

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*

Gloria Naranjo Giraldo**

Juan Esteban Lopera Morales***

James Granada Vahos****

Resumen

El presente artículo se orienta a nutrir el estudio politológico de la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. Este ejercicio se realiza desde el marco de análisis de las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local. Se presenta, en primer lugar, un apartado sobre la reconceptualización en torno a las políticas públicas, abordando lo que ha sido su análisis, su hechura, sus redes y la gobernanza local. El segundo apartado, se ocupa de la “recontextualización” de las redes de política pública y gobernanza local en contextos como los de América Latina y Colombia, señalando la existencia de redes de clientelismo político, redes políticas sociobélicas, y de redes de acción política comunitaria y social. En tercer lugar, se presentan las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local, y se retoma la experiencia de diseño y formulación (hechura), de las políticas públicas de desplazamiento forzado en el Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín en Colombia. Por último,

[81]

* La presente reflexión se realiza en el marco de dos proyectos de investigación: *Diseño y formulación de una política pública sobre desplazamiento forzado en el Departamento de Antioquia*. Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia, en convenio con el Departamento Administrativo de Atención a Desastres (DAPARD)-Departamento de Antioquia y la Organización Mundial de Migraciones (OMS), Medellín, 2006; y *“Diseño y formulación de una política pública sobre desplazamiento forzado para la ciudad de Medellín”*. Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia, en convenio con la Secretaría de Bienestar Social-Municipio de Medellín y ACNUR, Medellín, 2007.

** Antropóloga, Magíster en Ciencia Política. Profesora e investigadora del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. E-mail: gloria.naranjo@udea.edu.co

*** Trabajador Social. Profesor e investigador del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. E-mail: jueslomo@yahoo.com.ar

**** Trabajador Social, Magíster en Ciencia Política. Profesor e investigador del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. E-mail: jamesgranada@hotmail.com

se sugieren algunas conclusiones sobre las posibilidades del análisis de políticas públicas territoriales como redes de política pública.

Palabras clave

Políticas Públicas; Desplazamiento Forzado; Hechura de Políticas Públicas; Redes de Política Pública; Gobernanza Local.

Fecha de recepción: 23 de septiembre de 2009 • Fecha de aprobación: 30 de octubre de 2009

Cómo citar este artículo

Naranjo, Gloria; Lopera, Juan y Granada, James. (2009, junio-diciembre). 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*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 81-105).

Territorial Public Politics as Networks of Public Policies and Local Governance: the Experience of the Design and Formulation of the Public Policies on Forced Displacement in the Department of Antioquia and the City of Medellín

[82]

Abstract

The present article is oriented to the nutrition of the political study of the public policies on forced displacement in Colombia. This exercise is carried out from the framework of analysis of territorial politics as public policy networks and local governance. The article presents, in the first place, a section on the re-conceptualization of public policies, focusing on their analysis, their creation, their networks and local governance. The second part, examines the "re-contextualization" of public policy networks and local governance in contexts such as those of Latin America and Colombia, indicating the existence of political patronage systems, socio-military political networks, and networks of common political and social action. In the third part, territorial politics are presented as public policy networks and local governance, and the experience of the design and formulation (creation) of the public policies on forced displacement in the Department of Antioquia and the city of Medellín in Colombia are examined. Finally, some conclusions are suggested on the possibilities for the analysis of territorial politics as public policy networks.

Keywords

Public Policies; Forced Displacement; Creation of Public Policies; Public Policy Networks; Local Governance.

Introducción

Una revisión a las publicaciones y otros documentos en torno a la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia, permite evidenciar vacíos en su análisis en términos politológicos. Estas notas pretenden contribuir en este sentido, aportando un marco de análisis de políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local. Lo anterior se inscribe, a la vez que se complementa, en los imperativos intelectuales del programa de investigación que ha definido la disciplina de análisis de políticas públicas (Cf. Nelson, 2001). Ellos son: a) un interés por el modelo completo de los sistemas políticos y sus procesos, por el ciclo de la política pública: formación de agenda, hechura, implementación y evaluación; b) una creencia en la importancia de las consecuencias producidas por las acciones gubernamentales, afirmando la “autonomía relativa” de las políticas públicas como perspectiva de análisis sobre las acciones-inacciones gubernamentales; c) una apuesta por el conocimiento aplicable, a la vez teórico y práctico; d) una convicción de que la democracia importa, y con ella, la dignidad de las personas y la equidad social.

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

Dicho lo anterior, para los propósitos de la reflexión crítica que aquí interesa, se pretende polemizar con una hipótesis predominante en los análisis de política pública sobre el desplazamiento forzado en Colombia, la cual afirma que, desde el punto de vista normativo, *las políticas públicas*

son bastante progresistas, pero fallan profundamente en su implementación. Según esto, el problema principal a la hora de los bajos resultados, estaría en la implementación de la política. Al mismo tiempo se intenta proponer una hipótesis alternativa: *los diseños centralizados en la hechura de la política pública no consideran, ni adecuada ni suficientemente, las condiciones y características de entidades territoriales de un nivel distinto al nacional, por ejemplo, departamentos, distritos o municipios. Y por tanto, inciden negativamente en las fases posteriores de implementación y evaluación de la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia.* Además, cabría agregar que estos diseños podrían ser descentralizados y corresponsables, entre la nación y las entidades territoriales, los que le darían *eficacia* decisional y *legitimidad* democrática a esta política pública.

Se pretende, entonces, argumentar sobre las potencialidades de las *políticas públicas territoriales*, usando el análisis de redes como nuevo paradigma en el estudio del proceso de hechura de políticas públicas. Esto hace obligatoria la adopción de una visión diferente sobre la relación entre *redes de política pública y gobernanza local*, asumiendo que es posible usar la categoría de gobernanza ajustada al contexto latinoamericano. Para esto es necesario, una vez más, apegarse a una tradición no prescriptiva-normativa de los procesos gubernativos, la cual permita el esfuerzo de re-pensar a la gobernanza como una categoría que facilite observar *prácticas de gobierno* que se enmarcan como *procedimientos* inscritos en los elementos teóricos que identificamos como gobernanza local, a partir de la influencia complementaria de instituciones y organizaciones públicas, privadas, sociales y comunitarias.

Lo que sigue a continuación es, en síntesis, un marco de referencia conceptual y contextual, junto con algunas hipótesis, con el cual se pretende exponer la experiencia del Departamento de Antioquia y el Municipio de Medellín como *un estilo territorial de hechura de políticas públicas* sobre desplazamiento forzado en Colombia. La hechura de estas políticas, a su vez, acontece, según la hipótesis propuesta, en una red de política pública que puede entenderse como gobernanza local¹.

¹ Dicho lo anterior es necesario aclarar que en la presente reflexión se tienen en cuenta, apenas, los tres aspectos básicos que permiten definir la existencia de una red de política pública: que las redes existen debido a la interdependencia de actores; que las redes están compuestas por diversidad de actores, cada uno de los cuales tiene sus propias metas; que las redes son relaciones de naturaleza más o menos estable y duraderas entre los actores. Aspectos que operan en un ámbito sectorial o alrededor de problemas o programas de políticas, tal como la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. Véase: Klijn, 1998, p.28. Esto quiere decir que no se ahondará en una metodología de análisis de redes de política pública, por ejemplo, aquella propuesta que define como dimensiones de análisis: el tamaño o número de los actores de la red; el número de intereses involucrados en la red; la cohesión o número

Para esto se abordan tres puntos. En el primero, se hace una reconceptualización en torno al análisis de políticas públicas. El segundo, aborda una recontextualización sobre el análisis de redes de política pública y gobernanza local en las condiciones de América Latina y Colombia. El tercero y último, presenta unas hipótesis, y la sistematización de algunas reflexiones, sobre la experiencia de diseño y reformulación de las *políticas públicas territoriales* sobre desplazamiento forzado en el Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín, en Colombia.

1. Reconceptualización en torno a las políticas públicas

1.1 El análisis de políticas públicas

El mérito de la disciplina de *análisis de políticas públicas*, fue estudiar *el proceso de toma de decisiones en las políticas*, asunto que no era objeto de conocimiento ni de la Ciencia Política ni de la Administración Pública, y analizarlo metódicamente en pro de la mejora en las decisiones (Aguilar, 1992a). Así mismo, identificar y ordenar los componentes que integran el proceso de políticas con sus cuatro ciclos: los factores que inciden en la formación de agenda, formulación, implementación y evaluación de la *acción* o *inacción* del Estado, a través de políticas públicas. Esto nos permite ver al Estado en movimiento, haciendo o dejando de hacer cosas.

En esta nueva disciplina, todas las definiciones coinciden en la necesidad de la presencia de una autoridad gubernamental para afirmar que estamos ante una política pública, esto es, que una política pública existe siempre y cuando *instituciones estatales* asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar *objetivos* estimados como deseables o necesarios por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático. Las acciones o inacciones del Estado acontecen en el ámbito de poder del gobierno local, y ponen en escena procesos de gobernabilidad y gobernanza (Parra, 2003).

De esta manera, la política pública como *unidad de análisis* debe partir de reconocer una secuencia de acciones que conllevan a la producción de una respuesta más o menos institucionalizada a una situación juzgada como problemática. Por tanto, mediante el análisis histórico, avanza en la

de interacciones existentes; intensidad en tanto que frecuencia y volumen de atributos intercambiados; estabilidad o persistencia en el tiempo de las relaciones; autonomía o grado de permeabilidad de la red a actores percibidos como ajenos. Véase: Porras, 2001, p. 729.

reconstrucción del proceso vivido por la política pública desde el surgimiento de la situación problemática (Parra, 2003).

Por otra parte, el análisis de políticas públicas es un *método* para la comprensión de la intersección entre lo político y lo administrativo, en torno a las acciones o inacciones del Estado, respecto a la solución y manejo de problemas. Pero hay que tener cuidado al señalar que el *Estado en Acción*, al cual se hace referencia, considera las interrelaciones entre sociedad civil, administración pública y sistema político, y que esto constituye la razón por lo que la política pública se entiende como el resultado de las relaciones, negociaciones, acuerdos, presiones, al interior de organizaciones sociales complejas con diversos actores sociales y políticos.

Con todo y lo dicho anteriormente, bien vale la pena destacar que en la recepción de la disciplina en América Latina, se destacó no sólo la exigencia de asegurar la capacidad causal de la política pública para producir los resultados deseados, sino también *la exigencia de asegurar la naturaleza pública de las decisiones de gobierno*, tema que se retomará más adelante.

1.2 La hechura —diseño y formulación— de políticas públicas

[86]

Uno de los temas prioritarios en la teoría de políticas públicas desde sus inicios, ha sido el estudio de los modos específicos en que se elaboran políticas, atendiendo a la configuración de diversos entramados concretos de actores, con determinadas estrategias y patrones de interacción, más o menos estables (Aguilar, 1992b). Cuando se habla del proceso de hechura de políticas públicas, se está hablando del proceso de selección de opciones y de toma de decisiones.

La hechura de las políticas públicas es un asunto de participación de diversos actores, además del Estado; los cuales, previamente, han jugado un papel importante en la formación de la agenda pública, por lo cual, igualmente juegan un papel fundamental en la inscripción del problema público en la agenda gubernamental. Estos actores entran en el proceso de toma de decisiones, mediante la configuración de una red de política pública, descentrando el papel del Estado como el gran y único actor en la toma de decisiones. Esto no indica, necesariamente, una pérdida de potestad del Estado para tomar decisiones y asumir obligaciones respecto a problemas públicos que requieren la decisión política gubernamental. En efecto, una gran cantidad de estudios empíricos indican que el Estado no está en decadencia, a pesar de la creciente importancia de los actores supranacionales, transnacionales

y subnacionales, en la hechura de políticas públicas. Sin embargo, los varios niveles territoriales otorgan complejidad, dinámica y diversidad a la hechura de políticas, inclusive, realizando la necesidad de la coordinación no jerárquica de los actores públicos, privados, sociales y comunitarios, a través de todos los niveles de gobierno en las redes de política pública.

La red de política pública es el contexto catalizador para *la participación en la toma de decisiones* en el proceso de hechura de una política pública. Y es justo aquí donde, al mismo tiempo, *la red de política pública puede ser entendida como una forma de acción colectiva*, puesto que diversos actores en red movilizan recursos, visibilizan marcos culturales y se inscriben en una estructura de oportunidad política. Planteado de esta manera, los tres elementos pueden jugar algún papel en la capacidad de unos u otros actores para incidir en la toma de decisiones. Así, se reconocen los repertorios de acción, los significados y pugnas de representación de los problemas públicos, y el papel de la estructura política en la cual se inscribe la red de política pública. Esto quiere decir sencillamente que las acciones colectivas también pueden ser tramitadas por vías institucionales, “la gente participa en acciones colectivas como respuesta a un cambio en la pauta de las oportunidades y restricciones políticas y, mediante el uso estratégico de la acción colectiva, genera nuevas oportunidades” (Tarrow, 2004, p. 285).

[87]

Son finalmente los individuos quienes se animan o no a participar en cualquier espacio, pero en realidad la acción es activada y mantenida por los grupos, las redes e instituciones a las cuales pertenecen las personas. Las redes de política pública también “se parecen mucho más a una especie de maraña entrelazada de pequeños grupos, redes sociales y conexiones” (Tarrow, 2004, p. 285). Es en esa maraña entrelazada, que decidimos reconocer como red de política pública, donde ocurre, además del intercambio de recursos en un proceso de interacción entre diversos actores, la negociación de significados, definiciones y acciones, pero también la interpretación conjunta de las oportunidades políticas y el momento preciso para el (re) diseño de políticas públicas, sus enfoques, orientaciones y estrategias.

Los actores que tienen interés en la hechura de ciertas políticas y en quién dispone de recursos (materiales e inmateriales) requeridos para la formulación, decisión o implementación de la política, forman uniones para intercambiar esos recursos. Las uniones, que difieren en su grado de intensidad, normalización, estandarización y frecuencia de interacción, constituyen las estructuras de la red, o la “gobernanza en red”, tal como se definirá a continuación.

Por último, respecto al proceso de hechura de una política pública, habría que agregar que no sólo las características del sector de política pública (por ejemplo la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia) deben ser tomadas en cuenta para explicar la hechura de las políticas públicas. Otros factores como los arreglos políticos y administrativos nacionales también deben ser incorporados, entre otros, tradiciones estatales, arreglos constitucionales, estructura burocrática y cultura política, pues ellos, sin duda, afectan la gestión de políticas públicas en las redes (John y Cole, 2000). Estos puntos, aunque no son desarrollados a profundidad en la presente reflexión, son referenciados de diversa manera en la última parte cuando se presenta la experiencia de los casos de Antioquia y Medellín, en la hechura —diseño y formulación— de políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia.

1.3 Redes de política pública y gobernanza local

Movido fundamentalmente por cambios en el entorno político y social, el aparato conceptual de la Ciencia Política ha experimentado ajustes e innovaciones, y en este sentido uno de los más significativos ha sido el cambio de paradigma desde el control jerárquico hasta la coordinación horizontal de los procesos públicos. Este cambio también ha traído consigo una evolución desde los estudios centrados en el Estado, como actor preponderante de las decisiones públicas, hacia un enfoque policéntrico en el cual los acuerdos informales y las relaciones interorganizacionales tienen un significado destacado (Petrizzo, 2003).

En medio del cambio, se discuten los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. *La gobernabilidad* hace referencia al conjunto de instrumentos y capacidades de las que dispone el Estado para gobernar, mientras que *gobernanza* es un concepto más amplio que implica la posibilidad de inclusión de actores sociales y privados dentro de las tareas gubernamentales, por lo que también se le conoce como “gobierno en red”. La gobernanza implica que la democracia la dirige un *sistema de gobierno*, no un *sujeto de gobierno*, quien, en últimas, es necesario pero no suficiente para gobernar (Aguilar, 2005). Siguiendo al mismo autor se puede afirmar que la gobernanza se ocupa del *proceso de gobierno* cuando tiene en cuenta *las prácticas directivas*, al tiempo, se ocupa del *gobierno como institución* cuando tiene en cuenta las *capacidades directivas*.

Para algunos autores, las redes de política pública reflejan un cambio en la relación entre el Estado y la Sociedad, no existiendo una separación estricta entre las dos: “En lugar de emanar de una autoridad central, sea ésta

el gobierno o el legislativo, la política hoy es, en efecto, hecha en un proceso que involucra una pluralidad de organizaciones tanto privadas como públicas". Por esto es que "[...] la noción de 'red de política pública' no representa tanto una perspectiva analítica nueva, sino señales de un cambio real en la estructura de la política" (Mayntz 1994, p. 5, citado por Zurbriggen, 2006).

Para otros autores (Hirst, 2000; Petrizzo, 2003), por el contrario, el gobierno continúa distribuyendo poder y responsabilidades, sigue siendo el foco de la identidad política, y es la institución principal de la legitimidad democrática, y como tal, sus decisiones son tomadas como confiables por otras entidades. Las agencias del Estado también se basan en mandatos legales, pueden reunir recursos financieros, y tienen la capacidad de dar forma a determinados programas.

Los autores mencionados nos reafirman que el paso de los estudios *centrados en la acción de gobierno* a estudios *centrados en las relaciones*, no puede olvidar que el Estado continúa siendo un actor relevante en las redes de política pública ya que: a) La autorregulación social de la que se encargan las redes, tiene lugar bajo unas normas establecidas desde el Estado, vinculando así su control jerárquico con la autorregulación social; b) es el Estado quien, en última instancia, legitima las decisiones públicas; c) el Estado sigue reservando para sí la posibilidad de actuación legal en aquellos ámbitos cuyos actores no hayan alcanzado acuerdo. La naturaleza especial de estos instrumentos incluye frecuentemente normas legales especiales para la implementación de las políticas públicas; d) cuenta con el monopolio de la violencia. Por último, el desempeño del sector público está sujeto a la legitimación política y democrática (Tanja, 2003).

En la reflexión que aquí interesa destacar, no se presupone que, aun reconociendo que la "gobernanza en red" representa una manera de relacionamiento distinto entre Estado y sociedad, los organismos públicos sean un actor más de la red. Más allá de poseer ciertos recursos, el gobierno tiene que hacerse cargo de tareas especiales, basadas en los principios de representación del interés público o la salvaguarda de valores democráticos, esto es, que el sector público tiene especiales responsabilidades para ciertas tareas.

Así mismo, y sobre todo, interesa ahora destacar que las redes aportan *mecanismos más democráticos de decisión y control social*, es decir, la estructura de la red establece restricciones a los actores. Esto quiere decir que el Estado se ha visto obligado a reconocer un rol más activo a otros actores (asociaciones civiles, empresas, ciudadanos, organizaciones internacionales

y no gubernamentales) en la definición de las políticas públicas, en particular aquellas que tienen que ver con el bienestar de los ciudadanos.

Esta agrupación de los actores en la red favorece la aceptación de las políticas elaboradas, su implementación y evaluación. Más aún, “*la gobernanza es factible sólo en las redes de políticas*” (Hirst, 2000, p. 20). En el mismo sentido, la toma de decisiones, como construcción democrática es el aspecto más importante del proceso, por encima inclusive de los resultados obtenidos, siendo la construcción colectiva y políticamente regulada de las decisiones lo que fortalecería los *efectos políticos democratizadores* de una “*gobernanza en redes de política pública*”.

En la medida en que los varios niveles territoriales otorgan complejidad, dinámica y diversidad a la hechura de políticas, las redes de política pública se ofrecen a sí mismas como solución a varios problemas, no sólo son capaces de reunir los recursos políticos ampliamente dispersos, y de permitir la inclusión de una gran variedad de actores distintos; lo que hace a las redes de política pública especiales es que proveen una arena para superar las situaciones de estancamiento y los problemas de la acción colectiva. Así, la gobernanza mediante redes de política pública es un espacio donde los ciudadanos piensan y examinan sus asuntos comunes, y por lo tanto es un escenario institucionalizado de interacción de intereses.

[90]

2. Recontextualización: ¿redes de política pública y gobernanza local en las condiciones de América Latina y Colombia?

En América Latina y Colombia, gobernabilidad y gobernanza se emplean ampliamente cada vez que se trata de: a) analizar la acción y el modo de gobernar, b) la interacción entre gobernantes y gobernados, y c) lo político en el plano territorial (local, nacional, global) (Base de Datos internacional del IRC).

En este sentido, la discusión global de la gobernanza constituye, sin duda, una oportunidad para promover una comprensión de la política colombiana que la saque de la “anomalía” y la sitúe en un marco amplio que tenga en cuenta las transformaciones históricas de la regulación política y de las relaciones gobernantes-gobernados.

El análisis que se pretende hacer, desde la perspectiva que supone el contexto de América Latina y Colombia, es el mismo que pueden compartir muchos países en otros continentes. En él se reconoce la existencia, incluso la coexistencia, de diversos tipos de redes políticas: redes de clientelismo

político; redes que llamaremos “sociobélicas” y que hacen referencia a las formas múltiples de intermediación social, económica y política detectadas por la presencia de actores armados ilegales, una de cuyas expresiones, la parapolítica, es significativa en el caso colombiano; y finalmente, redes comunitarias y sociales, dentro de las cuales se destacan las redes de política pública y gobernanza local.

2.1 Redes de *clientelismo político*

En regímenes presidencialistas, con estados potencialmente fuertes, con una acción gubernamental basada en la acción de la mayoría y no en la búsqueda del consenso, hay poco espacio para la institucionalización de redes políticas en las que participen actores con diversos intereses. Al menos de manera formal. Sin embargo, existen otras redes políticas. A lo largo y ancho de los países latinoamericanos, por ejemplo, puede observarse una clara vinculación de determinados intereses económicos con determinadas posturas políticas, y de determinados actores políticos, a título individual con intereses económicos objetivamente identificables, a través de nexos familiares o empresariales (Petrizzo, 2003, p. 4).

Siguiendo la tipología de Guillermo O’Donell, citado por la autora, se habla de las democracias con ciclos legislativos y electorales claramente definidos y con un profundo arraigo del clientelismo, las cuales se corresponden con las *poliarquías informalmente institucionalizadas*. En estos casos, no basta una institución electoral medianamente estable, pues la estructura gubernamental no goza ni de independencia ni de prestigio, pero tampoco sus actores se consideran con la obligación de ser responsables ante los electores. En toda estructura formal conviven relaciones formales con aquellas informales establecidas entre sus miembros, por esto, no es privilegio de contextos con una institucionalización informal (Petrizzo, 2003, p. 5).

Lo anterior no es más que el reconocimiento de la importancia del intercambio de recursos en contextos informalmente institucionalizados, y llevados a cabo por redes políticas o actores corporativos que adquieren gran poder en virtud de su pertenencia a ciertas organizaciones e instituciones políticas. Además, dependiendo de los entornos políticos en los cuales funcionan, comunidades políticas y redes de política, funcionan como acuerdos extraconstitucionales de hechura de políticas públicas entre representantes de gobiernos y grupos clientelares, como forma de reducir los costos de transacción de los proyectos sociales, y de elevar el rédito político de los mismos (Petrizzo, 2003, p. 6).

2.2 Redes políticas *sociobélicas*

Recientemente se observa un interés renovado por el estudio de redes políticas que subyacen a la estructura institucional. Aunque no en todos los casos, se trata de análisis de redes políticas en contextos informalmente institucionalizados.

En Colombia, según estudios del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), al hablar de gobernabilidad, de la voluntad o los esfuerzos institucionales por “modernizar” o hacer más efectiva la acción estatal, no pueden pasarse por alto las *lógicas locales y menos estatalizadas* que rigen la vida política en amplios territorios del país. Entre estas lógicas menos estatalizadas se destacan los efectos perversos de la descentralización que, “en vez de mejorar la gobernabilidad local, acercar el estado a las comunidades y pacificar la sociedad, como se esperaba, favoreció el clientelismo, aumentó la violencia política local y dotó de nuevos recursos a los actores armados ilegales colombianos” (Base de Datos Internacional del IRC).

2.3 Redes de acción política comunitaria y social

[92]

En los últimos tiempos, sin embargo, en algunos países latinoamericanos, pareciera observarse una corriente de organización de la acción colectiva vía *redes de acción política comunitaria*, en copresencia y/o coexistencia con las dos formas descritas anteriormente.

De estas redes, aquellas articuladas con las discusiones sobre gobernanza, han llevado al concepto de “gobernanza en red”. Antes que discusiones teóricas están haciendo referencia a transformaciones históricas en diversos contextos, a las condiciones cambiantes en las democracias modernas, de las cuales hace parte América Latina y Colombia (Navarro, 2006). Entre estos cambios, el mismo autor destaca: el fortalecimiento de la sociedad organizada, caracterizada por el aumento en cantidad e importancia de los actores colectivos; una creciente diferenciación funcional en el Estado; la creciente intervención y descentralización del Estado en la producción de políticas; nuevos constreñimientos a la autonomía del Estado por las organizaciones supranacionales y subnacionales.

En el contexto de América Latina, en especial, interesan los planteamientos de Aguilar (2007, p. 8), que afirma, en sentido estricto, que la gobernanza es un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad,

su carácter de sistema, y que ha dado pie al concepto de “gobernanza por redes” o “gobernanza participativa” (UNCEPA/ UNDESA), que en razón de la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad. Afirma el autor:

Las evidencias disponibles conducen a sostener la hipótesis de que la gobernanza tiene su factor causal crucial en las reformas institucionales, fiscales, políticas, administrativas y económicas que nuestros países han llevado a cabo en el cambio del siglo XX, [y en marcha en el XXI], a fin de ser viables, justos, seguros, prósperos, aún si son reformas inconclusas. La nueva gobernanza sería el resultado de lo que los gobiernos emprendieron para reconstruir su capacidad directiva y lo que numerosos grupos ciudadanos, con el ímpetu de la democracia, emprendieron para tener voz y participar en la deliberación de los asuntos de la realidad pública y tener control sobre su conducción (Aguilar, 2007, p. 9).

3. Políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local. La experiencia de diseño y formulación de políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Antioquia y Medellín

[93]

Parece indispensable, antes de continuar, dejar sentadas algunas advertencias sobre la situación de Colombia. En primer lugar, admitir con honradez intelectual un panorama adverso para la democracia, no sólo en su funcionamiento, con la predominancia de redes políticas clientelistas y sociobélicas, entre las cuales se destacan las “redes de la parapolítica”², sino en las posibilidades de su análisis. En segundo lugar, no obstante lo anterior, justificar como una postura académica, ética y política, el deber de luchar “*contra el desperdicio de la experiencia*”, como diría Boaventura de Sousa Santos.

Es por esto que reconocemos la importancia de un análisis sobre la experiencia de diseño y formulación de políticas públicas territoriales sobre desplazamiento forzado en Antioquia y Medellín; experiencias, también regionales y locales, pero que buscan argumentos y justificaciones válidas como redes de política pública y gobernanza, con efectos políticos potencialmente diferentes para la democracia local.

² Se pueden consultar, entre otros, los estudios de la Misión de Observación Electoral (MOE) sobre los procesos electorales regionales y locales, en el período 2002-2007, en Colombia.

3.1 ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de políticas públicas territoriales?

En un intento por superar las simplificaciones del debate sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad (a favor o en contra), en este artículo se ha pretendido articular la hechura de políticas públicas territoriales con el concepto de redes de política pública y el de gobernanza local, para especificar las condiciones bajo las cuales actores *subnacionales territoriales* pueden ganar influencia en la hechura de políticas públicas. Para este propósito, habría que empezar por poner en cuestión afirmaciones del tipo que sostiene, por ejemplo, que el diseño de las políticas públicas debe estar concentrado —de manera exclusiva— en el nivel nacional, bajo el argumento de garantizar el “interés nacional”. También aquellas otras según las cuales, es en la implementación y la evaluación de las políticas públicas, donde pueden participar los niveles territoriales. Se trata de proponer, más bien, la corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales, desde el primer ciclo de la política pública, el de la formación de agenda y, sobre todo, en el diseño y formulación.

[94] En efecto, el territorio aparece hoy como la instancia social, económica e institucional a la cual se puede referir el proceso de políticas públicas. El punto de partida es el reconocimiento de la lógica de proximidad del tratamiento de las necesidades locales y regionales, que otorga claras ventajas a los actores locales o regionales para su enfrentamiento, pero al tiempo, el reconocimiento de que estos problemas les son propios y que son de su competencia y responsabilidad.

En esta perspectiva, la hechura de políticas públicas territoriales recoge los siguientes criterios:³

- a. La valoración de los activos territoriales, sus dinámicas multi-dimensionales, el reconocimiento de los entornos culturales y sociales, sus ventajas comparativas y competitivas, y más aún, sus visiones y proyectos como territorio.
- b. La posibilidad de acercar escenarios en las esferas pública, privada, social y comunitaria, de tal manera que haya articulación de políticas entre instituciones y entre niveles territoriales.

³ En este punto recogemos, sin comillas, los planteamientos de Ana María Echeverri (2008, pp. 23-24).

- c. Reconocer además del alcance de las metas y objetivos de las políticas, que éstas se diferencian en su ámbito de cobertura y en el tipo de actores responsables de su formulación, implementación y evaluación.
- d. Introducir un criterio territorial en la formulación de las políticas, puede llegar a facilitar la implementación a todos los niveles, tanto entre sectores como entre ámbitos territoriales, y favorecer estructuras de coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiaridad.
- e. Asumir el desafío de las políticas públicas territoriales en la *construcción de una institucionalidad con autonomía territorial*, que brinde la posibilidad de asumir la responsabilidad de su propio desarrollo, con definición de metas cercanas a la realidad local y el protagonismo de los actores directamente involucrados.
- f. El territorio permite la concreción de las visiones de futuro y de sus potencialidades, también provee un escenario de mayor viabilidad para las negociaciones que forman parte del ejercicio político. Ofrece la posibilidad de comprender de mejor forma las estructuras de gestión, permite el manejo de información, la difusión de sistemas de innovación y la participación social directa. De esta forma el territorio aparece como un escenario natural de articulación, por medio de la identificación de proyectos estratégicos regionales o locales, de las potencialidades endógenas de llevarlos a cabo y de la integración de las acciones de la política pública.
- g. En esencia, el territorio es el estructurante de la política pública, por ello son evidentes sus ventajas, al posibilitar el descubrimiento de áreas de sinergia, potenciar las iniciativas de redes de política públicas, la toma de decisiones a nivel territorial y el control social. También reducir los costos de transacción de la política.
- h. Esto da lugar a procesos de construcción de pactos negociados —corresponsables— de gestión de las políticas entre el Estado central y los territorios, entre las diferentes políticas sectoriales y entre los actores públicos, privados, sociales y comunitarios. Los componentes de las políticas y de la inversión sometidos a estos procesos pactados de asignación de recursos, encuentran en la participación social un carácter de legitimidad política que los valida.

3.2 Las políticas públicas territoriales sobre desplazamiento forzado en Antioquia y Medellín: los aprendizajes colectivos

La experiencia de diseño y reformulación de políticas públicas territoriales en Antioquia y Medellín, se resume en las siguientes hipótesis y sus correspondientes alternativas.

3.2.1 Las hipótesis identificadas en el proceso⁴

Se trata de evaluar críticamente los hábitos de pensamiento y las prácticas asociadas a la llamada “incidencia en políticas públicas”, en la medida que ésta ha sido reducida a la participación en los procesos de evaluación —cuarto ciclo— de las políticas públicas. En efecto, la participación ciudadana ha sido sistemáticamente limitada a procesos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas, control social y veeduría ciudadana, lo cual es evidentemente insuficiente. El interrogante que queda abierto en estos casos es: ¿hasta qué punto los resultados de esta participación ciudadana, reducida de esta manera, está siendo capitalizada políticamente más como mecanismo de gobernabilidad local que como catalizador de la gobernanza local en sentido político democratizador?

[96]

En este sentido, nunca se ha hecho públicamente el cuestionamiento respecto a que los principales problemas de la política pública sobre desplazamiento forzado, puedan estar en la manera como se ha identificado y representado el problema, con sus respectivas implicaciones en la manera como no llega, o llega distorsionadamente, a la agenda pública, gubernamental y estatal con sus correspondientes diseños conceptuales, normativos, programáticos, institucionales y presupuestales, igualmente distorsionados. Por esto se afirma que los problemas de la política pública sobre desplazamiento forzado se ubican en las características de las fases uno y dos (formación de agenda y diseño y formulación) más que en las fases tres y cuatro, implementación y evaluación.

El estilo centralista de hechura de políticas públicas, monopoliza los diseños institucionales de los ciclos enunciados de una política pública, sin tener en cuenta consideraciones especiales sobre las características de los territorios, sus diferencias políticas, socioeconómicas, culturales o institucionales. Se

⁴ Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Informe Final: “Inscripción del desplazamiento forzado en la agenda pública y gubernamental en el Departamento de Antioquia”. Diciembre de 2006; Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Informe final: “Inscripción del desplazamiento forzado en la agenda pública y gubernamental en la ciudad de Medellín”. Noviembre de 2007.

evidencia, de esta manera, el círculo vicioso centralista que transfiere la responsabilidad y las consecuencias negativas de diseños centralizados inadecuados a los entes territoriales, sin permitirle a las regiones y localidades ganar legitimidad, equidad, eficacia y eficiencia en las políticas públicas que han tenido que implementar, sin haber participado de la identificación de los problemas públicos objeto de las políticas y, mucho menos, del diseño y formulación de ellas. Por supuesto, a la hora de la evaluación, toda la carga negativa recae sobre los implementadores, haciéndolos, al mismo tiempo, responsables por los resultados.

3.2.2 El diseño y reformulación de políticas públicas territoriales como alternativa

La situación descrita anteriormente, es la que ha puesto en cuestión —sin que se entienda confrontación— la experiencia de Antioquia y Medellín a la hora de hacer nuevos diseños y reelaboraciones de *políticas públicas territoriales sobre desplazamiento forzado*, en estricto cumplimiento de un enfoque diferencial territorial⁵. La experiencia ha permitido destacar tres elementos: a) la elaboración de un diseño conceptual-técnico-metodológico que incorpora el marco normativo nacional e internacional; b) la construcción de alternativas y decisiones colectivas para superar las limitaciones y potenciar las oportunidades de inscripción en la agenda pública departamental y municipal, que parten de unos diagnósticos de los problemas institucionales, de enfoque, programáticos y financieros de la política pública nacional; c) la generación de acciones colectivas y de movilización de los diferentes actores, gubernamentales, no gubernamentales, internacionales, academia y las propias organizaciones de la población afectada, las cuales permiten procesos de toma de decisión.

[97]

3.2.2.1 Diseños conceptuales-técnicos-metodológicos para políticas públicas territoriales

Los cuales asumieron como marco conceptual, normativo y político el enfoque de derechos (el poder simbólico expresado en el valor de la dignidad y la justicia en un Estado social y de derecho), teniendo en cuenta, en su diseño conceptual-técnico-metodológico, los componentes que se describen a continuación.

⁵ Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. “Lineamientos de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Antioquia”, 2006; “Lineamientos de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Medellín, 2007.

- **Marco conceptual.** Enfoques y conceptos básicos de la política pública. Necesidad y posibilidad del enfoque de derechos: reconocimiento de las víctimas como sujetos sociales de derechos; universalidad, indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos; lugar estatal de la garantía de derechos; necesidad y posibilidad de un enfoque de política pública: los ciclos de la política pública; la política pública como instrumento de realización de derechos, la hechura de la política pública como *proceso de selección de opciones y toma de decisiones*.
- **Marco normativo.** Referentes normativos nacionales e internacionales. Antecedentes del orden internacional: principios rectores, parámetros internacionales de verdad, justicia y reparación; antecedentes del orden Constitucional: artículos de la Constitución. Sentencias de la Corte Constitucional, Autos; Antecedentes del orden nacional: Ley 387 de 1997, Documentos CONPES, planes de acción, Plan Nacional de Desarrollo; Antecedentes del orden Departamental: Ordenanza 06 de 2006, PIU Departamental; Antecedentes a nivel municipal: Decretos, Proyectos de Acuerdo.
- **Alcance de la política pública.** Alcance poblacional: Población desplazada; población afectada por el desplazamiento; población en situación de desplazamiento; población en condición de desplazamiento. Población desplazada intraurbana; alcance territorial: Departamento, Área Metropolitana, municipio, comunas, corregimientos, asentamientos de población desplazada, coordinación con lo nacional y departamental; temporalidad: tiempo de ejecución, proyecciones de la política; alcance sectorial: atención inmediata, salud, educación, capacitación, empleo, proyectos productivos, vivienda, tierras, atención psicosocial, alimentación y nutrición, capital humano público (participación efectiva) restitución, compensación, rehabilitación, medidas de alcance general (VJR), garantías de no repetición; alcance institucional: relación en y con el Sistema Nacional y con el Sistema Departamental: alcances y límites en relación con enfoque y objetivos de la política pública nacional y departamental; alcances y límites de las condiciones institucionales locales, departamentales y nacionales.
- **Objetivos de la política pública (concreción del enfoque de derechos).** General y Específicos: derecho al no desplazamiento forzado / objetivos en prevención; derecho a la protección durante el desplazamiento forzado; derecho a la atención humanitaria de

emergencia/ Objetivos en atención inmediata-atención humanitaria de emergencia-período de transición al restablecimiento y la reparación; derecho al reconocimiento como sujeto de derechos / organización-participación-representación de la población; derecho al restablecimiento / objetivos en restablecimiento; derecho a la reparación / objetivos en reparación.

- **Marco programático.** Líneas estratégicas. Prevención: alcances y límites en prevención; protección: alcances y límites en protección; reconocimiento: alcances y límites en reconocimiento; atención humanitaria: alcances y límites en atención humanitaria; restablecimiento: alcances y límites en restablecimiento; reparación: alcances y límites en reparación; planes, programas y proyectos. Formulación programática de las líneas estratégicas a ser integradas en el PIU con proyectos estratégicos: programas en prevención, programas en protección, programas en AHE, programas en reconocimiento, programas en restablecimiento, programas en reparación; estrategias transversales: sistematización e investigación, formación y capacitación, comunicación y difusión, caracterización y diagnóstico participativo, sistema de información, monitoreo y evaluación, diagnóstico, ajuste y fortalecimiento institucional.
- **Marco institucional.** Actores de la decisión y responsabilidades, con y sin obligación legal. Estatales, gubernamentales, públicos, privados, comunitarios (obligados, afectados, interesados). Sistema municipal de atención integral: papel del municipio: alcaldía y secretarías municipales y departamentales; instancias de control y protección de derechos: papel del Ministerio Público; descentralización: papel de las Unidades Territoriales de Acción Social; coordinación interinstitucional: papel de Comité Local y Departamental; organizaciones sociales y no gubernamentales, participación y representación de la población desplazada; actores y responsabilidades por fase de atención: actores y responsabilidades con y sin obligación legal en prevención; actores y responsabilidades con y sin obligación legal en atención humanitaria de emergencia; actores y responsabilidades con y sin obligación legal en reconocimiento (sujetos de derecho); actores y responsabilidades con y sin obligación legal en restablecimiento; actores y responsabilidades con y sin obligación legal en reparación; escenarios político-administrativos de decisión política, coordinación interinstitucional y deliberación pública: espacios públicos y políticos, comité local, comité departamental, alcaldía, gobernación,

concejo municipal, asamblea departamental, participación y representatividad de la población y sus organizaciones, papel de los medios de comunicación.

- **Marco presupuestal:** financiación: estimativo de costos de atención; entidades financiadoras.
- **Propuesta de soporte normativo:** ordenanza departamental o acuerdo municipal.

Diseños que pretenden ser una respuesta institucional y social al Estado de Cosas Inconstitucional respecto a la problemática del desplazamiento forzado en Colombia, en una perspectiva de soluciones duraderas. Esto, en la medida en que se pretende ir más allá de coyunturas de agudización del problema social, y de gobiernos y planes de desarrollo de una administración particular. En estos procesos siempre son importantes, ante todo por las oportunidades de acción colectiva que puedan potenciar, los proyectos normativos, tales como ordenanzas departamentales o acuerdos municipales.

3.2.2.2 Ejercicios de democracia participativa funcionando como red de política pública

[100]

El proceso inició con la reconstrucción de la experiencia de las instituciones y las organizaciones, tratando de recuperar la *memoria institucional* en torno a los referentes específicos y temáticos, normativos, conceptuales, programáticos y presupuestales. A partir de lo realmente existente (lo dado), se avanzó en la contrastación crítica con base en el enfoque de derechos (el ideal).

En otros análisis realizados en algunos países de América Latina, se habla de cómo el proceso involucra a los interesados y a los afectados en la política pública. En nuestro caso, vale decir, se hace igual énfasis en los actores obligados (Gobierno y Estado), en distintos niveles intergubernamentales y de diferentes ramas del poder público, ejecutivo, legislativo, judicial, ministerio público. Se involucraron ciudadanos conocedores e interesados en los problemas, y los afectados (la población en situación de desplazamiento) con sus necesidades y propuestas, lo cual significó, al menos, una experiencia distinta, respecto a lo realizado históricamente en el Departamento y el Municipio.

En Antioquia y Medellín participaron instancias gubernamentales con responsabilidad en la prevención y atención al desplazamiento forzado,

los comités departamental y municipal, Acción Social, organizaciones de cooperación internacional, entre otras, ACNUR y la Organización Internacional de Migraciones, organizaciones no gubernamentales, instituciones del Ministerio Público, Defensoría Regional y Personería; la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal, y las organizaciones de población desplazada y representantes de las Mesas Departamental y Municipal, junto con el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

El proceso participativo de selección de opciones se hizo mediante una metodología de “seminarios-taller” en donde se involucraron todos los actores mencionados, para producir los insumos y acuerdos sobre los distintos componentes de la política enunciados anteriormente: marco conceptual, normativo, programático, institucional, presupuestal.

A partir de los acuerdos, este estilo procesual de toma de decisiones, —*decisiones blandas*— allana el camino para la toma de decisiones —*decisiones duras*— por parte del nivel ejecutivo departamental (Gobernación), y municipal (Alcaldía), quienes abanderan las propuestas de política pública para su aprobación en la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal como Ordenanza 06 de 2006 y Acuerdo Municipal 049 de 2007, respectivamente, dándole un soporte normativo obligatorio y vinculante a las políticas públicas territoriales.

[101]

Un estilo territorial de elaboración de políticas públicas, incluyendo lo nacional, puede dar lugar a una *red de política* con un determinado número de actores, quienes elaboran las políticas en un área particular, ejerciendo las posibilidades de la autonomía territorial. Por tanto, puede hablarse de toma de decisiones, en el nivel territorial, en un área de política particular como lo es el desplazamiento forzado. El enfoque de redes, así, resalta las potencialidades del *estilo territorial de elaborar políticas públicas*.

3.2.2.3 Procesos políticos de toma de decisión que favorecen la “gobernanza local en red” con efectos políticos democratizadores

Lo que se pone en juego a la hora del diseño y formulación de políticas públicas es su sentido político, por el papel que juegan los actores y el juego de relaciones de poder entre ellos a la hora de la definición de problemas públicos, de la elección de opciones para su solución y de la toma de decisiones.

Por contraste con otros programas de política pública (por ejemplo los presupuestos participativos en América Latina), la red de política pública

sobre desplazamiento forzado que pretendemos analizar, no parte de un diseño institucional formal desde los gobiernos departamental o municipal. Puede hablarse de “iniciativas informalmente institucionalizadas”, en un sector específico como el desplazamiento forzado, que generaron redes de política pública menos jerárquicas y con interdependencias en los ciclos de formación de agenda y hechura, pero también bajo el supuesto de su continuidad en los ciclos de implementación y evaluación.

En la perspectiva que aquí se propone, interesa tanto el análisis de la capacidad estatal y gubernamental como la construcción más horizontal del interés público. En el primer eje analítico, se llama la atención sobre los patrones de desempeño institucional sobre los cuales descansan las políticas públicas y que explican la *eficacia y legitimidad de la acción gubernamental* en los diversos campos y arenas de la acción pública. Aquí se analizan los recursos, dispositivos y capacidades, de los que disponen los gobiernos para elaborar e implementar políticas públicas y *procesos de cambio institucional*, tratando de identificar y comparar las fortalezas y las debilidades del desempeño gubernamental en diversos momentos.

[102] El segundo eje analítico, en cambio, llama la atención sobre la necesidad de no quedarse solo en el análisis de la capacidad política del gobierno e invita a la construcción de un interés público, lo cual significa acuerdos, reglas, e incluso, una política pública que facilite la creación de un marco institucional favorable a la cooperación entre los actores, y a la integración de un verdadero Sistema Territorial de Atención Integral al Desplazamiento Forzado (STAIDF).

Sin esta reconstitución del interés público sería difícil pensar en políticas públicas que descansen no solamente en la legitimidad de origen (de políticas públicas aprobadas mediante ordenanza departamental o acuerdo municipal) sino en su capacidad de lograr comportamientos y acciones cooperativos en diversas arenas de la acción pública, para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población, y así, lograr la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, en la política sobre desplazamiento forzado en Colombia.

4. A modo de conclusión: análisis de políticas públicas territoriales como redes de política pública

El análisis de *redes de política pública*, pone de manifiesto una manera diferente de indagar sobre los actores y la toma de decisiones en el proceso de hechura de políticas públicas. Esto sugiere la necesidad de ir más allá de la reducción de la democracia participativa a la participación en procesos

de planeación o en procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas. Para esto, en el presente artículo, se expuso la importancia de incidir directamente en los dos primeros ciclos de la política: la formación de agenda y el diseño y formulación. Pero además se insiste en que el diseño de políticas públicas territoriales, *podría tener* efectos democratizadores sobre los procesos de gobernanza local.

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

Podría afirmarse, en suma, que cuando las políticas públicas locales transitan de un énfasis estrictamente gubernamental (gubernabilidad) a un énfasis más *público* y *en red* (gobernanza), en el sentido en que la construcción de la agenda pública y el diseño y aplicación de políticas se hace con una mayor influencia e incidencia de actores sociales, no gubernamentales, académicos y privados, entonces, podría suponerse razonablemente, que tal énfasis más público, *puede tener* un “efecto político democratizador” que incide directamente en la generación de cambios en los estilos de diseño, formulación e implementación de políticas públicas.

Esto es lo que sigue en juego en la experiencia de Antioquia y Medellín. Se trata, en todo caso, de una agenda de investigación apenas iniciada, y que deberá ser contrastada y comparada con otras experiencias en Colombia y otros países de América Latina y el mundo.

Referencias bibliográficas

1. Aguilar, Luis Fernando. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia*, 39, CLAD, Caracas, pp. 1-15.
2. Aguilar, Luis Fernando. (1992a). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.

3. Aguilar, Luis Fernando. (1992b). *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa.

4. Base de Datos internacional del IRC. Disponible en: <http://www.intitut.gouvernance.org/>. (Consultada el 31 de agosto de 2008)

5. Cano, Luisa Fernanda. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 32, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 147-177.

6. Departamento de Antioquia. Ordenanza 06 de 2006. Asamblea Departamental.

7. Municipio de Medellín. Acuerdo 049 de 2007. Concejo de Medellín.

8. Echeverri, Ana María. (2008). Red de políticas públicas. Una mirada territorial a la gestión pública. En: *I Congreso Nacional de Ciencia Política en Colombia*, Bogotá, Colombia, pp. 1-35.

9. Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. En: Pierre, J. (Ed.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. pp. 13-35.

10. Naranjo G., Lopera J. E. y Granada, J. G. (2006, 2007). *Lineamientos de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Antioquia y Medellín*. Medellín: Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos.

11. Navarro, Alejandro. (2006). *Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad. Documento de Trabajo número 4*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

12. Nelson, Brenda Jay. (2001). Políticas públicas y administración: una visión general. En: Goodin, R. y Klingemann, H. D. *Nuevo Manual de Ciencia Política*. España: Istmo.

13. Parra, Esther. (2003). El Estado en acción: la aplicación de un modelo de análisis de políticas públicas. *Reflexión Política*, 9, Universidad Autónoma de Bucaramanga, pp. 102-112.

14. Petrizzo Páez, M. (2003). *Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes políticas*. Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid: Programa de Gobierno y Administración Pública.

15. Porras, José I. (2001). *Policy Network* o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos*, 57, pp. 721-745.

16. Roth Deubel, André Noël. (2004). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

17. Tanja A. Börzell. (2003). ¿Qué tienen de especial los *Policy Networks*? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. Departamento de Ciencias Sociales y Políticas del Instituto Universitario Europeo en Florencia.

18. Tarrow, Sidney. (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. España: Alianza.

19. Zurbriggen, Cristina. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Ciencia Política*, 26 (1). Uruguay, Universidad de la República, pp. 67-83.