

# Cambios políticos. De la política pública de desplazamiento forzado a la política pública de víctimas de Medellín, Colombia\*

James Gilberto Granada Vahos (Colombia)\*\*

## Resumen

En este artículo se aborda el cambio político producido con el cambio de gobierno nacional, así como la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que, con sus respectivas adecuaciones institucionales, provocaron transformaciones significativas en la política pública territorial de atención a víctimas de Medellín entre 2011 y 2014, abriendo oportunidades para el ajuste de acciones y para la presencia de actores. Este artículo hace uso de cierto pluralismo al tomar referentes conceptuales y orientaciones metodológicas para analizar algunas variables relacionadas con el cambio en la política pública de víctimas de Medellín, que será abordado especialmente a partir de los actores y las oportunidades de y para la política; se toma como caso la intervención estatal en el sector La Loma de Medellín y el desplazamiento forzado que allí se produjo.

## Palabras clave

Cambios Políticos; Políticas Públicas; Desplazamiento Forzado; Víctimas.

[159]

**Fecha de recepción:** febrero de 2016 • **Fecha de aprobación:** abril de 2016

## Cómo citar este artículo

Granada Vahos, James Gilberto. (2017). Cambios políticos. De la política pública de desplazamiento forzado a la política pública de víctimas. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 50, pp. 159-179. DOI: 10.17533/udea.espo.n50a09

---

\* Una versión de este artículo fue presentada en el *II Seminario Internacional Migraciones, Fronteras y Proceso de Paz*, del 29 y 30 de abril de 2015, y es resultado 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 (2013-2014)*, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) y el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia. Hace parte de la agenda investigativa de la línea de investigación Migraciones, fronteras y reconfiguraciones políticas del grupo Estudios Políticos. Jonathan Murcia Coinvestigador; Andrea García, Natalia Restrepo, Andrés Olaya y Jhony Tamayo, estudiantes en formación; James Granada, investigador principal.

\*\* Trabajador Social. Magister en Ciencia Política. Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: james.granada@udea.edu.co

# Political Changes. From a Public Policy of Forced Displacement to a Public Policy of Victims

## Abstract

This article discusses the political changes of the public policy of victims in Medellín, which was preceded by the public policy of attention to forced displacement and the people affected by this phenomenon. It approaches some basic conceptual references about public policy, and the subject of political changes. The article uses a variety of concepts and methodologies in order to analyze some variables related to the transformation produced in the national public policy of attention to victims, and particularly in the Municipality of Medellín. It closes with an analysis of the political changes produced by the State intervention in the sector of La Loma and the forced displacement that occurred there as its consequence.

## Keywords

Political Changes; Public Politics; Forced Displacement; Victims.

## Introducción

Este artículo aborda los cambios políticos y los cambios en la política pública de atención a víctimas del conflicto armado en Colombia, en el caso de Medellín. Este municipio es uno de los lugares más afectados por el conflicto armado en Colombia y allí se aprobó una política de atención a la población desplazada por la violencia en 2007, que cambia en 2011 con la adopción de una política pública nacional para atender a todas las víctimas del conflicto, lo que significó adecuaciones en las instituciones responsables de atender a los afectados.

La agenda investigativa en la que se enmarcó este texto desarrolló una propuesta teórico-metodológica que permitió la coherencia entre proyectos, manteniéndolos a la vez vinculados a la agenda investigativa de la línea Migraciones, Fronteras y Reconfiguraciones Políticas del Grupo Estudios Políticos. Se trabajó a través de la operacionalización de conceptos y alcanzó a expresarse en más de ochocientas variables que permitieron hacer lecturas desde diferentes perspectivas del fenómeno del desplazamiento forzado, el conflicto asociado a este, la población afectada y las políticas públicas.

En este texto se asume una perspectiva que hace énfasis en elementos conceptuales clave que se vienen desarrollando: políticas públicas territoriales, contextos, actores y cambios políticos. En la exposición se rastrea y se sigue la política pública de atención a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia —desplazamiento interno— en Medellín y su posterior transformación y cambio en la Política Pública de Atención, Asistencia Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado, tratando de comprender cómo el cambio político producido con el cambio de gobierno nacional, así como la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras con sus respectivas adecuaciones institucionales, provocó transformaciones significativas en la política pública territorial de atención a víctimas de Medellín entre 2011 y 2014, abriendo oportunidades para el ajuste de acciones y de presencia de actores.

[161]

### 1. El cambio político en las políticas públicas<sup>1</sup>

Para los propósitos de este artículo se recurre a la definición de políticas públicas ofrecida por André Noël Roth (2002), que sintetiza otras definiciones

<sup>1</sup> Este apartado se construye con base en Jonathan Murcia y James Granada (2014, 8-11 de septiembre).

y ofrece la posibilidad de una perspectiva mixta en relación con los actores. Según este académico, una política pública es:

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

Con lo trabajado en la línea de investigación Migraciones, Fronteras y Reconfiguraciones Políticas y asumiendo una perspectiva mixta, en la que se da importancia tanto al Estado como a otros actores —sociales, privados, comunitarios— en el proceso de las políticas públicas, se entiende que las políticas no están enmarcadas exclusivamente en la dinámica y estructura institucional, si bien se reconoce el papel central del Estado, sino que también son resultado de dinámicas y racionalidades políticas de conflicto, de cooperación o de negociación entre diversos actores no solo institucionales que se mueven en escenarios diversos. Las políticas públicas son producto de relaciones que se dan en diversos momentos de los procesos políticos, en los cuales confluyen intereses, perspectivas y recursos de diferentes actores. En ese sentido, son una combinación de elementos técnicos y políticos puestos en juego por los actores que participan en ellas.

[162]

De los modelos para el estudio de las políticas públicas se ha destacado el del ciclo de las políticas que, a pesar de las críticas, sigue siendo una propuesta metodológica pertinente para el análisis, el estudio y la hechura de políticas públicas. La crítica a los modelos positivistas y racionalistas en el estudio de las políticas trajo consigo el surgimiento de otros modelos analíticos basados en factores del proceso de las políticas públicas como las redes (Klijn, 1998; Rhodes, 2006), las coaliciones promotoras (Sabatier, 1988; Sabatier y Jenkins, 1993), los discursos y las deliberaciones (Fischer, 2003), la retórica (Majone, 1997), entre otros. Sin embargo, y como lo reconoce César Nicandro Cruz-Rubio (2010), estos enfoques teóricos se han preocupado sobre todo por la reconstrucción del proceso de las políticas públicas sin abordar enfáticamente el cambio político que se genera en su interior. La necesidad de comprender y explicar estos cambios debido a factores exógenos y endógenos, ha venido consolidándose desde comienzos de la década de los noventa como un problema de investigación central en los estudios de políticas públicas, incluso, haciendo un ejercicio integrador, «vinculando definitivamente el fenómeno de la dinámica política con el del proceso» (p. 4).

## 1.1 El cambio de y en las políticas públicas —*policy change*—

El interés por el estudio del cambio de y en las políticas públicas parte de la idea de que estas son dinámicas, es decir, están en constante transformación debido a que están en relación con otros fenómenos políticos, los actores que en ella intervienen también cambian, entran en escenarios donde las relaciones de conflicto y de colaboración están moviéndose, se reconoce entonces el carácter político de las políticas.

La pertinencia del estudio del cambio en las políticas públicas puede resumirse en que las políticas públicas son un fenómeno en movimiento —por tanto político—: «toda política pública es dinámica» (Cruz-Rubio, 2011, p. 99). Los investigadores tratan de comprender la lógica en la que las decisiones públicas y sus impactos cambian, por qué permanecen estables o varían de sector en sector, y difieren dependiendo de los actores y de los públicos. De hecho, uno de los problemas de investigación centrales en el estudio de las políticas públicas, y en la Ciencia Política en general, es «comprender por qué, cuándo y cómo las políticas públicas cambian (o no)» (Stewart, 2006, citado por Cruz-Rubio, 2010, p. 40).

Se reconoce, que cuando se aborda el tema del cambio en las políticas públicas, se habla también de las estabildades, de lo que permanece. Los autores han coincidido en una cuestión crucial: aunque teórica y analíticamente es posible separarlos, la estabilidad y el cambio de las políticas son fenómenos inseparables. Se trata de dos caras de la misma moneda (B. D. Jones y Baumgartner, 2005; Linder, 2003; Olsen, 2008; Rayner, 2009) y donde «demasiado a menudo, estos dos elementos del desarrollo de las políticas han sido considerados por separado, pero dado que la política pública es un fenómeno continuo, tanto la estabilidad como el cambio constantemente coexisten» (Capano y Howlett, 2009a citado por Cruz-Rubio, 2011, p. 102).

De acuerdo con Cruz-Rubio (2010) el cambio político comienza a ser abordado a partir de diversos enfoques como un objeto de estudio permanente e indispensable en las Ciencias Políticas. Los enfoques trabajados para comprender y explicar el cambio político privilegia variables determinadas, de esta manera algunos enfoques para el análisis de las políticas públicas — el enfoque de corrientes múltiples, la teoría del equilibrio interrumpido y el marco de coaliciones promotoras—, se centran en aspectos causales externos, especialmente los que ocurren en el entorno o por fuera del subsistema de las

[163]

políticas públicas. Carter Wilson (2000) y José Real-Dato (2009) han criticado estos abordajes causales considerando que, al privilegiar factores externos, han perdido la capacidad de explicar el cambio político a partir de la dinámica interna de la política pública (Cruz-Rubio, 2010, p. 5). Otros marcos han evolucionado en relación con esa crítica, superando sesgos estructuralistas y observando la existencia de factores explicativos internos del *policy change*.

Las propuestas emergentes combinan elementos conceptuales y metodológicos de enfoques sintéticos, construyen sus propuestas explicativas con base en enfoques diversos para el análisis de políticas públicas. El estudio de los cambios de y en las políticas públicas no es ajeno al pluralismo científico, se debe aceptar un pluralismo teórico-metodológico en el estudio del *policy change*. En palabras de Cruz-Rubio (2010): «optar en cada caso por el enfoque teórico que mejor explique el cambio político es una opción al alcance, viable y plausible de cara a la investigación» (p. 5).

Este artículo hace uso de cierto pluralismo conceptual y metodológico, con el propósito de tomar referentes y orientaciones para analizar algunas variables relacionadas con el cambio en la política pública de víctimas de Medellín, que será abordado especialmente a partir de los actores y las oportunidades de y para la política.

[164]

## 1.2 Los actores y el cambio político

Cuando se habla de los actores se está aludiendo a la centralidad de factores políticos en las políticas y en el cambio de estas. Se trata del interés por actores tanto individuales como colectivos, públicos y privados, estatales y sociales que participan de las dinámicas de colaboración y conflicto presentes en el cambio político y en los cambios de política. Para abordar los actores se toman planteamientos del modelo operativo de análisis de políticas públicas que ofrecen Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa (2007), para quienes los individuos o grupos que se encuentran vinculados con el problema que origina la política pública deben considerarse actores potenciales de dicho espacio, aun si inicialmente son incapaces o simplemente no deciden emprender acciones en alguna de las fases de la política pública (p. 12) y de sus cambios.

Los actores gozan de cierto margen de maniobra respecto a las estructuras, aquellos que participan de una política pública, de su proceso y de sus cambios, pueden explotar «zonas de incertidumbre» generadas en

las estructuras político-administrativas, en las reglas institucionales y en las normas sociales, con el fin de promover valores, ideas e intereses (p. 13). Los actores son sujetos racionales que se preocupan por las consecuencias de sus actos y decisiones. Sin embargo, se considera que dicha racionalidad se encuentra limitada por factores de orden cognitivo, afectivo y cultural inherentes a los actores, hablándose así de la existencia de una «racionalidad situada» (pp. 13-14) o, en los términos utilizados en este artículo, racionalidad territorializada o en contexto.

Estos autores proponen una clasificación de los actores que generalmente intervienen en una política pública: a) los «actores públicos» o institucionales, pertenecientes a la esfera «político-administrativa», con responsabilidad pública frente al problema de la política pública y con control gubernamental sobre el espacio de la política —algunos más políticos, otros más administrativos—; b) los «grupos-objetivo» son actores cuyo comportamiento se considera la causa del problema de la política (pp. 14-15); c) los «beneficiarios finales», conformados por los afectados por el problema (pp. 15-16); y d) los actores «terciarios», de carácter privado, que sin ser destinatarios de la política pública se ven afectados por ella (p. 16). Esta categorización está sujeta a controversias en cuanto a la definición y al encasillamiento de los actores en uno u otro grupo (p. 16); sin embargo, logra dar cuenta de numerosos actores institucionales, políticos, sociales, comunitarios, individuales, colectivos, públicos y privados; lo cual permite abarcar a un gran número de participantes tanto en el proceso como en los cambios que tiene lugar en las políticas públicas.

[165]

En esta lógica es importante resaltar cómo los actores sociales y de las instituciones estatales convergen en los territorios nacionales y locales, a veces de manera diferenciada. En el cambio de política los actores institucionales estatales pueden asumir roles diferentes a los que se les consagra en la norma y a los que asumen en los órdenes nacionales, e incluso varían de un territorio a otro. Lo mismo ocurre con los actores sociales que no tienen un comportamiento uniforme ni en el espacio ni en el tiempo, pero se ven afectados especialmente con el cambio de política, en el cual la reconfiguración de alianzas entre actores, la modificación de los recursos y su distribución, la variación en acercamiento y confianzas, hace que los actores sociales y comunitarios cambien también de lugar, de estrategias, de formas de relacionarse, de acceder y de distribuir recursos, lo que finalmente genera nuevos cambios y ajustes en la política.

No siempre se trata de cambios profundos o sustantivos, en ocasiones son cambios que pueden parecer imperceptibles y que son visibles con el paso del tiempo o con nuevos cambios; en cualquier caso, en sistemas democráticos hay elementos estables en lo político —sistema— y en la política —relaciones y acciones— que permanecen estables, incluso en los territorios y sus contextos a pesar de las particularidades.

## 2. Los cambios políticos en la política pública de atención a víctimas

Los diferentes marcos para el estudio de los cambios políticos y de políticas abordan los motores o eventos exógenos y endógenos que dan paso al cambio, es importante tomar inicialmente algunos cambios políticos relevantes que se producen en el orden nacional —factores exógenos—, que repercuten y generan cambios en las políticas públicas también nacionales, que tendrán expresiones particulares en los territorios y que, en el caso de interés, potencian factores endógenos del cambio.

Aunque aquí se presenta en una lógica lineal, en realidad los cambios se pueden producir de manera simultánea, como en el caso política pública de víctimas de Medellín, en la que hubo cambios tanto endógenos como exógenos, reactivos y proactivos, nacionales y territoriales. En el cuadro 1 se manifiestan unas relaciones en las que se cruzan variables y que exponen las posibilidades de factores que producen el cambio en las políticas.

[166]

**Cuadro 1.** Causas asociadas al cambio sustantivo de las políticas.

	Origen endógeno	Origen exógeno
<b>Reactiva</b>	<i>Shocks</i> internos — <i>focusing events, elite turnover</i> —.	Perturbaciones societales — <i>shocks</i> externos—.
<b>Proactiva —proceso de desarrollo—</b>	Procesos de aprendizaje orientado — <i>oriented learning</i> — o de interiorización del uso de experiencias ajenas — <i>lesson drawing</i> —.	Interiorización de procesos externos —subnacionales, nacionales, internacionales o globales— de innovación y difusión —coerción, dependencia, isomorfismo—.

Fuente: tomado de Cruz-Rubio (s. f., p. 13).



Es difícil establecer cómo se presentan estas «causas asociadas a cambios sustantivos» en casos concretos, al tratarse de fenómenos políticos en movimiento la delimitación se complejiza; sin embargo, es posible arriesgar algunas explicaciones para el caso del que se ocupa este texto, en el que se presentan estas causas aunque con más fuerza las proactivas, tanto la endógena como la exógena. Hay que precisar que esta última, donde un proceso nacional externo al subsistema de la política, cambio de gobierno (véase apartado 2.1), posibilitó un cambio que a la vez recogió lo que se presentaba en relación con otras causas: a) *shocks* internos de una política pública de atención a la población desplazada —y de otro tipo— agotada; b) perturbaciones societales, aunque en menor volumen, pero que se presentaban en diferentes territorios y con expresiones desiguales por medio de movilizaciones y presiones en y hacia las instituciones; y especialmente, c) procesos de aprendizajes propios y externos, que para el caso de interés es Medellín (véanse apartados 2.2, 2.3 y 2.4).

Se debe considerar, en cualquier caso, que «El problema en cuestión es que *la respuesta sobre qué cambia cuando cambia una política pública no es una respuesta evidente*, pues cuando ocurre el cambio de las políticas no cambian necesariamente todas las dimensiones de la misma» (Cruz-Rubio, s. f., p. 15).

[167]

## **2.1 Los cambios exógenos a la política territorial: el cambio de gobierno nacional**

El cambio de gobierno nacional en Colombia en 2010 que llevó a la presidencia a Juan Manuel Santos, quien se había desempeñado como ministro de Defensa del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, dejaba la sensación de que comenzaba un gobierno de continuidad, que los cambios serían pocos, especialmente en lo que tiene que ver con el conflicto armado y con las víctimas que este produce.

Pocas personas se habrían imaginado que era precisamente en esos temas en donde se marcaría una diferencia significativa entre los dos gobiernos. En cuestión de meses se materializaron los encuentros del gobierno Santos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), con los que se inició un proceso de diálogo, en la búsqueda de un avance a la salida negociada de la confrontación armada. Lo más importante es que en esos mismos meses el Congreso de la República aprobó la Ley 1448, también conocida como Ley o Política Pública de Víctimas, luego de que en el gobierno anterior había

sido hundida en ese mismo escenario por iniciativa del mandatario de turno. También es necesario mencionar el cambio en las relaciones diplomáticas de Colombia, especialmente con sus vecinos, a la vez que la atención sobre la presencia y recomendaciones de organismos internacionales, como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), toman un nuevo aire. Si bien en este artículo no se profundiza en esos actores y sus relaciones, es claro que también tienen un papel relevante en el cambio político.

Lo anterior da cuenta de dos cosas importantes: la primera es que si bien Santos era heredero, en parte, de las políticas de Uribe, iba a hacer su propio gobierno lejos del exmandatario; y la segunda, que el Congreso, a pesar de no haber sufrido alteraciones profundas en su conformación, renovó la alineación de pactos, cambiaron las coaliciones tanto internas como con el nuevo gobierno, hubo un cambio significativo en la configuración de alianzas, donde el bipartidismo se refrescó con la entrada del partido Liberal y la pérdida de espacio del partido Conservador.

[168] Con la aprobación de la Ley 1448 se crearon o se reemplazaron instancias. En lo nacional, es trascendental la creación de la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Unidad de Restitución de Tierras, que se manifiesta en los territorios por diversas vías, de las que se destacan los Comités Territoriales de Justicia Transicional, donde se expresa finalmente la política nacional.

Este cambio de gobierno, el cambio político y el cambio en las políticas de atención a las víctimas en el orden nacional, tuvo implicaciones en la política y en las políticas territoriales. Así fue para el caso de Medellín, donde se adelantaba hasta ese momento una política pública local de atención a población afectada por el desplazamiento forzado, que a partir de entonces tuvo cambios significativos en las rutas y protocolos de atención, en las responsabilidades institucionales, se crearon oportunidades políticas, se reconfiguraron alianzas, se resituaron actores, aparecieron nuevos y el protagonismo de otros menguó.

Es pertinente considerar el cambio nacional en la política de atención a las víctimas, que antes se hacía de manera dispersa con políticas de atención a las víctimas del desplazamiento forzado, de violaciones, de minas antipersona, de desaparición forzada, de secuestro, entre otras. Existía un acumulado institucional —aprendizaje interno— a partir de esas políticas

que fue aprovechado para la implementación de la nueva política, aunque no siempre se logró hacer de la mejor manera y muchos otros aprendizajes no fueron retomados. Esto pone un primer elemento de discusión frente a esa política nacional que pasa a los territorios: la descontextualización de los diseños institucionales que consideran de manera muy limitada la perspectiva particular de los territorios.

Las políticas, sean centralizadas, territorializadas o territoriales, son las formas en las que en la mayoría de las democracias se gobierna y, en muchos casos, finalmente con ellas se consolidan o se cuestionan y deslegitiman esas mismas democracias. «La construcción de instituciones atentas a la particularidad, cercanas a los ciudadanos, se impone, pues, como una cuestión prioritaria para consolidar la democracia haciendo, al mismo tiempo, que tengan mejor gobierno» (Nohlen, 2011, p 18).

A pesar de que estos diseños institucionales en torno a la política pública de víctimas nacional no fueron territoriales, y ni siquiera del todo territorializados desde el comienzo, el mero cambio en la política reconfiguró relaciones entre actores y permitió nuevas formas de relacionarse, que se materializaron en los territorios a través de oportunidades para la atención a las víctimas, y que obviamente también han dependido de las capacidades institucionales y sociales de esos territorios.

[169]

## **2.2 Los contextos de la atención y sus oportunidades: cambios y ajustes endógenos**

Es fundamental contemplar los contextos de ocurrencia de los fenómenos para la comprensión y explicación de estos. Así se ha hecho con el tema del desplazamiento forzado por la violencia, en donde las diferencias en las que se expresa el fenómeno dependen en gran medida de los territorios donde se produce y el contexto en que se configura: actores, instituciones, capacidades, potencialidades, limitantes, equipamientos, organizaciones, entre otros. Cuando se habla de contexto se hace referencia a un concepto «extremamente amplio y difuso», que se refiere a numerosos factores relacionados con los problemas de estudio (Nohlen, 2011):

El contexto referido al objeto de la investigación apunta al conjunto o complejo de fenómenos o condiciones que se enlazan y conforman el entorno de los objetos de análisis. La postura que enfatiza el contexto en el proceso de conocimiento proviene del axioma de que los objetos

de análisis político nunca aparecen aislados, sino que siempre están insertos en un entorno histórico y, por lo tanto, en una compleja relación recíproca con gran multiplicidad de factores de variada y cambiante índole. De allí proviene también la consiguiente convicción de la necesaria consideración del objeto de análisis en su contexto en su interrelación con los fenómenos entretreídos, en medio de su constelación histórica concreta, que permite una interpretación más acertada y más comprensible de la realidad. El propósito contextual es idéntico al de una postura no-reduccionista de análisis político (pp. 4-5).

Nohlen (2011) habla del «institucionalismo contextualizado» que se considera para el análisis de instituciones políticas —diseños institucionales— y para reconocer contextos diferenciados entre países; sin embargo, se retoma en este texto para un hecho subnacional por la capacidad que brinda para la comprensión del tema abordado. Se considera especialmente que: «El modo de funcionamiento de las instituciones políticas depende no solo de sus respectivas estructuras sino también, y en gran medida, de otras instituciones y factores contextuales; el mejor sistema es el que mejor se ajuste, [se comprende además que] su trasplante geográfico [...] espera de las instituciones resultados distintos» (pp. 17-18).

[170]

Es decir, a pesar de que los diseños nacionales tengan unos propósitos que a la vez responden a intereses diversos, especialmente de gobierno y de coaliciones nacionales, finalmente se ajusta a las necesidades y capacidades de los territorios y de sus contextos, solo en el contexto se pueden comprender las situaciones de victimización, de revictimización y atención: «el contexto es el que le otorga significación» (Nohlen, 2011, p. 6) a la situación, a la política y al cambio, por esta razón pueden ser esos lugares territoriales de implementación, con sus contextos, posibilidades para la reconfiguración de los problemas públicos.

En la perspectiva de Cruz-Rubio (s. f.) se debe considerar que las políticas públicas representan el contexto político e institucional relacionado con el problema del que se ocupan, por lo tanto tienen una vida que depende del régimen político y del entorno (p. 12). Es en el contexto de la política, y del cambio de esta, donde los actores de la política intervienen con las posibilidades y limitaciones dadas «por las restricciones y oportunidades temporales, políticas, institucionales, entre otras», a partir de las cuales los actores podrán modificar su postura y su acción en el momento del cambio y posterior a este (p. 21).

A pesar de que el contexto puede ser problemático y lleno de carencias, y es ahí donde se producen victimizaciones, es en ese mismo contexto en el que existen fortalezas, capacidades, oportunidades y posibilidades. Estas se abren para diferentes actores, por un lado para los sociales y comunitarios, para sus acciones de reclamo y de protesta; asimismo se abren oportunidades, que a la vez se re-crean y presentan en esos mismos territorios para acciones de política pública.

Por su parte, los procesos políticos, económicos y sociales se desarrollan de manera desigual en los territorios:

Los procesos democráticos no son una excepción. De hecho, como notaron Robert Dahl y Guillermo O'Donnell años atrás, el avance de la democracia ha ocurrido de forma desigual en el territorio no solo entre niveles de gobierno (nacional y subnacional) sino también entre distritos (subnacionales) de un mismo país. Es justamente por ello que para entender los alcances de la democracia, así como los desafíos que debe sortear, es necesario prestar atención a los aspectos territoriales de su desarrollo (Giraudy, 2011, p. 42).

Si bien Agustina Giraudy hace referencia al ejercicio desigual de la democracia, o incluso, a la presencia de autoritarismos subnacionales en naciones democráticas, para este caso es pertinente considerar cómo las políticas públicas y su desarrollo desigual en los territorios también dependen de los procesos políticos, económicos y sociales diferenciados.

[171]

Las oportunidades que se abren y se cierran por el cambio de la política pública nacional se materializan o no en los territorios, se contextualizan, es el caso del cambio de alineaciones en las élites que se produjo con el cambio de gobierno nacional en 2010, el posterior comienzo de los diálogos y la aprobación de la Ley de Víctimas; estas fueron efectivamente oportunidades, en la medida en que tuvieron algún tipo de expresión y repercusión en los territorios, así fue en Medellín.

Actores diversos en el municipio, administrativos, políticos, académicos, privados, sociales y comunitarios aprovecharon los cambios para intensificar o reconfigurar algunas acciones a favor de las víctimas asentadas en Medellín; además, contraponiéndose a otras acciones de política pública, como las de seguridad del orden nacional y las de ordenamiento territorial local, que en ambos casos han afectado a las personas que se asientan en territorios y con las que en algunas ocasiones se producen nuevas victimizaciones a la población.

### **2.3 La política pública territorial de víctimas, el caso de Medellín**

El cambio político de coaliciones en lo nacional y el cambio de y en la política pública de víctimas generaron en Medellín una oportunidad para potenciar una política local que se vio afectada en el cambio de gobierno municipal, afectación que se notaba, por ejemplo, en el abandono de la terminación y puesta en funcionamiento del Museo Casa de la Memoria, y en una confusión de acciones desde diversos lugares institucionales de atención a las víctimas. El cambio fue aprovechado por los actores locales, se mantuvieron las acciones que no habían sido perturbadas y se reactivan otras, con un problema público en construcción, pero con unos diseños nacionales que se han ajustado en el Municipio.

En Medellín se han documentado casos en que las personas afectadas por el conflicto armado y en situaciones de victimización han sido de nuevo afectadas por acciones y omisiones de las instituciones estatales, desalojos que en algunos casos provocaron nuevos desplazamientos, reubicaciones improvisadas o que no integraron acciones que fortalecieran capacidades y redes poblacionales (González, 2010).

[172]

A pesar de lo anterior, el fortalecimiento de acciones y, sobre todo, de una institucionalidad sensible para la atención de víctimas también ha permitido avanzar en intervenciones que logran prevenir nuevas vulneraciones e incluso avanzar en el restablecimiento de derechos. En Medellín se pueden resaltar acciones que se fortalecieron con el cambio de la política pública nacional y con las oportunidades políticas para los ajustes institucionales, acompañados por actores no estatales en el territorio municipal, ejemplos de acciones y estrategias de política pública que en lo local aprovecharon las oportunidades generadas por el cambio político y de política para avanzar en la prevención de hechos victimizantes y en la atención a las víctimas: el Museo Casa de la Memoria, que pudo abrirse paso hasta convertirse en un establecimiento público; las diferentes experiencias de retorno; el reconocimiento de las víctimas de bandas criminales; las discusiones sobre la reparación colectiva en Medellín y la necesidad de avanzar en garantías de no repetición, de soluciones duraderas y sostenibles; la realización de un informe de memoria histórica de las violencias en el marco del conflicto armado en Medellín; el caso concreto de la atención integral en La Loma; entre otros.

Los cambios institucionales se expresaron también en la adopción de nuevas rutas y protocolos de atención a las víctimas y en la creación de

nuevos escenarios de decisión y participación. Para el caso de Medellín, uno de los cambios institucionales identificados con el cambio de política tuvo que ver con las transformaciones en la participación de la sociedad civil, procedentes de la implementación de un nuevo protocolo de participación para las víctimas y los *defensores de derechos de las víctimas*,<sup>2</sup> en donde incluso las responsabilidades que estaban en la Secretaría de Bienestar Social pasaron al Ministerio Público. Otros se reflejaron en la formalidad institucional misma de la política, referidos a los cambios y ajustes normativos que se han ido engrosando, sumados a los que se orientaban a atender a las víctimas de manera separada, especialmente los de desplazamiento forzado —que eran y siguen siendo muchos—, añadiendo los que se comenzaron a generar a partir de la aprobación de la Ley 1448, que amplió y agrupó diferentes formas y hechos victimizantes.

Uno de los casos en los que se puede rastrear con más claridad los cambios políticos y de políticas, junto con las oportunidades que estas generan, fue el desplazamiento forzado masivo en el sector La Loma, centro occidente de Medellín. Ante una situación generalizada de victimización, la institucionalidad —en un momento de cambios— se ocupó de la atención de las personas afectadas.

[173]

## 2.4 El caso de La Loma, la expresión de los cambios

A comienzos de mayo de 2013 se produjo un desplazamiento masivo en el sector La Loma del corregimiento San Cristóbal, Occidente de Medellín, aunque esta situación no era nueva pues por lo menos desde mayo de 2001 se registraron desplazamientos masivos en Medellín, como el caso del asentamiento El Esfuerzo en los límites entre Medellín y Bello, en el costado occidental de la ciudad.

El caso de La Loma reveló, en un primer momento, la incapacidad institucional para atender el problema de la victimización en un territorio urbano, frente al que se produjeron severas críticas por la presencia de instituciones estatales no para evitar o contener el desplazamiento de población sino para facilitararlo. Sin embargo, rápidamente la presencia institucional se modificó y se mostró la capacidad de algunas dependencias del Municipio para

---

<sup>2</sup> Como les ha denominado la Ley 1448 de 2011 a las organizaciones sociales, de derechos humanos y no gubernamentales que han acompañado a las víctimas.

atender una situación que revelaba un contexto histórico de victimización, en el que la intervención se dirigía a desactivarlo con la presencia y la acción permanente de las instituciones estatales, especialmente las municipales con el liderazgo de la Unidad Municipal de Atención a Víctimas que realizó acciones coordinadas entre diferentes dependencias.

Del caso de La Loma se destacan acciones en las que funcionarios de la Alcaldía permanecieron en las casas de las personas afectadas por el desplazamiento, pusieron sellos humanitarios para proteger los inmuebles, cuidaron de los animales y de los enseres, acompañaron el traslado de niñas y niños a los colegios, e hicieron los rezos cotidianos con las personas que no se fueron y que retornaban; estas acciones fueron estratégicas para la prevención y la protección de derechos, que complementan las de fuerza y vigilancia priorizadas en las políticas de seguridad (Granada, 2013, agosto).

[174] Algunos programas de la Subsecretaría de Derechos Humanos permitieron contener parte de la victimización en ese territorio y en algunos otros; sin embargo, son avances relativos dada la dinámica de la confrontación violenta en el país y en Medellín. Con el conocimiento del territorio, algunos funcionarios lograron que parte de sus acciones, aunque con alcances modestos, fueran exitosas en la medida que leyeron los problemas y los delimitaron de manera más precisa, conociendo los recursos para atenderlos con mayor prontitud. De todas formas, las acciones locales para la prevención y atención se han quedado cortas ante políticas y acciones que siguen victimizando, y otras que no previenen ni protegen a las víctimas. Pero algunas de las acciones en Medellín refuerzan iniciativas lideradas desde los territorios para el diseño y los ajustes de las políticas públicas. La reconstrucción de los problemas, con las posibilidades que brinda el cambio político y de política, más cercanos a sus dimensiones y a las capacidades de los actores locales pueden facilitar el desempeño institucional y permitir una mejor atención en derechos a la población víctima (Granada, 2013, agosto).

En este cambio local de la política se nota cómo los lineamientos nacionales han reconfigurado acciones, presencias institucionales, han aparecido unos actores o han tomado mayor protagonismo, se han abierto y cerrado oportunidades, mientras que los recursos han variado; incluso se han precisado enfoques, se acentúan acciones y se tienen resultados diferenciados respecto a otros territorios nacionales. La descentralización que ha tenido la



política de víctimas ha posibilitado el accionar local, en gran medida también por las capacidades territoriales para tomar la iniciativa respecto de algunos componentes, como por ejemplo, el reconocimiento de las víctimas y su participación, los retornos, la atención básica, la protección de derechos y la prevención de nuevas victimizaciones.

Lo que revela la presencia, en gran medida asertiva, de las instituciones estatales en el caso de La Loma, es el aprovechamiento de las oportunidades que estaba dando el cambio en la política nacional —factor exógeno— junto con las capacidades y aprendizajes de las instituciones y funcionarios en el territorio —factores endógenos—, que incluso estaban trazados desde el Acuerdo 49 de 2007<sup>3</sup> y que se orientaba a atender territorios afectados por el desplazamiento forzado; con esto se dirigieron acciones precisas para fomentar el arraigo en condiciones más dignas y más seguras. Se trató de acciones institucionales en territorio, orientadas en un primer momento a comprender el contexto, luego a acompañar y a atender a la población victimizada.

La política pública nacional de víctimas, que generó cambios significativos en Medellín, llevó a que algunas acciones, protocolos y rutas de atención se ajustaran, a la vez que se seguían enfrentando problemas que en la ciudad se habían identificado por lo menos desde 2002, como el nombrado desplazamiento forzado intraurbano (DFI), para el que actualmente se presentan otras oportunidades para problematizarlo como categoría de análisis y de intervención institucional, pues en sentido estricto no hay correspondencia entre la categoría DFI, las variables implicadas en la problemática y las acciones institucionales para evitarlo y atenderlo.

[175]

Tanto el fenómeno como las acciones de prevención y atención han superado lo que denota la categoría DFI, la situación trata de una vulneración de derechos en contextos específicos, donde ha sido histórica tal vulneración, en algunos de ellos también ha sido histórica la presencia de actores armados con diferentes adscripciones, la movilización y las resistencias de la población también ha sido común. Algunas acciones institucionales han tratado de intervenir sobre el contexto y el territorio propiamente, más allá de acciones de prevención del desplazamiento y de atención a las personas afectadas. En sentido estricto, esto dejó de ser DFI, no es que no ocurra, sino que abarca mucho más que eso.

<sup>3</sup> Con el Acuerdo 49 de 2007 se aprobó la *Política pública municipal de prevención y atención a la población afectada por el desplazamiento forzado en Medellín*.

## Consideraciones finales

Es poco lo que se puede concluir o cerrar con un fenómeno en curso, con tantas aristas, en un proceso dinámico y de cambio continuo; sin embargo, se exponen algunas pistas comprensivas para entender las políticas públicas locales de atención a víctimas en relación con los cambios políticos que se han presentado en lo nacional y en lo territorial.

Los cambios en el gobierno nacional —políticos— y en la política pública de víctimas —de políticas— han generado impactos diferenciados en los territorios. Medellín, con sus capacidades y recursos, ha logrado apropiarse de parte de esos cambios, problematizarlos y reconfigurarlos; a partir de allí ha tenido acciones desiguales, por un lado continúan los problemas en la garantía de derechos de algunos habitantes del Municipio, por otro lado ha podido avanzar en la atención en derechos en situaciones determinadas.

Gran parte de las acciones de política pública consideradas exitosas en Medellín han logrado trascender la atención a personas, que es importante pero insuficiente. Tanto en los programas de prevención, de atención en lugares de asentamiento y en los de retorno, la intervención institucional ha desempeñado un papel fundamental: ha considerado los territorios con sus características para actuar sobre las personas y sobre sus entornos, y hasta donde ha sido posible ha potenciado arraigos, atendido la vulnerabilidad y evitado nuevas vulneraciones y violaciones de derechos. Esto se posibilita, en parte, con la política pública de víctimas, que aun con los problemas que puede tener advierte diversas formas de victimización, aunque aún le falta avanzar en la comprensión diferenciada de los territorios, junto con las de sus pobladores.

Así como las oportunidades políticas nacionales posibilitaron el cambio de política para la atención a víctimas, el cambio en esa política ha abierto oportunidades en el escenario público e institucional para precisar el problema de política pública local —tarea aún pendiente— relacionado con la atención a víctimas en Medellín, esto vinculado con otra serie de acontecimientos del orden nacional y territorial, institucional y social, formal e informal.

El acumulado de atención territorial a las víctimas —con diferentes políticas y acciones—, lo que se ha nombrado como desplazamiento forzado intraurbano, el microtráfico, la presencia y accionar de bandas criminales en los territorios, el reclutamiento forzado, las economías ilegales, el conflicto

[176]

que se mantiene en el orden nacional, los megaproyectos en todo el país, la población que sigue llegando victimizada a Medellín, el proceso de paz, los planes de desarrollo urbano en territorios afectados por el conflicto y la victimización, las fortalezas institucionales locales, el avance en política de retorno, la atención de emergencia, los avances desiguales en restablecimiento de derechos y en la reparación, el fortalecimiento de algunas organizaciones de víctimas y el debilitamiento de otras, esas y otras variables aumentan la complejidad y deben ser tenidas en cuenta para precisar el problema público de la política pública local de atención a las víctimas y para prevenir la victimización en Medellín.

La lógica del cambio político es la que le da al ciclo y a sus fases la lógica de la sincronía. Las fases o momentos del ciclo de políticas —agendas, formulación, implementación evaluación— se pueden dar —algunos o todos— a la vez. Los cambios sustantivos aceleran la sincronía, tal vez por eso mismo el momento del cambio sustantivo es bueno para re-agendar y redefinir la política pública y sus problemas territoriales de manera explícita y escrita, en documentos colectivos de política pública o similares.

Los cambios políticos y los de política, tanto endógenos como exógenos, también han abierto oportunidades para problematizar las categorías analíticas utilizadas en la academia en los procesos investigativos, algunos de estos, al igual que algunas reflexiones institucionales, sociales y comunitarias, se han quedado anclados, en muchas ocasiones, en categorías que ya no explican lo suficiente, que se agotaron.

[177]

## Referencias bibliográficas

1. Colombia. Alcaldía de Medellín. Acuerdo 49. (diciembre, 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.
2. Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. (10 de junio de 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 2011. N.º 48096.
3. Cruz-Rubio, César Nicandro. (2010). Mapa de desarrollo teórico en política pública y *policy change*: estado de la cuestión y tendencias. Recuperado de [https://www.academia.edu/236021/Mapa\\_de\\_desarrollo\\_teorico\\_en\\_politica\\_publica\\_y\\_policy\\_change\\_estado\\_de\\_la\\_cuestion\\_y\\_tendencias](https://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica_publica_y_policy_change_estado_de_la_cuestion_y_tendencias)

4. Cruz-Rubio, César Nicandro. (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. *Administración & Desarrollo*, 39 (54), pp. 99-118.

5. Cruz-Rubio, César Nicandro. (s. f.). Explicando la estabilidad y el cambio de las políticas públicas: el enfoque de legitimación y dinámica política. *Circunstancia*, ix (26). Recuperado de <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-ix—n—26—septiembre-2011/articulos/explicando-la-estabilidad-y-el-cambio-de-las-politicas-publicas—el-enfoque-de-legitimacion-y-dinamica-politica>

6. Fischer, Frank. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University.

7. Giraudy, Agustina. (2011). La política territorial de la democracia subnacional. *Journal of Democracy*, 3, pp. 42-57.

8. Granada Vahos, James Gilberto. (2013, agosto). Acciones contra el desplazamiento forzado en Medellín son insuficientes. *Alma Mater*, p. 9.

9. González Díaz, Sandra (coord.). (2010). Acciones colectivas de la población desplazada asentada en el municipio de Medellín, 1996-2009: derechos reivindicados, procesos de negociación y resultados obtenidos. Informe final. Proyecto: Acceso al goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín, 2009. [Recurso electrónico]. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Municipio de Medellín.

[178]

10. Klijn, Erik-Hans. (1998). Policy Networks: An Overview. En: Kickert, Walter J.; Klijn, Erik-Hans y Koppenjan, Joop F. M. (eds.). *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector* (pp. 14-33). Londres: SAGE.

11. Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric y Hinojosa, Miriam. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 2 (3), pp. pp. 6-29.

12. Majone, Giandomenico. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

13. Murcia, Jonathan Alejandro y Granada Vahos, James Gilberto. (2014, 8-11 de septiembre). *Cambios institucionales en la política pública de atención a víctimas del conflicto armado en Colombia. El caso de la política local en Medellín*. XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

14. Nohlen, Dieter. (2011). El contexto en el análisis politológico. *Intersticios Sociales*, 2, pp. 1-20.

15. Rhodes, Roderick A. W. (2006). Policy Network Analysis. En: Moran, Michael; Rein, Martin y Goodin, Robert E. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 425-447). Oxford: Oxford University.

16. Roth Deubel, André Noël. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.
17. Sabatier, Paul. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21, pp. 129-168.
18. Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank (eds.). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview.