

# LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN: UNA SÍNTESIS DE LAS RELACIONES INTERORGANIZACIONALES DESDE EL ANÁLISIS DE REDES DE POLÍTICA PÚBLICA\*

JONATHAN ALEJANDRO MURCIA\*\*  
JHONY ALEXANDER TAMAYO CASTRO\*\*\*

## Resumen

El presente artículo busca hacer una síntesis de las relaciones interorganizacionales que se desarrollaron en la política pública de víctimas del desplazamiento forzado en el municipio de Medellín, empleando como

marco de análisis la teoría de Redes de Política Pública y la Teoría Interorganizacional, centrando la atención en los escenarios donde se presentaron dichas relaciones, los atributos, las posiciones y los roles de las organizaciones, y los tipos de relaciones y los intercambios y tipos de recursos. Para el logro de los objetivos

\* Este artículo presenta algunos hallazgos de la investigación “Otra investigación. Redescubriendo fragmentos sobre relaciones interorganizacionales, funciones sociales del derecho y el lugar del territorio en la política pública para población afectada por el desplazamiento forzado en Medellín”. Maestría en Derecho, Universidad de Antioquia.

\*\* Magíster en Derecho. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia (Colombia). [jonathan.murcia@udea.edu.co]

\*\* Polítologo. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia (Colombia). [jatamayocp@gmail.com]

Recibido: 15 de abril de 2016 / Modificado: 5 de agosto de 2016 / Aceptado: 1 de septiembre de 2016.

Para citar este artículo

Murcia, J. A. y Tamayo, J. A. (2016). La política pública de víctimas del desplazamiento forzado en el municipio de Medellín: una síntesis de las relaciones interorganizacionales desde el análisis de redes de política pública. *OPERA*, 19, pp. 185-209.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n19.10>

se hace uso del análisis de redes sociales (ARS) como estrategia metodológica, así como de estrategias cualitativas para comprender las percepciones de las organizaciones sobre sus relaciones en el proceso de la política. Este estudio permitió comprender la estructura y la dinámica de la red, en la cual se observaron frecuencias distintas en la participación de las organizaciones, cambios en sus roles, posiciones de poder, relaciones conflictivas y cooperativas, entre otros factores.

**Palabras clave:** redes de política pública, relaciones interorganizacionales, análisis de redes sociales, política pública de víctimas del desplazamiento forzado, Medellín.

**PUBLIC POLICY FOR VICTIMS  
OF FORCED DISPLACEMENT  
IN THE CITY OF MEDELLÍN:  
A SYNTHESIS OF INTERORGANIZATIONAL  
RELATIONSHIPS FROM A POLICY  
NETWORK PERSPECTIVE**

**Abstract**

This article seeks to synthesise the inter-organisational relationships that have developed in Public Policy in relation with victims of forced displacement in the Municipality of Medellín. Using the Public Policy Networks approach and Inter-organisational theory, it focuses on scenarios where such relationships occurred, on the attributes, positions and roles of the organisations, on the types of relationships, exchanges and resources. To

achieve the objectives, Social Network Analysis as methodological strategy and qualitative strategies were used to understand the organizations' perceptions of their relationships in the policy process. This study permitted to understand the structure and dynamics of the network, and enhanced different modalities in the participation of organizations in terms of frequency, changes in their roles, power relations, conflicting and cooperative relations, among other factors.

**Key words:** Policy networks, interorganizational relationships, social network analysis, public policy victims of forced displacement, Medellín.

**INTRODUCCIÓN**

El desplazamiento forzado interno, como fenómeno social y como campo de intervención pública, ha sido objeto de análisis desarrollados en distintos centros académicos del mundo, por medio de diversos enfoques teóricos y metodológicos. Uno de estos abordajes se ha realizado a través de los estudios de política pública.

En la ciudad de Medellín, desde la puesta en marcha de las acciones de la política pública para la atención a víctimas del desplazamiento forzado (en adelante PPDFM), hasta años recientes, se han realizado análisis, estudios del proceso, recomendaciones, diseños, entre otros trabajos en el campo de los *policy studies*, los cuales han pretendido generar conocimiento de y para la PPDFM, y así contribuir a los

procesos democráticos del accionar gubernamental en escenarios locales<sup>1</sup>.

El estudio del fenómeno del desplazamiento forzado interno, de este entendido como problema público, así como de las políticas públicas orientadas a resolverlo, ha sido relativamente amplio. Sin embargo, es necesario evitar un posible reduccionismo afirmando que el tema está sobrediagnosticado, ya que aún es necesario profundizar en aspectos problemáticos que permanecen vigentes y otros nuevos que han tomado forma, por ejemplo, los cambios producidos en la institucionalidad y en la redefinición del problema público a partir de la transición que se dio entre el proceso de la política pública sobre desplazamiento forzado y de atención a población desplazada, y el proceso de territorialización de la Ley 1448 de 2011 (la cual le da base legislativa a la política de víctimas y restitución de tierras); o el giro en el interés político, gubernamental y académico del desplazamiento forzado interno hacia el tema de la atención a víctimas del conflicto armado —ampliando el espectro de la población por atender, incluido el tema de restitución de tierras, pero descuidando la prevención del desplazamiento forzado—.

Este artículo indaga en torno a elementos de algunas relaciones interorganizacionales que tuvieron lugar en escenarios de la PPDFM. Para cumplir este objetivo se hace uso de herramientas teórico-conceptuales y metodológicas del enfoque de redes de política pública, de

la teoría interorganizacional y del análisis de redes sociales (ARS). Adicionalmente, se recurrió a entrevistas semiestructuradas y al análisis de contenido de documentos de la política pública.

El presente texto se divide en cinco apartados. Primero, se hará un acercamiento general al instrumento normativo que regula la política pública analizada. Segundo, se presentan los insumos teóricos que orientaron el análisis. Tercero, se abordan algunos elementos de la ruta metodológica que se utilizó para llegar a los hallazgos que aquí se presentan. Cuarto, se desarrolla la síntesis de las relaciones interorganizacionales analizadas en la PPDFM. Finalmente, se cierra el artículo con algunas conclusiones que deja el abordaje de dichas relaciones.

## MARCO NORMATIVO Y REFERENCIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA ANALIZADA

Entender las políticas públicas meramente como normas jurídicas es reducir el concepto y la realidad que intenta representar. Es decir, si bien las políticas públicas se regulan mediante normas (leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos), el hecho de que exista un documento formal titulado como política pública no quiere decir que ya exista una política pública, ya que, siguiendo a Cuervo “Es irrelevante para el concepto que la política esté redactada a nivel de documento porque

<sup>1</sup> Para ello, confrontar trabajos de autores como: Naranjo *et al.* (2009), Granada (2012), Atehortúa (2010), Murcia y Granada (2013).

ello no determina su existencia, aunque sí contribuye con su visibilidad” (2007, p. 81).

Sin embargo, se debe reconocer que las políticas públicas están sometidas a determinadas reglas de juego definidas por normas jurídicas en el marco de un diseño institucional. Así, uno de los elementos de las políticas públicas es su carácter normativo (Meny y Thoenig, 1992). Por ello es importante hacer mención a esos documentos legales que posibilitan y, en ocasiones, restringen las acciones de política pública. Para el caso de la PPDFM es el Acuerdo Municipal 049 de 2007 del municipio de Medellín, el cual busca cumplir con los propósitos de la Ley 387 de 1997 en materia de atención a población desplazada.

Se podría decir que el desplazamiento forzado interno se inscribe de forma más clara en la agenda gubernamental local de Medellín a partir del año 2001, cuando se crea el Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada (CLAIPD). Este en principio formó parte de la Secretaría de Gobierno, y luego en el 2002 pasó a ser parte de la Secretaría de Bienestar Social, año en que se empieza a convocar a las personas para participar por comisiones de trabajo en dicho Comité. En ese mismo año se emite la sentencia su-1150 y se empiezan a reunir ocasionalmente algunos estamentos gubernamentales y no gubernamentales (municipio de Medellín, Unión Temporal Alianza PTU, Proceso histórico del

comité local de atención a la población desplazada del municipio de Medellín).

Estos procesos dan una entrada para formalizar una política pública de atención a las víctimas de este fenómeno. Para el año 2007, se diseña en Medellín la primera política pública territorial del país para atender a las víctimas del desplazamiento forzado, la cual fue resultado de las acciones de los distintos niveles de Gobierno (nacionales, departamentales y locales), a los que se sumaron la academia, las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de población desplazada para sacar adelante una política pública territorial en la que se unían esfuerzos y recursos para la atención integral a las víctimas (Naranjo, 2009).

El acuerdo municipal en el cual se formaliza esa política pública posibilitó una serie de acciones que se implementarían para la atención a la población víctima del desplazamiento forzado. El “Acuerdo Municipal 049 del 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”, es un marco normativo que orientó y posibilitó acciones de política pública en la ciudad de Medellín<sup>2</sup>.

La política pública municipal adoptó un enfoque de derechos, diferencial, poblacional,

<sup>2</sup> Aunque se reconoce también que poco de esto se hubiese podido realizar sin la agencia de diferentes actores sociales e institucionales con intereses en la atención a la población desplazada. Por esa razón, el presente artículo aborda el sistema de actores y relaciones de la política pública y no se queda en un análisis del contenido oficial de la misma.

participativo, territorial, medioambiental y de desarrollo para la protección de la población afectada. Igualmente, plantea que la política pública es:

... un instrumento para la realización de los derechos; una visión estratégica hacia la superación de las condiciones que generan el desplazamiento forzado (prevención) y la implementación de soluciones duraderas (reconocimiento, protección, restablecimiento y reparación); y un consenso municipal coherente y sistemático de acciones estatales, gubernamentales, no gubernamentales, públicas, privadas, eclesíásticas, sociales y comunitarias (Concejo de Medellín, 2007, p. 3).

En cuanto a la población sujeto, son personas en riesgo de desplazamiento, bloqueo o confinamiento, víctimas del desplazamiento forzado rural-urbano, interdepartamental, interurbano, intraurbano, y las comunidades receptoras vulnerables, teniendo en cuenta los lugares de procedencia y asentamiento en el municipio de Medellín.

La PPDFM se orientó por líneas estratégicas generales, las cuales se enuncian según su contenido temático para ser recogidas en el diseño e implementación del Plan Integral Único Municipal, y teniendo en cuenta las fases de atención integral definidas por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, las necesidades expuestas y las recomendaciones hechas por la Corte Constitucional, y los objetivos propuestos en esta política pública: prevención, protección, atención humanitaria de emergencia, reconocimiento, restablecimiento y reparación. Esta política pública también fue fundamental para darle mayor impulso al CLAIPD, a fin de

definir un sistema de actores en lo local, y para darle vida a una gerencia encargada de operar acciones de la política pública.

## EL MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS

### El enfoque de redes de políticas públicas

El Policy Network Approach surge entre las décadas de los años setenta y ochenta – con un amplio desarrollo posterior en la década de los noventa– (Zurbriggen, 2003, p. 2) como una reacción, pero a la vez como una alternativa, a los enfoques y las teorías con las que tradicionalmente se habían comprendido, explicado o elaborado las políticas públicas, entre ellos el enfoque del Gobierno central racional (*rational central rule approach*) y la perspectiva de dirección convencional (*conventional steering perspective*) (Klijn, 1998, p. 7).

Según David Marsh y R. A. W. Rhodes, los modelos tradicionales eran incapaces de capturar y explicar las diferentes y complejas formas de relacionamiento entre actores públicos y privados en los diferentes sectores en los cuales tienen lugar las políticas públicas (Marsh y Rhodes, citados por Zurbriggen, 2003, p. 3). Por su parte, Fritz Scharpf (1978) criticó la lógica racional de los fines y los medios en el análisis de las políticas públicas, así como el fundamento poco convincente de que una política pública, sea cual sea su sector o nivel de importancia, llegue a ser producto de las decisiones de un único actor con plena racionalidad (Scharpf, 1978, p. 436, citado por Klijn, 1998, pp. 16-17).

En este sentido, los principales aportes del enfoque de redes de política pública estuvieron en el orden de superar visiones Estado-céntricas (también algunas sociocéntricas), que veían las políticas públicas como la expresión de los intereses, las acciones y las decisiones de un solo actor racional, ya fuera estatal o societal, asumiendo una lectura relacional entre actores del Estado, el mercado y la sociedad civil. De acuerdo con esto, autores como André Noel Roth (2003) ubican a este enfoque en una perspectiva mixta o intermedia en el análisis de las políticas públicas.

Quizá el aporte más significativo pueda resumirse en que este enfoque permite realizar un acercamiento a las múltiples y complejas tramas de actores que se involucran en las políticas públicas (Porrás, 2001). El enfoque de redes permite estudiar “los modos específicos en que se produce la elaboración de políticas, atendiendo a la configuración de diversos entramados concretos de actores, con determinadas estrategias y patrones de interacción, más o menos estables o cambiantes” (Zurbriggen, 2003, p. 8).

Al optar por un análisis de redes en el nivel meso (interorganizacional), la definición de red de política pública que se toma debe conservar coherencia con dicho nivel de análisis. Se retoma aquí la definición de red de política pública de Kenneth Benson.

Un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencias (Smith, 1993, p. 58). En consecuencia, las políticas surgen de la interacción entre las organizaciones gubernamentales (principalmente los departamentos u

organismos del Gobierno central) y una red de organizaciones de otro tipo (principalmente grupo de interés económico y profesional) (Zurbriggen, 2003, p. 3)

De acuerdo con las necesidades del presente artículo en relación con su objeto de estudio, es posible definir la red de política pública de una manera más detallada y relacionada con el referencial empírico, como un sistema relacional relativamente continuo de organizaciones de diversa procedencia (burocráticas, académicas, no gubernamentales, sociales, entre otras) que comparten recursos y establecen distintos vínculos y conexiones, formales e informales, en los escenarios de hechura e implementación de la PPDFM, haciendo difusos los límites en la acción pública entre lo estatal y lo social, entre lo público y lo privado.

### **La teoría interorganizacional**

La teoría interorganizacional propone un análisis meso de las redes de política pública, el cual permite dar cuenta de la existencia de sistemas interconectados de organizaciones que definen las políticas públicas en un determinado sector (Zurbriggen, 2003, p. 6). En este sentido, el análisis meso que realiza la teoría interorganizacional se centra en el estudio de los actores organizados de las políticas públicas (agencias, organizaciones, asociaciones, corporaciones, gerencias, entre otros) y sus influencias en el proceso y los resultados de las políticas públicas.

La teoría interorganizacional nutre conceptualmente el análisis de las redes de política pública en el nivel meso o de análisis

interorganizacional. En este sentido, las redes de política pública que se observan en este artículo son más específicamente redes interorganizacionales de políticas públicas. Una definición de red interorganizacional ayuda a complementar las definiciones de redes de políticas públicas con las que ya se cuenta en este referencial conceptual. De acuerdo con Casellas, es posible definir una red organizacional como “un sistema de organizaciones y relaciones de intercambio y cooperación orientado al beneficio mutuo, que adquiere una configuración flexible tejida en y con esos mismos procesos de interacción” (2003, p. 272).

## **ELEMENTOS DE LA RUTA METODOLÓGICA EMPLEADA**

### **El diseño metodológico**

La investigación de la cual se deriva este artículo tuvo un componente cuantitativo formal en el empleo de herramientas conceptuales y metodológicas del análisis de redes sociales, que sirvieron para representar formalmente las relaciones interorganizacionales a partir de datos cuantitativos. Esta modelación de la información sobre el objeto de estudio, a través de datos expresados matemáticamente, permitió una mayor precisión en la descripción de las relaciones entre las organizaciones,

ya que el análisis de redes sociales cuenta con herramientas estadísticas y visuales para representar características de los nodos (las organizaciones), los vínculos entre estos (patrones de relaciones entre organizaciones) y los flujos unidireccionales o bidireccionales de estos vínculos (dirección del reconocimiento de una organización hacia otra, indicando unidireccionalidad o reciprocidad), como son las matrices y los grafos (estos también denominados sociogramas).

La premisa central del ARS podría resumirse de la siguiente manera: “el poder es inherentemente relacional” (Hanneman, 2000, p. 4). Este tipo de análisis entiende el poder como algo que se construye en la relación con otros y no como un elemento que se almacena o que simplemente se posee de manera estática.

En esta investigación no se trabajó con una muestra universal de la red interorganizacional de la PPDFM, es decir, no fueron entrevistadas todas las organizaciones que hicieron parte de la estructura relacional de esta política pública, sino que se elaboró una muestra de ocho organizaciones<sup>3</sup>. En ese sentido, no se adoptó metodológicamente la forma de un análisis exhaustivo de redes sociales, sino que se tomaron varias de sus herramientas metodológicas y conceptuales. Por ejemplo, haciendo uso de las matrices a través de las cuales se pueden representar de manera sencilla la cantidad y los sentidos

<sup>3</sup> Gerencia Técnica para la atención a la Población Desplazada, Concejo de Medellín, Fundación Sumapaz, Corporación Región, Handicap International, Instituto de Estudios Políticos, Asociación de Población Desplazada Ladera Vida y Dignidad y Corporación de Bienestar y Pujanza Antioqueña.

de las relaciones que una organización tiene con otra, pero que también sirve para almacenar y procesar la información que posteriormente se representa a través de grafos, esto particularmente dadas las características de las plataformas, los programas o el *software* empleados para almacenar y sistematizar la información de redes<sup>4</sup>.

Antes de emplear las herramientas tecnológicas para el procesamiento de la información fue necesario definir las preguntas de la investigación, es decir, qué relaciones se quisieron observar, cuáles elementos particulares de esas relaciones y con relación a qué aspectos concretos de la política pública. Estas preguntas estuvieron en estrecha relación con las categorías de análisis que se presentan más adelante en el artículo. Por ejemplo, se le preguntó a las organizaciones si participaron de los seminarios-taller en los cuales se construyó la información para elaborar los lineamientos de la política pública o si participaron del CLAIPD. A continuación se les consultó por la existencia de relaciones en esa instancia de participación: ¿con cuáles organizaciones o instituciones sostuvieron relaciones en ese proceso? ¿Cómo fueron esas relaciones? ¿Qué intereses tenían en esas relaciones? ¿Qué recursos, información o apoyos se intercambiaron en esas relaciones (no solo recursos económicos)?

Una vez definidas estas inquietudes sobre las relaciones que se querían observar, se incluyeron en los instrumentos de recolección

y generación de información. Para esta investigación se incorporó una matriz en las guías de los cuestionarios aplicados a las organizaciones participantes, con el fin no solamente de recolectar la información, sino, además, de organizarla paralelamente para adelantar trabajo en el posterior proceso de sistematización. A continuación se presenta el modelo de matriz que se empleó en las entrevistas para consignar la información (figura 1)

**FIGURA 1. MODELO DE MATRIZ PARA CONSIGNAR INFORMACIÓN SOBRE LA PREGUNTA FORMULADA**

Indicador Org	Frecuencia		Intensidad		Tipo	
	Frecuente	Infrecuente	Fuerte	Débil	Cooperación	Conflicto

Esta información se procesó en el *software* Ucinet, en el cual se incorporan los datos recogidos en matrices como la que se muestra en la figura 2, en la cual el número 1 indica la existencia de relación y el número 0 la inexistencia de relación entre dos actores. Este *software* permite también definir atributos a las relaciones.

Finalmente, con la información consignada y debidamente almacenada, el *software*

<sup>4</sup> En esta investigación particularmente Ucinet (para la elaboración de matrices) y Netdraw (para la elaboración de grafos).

FIGURA 2. MODELO DE MATRIZ DE ANÁLISIS EN UCINET (BORGATTI, EVERETT Y FREEMAN, 2002)

Note: Column A and Row 1 are for labels only -- if you have none, leave them blank. The data always start in cell B2.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	
1	ID	ASOLAVIDI	COBUIA	REGION	SUMAPAZ	IEP	HANDICAP	CONCEJO	PROYECTO UAO	PERSONERIA	ACNUR	CERFAMI	SECRETARIA
2	ASOLAVIDI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	COBUIA	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0
4	REGION	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0
5	SUMAPAZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	IEP	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1
7	HANDICAP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	CONCEJO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	PROYECTO UAO	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
10	PERSONERIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	ACNUR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	CERFAMI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	SECRETARIA DE BIENESTAR SOCIAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	DAPARD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	ICBF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	SENA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	ACCION SOCIAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Current cell: Row: Col: [ ] [ ]

Matrix dimensions: Rows: 29 Cols: 29

Mode:  Normal  Symmetric

Netdraw procesa la información de la matriz en grafos, a través de los cuales se representa la estructura de la red de relaciones entre los nodos, como los que se muestran más adelante, para este caso entre organizaciones de la PPDFM.

En ese sentido, el ARS permitió formalizar algunos datos de las relaciones entre organizaciones, caracterizarlas y, a partir de sus atributos, identificarlas en la estructura relacional, hacer un análisis parcial de la centralidad de las organizaciones en las redes y aproximarse a la identificación de subestructuras relacionales, conectores y al tamaño de las redes constituidas en los diferentes escenarios estudiados de la PPDFM.

Por otro lado, haber optado por combinar el uso del ARS con otras orientaciones metodológicas de corte cualitativo, permitió dar mayor profundidad al análisis de otros factores de las relaciones entre organizaciones en la PPDFM (por ejemplo, los porqué y los

cómo de las relaciones), llevando a cabo una estrategia metodológica cuali-cuanti.

La orientación cualitativa se justificó en la necesidad de generar información que diera mayor profundidad explicativa a los datos formales y descriptivos sobre las relaciones entre organizaciones en la PPDFM, procurando recoger percepciones, discursos, relatos, entre otros datos, para poder comprender y explicar con mayores detalles estas relaciones interorganizacionales.

En ese sentido, se acudió al uso de algunas técnicas cualitativas de investigación social (Valles, 1999) para generar ese tipo de información. La primera de ellas fue la técnica conversacional; la segunda, complementaria de la primera, fue la técnica de investigación documental. La técnica conversacional fue fundamental para esta investigación, ya que a partir de ella fue posible generar información que no se encontraba producida (ni organizada) de manera sistemática en fuentes

documentales. Algunas de estas entrevistas fueron conversaciones abiertas, cotidianas, cercanas a la conversación ordinaria (Vallés, 1999) —no por ello desprovistas de sentido—, fundamentales en la fase exploratoria. Otras entrevistas, en una fase más de profundización de la investigación, fueron las entrevistas semiestructuradas, en las cuales se incluyeron de forma organizada y por secciones preguntas más concretas sobre las categorías de análisis de esta investigación. Por otro lado, la técnica de investigación documental complementó la información generada a través de las entrevistas, sobre todo, permitió validar o contrastar información suministrada por las organizaciones, a través de la revisión y recolección de información en fuentes documentales primarias.

### **LAS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS SELECCIONADAS**

#### **Los escenarios**

En el proceso investigativo se identificaron lugares concretos de la política pública en los cuales confluieron las organizaciones participantes y donde tuvieron lugar diferentes tipos de relaciones, roles e intercambios de recursos.

La identificación, selección y revisión de literatura teórica realizada arrojó que para los estudiosos de las *policy networks* no es una prioridad preguntarse por los escenarios de consolidación de las redes en una política pública. Por su parte, Kenis y Schneider (1991) plantean la posibilidad analítica de combinar el enfoque de redes de política pú-

blica con una mirada a través del ciclo de las políticas, identificando redes, y cambios en estas, en las diferentes etapas del desarrollo de las políticas públicas.

Estos autores, así como Brandes *et al.* (1999), respaldan teóricamente este tipo de precisiones metodológicas y analíticas, cuando señalan la necesidad de optimizar las formas de visualización de las redes, no solamente en términos de mejorar su ilustración, sino también en torno a otras labores de la investigación, como perfeccionar la comunicación a terceros externos de los datos arrojados, cualificar el análisis de propiedades específicas de las redes, potencializar la exploración de las diferencias entre estas y ayudar al investigador a descubrir explicaciones políticas a las estabildades y los cambios entre las relaciones graficadas por medio de la red.

#### **Los atributos**

En la literatura sobre redes es frecuente definir la procedencia de los participantes de una red dependiendo de lo que se podrían denominar unos atributos asociados a la pertenencia a un ámbito estatal y a un ámbito societal, o a la pertenencia a actores macro como el Estado y la sociedad civil (Börzel, 1998; Zurbriggen, 2003, 2011; Petrizzo, 2004). Otras veces, especificando a un actor o sector específico del Estado, por ejemplo, el Gobierno; entonces se habla del Gobierno y la sociedad civil (Klijn, 1998). A veces los autores se expresan específicamente en términos organizacionales, y se habla de administración y organizaciones de interés (Jordana, 1995).

En este artículo se opta por analizar en dos sentidos cómo algunos atributos de las organizaciones emergen, inciden o se ven expresados en sus relaciones con otras organizaciones. En primer lugar, se examinan los atributos de las organizaciones dependiendo de su pertenencia al Estado o a la sociedad civil (organizaciones estatales y organizaciones societales). En segundo lugar, y de manera más particular, se observan las relaciones de las organizaciones a partir de su pertenencia a un sector, en clave de la siguiente clasificación: organizaciones gubernamentales, otras organizaciones del Estado, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones sociales, organizaciones de población desplazada, organizaciones académicas y otras organizaciones (cuando se trate de aquellas que no entren en ninguno de los anteriores tipos).

### **Posiciones y roles**

Desde la perspectiva de redes, los atributos se ven como particularidades de las organizaciones que son perfectamente modificables, cambiantes o dinámicas, de acuerdo, en parte, con las posiciones y los roles que tienen las organizaciones en la red. Según Ranjay Gulati y Martin Gargiulo (1997), la señalización de la posición que una organización ocupa en la estructura global de la red es uno de los dos mecanismos principales que tiene el análisis de redes a la hora de proporcionar información sobre los integrantes de una red.

Es posible observar en la literatura sobre redes de política pública una extensa referencia a las posiciones y los roles de los actores. María Ángela Petrizzo (2004) habla de las

medidas de “centralidad”, “intermediación” y “cercanía” de los nodos o actores en la red; Casellas (2003) propone hablar de “multicentralidad” y “horizontalidad”; Jacint Jordana (1995), citando a Héritier (1993), Scharpf (1993) y Knoke (1990), proponen introducir mayor contenido explicativo a los modelos que pretenden analizar aspectos como los “mecanismos de entrada y salida” de la red.

David Knoke (1983) sugiere la existencia de organizaciones que cumplen en la red roles de apadrinamiento (*organization sponsorship*). Jacint Jordana plantea, por su parte, el carácter heterogéneo interno del Estado, al cual ve como una diversidad de actores públicos con roles, funciones, reglas y direcciones particulares; esta lectura descarta la posibilidad de ver al Estado como un actor unificado o que actúa de forma unitaria y centralizada (1995, p. 517). Mark Evans señala también que las centralidades y el grado de inclusión-exclusión de las redes permiten identificar en la estructura reticular a actores con posiciones y roles “débiles” (1998, p. 257).

### **Tipos de relaciones**

Los estudiosos de las *policy networks* señalan la posibilidad de encontrar una gran variedad de relaciones que se dan al interior de las redes. Dependiendo de las variables empleadas en cada estudio, resultan tipologías distintas de relaciones. Para el caso de esta investigación se privilegiaron dos tipos de relaciones por descubrir entre las organizaciones: 1) de cooperación, y, 2) de conflicto.

Patrick Kenis y Volker Schneider argumentan que, cuando en una política pública

los recursos están dispersos y los actores son susceptibles de ser dependientes de otros, se generan relaciones de cooperación y de intercambio como una estrategia de los actores para movilizar y acceder a recursos (1991, pp. 42-43). Por su parte, Gulati y Gargiulo, observan que en las redes de política pública se forman parejas de socios que cooperan entre sí para acceder a recursos, minimizando costos y riesgos de oportunismos (1997, p. 2). Para Christine Oliver (1990), hay ciertas propuestas teóricas que plantean dos relaciones ante la escasez de recursos: por un lado, las organizaciones cooperarán entre sí; por otro, esta escasez predomina un ejercicio de dominación y control de unas organizaciones sobre otras. En algunas ocasiones se observa que estas relaciones de cooperación no se dan tanto por sentimientos altruistas y filantrópicos de los actores, sino por intereses racionales particularistas de las organizaciones.

En cuanto a las relaciones conflictivas, Gabriel Jaime Vélez afirma que el conflicto hace parte de las dinámicas de interdependencia e intercambio de recursos entre organizaciones en las redes de política pública (2008, p. 7). De hecho, las relaciones recíprocas y cooperativas basadas en compromisos mutuos pueden verse afectadas y mutadas hacia relaciones conflictivas, si se llegan a generar asimetrías derivadas del proceso de competencia por el poder y el control de la red por parte de determinadas organizaciones (Oliver, 1990, p. 247). Por su parte Evans (2001) afirma que las redes de política pública deben ser vistas como lugares de lucha entre intereses e ideas, en los cuales puede estar siempre presente un grado de conflicto en torno a las competencias que

se generan y a las relaciones de poder, que no son estáticas sino dinámicas (p. 545).

### **Intercambios y tipos de recursos**

Algunas de las ideas básicas sobre los intercambios de recursos en las redes, en las que hay consensos relativos o puntos comunes entre teóricos, tienen que ver con el hecho de que las organizaciones involucradas en redes de política pública deben asegurar recursos que son controlados por otras organizaciones (Knoke, 1983, pp. 1065-1066). Asimismo, a través de estos intercambios de recursos las organizaciones buscan alcanzar sus objetivos en la política pública (Thielemann, 1998, p. 7). Otra idea fundamental consiste en la observancia de cómo las organizaciones, en esos procesos de intercambio, comparten pero también compiten por recursos escasos, ya que una de las consecuencias de los intercambios de recursos es la dependencia que generan unas organizaciones sobre otras (Mindlin y Aldrich, 1975, p. 383).

Con relación a las organizaciones estatales, las redes de políticas públicas tienen unas dinámicas particulares algo diferentes a las redes privadas, en cuanto la voluntariedad en la participación y el intercambio de recursos se puede ver diezmados, no solo porque se pueden generar obligaciones legales derivadas de una autoridad superior, sino también porque las organizaciones del Estado cuentan con unos recursos especiales (legales, políticos, administrativos, etc.) que necesitan otras organizaciones no estatales (del mercado o sociales) para poder tener un buen desempeño en las políticas públicas (Sulbrandt, Lira y Ibarra, 2001, p. 6).

En lo referente a las organizaciones sociales, estas se mueven en la red intentando buscar recursos que no pueden generar internamente (información técnica, política y legal, asistencia financiera, acceso a tomadores de decisiones políticas, entre otros) (Knoke, 1983, p. 1066). Sin embargo, la dependencia de un solo flujo de recursos puede generar pérdida de autonomía en las organizaciones.

#### **ANÁLISIS GENERAL DE LAS RELACIONES ENTRE ORGANIZACIONES EN EL PROCESO DE LA PPDFM. UNA MIRADA RELACIONAL ENTRE ESCENARIOS: ATRIBUTOS, POSICIONES, ROLES, RECURSOS Y TIPOS DE RELACIONES**

En este apartado se realiza una síntesis de los resultados de la investigación de la cual se deriva el presente artículo<sup>5</sup>, procurando hacer algunas comparaciones entre estructuras relacionales en los cuatro escenarios de la política pública privilegiados para el análisis, poniendo la mirada sobre qué pueden decir estos contrastes o comparaciones en términos de las siguientes categorías de análisis: 1) los atributos de las organizaciones, 2) las posiciones y los roles de las organizaciones, 3) los tipos de relaciones entre las organizaciones (cooperación y conflicto), y 4) los tipos e intercambios de recursos entre organizaciones. Finalmente, se concluye con algunos análisis generales sobre las relaciones interorganizacionales en todo el proceso de la PPDFM.

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

Estos escenarios permitieron llevar a cabo una reconstrucción de las relaciones interorganizacionales en momentos específicos del proceso de la PPDFM, permitiendo descomponer analíticamente este proceso en unidades de observación, en las cuales describir e interpretar de manera detallada la información sobre los rasgos atributivos de las organizaciones, sus posiciones y roles en las estructuras relacionales, los tipos de relaciones que establecieron y de recursos que intercambiaron, para, posteriormente, volver a armar el mapa de todo el proceso de la PPDFM y sus relaciones interorganizacionales, contrastando hallazgos de cada escenario con relación a las categorías analíticas y encontrando continuidades y cambios en las relaciones interorganizacionales en esta política pública.

<sup>5</sup> El informe completo de esta investigación se encuentra en el Sistema de Bibliotecas de la Universidad de Antioquia (Colombia).

### **Análisis de los atributos, las posiciones y los roles de las organizaciones en la red**

Para comenzar, una mirada al siguiente *esquema comparativo de estructuras relacionales interorganizacionales por escenarios*<sup>6</sup> (figura 3) permite leer varios elementos sobre las relaciones interorganizacionales en los cuatro escenarios.

En primer lugar, existe una variación en los tamaños<sup>7</sup> de las estructuras relacionales entre escenarios: 28 organizaciones en la Alianza PIU 2005-2006 (escenario 1), 27 organizaciones en los Seminarios-Taller en el 2007 (escenario 2), 19 organizaciones en la discusión y aprobación del Acuerdo 049 de 2007 (escenario 3) y 38 organizaciones en el CLAIPD entre 2008-2011 (escenario 4), lo que permite observar la participación de un número importante de organizaciones en estos escenarios, siendo esta amplia en el proceso de diseño de la política pública (en los seminarios); reduciéndose el número significativamente en el tercer escenario de aprobación de la política pública (en el Concejo municipal), más referido a una toma de decisiones estatal, en el cual hubo poca participación de organizaciones de la sociedad civil; y ampliándose nuevamente en la etapa de implementación observada en esta investigación en el CLAIPD.

En segundo lugar, en los cuatro escenarios se pudieron observar subestructuras

conformadas por organizaciones centrales en la estructura relacional. En el primer escenario fueron centrales las organizaciones gubernamentales y las ONG, particularmente las responsables de la Alianza PIU (Sumapaz, Manapaz, ACA, Corporación Ayuda Humanitaria, CERFAMI, CISP y Secretaría de Bienestar Social). En el segundo escenario hubo un cambio entre las organizaciones centrales, pasando a asumir esa centralidad las organizaciones que hacían parte del convenio universidad / Estado / cooperación internacional (IEP, Secretaría de Bienestar Social y ACNUR), así como otras organizaciones del CLAIPD de la época que participaron en ese escenario (Personería y Acción Social). En el tercer escenario, la subestructura de organizaciones centrales también mutó, siendo esenciales allí las organizaciones que tuvieron los roles de proponentes (Secretaría de Bienestar Social), ponentes (Concejo), acompañantes (Personería, Acción Social y Corporación Región) y decisores (Concejo) en el proceso de presentación, discusión y aprobación del Acuerdo 049 de 2007<sup>8</sup>. En el cuarto escenario, la subestructura de organizaciones centrales también cambia, tomando mayor centralidad la Gerencia Técnica por sus funciones definidas en la PPDEFM, así como otras organizaciones gubernamentales y del Estado con asiento permanente en el CLAIPD.

La única organización que se mantuvo central en todo este proceso compuesto por

<sup>6</sup> Así se le ha denominado a este recurso gráfico.

<sup>7</sup> Conceptualmente, el tamaño de la red se refiere a la cantidad de organizaciones que se encuentran en ella.

<sup>8</sup> Mediante el cual se adopta oficialmente 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”.

estos cuatro escenarios fue la Secretaría de Bienestar Social, mostrando su importante papel como organización gubernamental en toda la PPDFM, ya fuera vista como Secretaría de Bienestar Social o a través de organizaciones estrechamente relacionadas: Proyecto UAO, Gerencia Técnica o Unidad de Población Desplazada<sup>9</sup>. Fue visible también el contraste en la presencia de las organizaciones de población desplazada (OPD) en tres de estos cuatro escenarios, sobre todo en la Alianza PIU (escenario de fortalecimiento organizativo y deliberación) y en los Seminarios-Taller (escenario consultivo), pero ausentes del tercer escenario (decisorio sobre la aprobación de la PPDFM) y poco presentes en el cuarto escenario (de decisiones fundamentales sobre la implementación)<sup>10</sup>. Además, a pesar de que las OPD reconocen a muchas otras organizaciones, a ellas poco las referencian en el sistema relacional, o las referencian con una generalidad (como OPD), pero sus nombres propios no son muy recordados, salvo algunos casos de relaciones interorganizacionales muy cercanas entre algunas OPD y ONG.

De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que aquí se está ante una red de política pública con organizaciones de diversa

procedencia y naturaleza, que no hay una sola organización central, pero que sí es más notorio el papel de una organización específica del sector gubernamental (en un principio la Secretaría de Bienestar Social y luego la Gerencia Técnica). También que las OPD no estuvieron bien conectadas en esta red, o que no tuvieron tanto reconocimiento cada una como organización (sino como un conjunto), como sí lo tienen algunas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

El siguiente esquema comparativo de estructuras relacionales interorganizacionales por escenario (figura 4) permite sacarle mayor provecho al análisis de estas estructuras relacionales interorganizacionales, insertando atributos a las organizaciones<sup>11</sup>. En este se puede observar lo siguiente. En el primer escenario las organizaciones con mayor centralidad son societales (particularmente las ONG operadoras de la Alianza). En el segundo escenario las organizaciones con mayor centralidad son estatales y societales<sup>12</sup>, sin embargo, entre estas organizaciones centrales, son más las del Estado que las de la sociedad civil, posiblemente por ser las organizaciones base del CLAIPD que fueron también base para el desarrollo de estos Seminarios-Taller. En el

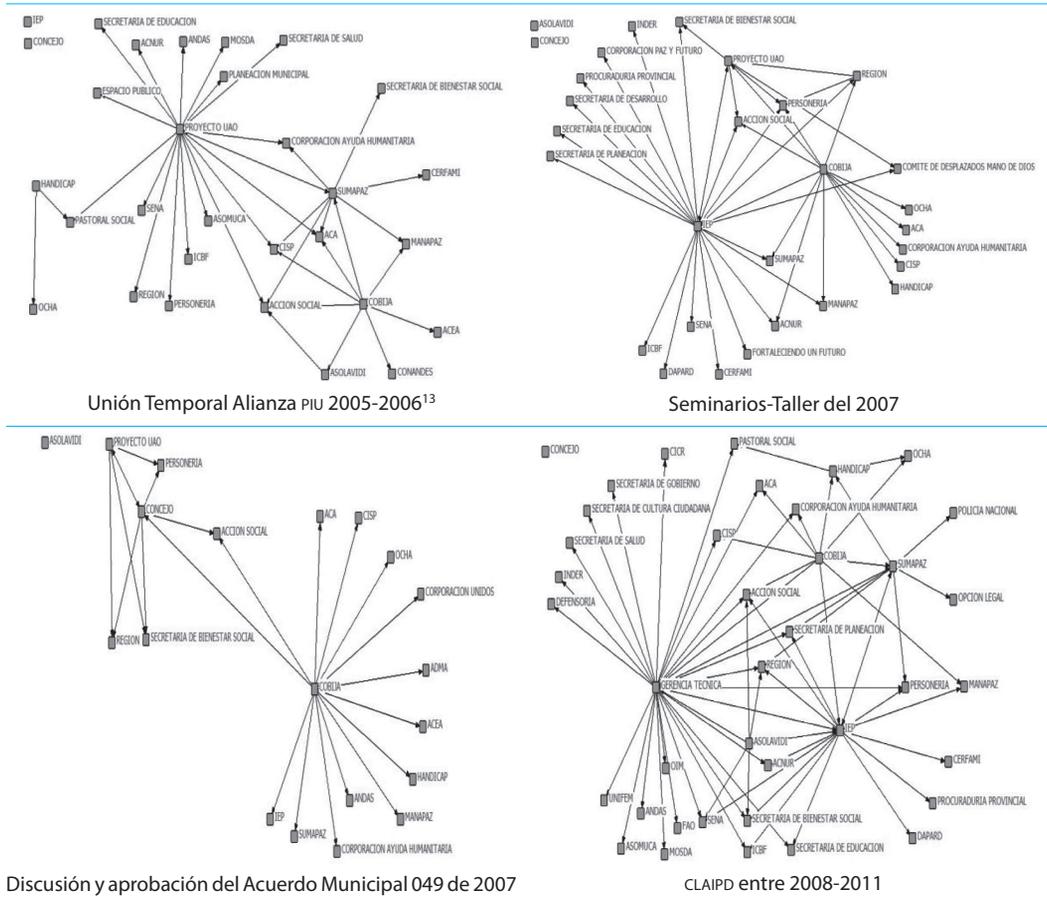
<sup>9</sup> Estas tres últimas no fueron organizaciones distintas, sino una misma expresión organizacional que mutó en el proceso de la política pública, a medida que aumentaba su capacidad institucional o que se modificaban orientaciones institucionales.

<sup>10</sup> Que no quiere decir que no hayan sido beneficiarias de la implementación.

<sup>11</sup> En este análisis en particular, dependiendo de su pertenencia al Estado, a la sociedad civil o a una tercera categoría que se denominó “otro”, por su dificultad para ser clasificada en alguna de esas dos grandes categorías sociopolíticas que conforman el binomio Estado-sociedad.

<sup>12</sup> No todas las estatales (o del Estado) ni todas las societales (o de la sociedad civil). Estas afirmaciones hay que leerlas en el sentido en el que se expresan los datos.

**FIGURA 3. ESQUEMA COMPARATIVO DE ESTRUCTURAS RELACIONALES INTERORGANIZACIONALES POR ESCENARIOS**



Fuente: elaboración propia.

tercer escenario es totalmente evidente que las organizaciones centrales fueron predominantemente estatales, ya que se trataba de un escenario de toma de decisiones institucional. En el cuarto escenario las organizaciones con mayor centralidad siguen siendo estatales,

aunque también hay de la sociedad civil y se hace notoria la centralidad que empiezan a adquirir otras organizaciones (especialmente del nivel internacional).

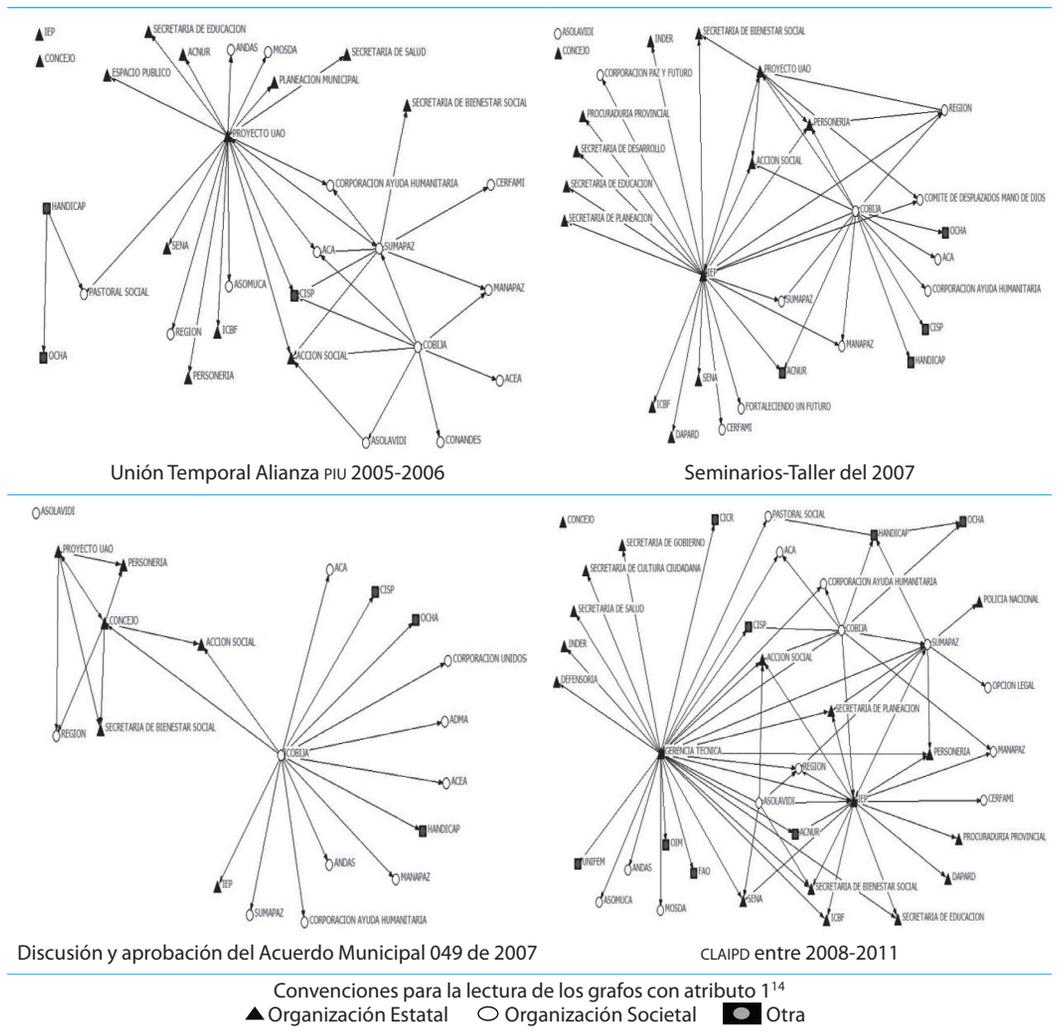
De acuerdo con lo anterior, se puede aseverar que, si bien hay una centralidad

<sup>13</sup> Redes elaboradas con los siguientes programas: Ucinet para la elaboración de Matrices y Netdraw para la elaboración de grafos (Borgatti, Everett, Freeman, 2002).

compartida entre organizaciones estatales y societales en todo el proceso de la PPDFM, es más marcada la centralidad de las organizaciones del Estado que las de la sociedad civil,

sobre todo en los dos últimos escenarios, lo cual permite hablar de una red de política pública mixta pero un nivel de inclinación importante hacia el Estado (estado-centrismo)

**FIGURA 4. ESQUEMA COMPARATIVO DE ESTRUCTURAS RELACIONALES INTERORGANIZACIONALES POR ESCENARIOS (ATRIBUTO 1: PERTENENCIA AL ESTADO, SOCIEDAD CIVIL U OTRO)**



Fuente: elaboración propia.

<sup>14</sup> Estas convenciones se presentan para orientar al lector en la lectura de los grafos (redes).

no radical) en la red de esta política pública. También se puede deducir que en las redes no solo las organizaciones societales pueden quedar en lugares periféricos, sino que también hay organizaciones estatales que llegan a estar muy poco vinculadas a la red, ya sea porque no tienen responsabilidades directas con la política pública o porque no asumen un compromiso mayor.

El siguiente esquema comparativo de estructuras relacionales interorganizacionales por escenarios (figura 5), permite extraer nuevas conclusiones con relación a otros rasgos atributivos de las organizaciones, de acuerdo con su pertenencia al Estado, a la sociedad civil (u otro), pero también a su pertenencia a un sector específico. El primer escenario muestra una subestructura de organizaciones centrales compuesta por organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (responsables de la Alianza PIU: Secretaría de Bienestar Social, Manapaz, Sumapaz, ACA, Corporación Ayuda Humanitaria, CERFAMI, CISP). El segundo escenario evidencia una subestructura de centralidad entre organizaciones gubernamentales y de otros sectores del Estado (IEP, Personería, Acción Social, Secretaría de Bienestar Social). En el tercer escenario, la subestructura de organizaciones centrales también está compuesta fundamentalmente por organizaciones gubernamentales y de otros sectores del Estado (Secretaría de Bienestar Social, Proyecto UAO, Acción Social, Personería, Concejo). En el cuarto escenario, la subestructura de organizaciones centrales es marcadamente gubernamental (en particular la Gerencia Técnica).

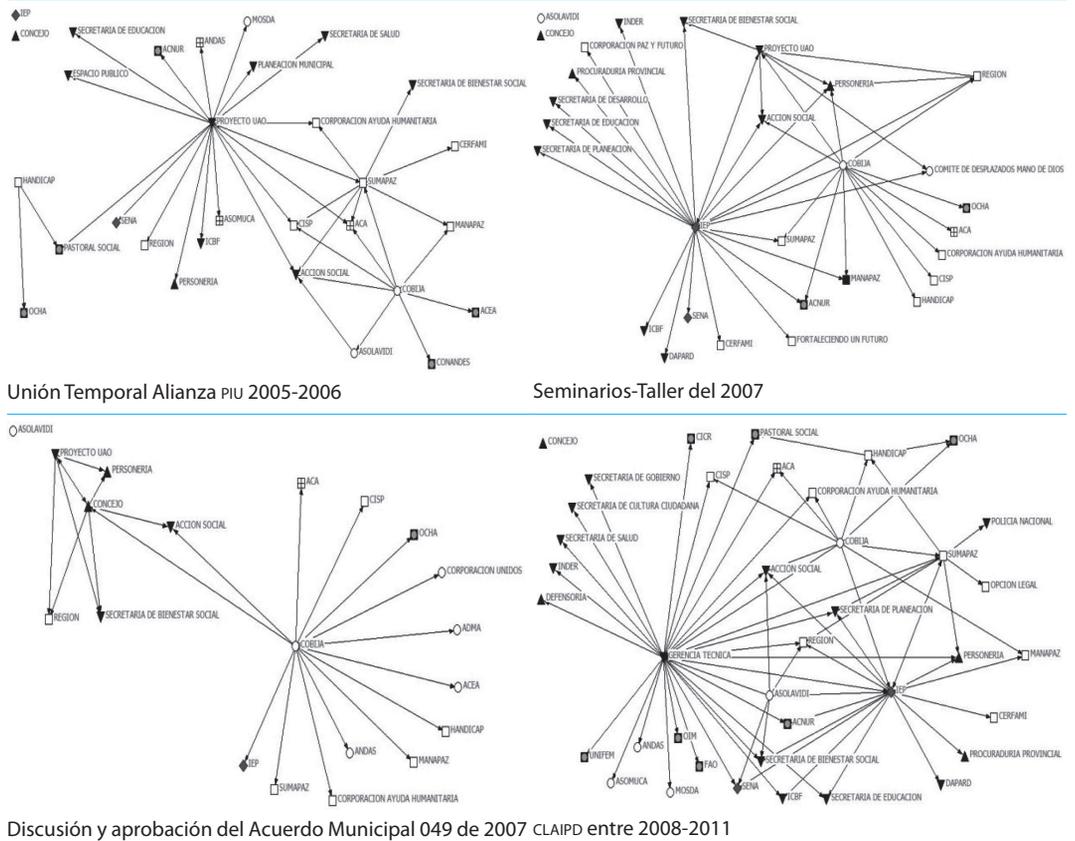
De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que la red de la PPDFM tuvo no solamente una presencia mayoritaria, sino también más central, específicamente de organizaciones gubernamentales (en gran parte debido a sus responsabilidades administrativas con el tema del desplazamiento forzado y de la PPDFM) y de ONG (en parte debido a temas de contratación pública, de cooperación internacional, a conocimientos del tema del desplazamiento forzado y de cercanía con la población desplazada, algunas de ellas combinando dos o más de estas razones).

#### **Análisis de tipos de relaciones e intercambio de recursos en la red**

Producto de una información más de tipo cualitativo, se pudieron determinar también algunos contrastes entre escenarios en materia de relaciones de cooperación y de conflicto que se dieron entre organizaciones en la PPDFM, así como en torno a los tipos de recursos intercambiados por estas organizaciones.

Frente a las relaciones de cooperación, se encontró lo siguiente. En el primer escenario predominaron las relaciones de cooperación entre organizaciones del Estado y de la sociedad civil, especialmente entre organizaciones gubernamentales y ONG responsables de la Alianza PIU (Secretaría de Bienestar Social, CISP, CERFAMI, Sumapaz, Manapaz, Corporación Ayuda Humanitaria y ACA). En el segundo escenario también predominaron las relaciones de cooperación entre organizaciones del Estado y de la sociedad civil; aquí fueron más destacadas entre organizaciones

**FIGURA 5. ESQUEMA COMPARATIVO DE ESTRUCTURAS RELACIONALES INTERORGANIZACIONALES POR ESCENARIOS (CRUCE DE ATRIBUTOS 1 Y 2: PERTENENCIA AL ESTADO, SOCIEDAD CIVIL U OTRO, Y PERTENENCIA A UN SECTOR ESPECÍFICO)**



Fuente: elaboración propia

Convenciones para la lectura de los grafos con cruce de atributos 1 y 2							
Sector específico (forma)					Pertenencia al Estado, Sociedad civil u otro (color)		
Gubernamental	▽	ONG	□	Otra	○	Estado	■
Otro poder del Estado	△	Social	▣			Sociedad civil	□
Academia	◇	OPD	○			Otro	■

gubernamentales, organizaciones de otros sectores del Estado distintos al gubernamental y organizaciones internacionales (IEP, ACNUR, Secretaría de Bienestar Social). En el tercer escenario, las relaciones de cooperación fueron estrictamente institucionales, entre organizaciones estatales, particularmente entre organizaciones gubernamentales, organizaciones de otros sectores del Estado y solamente una ONG (Secretaría de Bienestar Social, Acción Social, Proyecto UAO, Personería, Concejo, Corporación Región). En el cuarto escenario, las relaciones de cooperación estuvieron entre organizaciones del Estado y de la sociedad civil, con mayor énfasis entre las primeras, con un lugar permanente en el CLAIPD, sobre todo organizaciones gubernamentales y de otros sectores del Estado (Gerencia Técnica, Secretaría de Bienestar Social, Secretaría de Planeación, Acción Social, Personería).

En este sentido, las relaciones de cooperación entre organizaciones en la PPDFM fueron predominantes en los cuatro escenarios analizados, aunque en algunos (sobre todo los dos últimos) fue más marcada la cooperación entre organizaciones estatales que entre estatales y societales.

Frente a las relaciones de conflicto se encontró lo siguiente. En el primer escenario se presentaron algunas relaciones conflictivas entre organizaciones de la sociedad civil, así como entre estas y organizaciones del Estado, particularmente entre algunas ONG y OPD (por

el tema de la contratación pública, de la forma de apoyar las labores de entregas de ayudas humanitarias: “organizaciones repartidoras de mercados” según algunos testimonios) y entre algunas OPD y organizaciones gubernamentales (por el tema de la atención a la población desplazada). En el segundo escenario, las relaciones conflictivas fueron esporádicas (casi inexistentes) y no eran producto de tensiones propias del escenario, sino de tensiones provenientes de otros espacios, aquí las relaciones conflictivas fueron entre organizaciones societales y estatales, más específicamente entre OPD y organizaciones gubernamentales. En el tercer escenario tampoco se hicieron visibles relaciones de conflicto, ya que fue un lugar de estricta cooperación institucional para aprobar la PPDFM. En el cuarto escenario se manifestaron en mayor medida relaciones de conflicto entre organizaciones de la sociedad civil y organizaciones del Estado, específicamente entre OPD (acompañadas de algunas ONG) y organizaciones gubernamentales, sobre todo por los pocos puestos definidos en el CLAIPD para la población desplazada y por el carácter institucional y técnico de ese escenario, que restringía las posibilidades de deliberación<sup>15</sup>.

En resumen, las relaciones de conflicto fueron minoritarias en los cuatro escenarios de la PPDFM analizados (en comparación con las relaciones de cooperación); sin embargo, se pudo apreciar que el conflicto es transversal en toda la política pública, en parte, por las

<sup>15</sup> Aunque en algunos momentos se tornó más político, precisamente por las acciones de confrontación de las OPD hacia la institucionalidad, debido a ese esquema restringido de participación en el principal escenario de implementación de la política pública.

manifestaciones de descontento de las OPD y algunas organizaciones sociales y ONG con varios aspectos de la PPDFM, como los espacios de participación y la solución a las necesidades de esta población por parte de las organizaciones gubernamentales responsables.

Una observación adicional con relación a las relaciones conflictivas: estas se manifestaron tanto en los espacios más abiertos a la interlocución entre las organizaciones del Estado y de la sociedad civil (como la Alianza PIU y los Seminarios-Taller), como en los espacios con mayor presencia de organizaciones del Estado (como el CLAIPD). Sin embargo, las relaciones conflictivas eran más tensas cuando los espacios de interlocución eran más excluyentes con las organizaciones de la sociedad civil, con excepción del tercer escenario, por tratarse de un escenario totalmente institucional, que de entrada excluyó la participación de las OPD (sin embargo, allí no se manifestaron tensiones, debido a que había un objetivo común para cooperar: la aprobación de la PPDFM). Estos hallazgos constituyen futuras líneas de investigación para observar qué factores juegan en la detonación o inhibición de relaciones conflictivas en estas redes, y para seguir confirmando que el conflicto agrega una dimensión política a las políticas públicas.

Con relación a los tipos e intercambios de recursos se obtuvieron algunos contrastes interesantes entre escenarios en los cuales se dieron las relaciones entre organizaciones en la PPDFM. En el primer escenario, los recursos identificados fueron variados: políticos, técnicos, conocimientos, administrativos, entre otros; también se observó que fueron

recursos muy regulados y centralizados por los términos de contratación de la Alianza PIU, sobre todo los recursos económicos. En el segundo escenario se apreciaron dos recursos fundamentales: los conocimientos y la información, este recurso fue menos regulado y más intercambiado de manera generosa entre las organizaciones (ya que se trataba de aportar a la construcción colectiva y participativa de la política pública, mediante la identificación y definición del problema público y la generación de propuestas de alternativas de solución); por otra parte, en este segundo escenario los únicos recursos económicos observados fueron los que intercambiaron los miembros de la alianza ACNUR-IEP-Secretaría de Bienestar Social, en el marco del proyecto de acompañamiento técnico y metodológico del diseño de la PPDFM en el cual se dieron los Seminarios-Taller. En el tercer escenario predominó el recurso político institucional, el cual fue intercambiado por una subestructura organizacional muy cerrada, con el fin de aprobar el proyecto de acuerdo de la PPDFM. Finalmente, en el cuarto escenario, los recursos también fueron diversos, sin embargo, por tratarse de un espacio con matices institucionales, se observaron sobre todo recursos técnicos, administrativos, políticos y económicos, muchos de ellos centralizados en la Gerencia Técnica de Atención a Población Desplazada, unidad administrativa creada a partir del 2008 con la puesta en marcha de la PPDFM y que tuvo un papel importante en la gestión de recursos para la implementación de programas y proyectos para la población desplazada de Medellín en el marco de la política pública.

De acuerdo con lo anterior, fue posible observar que algunas de las relaciones entre organizaciones en la PPDFM estaban mediadas por la necesidad de compartir e intercambiar recursos en determinados escenarios, a fin de lograr objetivos específicos y comunes de la PPDFM en general (por ejemplo, capacitar a la población desplazada, diseñar y aprobar la política pública, coordinar e implementar acciones de política pública, gestionar recursos para programas y proyectos, entre otros) y de las organizaciones en particular (autofinanciamiento, ejecución presupuestal, réditos políticos, entre otros).

### **ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES COMO CONCLUSIONES**

Se pudo observar cómo en las redes que se crean en el proceso de una política pública, en este caso específicamente con relación a la PPDFM, entran y salen organizaciones de las redes, de acuerdo con las posiciones y los roles que estas ocupan en la política pública (aprobar un acuerdo, ejecutar una alianza temporal, entre otras). También se pudo observar cómo algunas organizaciones se pueden mantener de forma permanente en una red de política pública, incluso con grados importantes de centralidad, ya sea por su responsabilidad jurídica y administrativa en la solución de un problema público, o por su interés académico, social o político en ese problema; en la PPDFM, esto se vio reflejado en la permanencia y centralidad de ciertas organizaciones gubernamentales (principalmente Secretaría de Bienestar Social, Acción

Social), de algunas ONG (Corporación Región y Sumapaz) y de organizaciones académicas (IEP) en torno al problema del desplazamiento forzado y la población afectada por este fenómeno en Medellín.

También fue posible observar cómo hay organizaciones con distintos capitales (recursos) en las redes de política pública. En el caso de la PPDFM fue claro que ninguna organización, ni estatal ni societal, podía concentrar o monopolizar todos los recursos (sobre todo si se entiende que en una política pública no solamente hay recursos económicos), sin embargo, también se pudo constatar que estos recursos están desigualmente distribuidos (sobre todo los económicos) y, por otro lado, que las organizaciones son dependientes de los recursos de otras para llevar a cabo los objetivos de la política pública, por ejemplo, acceder a información, a conocimientos o a apoyos políticos de ciertas organizaciones. Es frente a estos tres últimos recursos, sumados a los organizativos y jurídicos, que organizaciones como las OPD tuvieron amplios márgenes de maniobra en el establecimiento de sus relaciones en la PPDFM, sobre todo ante la necesidad de las organizaciones gubernamentales de llevar a cabo objetivos de la política pública, como definir las dimensiones del problema y sus posibles soluciones hacia el diseño, evaluar servicios o hacer por lo menos una aproximación a una implementación participativa de dicha política.

También se pudo observar que, tanto en la estructura relacional general de la PPDFM, como en cada escenario específico, nunca fue absolutamente determinante la centralidad de las organizaciones estatales sobre las societales,

incluso, en algunos casos se compartían las periferias, aunque por diferentes razones (organizaciones gubernamentales desconectadas o poco conectadas con el proceso de la política pública y OPD con poco reconocimiento por parte de las otras organizaciones). Esto habla de que la red de relaciones de la PPDFM tuvo organizaciones centrales, pero a un nivel mixto o intermedio (entre organizaciones estatales, societales y otras), claro está, con una leve tendencia hacia el Estado, sobre todo en los últimos dos escenarios analizados.

Por otra parte, un hallazgo no muy alentador es el bajo nivel de reconocimiento que se encontró frente a las relaciones que dicen establecer algunas organizaciones con las OPD, a las cuales agrupan dentro de esta categoría, pero que no tienen el reconocimiento que puede tener una Secretaría o una ONG, de la cual fácilmente recuerdan su nombre. Estas tendencias son las que, lamentablemente, se terminan destacando en las políticas públicas sociales, en las cuales a pesar de existir procesos organizativos de la población beneficiaria, estas a veces no son suficientemente reconocidas, o son reconocidas solamente como población beneficiaria y no tanto como actores importantes que intercambian recursos valiosos para la construcción de una política pública y para que esta alcance sus objetivos y logre transformar el problema público.

Finalmente, respecto a los tipos de relaciones, se insiste una vez más —y con base no solamente en la teoría sino en la realidad observada—, que la presencia de relaciones de cooperación en las redes de política pública no es necesariamente sinónimo de democratización participativa de las mismas, ni de

equidad en la distribución de los recursos, como a veces ingenuamente se piensa cuando se habla de redes. Esto particularmente cuando dichas relaciones se limitan a la cooperación para la acción institucional o a la transferencia de recursos técnicos y económicos de ONG internacionales y de organismos del sistema de Naciones Unidas a través de la cooperación internacional. También, se insiste que el conflicto no es necesariamente negativo; de hecho, a veces es fundamental que se exprese en las redes de política pública, ya que la canalización del conflicto a través de los escenarios de las políticas públicas permite no solamente que estas últimas tomen necesarias connotaciones políticas y deliberativas, sino también para que, por esa vía y como consecuencia, se haga una contribución a la democratización del Estado y de la sociedad civil.

## REFERENCIAS

- Alcaldía de Medellín (2011a). *Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada 2008-2011*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2011b). *Reconstrucción de la experiencia alianza Medellín – San Carlos piloto: Modelo territorial de acompañamiento a retornos colectivos (2009-2011)*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Borgatti, S. P. Everett, M. G. y Freeman L. C. (2002). *Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard MA: Analytic Technologies.
- Börzel, T. (1998). Organizing Babylon -on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76, 253-273.

- Brandes, U., Kenis, P., Raab, J., Schneider, V. y Wagner, D. (1999). Explorations into the visualization of policy networks. *Journal of theoretical politics*, 11(1), 75-106.
- Casellas, L. (2003). Redes organizacionales en el ámbito de la intervención social. *Intervención Psicosocial*, 12 (3), 269-282.
- Corporación Región (2011). *Las innovaciones en el diseño e implementación de la política pública de atención a la población desplazada en Medellín, por la gerencia para la atención de la población desplazada Alcaldía de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Cuervo, J. I. (2007). La definición del problema y la elaboración de la agenda. En *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 151-165). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Evans, M. (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Gestión y política pública*, VII (2), 229-266.
- Evans, M. (2001). Understanding Dialectics in Policy Network Analysis. *Political Studies*, 49, 542-550.
- Gulati, R. y Gargiulo, M. (1997). Where do inter-organizational networks come from? En *Working Paper Series*. France: INSEAD The Business School for the World.
- Hanneman, R. (2000). *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*. California: Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside.
- Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Gestión y análisis de políticas públicas* (3), 505-525.
- Kenis, P. y Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. En Marin, B. y Mayntz, R. (eds.). *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (pp. 25-59). Frankfurt: Campus.
- Klijn, E. (1998). Introduction. En Klijn, E.-H., Kickert, W. J. y Koppenjan, J. F. M. (eds.). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (pp. 1-13). London: Sage.
- Knoke, D. (1983). Organization sponsorship and influence reputation of social influence associations. *Social forces*, 61 (4), 1065-1087.
- Mariñez Navarro, F. (2007). Capital social y redes de políticas. Acciones públicas en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León. *Región y sociedad*, XIX (39), 31-54.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992). La aparición de los problemas públicos. En *Las políticas públicas* (pp. 109-128). Barcelona: Ariel.
- Mindlin, S. E. y Aldrich, H. (1975). Interorganizational Dependence: A Review of the Concept and a Reexamination of the Findings of the Aston Group. *Administrative Science Quarterly*, 20 (3), 382-392.
- Naranjo, G., Lopera, J. y Granada, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, 35, 81-105.
- Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *Academy of management review*, 15 (2), 241-265.
- Pappi, F. U. y Henning, C. (1998). Policy networks: more than a metaphor? *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4), 553-575.
- Petrizzo, M. (2004). *Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes políticas*. Madrid: Instituto Ortega y Gasset.

- Porras, J. I. (2001). Policy Network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación. *Estudios sociológicos*, XIX (3), 721-745.
- Roth Deubel, A. N. (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sulbrandt, J., Lira, R. e Ibarra, A. (2001). Redes interorganizacionales en la administración pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (21).
- Thielemann, E. (1998). Policy networks and european governance: The europeanisation of regional policy-making in germany. *Regional and Industrial Research Paper Series*.
- Vallés, M. (1999). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Vélez, G. J. (2008). *Análisis de Redes Sociales y teoría interorganizacional aplicados al desarrollo local-regional*. Documento presentado en la primera Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales, Buenos Aires.
- Zurbriggen, C. (2003). *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*. [Documentos de Trabajo]. Cataluña: Institut internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Normatividad
- Concejo de Medellín. Acuerdo Municipal de Medellín 049 de 2007.
- Concejo Municipal. Proyecto de Acuerdo 370 de 2007. “Por el cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín”.
- Concejo Municipal. Proyecto de Acuerdo 306 de 2007. “Por medio del cual se adopta en Medellín la Política Pública para la atención integral de la población desplazada por la violencia”.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 387 de 1997.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1448 de 2011.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025 de 2004.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Resolución 0388 de 2013.