



Título: Jaguar

Técnica: Acuarela

Dimensión: 45 x 30 cm

EL DERECHO COMO RECURSO ESTRATÉGICO CON FUNCIÓN LEGITIMADORA, DISTRIBUTIVA Y EMANCIPADORA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES: LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN*

* Este artículo recoge resultados parciales del proyecto de investigación *Políticas públicas territoriales en Medellín, actores, recursos y oportunidades. Las políticas públicas de desplazamiento forzado, y de las diversidades sexuales y de género*. Financiado por el CODI y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Coordinador: James Gilberto Granada Vahos, Co-investigador: Jonathan Alejandro Murcia, Estudiantes en formación: Jhony Alexander Tamayo, Gloria Andrea García y Carlos Andrés Olaya. Así mismo retoma discusiones presentadas en el Séptimo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), realizado en la Universidad de Los Andes (Bogotá) entre el 25 y 27 de septiembre de 2013, y en el Primer Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP), organizado en colaboración con la Universidad de Guanajuato y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, entre el 26 y 28 de agosto de 2013.

Fecha de recepción: septiembre 2 de 2013

Fecha de aprobación: octubre 22 de 2013

**EL DERECHO COMO RECURSO ESTRATÉGICO
CON FUNCIÓN LEGITIMADORA, DISTRIBUTIVA Y EMANCIPADORA
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES: LA POLÍTICA PÚBLICA
DE DESPLAZAMIENTO FORZADO DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN**

Jonathan Alejandro Murcia **

James Gilberto Granada Vahos ***

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar el derecho como un recurso empleado por los actores político-administrativos y sociales estratégicamente y con diversas funciones sociales en las políticas públicas territoriales, tomando como caso de análisis 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.

Palabras clave: Derecho como recurso, política pública, desplazamiento forzado, actores, recursos.

**THE LAW HOW STRATEGICALLY RESOURCE WITH A LEGITIMATING
FUNCTION, DISTRIBUTIVE AND EMANCIPATOR IN THE TERRITORIAL
PUBLIC POLICIES: FORCED DISPLACEMENT PUBLIC POLICY
IN MEDELLÍN MUNICIPALITY**

ABSTRACT

This paper tries to analyze the law how a resource used by the political-administrative and social actors, strategically with many social functions in the territorial public politics, taking the Prevention of the forced displacement, the protection, recognition, restoration, and reparation to the population affected by the forced displacement public policy in Medellín municipality.

Key words: Law like resource, public policy, forced displacement, actors, resources.

** Politólogo. Investigador Asociado al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Docente del Pregrado en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. maquiavelo_184@hotmail.com

*** Profesor e Investigador del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Magister en Ciencias Políticas. Jamesgranada1@gmail.com

EL DERECHO COMO RECURSO ESTRATÉGICO CON FUNCIÓN LEGITIMADORA, DISTRIBUTIVA Y EMANCIPADORA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES: LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se expresan resultados parciales del proyecto de investigación “Políticas públicas territoriales en Medellín, actores, recursos y oportunidades. Las políticas públicas de desplazamiento forzado, y de las diversidades sexuales y de género” financiado por el Instituto de Estudios Políticos (en adelante IEP) y el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia. También se apoya en la trayectoria investigativa y técnica sobre el tema de las políticas públicas de la Línea de Investigación en Migraciones, Fronteras y Reconfiguraciones Políticas (en adelante LMFRP) del Grupo de Investigación Estudios Políticos (en adelante GIEP) del IEP.

Se plantea como objetivo de este artículo analizar el derecho como un recurso estratégico y con funciones sociales a disposición de los actores en las políticas públicas territoriales, tomando como caso de análisis 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).

El artículo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se desarrollan las categorías de análisis: políticas públicas, políticas públicas territoriales, actores, actores político-administrativos y actores sociales, recursos y el derecho como recurso con funciones sociales, las cuales se nutren de contenido conceptual por medio de autores como Pierre Muller, Jean François Jolly, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Miriam Hinojosa, Ramón Soriano y Julieta Lemaitre. En la segunda parte se desarrolla el análisis sobre cómo algunos actores político-administrativos y sociales de la PPDFM usan el derecho como un recurso estratégico con funciones de legitimación, distribución y emancipación. Finalmente, a modo de conclusión se presentan algunas reflexiones sobre el objeto de estudio, dejando abiertas pre-

guntas de investigación sobre la relación entre derecho y política en el estudio de las políticas públicas territoriales.

1. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

1.1 APROXIMACIONES TEÓRICO- METODOLÓGICAS

Este texto retoma algunas consideraciones metodológicas del proyecto en el que se fundamenta, partiendo especialmente de Giovanni Sartori (2003) se hacen consideraciones para el tema de los conceptos y su operacionalización en la investigación y explica la metodología que acá apenas se esboza pero que ha sido desarrollada y ampliada en la ejecución del proyecto investigativo.

Sartori define lo que es un “concepto” desde un esquema en donde se muestra cómo está estructurado por tres elementos: “palabra, significado y referente”, de allí se sostiene que “1) tenemos en mente *significados*, los cuales 2) se expresan en *palabras*, que a su vez 3) denotan referentes.” (Sartori, 2003, pág. 57), se puede afirmar, para los intereses de este texto, que los conceptos que más adelante se exponen son empíricos en la medida en que contienen referentes que son observables y verificables. Como lo afirma Clara Atehortúa “En este esquema todo concepto necesita explicarse o definirse, es decir, establecer de alguna forma a qué se refiere y cómo y a qué tipo de referentes -situaciones observables- da lugar” (Atehortúa, 2004, pág. 62).

Se tiene que “un lenguaje de observación-descripción es precisamente aquel lenguaje que se plantea el problema de la relación entre significado y referente, y que quiere en verdad “llegar” al referente, “capturar” al referente.” Esto se produce luego de haber reducido la ambigüedad que se presenta entre las pocas palabras y sus muchos posibles significados (Sartori, 2003, pág. 57). Con esto se afirma que el proyecto parte de cierta ambigüedad que, que aunque no ha sido resuelta, para este artículo se reduce en la elección de unos referentes conceptuales delimitados.

Tanto para el proyecto de investigación como para este artículo se han tomado unos conceptos, se han delimitado con las definiciones y se han cruzado, en este caso con un fenómeno empírico concreto, el desplazamiento forzado y la política pública de atención.

El objeto de estudio en el cual se enmarca el presente artículo se basa en tres categorías de análisis: Políticas Públicas, Actores y Recursos, las cuales están contempladas en el sistema categorial del proyecto de investigación “Políticas

Públicas Territoriales en Medellín, Actores, Recursos y Oportunidades. Las Políticas Públicas de Desplazamiento Forzado, y de las Diversidades Sexuales y de Género”. De estas categorías se derivan otras más específicas que hacen parte de la propuesta analítica de este artículo, como son las políticas públicas territoriales, los actores sociales, los actores político-administrativos y el derecho como recurso con funciones sociales. A continuación se hace una presentación más detallada de las categorías de análisis, exponiendo los principales elementos conceptuales y referentes que permiten dotarlas de contenido teórico.

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Construir las políticas públicas como categoría analítica exige tener en cuenta los elementos que la constituyen y que pretenden ser revisados en su operacionalización: variables y descriptores. En ese sentido, requiere encontrar o diseñar una definición acorde a las características que de ella se buscan observar.

La extensa literatura existente sobre políticas públicas permite identificar una cantidad considerable de definiciones sobre lo que puede ser una política pública. Hacer una revisión de este tipo exigiría hacer un estado del arte sobre las definiciones de política pública, lo cual no es objetivo de este artículo, será suficiente con presentar la definición que más se aproxima a los intereses de este escrito, que involucra las demás categorías de análisis que se pretenden abordar.

En este orden de ideas, la definición de política pública que logra vincular los anteriores aspectos es la que ofrecen Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa en su texto “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”. La concepción de las políticas públicas que se tiene retoma algunos elementos de dicha definición, específicamente cuando las ven “como una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían–, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa, 2007, pág. 12).

Esta definición contribuye a resaltar componentes fundamentales que coinciden con la realidad que se pretende abordar, en la cual se hace énfasis en la relación de las políticas públicas con los actores y sus recursos. Ahora bien, hace falta todavía vincular lo anterior con un aspecto central en este artículo: el componente territorial de las políticas públicas.

1.2.1 Políticas Públicas Territoriales

Hablar de políticas públicas territoriales requiere tener presente procesos de transformación del Estado y de la acción pública en las sociedades modernas y complejas. En este campo de discusión son valiosos los aportes que el enfoque francés de las políticas públicas ha brindado para la reflexión sobre la importancia del componente territorial en la acción pública. Aquí se resaltan algunas contribuciones que en esta materia ha hecho uno de los fundadores de la corriente francesa de las políticas públicas: Pierre Muller (Jolly, 2010).

Parafraseando a este teórico francés, la transformación de la acción del Estado va de la mano con los procesos de transformación de las sociedades: de unas sociedades autárquicas tradicionales, muy cercanas todavía al modelo feudal de producción, pasando por una sectorialización de las sociedades modernas, producida por la complejización de las relaciones de producción en el marco de las revoluciones industriales y la profesionalización de la sociedad¹ en pleno auge del sistema capitalista de producción, hasta llegar a las sociedades complejas de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, en las cuales el crecimiento de la historicidad² produce una paradoja con respecto a la incertidumbre sobre el futuro de las sociedades, en la cual se disminuye la incertidumbre relacionada a externalidades³ y aumenta la incertidumbre en relación a la capacidad de la sociedad para actuar sobre sí misma⁴ (Muller, 2006, págs. 38-44).

Para Pierre Muller estos flujos entre la territorialidad, la sectorialidad y la historicidad han introducido cambios en la regulación pública de las sociedades modernas occidentales y, en consecuencia, una transformación en la acción del Estado. Esto tiene una incidencia directa en la forma y el sentido que toman las políticas públicas en las sociedades contemporáneas. En palabras del mismo autor

Numerosas políticas públicas no tendrán otro objeto que la gestión de los desajustes producidos por otras políticas sectoriales: la sociedad sectorial, que está en desequilibrio perpetuo, genera de manera permanente “problemas”, “disfunciones” o “efectos perversos” que deberán, a su turno, ser objeto de políticas públicas. En este sentido, las sociedades modernas se volvieron esen-

-
- 1 En parte producto de la complejización de la división social del trabajo de las sociedades capitalistas.
 - 2 Pierre Muller retoma este concepto acuñado por Alain Touraine en *La Producción de la Sociedad* (1973).
 - 3 Común en las sociedades tradicionales, por ejemplo, frente a eventos catastróficos producidos por la naturaleza.
 - 4 En las sociedades actuales se expresa en la incertidumbre que se genera con respecto a la capacidad del ser humano de actuar sobre su devenir y de generar catástrofes producidas por sus mismas acciones y herramientas, por ejemplo, eventos catastróficos antrópicos o producidos por la misma especie humana.

cialmente sociedades *autorreferenciadas*, lo que significa que deben encontrar en su seno el sentido de su acción sobre sí mismas (Muller, 2006, pág. 44).

De acuerdo con todo esto, ¿qué queda por decir de los territorios ante el ocaso de las sociedades estrictamente territoriales? ¿Qué sentido tiene hablar de políticas públicas territoriales en sociedades altamente complejas, sectorializadas e influenciadas por dinámicas de desterritorialización de los problemas y de la acción pública efectiva, relacionadas con la transformación de la intervención del Estado en contextos de globalización?

Según Muller, es posible hablar de un “redescubrimiento de la dimensión local de lo político” (Muller, 2006, pág. 147) a raíz de la insuficiencia del enfoque sectorializado para asumir los problemas públicos. Según estudiosos de la obra de Muller, como el profesor Jean François Jolly, la crisis de la sectorialidad se manifestó en su carácter vertical, unisectorial y jerárquico, el cual “no da cuenta de las interrelaciones entre sectores que existen en el ámbito local” (Jolly, 2010, pág. 241).

El enfoque sectorializado de las políticas públicas empezó a perder eficacia, dado su énfasis en “la representación corporativista de los intereses de la sociedad” (Muller, 2006, pág. 147). En ese sentido, de acuerdo con el mismo autor, la sectorialización de los problemas públicos resultó limitada para luchar contra asuntos como la pobreza, el empleo, la seguridad del medio ambiente y el urbanismo. En este contexto adquieren relevancia la interpretación local de los problemas públicos y la dimensión local de las políticas públicas.

Tomando algunas ideas de Jolly, esta renovada lógica territorial de las políticas públicas “Es una lógica horizontal, plana, multisectorial, no jerárquica que busca captar una totalidad social en un territorio dado” (Jolly, 2010, pág. 241).

Enfrentar estos retos de la acción pública exige una “dialéctica de los sectores y de los territorios” (Muller, 2006, pág. 147) por medio de la cual se logre una coordinación de los problemas sectoriales con una perspectiva territorial y que se reconozca cómo los problemas de cada sector impactan a los territorios de una manera desigual y diferenciada. Esto se puede resumir en una apuesta por diseñar e implementar políticas públicas territoriales, donde se articule lo sectorial, nacional, jerárquico con lo territorial, local y horizontal.

También resulta necesario encuadrar la lógica de las políticas públicas territoriales en un marco de sentido coincidente con los proyectos de descentralización de los Estados-nación, mediante los cuales se pretenden redefinir las fronteras y los campos de acción de los gobiernos nacionales y locales. Esta cuestión no es sencilla. En Colombia, este tipo de iniciativas implican tener en cuenta las competencias de la acción pública del gobierno nacional, pero a la vez, y fundamentalmente,

tener presentes las dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales de los territorios: capacidad administrativa, fiscal y gobernabilidad de los gobiernos departamentales, distritales y municipales para poner en marcha políticas públicas, sumado a otras características de la ciudadanía local que permitan hablar de una dosis de participación amplia de la sociedad civil en la construcción democrática de esas políticas públicas, lo cual es un tema de cultura política y ciudadana.

Tomando otros elementos conceptuales de Muller (2006), se puede afirmar que el diseño e implementación de políticas públicas en los territorios habilita a los gobernadores y a los alcaldes a hacer uso de su legitimidad popularmente adquirida para intervenir los problemas de sus territorios y acercar la función de gobernar a la ciudadanía. Las políticas públicas territoriales requieren entonces estar acompañadas de un enfoque de “gobernanza local” (Muller, 2006, pág. 151), a través de la cual se construya una legitimidad de la acción pública superior a la legitimidad tradicional racional-legal o racional-burocrática (weberiana).

En esta lógica de acción pública con enfoque local, sin descuidar lo nacional, las políticas públicas territoriales se esgrimen como la posibilidad de atender problemas sociales definidos como públicos en los contextos específicos donde tienen lugar y a partir de sus particularidades sociales, políticas, culturales y económicas. En este orden de ideas, el éxito o fracaso de estas políticas públicas territoriales dependerá en gran parte de la presencia de otros actores adicionales a los actores institucionales y de los recursos que estos actores puedan aportar a la solución de las problemáticas que se pretenden intervenir.

El papel de estos actores y el empleo que hacen de sus recursos no solamente apunta a resolver la problemática en cuestión, sino también a que la solución del problema sea la más indicada de acuerdo a sus intereses, los cuales regularmente son diversos de actor en actor. Eso convierte a las políticas públicas territoriales en campos de disputa jurídica, económica, política e ideológica.

En las políticas públicas territoriales se produce una reconfiguración de las políticas nacionales, aparecen nuevos actores que no están en estas, se convierten en obstáculos o impulsores de estas. Al mismo tiempo se abren y se cierran oportunidades mientras los recursos se agotan o se multiplican.

Cada vez se instala más la idea de que en el diseño y formulación de las políticas públicas no está implicado solo el Estado, se produce la participación de diversos actores, que generalmente también han estado presentes en la formación de la agenda pública y en la inscripción de los problemas en la agenda gubernamental. Se entiende, que los diferentes ámbitos territoriales complejizan las políticas públicas, “inclusive, realzando 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” (Naranjo, 2009, pág. 87).

Desde un punto de vista politológico no solamente interesa ver cómo los actores de las políticas públicas aportan a la solución o tratamiento de la problemática pública. Interesa también observar cómo los actores entran en procesos de conflicto, negociación, disputa y alianzas, para lo cual hacen uso de diversos recursos. En ese sentido, el estudio politológico de las políticas públicas es también un estudio de las relaciones de poder en las políticas públicas, es un análisis de Ciencia Política y de Ciencias de Políticas, para emplear los términos de Harold D. Lasswell. En esa doble perspectiva, se abordan actores político-administrativos y actores sociales y sus respectivos recursos en la política pública territorial sobre desplazamiento forzado en Medellín, entendida esta última como un campo de acción política y de acción pública en lo local.

1.2.2 De las políticas públicas nacionales en los territorios

En los territorios se configuran redes locales de política pública en donde los actores movilizan recursos disponibles, se instalan en marcos culturales amplios y aprovechan las oportunidades políticas esquivando obstáculos y restricciones. Entre instituciones y actores existen condiciones desiguales dependiendo de cómo se distribuyen los recursos, cómo se interpretan los marcos culturales y cómo se entienden las oportunidades. De todas formas, de esas relaciones entre actores se tienen repertorios de acción en diversos escenarios de política, se mantienen las pugnas por los significados y las representaciones de los problemas públicos (Naranjo, 2009, pág. 87).

Esas interacciones entre instituciones, actores, recursos, marcos culturales, oportunidades y restricciones, repertorios, significados y representaciones, que en cada territorio son construidos en un contexto histórico, es lo que le da forma a las políticas públicas locales, más allá de las buenas intenciones en los órdenes superiores, de los diseños y formulaciones generales que se hacen para todo un territorio nación.

En las políticas públicas territoriales el Estado central no pierde protagonismo, ni queda subsumido a la lógica territorial, se entiende que las instituciones nacionales siguen siendo importantes con su presencia y accionar en los territorios, así como los entes de control público, agencias de cooperación internacional, otras instituciones y actores que también destinan recursos para mantener su influencia en la política pública (Naranjo, 2009).

El criterio territorial puede facilitar la implementación de las políticas públicas al tiempo que posibilita asumir la responsabilidad de los actores; se valoran las potencialidades, hace más viable la negociación donde los actores están más cerca, se

hace un mejor trámite del conflicto; la información y la participación está más cercana de actores débiles o con menos recursos; el territorio es entonces un escenario de articulación y es el lugar estructurante de la política pública (Echeverri, 2008).

En algunos casos, como el del desplazamiento forzado por la violencia, no solo se abren las agendas locales, también se redefinen acciones y se abren procesos de rediseño de las políticas públicas, lo que cuestiona la idea de una sola forma de implementar la política nacional. En los territorios se produce una suerte de “hibridación” de las políticas públicas, en donde se ensayan, muchas veces con éxito, ajustes al diseño y otras formas de implementar las políticas.

Estos cambios en la política nacional han hecho que “aparezcan” nuevos actores, especialmente organizaciones sociales y organizaciones de víctimas. Con estos actores aparecen nuevos recursos de diferente tipo y las oportunidades políticas se reconfiguran, esto obedece en parte a que en territorios con liderazgos tan marcados como Medellín se reformulen acciones.

1.3 ACTORES

La agencia es un elemento importante a considerar en las políticas públicas territoriales. Además de los aspectos estructurales como el ordenamiento jurídico (normas constitucionales, leyes, jurisprudencia), el mercado (leyes de oferta y demanda), el régimen político-administrativo (instituciones, procesos electorales), entre otros, el análisis de las políticas públicas, tanto para su reconstrucción científica *Knowledge of*, como para su construcción técnica *Knowledgeon*, debe considerar la presencia de diferentes actores no solamente gubernamentales, los cuales introducen en las políticas públicas, tanto nacionales como subnacionales, sus intereses en diferentes escenarios, ya sea en los procesos de agendamiento, formulación de soluciones, decisión, implementación o evaluación, desde una perspectiva cíclica del proceso de las políticas públicas.

Siguiendo algunos planteamientos de Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2007), los sujetos individuales o colectivos que se encuentran relacionados con cada problema público objeto de política pública son actores potenciales, que eventualmente se pueden involucrar en una o varias de sus fases (Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa, 2007, pág. 12). Estos actores pueden aprovechar ciertas “zonas de incertidumbre” y fisuras entre los componentes estructurales de la política pública, para sacar provecho y promover sus ideas, valores e intereses.

Se procura observar los actores como agentes que introducen cambios en las políticas públicas territoriales de acuerdo a sus intereses y valores. Estos actores pueden

considerarse como sujetos racionales, con intereses políticos, económicos y/o sociales bien definidos. Sin embargo, esta racionalidad no se entiende exclusivamente como una racionalidad económica, instrumental o con miras a obtener beneficios materiales. La racionalidad de los actores de las políticas públicas también puede ser fundada en valores como la solidaridad, la cooperación, el respeto, el compañerismo, la lealtad, entre otros factores que permiten hablar de la existencia de una racionalidad valorativa, que también puede reportar a los actores unos beneficios de orden afectivo, moral, ético o político. Se entiende, entonces, que los actores de las políticas públicas son racionales en estos dos aspectos.

Por otra parte, es necesario considerar que esa racionalidad de los actores no es absoluta. Es decir, el componente racional de las decisiones y de las acciones que ejecutan los actores de las políticas públicas está condicionado por factores de orden externo que limitan la capacidad, por ejemplo, de tomar decisiones con el cien por ciento de la información sobre un problema público. En ese sentido, la racionalidad de los actores no es absoluta, en cuanto no puede eliminar del todo la incertidumbre frente a las consecuencias que tendrán sus decisiones y acciones. Se tiene que esa racionalidad depende también de los factores estructurales y cómo ellos inciden en las decisiones y acciones de los actores en las políticas públicas.

Ahora bien, cuando se habla de actores se está haciendo alusión a una categoría analítica amplia, genérica si se quiere. Los actores de las políticas públicas pueden ser de diversa índole, de acuerdo a los atributos que de ellos se pretenda resaltar. A continuación se hará referencia a varios tipos de actores que se pueden encontrar en las políticas públicas territoriales, para llegar a los tipos de actores que se observan con relación a una política pública territorial específica.

1.3.1 Tipos de actores: actores sociales y actores político-administrativos

Cuando se hace referencia a la acción pública territorial a través de políticas públicas, es posible pensar en diferentes tipos de actores, de acuerdo a las variables determinantes por las cuales se esté indagando. En el proceso de construcción del sistema categorial del proyecto de investigación surgieron algunas discusiones sobre las variables y dimensiones relevantes de la categoría de actores, contemplada como una de las tres categorías analíticas de primer orden de esta investigación. De estas problematizaciones surgieron reflexiones en torno a diferentes formas de clasificar a los actores de las políticas públicas.

Una de las preguntas que se hace regularmente sobre los actores tiene que ver con su composición numérica. De acuerdo con esta variable, se puede hablar de actores individuales y actores colectivos. Esta clasificación permite ver una dimensión

básica de los actores, es decir, si se está frente a individuos o frente a grupos. No obstante, esta clasificación no dice mucho de los actores con relación a otras características importantes.

Otra tipología de actores se da cuando se pone de relieve su posición frente a la división tradicional público-privado. Allí surge la clasificación de: actores públicos, actores privados y actores mixtos. Esta clasificación es regularmente empleada en investigaciones y estudios técnicos de políticas públicas. Sin embargo, presenta una dificultad inherente a las mismas discusiones teóricas que se han dado sobre la problemática dicotomía de lo público y lo privado y de sus posibles fronteras. En la literatura sobre las políticas públicas, específicamente en relación a los llamados “enfoques intermedios o mixtos” de las políticas públicas (Roth, 2004), es posible observar una alusión permanente al involucramiento de actores privados y de la sociedad civil en la acción pública, como una forma de propiciar el gobierno democrático y participativo, que algunos dan en llamar Gobernanza o Nueva Gobernanza Democrática. En ese sentido, cada vez se hace más problemático denominar a un actor como público o privado, cuando se está en un escenario público como las políticas públicas. Ahora, la tendencia a utilizar el adjetivo de “mixto” en los actores no contribuye mucho a dar claridad sobre de qué tipo de actor se está hablando.

Una clasificación que emergió en la construcción del sistema categorial, tiene que ver con la esfera de acción en la sociedad civil de los actores, lo cual los permite clasificar en: actores sociales, actores económicos, actores culturales, actores políticos. Si bien esta es una clasificación más específica, que permitiría, por ejemplo, diferenciar entre actores como las organizaciones sociales, las ONG, las corporaciones, las fundaciones, los partidos políticos, los movimientos sociales, corre el riesgo de dejar por fuera a los actores institucionales, al no contemplar al Estado como una esfera de la sociedad civil.

En respuesta al anterior inconveniente se ha hecho alusión a otra tipología muy común para distinguir a los actores con respecto a su posición entre las tres esferas más representativas de las sociedades modernas en los sistemas liberales, entre Estado, mercado y sociedad civil, arrojando en consecuencia tres tipos de actores: actores estatales, actores societales y actores del mercado. Esta es una clasificación bastante empleada, no obstante sigue corriendo ciertos riesgos, al no observar que un actor de la sociedad civil puede ser también parte del mercado y a la vez hacer parte del Estado como contratista público.

Finalmente, el sistema categorial de la investigación contempló los siguientes tipos de actores: actores sociales, actores políticos, actores administrativos, actores económicos y actores judiciales. Esta clasificación de las dimensiones relevantes de los actores está en sintonía con las necesidades de la investigación y de los dos casos a

estudiar: las Políticas Públicas de Desplazamiento Forzado, y de las Diversidades Sexuales y de Género en el Municipio de Medellín⁵.

Este artículo emplea esta clasificación, no solamente porque presenta resultados parciales de esa investigación, sino porque atiende a las características que se han considerado relevantes a la hora de clasificar a los actores de las políticas públicas territoriales estudiadas. Sin embargo, no se trabajarán los cinco tipos de actores mencionados, sino que se ocupará de tomar para el análisis solamente algunos casos con relación a los actores sociales y a los actores político-administrativos.

Para el caso de la PPDFM estos actores hacen referencia, en el caso de los actores sociales a organizaciones de población desplazada (en adelante OPD), organizaciones no gubernamentales (en adelante ONG); en el caso de los actores político-administrativos a la Alcaldía de Medellín, a través de sus secretarías, y de la Unidad de Atención a la Población Desplazada (Ahora Unidad Municipal de Atención a víctimas).

Estos actores se pueden considerar como actores sociales y actores político-administrativos del orden territorial del Municipio de Medellín. Sin embargo, reconociendo la importancia de no perder de vista el llamado de atención de Muller sobre integrar la sectorialidad y la territorialidad, en algunos momentos estos actores territoriales se podrán vincular en el análisis con otros actores del nivel nacional, como la Corte Constitucional colombiana o la agencia el Departamento para la Prosperidad Social por mencionar a un par de actores en concreto.

1.4 LOS RECURSOS DE LOS ACTORES

Un aspecto importante a estudiar en las políticas públicas son los recursos que tienen o adquieren los actores a la hora de interactuar en las políticas públicas. Estos recursos son susceptibles de ser intercambiados entre los mismos actores. Los recursos varían de un actor a otro, en tipo y cantidad. Autores como Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa proponen una clasificación de diez recursos, que según ellos “se encuentran repartidos de manera desigual entre los actores participantes en las diversas etapas del ciclo de una política pública, a pesar de que en su mayoría, dado su carácter de bienes públicos, son accesibles a todos.”(Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa, 2007, pág. 18). Estos recursos son: el derecho, el personal, el

5 En ese sentido, esta clasificación se terminó alejando un poco de la clasificación de Knoepfel y sus colegas: actores político-administrativos, actores beneficiarios, actores terciarios y grupos objetivo (Knoepfel, et al., 2007), la cual se había contemplado completamente en un comienzo, teniendo en cuenta que el enfoque operativo que proponen estos autores se ha convertido en un referente conceptual de la mencionada investigación.

dinero, la información, la organización, el consenso, el tiempo, la infraestructura, el apoyo político y la fuerza.

En este artículo se analiza el derecho como un recurso de los actores político-administrativos y de los actores sociales en la PPDFM, el cual es instrumentalizado estratégicamente por estos actores con diversos propósitos. Para cumplir dicho cometido, se hace necesario conceptualizar esta forma de ver el derecho como un recurso de los actores en las políticas públicas.

1.4.1 El derecho como recurso de los actores con diferentes funciones sociales

De acuerdo con Knoepfel et. al., el derecho es un recurso que está principalmente a disposición de los actores públicos institucionales, ya que se constituye en la fuente de legitimación de su acción. En los sistemas democráticos, los legisladores se encuentran “fuertemente implicados en la producción de este recurso” (Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa, 2007, pág. 18). No obstante, el derecho también es un recurso a la mano de actores privados o de actores sociales, los cuales acuden a él para denunciar afectaciones en materia de dinero (derecho comercial) o de derechos (derecho constitucional). Los actores y sus maneras de emplear este recurso son diversos. Este escrito se ocupa del uso del derecho como recurso por parte de los actores político-administrativos y sociales en la PPDFM, donde se emplea con fines de legitimación de su participación en la política pública, pero también con otros propósitos.

Estos mismos autores advierten que el uso excesivo o abusivo del derecho puede hacer que este recurso pierda su valor, sobre todo cuando se presentan formalismos excesivos o una densidad normativa muy elevada que pueda restar validez o eficacia a la reglamentación (Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa, 2007, pág. 18). En las políticas públicas estos riesgos se hacen manifiestos en prácticas como el excesivo racionalismo legal en los momentos como la toma de decisiones, el diseño y la implementación, o en la compleja reglamentación de la participación de actores no institucionales en la construcción de las políticas públicas.

Estos planteamientos de Knoepfel y sus colegas permiten tener un panorama conceptual básico sobre el empleo del derecho como recurso, el cual puede ser complementado con otras perspectivas teóricas del derecho, que permitan profundizar en los usos de este como recurso de los actores en las políticas públicas, ayudando a responder preguntas para las cuales los elementos conceptuales propuestos por Knoepfel y sus compañeros sean insuficientes, por ejemplo, ¿Cómo operacionalizan los actores el derecho como un recurso en las políticas públicas? ¿Cuáles funciones adquiere el derecho cuando es instrumentalizado por los actores en las políticas públicas?

Para intentar abordar este tipo de cuestiones se toman algunos elementos teóricos de la sociología jurídica, que permiten ver el derecho en relación con la capacidad de agencia de los actores en las políticas públicas. Específicamente, se profundiza en la perspectiva de las funciones sociales del derecho de Ramón Soriano, a través de las cuales es posible ver cómo el derecho cumple unas funciones en el Estado y en la sociedad —y en las políticas públicas como expresión correlacional de estos dos desde un enfoque mixto o intermedio—, a partir del empleo que los actores hacen de él. Se trata de ver algunas funciones que cumple el derecho en la PPDFM de acuerdo a la instrumentalización que los actores sociales y político-administrativos hacen de él como recurso.

Con Ramón Soriano (1997) es posible obtener algunas herramientas conceptuales que pueden ser ajustadas a esta propuesta analítica, con el fin de hacer una lectura más detallada acerca de las funciones sociales que tiene el derecho cuando es empleado como recurso por parte de los actores sociales y político-administrativos en la PPDFM. En su libro *Sociología del Derecho* (1997), Soriano ofrece un derrotero de siete funciones sociales del derecho en la sociedad, a saber: funciones organizativas, funciones orientativas y persuasivas, funciones de control social, funciones de resolución de conflictos, funciones legitimadoras del poder, funciones distributivas y funciones promocionadoras (Soriano, 1997).

Se opta por indagar en torno a tres funciones sociales específicas del derecho, dos de ellas desarrolladas por Soriano: las funciones de legitimación y de distribución.

La función legitimadora del derecho, explica Soriano, consiste en la legitimidad que el derecho le proporciona al gobernante en un Estado de derecho. Según el autor, “el derecho legitima al gobernante, si accede al poder conforme a sus normas, y si además toma sus decisiones conforme a los procedimientos establecidos por ellas” (Soriano, 1997, pág. 390). Sin embargo, Soriano amplía esta visión formal de la legitimidad legal que provee el derecho, propia de Estado de derecho liberal, hacia una visión consensuada de la legitimidad, propia de los Estados democráticos de derecho, cuando afirma:

En la actualidad no bastan estas fórmulas de corte liberal para sustentar el poder, sino que es necesaria la eficacia de las mismas y que permitan la participación de los ciudadanos en su aplicación. La crítica actual al esquema de un Estado social de Derecho, al que le falta la representación social y en el que las vías de participación son mediatizadas por las elites de los partidos y las dependencias de una política de mercado, tiene su origen en la demanda de un nuevo tipo de legitimidad, que podríamos llamar legitimidad participativa, ya que en ella el dato básico es el de la participación ciudadana en el proceso de las decisiones políticas. No basta el acceso legal al poder, ni el ejercicio reglado del mismo, si los ciudadanos no toman parte mediante

su representación real y fiable en los cauces y órganos donde se producen las decisiones políticas. (Soriano, 1997, pág. 390).

Otra función social del derecho formulada por Ramón Soriano y retomada como la segunda función importante para este artículo es la que el autor denomina “función distributiva o de reparto de ventajas y cargas entre los ciudadanos y grupos de la sociedad” (Soriano, 1997, pág. 392). Esta función se refiere al empleo que hacen ciertos actores del derecho con propósitos de asignar cargas, beneficios, derechos y deberes a la ciudadanía. En palabras del mismo autor:

De la función distributiva podemos adoptar una acepción más amplia: la distribución legal de derechos y deberes (macrodistribución o distribución legal) o la distribución de recursos y cargas entre los ciudadanos en el tráfico jurídico ordinario, siguiendo las reglas generales preestablecidas por el derecho (microdistribución). (Soriano, 1997, pág. 392).

Esta función corresponde generalmente al uso del derecho por parte de actores institucionales como los legisladores, las cortes o el mismo gobierno. Se amplía esta lectura de la función distributiva del derecho, para observar cómo los actores de las políticas públicas territoriales, concretamente actores político-administrativos y actores sociales, también hacen uso del derecho orientado a cumplir esta función distributiva, específicamente en materia de restablecimiento de derechos para la población en situación de desplazamiento forzado.

Una tercera función, la cual no es desarrollada por Soriano, se refiere al papel que cumple el derecho como medio para la realización de la autonomía social, económica y política de los actores que tienen lugar en las políticas públicas. A esta función se le denominará aquí función emancipadora.

Esta lectura emancipadora del derecho es posible sustentarla en el abordaje sociológico del derecho, en el cual se observa cómo los movimientos sociales apelan a la normatividad del Estado para reivindicar derechos y redimir injusticias y agravios. En este sentido, resulta fundamental el abordaje que hace Julieta Lemaitre en su libro *El Derecho como Conjuro* (2009), en el cual se plantea una interesante lectura entre ordenamiento jurídico y movimientos sociales en Colombia, donde estos últimos, a pesar de contar con situaciones históricas, sociales, económicas, políticas y legales adversas, sumado a un prolongado contexto de violencia⁶ (González, 2006), depositan su confianza en el derecho como una herramienta para lograr el cambio social.

6 Para profundizar en la categoría de contexto de violencia prolongada para el estudio de la acción colectiva de los movimientos sociales en Colombia, ver los trabajos de la profesora Adriana González, del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

Estas funciones sociales del derecho permiten profundizar en la lectura sobre cómo los actores sociales y político-administrativos de la PPDFM hacen uso del derecho como un recurso con funciones de legitimación de la política pública y de su participación en ella, con funciones distributivas para el restablecimiento de derechos y con funciones emancipadoras orientadas a proporcionar condiciones de autonomía social, política y económica para algunos actores.

Cabe mencionar, a modo de precisión conceptual, que se asume una lectura crítica de las funciones sociales del derecho, evitando incurrir en posturas estructural-funcionalistas que partan de una idea determinista del derecho como variable explicativa per se del comportamiento social y que no se cuestionen cómo el derecho se puede transformar en el tránsito entre el deber ser y el ser, o entre lo que la norma pretende hacer y lo que realmente hace, de acuerdo a su instrumentalización por parte de los actores de las políticas públicas y de los actores sociales y político-administrativos en la PPDFM como caso particular de estudio.

2. EL DERECHO COMO RECURSO CON FUNCIÓN LEGITIMADORA, DISTRIBUTIVA Y EMANCIPATORIA

A continuación se hace un análisis sobre los principales usos que ha tenido el derecho instrumentalizado como recurso estratégico por parte de actores político-administrativos y de actores sociales en la PPDFM como construcción territorial de política pública en el Municipio de Medellín para intervenir el problema del desplazamiento forzado y atender integralmente a la población en situación de desplazamiento forzado.

2.1 EL DERECHO COMO RECURSO CON FUNCIÓN LEGITIMADORA PARA ACTORES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS Y SOCIALES EN LA PPDFM

Gobernar de acuerdo a políticas públicas significa llevar a cabo la intervención institucional de los problemas públicos en el marco de los principios constitucionales del Estado democrático de derecho y con la participación intelectual y práctica de la ciudadanía (Aguilar, 1992, pág. 33). Esto da pie para hablar de gobiernos democráticos que no solamente se legitiman con base en los procesos electorales mediante los cuales son elegidos, sino también de la posibilidad de legitimar los procesos de decisión y los resultados de la implementación planificada de esas decisiones, por medio del involucramiento activo de la ciudadanía en estos escenarios de gobierno a través de políticas públicas.

En ese sentido, la legitimidad de las políticas públicas territoriales depende, en parte, del apego legal-racional-burocrático de la acción pública en los departamentos, distritos y municipios de Colombia, que permita hablar en ese sentido de políticas públicas basadas en derecho, es decir, en las diferentes normas del Estado colombiano. Por otra parte, la legitimidad de las políticas públicas territoriales también depende del reconocimiento que tengan en la sociedad civil, para lo cual resulta vital que el agendamiento, diseño, implementación y evaluación de estas políticas se base también en criterios de participación democrática de diversos sectores de la sociedad civil, en el marco de procesos de construcción de gobiernos democráticos y participativos.

En el proceso de formulación e implementación de la PPDFM es posible observar cómo el derecho ha sido un recurso instrumentalizado por diversos actores, en aras de legitimar la construcción de la política pública con base en un marco de sentido normativo, como una forma de intervención institucional válida sobre el fenómeno del desplazamiento forzado en Medellín; también ha sido empleado como un recurso para legitimar la participación de actores sociales en el agendamiento, diseño e implementación de esta política pública, entre los que se cuentan las OPD y las ONG que han acompañado este proceso de la política.

Una manifestación concreta de estos usos del derecho como recurso con función legitimadora se expresa en la forma en la cual los actores político-administrativos territoriales, específicamente el Concejo del Municipio de Medellín, recurren a sus facultades constitucionales y a sus competencias legales y administrativas como corporación pública del orden territorial, para aprobar, mediante Acuerdo Municipal 049 del año 2007, “la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada en el Municipio de Medellín”⁷.

En este orden de ideas, la Constitución Política a través de varios de sus artículos, leyes como la 387 de 1997, sentencias emblemáticas como la T-025 de 2004, entre otras disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, se convirtieron en las principales herramientas jurídicas mediante las cuales se le dio legitimidad legal a la PPDFM.

Vale la pena precisar que estos usos del derecho no se reducen a la invocación de estos marcos normativos por parte de actores de la administración municipal de Medellín, con el fin de proporcionar validez a su intervención sobre el problema público

7 Concejo de Medellín. Acuerdo 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”.

del desplazamiento forzado en este territorio. El derecho del Estado colombiano, así como otros instrumentos normativos del derecho internacional público, como los pactos, cartas, declaraciones y demás expresiones del derecho de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, también fueron recurrentemente empleados en la construcción de los discursos y acciones reivindicativas de las OPD y de varias ONG de Medellín como Corporación Región, Fundación Sumapaz, ANDAS, el IPC, entre otros actores sociales que acompañaron permanentemente el proceso de identificación, definición y agendamiento del problema público de desplazamiento forzado en Medellín, los cuales también estuvieron presentes en el diseño e implementación de la PPDFM.

El derecho también resulta ser en la PPDFM un recurso importante para legitimar la intervención de ciertos actores, definiendo por ejemplo a los responsables de atender el problema público del desplazamiento forzado, especialmente a la población víctima de esta problemática. En ese sentido, la PPDFM delimita a través de un marco institucional a los actores con responsabilidad legal. Sin embargo, resulta interesante ver que en esta política pública también se articularon otros actores sin obligaciones legales, pero relacionados con el problema público que pretende atender la política, bien sea como afectados o como interesados.

Así, la PPDFM terminó contando con la presencia de actores de diversa índole, entre ellos: actores de la administración municipal de Medellín, como secretarías de despacho de la Alcaldía; actores sociales como las OPD y varias ONG; escenarios mixtos donde se encontraban actores político-administrativos y sociales, como el Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada (en adelante CLAIPD); entre otros actores del nivel nacional con presencia en el territorio, como el Ministerio Público, a través de la Personería Municipal y la Defensoría del Pueblo, o las unidades territoriales de Acción Social (Naranjo, Lopera y Granada, 2009, págs. 99-100).

Otra manifestación de la función de legitimación que cumplió el derecho en la PPDFM, se evidencia en el uso de las facultades legales que hizo la administración municipal de Medellín durante el proceso de aprobación, diseño e implementación de la política pública, con el acompañamiento de actores sociales como las OPD y las ONG, para llevar a cabo la puesta en funcionamiento de dos espacios que resultaron decisivos durante la ejecución de esta política pública: la Gerencia técnica de atención integral al desplazamiento forzado, orientada a liderar el diseño del Plan Integral Único (PIU) para la atención a la población desplazada (Granada, 2012, pág. 93), con el propósito de articular toda la oferta y la atención a esa población en el Municipio de Medellín (Murcia, 2011, pág. 202); y el CLAIPD, que si bien es la expresión territorial del Sistema Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), en el marco de la PPDFM hubo una apuesta importante

por articular allí actores estratégicos del Estado y de la sociedad civil en torno a la atención a la población desplazada en el Municipio de Medellín.

En la construcción de estos espacios no solamente se hace manifiesta la legitimidad legal de las autoridades gubernamentales territoriales para diseñar e implementar acciones orientadas a poner en marcha en el territorio una política pública de atención a la población desplazada con un fuerte componente técnico, sino también cómo se hace uso de esas facultades legales para legitimar la participación de otros actores no institucionales en la implementación de la política pública, para darle también un componente participativo.

En resumen, el derecho ha sido un recurso decisivo a la hora de legitimar legalmente la PPDFM, se ha podido evidenciar la forma como diversos actores, tanto político-administrativos como sociales, se han empoderado del derecho para emplearlo en función de la legitimación de su participación en la política pública en cuestión.

2.2 EL DERECHO COMO RECURSO CON FUNCIÓN DISTRIBUTIVA PARA LOS ACTORES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS Y SOCIALES EN LA PPDFM

El derecho también ha jugado un papel importante en la PPDFM en materia de restablecimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento. Diversos actores político-administrativos y sociales de Medellín han instrumentalizado de varias maneras este recurso en la política pública con el ánimo de superar en el nivel territorial el “estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado”⁸ declarado por la Corte Constitucional colombiana por medio de la Sentencia T-025 de 2004 y varios de sus autos de seguimiento.

En este sentido, y con respecto a la función legitimadora del derecho en la PPDFM, cabe decir que esta política pública no solamente ha descansado en su “legitimidad de origen” (Naranjo, Lopera y Granada, 2009, pág. 102), basada en su aprobación mediante Acuerdo municipal 049 del 2007, sino en su énfasis en los derechos de la población desplazada, en el cual fue decisivo el papel de diversos actores que incidieron en la inclusión de este enfoque en el diseño de la PPDFM.

El marco conceptual, el objetivo y la definición misma de esta política pública hacen alusión a la adopción de un enfoque de derechos, a través del cual se reconoce a la población desplazada como sujeto de derechos y a la política pública como un instrumento de realización de derechos (Naranjo, Lopera y Granada,

8 Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Bogotá D.C.-Colombia, Enero 22 de 2004.

2009, págs. 98-99). Este enfoque es primordial en la PPDFM, ya que da pie para implementar acciones integrales en la política pública, enmarcadas en componentes como la prevención, la protección, la atención humanitaria de emergencia, la reparación y el restablecimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado asentada en Medellín⁹.

El enfoque de derechos que toma la PPDFM está acompañado de otros enfoques como el diferencial, el poblacional y participativo, el territorial, el medioambiental y el de desarrollo, los cuales proporcionan un marco de sentido a las acciones de la política pública en términos de ver el tema de los derechos de la población desplazada como un asunto que demanda una intervención diferencial de acuerdo a las particularidades de la población, del territorio, de los derechos vulnerados, y en torno al carácter participativo de las acciones de la política pública, donde resulta vital comprender a la población desplazada como sujeto de derechos, como sujeto político y como sujeto de su propio desarrollo, en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucional en la que se encuentra sumergida.

En este orden de ideas, la participación de actores político-administrativos y sociales en la construcción de la PPDFM fue significativa a la hora de consolidar esta política pública no solamente como un instrumento de acción pública, sino también como un escenario para la conquista de derechos

Al mismo tiempo la población ha participado en los momentos de planeación, ejecución, incluso en procesos de evaluación de las acciones estatales, acompañada y acompañando a organizaciones no gubernamentales, al Ministerio Público, entre otros. Las políticas públicas, sus momentos y escenarios son dinámicos, en los que se manifiestan, se crean y se aprovechan oportunidades, unas veces para avanzar en la conquista de derechos, en otros casos para continuar con el accionar mismo (IEP- ACNUR-Municipio de Medellín, 2009, citado por Granada, 2012, pág. 86).

Se tiene entonces que la construcción de la PPDFM como un ejercicio de realización de derechos para la población en situación de desplazamiento forzado en Medellín no ha sido exclusivamente tarea de actores político-administrativos como el Concejo de Medellín, quien aprobó en el año 2007 la política pública, ni de las secretarías y unidades gubernamentales encargadas de ejecutar los programas y proyectos incluidos en las fases de atención humanitaria, protección, reparación y restablecimiento de derechos.

Por un lado, esto es producto de un ejercicio de coordinación con otros actores del nivel nacional, encaminado a poder llevar a cabo una política pública territorial

9 Concejo de Medellín. Acuerdo municipal 049 de 2007. Págs. 3-5.

de atención integral a la población desplazada coherente con las directrices del gobierno nacional, de la legislación producida en materia de desplazamiento forzado y de la jurisprudencia, especialmente de la Corte Constitucional, orientada a atender con prontitud y a través de políticas públicas a la población desplazada. En este sentido ha sido importante la articulación en la PPDFM de los actores político-administrativos del nivel territorial municipal con los delegados para los territorios de agencias del orden nacional como de la otrora Acción Social, así como de las interpretaciones y usos que estos actores hacen del derecho, de cara a la superación de la situación de vulneración sistemática de los derechos de la población desplazada¹⁰.

Por otro lado, el papel de actores sociales como las OPD y ONG como Región, el Instituto Popular de Capacitación (IPC), Fundación Sumapaz, entre otras, ha sido primordial en la instrumentalización del derecho estatal colombiano (leyes, decretos, jurisprudencia, disposiciones constitucionales), del derecho internacional público (de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario), así como de la participación en la construcción de derecho alternativo (como el derecho a la ciudad), en el proceso de agendamiento, formulación e implementación de la PPDFM, esta última como uno de los mecanismos que estos actores sociales han identificado y en los cuales han participado como posibilidad de realización de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado en Medellín.

En resumen, diversos actores político-administrativos y sociales han empleado el derecho como recurso para contextualizar la PPDFM en un escenario de vulneración de derechos y como un instrumento de realización de derechos. En ese plano, el derecho no solamente es empleado por los actores con el propósito de legitimar la política pública y su participación en ella, sino que también utilizan el derecho como marco normativo para una política pública con enfoque de derechos, encaminada a intervenir en lo territorial el estado de cosas inconstitucional frente al fenómeno del desplazamiento forzado y la vulneración sistemática de los derechos de la población afectada por este, en este caso específico, tomando como contexto espacial, social, político, administrativo y analítico las dinámicas propias de esta experiencia de política pública en el Municipio de Medellín.

10 Estas interpretaciones y usos del derecho no siempre han sido armónicos entre los actores institucionales. Algunos antecedentes a la PPDFM muestran cómo la Personería de Medellín jugó un papel fundamental en la protección de los derechos de la población desplazada, recibiendo sus denuncias y orientándolas en materia de oferta institucional, además, acompañándola en los procesos de desalojo que fueron regulares en las administraciones municipales previas a la creación de la PPDFM y a su incorporación en el Plan de Desarrollo del Alcalde Alonso Salazar 2008-2011. Para profundizar en este aspecto se puede recurrir a varios trabajos de los autores de este artículo, inscritos en la Línea MFRP del IEP de la Universidad de Antioquia: (Granada, 2008; 2012) (Murcia, 2010; 2011).

2.3 EL DERECHO COMO RECURSO CON FUNCIÓN EMANCIPADORA PARA LOS ACTORES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS Y SOCIALES EN LA PPDFM

El derecho también puede ser un recurso para la emancipación, entendida esta como el logro de autonomía de los actores en esferas como lo social, lo político y lo económico. No se trata de una emancipación absoluta, tampoco de una oda a la anarquía, sino del logro de mayores niveles de libertad positiva y negativa de los ciudadanos frente a la figura inmediata de autoridad, en este caso del Estado. Aquí también ocupan un lugar preponderante las políticas públicas como forma de acción pública.

En ese sentido, las políticas públicas son un instrumento de gobierno que evitan generar dependencia de la sociedad frente al Estado —como ha sucedido en los Estados proteccionistas— sino que buscan generar espacios de gobierno donde confluyan la participación y los recursos de la institucionalidad estatal y de la sociedad civil (Aguilar, 1992).

En relación a esto, los actores político-administrativos y los actores sociales que han coincidido en la PPDFM han instrumentalizado de varias maneras el derecho, buscando a través de diversas acciones intervenir el problema público del desplazamiento forzado en Medellín para superar el estado de cosas inconstitucional, restablecer los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado y garantizar su autonomía como sujetos de derechos.

Por parte de los actores político-administrativos, este tipo de instrumentalizaciones del derecho se han visto reflejadas en algunas apuestas reflejadas en el diseño de la PPDFM con enfoque de derechos, orientadas a restablecer los derechos de la población desplazada y a generar mayores condiciones de autonomía para esta población. Una de estas apuestas se ve en el reconocimiento que los actores político-administrativos que aprobaron la PPDFM hicieron de la población víctima como sujetos de derechos, con incidencia en lo público y reconociendo sus capacidades para la organización (Granada, 2012, pág. 93).

Otra apuesta estuvo expresada en los escenarios de fortalecimiento organizativo para las OPD promovidos por la institucionalidad para la incidencia de esta población en la política pública. En este sentido, actores político-administrativos como la Gerencia Técnica y otros mixtos como el CLAIPD fueron estratégicos a la hora de interpretar las competencias legales del Municipio de Medellín a la hora de propiciar condiciones para la participación de la población desplazada, como elemento primordial para el restablecimiento de los demás derechos vulnerados. En ese sentido, la consolidación de la población desplazada como

sujetos políticos es condición sine qua non para su consolidación como sujetos de derecho autónomos.

No obstante, algunas acciones y actores político-administrativos no han sido tan efectivos a la hora de emplear el recurso del derecho para promover condiciones de autonomía para la población desplazada en el marco de la PPDFM, sino que su labor ha generado, en ocasiones, mayores condiciones de dependencia frente al Estado y a los recursos económicos que se ponen a disposición para la atención básica de la población víctima. Véase el caso de los subsidios, que en ocasiones genera prácticas asistencialistas por parte del Estado, retardando la consolidación de sujetos de derechos y sujetos políticos protagonistas de su desarrollo y de superación de la condición de extrema vulnerabilidad.

Los actores sociales también han usado estratégicamente el derecho como recurso en la PPDFM con el propósito de generar autonomía frente al asistencialismo estatal y a la caridad privada.

Las OPD, acompañadas en varios momentos por ONG de Medellín, han sido protagonistas en diversos escenarios de la PPDFM, tanto formales dispuestos por la institucionalidad, como en otros espacios periféricos pero muy cercanos a la política pública, en los cuales la población desplazada ha echado mano del derecho como recurso para exigir derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. Estas formas de instrumentalizar el derecho por parte de las OPD ha demostrado la versatilidad de sus capacidades para la acción colectiva en las políticas públicas.

En el marco de la PPDFM las OPD han mostrado capacidad para utilizar el derecho como recurso para alcanzar autonomía en los espacios de deliberación de esta política pública, donde su reconocimiento como sujetos políticos y de derechos, le dan la autonomía para hacerse partícipes, o no, de esos espacios dispuestos por la institucionalidad para atender el problema del desplazamiento forzado en Medellín.

No obstante, las OPD también han echado mano de sus derechos para construir discursos, a veces, en contra del mismo derecho, cuando este se torna injusto o sienten que impide la realización de su autonomía social, económica y política. Un ejemplo de ello es la recurrencia de las OPD a tomar herramientas jurídicas del derecho de los derechos humanos, del derecho constitucional y del derecho a la ciudad para oponerse a decisiones o acciones que se dan en el marco de la PPDFM o de otras políticas públicas, como son los desalojos en los asentamientos colectivos de hecho. Estas últimas son acciones administrativas amparadas en el derecho y en ciertas políticas que vulneran seriamente los derechos de la población desplazada y chocan contra las acciones colectivas mediante las cuales esta población ha intentado auto-proveerse derechos que el Estado no ha sido capaz de

satisfacer plenamente, como una vivienda o los servicios públicos domiciliarios, y estos en conexidad con derechos fundamentales como la vida, la libertad y la dignidad (Murcia, 2011).

CONCLUSIONES

Resulta conveniente recordar que el derecho es un recurso estratégico para los actores en las políticas públicas, pero no es el único. Existen otros recursos con los cuales cuentan los actores a la hora de poner en juego sus intereses en las políticas públicas. En esa línea autores como Knoepfel et al., (2007) plantean la existencia de otros recursos con los cuales cuentan los actores en las políticas públicas, como el dinero, la fuerza, la infraestructura, la capacidad organizativa, entre otros.

En la PPDFM es posible evidenciar también cómo los actores político-administrativos y sociales intercambian y ponen en juego otros tipos de recursos para lograr diversos objetivos. El apoyo político, en términos de Knoepfel y sus colegas, por ejemplo, ha sido otro recurso valioso tanto para la institucionalidad como para las OPD y las ONG a la hora de lograr poner en la agenda gubernamental una política pública de atención integral a la población desplazada en el Municipio de Medellín. Estas dinámicas pueden ser leídas en clave de las oportunidades políticas que han tenido los diversos grupos sociales, políticos e institucionales que se han movilizad o en Medellín por la inclusión en la agenda de gobierno de la PPDFM, tanto en el 2007 para lograr su aprobación en el Concejo Municipal, como en el 2008 para lograr su inclusión en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 (Granada, 2012).

Incluso, si se indaga sobre los procesos anteriores a la aprobación de la PPDFM, es posible reconstruir unos procesos de identificación y definición del problema público del desplazamiento forzado en Medellín por parte de la población en situación de desplazamiento y otros sectores de la sociedad, a través principalmente de las OPD, de varias ONG y de la misma Iglesia Católica a través de Pastoral Social, donde se pusieron en juego otros recursos como la capacidad organizativa y de movilización social, para visibilizar a través de vías de derecho (como las acciones de tutela y los derechos de petición), pero también por vías de hecho (como los asentamientos colectivos y las tomas de espacios públicos y privados), la necesidad de construir una política pública para atender la tragedia del desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín.

No obstante, en este artículo se analizan las formas en las cuales algunos actores sociales y político-administrativos han empleado el derecho como un recurso estratégico en la PPDFM, reconociendo la existencia de otros recursos importantes,

pero que no hacen parte del objeto de estudio de este artículo. Así como se podría explorar la existencia de otros tipos de actores diferentes a los que se trabajan aquí, se podrían encontrar otros recursos, pero esas discusiones quedan presentadas en estas conclusiones como futuras líneas de investigación, las cuales por razones de extensión y pretensión no son abordadas en este escrito.

De hecho, estudiando solamente el derecho, podrían encontrarse otras funciones sociales que ha cumplido este recurso en la PPDFM mediante su instrumentalización por parte de diversos actores: funciones organizativas, persuasivas, de resolución de conflictos, promocionadoras, entre otras.

Estas conclusiones llevan a un plano de discusión importante y que amerita ser investigado a futuro, y es que el derecho casi nunca aparece solo como recurso de los actores en las políticas públicas. Generalmente, este viene acompañado de otro recurso que tienen estos actores a su disposición: la práctica de la acción política. Por eso, en muchas ocasiones se ha hablado del derecho más como un instrumento jurídico-político, que meramente jurídico, y es porque su instrumentalización tiene un carácter político.

Lo anterior exige profundizar en dos cuestiones que por razones de espacio y de coherencia con el objetivo de este artículo no serán desarrolladas aquí, pero que se enuncian como parte futura de la agenda de investigación de la LMFRRP.

Uno de estos temas, el cual se da en un campo disciplinar entre las políticas públicas y la Ciencia Política, tiene que ver con la discusión clásica sobre la relación entre política (*politic*) entendida como acciones y relaciones orientadas a la adquisición del poder estatal (procesos electorales, alianzas, juegos de poder político), lo político (*polity*) entendida como la esfera de acción estatal y las políticas públicas (*policies*) entendidas como resultado de las decisiones y acciones producto de la relación entre la política y lo político, o entre la acción política y la acción pública, si se quiere. En escritos como este se asume una posición de vinculación entre la política, lo político y las políticas, en oposición a otras lecturas que separan la política de lo político y de las políticas¹¹.

El otro tema pasa por una discusión teórica de la disciplina del derecho, donde hay un choque clásico entre quienes respaldan lecturas relacionales entre derecho

11 Esta discusión tiene tanto de largo como de ancho, ya que, sin duda, desde ciertas posiciones teóricas, esta definición general que se acaba de suministrar sobre políticas públicas, puede ser respaldada, así como desde otras posiciones teóricas puede ser rechazada. En esta definición se asume que las políticas públicas no son el mero resultado de las decisiones de la burocracia, por lo cual se adopta una posición relacional entre acción política y acción pública. Para profundizar sobre este tema se puede acudir a autores como Yves Surel (2006).

y política (sobre todo desde la sociología jurídica) y quienes rechazan este tipo de vinculaciones (sobre todo positivistas ortodoxos).

Apuestas analíticas como la que se propone en este apartado de conclusiones, a modo de futuras agendas investigativas, exigen adoptar posturas relacionales entre el derecho y la política, que permitan ver a ambos como recursos que pueden ser utilizados por los actores de las políticas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Luis (1992). Estudio introductorio. En: *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Atehortúa Arredondo, Clara Inés (2007). Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín. Medellín.
- Echeverri Pinilla, Ana María (2008). “Red de Políticas Públicas Una mirada Territorial a la Gestión Pública”. En: *I Primer Congreso Nacional de Ciencia Política en Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá. 2008. pp. 1-35.
- González Gil, Adriana. (2006). “Acción Colectiva en contextos de violencia prolongada”. En: *Estudios Políticos* No. 29, pp. 9-60.
- Granada Vahos, James Gilberto. (Enero-junio de 2012). “Acción colectiva y oportunidades políticas en escenarios de políticas públicas: el caso del desplazamiento forzado en Medellín”. En: *Estudios Políticos*, No. 40. Medellín, pp. 76-97.
- Jolly, Jean-François (2010) ¿Existe un enfoque francés de política pública? En: *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional, pp. 231-252.
- Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Frédéric, Hinojosa, Miriam. (Enero-junio de 2007) “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”. En: *Ciencia Política*, No 3. Santafé de Bogotá.
- Lemaitre, Julieta (2009). *El Derecho como Conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Siglo del Hombre Editores-Universidad de Los Andes. Bogotá.
- Muller, Pierre (2006). *Las políticas públicas*. 2da ed. Colombia. Universidad Externado de Colombia.
- Murcia, Jonathan (2011). *Población desplazada en Medellín: acción colectiva y reivindicación del derecho a la ciudad, 2000-2009*. Colección: Mejores Trabajos de Grado. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Naranjo Giraldo, Gloria, Lopera Morales, Juan Esteban, Granada Vahos, James. (Julio-diciembre de 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”.
En: Estudios Políticos, No. 35, pp. 81-105.

RothDeubel, AndréNoël (2003). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación, Bogotá, ediciones Aurora.

Sartori, Giovanni. La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales. Fondo de Cultura Económica. México.

Soriano, Ramón. (1997). “Las Funciones sociales del Derecho”. En: *Sociología del Derecho*, Editorial Ariel, Barcelona. Capítulo XX.

Surel, Yves (2006). “Relaciones entre la política y las políticas públicas”. México: Flacso. Coords. Rolando Franco, Jorge Lanzaro, pp.43-73.