

# Acción colectiva en la formación de agendas de la política pública de desplazamiento forzado en Medellín\*

Jonathan Alejandro Murcia (Colombia)\*\*  
James Gilberto Granada Vahos (Colombia)\*\*\*

## Resumen

El presente artículo aborda algunas relaciones empíricas entre la acción colectiva y las políticas públicas. Apoyándose especialmente en teorías de la acción colectiva de los movimientos sociales y en el enfoque secuencial de las políticas públicas, se hace un análisis relacional de algunos elementos de la acción colectiva —estructuras de movilización, procesos enmarcadores, repertorios y oportunidades políticas— que pueden tener lugar entre actores sociales colectivos (ASC) al momento de identificar, definir e inscribir una problemática en las agendas pública y gubernamental de las políticas públicas, observando de manera específica algunas manifestaciones de estas relaciones en el caso de la acción colectiva de organizaciones de víctimas, en el proceso de construcción de las agendas de las políticas públicas de desplazamiento forzado en Medellín. Se concluye que hay evidencia empírica sobre la existencia de relaciones fácticas entre formas de acción colectiva y la formación de la agenda pública y de la agenda gubernamental en la política pública analizada.

[ 151 ]

## Palabras clave

Acción Colectiva; Movimientos Sociales; Políticas Públicas; Desplazamiento Forzado; Medellín.

**Fecha de recepción:** marzo de 2014 • **Fecha de aprobación:** julio de 2014

## Cómo citar este artículo

Murcia, Jonathan Alejandro y Granada Vahos, James Gilberto. (2015). Acción colectiva en la formación de agendas de la política pública de desplazamiento forzado en Medellín. *Estudios Políticos*, 47, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 151-170. DOI:10.17533/udea.espo.n47a09

---

\* Este artículo presenta resultados del proyecto de investigación *Estado del arte sobre la relación acción colectiva y políticas públicas*, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) y el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia.

\*\* Politólogo. Docente del pregrado en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: jonathan.murcia@udea.edu.co

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

# Collective Action in the Formation of Public Policy Agendas for Forced Displacement in Medellín

## Abstract

This article addresses some empirical relations that can be established between collective action and public policies. The methodology relies especially on theories of collective action of social movements and the sequential approach of public policy in order to make a relational analysis of some elements of collective action (mobilizing structures, framing processes, political opportunities and repertoires) that can take place between collective social actors (hereafter CSA) to identify, define and register a problem in the public and governmental agendas of public policies. Here we make an especial emphasis in some manifestations of these relations in the case of the collective action from victim's organizations in the building process of public policies agendas of forced displacement at the municipality of Medellín. The article concludes that there is empirical evidence about the existence of a factual relation between forms of collective action and formation of the public agenda and the government's agenda in the public policy analyzed in the study.

## Keywords

Collective Action; Social Movements; Public Policies; Forced Displacement; Medellín.

[ 152 ]

## Introducción

Este artículo recoge discusiones en torno a la pertinencia de vincular elementos estatales y societales para el análisis de las políticas públicas (Lopera y Granada, 2008), específicamente aquellos en los que se puede identificar categorías comunes y relaciones entre acción colectiva y políticas públicas. Aborda una de las posibles relaciones entre la acción colectiva y las políticas públicas, apoyándose en la teoría de la acción colectiva de los movimientos sociales y abordando específicamente las agendas del ciclo que representa el proceso de las políticas públicas, haciendo un análisis relacional de elementos que ponen en marcha actores sociales colectivos (ASC) al momento de identificar, definir e inscribir una problemática en las agendas pública y gubernamental, específicamente en la política pública de desplazamiento forzado en Medellín.<sup>1</sup>

Se buscan lugares comunes —“de intersección”— en los que se pueda hacer un acercamiento entre la acción colectiva y las políticas públicas: la formación de las agendas; que además de ser una abstracción conceptual y un proceso observable empíricamente, se convierte en una herramienta analítica que permite correlacionar conceptos y fenómenos, algunos propios de las políticas públicas y sus agendas, como también otros ajenos a este campo de estudio y práctica sociopolítica.

[ 153 ]

De las teorías de la acción colectiva de los movimientos sociales se toman conceptos como las estructuras de movilización, las oportunidades y las restricciones políticas, los marcos interpretativos y el repertorio de movilización. Del enfoque secuencial se emplea el llamado ciclo de las políticas públicas que permite el estudio del proceso de las políticas.<sup>2</sup> Este ciclo puede ser dividido al menos en cuatro momentos: a) identificación, definición e inscripción del problema público en la agenda gubernamental;

---

<sup>1</sup> Se tiene en cuenta la Ley 1448 de 2011—o de víctimas—, que le suma complejidad al fenómeno, ya que con la Ley 387 de 1997 —o de desplazamiento forzado— funciona conjuntamente en el periodo 2011-2014, y algunas de sus acciones y actores se confunden.

<sup>2</sup> Si bien el enfoque secuencial es objeto de múltiples críticas por parte de teóricos como Paul Sabatier (1999) —especialmente su principal herramienta analítica, el *policy cycle*— y otros provenientes de perspectivas pospositivistas, críticas o construccionistas, que argumentan que el ciclo de políticas ya cumplió su “ciclo” como instrumento explicativo (Roth, 2010, pp. 28-29), aquí se considera que el ciclo de la política pública aún conserva potencial analítico, siempre y cuando no se emplee de una manera lineal sino como una herramienta que permite hacer una abstracción lógica del proceso de políticas públicas por fases, que se pueden combinar, superponer y traslapar, producto de la misma complejidad del proceso de hechura de las políticas públicas.

b) hechura —diseño y formulación—; c) implementación; y d) evaluación (Lopera y Granada, 2008). Por razones de extensión, solo se considerará el primer momento en la formación de agendas.

## 1. Estructuras de movilización en la identificación del problema

La identificación del problema como subfase de la formación de agendas de política pública, busca conocer —entre otras cosas— si se habla de un problema público. Los actores presentan argumentos, razones, posiciones que le imprimen el carácter público al problema, particularmente cuando transita de la esfera privada a la pública, a través de procesos de socialización, comunicación y movilización (Lopera y Granada, 2008).

[ 154 ] Siguiendo a Rémi Lenoir (citado en Roth, 2004, p. 58), la identificación de un problema público pasa por procesos de transformación de la vida cotidiana, en los que se generan tensiones entre las personas que perciben una situación explícita o implícitamente como problemática; asimismo, es necesario que esa percepción del problema pase de lo privado a lo público, que ese problema que es percibido por cada individuo como un problema privado se convierta en una problemática común y colectiva. El proceso de identificación de un problema como público implica la existencia de conflictos, tensiones, alianzas y decisiones entre los grupos afectados y que se proyecte como objeto de intervención gubernamental. Se requiere que sea: “De amplio conocimiento del público, que buena parte del público considere que se requiere de algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental” (Cobb y Elder, 1983, citado en Aguilar, 1996, p. 34). Se busca incluir o mantener el problema en la agenda pública.

Uno de los componentes más importantes para la lectura de la identificación del problema —en términos de acción colectiva— son los actores, que responden a personas o grupos que intervienen, bien sea como causantes, afectados o responsables de atender el problema. En su “modelo de análisis de políticas públicas operativo basado en los actores, recursos e instituciones”, Peter Knoepfel, *et al.* (2007) comentan que: “Todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial del ‘espacio’ de la mencionada política” (p. 12). Algunos actores son incapaces de emprender acciones durante una o varias fases de la política pública. En ese sentido, los actores presentes en la identificación del problema no son siempre los

mismos que intervienen durante el resto del proceso, en ocasiones actúan intermitentemente y de manera diferenciada durante diversas fases del ciclo de la política. Interesa observar particularmente las racionalidades y prácticas de los ASC —movimientos, grupos u organizaciones—. Para el caso de interés, se hace referencia a organizaciones de población desplazada (OPD), aunque después de 2012 se consolida el término “organizaciones de víctimas” (OV) como una categoría más amplia.

En un plano amplio: “Una política pública no se establece ni se ejecuta en un espacio vacío ya que los recursos disponibles influyen, desde un principio y de forma definitiva, en sus resultados intermedios y finales” (Knoepfel, *et al.*, 2007, pp. 17-18). Uno de estos recursos son las estructuras, formas y trayectorias organizativas de los ASC, que hacen uso de estos en el proceso de identificar el carácter público de un problema. También son importantes las redes asociativas y las relaciones que los actores construyen con otras organizaciones con causas y objetivos similares a los suyos.

Existen conceptos en las teorías de la acción colectiva de los movimientos sociales que permiten orientar el análisis de las organizaciones y de las redes, como elementos de acción de los ASC presentes en la etapa de identificación de un problema público. Uno de estos se refiere al concepto de estructuras de movilización que hace referencia a formas organizativas, núcleos socioestructurales de micromovilización, unidades familiares, redes de amigos, asociaciones voluntarias, centros de trabajo, asociaciones civiles, redes interpersonales de trabajo y familiares, entre otras, que se consolidan como formas consensuadas a través de las cuales se puede canalizar la acción colectiva, así algunas no tengan como función primaria la movilización (McCarthy, 1999, p. 206). De tal modo, “Al hablar de estructuras de movilización nos estamos refiriendo a ‘los canales colectivos tanto formales como informales, a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva’” (McAdam, McCarthy y Zald, 1999, p. 24). Las estructuras de movilización atienden a la necesidad de investigar sobre dinámicas organizacionales y procesos de movilización de los que los ASC extraen fuerzas para promover cambios (pp. 24-25) que permiten configurar coaliciones, enfrentar a oponentes y unir a la gente en torno a organizaciones y redes (Tarrow, 2004, p. 177).

Desde las estructuras de movilización los ASC pueden encontrar una base social con qué respaldar ese proceso de identificación del problema, reconociendo que tienen intereses diversos en juego —porque el problema los afecta o porque su solución los beneficia—, trasladando dicho problema

desde la esfera privada hacia una de discusión pública, considerando que debe ser intervenido por autoridades gubernamentales.

Desde finales de la década de 1980 es posible rastrear organizaciones que visibilizaron la problemática del desplazamiento forzado en Medellín. Una de ellas es la seccional de la Fundación Social Colombiana Cedavida, fundada en 1989 con personas desplazadas del Magdalena Medio que tuvieron como principal objetivo la movilización, denunciando hechos victimizantes y demandando atención institucional para las personas en situación de desplazamiento asentadas en Medellín. A mediados de la década 1990, con la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (Andas) surge otro importante proceso organizativo de víctimas (IEP, 2009, p. 288). Estas organizaciones constituyen los primeros procesos de movilización en Medellín en procura de lograr atención a las víctimas, realizando acciones colectivas —especialmente contenciosas—, visibilizando el problema del desplazamiento forzado y señalando a las instituciones del Estado como las responsables de la atención a través de procesos de reparación y restitución de derechos.

[ 156 ]

Entre finales de la década de 1990 y los primeros años de 2000, se conforman en Medellín una cantidad significativa de organizaciones de víctimas (OV), destacadas en el acompañamiento a las víctimas en la exigencia de sus derechos, incluso en la autogestión de recursos materiales para la subsistencia. Una caracterización realizada en 2009 evidenció la existencia de por lo menos 79 OPD en Medellín (Gobernación de Antioquia, 2009, p. 22),<sup>3</sup> la mayoría presentes en barrios como Villa Hermosa, Manrique y Aranjuez, territorios históricamente ocupados por población migrante forzada provenientes del campo, mayormente conformadas entre 2003 y 2007; coincidentes con procesos de movilización contenciosa de la población desplazada, presionando la atención del Estado y, posteriormente, con la puesta en marcha de acciones institucionales dirigidas a esta población,<sup>4</sup> con la participación activa de varias de estas organizaciones.

A comienzos de ese periodo, nace una de las estructuras de movilización más importantes y visibles que ha tenido Medellín, participando en espacios institucionales definidos para la atención integral a las víctimas

<sup>3</sup> Si se contempla el subregistro de organizaciones que no participaron, el número de organizaciones para esa fecha era mucho mayor.

<sup>4</sup> Entre ellos, la alianza interinstitucional para la implementación del Plan Integral Único (PIU) para la población desplazada y, posteriormente, la formulación e implementación de la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en Medellín.

del desplazamiento forzado. Denominada Mesa de Organizaciones de Población Desplazada de Medellín (MOPDM) (Granada, 2008), logró articular el trabajo de varias OPD, movilizándolo recursos en escenarios de coordinación como el Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada (CLAIPD), para dimensionar ante las instituciones territoriales y otras organizaciones de la sociedad civil la magnitud del desplazamiento forzado como problema público en Medellín, siendo la vulneración de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos, las dimensiones más importantes.

Desde la década de 1980, las OPD mantienen el ejercicio de identificar el desplazamiento forzado y sus fenómenos asociados como un problema público, demandando la atención de las instituciones y visibilizando la magnitud de la tragedia que se deriva de la violación de sus derechos, así como sus capacidades organizativas. Para 2014, la movilización de estas organizaciones continúa siendo fundamental en la identificación del desplazamiento forzado como problema público. El cambio de política —*policy change*— que significó la implementación en el ámbito territorial de la Ley 1448 de 2011, “Ley de víctimas y restitución de tierras” y de la Resolución 0388 de 2013, “Protocolo de participación de las víctimas”, provocó variaciones en la forma como las organizaciones identifican el problema y cómo se movilizan en torno a la agenda pública. Uno de estos cambios tiene que ver con la inclusión de otras formas de victimización en todos los procesos de atención institucional, lo que implica que no solo se hable de desplazamiento forzado sino también de desaparición forzada, despojo, masacres, violencia sexual, entre otros. Estos cambios tienen que ver con la identificación del problema, su definición, la toma de decisiones, la formulación de soluciones y la implementación.

[ 157 ]

## 2. Procesos enmarcadores en la definición del problema

Como subfase de la formación de agendas —según el modelo secuencial—, la definición del problema, en la que se precisa su dimensión pública, se dan a conocer las representaciones, definiciones, comprensiones y explicaciones más comunes sobre la problemática (Lopera y Granada, 2008), que incluyen aspectos específicos del problema: causas, consecuencias, variables, estadísticas, características, responsables; incluso se perfilan alternativas de solución.

Los actores que intentan llevar la voz del problema acuden tanto a representaciones populares como a definiciones académicas, científicas

y jurídicas, buscando formularlo en su expresión pública y justificando la incumbencia de las autoridades gubernamentales sobre él. Es también un momento de tensión y conflicto entre los actores de la arena política, quienes buscan superponer sus propias definiciones sobre otras, de acuerdo a sus respectivos intereses, posiciones políticas e ideológicas.

Los actores también tienen que ofrecer información, conocimientos, ejemplos, argumentos, que ayuden a los grupos sociales afectados a abandonar la simple indicación o denuncia de la situación problemática, molesta e irritante, y a entender y aceptar una definición del problema que permita intervenir sobre ella (Aguilar, 1996, p. 59).

El hecho de que un problema sea definido como público no garantiza su atención en instancias gubernamentales: “No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental” (Aguilar, 1996, p. 24). Los actores no solo deben definir el problema como asunto público, es necesario que sepan estructurarlo y formularlo de una manera exacta, atendiendo a factores que ayuden a plantearlo de manera inteligible para el orden gubernamental.

[ 158 ] Para que un problema logre transitar hacia la inscripción en la agenda gubernamental debe cumplir varias condiciones; por ejemplo: “El problema tiene que presentarse bajo un código o lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente) para que la autoridad pública pueda tratarlo” (Cobb y Elder citados en Roth, 2004, p. 61). Así, los actores encargados de definir el problema deben tener en cuenta el grado de aceptabilidad, legalidad y plausibilidad de solución del problema ante el Estado. Los problemas deben ser definidos: “De manera que sean gubernamental-socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición” (Aguilar, 1996, p. 60).

En el desarrollo de la definición del problema pueden persistir aquellos ASC que participan de la identificación, como puede que no gocen de tanto protagonismo, pueden hacerse partícipes del proceso de definición, plasmando las visiones y las representaciones que conocen o que han elaborado. Es posible encontrar otro elemento de la acción colectiva para analizar aquellos factores culturales, simbólicos e ideológicos, que inciden en la manera en que los ASC definen el problema público. Esa dimensión ha sido abordada por la teoría de los movimientos sociales y definida como “marcos de acción colectiva” (Tarrow, 2004), “marcos interpretativos” y “marcos estratégicos” (Zald, 1999), o “procesos enmarcadores” (Snow y Benford, 1988 citados en McAdam, McCarthy y Zald, 1999).

Una de las conceptualizaciones más empleadas sobre los procesos enmarcadores se refiere a: “Los esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupos de personas en orden a forjar formas compartidas de considerar el mundo y a sí mismas que legitimen y muevan a la acción colectiva” (Snow, citado en McAdam, McCarthy y Zald, 1999, p 27). Por medio de estos procesos enmarcadores los actores tienden a definir sus diversas situaciones problemáticas, en los que encuadran injusticias, quejas y agravios, además de enmarcar estratégicamente la movilización que generan o en la cual se implican (Zald, 1999, p. 369). Se trata de darle una dimensión más cognitiva e ideal-valorativa al análisis de la acción colectiva (Snow citado en McAdam, McCarthy y Zald, 1999, pp. 26-27). A través de los procesos enmarcadores, los ASC identifican, subrayan y connotan la gravedad de las situaciones que definen como injustas, inmorales o agraviantes (Snow y Benford citados en Tarrow, 2004, p. 160), al tiempo que vinculan dichos agravios con otros, reconstruyendo marcos de significado basados en el acervo cultural, construyendo nuevos elementos culturales, simbólicos e ideológicos, que transforman en mensajes transmitidos a otros actores, para generar empatía, compromiso, afinidad o contradiscursos y represión.

Es posible encontrar en las OPD marcos interpretativos que definen el problema público, marcos que incluyen retórica sobre derechos, procesos de construcción de identidades como víctimas y como sujetos de derechos, elaboraciones sobre las dimensiones del problema en términos de derechos y de sus impactos diferenciales, definiciones en términos de injusticias, representaciones sobre los causantes de sus problemas y los responsables de atenderlos, entre otros elementos en que se encuadran los significados que le imprimen a sus definiciones del desplazamiento forzado como problema público.

[ 159 ]

El proceso de definir el problema es en sí mismo una acción colectiva, las OPD y sus integrantes ponen en juego sus conocimientos jurídicos y políticos para reconocer y definir el problema público en clave de derechos. Para esta población, el desplazamiento forzado no es tanto una manifestación o consecuencia de la guerra como un tema que implica violaciones a sus derechos y así lo definen. Las dimensiones del problema llegan a ser, incluso, definidas por derechos vulnerados: salud, educación, empleo, vivienda, garantías para la participación y seguridad para los líderes, entre otros (Granada, 2008, p. 82). Entre los objetivos de las organizaciones se encuentra posibilitar el acceso a derechos para las víctimas del desplazamiento asentadas en Medellín (Gobernación de Antioquia, 2009, p. 35). En ocasiones, estas definiciones adelantan alternativas de solución en

el sentido de que la población pueda reconstruir sus proyectos de vida en los lugares de asentamiento, teniendo en cuenta las escasas garantías que hay para retornar y debido también a que en torno a acciones colectivas como los asentamientos de hecho, se han llevado a cabo procesos edificadores de comunidad y tejedores de lazos sociales, a los que esta población no desea renunciar. Estas condiciones particulares llevan a que se planteen soluciones al problema en clave de la garantía de derechos (Murcia, 2011).

Las OPD también muestran capacidades para elaborar definiciones que incluyen responsables del problema: tanto del hecho victimizante —actores armados legales e ilegales—, de la atención —actores institucionales—, como de que su problema se agrave debido a la ausente o inadecuada atención —actores institucionales—. Algunas de esas omisiones han detonado acciones colectivas contenciosas, denunciando la falta de atención y demandando intervención para proteger sus derechos. Algunas de estas acciones han sido emblemáticas, como las tomas a la Catedral Basílica Metropolitana, a la Iglesia de la Veracruz y a la Universidad de Antioquia, a finales de la década de 1990 y principios de la primera década de 2000 (Granada, 2008, pp. 81-82).

[ 160 ]

Algunos de estos marcos interpretativos que utilizan las organizaciones traducen el problema en términos de injusticias (Granada, 2008, p. 137). Estos discursos son potentes en términos de su capacidad de generar movilización o lazos de solidaridad con otras organizaciones sociales y sectores de la sociedad civil. Sin embargo, estas injusticias deben enmarcarse en lenguajes jurídicos y políticos que puedan hacer ver el problema como un asunto de restricciones al acceso a derechos como la justicia, más que ponerlo en términos morales de la justicia —argumentos que no llegan a ser contundentes dentro del lenguaje secular y laico del Estado moderno—.

Otros elementos de la definición del problema tienen que ver con las solicitudes que realizan las organizaciones de víctimas para que las instituciones del Estado no les imputen identidades que no les pertenecen —como las de ser actores armados—, y reconozcan las identidades que sí tienen (Granada, 2008, p. 66). Sumado a esas identidades imputadas, también se les ha llegado a negar su condición de víctimas. En ese sentido, un marco de significado del problema del desplazamiento forzado, como lo definen las OPD, tiene que ver con que se les reconozca su identidad como víctimas y sujetos de derechos (Asociación Campesina de Antioquia [ACA], 2002, citado en IEP, 2009). La definición del problema también implica referencias sobre las consecuencias diferenciales de la victimización como problema público, como los impactos de acuerdo con los grupos poblacionales: los impactos

en términos de género, por ejemplo, ya que las mujeres sufren de manera particular la violencia y el desplazamiento forzado, como mujeres y como lideresas (Granada, 2008, p. 29).

El estudio de la definición del problema en la formación de las agendas de política puede encontrar en los procesos enmarcadores un concepto con gran potencial analítico, en el orden de inspeccionar representaciones y comprensiones que elaboran los ASC sobre los problemas que consideran públicos y de incumbencia gubernamental. Las definiciones y explicaciones que emanan de los ASC sobre los problemas públicos, pasan por marcos de significado que la gente construye y reconstruye permanentemente sobre sí mismos y sobre su contexto social, cultural, económico y político.

### **3. Repertorios de acción colectiva y oportunidades políticas en la inscripción del problema en la agenda gubernamental**

En esta etapa se explora el tránsito del problema de la agenda pública hacia la agenda gubernamental; las oportunidades y acciones que permiten la inscripción del problema en la agenda gubernamental; los obstáculos y omisiones por los que pasa el problema antes de tal inscripción; las opciones de intervención gubernamental; las posibilidades y limitaciones para el diseño de la política pública, entre otros (Lopera y Granada, 2008, p. 7). Se transita hacia un escenario de intervención institucional que comienza con la incorporación del problema público en una lista de asuntos y demandas que se convierten en objetivos del accionar de los gobiernos (Aguilar, 1996, p. 29). La inclusión del problema en la agenda gubernamental es un punto de intersección entre las acciones de la sociedad civil y las estatales, que posiblemente desemboca en la elaboración de una política pública orientada a atender la situación problemática. En esa etapa los promotores del problema buscan:

Su institucionalización: es decir el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos. Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la formulación dada del problema como a sus portavoces o promotores (Roth, 2004, p. 59).

Philippe Garraud (citado en Roth, 2004), propone cinco modelos para el análisis de los procesos de inscripción del problema en la agenda gubernamental y para comprender las dinámicas y racionalidades que

pueden llevar a la inscripción: movilización, oferta política, mediatización, anticipación y acción corporativista silenciosa. En este apartado se profundizan los dos primeros, que ayudan a describir y analizar el tránsito del problema del desplazamiento forzado en Medellín hacia su incorporación en una agenda gubernamental en la que se decidió intervenir mediante una política pública territorial.

El modelo de inscripción en la agenda basado en la movilización se pregunta por las acciones colectivas de los actores sociales reunidos en torno a una causa o en defensa de unos intereses (Garraud citado en Roth, 2004, p. 65). Reconoce como principales características: la existencia de una demanda social fuerte, la presencia de relaciones de conflicto entre las autoridades y grupos organizados, y la realización de acciones colectivas que buscan convocar la atención de los medios de comunicación, es decir, mediatizar y visibilizar el problema (Montealegre, 2009, pp. 45-46).

Cuando se aborda el proceso de inscripción del problema en la agenda gubernamental a partir de la movilización de los actores sociales, adquieren relevancia para el análisis las formas organizativas y redes, que —así no tengan como función primaria la movilización— contribuyen a canalizar la acción colectiva en torno a la inscripción del problema en la agenda del Gobierno (McCarthy, 1999, p. 206). Las estructuras de movilización remiten a otro elemento de la acción colectiva importante en la inscripción del problema en la agenda gubernamental, el “repertorio de acción colectiva” (McAdam, McCarthy y Zald, 1999; Tarrow, 2004). El repertorio de confrontación alude a: “La totalidad de los medios de que dispone [un grupo] para perseguir intereses compartidos, [se trata de un] conjunto limitado de esquemas que se aprenden, se comparten y se realizan mediante un proceso relativamente deliberado de elección” (Tilly citado en Tarrow, 2004, p. 59); y clasifica el repertorio moderno en tres grandes tipos de acción colectiva: acciones violentas, alteraciones creativas del orden y acciones convencionales (p. 138).

Los actores colectivos, al buscar la inscripción de un problema en la agenda gubernamental, pueden hacer uso de esos conjuntos de conocimientos compartidos que traducen en movilizaciones, desde las más formales y especializadas —como las peticiones masivas o el cabildeo—, pasando por tácticas de confrontación convencionales y conocidas —como marchas y manifestaciones—, a las que se pueden sumar elementos creativos y lúdicos, hasta llegar —en momentos altamente conflictivos y de tensión— a recurrir a la fuerza, que puede desembocar en choques violentos con la fuerza pública.

La población víctima del desplazamiento forzado emplea sus estructuras organizativas para movilizar recursos destinados al restablecimiento de sus derechos violados. Estos recursos son principalmente conocimientos y capacidades para organizarse y movilizarse en torno a necesidades y demandas planteadas históricamente al Estado. Algunos de estos recursos tienen que ver con las capacidades para desplegar acciones colectivas encaminadas a autogestionar necesidades básicas como la vivienda y la alimentación. Estas acciones colectivas pueden ser formales, convencionales, institucionales, legales o jurídicas —como las acciones de tutela, los derechos de petición y las solicitudes—, que si bien son acciones particulares, las organizaciones emplean estratégicamente como forma de acción colectiva orientada a proteger intereses y derechos. Hay otras acciones encaminadas a alterar el orden, como las tomas de edificios de acceso público y bloqueos de vías, y acciones en las que los repertorios se combinan —por ejemplo, las marchas—, que cuentan con elementos convencionales y alteradores del orden (Murcia, 2011).

En la década de 1990 y comienzos de la década de 2000, algunas acciones disruptivas o alteradoras del orden que llevó a cabo esta población para gestionar necesidades básicas, como los asentamientos de hecho —mediante los cuales accedieron de manera informal pero recursiva a una vivienda—,<sup>5</sup> así como las tomas de espacios de acceso público y las marchas, no obtuvieron respuestas favorables por parte de las instituciones del Estado. Si bien hubo movilizaciones a finales de la década de 1990, no había otros elementos del entorno político favorables a una inclusión del problema en una agenda gubernamental, que derivaran en una política pública con acciones encaminadas a restituir los derechos conculcados a la población víctima, asentada en Medellín. Si se interpreta que estas acciones fueron una forma de respuesta institucional al problema del desplazamiento forzado, se puede decir que el problema estaba agendado, pero que las acciones institucionales derivadas de esa agenda fueron represivas casi en su totalidad: desalojos o retornos sin las adecuadas garantías. Lo que queda en duda es que estas acciones institucionales represivas y restringidas configuraran una política pública, ni siquiera en el escenario conceptual que reconoce que esta también puede ser una inacción del Estado, ya que se refieren a decisiones racionales, basadas en elementos de juicio objetivos que aconsejan a un gobernante a no actuar, la definición no admite las inacciones por negligencia

[ 163 ]

---

<sup>5</sup> En muchos casos, sin cumplir con las condiciones mínimas de seguridad y salubridad —dado que se trata de ranchos construidos con materiales reciclados o muy elementales, como tablas y cartón—, obtuvieron como única respuesta de la administración municipal, el desalojo.

o las acciones autoritarias, que son dos características del proceder de las administraciones municipales entre 1996 y 2003. La población a través de sus movilizaciones buscó también que las administraciones municipal, departamental y nacional, incorporaran en sus agendas las decisiones que ya habían tomado otros poderes del Estado sobre la protección a las víctimas.<sup>6</sup>

La combinación de repertorios de acción colectiva de la población desplazada, con el fin de exigir acciones institucionales dirigidas a restituir sus derechos, fue constante, mezclando acciones de derecho —jurídicas-formales— con acciones de hecho, además de formas de acción colectiva mixtas como las ya mencionadas.<sup>7</sup>

A partir de 2004 es más visible el uso de acciones colectivas formales por parte de la población desplazada, con las que establecen relaciones menos contenciosas y de más interlocución con el gobierno local (González y Granada, 2009, p. 122), participando en escenarios de política pública como el CLAIPD. No obstante, no renunciaron a combinar sus formas de movilización, teniendo en cuenta que no siempre las relaciones con el Estado son armoniosas y que la misma población decide en cada momento cuál es la estrategia de acción más viable de acuerdo con sus condiciones internas y a las condiciones del contexto político e institucional.<sup>8</sup>

[ 164 ]

Estas acciones colectivas pueden ser leídas, en clave del modelo de movilización, como procesos dirigidos a incluir el problema público en la agenda gubernamental local. Sin embargo, no es posible aseverar que solamente estos elementos de acción colectiva activaron la incorporación del problema en la agenda de gobierno local. Se necesita explorar en elementos externos —pero relacionados— a la acción de la población, provenientes del entorno político e institucional, que también lograron activar el problema en la agenda institucional municipal, siendo de utilidad el modelo de oferta

---

<sup>6</sup> La Corte Constitucional produjo una extensa jurisprudencia —entre sentencias y autos— en los que exhortaba al poder ejecutivo, en sus diferentes niveles, para que adoptaran políticas públicas encaminadas a superar la situación de violación sistemática de los derechos de esta población, a través de una figura jurídica que catalogó como un Estado de Cosas Inconstitucional. Una acción judicial emblemática que ejemplifica esto es la conocida Sentencia T-025 de 2004.

<sup>7</sup> Se trata de acciones de protesta avaladas constitucionalmente, como manifestaciones pacíficas, las cuales requieren en su expresión formal del diligenciamiento de permisos para su realización y se combina con elementos creativos alteradores del orden y disruptivos, como las consignas y arengas en contra de la negligencia institucional.

<sup>8</sup> Por ejemplo, cuando las vías institucionales se cierran, en lo que puede denominarse una “restricción política” o un cierre de las “ventanas de oportunidad”, siempre cabe la posibilidad de que vuelvan a la calle y hagan visibles sus exigencias por medio de la acción colectiva contenciosa.

política —propuesto por Garraud— y la estructura de oportunidades políticas —de la literatura sobre acción colectiva—, para entender elementos del contexto político-administrativo que jugaron a favor del agendamiento del problema en los escenarios de decisión institucional de Medellín.

En el modelo de oferta política: “El lanzamiento del problema es obra de organizaciones políticas y consiste en intentar ganar apoyo o electores con propuestas políticas, suscitando debate y controversia. Se trata de crear la demanda social” (Roth, 2004, p. 65). Por su parte, la estructura de oportunidades políticas (EOP) está compuesta por oportunidades y restricciones que los ASC crean y encuentran en su entorno político: las oportunidades pueden entenderse como aspectos de orden político que fomentan la acción colectiva; las restricciones son aquellos factores que desincentivan la acción, tales como la represión o los bloques hegemónicos cerrados (Tarrow, 2004). Al hablar de la EOP se hace referencia a: “Una serie de claves para prever cuándo surgirá la acción colectiva, poniendo en marcha una cadena causal que pueda finalmente conducir a una relación mantenida con las autoridades” (pp. 45-46).

Conviene abordar propuestas como las del modelo de oferta política de Garraud, teniendo en cuenta matices y relativizaciones que pueden presentarse, tanto en el abordaje teórico como empírico. Uno de estos matices tiene que ver con la capacidad de los ASC de llevar a cabo su acción de manera autónoma, no supeditada a la voluntad de los actores políticos institucionalizados, ni a las autoridades gubernamentales. Esto, de acuerdo con la diferencia que señala Carlos Eduardo Maldonado (2000), retomada por Juanita Villaveces (2009, pp. 14-15), entre la existencia de acciones colectivas reactivas —promovidas desde el Estado y en que las políticas públicas estarían diseñadas exclusivamente por él— y acciones colectivas efectivas —como auténticas acciones no supeditadas a intereses externos a los actores sociales y en que las políticas públicas serían el reflejo de sus intereses—.

Entre 1990 y 2003 la oferta política fue muy restringida para la población desplazada. Las propuestas políticas fueron adversas a la realización de los derechos. La oferta política estuvo dirigida, especialmente, a reproducir una postura administrativa indiferente, al considerar que era un problema de los municipios expulsores o de la nación y no un asunto que tuviera que atender Medellín como receptor. También la tendencia administrativa privilegió en ese periodo una postura de orden público, insensible a las realidades sociales que se configuraban en los asentamientos de hecho, y cuya medida de gobierno por excelencia fue desalojar a quienes intentaban hacerse de un

[ 165 ]

techo y reconstruir un proyecto de vida en estos asentamientos.<sup>9</sup> En variadas ocasiones, el gobierno local tildó a los habitantes de estos asentamientos como “invasores” (Murcia, 2011, p. 183) y, en otras, como sucedió con la administración municipal de Bello, acusaron irresponsablemente de estar dirigidos por grupos armados (Granada, 2008, p. 107), sometiendo a la población a una revictimización por parte de las instituciones del Estado y posiblemente a otra por parte de actores armados. Otro discurso —aún recurrente— fue justificar los desalojos con base en que los predios en los que se asentaban no eran aptos para el hábitat humano, ya que se encontraban en zonas de reserva forestal o de alto riesgo (Granada, 2008, p. 180).

En la oferta política se asumió una postura austera frente a la ocupación de predios, privilegiando el derecho al patrimonio de algunos propietarios y dejando en un segundo plano los derechos de las víctimas. La acción político-administrativa privilegió un enfoque de contención de la llegada de población, sobre un enfoque de derecho a la ciudad y de reconocimiento. Se privilegió un enfoque gerencialista, más preocupado por la escasez de recursos que por la atención con enfoque de derechos, que reconociera la necesidad de intervenir esta problemática con carácter de tragedia humanitaria. Fue posible observar lo que puede denominarse como restricciones políticas, que generaron obstáculos a un posible ingreso del problema del desplazamiento y de los derechos de las víctimas a la agenda institucional local, de manera garantista e incluyente (Murcia, 2011).

[ 166 ]

Sin embargo, no todas las respuestas institucionales fueron coercitivas, represivas o indiferentes. Los pronunciamientos de la Personería de Medellín sobre los derechos de la población desplazada, independientemente de su sitio de procedencia, dieron cuenta de un aliado institucional importante (Granada, 2008, p. 177). En lo nacional, la Corte Constitucional fue garantista con los derechos de esta población, al insistir al Ejecutivo que debía tomar decisiones y acciones contundentes en materia de política pública frente al problema y el estado de cosas inconstitucional con relación a los derechos.

Desde 2004 se perfila un giro en el tipo de acciones de la administración municipal en materia de atención a las víctimas de desplazamiento forzado.

---

<sup>9</sup> La política de desalojos de la administración municipal de Medellín fue implacable. Muchos se llevaron a cabo contra familias desplazadas que estaban ocupando predios en las comunas 1, 3, 8, 7 y 13, que históricamente se desarrollaron urbanísticamente con los medios y recursos de la población asentada, la cual consolidó procesos de planificación urbana no formales. En estos operativos se presentaron abusos de la fuerza pública, que posteriormente fueron denunciados por la población (Granada, 2008, p. 175).

La Unión Temporal Alianza,<sup>10</sup> con el fin de operar el Plan Integral Único (PIU) para Medellín, integrando un enfoque de derechos (Granada, 2008, p. 188), fue un avance significativo que puede interpretarse como una oportunidad política para las reivindicaciones de la población en torno a la restitución de sus derechos. Posteriormente, aparecieron otros hitos importantes en materia del ingreso del problema a la agenda gubernamental local: primero, la discusión y aprobación de un proyecto de acuerdo municipal —049 de 2007— con el que se adopta formalmente la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en Medellín. En la siguiente administración —2008-2011—, producto de la movilización de algunas instituciones —OPD, líderes, lideresas y concejales—, esta política queda recogida en el Plan de Desarrollo Municipal (Granada, 2012, p. 93), obteniendo recursos para su implementación y dándole continuidad a las acciones dirigidas a atender la problemática.

La combinación de elementos políticos como la acción colectiva de la población desplazada a través de sus organizaciones, repertorios y discursos, como la participación de actores institucionales y políticos en acciones favorables a los derechos, se mixturaron para consolidar una serie de oportunidades políticas generadas en el marco de esos procesos. El rol de ciertos actores político-electorales que hicieron parte de las administraciones municipales 2004-2007 y 2008-2011, también fue decisivo en la configuración de lo que se puede llamar un modelo de oferta política, para llevar la problemática y la situación de vulnerabilidad hacia escenarios de decisión municipal, para aunar en esos lugares la construcción de una política pública.

[ 167 ]

## A modo de conclusión

En este artículo se empleó un esquema conceptual aplicado a una de las expresiones que pueden manifestarse en torno a la relación acción colectiva y políticas públicas, referida a la vinculación de estructuras de movilización, marcos interpretativos, repertorios de acción colectiva y oportunidades políticas de ASC presentes en los procesos de identificación, definición e inscripción de problemas públicos, observando en particular cómo tomaron forma este tipo de relaciones específicas en la política pública territorial de desplazamiento forzado y atención integral a la población de Medellín.

<sup>10</sup> Alianza entre Corporación Manos de Amor y Paz (Manapaz), Fundación Sumapaz, Asociación Campesina de Antioquia (ACA) y Centro de Recursos Integrales para la Familia (Cerfami), para operar componentes municipales de atención a la población desplazada en Medellín.

Hay evidencia empírica que demuestra la existencia de relaciones fácticas entre formas de acción colectiva y la formación de la agenda pública y de la agenda gubernamental en la política pública analizada; una muestra de que las relaciones entre acción colectiva y políticas públicas pueden superar las formulaciones teóricas y encontrar manifestaciones de esas relaciones en la praxis. La lectura analítica y los ejercicios investigativos que pretendan dar cuenta de relaciones empíricas entre acción colectiva y políticas públicas pueden echar mano de otras teorías, o de otras combinaciones de los mismos enfoques expuestos, para ampliar el abanico conceptual que permita leer la relación entre esos dos campos de acción y de conocimiento.

Por el lado de la acción colectiva, se puede contar con otras teorías microeconómicas de la acción colectiva, con las cuales se pueden analizar las acciones de grupos de interés y de organizaciones del mercado, así como teorías que estudian a otros actores significativos en las políticas públicas: los partidos políticos. En cuanto a las teorías de las políticas públicas, también es posible ampliar el referencial conceptual más allá del ciclo de la política pública que propone el enfoque secuencial, para utilizar otros, como el neoinstitucionalismo —en sus diferentes corrientes—, las teorías del entramado —*policy networks* y *advocacy coalitions*—, los enfoques cognitivos y constructivistas, así como nuevos enfoques orientados a estudiar los discursos, las narraciones y los argumentos en las políticas públicas.

[ 168 ]

La combinación de estos esquemas conceptuales permite ampliar el campo de visión de la relación estudiada, no solamente en su expresión teórica, sino también en lo empírico. Estas dos expresiones de la relación —textual-contextual— tienen un campo de imbricación en la investigación sobre los procesos de políticas públicas —*policy process research*—, en las cuales se pueden construir poderosos sistemas categoriales dotados de referentes teóricos, conceptuales y empíricos, lo cual no es una tarea difícil, teniendo en cuenta el acervo teórico que se mencionó anteriormente y un laboratorio por explorar en el campo de las expresiones fácticas de la relación acción colectiva y políticas públicas.

## Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis Fernando. (1996). *Problemas públicos y agendas de Gobierno*. México, D.F.: Porrúa.
2. Colombia. Congreso de la República. Ley 387. (18, julio, 1997). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados

internos por la violencia en la República de Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>

3. Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. (10, junio, 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. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html)

4. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025. (22, enero, 2004). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

5. Colombia. Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. Resolución 388. (10, mayo, 2013). Por la cual se adopta el Protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado. Recuperado de [http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/RESOLUCION\\_0388\\_DE\\_10\\_DE\\_MAYO\\_DE\\_2013.pdf](http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/RESOLUCION_0388_DE_10_DE_MAYO_DE_2013.pdf)

6. Gobernación de Antioquia. (2009). Caracterización de las formas organizativas de la población afectada por el desplazamiento en Medellín y Antioquia. En: *Guía para la Participación de la Población Desplazada en Antioquia. Módulo 3*. Medellín: Dapard.

7. Granada Vahos, James Gilberto. (2012). Acción colectiva y oportunidades políticas en escenarios de políticas públicas: el caso del desplazamiento forzado en Medellín. *Estudios Políticos*, 40, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 76-97.

8. Granada Vahos, James Gilberto. (2008). Desplazamiento forzado y acción colectiva: la Mesa de Organizaciones de Población Desplazada de Medellín. (Tesis inédita de Maestría). Universidad de Antioquia, Medellín.

9. González, Sandra y Granada Vahos, James. (2009). Acción colectiva de las organizaciones de población desplazada en Medellín. Ciclos, contextos, repertorios y perspectivas, *Estudios Políticos*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 107-130.

10. Instituto de Estudios Políticos (IEP). (2009). Caracterización del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín, comunas y corregimientos. Asociado con las dinámicas territoriales, de conflicto urbano, poblacionales, institucionales y de políticas públicas 2000-2008. Manuscrito inédito.

11. Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric e 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*, 3, pp. 9-42.

12. Lopera Morales, Juan Esteban, Granada Vahos, James. (2008). Metodología de seguimiento a las políticas públicas en los planes de desarrollo. Informe proyecto. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

13. Maldonado, Carlos Eduardo (2000). *Sociedad civil: racionalidad colectiva y acción colectiva*. Bogotá, D. C.: Universidad Libre.

14. McAdam, Doug; McCarthy, John D. y Zald, Mayer N. (eds.). (1999). Introducción. En: *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp.19-46). Madrid: Istmo.

15. McCarthy, John D. (1999). Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades. En: McAdam, Doug; McCarthy, John D. y Zald, Mayer N. (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 205-220). Madrid: Istmo.

16. Montealegre Rivera, Luz Marina. (2009). Seguimiento y análisis de los obstáculos y oportunidades en el proceso de formación de agenda gubernamental sobre el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín 2006- 2008. (Tesis inédita de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.

17. Murcia, Jonathan. (2011). *Población desplazada en Medellín: acción colectiva y reivindicación del derecho a la ciudad, 2000-2009*. Medellín: Universidad de Antioquia.

18. Roth Deubel, Andre-Noël. (2004). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.

19. Roth Deubel, Andre-Noël. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En: *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-65). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

20. Sabatier, Paul (ed.). (1999). *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview.

21. Tarrow, Sidney. (2004). *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza.

22. Villaveces Niño, Juanita. (2009). Acción colectiva y el proceso de la política pública. *Revista Ópera. Revista de Administración Pública*, 9, pp. 7-22.

23. Zald, Mayer N. (1999). Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos. En: McAdam, Doug; McCarthy, John D. y Zald, Mayer N. (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 369-388). Madrid: Istmo.