflictos.

ganizaciones adquirieron la forma que estaba contemplada en la directiva normativa; en otros casos, esas normas contribuyeron a generar impactos en los comportamientos de las organizaciones que no estaban contemplados inicialmente. En este sentido, hay un contraste entre funciones ideales y funciones reales del derecho. Cabe, entonces, anotar que esta investigación privilegió como objeto de análisis las funciones de regulación reales (la regulación vivida y percibida por las organizaciones, más allá de lo que pensaron los diseñadores de las normas), de las cuales se pudo observar que algunas de ellas fueron directas (cuando fueron regulaciones derivadas directamente de la norma; por ejemplo, lograr que las OPD participaran en canales institucionales formales) y otras más indirectas (cuando fueron producto de una combinación con otros factores reguladores no contemplados normativamente; o cuando la regulación fue más una consecuencia indirecta que una regulación planeada del comportamiento: la despolitización de espacios de participación de las OPD, o su burocratización, llevada a su expresión más problemática en algunas organizaciones unipersonales de tramitadores).

Es muy posible, y algunas evidencias derivadas de esta investigación apuntan a ello, que algunas de las funciones de regulación del derecho, sobre ciertos comportamientos asociados a la participación de la sociedad civil en las políticas públicas, particularmente de las organizaciones societales, no tengan el alcance esperado o se vean limitadas debido al déficit de incentivos para lograr estos comportamientos (aunque no solamente por este factor). Esto se hizo evidente en el caso estudiado en relación a la escasez de recursos económicos destinados a la participación de las OPD, ONG y organizaciones sociales en escenarios relacionales de la PPDFM, pero de una forma más evidente en el proceso de transición hacia la implementación local de la política nacional de víctimas (concretamente, en un espacio como la Mesa Municipal de Víctimas), en el cual los déficits se encuentran desde las consideraciones de la Ley 1448 de 2011 y de manera más específica en el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas y de los incentivos que estas normas contemplan para la participación de las OV y ODV.

Finalmente, los alcances del derecho, como componente de regulación de los comportamientos sociales de las organizaciones que hicieron parte de la estructura relacional de la PPDFM, fueron, sobre todo, indirectos (regulaciones sociales indirectas o función de regulación social indirecta),

dado que este no fue el único factor determinante de estos comportamientos entre las organizaciones y su sistema de relaciones. Allí [el derecho] se combinó con otras formas de control social, léase, las acciones políticas. Por ejemplo, algunas organizaciones, sobre todo estatales, acudieron al derecho para invocar o promover conductas deseables en otras organizaciones, en materia de participación de la sociedad civil o de corresponsabilidad institucional, con el tema del desplazamiento forzado y la atención a la población desplazada.

No obstante, esta activación reguladora del derecho demandaba voluntades y acciones políticas como otro insumo fundamental para detonar esta función social del derecho, manifestándose, por citar, en la manera como algunas organizaciones estatales participaron de la modificación o promoción de comportamientos particulares en otras organizaciones, ya sea por intereses político-electorales o responsabilidades burocrático-institucionales; ciertamente, como se manifestó de manera particular en un par de entrevistas, algunos roles y comportamientos de algunas organizaciones estatales se debían más a lealtades políticas. Incluso, explorando otros mecanismos de control social, como la presión de los actores armados (particularmente, los irregulares), esta función indirecta de regulación de la participación se reveló en el hecho de que algunas OPD participaran activamente en algunos momentos concretos de la PPDFM, no solo porque la norma así lo promovía, sino también porque había actores armados irregulares¹⁸⁷ presionando para que esas OPD estuvieran en esos espacios expresando, en parte, sus intereses. De acuerdo con lo anterior, en esta investigación se pudo constatar una premisa teórica: que el derecho puede cumplir una función social de regulación, pero casi siempre de manera indirecta y no como la única variable explicativa o determinante de los comportamientos sociales, ya que en la definición de estos también juegan otros dispositivos de control social.

En cuanto a la función emancipadora del derecho, se pudo apreciar una notoria diferencia entre las alusiones que las organizaciones participantes de este estudio hicieron acerca de aspectos regulatorios de las normas, en relación con otros aspectos que contribuyeron a la transformación de las realidades sociales y, por esa vía, a la emancipación social de las or-

187 O estructuras organizativas con fuerte influencia o presencia de esos actores armados, como en el caso de la organización de desmovilizados de los paramilitares: Corporación Democracia.

ganizaciones de la sociedad civil y de la población que estas representan, para este caso en particular, las OPD y la población desplazada (y en el escenario de transición, las OV y las víctimas del conflicto armado). Asimismo, las normas a las cuales hicieron referencia las organizaciones no tenían mucho contenido normativo, en términos de la configuración de roles y relaciones entre organizaciones que apuntaran a la emancipación social. Y los pocos elementos que podrían indicar una orientación emancipadora en esas normas, generalmente se quedaron relegados al deber ser (funciones emancipadoras ideales) y pocas veces se concretaron en un ser o en una transformación efectiva de la realidad social (funciones emancipadoras reales).

Las escasas veces que el derecho reprodujo en lo concreto condiciones de emancipación social, fue muy limitado a lograr un mejoramiento en la atención institucional a la población desplazada (expresado, de manera singular, en algunos roles de organizaciones estatales encaminadas a superar la mera ayuda humanitaria de emergencia o los déficits de articulación interinstitucional a través de escenarios como el CLAIPD) o a vincular a esta en procesos de participación, fortalecimiento organizativo y capacitación en derechos para cualificar sus capacidades para desempeñar roles de representación en escenarios de política pública como el CLAIPD. En este punto fue importante la Ley 387 de 1997 como referente normativo, inicialmente en Colombia en materia de desplazamiento forzado; particularmente en Medellín para la formulación e implementación de la PPDFM. Sin embargo, fue sobre la Sentencia T-025 de 2005 que más alusiones se encontraron a posibles elementos que indicaran un carácter emancipador del derecho. Organizaciones estatales y societales reconocieron el carácter progresista y garantista de esta sentencia en lo relacionado con la coordinación de la acción institucional en clave de política pública y del restablecimiento y garantía de los derechos de la población desplazada, especialmente de la importancia de la participación de esta población en procesos de política pública, a través de su participación y formación en derechos y fortalecimiento organizativo.

Pese a lo planteado, los alcances de las normas referenciadas en términos de generar condiciones de emancipación social a través de las relaciones entre organizaciones en la PPDFM fueron algo limitado, si se tiene en cuenta que, generalmente, el derecho fue solo un factor que contribuyó, pero no generó por sí solo condiciones suficientes de emancipación social.

Por ejemplo, el mejoramiento de los procesos de atención a la población desplazada, como consecuencia de la transformación de los roles y las relaciones entre organizaciones estatales, y entre estas con organizaciones de la sociedad civil, demandaron de modo recurrente de otros recursos adicionales a la fundamentación normativa de esas transformaciones positivas; es el caso, entre otros, de recursos económicos, políticos, que en muchas ocasiones no estaban contemplados de forma expresa en las normas.

Adicionalmente, y concerniente a esta función social del derecho en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM, se pudo observar algo interesante. En varias entrevistas se manifestaron algunos roles y relaciones de las OPD que podrían dar cuenta de una función del derecho con carácter emancipatorio indirecto, que en definitiva no estaba contemplada en sus inicios como una función ideal de las normas específicas que dan marco y lineamientos a la PPDFM. Este hallazgo se refiere a las marchas que realizó la población desplazada en Medellín, en conmemoración de la expedición de la Ley 387 de 1997, así como otras acciones colectivas en las cuales las OPD reivindicaban la importancia de que las organizaciones estatales, especialmente las gubernamentales, acataran e implementaran las disposiciones legales y jurisprudenciales del Congreso de la República y de la Corte Constitucional expresadas tanto en la Ley 387/97 como en la Sentencia T-025/04. En estos casos, ni la ley ni la sentencia promovieron de modo directo estas acciones reivindicativas en su nombre, pero, de manera indirecta, sí generaron condiciones para que se dieran estas expresiones emancipatorias de la población desplazada, en primer lugar, porque en ellas estaban contenidas orientaciones normativas que fueron fundamentales en la formación de la población desplazada, en derechos y en exigencia de derechos; en segundo lugar, porque su mera existencia constituyó un motivo de reivindicación de la población desplazada, que, en estas acciones en particular, no buscó emanciparse del derecho como mecanismo de regulación social, sino hacerlo de una realidad social, política y económica adversa, a través del derecho como una posibilidad para lograrlo. En esta dirección, el derecho se convirtió para la población desplazada y, específicamente para algunas OPD, en una bandera reivindicativa, en una esperanza y un símbolo de emancipación social.

Finalmente, producto de una observación aún exploratoria que requeriría un nivel de profundización empírico-analítico mayor para confirmar estos hallazgos, se podría pensar que entre las normas que incidieron en las

relaciones entre organizaciones en esta política pública, se desarrollaron componentes emancipatorios expresados en la contribución de referentes para la promoción de capacitaciones dirigidas a las OPD en temas como: derechos, participación y fortalecimiento organizativo, y que tuvo como consecuencia (indirecta o combinada con otros factores) la formalización jurídica de varias de estas organizaciones en Medellín, todas ellas conocedoras de aspectos fundamentales del derecho que les concernía¹⁸⁸ y con capacidades para la movilización legal, principalmente a través de acciones de tutela, entre otros mecanismos de protección de derechos. También se logró analizar, a grandes rasgos, ciertas manifestaciones de constitucionalismo aspiracional, expresado en el papel de la Corte Constitucional con la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, como respuesta a la negligencia institucional, pero también a la movilización legal de la población desplazada (mediante acciones de tutela). Por otro lado, se encontraron ciertos rasgos de lo que se podría denominar un uso alternativo o contrahegemónico del derecho por parte de la población desplazada y sus OPD (a veces con ayuda de ONG, como Región, y otras organizaciones sociales como ACA y Andas), al no dejar que el derecho fuese solamente un instrumento de dominación y regulación social empleado por las organizaciones del Estado para determinar roles y relaciones entre organizaciones en la PPDFM, sino que también se empleara con fines emancipatorios y liberadores para la exigencia de derechos y la reivindicación, siendo, incluso, el mismo derecho objeto de reivindicación, como en el caso de las marchas conmemorativas de la Ley 387 de 1997.

Por último, en esta misma vía de la exigencia de cumplimiento de las normas a través de la movilización social, y reivindicando la importancia de la Ley 387 de 1997 y de la Sentencia T-025 de 2004, se observaron algunos elementos de fetichismo legal en las OPD y en otras organizaciones sociales; estas, a pesar de consentir en estas normas un instrumento para su regulación, y de uso más manifiesto entre y para las organizaciones estatales, también observaron en ellas una posibilidad para la transformación de sus realidades económicas, sociales y políticas. Estas percepciones de las OPD se llegaron a dar, incluso, sin existir evidencias suficientes acerca de la eficacia de esas normas, sin embargo, la mera existencia de esa normati-

188 No solo de derecho constitucional o de derecho internacional de los derechos humanos, sino también, en ocasiones, con conocimiento sobre derecho administrativo, para saber cómo debían proceder las organizaciones gubernamentales encargadas de su atención.

vidad tenía importancia ya que estos instrumentos jurídicos representaban recursos para la movilización, la contestación y la exigencia de derechos, así los resultados a veces fueran más simbólicos que materiales.

Haciendo algunos contrastes entre los hallazgos en esta investigación, que versan sobre la función reguladora y la función emancipadora del derecho, a través de normas concretas que influyeron en el establecimiento de relaciones interorganizacionales en la PPDFM, bien se pueden extraer algunas conclusiones.

En primer lugar, efectivamente, el derecho del Estado colombiano en materia de desplazamiento forzado sigue siendo, a través de sus normas, una herramienta más de regulación social que de emancipación social. Esto quedó expreso en el hecho de haber encontrado expresiones regulatorias de las normas en la generación o modificación, directa o indirecta, de roles y relaciones entre organizaciones en los cuatro escenarios en los cuales se observaron estas relaciones en la PPDFM, incluido el quinto escenario, de transición hacia la implementación territorial de la política nacional de víctimas, considerando, por supuesto, que en algunos casos se evidenciaron funciones ideales de regulación que contrastaron con disfunciones reales de regulación (brecha entre lo que se pretendía regular y lo que finalmente se pudo regular, sobre todo, producto de una inadecuada regulación o disfunción reguladora), así como entre la regulación directa y la regulación indirecta (brecha entre la regulación efectiva y directamente introducida en las relaciones entre organizaciones, producto del derecho; y la regulación, producto de la combinación del derecho y otros mecanismos de control social que coincidieron de manera simultánea en la regulación de relaciones).

Esta amplia evidencia en torno al papel regulador del derecho, contrastó con la reducida, pero importante, información encontrada acerca de los rasgos emancipatorios del derecho y las posibilidades emancipatorias que este directa o indirectamente generó, sobre todo en los cuatro escenarios de la PPDFM, ya que en el escenario de transición se encontró un panorama muy adverso y desalentador en este sentido (tanto entre organizaciones estatales como societales, más en términos de limitaciones a la emancipación social que de promoción a ella). También se encontró que el derecho a través de las normas referenciadas en esta investigación, tampoco contenía muchos elementos emancipatorios como una función ideal; en otras palabras, desde el deber ser de las normas; un poco en la

Ley 387 de 1997 como referente normativo primordial, otro poco en el Acuerdo 049 de 2007 como avance normativo en materia de política pública territorial y, de una manera más visible, en la Sentencia T-025 de 2004 como proveedora de lineamientos fundamentales. Sin embargo, producto de la movilización social y de la esperanza en el derecho, por parte de las OPD y otras organizaciones sociales acompañantes, algunas de estas normas adquirieron una función real emancipadora, al concretarse en expresiones de exigencia de derechos y participación de las organizaciones en escenarios de la PPDFM, sobre todo confrontando la negligencia de algunas organizaciones estatales relacionadas con la atención y garantía de derechos a la población desplazada. Lo que evidencia que la función de emancipación social, en ocasiones importantes, fue más indirecta que directa, producto de la combinación entre los marcos y lineamientos que da el derecho y la capacidad de agencia y movilización de la población desplazada a través de sus organizaciones y otras organizaciones sociales aliadas.

Adicionalmente, se llegó a la conclusión de que en las relaciones interorganizacionales en la PPDFM, hubo diferencias entre las organizaciones en cuanto a cómo opera el derecho en cada una de ellas y en su relación con las demás organizaciones; por ejemplo, organizaciones a las cuales el derecho les sirve más para regular comportamientos sociales y estatales (organizaciones estatales) fundamentando sus actuaciones en la norma; en otras, para emanciparse de condiciones adversas a nivel social, político y económico (organizaciones societales) accediendo a recursos de conocimiento e información (capacitaciones), de organización (fortalecimiento organizativo) y materiales (acceso a servicios y a bienes).

Al hacer este contraste analítico se presentó una paradoja muy interesante en consideración al potencial simultáneamente regulador y emancipador del derecho. Esta se expresó concretamente en que la promoción normativa del fortalecimiento organizativo, participativo y de capacitación en derechos para la población desplazada contribuyó a desarrollar el potencial emancipatorio de las OPD, reclamando acciones gubernamentales, usando el derecho para exigir sus derechos, observando que hubo graves omisiones a las normas; pero a la vez, tanta capacitación en derechos hizo que gran parte de los roles y relaciones de varias de estas organizaciones terminaran desarrollándose más por vías jurídicas (acciones de tutela, derechos de petición, entre otros) que por vías políticas (marchas, tomas,

mítines, entre otros). Algunas veces esas acciones jurídicas formales complementaron las acciones políticas; en otras, pasaron a reemplazarlas. Esto se puede interpretar al menos de dos formas: a) como una regulación positiva, con el fin de canalizar las relaciones de conflicto y las demandas sociales a través de vías jurídicas y hacia la constitución de relaciones cooperativas y de solución de esas demandas sociales; b) como una neutralización de la protesta social a través de los canales, supuestamente neutrales y objetivos del derecho, lo que genera una despolitización de la población desplazada, hacia formas reguladas y formales de movilización social (a veces reducidas al trámite para la indemnización o a la solicitud de la ayuda humanitaria de emergencia).

En concreto, en algunas ocasiones, las acciones jurídicas fueron combinadas con acciones políticas por las OPD en su repertorio de acción colectiva, relacionándose con otras organizaciones simultáneamente a través de la movilización social y política y a través de la movilización jurídica,¹⁸⁹ pero en muchos otros casos la movilización legal pasó a reemplazar la movilización política, y entre estos últimos casos, se generaron casos extremos de OPD «de bolsillo», «unipersonales» o «tramitadoras», especialistas en la norma y en cobrar a la población desplazada por trámites administrativos y asesorías jurídicas, a veces en contubernio con redes mafiosas latentes (actores armados irregulares, agentes burocráticos corruptos) presentes en las políticas públicas, y sin excepción en la PPDFM y en el escenario de transición, que tendrían que ser puestas en evidencia en otra investigación diferente a esta.

De acuerdo con lo anterior, se entra en la recta final de este capítulo, presentando algunas futuras líneas de investigación que dejan estos hallazgos sobre las funciones sociales del derecho en las relaciones interorganizacionales en la PPDFM. Estas se trazan sobre tres aspectos que se manifestaron de forma permanente en toda la investigación, en relación el estudio de las funciones sociales del derecho en las relaciones interorganizacionales de política pública.

189 Algunas organizaciones conservan este potencial; de hecho, las dos OPD entrevistadas en esta investigación reconocen que insisten en las vías formales de movilización (actualmente, en la implementación de la política nacional de víctimas), pero no renuncian a movilizarse por otras vías jurídicas (acciones populares, acciones de tutela, entre otras) y a combinarlas estratégicamente con acciones políticas (como marchas y otras protestas) y con acciones comunitarias (bazares, convites, entre otras), todas apuntando a un objetivo: la realización de los derechos de la población desplazada.

En una primera línea, que se podría denominar *retos metodológicos*, hubo ciertas particularidades en el abordaje sociológico del derecho que se realizó en esta investigación, aunque, posiblemente, no son exclusivas de ella, que exigirían una revisión sobre cómo abordar las funciones sociales del derecho a futuro. De forma concreta, entre las organizaciones participantes se pudo evidenciar una tendencia a ver de forma más positiva o menos negativa, normas «pasadas»;¹⁹⁰ de la misma forma, se manifestó una tendencia a apreciar más positivas o menos negativas las relaciones pasadas entre organizaciones. Esta es una característica metodológica de muchas investigaciones que buscan reconstruir procesos haciendo retrospectiva y los participantes pueden caer en la sentencia del «todo tiempo pasado fue mejor». Esto no le resta, necesariamente, validez a los hallazgos relativos a las funciones sociales del derecho; por ejemplo, que efectivamente las organizaciones piensen y se basen en elementos empíricos para afirmar que en el escenario de transición de la PPDFM a la implementación local de la política nacional de víctimas, se hayan generado retrocesos normativos importantes respecto a los avances que se habían logrado con la política pública y las normas en materia de desplazamiento forzado. De hecho, poder llegar a esta conclusión, desde el presente, es uno de los puntos centrales del análisis sociojurídico, y es reconstruir el funcionamiento real del derecho a partir de lo que efectivamente están viviendo y pensando actualmente las organizaciones, por supuesto, contrastando con un pasado que también vivieron y se pensaron.

Admitamos, sin embargo, que siempre queda latente la posibilidad de que estas percepciones y situaciones vividas por las organizaciones, y sus contrastes, en términos de la eficacia y las posibilidades que ofrece el derecho hoy respecto a otras normas pasadas, puede generar unos matices o inclinaciones favorables al pasado, basados en la generosidad de la añoranza y en su incidencia en la forma como las organizaciones ven las funciones sociales del derecho. En esta investigación esto se sorteó contrastando o triangulando las versiones entre organizaciones, encontrando coinciden-

190 Se dice que son pasadas, porque en el marco de la implementación de la política nacional de víctimas se crea una nueva normatividad que pasa a definir otras directrices para la política pública de víctimas; por ejemplo, con el paso de la implementación de la política a partir de los lineamientos que da la Ley 1448 de 2011, sustituyendo los lineamientos de la Ley 387 de 1997. En este caso, como está contemplado en el Código Civil Colombiano, habría una derogación (que puede ser tácita o explícita) de las normas anteriores cuando se presentan contradicciones entre normas pasadas y normas actuales.

cias y divergencias, y validando así ciertas afirmaciones para que los hallazgos no se quedaran únicamente en las percepciones subjetivas (individuales y colectivas) de una organización entrevistada (a través de una persona). Pese a lo dicho, uno de los retos futuros es construir metodologías que refuercen esta labor de *objetivación* de la realidad, para reconstruir analíticamente las funciones sociales del derecho a partir de cómo las organizaciones lo ven y lo viven, particularmente en las relaciones que estas establecen con otras organizaciones en las políticas públicas.

Como una segunda línea de investigación, se identificó la necesidad de vincular en las investigaciones sobre funciones sociales del derecho la capacidad de agencia de las organizaciones, reconociendo que las funciones sociales reales son producto, en gran parte, de la activación del derecho que hacen las fuerzas sociales y políticas, más allá de lo que a veces se denomina el «espíritu de la norma»: o lo contemplado por los diseñadores de la norma en términos de las funciones sociales ideales del derecho. El abordaje sociológico de estas funciones requiere fundamentalmente que el derecho, como marco para la acción, se lea de forma combinada con la capacidad que tienen los actores de actuar en el marco del derecho o instrumentalizarlo como un recurso, en una relación de mutua influencia entre estructura, subjetividad y acción.

Cierto es, entonces, que en este estudio esta particularidad se sorteó leyendo el derecho y las funciones sociales que este cumple como generador de marcos y lineamientos para la acción de las organizaciones, específicamente para la definición de roles y relaciones entre ellas en la PPDFM, pero, también, reconociendo que el derecho es susceptible de instrumentalización por parte de las organizaciones, que no son meras receptoras pasivas de las orientaciones normativas, sino que, de hecho, ellas activan el derecho como recurso jurídico en las políticas públicas y en el establecimiento de relaciones entre estas. Esto tiene que ver con la manera en que la capacidad de agencia de las organizaciones determina las funciones sociales reales del derecho, reconociendo que los alcances del derecho son limitados en lo que a regulación y emancipación social se refiere, por cuanto, de modo frecuente, estas funciones se cumplen influenciadas por factores subjetivos y estructurales (como la violencia, la pobreza, el contexto político-ideológico), que llevan a que las funciones sociales reales de regulación y emancipación del derecho, sean, frecuentemente, más funciones sociales indirectas que directas, lo cual se pudo constatar en esta indagación.

Finalmente, como una tercera línea de investigación, se perfila la necesidad de vincular en investigaciones futuras, preguntas por las funciones sociales de *otros derechos* distintos al derecho interno del Estado. Valga recordar que en este estudio se privilegió la pregunta por las funciones reguladora y emancipadora de normas que hacen parte del derecho estatal. Es muy posible que esto diga mucho sobre los resultados de la misma, por cuanto marcan una mayor tendencia de las normas a la regulación social respecto a la emancipación social, ya que las reglas estatales están más orientadas a regular comportamientos de organizaciones externas e internas al Estado que a posibilitar condiciones de emancipación para organizaciones de la sociedad civil, manteniendo la supremacía de las funciones tradicionales del derecho sobre otras alternativas. A futuro, sería interesante explorar en otros lugares del derecho que no fueron abordados en este estudio. Por ejemplo, fijar la mirada y el análisis en otros derechos que son producto de construcciones más sociales que estatales. En el tema del desplazamiento forzado y de las posibles funciones sociales que otros derechos tengan en las relaciones interorganizacionales en políticas públicas sobre este tema, dirigidas a la población desplazada, sería interesante observar puntualmente lo que las organizaciones sociales en foros mundiales alternativos y otros escenarios de organización y movilización social han denominado el derecho a la ciudad; o preguntarse por los derechos que emergen en órdenes alternos al institucional. De entrada, esta no es una línea de investigación de fácil acceso, teniendo en cuenta que en términos de políticas públicas y de relaciones entre organizaciones estatales y societales, todavía es hegemónico el derecho del Estado, porque es el lenguaje normativo principal de las políticas públicas y de las relaciones entre Estado y sociedad civil; mientras el derecho a la ciudad aún sigue siendo un derecho con el cual interlocutan, sobre todo, las organizaciones sociales.¹⁹¹ Sin embargo, queda pendiente como una futura línea de investigación empírico-descriptiva.¹⁹²

191 Incluso, en algunos momentos es visto de forma despectiva o desinteresada por parte de académicos que lo consideran un tema marginal, delegado al pluralismo jurídico (a veces, en tono despectivo), o por parte del Estado que desconoce o no reconoce constitucionalmente su estatus de derecho, como sí se ha hecho con otros derechos, como las jurisdicciones indígenas (sin decir que las articulaciones de estas jurisdicciones con el derecho del Estado hayan sido históricamente las más idóneas).

192 Y a quien interese como empresa de teoría normativa y de investigación aplicada, siguiendo o no las recomendaciones de Boaventura de Sousa y el reconocimiento del derecho contrahegemónico y la legalidad cosmopolita subalterna de los movimientos sociales.

Capítulo 4

El territorio en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM

En este capítulo se presentan y se analizan algunos de los hallazgos de esta investigación afines a la inquietud por el lugar del territorio en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM, junto a las funciones sociales que el derecho cumplió en estas relaciones interorganizacionales. Se dice que son algunos hallazgos, teniendo en cuenta que en el capítulo sobre relaciones entre organizaciones ya se presentaron varios datos y resultados conexos al territorio como atributo de las organizaciones, de acuerdo con la escala territorial en la que se ubica cada una de ellas. No obstante, esos hallazgos son de nuevo retomados de manera general en este capítulo para hacer algunas consideraciones analíticas. Además, se emplea información cualitativa obtenida en las entrevistas con las organizaciones para profundizar en otros aspectos del territorio en las relaciones interorganizacionales en la PPDFM.

El capítulo está estructurado en cuatro puntos; en el primero, se presentan algunos hallazgos y consideraciones analíticas a partir de algunas generalidades sobre el territorio en la PPDFM y en el proceso de transición hacia la territorialización de la política nacional de víctimas; en el segundo, se describen y analizan los hallazgos sobre el territorio en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM; en el tercero, se presentan hallazgos y algunos análisis sobre el territorio y su relación con las funciones sociales del derecho en las relaciones interorganizacionales de la PPDFM; por último, se presentan algunas consideraciones finales a modo de cierre analítico de este capítulo.

Generalidades sobre el territorio en la PPDFM y en el proceso de transición hacia la territorialización de la política nacional de víctimas

Puntualmente, en este capítulo se exponen algunos asuntos relevantes. Uno de ellos apunta al papel central del territorio en la PPDFM, no

solamente por tratarse de una política pública territorial, sino, particularmente, porque esta política pública contó de manera expresa con un enfoque territorial, expresado en su documento normativo principal: el Acuerdo 049 de 2007. Las organizaciones que participaron en el diseño de la PPDFM le apostaron a incluir este enfoque para darle sentido territorial¹⁹³ a las normas nacionales sobre desplazamiento forzado y concretar acciones y relaciones en el territorio entre las organizaciones pertenecientes al SNAIPD, específicamente de su expresión local concreta en Medellín a través del CLAIPD.¹⁹⁴ En parte, a esto se debió que la PPDFM se considerara en el nivel nacional como un piloto local significativo para reproducir en otros territorios y que Medellín estuviera siempre a la vanguardia de procesos de política pública de desplazamiento forzado y atención a población desplazada.

Este lugar del territorio en el diseño de la PPDFM favoreció, en gran parte, que las organizaciones responsables de implementar esta política consideraran, por lo menos en cierta medida, la particularidades del contexto local de Medellín, las expresiones concretas del desplazamiento forzado (rural/urbano e intraurbano) y las características de las necesidades de la población desplazada asentada en esta ciudad (de acuerdo con sus procedencias, trayectorias, lugares de asentamiento, entre otros rasgos particulares). En gran medida, fue este el motivo por el cual se percibe tanta desazón entre las organizaciones participantes de la PPDFM a la hora de referirse a la implementación de la política nacional de víctimas en Medellín, en razón a que, en clave territorial de la acción pública, se evidenciaron muchos desaciertos, improvisaciones y omisiones respecto a las particularidades del territorio y a los aprendizajes que había dejado la implementación de la PPDFM.

Todas las organizaciones participantes de esta investigación concuerdan, con matices, en el alto nivel de centralización del diseño e implementación de la política nacional de víctimas, con base en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Se aprecian, en este sentido, varias problemáticas del proceso de transición de la PPDFM hacia la implementación

193 Teniendo en cuenta las particularidades políticas, culturales y geográficas del territorio. Concejo de Medellín. Acuerdo 049 de 2007.

194 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

local, particularmente en Medellín, de la política nacional de víctimas. Algunas de ellas referidas a la burocratización y carácter centralizado en el nivel nacional de las decisiones y diseños que se hicieron del esquema de participación,¹⁹⁵ con muy poca conexión con las particularidades de los territorios¹⁹⁶ y más desde un enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) que de abajo hacia arriba (*bottom-up*).¹⁹⁷

Por otra parte, se hizo manifiesto que el escenario de transición fue muy problemático, producto de que la política de víctimas se pensara desde lo nacional, sin tener en cuenta las particularidades presupuestarias de cada uno de los 32 departamentos y 1122 municipios.¹⁹⁸ Particularmente, se visibilizó un desbalance entre el diseño y la legitimación político-institucional de esta política desde el gobierno central y las cargas presupuestarias asignadas a los niveles municipales y a sus gobiernos locales a la hora de implementar la política.¹⁹⁹

Finalmente, entre estas consideraciones generales sobre el lugar del territorio en la PPDFM, y en el proceso de transición hacia la territorialización

195 A pesar de las discusiones territoriales que se llevaron a cabo sobre el protocolo de participación de víctimas, en el cual, finalmente, y según algunas organizaciones, fue muy poco lo que se recogió de las recomendaciones enviadas a Bogotá desde Medellín.

196 No solo de Medellín, sino también de otros municipios. Por ejemplo, fue claro que Medellín contaba con procesos participativos de la población desplazada y de otras víctimas del conflicto armado mucho más amplios que los definidos por el protocolo de participación efectiva de las víctimas, y que en ese sentido se expresaba un retroceso. En contraste con otros municipios en los cuales ni siquiera había políticas públicas como un antecedente en materia de atención a las víctimas ni procesos organizativos consolidados de las víctimas que permitieran conformar democráticamente una mesa de participación y que en estos casos se terminaran generando muchas irregularidades en la constitución de esas mesas y en la elección de los representantes de las víctimas.

197 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

198 Sin contar con las enormes diferencias sobre autonomía fiscal entre algunos territorios, particularmente entre municipios de categoría especial y municipios de quinta y sexta categoría, muchos de estos últimos al borde de la quiebra, con muy poco músculo institucional y presupuestario para poner en marcha, en sus territorios, una política pública de este calado.

199 Entrevista realizada a investigadora de Corporación Región. 24 de julio de 2014. En este aspecto también coincide. Entrevista realizada a concejal de Medellín. 17 de julio de 2014

de la política nacional de víctimas, hay que mencionar el papel del orden internacional en ambas políticas. Retomando algunas de las observaciones que se hicieron en las estructuras relacionales, en el capítulo sobre relaciones entre organizaciones, en especial, en relación con los atributos de estas y de acuerdo con el nivel territorial de acción, es posible identificar un papel cada vez mayor de organizaciones y organismos del nivel internacional (ONG como CISP, OIM, Handicap International, para citar entre otras; y organismos del Sistema de Naciones Unidas como FAO, OCHA, Acnur, PNUD, entre otros) en los escenarios que comprenden el proceso de estas dos políticas. Aquí se hicieron visibles los intereses y los recursos de estas organizaciones del nivel internacional, marcados ya sea por el sector de interés o de acción que los vincula inicialmente a estos procesos de política pública (porque trabajan con cooperación internacional, asuntos humanitarios, desarrollo, discapacidad, alimentos, refugio, y otros tipos de migraciones entre otros temas), o porque a pesar de ser organizaciones internacionales, estas tienen una adscripción territorial de origen mucho más concreta y en un país específico, en estos casos, casi todas organizaciones provenientes de Estados Unidos de Norteamérica y de países miembros de la Unión Europea (como USAID, CISP o Handicap International).

En este sentido, resultaría importante explorar además los atributos, los roles, los tipos de relaciones y los intercambios de recursos que llegan a tener estas organizaciones en las redes de política pública en países como Colombia y sus territorios, y en dominios específicos como las migraciones forzadas internas, examinando, por ejemplo, los intereses y los objetivos que guían todas las relaciones de estas organizaciones del nivel internacional, en políticas públicas nacionales y locales de países en vía de desarrollo, y qué tan coherentes son con las orientaciones de las políticas públicas internas de sus países de origen, por ejemplo, acerca del control migratorio o de la seguridad nacional. Estos análisis desbordan, por supuesto, los límites de esta investigación, quedando mejor enunciados aquí como futuras líneas de trabajo. Es prudente advertir lo fundamental que resulta conservar la mirada territorial, por ejemplo, en torno a la territorialización y desterritorialización de las políticas públicas (como en los casos de políticas públicas migratorias internas, en relación con otras internacionales y transfronterizas).

El territorio en las relaciones entre organizaciones en la PPDFM

De una manera más particular, y de acuerdo con el papel del territorio en las relaciones entre las organizaciones en la PPDFM se encontraron algunos elementos relevantes. Uno de ellos se emparenta con las formas en que se construyeron en la PPDFM relaciones multinivel expresadas en un territorio concreto (municipio), entre organizaciones estatales y societales con adscripciones territoriales diferentes (municipales, departamentales, nacionales e internacionales). Por ejemplo, en los escenarios de la PPDFM hicieron presencia organizaciones estatales de un mismo sector, pero de diferente escala territorial, como en el caso de los órganos de control del Estado, específicamente del Ministerio Público, que tuvo participación en esta política pública no solo a través de la Personería Municipal sino también por medio de la Procuraduría Provincial. Otras organizaciones del Estado, como el ICBF, Acción Social o Policía Nacional, a pesar de ser del nivel nacional, se manifestaron en la PPDFM a través de sus seccionales territoriales, lo cual les otorgó unos roles particulares dependiendo de su grado relativo de autonomía o de dependencia administrativa frente a sus superiores en el nivel nacional y frente a las autoridades del nivel local. De las organizaciones estatales del nivel municipal, como las secretarías, se puede decir que tenían mayor autonomía administrativa respecto a las anteriores, ya que no dependían directamente de un nivel nacional. En el caso de las organizaciones societales, particularmente de las ONG, OPD y organizaciones sociales, también se dieron articulaciones a partir de su radio de acción territorial, vinculando, sobre todo, organizaciones del nivel municipal y departamental (muchas veces difíciles de distinguir estas adscripciones territoriales) y, en menor medida, con organizaciones societales nacionales; entre ellas organizaciones como Asolavidi, Mosda, Andas, Sumapaz, Región, ACA que cada una tiene un nivel de adscripción territorial diferente.

Esta dinámica interorganizacional multinivel fue muy visible en la estructura relacional de la PPDFM en sus distintos escenarios; en estos, difícilmente se puede decir que predominaron organizaciones de un nivel específico²⁰⁰ (aunque con mayor presencia, centralidad y relevancia de

200 Lo que evidencia que en las políticas públicas territoriales, como la PPDFM, no solamente se dan relaciones e intercambios entre organizaciones de los niveles territo-

organizaciones del nivel municipal, por tratarse en parte de una política de este orden territorial) y en los cuales las organizaciones de todos los niveles participaron, de alguna manera, de la PPDFM, a veces siendo más notorio, en términos de roles, el papel de las organizaciones municipales estatales con responsabilidad legal y de las organizaciones municipales societales que legitimaron el carácter territorial de esta política pública, mientras las organizaciones estatales y societales de los niveles departamental, nacional e internacional eran, más que todo, acompañantes; y en el caso de las organizaciones nacionales e internacionales definitivas en el tema de los intercambios de recursos como el dinero, por medio de transferencias nacionales o de cooperación internacional. En este sentido, si bien las relaciones (sobre todo, de cooperación) estuvieron determinadas más por el interés, competencia o responsabilidad de cada una de las organizaciones frente al tema del desplazamiento forzado y la atención a la población desplazada,²⁰¹ la adscripción territorial fue un factor importante en el tema de la definición de posiciones, roles e intercambios de recursos entre las organizaciones en la PPDFM.

También fue posible observar, a través de estos hallazgos, cómo las redes de relaciones de las políticas públicas territoriales tienen contactos o se alimentan de las relaciones que se dan en otras redes (institucionales o sociales) y que tienen alguna influencia sobre el devenir de las relaciones interorganizacionales en una política pública territorial. En el caso de la PPDFM se pudo observar que varias de las organizaciones estatales compartían otros escenarios relacionales, distintos al de esta política pública, por su presencia en otras políticas del nivel municipal, departamental o nacional. Por ejemplo, en el caso de la Personería y las secretarías de la administración municipal, cuyas relaciones trascienden a políticas sobre otros dominios (temas); o entre organizaciones del nivel nacional como

riales (municipal y departamental en el caso colombiano), sino también con organizaciones de otros niveles (nacional e internacional). El carácter territorial de una política pública no está dado por la adscripción territorial de las organizaciones que participan en ella (aunque pueden tender a predominar las organizaciones del nivel territorial por el tema de la cercanía a los problemas y de las competencias administrativas, como en este caso), sino, sobre todo, por el enfoque territorial que permite que las organizaciones establezcan roles y relaciones en torno a los problemas, las alternativas de solución y las formas de legitimarlas, implementarlas y evaluarlas con políticas públicas acordes con las características contextuales de cada territorio.

201 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

ICBF, Acción Social y la Policía, cuyas relaciones trascienden a políticas sobre otros dominios (temas) y territorios. Entre las organizaciones societales también se encuentran relaciones en otros escenarios, políticas públicas y territorios; por ejemplo, en el marco de su participación en plataformas políticas nacionales o internacionales.²⁰² También es muy claro que las organizaciones del nivel internacional tienen sistemas relacionales en otros países y en relación con otros temas distintos al desplazamiento forzado.

Lo anterior resulta interesante en términos de cómo las estructuras relacionales de las políticas públicas territoriales, como la PPDFM, están insertas o tienen puntos de contacto e intercambios con otras redes en torno a un mismo asunto (desplazamiento forzado interno), en torno a lo que se denomina sector social (con temas como la alimentación, la educación, la vivienda, entre otros) y en otras escalas territoriales (departamental, nacional e internacional), de las cuales se pueden derivar recursos importantes, pero también determinaciones sobre los roles y las relaciones entre organizaciones en una política pública territorial concreta, ya sea porque desde esas otras redes provengan alianzas que refuercen las relaciones de cooperación, así como posibles divergencias que generen relaciones conflictivas. Esta articulación de una red de política pública territorial, con otras redes de política pública más generales u holísticas, constituye un reto analítico y, sin duda alguna, una futura línea a seguir investigando.

Si bien en la estructura relacional de la PPDFM se evidencia una mayor cantidad —incluso una mayor centralidad— de organizaciones estatales y societales del nivel municipal, respecto a organizaciones de otros niveles territoriales, esta predominancia no fue definitiva en ninguno de los escenarios a partir de los cuales se reconstruyó el proceso relacional interorganizacional de la PPDFM. Esto se manifiesta, por ejemplo, en que otras organizaciones del nivel nacional, como Acción Social, también hayan sido centrales en diferentes escenarios de la PPDFM, o que desde el nivel departamental (Antioquia) se hayan articulado a esta política pública de forma comprometida organizaciones estatales y societales como el Dapard o Corporación Región; aún más: que cada vez hubieran ido tomando más fuerza y visibilidad las organizaciones del nivel internacional como CISP,

202 Entrevista realizada a integrante de Sumapaz. 26 de junio de 2014.

Acnur y Handicap, a comienzos de la política, y, posteriormente, de OIM, USAID, FAO y PNUD.

En contraste, en el escenario de transición hacia la implementación territorial en Medellín de la política nacional de víctimas, el proceso ha sido distinto en términos de la centralidad, los roles y las relaciones de las organizaciones, dependiendo de su nivel territorial. En la política nacional de víctimas, se aprecia un modelo de diseño nacional e implementación territorial, con un ejercicio de territorialización de la política pública sin enfoque territorial. Esto queda develado en las múltiples inconformidades de las organizaciones entrevistadas, tanto estatales como societales, participantes de la PPDFM, muchas de ellas aún en la política nacional de víctimas,²⁰³ las cuales señalan que las relaciones interorganizacionales en el diseño y legitimación de esta política fueron centralizadas en el nivel nacional, puesto que aquellas que ocuparon roles centrales y decisivos allí fueron las gubernamentales del orden nacional, en tanto solo hasta la implementación territorial empiezan a ser centrales las organizaciones estatales y societales del nivel municipal. Ambos tipos de organizaciones ven esta dinámica de la política de víctimas como problemática, porque los roles y las relaciones de las organizaciones estatales y societales municipales, en la implementación de la política, ya están fuertemente determinadas por las decisiones tomadas por otras organizaciones en el nivel nacional, y por una definición del problema y un diseño de política pública que no fue formulado con las organizaciones del nivel municipal, las cuales tienen el reto de implementar, sobre todo, con recursos propios, una política que no diseñaron activamente.

De ahí se han derivado una serie de relaciones conflictivas multinivel. Por decirlo, entre la Unidad Municipal de Atención y Reparación de Víctimas (UMARV) y la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la primera tuvo que demandar de la segunda la exigencia del reconocimiento de las víctimas de desplazamiento forzado intraurbano²⁰⁴ (que no estaban inicialmente contempladas en la Ley 1448 de 2011, en virtud de lo cual no tenían parte en el diseño institucional y

203 Algunas alejándose progresivamente de este proceso, debido a lo que denominan una ausencia de garantías para la participación.

204 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

programático ni en la destinación de recursos), cuando el municipio de Medellín, a través de la Secretaría de Bienestar Social y de la Gerencia Técnica de Atención a Población Desplazada, ya tenía desde la PPDFM un aparato institucional y unas acciones para atender a las víctimas de esta expresión específica del fenómeno del desplazamiento forzado. También, en términos de la participación de las víctimas se han presentado relaciones conflictivas multinivel, producto del carácter centralizado del esquema de participación,²⁰⁵ manifiesto en el tema de los incentivos a la participación, debido a que se destinaron unos recursos asignados a la mesa nacional y no a las mesas departamentales y municipales, asunto que generó un efecto cascada en estas mesas territoriales de participación, que vieron como algo muy negativo que se definieran más incentivos para una mesa centralizada y no para las mesas descentralizadas.²⁰⁶

Estos contrastes entre el lugar del territorio en una política pública territorial con enfoque territorial (PPDFM) y la transición hacia la territorialización de una política pública nacional sin un buen enfoque territorial (política nacional de víctimas), permiten inferir que el papel del territorio es definitivo en la configuración de las estructuras relacionales en las redes de políticas públicas, particularmente, en las posiciones, los roles, los tipos de relaciones y los intercambios de recursos que llevan a cabo las organizaciones, a partir de la concepción que ambos tipos de políticas públicas tienen del lugar del territorio en la acción pública.

El territorio en las funciones sociales del derecho en la PPDFM

En lo referido al vínculo territorio y derecho, específicamente sobre el lugar del territorio en la normatividad y las funciones sociales que esta cumplió en las relaciones interorganizacionales en la PPDFM, fue algo escasa la información empírica que se pudo obtener, tanto en las entrevistas como a nivel documental.

Algunos de los hallazgos apuntan a que normatividad nacional como la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004, la Ley 1448 de 2011 y la

205 Entrevista realizada a funcionaria de la Unidad Territorial de Víctimas Medellín. 29 de julio de 2014.

206 Entrevista realizada a investigadora de Corporación Región. 24 de julio de 2014.

Resolución 0388 de 2013, marcaron directrices para la definición en los territorios de acciones institucionales de las organizaciones del Estado dirigidas inicialmente a las víctimas de desplazamiento forzado y, posteriormente, a otras víctimas del conflicto armado, así como para el establecimiento de procesos relacionales de gestión, coordinación e implementación, tales como la puesta en marcha del SNAIPD en los territorios o la conformación de las mesas departamentales y municipales de víctimas.

Por su parte, una norma local como el Acuerdo 049 de 2007, por medio del cual se adopta la PPDFM, tuvo en su enfoque territorial una orientación que sirvió, entre otras cosas, para darle sentido y aterrizar en el territorio la normatividad nacional. A modo de ejemplo, para contextualizar los lineamientos de la Ley 387 de 1997 sobre la conformación del CLAIPD —que definía de manera general algunas organizaciones responsables y funciones de estas— a las características del Municipio de Medellín,²⁰⁷ estableciendo de manera más específica organizaciones responsables, ampliando la cantidad de organizaciones con asiento permanente y dejando un margen de maniobra para la participación de otras organizaciones en el CLAIPD.

Así mismo, se pudo advertir que en el balance entre normas nacionales, locales e internacionales, se muestra una inclinación hacia la preeminencia de la normatividad estatal del orden nacional (Ley 387 de 1997, Sentencia T-025 de 2004, Ley 1448 de 2011, Resolución 0388 de 2013), sobre la normatividad estatal del orden local (Acuerdo 049 de 2007) y la normatividad internacional (por ejemplo, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos o las Declaraciones, Convenciones, Pactos y Acuerdos del derecho internacional de los DDHH),²⁰⁸ por lo menos si se considera la normatividad más importante, en términos de los marcos y lineamientos específicos que proporcionan a la PPDFM y a la política nacional de víctimas.

Por otra parte, y más como una futura línea de investigación, sería interesante explorar en las funciones sociales de la normatividad internacional

207 Entrevista realizada a profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos. 10 de junio de 2014.

208 Normatividad por la cual no se preguntó en el cuestionario de las entrevistas, por no ser normas del Estado colombiano ni hacer parte de los marcos y lineamientos directos de la PPDFM, pero a los que tampoco hicieron mayor referencia las organizaciones entrevistadas.

en la PPDFM y su posible coincidencia con los intereses, recursos, roles y relaciones que establecieron las organizaciones del nivel internacional, tanto en la PPDFM como en el proceso de transición hacia la implementación territorial de la política nacional de víctimas. Pero más importante aún sería investigar en el orden territorial local las manifestaciones de otros «derechos» u «órdenes jurídicos» que compiten con el Estado por la regulación social²⁰⁹ (como en el caso de las directrices de actores armados que llegaron a incidir en los procesos participativos de algunas OPD) y por la emancipación social (versiones locales de un derecho social construido mundialmente, como es el derecho a la ciudad).

Consideraciones finales a modo de cierre

Entre los hallazgos presentados y analizados en este capítulo fue incuestionable, en una expresión muy particular, la relación entre el territorio y la acción pública, o más precisamente, entre territorio y redes interorganizacionales de política pública; más concreto aún, del territorio en las relaciones interorganizacionales en la PPDFM y las funciones sociales que el derecho cumplió en estas. El papel del territorio en esta red interorganizacional de política pública de desplazamiento forzado y atención a población desplazada en Medellín fue muy diverso, ya como enfoque concreto de una política pública local para la implementación de lineamientos normativos nacionales, de acuerdo con las características de un territorio específico; ya como el lugar de diseño e implementación de una política pública (política pública territorial); como el lugar de implementación de una política pública nacional (territorialización de una política pública nacional); o como enfoque orientador de relaciones interorganizacionales de política pública en un municipio específico, a la vez que el lugar en el cual se llevaron a cabo estas relaciones.

De acuerdo con los hallazgos derivados de este estudio, en el caso de la PPDFM el papel del territorio fue más amplio que en el proceso de transición hacia la implementación local en Medellín de la política nacional de víctimas. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la PPDFM el territorio fue expresión de la descentralización de la acción pública a través de una política pública territorial; el lugar en el cual se dio todo el proceso de una política pública local desde lo local; también fue enfoque y lugar de las

209 Como indica Boaventura de Sousa Santos (2009).

relaciones entre organizaciones, y de expresión concreta del derecho en estas relaciones en esa política pública. Por otra parte, en el proceso de transición varias de esas vocaciones del territorio se pierden o se redimensionan, ya que no fue el lugar del diseño de la política nacional de víctimas (solo de implementación), la cual no contó con un enfoque territorial que recogiera las particularidades de cada territorio; fue el lugar de relaciones interorganizacionales, pero muy restringidas a los marcos normativos nacionales, privilegiándose un modelo *top-down* de acción pública y de hechura e implementación de política pública, que representa un retroceso en materia de descentralización y autonomía de los territorios para la formulación e implementación de sus políticas públicas.

No se está diciendo aquí que sea problemático que haya políticas públicas nacionales. De hecho, son muy necesarias, porque en cierta medida unifican criterios para la acción del Estado y su interlocución con la sociedad civil, a la hora de resolver problemas públicos. El problema radica cuando la lógica del proceso se restringe a generar diseños herméticos y muy limitados a la interpretación, a la hora de implementarlos, con base en las particularidades de cada territorio. En ocasiones, se considera preferible que haya una política pública que unifique criterios en lo nacional, pero que deje a los territorios cierto margen de maniobra para que diseñen e implementen sus propias políticas públicas, de acuerdo con su grado de autonomía administrativa, política y fiscal, y a las particularidades sociales, culturales y económicas (incluidas, las de orden público, en contextos como Colombia) y a las características de sus procesos participativos y organizativos de la sociedad civil. Por supuesto, en los casos de municipios que no son propiamente de primera categoría o categoría especial y que tienen debilidades institucionales y presupuestarias, es fundamental que estos cuenten con el apoyo económico y técnico de los otros niveles territoriales (departamental, nacional e internacional.)

Finalmente, haciendo una lectura del territorio, contrastando las particularidades de las relaciones interorganizacionales en la PPDFM, entre el 2007 y el 2011, con el proceso de transición en Medellín hacia la implementación de la política nacional de víctimas, a partir del 2011, se podría afirmar, echando mano del recurso conceptual, que la PPDFM corresponde a un proceso de territorialización de política pública como la entiende Jean Paul Vargas (2011) en términos de «un proceso de dinámicas o redes multifactoriales entre los niveles local, mancomunado, regional y nacio-

nal; conectados por una articulación de relaciones inter-institucionales e intersectoriales que define sus roles» (p. 66), mientras la transición hacia la implementación local de la política nacional de víctimas, podría aproximarse a un proceso de territorialización de políticas públicas como la entiende Enrique Gallicchio (2010): como un proceso en el cual el nivel nacional marca el rumbo y el nivel local solo ejecuta.

Estas diferencias en el lugar del territorio incidieron notoriamente en la concreción de posiciones, roles, relaciones e intercambios de recursos entre organizaciones, así como en las funciones que el derecho jugó en esas relaciones, tanto en la PPDFM como en el proceso de transición hacia la implementación de la política nacional de víctimas en Medellín, como se pudo evidenciar a lo largo de este capítulo.

A modo de conclusión. Síntesis, aprendizajes y futuras líneas de investigación

Es posible extraer una cantidad considerable de conclusiones derivadas de este proceso investigativo. Aquí se presentan solo algunas de ellas consideradas por el investigador como las más relevantes para presentar en este cierre del informe, teniendo en cuenta que en el transcurso de todo el manuscrito, particularmente al final de cada capítulo siempre se perfilaron unas conclusiones. Las conclusiones que aquí se consideran, se agrupan para su presentación en tres tipos: a) conclusiones síntesis de los hallazgos de la investigación sobre sus categorías de análisis; b) conclusiones con base en algunos aprendizajes teórico-metodológicos derivados de la investigación; y, c) conclusiones alrededor de futuras líneas de investigación.

En primer lugar, es posible derivar algunas conclusiones de los hallazgos de la investigación. En relación con las relaciones entre organizaciones, se concluye que de los cuatro escenarios en los cuales se reconstruyeron las estructuras relacionales de las organizaciones en la PPDFM, el escenario de implementación contó con una mayor participación de organizaciones, mientras el escenario de aprobación del Acuerdo 049 fue muy cerrado, con la participación de muy pocas organizaciones. A pesar de esta diferencia en el tamaño de la red, la información proporcionada por las organizaciones participantes, más allá de lo que dice la estructura relacional, permitió establecer que en ambos escenarios predominaron las organizaciones estatales, como las organizaciones con mayor centralidad, imprimiendo a ambos escenarios relacionales un matiz institucional. En ese sentido, la mayor cantidad de organizaciones, en una red o estructura relacional, no garantiza, necesariamente, una mayor participación de la sociedad civil o una mayor centralidad de sus organizaciones ni le otorga, necesariamente, un carácter más democrático a la red.

Esta observación también apunta a que en la PPDFM hubo algunos escenarios en los que las relaciones interorganizacionales estuvieron más diri-

gidas por reglas y normativas, como en el caso de los dos escenarios que se vienen mencionando, en contraste con el proceso de diseño de la PPDFM, en el cual hubo una participación más horizontal por parte de las organizaciones y menos mediada por reglas y procedimientos burocráticos.

También se observó la conformación de subestructuras de organizaciones en la estructura relacional de cada escenario de la PPDFM. Estas se dieron entre organizaciones estatales y entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil. En un escenario como el de la aprobación del Acuerdo 049 fue más visible una subestructura de organizaciones estatales centrales que tuvieron como objetivo el trámite y aprobación de esta norma. En otros escenarios, como la Alianza PIU, la subestructura estuvo compuesta por organizaciones centrales, tanto estatales como de la sociedad civil, lo cual muestra que estas coaliciones o alianzas entre organizaciones no son exclusivamente entre organizaciones del Estado (lo cual disminuye el acento «estado-céntrico» (Roth, 2003) en una política pública). Sin embargo, mirando atributos más particulares de las organizaciones de la sociedad civil, es posible advertir que estas subestructuras se forman, sobre todo, con ONG y no tanto con OPD.

Más allá de lo que dice la estructura relacional en este aspecto, los relatos aportados por las organizaciones permiten evidenciar que estas relaciones se dan, sobre todo, por asuntos de contratación pública, sin desconocer que también hay ONG que participaron de la PPDFM, no tanto por intereses económicos, sino también, sobre todo, con el propósito de acompañar a las OPD y a otras organizaciones sociales con las cuales tienen proyectos sociales de base, por fuera de la misma política pública.

Lo expuesto, exige dar cada vez una mirada particular a las redes de política pública en términos de cuáles son los atributos y los intereses de las organizaciones de la sociedad civil que participan en ellas, ya que la existencia de organizaciones societales en una política pública no indica, necesariamente, apertura hacia una democracia participativa o la consolidación de escenarios de gobernanza democrática con bases sociales, ya que en la sociedad civil se pueden encuadrar muchas organizaciones de diverso tipo y con intereses particularistas.

Añádase a lo dicho que las relaciones entre organizaciones en la PPDFM fueron predominantemente de cooperación, lo que no necesariamente expresa relaciones de horizontalidad entre las organizaciones, ya que siguen

existiendo ciertos grados de centralidad, debido a que unas organizaciones son más protagonistas que otras. En ese sentido, el hecho de hablar de la existencia de una red de política pública no es sinónimo de estar ante una política pública *bottom-up* o descentralizada o democrática, o que las relaciones de cooperación estén desprovistas de intereses particularistas (cooperación antagónica). Esta investigación pudo constatar que las redes de política pública pueden llegar a ser más un recurso descriptivo, analítico y explicativo para estudiar la existencia de relaciones interorganizacionales en las políticas públicas (y sus impactos en estas), sin que necesariamente dichas redes sean una expresión amplia de democratización de la acción pública.

Respecto a las funciones sociales del derecho, de forma notoria se pudo comprobar de forma notoria que en las relaciones interorganizacionales de la PPDFM, se expresó el predominio tradicional de la función reguladora sobre una posible función emancipadora del derecho estatal. En estas relaciones, el derecho posibilitó, a veces de forma indirecta, una regulación social de los comportamientos de las organizaciones societales, pero también de las organizaciones estatales, incidiendo en los roles de las organizaciones en las estructuras relacionales y en los tipos de relaciones que establecieron entre ellas. Las posibilidades emancipatorias del derecho fueron mínimas, aunque existentes. En ese sentido, se presentó cierto pesimismo frente a las condiciones que el derecho estatal puede generar para la emancipación social, particularmente de las OPD; no obstante, ese pesimismo estuvo impregnado de ciertos aires de esperanza, frente a la posibilidad de alcanzar una transformación de las realidades sociales de la población desplazada (a nivel económico y social, pero también político), por la vía de la realización efectiva de algunas de estas normas.

En lo concerniente al territorio, quizá la conclusión más importante de esta investigación gira alrededor de los cambios que origina en los sistemas relacionales interorganizacionales en las políticas públicas la existencia o inexistencia de un enfoque territorial para el diseño e implementación de una política pública; en el caso particular analizado, las condiciones que genera para la construcción de redes una política pública territorial en contraste con una territorialización vertical de una política pública nacional.

En segundo lugar, hay un par de conclusiones derivadas del diseño teórico-metodológico de la investigación que merecen ser consideradas.

Atendiendo los referentes conceptuales, en esta búsqueda se constató una vez más la potencialidad que tiene el hecho de construirlos para dotar de sentido teórico a las categorías de análisis, echando mano de los recursos teóricos necesarios, más allá de cuadrricular la investigación en un marco teórico o en una sola teoría. En la misma, la combinación de enfoque de redes, teoría interorganizacional y análisis de redes sociales fueron fundamentales para conceptualizar las relaciones entre organizaciones, con elementos conceptuales de orientación formalista cuantitativa y de orientación cualitativa, combinando este potencial descriptivo y explicativo, e interdisciplinar (politológico y sociológico) en función de lograr una mayor capacidad analítica en el estudio de las relaciones interorganizacionales en la PPDFM.

En reciprocidad con la caja de herramientas metodológicas se podría extraer la misma conclusión de los referentes conceptuales. La orientación epistemológica y ontológica comprensiva de esta investigación, en ningún momento representó un obstáculo para poder combinar herramientas metodológicas cuantitativas y cualitativas, para formalizar matemáticamente y profundizar cualitativamente en la información sobre las relaciones interorganizacionales de la PPDFM; por el contrario, esta metodología mixta contribuyó fundamentalmente en la comprensión explicativa del objeto de estudio.

Finalmente, quedan algunas futuras líneas de investigación. Una de estas líneas consiste en continuar el análisis de las estructuras relacionales interorganizacionales en la política nacional de víctimas, para comprobar si todavía sigue siendo tan deficitario el panorama relativo al tema de la participación de las organizaciones locales de la sociedad civil en esta política pública; así como continuar observando el desarrollo de las dinámicas relacionales entre organizaciones estatales y societales, entre otros aspectos, en la implementación de dicha política pública.

Otra línea de investigación radica en explorar la función emancipadora del derecho en otras normas no estatales, o en otros derechos (como diría Boaventura de Sousa), como el Derecho a la Ciudad o el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Una tercera y última línea de investigación podría residir en el orden de ampliar la muestra de organizaciones que se utilizó en este estudio, con el fin de validar los hallazgos y construir de forma más completa la estruc-

tura relacional general de la PPDFM y poder realizar análisis mediante el empleo de otros conceptos como la densidad de la red o los grados de apertura y salida.

Bibliografía

- Aldrich, H.A. (1979) *Organizations and Environments*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Aristizábal Salazar, María Nubia & Galeano Marín, María Eumelia (2008). Cómo se construye un sistema categorial. La experiencia de la investigación: caracterización y significado de las prácticas académicas en la Universidad de Antioquia, sede central 2007-2008. *Estudios de Derecho*, vol. 065, No. 145, pp. 161-187.
- Aguilar Villanueva. L. F. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Benson, J.K. (1978) The interorganizational network as a political economy. En: L. Karpik (ed.), pp. 69-102.
- Borgatti, S. & Foster, P. (2003). The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. *Journal of Management*, 29(6), pp. 991-1013.
- Börzel, Tanja. (1997). ¿Qué tienen de especial los policy networks?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. Trad. María Ángela Petrizzo. *European Integration Online Papers (EIoP)*, vol. 1, N°. 16, pp. 1-28.
- Börzel, Tanja. (1998). Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76, pp. 253-273.
- Brand, E. G., Castaño Jiménez, D. P., Correa Botero, L. S., Gómez Restrepo. H. A., Castaño Jiménez, D. P. & Trujillo García, E. P. (2006). *Estructura de relaciones interorganizacionales: análisis de redes sociales: Comuna seis de Medellín*. Medellín: Universidad de Antioquia, Centro de Estudios de Opinión.
- Brandes, U., Kenis, P., Raab, J. & Schneider, V. & Wagner, D. (1999). Explorations into the visualization of policy networks. *Journal of theoretical politics*, 11(1), pp. 75-106.
- Capella, Juan Ramón. (1997). *Fruta Prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del derecho y del estado*. Madrid: Editorial Trotta.
- Casellas, Lorenzo. (2003). Redes organizacionales en el ámbito de la intervención social. *Intervención Psicosocial*, 12(3), pp. 269-282.
- De Sousa Santos, Boaventura. (2009). La desaparición de la tensión entre regulación y emancipación en la modernidad occidental. En: *Sociología Jurídica Crítica*, pp. 29-51. Madrid: Editorial Trotta.

- Evans, Mark. (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Gestión y Política Pública*, VII (2), pp. 229-266.
- Evans, Mark. (2001). Understanding Dialectics in Policy Network Analysis. *Political Studies*, 49, pp. 542-550.
- Faure, Alain. (2009). Territorios/Territorialización. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de Políticas Públicas*, pp. 418-424. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Forni, Pablo. (2002). Las Redes Inter-Organizacionales y sus implicancias en el desarrollo de las Organizaciones Comunitarias de los Pobres y Excluidos. Estudios de Caso en el Gran Buenos Aires (1985-2000). Paper presented at the I Congreso Nacional de Políticas Sociales, UNQUI, Buenos Aires.
- Galeano Marín, María Eumelia. (2007). Estrategias de investigación social cualitativa, el giro en la mirada. Medellín: La Carreta Editores.
- Gallicchio, Enrique. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* (1), pp. 11-23.
- Garavito, Leonardo. (2012). Las redes informales inter-organizacionales en la movilización por el agua en la Cuenca de México, 2005-2009. *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 23 (8), pp. 233-260.
- García Villegas, Mauricio. (2006). El derecho como esperanza: constitucionalismo y cambio social en América Latina, con algunas ilustraciones a partir de Colombia ¿Justicia para todos? *Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, pp. 201-233. Bogotá: Editorial Norma.
- González Gil, Adriana. (2006). Acción Colectiva en contextos de violencia prolongada. *Estudios Políticos*, No. 29, pp. 9-60.
- Granada, James Gilberto. (2008). Desplazamiento forzado y acción colectiva: la Mesa de Organizaciones de Población Desplazada de Medellín. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Gulati, Ranjay & Gargiulo, Martin. (1997). Where do inter-organizational networks come from? *Working Paper Series*. France: INSEAD The Business School for the World.
- Hanneman, Robert. (2000). Centralidad y poder (L. Aliaga, Trans.) *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*. Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside.
- _____. (2000). Los datos de las redes sociales (M. Á. Petrizzo, Trans.) *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*. Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside.

_____. (2000). ¿Por qué utilizar métodos formales en el análisis de redes sociales? (Á. Quiroga, Trans.) *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*. Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside.

_____. (2000). Posiciones en la red y roles sociales (F. de la Rúa, Trans.) *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*. Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside.

_____. (2000). Propiedades básicas de las redes y de los actores (J. L. Molina, Trans.) *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*. Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside.

_____. (2000). Representación de redes sociales mediante grafos (M. Á. Petrizzo, Trans.) *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*. Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside.

_____. (2000). Representación de redes sociales mediante matrices (M. Á. Petrizzo, Trans.) *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*. Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside.

Jolly, Jean-François. (2005). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Desafíos*, 12, pp. 51-85.

Jolly, Jean-François. (2007). Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. *Ensayos sobre políticas públicas*, pp. 289-349. Bogotá: Universidad Externado.

Jolly, Jean-François. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio. Paper presented at the XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.

Jordana, Jacint. (1995). El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (3), pp. 505-525.

Kenis, Patrick & Schneider, Volker. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In B. Marin & R. Mayntz (Eds.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, pp. 25 - 59. Frankfurt: Campus.

Klijn, Erik-Hans. (1998). Introduction. In E.-H. Klijn, W. J. Kickert & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage.

Klijn, Erik-Hans. (1998). Policy Networks: An Overview. Strategies for the Public Sector. In W. J. Kickert, E.-H. Klijn & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks*. London: Sage.

- Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management and International Journal of Research and Theory*, 2(2), pp. 135-158.
- Knoke, David. (1983). Organization sponsorship and influence reputation of social influence associations. *Social forces*, 61(4), pp. 1065-1087.
- Kraatz, Matthew S. (1998). Learning by association? Interorganizational networks and adaptation to environmental change. *Academy of Management Journal*, 41(6), pp. 621-643.
- Lemaitre, Julieta. (2009). El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Mariñez Navarro, Freddy. (2007). Capital social y redes de políticas. Acciones públicas en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León. *Región y sociedad*, XIX(39), pp. 31-54.
- Mendizabal, Enrique. (2006). Understanding Networks: The Functions of Research Policy Networks. *Working Paper 271*. Overseas Development Institute.
- Mindlin, Sergio E. & Aldrich, Howard. (1975). Interorganizational Dependence: A Review of the Concept and a Reexamination of the Findings of the Aston Group. *Administrative Science Quarterly*, 20(3), pp. 382-392.
- Montero, Pedro. (2013). Territorio y el proceso de DDR: Desarme, desmovilización y reintegración. *El territorio: un análisis desde el derecho y la ciencia política*, pp. 305-336. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Muller, Pierre. (2006). Las Políticas Públicas. Bogotá: Universidad Externado.
- Naranjo, G., Lopera, J. & 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, pp. 81-105.
- Oliver, Christine. (1990). Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *Academy of management review*, 15(2), pp. 241-265.
- Pappi, Franz Urban & Henning, Christian HCA. (1998). Policy networks: more than a metaphor? *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), pp. 553-575.
- Petrizzo, Mariángela. (2004). Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes políticas. Instituto Ortega y Gasset. Madrid.
- Pina-Stranger, Álvaro. (2012). Introducción: el análisis de redes interorganizacionales. *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 23(1), pp. 1-6.
- Porras, José Ignacio. (2001). Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación. *Estudios sociológicos*, XIX(3), pp. 721-745.

- Ramírez de la Cruz, Edgar & Gómez Fernández, Edna. (2016). Apartado metodológico: Términos y fundamentos básicos del análisis de redes sociales. En: *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas: aproximaciones y casos*. Edgar E. Ramírez de la Cruz (ed.). Primera edición. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016.
- Raz, Joseph. (1985). Las funciones sociales del derecho. In J. Raz (Ed.), *La autoridad del derecho. Ensayos sobre derecho y moral*. Segunda edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rehbinder, Manfred. (1981). Las funciones sociales del derecho. *Revista chilena de derecho*, 8, pp. 125-135.
- Rhodes, R.A.W. (2002). Putting People Back into Networks. *Australian Journal of Political Science*, 37(3), pp. 399-416.
- Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: ten years on. *Organization Studies*, 28(8), pp. 1243-1264.
- Rodríguez Garavito, César & Rodríguez Franco, Diana. (2010). Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Rogers, D.L. & Whetten, D.A. (eds) (1982) *Interorganizational coordination: theory, research and implementation*, Iowa State University Press, Ames.
- Roth Deubel, André Noel. (2003). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: ediciones Aurora.
- Scharpf, F.W (1978). Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives in K.I. Hanf y F.W. Scharpf (eds) pp. 345-70.
- Soriano, Ramón. (1997). Las Funciones sociales del Derecho. *Sociología del Derecho*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne & Varonne, Frederic (2006). Análisis y gestión de políticas públicas. Universitat Autònoma de Barcelona, versió mimeo (en premsa, Ariel, 2008).
- Sulbrandt, José; Lira, Ricardo & Ibarra, Américo. (2001). Redes interorganizacionales en la administración pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (21).
- Thielemann, Eiko. (1998). Policy Networks and European Governance: The Europeanisation of Regional Policy-making in Germany. Regional and Industrial Research Paper Series. European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- Vallés, Miguel. (1999). Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Editorial Síntesis.

Vargas, Jean Paul. (2011). Territorialización de las políticas públicas. En: *Territorialización de Políticas Públicas: Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana*. Fundación DEMUCA (Ed.), pp. 35-72. San José: DEMUCA.

Velásquez Álvarez, Alejandro & Aguilar Gallegos, Norman. (2005). Manual introductorio al análisis de redes sociales. *Revista Redes*. Disponible en: http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/Manual_ARS.pdf

Vélez, Gabriel Jaime. (2007). Redes de políticas públicas: una mirada estructural a la toma de decisiones estatal *Ensayos sobre políticas públicas* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Vélez, Gabriel Jaime. (2008). Análisis de Redes Sociales y teoría interorganizacional aplicados al desarrollo local-regional. *Paper presented at the Ier. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales*, Buenos Aires.

Vilajosana, Josep. (2006). Funciones del Derecho: un marco conceptual. *Analisi e diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*, pp. 271-281.

Zurbriggen, Cristina. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. *Documentos de Trabajo*. Institut internacional de Governabilitat de Catalunya.

Zurbriggen, Cristina. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos* 24(66), pp. 181-208.

Bibliografía recomendada

Comaroff, Jean, & Comaroff, John. (2009). *Violencia y ley en la poscolonia: una reflexión sobre las complicidades Norte-sur*. Madrid: Katz Editores.

Normatividad

Acuerdo 049 de 2007 [Concejo Municipal de Medellín]. Por el cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzada en el municipio de Medellín. Diciembre 04 de 2007.

Ley 387 de 1997 [Congreso de Colombia]. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Julio 18 de 1997. DO. N° 43091.

Ley 1448 de 2011 [Congreso de Colombia]. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011. DO. N° 48096.

Sentencia T-025 de 2004 [Corte Constitucional de Colombia]. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza: Junio 17 de 2004.

Resolución 0388 de 2013 [Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas]. Por la cual se adopta el protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado. Mayo 10 de 2013.

Otros documentos oficiales

Alcaldía de Medellín. (2011). *Balace de la política pública de atención integral a la población desplazada 2008-2011*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2011). *Reconstrucción de la experiencia alianza Medellín – San Carlos piloto: Modelo territorial de acompañamiento a retornos colectivos (2009-2011)*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Concejo Municipal. Proyecto de Acuerdo N° 370 de 2007. “Por el cual se adopta 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”.

_____. Proyecto de Acuerdo N° 306 de 2007. “Por medio del cual se adopta en Medellín la Política Pública para la atención integral de la población desplazada por la violencia”.

Corporación Región. (2011). *Las innovaciones en el diseño e implementación de la política pública de atención a la población desplazada en Medellín, por la gerencia para la atención de la población desplazada alcaldía de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Documentos de la PPDFM no publicados

IEP (2007). Recopilación de la memoria institucional planes integrales únicos: 2000-2006.

IEP, ACNUR, Secretaría de Bienestar Social (2007). Evaluación exploratoria sobre la experiencia de *construcción de la agenda pública* sobre el problema social del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín.

IEP (2007). Metodología de los Seminarios-Taller.



En Colombia, el desplazamiento forzado interno es una problemática multicausal (narcotráfico, falsos positivos, reclutamiento forzado, conflicto armado, despojo de tierras), que ha alcanzado dimensiones de tragedia humanitaria, lo que ha provocado profundos efectos económicos, sociales, políticos, así como cambios y reestructuraciones en las culturas locales y nacionales, cuyas víctimas son diversas, en el marco de una Nación frágil, una democracia débil y una violación e incumplimiento sistemático de los derechos humanos de las víctimas.

El trabajo de Jonathan constituye una valiosa investigación para comprender, explicar y ayudar a transformar esta realidad en el ámbito territorial, y en el ámbito local de Medellín, ciudad que ha sido, especialmente, afectada por esta problemática, debido, entre otras razones, a la presencia de bandas criminales que se han configurado en una suerte de justicia paralela a la que las personas acuden, incluso, para resolver problemas intrafamiliares, dada la ausencia de justicia estatal y la ineficiencia o presencia insuficiente del gobierno local, departamental y nacional.

María Rocío Bedoya Bedoya



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

ISBN: 978-958-5526-17-4



9 789585 526143