

ARTÍCULO ACEPTADO

Concepción diferenciada del problema público: Un análisis de la política pública de desplazamiento involuntario por obra pública en el sector La Paralela del Municipio de Medellín, Colombia.

Gilberto Enrique Gómez,
Consultor independiente
Ciudad de Panamá, corregimiento de Ancón, Clayton, casa 691. Teléfono: +50764331264,
Correo electrónico: gilbertoegomez@gmail.com.

Gloria Andrea Mayorga Martínez,
Corporación Universitaria Minuto de Dios,
Calle 55sur # 43a 42, Sabaneta, Antioquia.
Teléfono: +573184880370,
Correo electrónico: gloria.mayorga-m@uniminuto.edu.co.

Gilberto Enrique Gómez es Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia y Profesional en Negocios Internacionales de la Universidad Santa María la Antigua, trabaja en temas de interés como: redes de políticas públicas, gobernanza, política social, desplazamiento involuntario por obra pública y por conflicto armado, políticas de participación ciudadana y planeación y evaluación de políticas.

Gloria Andrea Mayorga Martínez es Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia, Especialista en Gestión Pública y Profesional en Trabajo Social de la Universidad Industrial de Santander, con experiencia en acompañamiento educativo a población vulnerable, me interesan los temas de desarrollo y organización comunitaria, derechos humanos, gobernanza, desplazamiento poblacional por obras de interés general, conflicto armado, migración y política social.

Este artículo ha sido aceptado para su publicación en GYPP después de pasar por el proceso de dictaminación por pares ciegos, sin embargo no ha pasado por el trabajo de corrección de estilo, composición tipográfica, corrección de pruebas, ni paginación, por lo que habrá diferencias entre esta versión del texto y la versión final que en su momento se publicará en <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojscide/index.php/gypp/issue/archive>. Por favor, cite este artículo con el siguiente DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i1.803>

ARTÍCULO ACEPTADO

2

Concepción diferenciada del problema público: Un análisis de la política pública de desplazamiento involuntario por obra pública en el sector La Paralela del Municipio de Medellín, Colombia¹

Differentiated conception of the public problem: An analysis of the public policy of involuntary displacement by public works in La Paralela sector of the Municipality of Medellín, Colombia

Por: Gilberto Enrique Gómez y Gloria Andrea Mayorga.²

Resumen

La investigación explica la concepción diferenciada del problema público percibido entre los diseñadores de la política de desplazamiento involuntario por obra pública y la población objetivo ubicada en el sector La Paralela de Medellín, mediante una red de política pública desarticulada. Se utilizó dos metodologías: el estudio de caso y el análisis de redes sociales. Se encontró que hay una densidad baja en la red, lo que representa que las relaciones entre los actores que la conforman (actores públicos, organizaciones de la sociedad civil, grupos académicos de investigación) son poco frecuentes o inexistentes debido a que hay pocas interacciones entre ellos, incidiendo de esta forma en la concepción diferenciada del problema público. Para dar respuesta al fenómeno de interés, el artículo se basó en las perspectivas teóricas de *bottom up* y *policy network* que consideran relevante la participación de distintos actores en los procesos de decisión pública.

¹ Artículo recibido el 18 e mayo de 2019 y aceptado para su publicación el 5 de junio de 2020.
DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i1.800>.

² Gilberto Enrique Gómez, consultor independiente parte de la Universidad de Antioquia, Ciudad de Panamá, corregimiento de Ancón, clayton, casa 691. Teléfono: +50764331264, correo electrónico: gilbertoegomez@gmail.com. Gloria Andrea Mayorga Martínez, docente cátedra en la Corporación Universitaria Minuto de Dios, Calle 55sur # 43a 42, Sabaneta, Antioquia. Teléfono: +573184880370, correo electrónico: gloria.mayorga-m@uniminuto.edu.co.

ARTÍCULO ACEPTADO

3

Abstract

The research explains the differentiated conception of the public problem between the policy makers of involuntary displacement by public works and the target population located in the sector of La Paralela de Medellín, through a disarticulated public policy network. Two methodologies were used: the causal case study and the analysis of social networks. It has been found that there is a low density in the network, which represents the infrequent or non-existent relationships between the actors that conform it (public actors, civil society organizations, academic research groups) because there are few interactions between them, influencing the differentiated conception of the public problem. To respond to the phenomenon of interest, the article was based on theoretical perspectives from the bottom up and the public policy networks that consider relevant the participation of different actors in the processes of public decision.

Palabras clave: política pública, caso de estudio, desarrollo basado en desplazamiento, análisis de redes, gobernanza.

Keyword: government policy, case studies, development based displacement, network analysis, governance.

Introducción

Las políticas públicas son “un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema público” (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2008 citados en Dente y Subirats, 2014, p.39); por consiguiente, son el instrumento por medio del cual el Estado busca promover un mayor bienestar en la sociedad. Sin embargo, el problema puede ser concebido desde la perspectiva: de la población objetivo, de los diseñadores de la política o considerando ambas posturas. Cuando se considera solamente una postura (generalmente la de los tomadores de decisión), la teoría causal que se construye para solucionar el problema, no será la más adecuada porque no refleja una visión integral de todos los actores interesados en el asunto público, como argumenta

ARTÍCULO ACEPTADO

4

Aguilar Villanueva (1993): “una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas público es que la definición construida por el gobierno difiere de la que tienen los afectados e interesados” (p.59).

Este fenómeno se observa en el caso de la política pública de desplazamiento involuntario por obra pública en el sector La Paralela del Municipio de Medellín, porque los diseñadores (comprendidos como los tecnócratas o personas encargadas de diseñar políticas públicas del gobierno) y la población objetivo (entendida como aquella que debe ser desplazada por la construcción de una obra pública y posiblemente reasentada) conciben el problema público de manera diferenciada. Por esta razón se buscó responder: *¿Qué explica la concepción diferenciada del problema público entre los diseñadores de la política de desplazamiento involuntario por obra pública y la población objetivo del sector La Paralela del Municipio de Medellín?* Se parte de la hipótesis que, cuando la red de política pública es desarticulada, la vinculación entre los actores que la conforman es baja, siendo la participación de la población objetivo y de otros actores de la sociedad civil poca o nula en los procesos de decisión pública.

Se escogió Medellín porque es un referente nacional e internacional dada la transformación urbana que ha tenido en los últimos años, debido a la construcción de un Sistema de Bibliotecas Públicas, del Sistema Integrado de Transporte masivo del Valle de Aburrá y la recuperación de espacios públicos, proyectos que han aportado a la reducción de indicadores como la tasa de homicidios y el aumento de otros como el PIB (García, 2010). Además, la ciudad ha sido ganadora de: el Premio Global Knowledge Partnership, 2007 por la Red de Bibliotecas; el Premio Internacional de Hábitat Dubai, 2008; el Premio City to City Barcelona FAD, 2009 por el programa público “Medellín la más educada” y fue reconocida como “la ciudad más innovadora del mundo” en marzo de 2013 por Citigroup y *The Wall Street Journal* (Montoya, 2014).

ARTÍCULO ACEPTADO

5

La formulación del problema de la política de desplazamiento involuntario por obra pública, se comprendió a partir del momento de la toma de decisión en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, que estipuló la construcción del Metrocable Picacho, pero para los habitantes del área de influencia, el problema público se concibió desde el desplazamiento involuntario del cual fueron objeto. Se seleccionó La Paralela porque es el sector donde se realizó la mayor adquisición de predios por parte del Estado, además, hubo mayor movilización de sus habitantes para exigir garantías en sus derechos, entre estos, la permanencia en el territorio o el reasentamiento en sitio (Kavilando, 2018; Mi comuna 2, 2018). La población ha realizado acciones colectivas por la defensa de su derecho a la ciudad, comprendido como: i) el derecho a permanecer, ii) el derecho a definir el proyecto de vida y iii) el derecho a la participación en ámbitos de decisión (Borja, 2004, citado en Correa, 2010).

El principal objetivo de la investigación es explicar la concepción diferenciada del problema público entre los diseñadores de la política pública de desplazamiento involuntario y la población objetivo del sector La Paralela. Se utilizaron dos métodos: el estudio de caso causal, mediante 16 entrevistas semiestructuradas con la población objetivo y una revisión documental de la normatividad vigente, junto con el método de Análisis de Redes Sociales (en adelante ARS) que facilitó la construcción de la red de política pública por medio de 19 entrevistas semiestructuradas, identificando las relaciones existentes entre los actores sociales, públicos y académicos.

El artículo se divide en cuatro secciones: la primera presenta las consecuencias de la concepción diferenciada del problema público y el estudio de caso de la política, la segunda el marco teórico y diseño metodológico; la tercera contiene el análisis de los datos y la cuarta finaliza con las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

1. Consecuencias de una concepción diferenciada del problema público

Una concepción diferenciada del problema público representa un caso en el cual existen inconsistencias porque dos o más actores no tienen una única definición, incidiendo negativamente en las fases posteriores del ciclo de política; por esta razón, es primordial que los tomadores de decisión durante su construcción cuenten con una aproximación holística de la realidad a intervenir, como propone Parsons (2007): “un problema debe ser definido dentro de ciertos límites, la forma en que se lleva el proceso es crucial para la formulación de una política” (p.155).

Por este motivo, es fundamental que los diseñadores consideren la perspectiva de la población objetivo y de los distintos actores interesados, porque estos son los que viven y conocen a mayor profundidad los problemas, y es primordial contar con un estimado de la intensidad y calidad de sus sentimientos sobre la situación que les afecta (Bardach, 1981).

Para este caso, la población objetivo asume los costos negativos del desplazamiento involuntario dado que no hay consentimiento en los procesos de decisión porque los diseñadores de políticas cuentan con mayor poder para ello. Igualmente, un problema puede ser definido como público dentro de la agenda política, pero no implica que se haya realizado una evaluación sobre sus causas, efectos y los posibles instrumentos para su solución, por lo tanto, su definición dependerá de la movilización, organización y fuerza de los sectores implicados (Subirats, 1994).

Inclusive en ocasiones, la etapa de diseño de una política solo toma en cuenta análisis tecnocráticos como el costo-beneficio, siendo poco frecuente la realización

ARTÍCULO ACEPTADO

7

de evaluaciones *ex-ante* previas al diseño para determinar la postura que tiene la población objetivo, por lo tanto, se considera que la baja o nula de su participación y de actores de la sociedad civil en los procesos de decisión pública representa un problema relevante de estudio, porque en estos casos puede existir una concepción diferenciada del problema público.

Esta situación se agudiza cuando el gobierno tiene una concepción *top-down* del proceso de las políticas, pues la elaboración dependerá de la visión tecnócrata de las minorías representativas del gobierno, argumentando tener mayor conocimiento sobre los instrumentos para solucionar los problemas públicos. En contraposición, una perspectiva *bottom-up*, tiende a favorecer una mayor participación de los grupos directamente afectados por la política, porque incluso cuando no cuenten con toda la información técnica, su visión puede ser complemento (Peter, 1995).

Sin embargo, a pesar de la importancia de la perspectiva *top-down* en la elaboración de políticas; la incertidumbre, la información incompleta y el riesgo influyen en la toma de decisiones, es decir, la racionalidad es limitada (Simon, 1957, citado por Parson, 2007), por lo tanto, “un enfoque estrictamente tecnocrático para la formulación de políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p.4). Es por ello que “hablar de los procesos políticos de construcción de políticas implica hablar de los actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología de gobierno, sino en tanto ciudadanos, es decir, en tanto portadores de *derechos*” (Chac, 2008, p.13).

Una de las repercusiones de la existencia de una concepción diferenciada del problema público, es que se pueden generar más consecuencias negativas de su inadecuada definición que de soluciones inadecuadas a problemas bien definidos. (Dunn, 1981, citado en Subirats, 1994). Así mismo, Cejudo y Michel (2014),

ARTÍCULO ACEPTADO

8

proponen que debe existir una coherencia interna entre el problema público y las alternativas de solución entendida como la teoría del cambio, en la cual, se presentan las siguientes dimensiones: política, al ser un reflejo de un conflicto de intereses; ética, porque se tiene que decidir cuáles son los mejores instrumentos para llegar a una situación deseable; técnica, al relacionarse la factibilidad de la intervención con los resultados y efectos esperados. Es decir, la falta de coherencia entre las dimensiones ocurre cuando:

La intervención pierde eficacia porque su implementación está basada en falsos supuestos, en circunstancias que, al no coincidir con la realidad impiden que la teoría del cambio se ejecute de acuerdo al plan (problemas de implementación). (...) Cuando los actores que se busca beneficiar resultan afectados, (...) y los valores que se buscan atender no se reflejan en la implementación, las políticas públicas enfrentan problemas para lograr sus objetivos (problemas de diseño) (p. 5).

Por consiguiente, es primordial que el Estado genere políticas públicas con enfoque participativo mediante la gobernanza, comprendida como: una forma horizontal de gobernación de las situaciones sociales que por medio de las interacciones entre distintos actores (públicos, sociales y privados), busca la satisfacción de intereses colectivos y la gobernabilidad de la sociedad (Villamil, 2014; Börzel, 1997). De no existir una gobernanza colaborativa o una red de política articulada entre los actores interesados en las decisiones públicas, puede surgir una concepción diferenciada del problema entre la población objetivo y los diseñadores de la política; generando una teoría causal sesgada al sólo considerar la perspectiva de uno de ellos y, por lo tanto, producir externalidades negativas durante el ciclo de la política pública.

En síntesis, una concepción diferenciada trae consecuencias negativas en el ciclo como: i) alternativas de solución que no responden a las verdaderas causas del problema, ii) problemas de implementación al realizarse acciones que no

ARTÍCULO ACEPTADO

9

responden a una concepción unificada y iii) los efectos de la política no reflejan su verdadero impacto porque la causa no ha sido bien diagnosticada. Por lo tanto, explicar la existencia de este fenómeno, resulta importante para el análisis de políticas públicas, al permitir conocer las causas que lo generan y así brindarle herramientas a los diseñadores y a la población objetivo, con el fin de mejorar la definición del problema público como parte fundamental del ciclo.

1.1 Estudio de caso: Política de desplazamiento involuntario por obra pública en Colombia

En Colombia, se han presentado tres tipos de problemas por desplazamiento involuntario: desplazamiento por desastre natural o ubicación en alto riesgo no mitigable, desplazamiento por conflicto armado interno y desplazamiento por obra pública de interés general o de desarrollo³. Para su solución, se han desarrollado tres tipos de políticas: la política de desplazamiento por desastre natural o alto riesgo no mitigable en la cual se propone que el Estado puede intervenir adquiriendo predios en zonas donde existan situaciones de desastre natural o calamidad pública, por medio de negociación directa o expropiación administrativa con indemnización previa (Ley 1523, 2012). La política de desplazamiento forzado por conflicto armado interno se concentra en la prevención, atención inmediata y consolidación socioeconómica de la población beneficiaria (Ley 387,1997) y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que contiene los componentes de verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición para la población objetivo (Ley de 1448, 2011).

³ Molina (2015) clasifica dos tipos de desplazamiento: i) forzado, cuando se presentan desastres naturales o conflictos armados; ii) forzoso, cuando es por obra pública.

ARTÍCULO ACEPTADO

10

La política de desplazamiento involuntario por obra pública, se caracteriza porque el gobierno requiere del territorio ocupado por la población para la construcción de obras de desarrollo, generando así desplazamiento y proponiendo como solución indemnizaciones económicas y su eventual reasentamiento, para su análisis se hizo una reconstrucción analítica, entendiendo el traslado de población o familias a otro lugar de residencia generado por el gobierno para el desarrollo de este tipo de obras.

Esta última, se puede clasificar como un caso típico para el análisis de otras políticas públicas que cuenten con características similares como: i) políticas de desarrollo urbano, ii) desplazamiento involuntario de la población por motivos de la construcción de obras públicas y iii) la población objetivo asume costos negativos por la intervención. Es decir, la obra pública puede promover mayor bienestar a la sociedad en aspectos como: mayor movilidad, disminución en tiempos de viaje, conectividad, reducción de dióxido de carbono, sin embargo, la población objetivo tendrá que soportar unos costos sociales por motivos de la intervención: desarraigo, desorganización de comunidades, dispersión de redes sociales y familiares, interrupción de los mercados locales de mano de obra, abandono de puntos de referencia simbólicos y empobrecimiento (Cernea, 2011).

En ese sentido, el gobierno estipula el principio de compensación Hicks-Kaldorf⁴ como criterio para la toma de decisiones públicas, por lo tanto, si el bienestar de la sociedad mejora hay más ganancias que pérdidas, convirtiéndose así, en una decisión óptima donde los ganadores (el gobierno y la sociedad) compensan a los perdedores (la población objeto de desplazamiento)⁵. Bajo esta perspectiva, el gobierno busca solucionar la externalidad negativa que ha ocasionado mediante

⁴ Plantea que el bienestar puede mejorar si las personas que tienen beneficios compensan a los que sufren consecuencias (Weimer y Vining, 2011; Groenewennen, Spithoven y Van den Berg, 2010; Sharpf, 1997).

⁵La tipología de costes y beneficios hace referencia a que los beneficios se concentran en una amplia gama de destinatarios o en pocos actores. (Wilson, 1973, citado en Parsons 2007).

ARTÍCULO ACEPTADO

11

indemnizaciones a esta última población y, de este modo, la decisión termina siendo un juego de suma cero. Es decir, según la clasificación de Lowi (1972); sería una política redistributiva en la que se traslada bienestar de un grupo de la sociedad hacia otro.

Sin embargo, Sharpf (1997) argumenta que “el criterio de Hicks-Kaldorf, es silencioso sobre el tema de la distribución, pero el proceso político en sí está continuamente involucrado en cuestiones distributivas, cuestiones que son inevitablemente debatidas y decididas por referencia a estándares normativos” (p. 91). Por lo tanto, el proceso de elaboración de políticas, más allá de contemplar el bienestar desde una mirada utilitarista, debe medirse desde la visión de las personas principalmente impactadas o afectadas por estas.

Por este motivo, es de gran relevancia el caso de estudio porque representa una concepción distinta entre dos actores fundamentales en el ciclo de las políticas y específicamente en el desplazamiento involuntario, dado que seguirán desarrollándose proyectos en los cuales la población se tenga que desplazar por motivos de la construcción de obras públicas y se mantendrá una insatisfacción por parte de la población objetivo al concebir el problema de forma distinta porque las alternativas de solución que el gobierno utiliza no tendrán en cuenta las verdaderas causas.

La investigación se basa en el método de estudio de caso definido como un estudio intensivo de un fenómeno observado durante un período de tiempo o en un solo momento en el tiempo, el cual comprende el tipo de fenómeno que una inferencia busca explicar, su propósito es representar una población de casos (Gerring, 2007).

La concepción de causalidad utilizada en este tipo de estudios es determinística, es decir, busca determinar las condiciones necesarias y suficientes haciendo uso de la lógica para explicar cuándo suceden los fenómenos. Las causas necesarias

siempre deben estar presentes para que ocurra el resultado de interés -en su ausencia no ocurriría-, mientras que, en presencia de las causas suficientes el fenómeno de interés también estará, por esta razón, se utilizan variables dentro de la metodología de la investigación. Para este caso de análisis, solo se pudo establecer una condición necesaria, se necesitaría realizar otras investigaciones para determinar la suficiente. Este método es utilizado generalmente desde los enfoques cualitativos para testear hipótesis o generar nuevas teorías (Goertz y Mahoney, 2012; Ragin 2007; Pérez Liñán, 2010).

2. Marco Teórico y Diseño Metodológico

2.1 Marco teórico

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, la literatura se puede clasificar en tres perspectivas: i) los que consideran que no existe diferencia en la concepción del problema público entre los actores analizados porque argumentan que no es relevante la participación ciudadana en la toma de decisiones, ii) los que proponen que si existe tal diferencia porque si es importante la participación de distintos actores y por último, iii) los que afirman que una regla puede incidir en la participación o no de los actores en las decisiones públicas.

En la primera perspectiva, se pueden agrupar dos enfoques: i) el top-down, argumenta que el proceso de las políticas públicas debe ser dirigido por una autoridad central, con objetivos y metas claramente definidos mediante un vínculo causal, limitando así, la incidencia de los implementadores y la población objetivo, al asumir una mayor racionalidad en la toma de decisiones (Van Meter y Van

ARTÍCULO ACEPTADO

13

Horn, 1975; Sabatier y Mazmanian, 1981; Sabatier, 1986). ii) El enfoque de élites⁶ plantea que existen dos tipos de actores: los gobernantes y los gobernados, los primeros son minoría y desempeñan acciones políticas, monopolizan el poder, influyen o dirigen las decisiones públicas, poseen cualidades que les otorga superioridad intelectual, material y moral; los segundos son más numerosos y son dirigidos por los primeros mediante una forma legal o coercitiva (Mosca, 2014). A pesar de la validez de estos enfoques tecnócratas y jerárquicos, se evidencia que, para la política en estudio, la población objetivo concibe el problema público de forma distinta a la de los diseñadores, reduciendo la capacidad explicativa de estos enfoques.

En contraposición, la segunda perspectiva contiene enfoques participativos: i) El bottom-up argumenta que el vínculo causal propuesto en las políticas es cuestionable y los resultados no siempre reflejan los objetivos generales, desde este enfoque se propone que los procesos deben ser dirigidos por las unidades de base (burócratas locales/de calle o la población beneficiaria por las políticas, considerando también a actores privados), es decir, la solución a los problemas los tiene quien tenga un contacto más directo con estos (Elmore, 1989; Hjern, 1982, citado en Pülzl y Treib, 2007). ii) El enfoque de policy networks es objeto de estudio de dos escuelas de pensamiento: la escuela de intermediación de intereses y la escuela de gobernanza.

La escuela de intermediación de intereses, se deriva de una concepción pluralista de las políticas, Dahl (1961) plantea que estas no sólo se formulan en los órganos ejecutivos o legislativos, sino que se generan a partir de la interacción entre distintos actores públicos, privados y grupos de interés, en esta literatura hay un consenso en que el Estado ha perdido poder como actor central (Zurbriggen, 2011; Börzel, 1997). Los investigadores que siguen esta línea como Hecló (1991),

⁶ Así mismo, en la visión corporativista, la elaboración de políticas públicas está conformada por un número limitado de actores reconocidos por el Estado (Schmitter, 1974).

ARTÍCULO ACEPTADO

14

han adoptado distintos conceptos para referirse a las redes clasificándolas entre triángulos de hierro y redes de asunto. En las primeras, los actores tienen una relación con intereses económicos, el grupo es estrecho y limitado, y hay un control sobre los programas públicos; en las segundas, son abiertas y se comparte un conocimiento común sobre el asunto de política pública y sus problemas.

Asimismo, Marsh y Rhodes (1992, citados en Zurbriggen, 2003; Parsons 2007), proponen la clasificación de: redes cerradas, el número de actores es limitado, acceso restringido, el poder equilibrado y la frecuencia de interacción y consenso sobre los temas de política y la forma de resolverlos es alta; redes abiertas, el acceso es más abierto, el número de actores no es limitado, las interacciones entre los actores son fluctuantes, existiendo así un cierto grado de acuerdo en los asuntos de política y el poder es desigual dentro de la red.

La escuela de gobernanza, considera las redes como una forma de gobernación horizontal en la cual se movilizan e intercambian recursos dispersos a través de las relaciones entre los actores; las negociaciones pueden estar basadas en la confianza y comunicación para que las acciones colectivas puedan dirigirse hacia la solución de problemas públicos. (Provan y Kenis, 2007; O'Toole, 1997; Sharpf, 1997, Börzel, 1997).

De acuerdo con Börzel (1997), las escuelas se diferencian en que, la de intermediación considera que las redes de política son un concepto genérico que se aplica a todos los tipos de relaciones entre actores públicos y privados. En contraste; la de gobernanza, plantea que sólo caracterizan una forma específica de interacción pública-privada, es decir, aquella basada en la coordinación no jerárquica opuesta al mercado como dos modos inherentemente distintos de gobernación.

La última perspectiva, más instrumental que participativa, es el institucionalismo, considera que las instituciones (reglas, normas, procedimientos) son las que

ARTÍCULO ACEPTADO

15

prescriben la interacción humana, estas cuentan con características duraderas de la vida política, social y económica, pueden evolucionar en el tiempo, pero no pueden cambiar de manera fácil ni instantánea (Mahoney y Thelen 2010; North, 1993). Sin embargo, este enfoque teórico argumenta que es necesaria la existencia de una regla que permita o no la participación más activa de los distintos grupos de interés en los procesos decisionales, en el escenario que exista, no se presentaría la concepción diferenciada del problema público entre los diseñadores de la política y la población objetivo.

El argumento de esta investigación se inscribe en la segunda perspectiva (bottom-up y policy network), bajo la premisa que la concepción diferenciada del problema público existente, se da por la poca participación permitida a la población objetivo y los actores interesados (organizaciones y movimientos sociales, grupos de investigación) en los procesos de decisión pública. Es decir, se consideran componentes del enfoque bottom-up al concebir que los principales conocedores de los problemas públicos son los actores directamente involucrados o afectados por las políticas, y la del policy network al considerar que, una buena forma de medir la participación en los procesos políticos, es por medio de la vinculación que puede existir en la red, de modo que, si cuenta con una vinculación alta entre los actores, hay una mayor cooperación y cohesión, se esperaría una concepción unificada del problema público.

En definitiva, se considera que una “red articulada” no generará una concepción diferenciada del problema público, mientras que una “red desarticulada” sí. Por consiguiente, desde una mirada determinística de la causalidad (Berg-Schlosser, De Meur, Rihoux & Ragin, 2009, Ragin 2007), se propone falsear o afirmar la hipótesis: es necesario que en la red de política pública haya menor vinculación entre los distintos actores (medida por la densidad) para que exista una concepción diferenciada del problema público.

2.2 Diseño Metodológico

2.2.1 Variable dependiente: Concepción del problema

Se define como la comparación entre la percepción que tienen sobre un problema público los diseñadores de una política y la población objetivo. Se compone de dos dimensiones: *definición del problema público* y *alternativas de solución*. La concepción se considera diferenciada cuando una de las dos dimensiones es percibida distinta entre los dos actores; y unificada, cuando ninguna de las dos dimensiones se concibe diferente entre ellos.

La dimensión *definición del problema público*, se entiende como una situación colectiva de insatisfacción social que requiere solución por medio de la intervención del Estado (Parsons, 2007; Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2008). Para el caso de estudio, se clasificó la percepción de estos problemas en dos tipos: i) económicos; comprenden los cambios en los gastos e ingresos en los que puede incurrir la población objetivo y ii) socioeconómicos; hacen referencia a problemas de desarticulación social, pérdida de activos de propiedad común, desarraigo territorial, percepción de seguridad, prácticas tradicionales y de autogestión⁷ de la población, así mismo, captura aspectos económicos mencionados previamente.

Para conocer la percepción de la población, se realizó 16 entrevistas semiestructuradas a las familias de La Paralela antes de su desplazamiento y se determinó si la mitad más uno de los entrevistados (9) identificaba uno de los problemas anteriormente mencionados con las siguientes categorías:

- i) económicos; avalúo de sus viviendas, el aumento en los costos de servicios públicos, transportes, extorsiones, cambios en los ingresos del hogar, y
- ii) socioeconómicos; si además de las categorías económicas, expresan: ruptura de su red social (familiar o vecinal), incertidumbre por la seguridad en otros

⁷ Torres, Vaca y Salamanca (2015) desarrollaron la metodología de *Avalúo Social*.

ARTÍCULO ACEPTADO

17

barrios, disminución en el acceso a espacios públicos y arraigo por su vivienda o barrio.

Para identificar la percepción de los diseñadores, se realizó una reconstrucción analítica de la política pública⁸, se analizó la Exposición de Motivos de la Ley 1742 de 2014⁹, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado. El tipo de problema público se clasificó en i) económico: relacionado con las categorías de adquisición predial e indemnizaciones, o ii) socioeconómico: cuando además de considerar las categorías económicas, también se incluyen la garantía de los derechos individuales y colectivos de la población, buscando mitigar los efectos negativos del proceso tomando en cuenta aspectos como: red social, seguridad, acceso a espacios públicos, arraigo. Por último, para medir la dimensión se comparó cómo el problema público fue concebido por ambos actores, si identificaban problemas diferentes existiría variación.

⁸ Los criterios para identificar la normatividad fueron: i) Intervención Estatal, ii) Desplazamiento por obra pública o de interés general, iii) Adquisición de Predios declarados de Utilidad Pública para construcción de proyectos, iv) Indemnización a población impactada y v) vigente a 2018.

⁹ Se excluye la Política pública de Protección a Moradores de Medellín porque durante la investigación no había sido sancionada.

Tabla 1.

Variable Dependiente.

Variable	Dimensión	Clasificación	Indicadores	Variación
Concepción del problema público	Definición del problema público	Económico Socioeconómico	Comparación del problema identificado entre ambos actores, se determina si son del mismo tipo (económico o socioeconómico) o si son diferentes, en tal caso que sean diferentes existe variación	Unificada: cuando ambas dimensiones son percibidas igual entre los actores
	Alternativas de solución	Indemnizatoria Integral	Comparación de las alternativas de solución identificadas entre ambos actores, se determina comparar las percepciones propuestas entre ambos actores, si ambos identifican una alternativa distinta existe variación en la dimensión.	Diferenciada: una de las dimensiones es percibida diferente entre ambos actores

Fuente: Elaboración propia

La dimensión *alternativas de solución* hace referencia a los instrumentos por medio de los cuales se busca dar solución y/o mitigar el problema público. Para el caso de la política de estudio son: i) indemnizatorias, se refiere a la entrega de un bien o servicio de manera monetaria; o ii) integrales, involucran aspectos como el reasentamiento en sitio, información completa sobre el proceso de implementación de la obra pública y acompañamiento psicosocial.

La percepción de la población objetivo de La Paralela se estableció si la mitad más uno (6) de los entrevistados identificaron una misma alternativa de solución. La percepción de los diseñadores se obtuvo al analizar la Ley 1742 de 2014, las Resoluciones del Instituto Agustín Codazzi (en adelante IGAC) 898 y 1044 de 2014 y los Decretos municipales: 2339 de 2013 y 1091 de 2017. Las alternativas

ARTÍCULO ACEPTADO

19

se clasificaron en: i) indemnizatorias; avalúo del inmueble, subsidio de vivienda, subsidio de arriendo, daño emergente, lucro cesante, o ii) integrales; reasentamiento en sitio, información completa, subsidios en especie. Esta dimensión se mide al comparar las percepciones entre ambos actores, si ambos identifican alternativas distintas existe variación en la dimensión.

2.2.2 Variable independiente: Red de política pública

Se entiende como las configuraciones de redes que pueden existir en una política pública, para el caso de estudio pueden ser: i) articulada; las vinculaciones entre los actores son altas y, por lo tanto, la intensidad de la interacción es mayor, o ii) desarticulada; la vinculación es baja y la intensidad de las interacciones es menor.

Esta variable, contiene la dimensión *modalidades de vinculación*, entendidas como las interacciones que pueden existir en la red de política. La existencia o no de las relaciones se estableció a partir de la incidencia política, comprendida como una acción realizada por un actor que busca cambiar el Statu Quo de una decisión política previa a partir del intercambio de recursos¹⁰. Esta dimensión se mide con el indicador de densidad, el cual refleja la alta o baja conectividad de la red (Yang, Keller y Zheng, 2017; Dente y Subirats, 2014), y se mide con el grado de centralidad promediando las relaciones de cada actor siendo los rangos: vinculación alta, entre 1.00 a 2.00 y vinculación baja entre: 0.01 a 0.99.

¹⁰ Los recursos pueden ser: legales (acciones de tutela, acción popular, derecho de petición), cognitivos (asesorías, investigaciones, convenios interadministrativos), políticos (propuestas de ley, movilizaciones ciudadanas, participación en cabildos, debates públicos, mesas interinstitucionales, mesas comunitarias).

ARTÍCULO ACEPTADO

20

El método utilizado para construir la red de política pública fue el ARS ¹¹ usando la estrategia nominalista para delimitarla (Yang, Keller y Zeng, 2017; Knoke, 2013), mediante la identificación de actores por medio de la revisión documental de la normatividad y por conocimiento previo de actores sociales por parte de los investigadores. Se hallaron 8 actores gubernamentales locales con funciones en los procesos de desplazamiento por obra pública y 8 actores de la sociedad civil conformados por organizaciones y movimientos sociales con intereses en el problema público.

De los 16 mapeados se inició las entrevistas con Corporación Convivamos y la Veeduría del Plan Estratégico de la Comuna 12, quienes brindaron información sobre otros actores, lo que permitió realizar entrevistas con otros informantes hasta saturar la información consiguiendo una red completa (50 actores). No obstante, solo se realizaron 19 entrevistas semiestructuradas a 3 públicos y 16 sociales y académicos, por tres motivos: i) se entrevistó a los que los informantes consideraban más relevantes, ii) no se mencionaron actores nuevos de la lista fija¹² y iii) existencia de recursos limitados. Finalmente, la información se codificó en el software UCINET y se graficó con Netdraw.

Tabla 2.
Variable Independiente

Variable	Dimensión	Clasificación	Indicador	Variación
Red de política pública	Modalidades de Vinculación	Vinculación alta	Densidad entre: 1,00-2,00	Red articulada
		Vinculación baja	Densidad entre: 0,01-0,99	Red desarticulada

Fuente: Elaboración propia.

¹¹El método permite explicar cómo los diseños de políticas responden a configuraciones de las relaciones entre los actores y sus dinámicas, pero tiene como desventaja la complejidad de recolectar información para una red completa (Muller, 2010; Hanneman y Riddle, 2005).

¹² Se usó para que recordaran otros informantes.

3 Hallazgos

3.1 Variable dependiente: Concepción del problema público

3.1.1 Dimensión: Definición del problema público

Se encontró que la población objetivo percibe el problema público de tipo socioeconómico y los diseñadores de tipo económico, por lo tanto, su percepción es distinta:

Tabla 3.
Dimensión: Definición del problema público

Definición del problema público	Categorización	Variación
Población objetivo*	Económico	3 entrevistas identificaron: cambios en los ingresos del hogar, aumento en los costos de los servicios públicos, y avalúo de la vivienda
	Socioeconómico	12 entrevistas identificaron: redes, aumento en los costos de los servicios públicos, avalúo de la vivienda, arraigo, redes, seguridad, ingresos,
Diseñadores	Económico	La revisión documental de la normatividad identificó: indemnización y adquisición predial

*1 entrevista no brindó suficiente información para clasificarla

Fuente: Elaboración propia

Definición de los diseñadores

Se encontró que los diseñadores de la política pública conciben el problema público de tipo económico, porque sólo se identificaron las categorías de adquisición predial e indemnizaciones (Tabla 3). El hallazgo se obtuvo de la revisión documental realizada a la Exposición de Motivos de la Ley 1742 de 2014, en la cual se establece que, para desarrollar obras de infraestructura el Estado

ARTÍCULO ACEPTADO

22

puede acudir a particulares para la transferencia de sus bienes mediante enajenación voluntaria o expropiación (Adquisición predial).

Por lo tanto, la adquisición predial se comprende cuando el Estado en cumplimiento de sus funciones, entra en conflicto de intereses porque crea una relación comercial con aquellos ciudadanos que están ubicados en la zona de influencia de los proyectos de desarrollo, quienes deben ceder sus bienes o inmuebles al interés público; ya sea de forma voluntaria, cuando están de acuerdo con la oferta de compra o vía expropiación mediante sentencia judicial cuando no hay un acuerdo entre las partes. Esta última situación, puede deberse a que, en múltiples ocasiones, los intereses de la población no se consultan previamente en la planeación de las obras. Además, no hay obligación de indemnizar las consecuencias de dicha expropiación y es el particular quien debe asumir la carga del proceso, es decir, el daño moral. (Ley 1742, 2014)

En la percepción de los diseñadores se identificó la línea jurisprudencial trazada desde la Constitución Política de 1991 hasta la Exposición de Motivos de la Ley analizada, en la cual el problema público del desplazamiento involuntario por obra pública es concebido como un problema económico argumentando que a pesar de consultar los intereses de la comunidad (interés general), el problema se ve representado en la adquisición del inmueble y excluye los intereses particulares como el daño moral respecto al arraigo que puede sentir el propietario hacia el bien expropiado y, por lo tanto, se considera que cada caso es particular y depende de cada juez tomar la decisión sobre el tipo específico de indemnización. Por consiguiente, la expropiación no tiene que ser integral puesto que, el artículo 58 de la Constitución no exige que la indemnización responda siempre a los intereses del afectado, distinguiendo así tres funciones: compensatoria, reparatoria o restitutiva (Proyecto de Ley 175, 2014).

ARTÍCULO ACEPTADO

23

Definición de la población objetivo

Se halló que 3 familias percibieron el problema público como económico, mientras que 12 lo percibieron como socioeconómico (Tabla 3). Las primeras identificaron categorías económicas -con menor relevancia- como el posible aumento en los gastos en servicios públicos o cambios que pueden afectar los ingresos del hogar o las unidades productivas. La población objetivo percibió el problema público distinto a los diseñadores porque dan mayor prioridad y relevancia a las categorías relacionadas con las rupturas de las redes sociales en cuanto a los lazos familiares y la red vecinal de apoyo, el arraigo por la vivienda y el barrio que construyeron, y la seguridad que éste les representa:

(...) Primero que todo la seguridad de mi mamá, la seguridad de uno como persona, eso puede estar en riesgo, (...) a mi mamá, por ejemplo, le traen la comunión todos los jueves (...) aquí estamos en estrato dos y donde hemos averiguado es estrato tres o cuatro, entonces pienso que los servicios nos van a subir mucho. (Entrevista #12, 2018) (Seguridad, red social, costo de los servicios públicos)

3.1.2 Dimensión: Alternativas de solución

Los diseñadores percibieron que las alternativas de solución son de tipo indemnizatoria y la población objetivo de tipo integral, considerándose variación entre sus percepciones:

Tabla 4
Dimensión: Alternativas de solución

Alternativas de Solución		Categorización	Variación
Población objetivo*	Indemnizatoria	4 entrevistas identificaron: subsidio de arriendo, avalúo del inmueble, daño emergente y lucro cesante,	

ARTÍCULO ACEPTADO

24

	Integral	6 entrevistas identificaron: información completa, reasentamiento en sitio, subsidio en especie,	Los actores perciben la dimensión diferente
Diseñadores	Indemnizatoria	La revisión documental de la normatividad identificó: subsidio de vivienda, lucro cesante, daño emergente	

*Sólo 10 familias brindaron información suficiente para clasificarla.

Fuente: Elaboración propia

Alternativas propuestas por los diseñadores

Las alternativas de solución propuestas por los diseñadores son indemnizatorias, se determina que la forma de resolver el problema público es mediante la entrega de un bien o servicio de manera monetaria (Tabla 4). Estas alternativas se encuentran en la normatividad que relaciona la cuantificación de los perjuicios de la adquisición de los bienes para la ejecución de obras de interés general. El Decreto Municipal 2339 alude a los subsidios de vivienda como instrumento de solución para los propietarios/poseedores de los inmuebles para población reasentada, los cuales pueden ser para tres modalidades de vivienda: nueva, usada y arriendo temporal (Decreto 2339, 2013, art. 21).

Así mismo, se estipulan alternativas indemnizatorias por concepto de daño emergente para: i) trámites legales, ii) traslados especiales, iii) desconexión de servicios públicos, iv) gastos de publicidad, v) arrendamiento temporal, vi) impacto de escolarización. Adicionalmente, comprende por concepto de lucro cesante el “reconocimiento económico por la ganancia, renta, ingreso, o utilidad neta que una persona natural o jurídica dejará de recibir por contratos u otras actividades económicas” (Decreto 2339, 2013, art.10-17).

Del mismo modo, la Resolución 898 del IGAC señala que “el cálculo de la indemnización sólo tendrá en cuenta el daño emergente y/o lucro cesante generados por el proceso de adquisición predial” (IGAC, 2014, art. 10). En cuanto

ARTÍCULO ACEPTADO

25

al daño emergente, toma en consideración aspectos de: i) notariado y registro, ii) desmonte, embalaje, traslado y montaje de bienes muebles, iii) desconexión de servicios públicos, iv) gastos de publicidad, v) arrendamiento y/o almacenamiento provisional, vi) impuesto predial, vii) adecuación del inmueble de reemplazo, viii) adecuación de áreas remanentes y ix) perjuicios derivados de la terminación de contratos. Para el lucro cesante incluye: i) pérdida de utilidad por contratos que dependen del inmueble objeto de adquisición y ii) pérdida de utilidad por otras actividades económicas (IGAC, 2014; art. 17 y 18).

En las normas, se identificó que los perjuicios causados del problema de desplazamiento involuntario son cuantificados a través del cálculo de indemnizaciones. En la segunda Resolución, el único cambio que hubo fue la supresión de: i) gastos de publicidad y ii) la adecuación del inmueble de reemplazo (Resolución 1044, 2014, art. 5). Igualmente, la Ley 1742 mantiene la misma línea jurisprudencial, planteando los precios para la adquisición del inmueble en la modalidad de enajenación voluntaria para determinar los valores del daño emergente y lucro cesante (Ley 1742 de 2014; art. 37)

Posteriormente, el Municipio de Medellín a través del Decreto 1091 de 2017, adoptó las resoluciones del IGAC reiterando las alternativas de solución indemnizatorias manteniendo el Statu Quo. Por lo tanto, se identificó que las alternativas planteadas por los diseñadores han sido marginalmente distintas a la normatividad anterior, es decir, siguen un patrón político incremental de cambios pequeños y paulatinos, todas con la concepción de una solución indemnizatoria sin tomar en cuenta aspectos intangibles relacionados con las redes sociales de la población objetivo o la construcción del tejido social en relación con el arraigo por el territorio o su inmueble.

ARTÍCULO ACEPTADO

26

Alternativas propuestas por la población objetivo

La población priorizó las categorías relacionadas con el reasentamiento en sitio para continuar y mantener su estilo de vida, expresan que la falta de información por parte de los actores públicos es una dificultad para mitigar las consecuencias negativas del desplazamiento involuntario como los son el desarraigo, desorganización de comunidades, dispersión de redes sociales y familiares, abandono de puntos de referencia simbólicos, además, expresaron que el subsidio en especie también puede ser una alternativa de solución. Sólo 4 entrevistados consideran que las alternativas deben ser de tipo indemnizatorias:

“Ellos deberían tener desde el principio cómo se va a establecer los procesos con las familias, si va a haber reubicación; (...) mucha incertidumbre, que se tenían unos lotes y mentiras que no, eso no se ha visto, empezaron a embolatar con eso a la gente” (Entrevista #10, 2018) (Reasentamiento en sitio e Información completa)

3.2 Variable Independiente: Red de política pública

3.2.1 Dimensión: Modalidades de Vinculación

Se encontró que la modalidad de vinculación es baja, reflejando una red desarticulada por medio del indicador de densidad (0.582), es decir, hay poca conectividad lo que indica que no existen muchas vinculaciones entre los actores, especialmente entre los sociales y públicos, además se evidenció la baja incidencia de los actores sociales y la población objetivo en los procesos de decisiones públicas por medios de testimonios.

ARTÍCULO ACEPTADO

27

Tabla 5.
Densidad de la Red de política pública

1	2	3
Avg Va	Std De	Avg Wt
lue	v d	Degr ee
0.582	0.836	10.840

Fuente: Elaboración propia en UCINET

Se infiere que las interacciones entre los actores públicos y sociales son fluctuantes y en temas específicos para el intercambio de recursos legales o cognitivos:

“Es más tratar de tener incidencia y eso pasa por hacer cabildos, derechos de petición, por hacer reuniones con comunidad para que ofrezcan informes, pedir información para que nos expliquen intervenciones”. (Entrevista #17, organización social, 2018)

En este sentido, desde la visión de los actores públicos, se abren espacios para la participación y comunicación con los actores sociales, sin embargo, las interacciones entre los miembros de la red son poco frecuentes y coyunturales según cada caso de desplazamiento:

“(…) Constantemente están mandando comunicaciones, damos respuesta a los oficios, derechos de petición que elevan, citan a reuniones, se les abre espacio para ellos, cuando en el territorio hay instrumentos de aplicación se debe tener la participación de la comunidad, inicialmente convocándolos a que hagan visible las problemáticas que tienen” (Entrevista #33, actor público, 2018).

Por lo anterior, cabe resaltar que la Constitución Política de Colombia, contempla mecanismos de participación ciudadana con el fin de realizar control y vigilancia a la gestión pública (Ley 1757 de 2017). En este caso, para la concertación de los procesos que se estaban desarrollando en La Paralela; la población objetivo a través de la organización comunitaria, conformó la veeduría ciudadana con el fin de darle seguimiento a la política y a la ejecución de la obra, sin embargo, tal

ARTÍCULO ACEPTADO

28

como algunos actores sociales lo expresan, la incidencia en las decisiones públicas o en este caso en la definición del problema público, es poca y algunos la consideran nula:

Al final, el nivel de influencia de las organizaciones sociales es baja precisamente porque no se da esa invitación a que puedan participar de esos espacios de incidencia o toma de decisiones. (Entrevista #23, organización social, 2018)

En cuanto al grado de centralidad, se encontró que el de los actores públicos es relativamente bajo en comparación con los actores sociales. El actor social con mayor grado de centralidad es la Corporación Jurídica Libertad (1.102), mientras que el actor público con mayor grado es el Instituto de Vivienda y Hábitat de Medellín (en adelante ISVIMED) (0.633). Se considera que los tres actores públicos entrevistados son prioritarios en la política pública, por lo cual, son una buena estimación de las relaciones con otros actores gubernamentales.

Tabla 6.
Grado de centralidad

Actor	Tipo de actor	Grado de Centralidad
Corporación Jurídica Libertad	Organización Social	1.102
Corporación Convivamos	Organización Social	1.082
Mesa de Concertación del Morro de Moravia	Movimiento Social	0.959
Centro Articulación Comunidad	Grupo de Investigación Académica	0.816
Veeduría Metrocable Acevedo Picacho	Organización Social	0.816
Comité Gestor de la Junta de Acción Comunal de Naranjal	Organización Social	0.735
ISVIMED	Público	0.633
Mesa de Vivienda y Servicios Públicos	Movimiento Social	0.612
Veeduría Plan Estratégico de la Comuna 6	Organización Social	0.592

ARTÍCULO ACEPTADO

29

Kavilando	Organización Social	0.551
Observatorio de Reasentamiento y Movimiento de Población	Público	0.531
IBSER	Organización Social	0.490
Secretaría de Planeación	Público	0.469
TECHO	Organización Social	0.367
Casa Convite	Organización Social	0.347
Corporación Ciudad Comuna	Organización Social	0.327
Alianza Internacional de Habitantes	Organización Social	0.143
Estudios de Construcción	Organización Social	0.265
CENAPROV	Organización Social	0.224

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de UCINET

En la Figura 1, se observan las relaciones recíprocas (color verde) que tienen los actores públicos con los actores sociales: el ISVIMED tiene 4, el Departamento Administrativo de Planeación 4, el Observatorio de Reasentamiento y Movimiento de Población 3. Se considera que estas relaciones son significativamente bajas dado que el número total de actores sociales identificados en la red fue de 38. En la Figura 2, se observa la red con los 50 actores identificados.

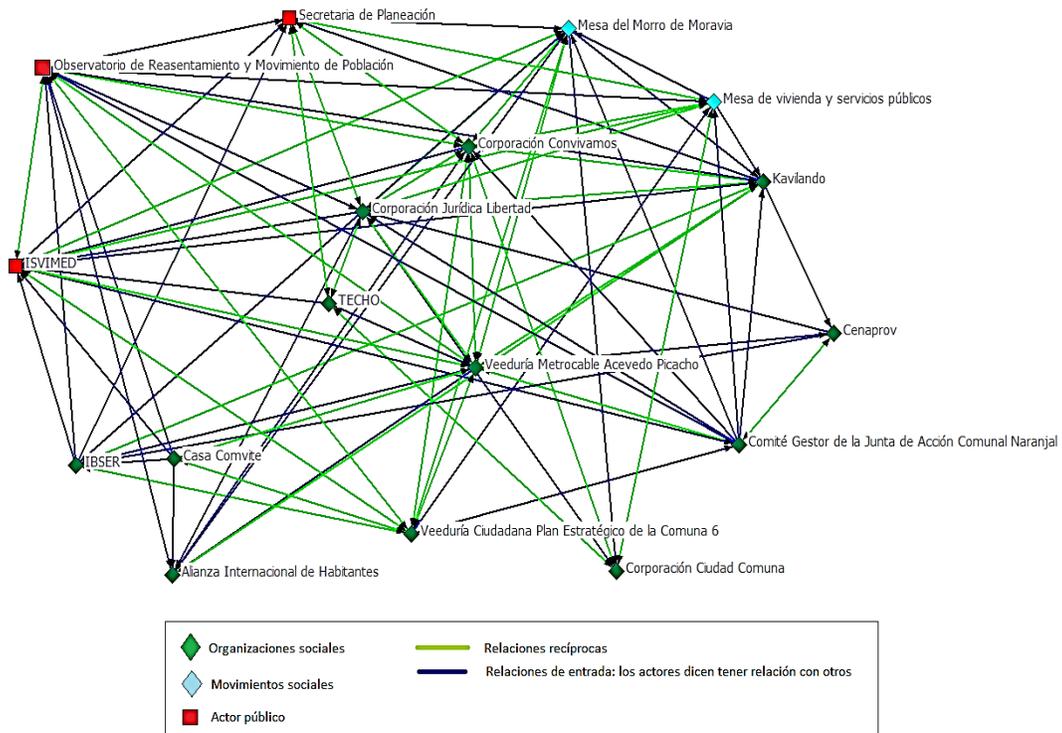


Figura 1. Relaciones entre actores de la sociedad civil y actores públicos
Por: Elaboración propia en Netdraw (2018)

ARTÍCULO ACEPTADO

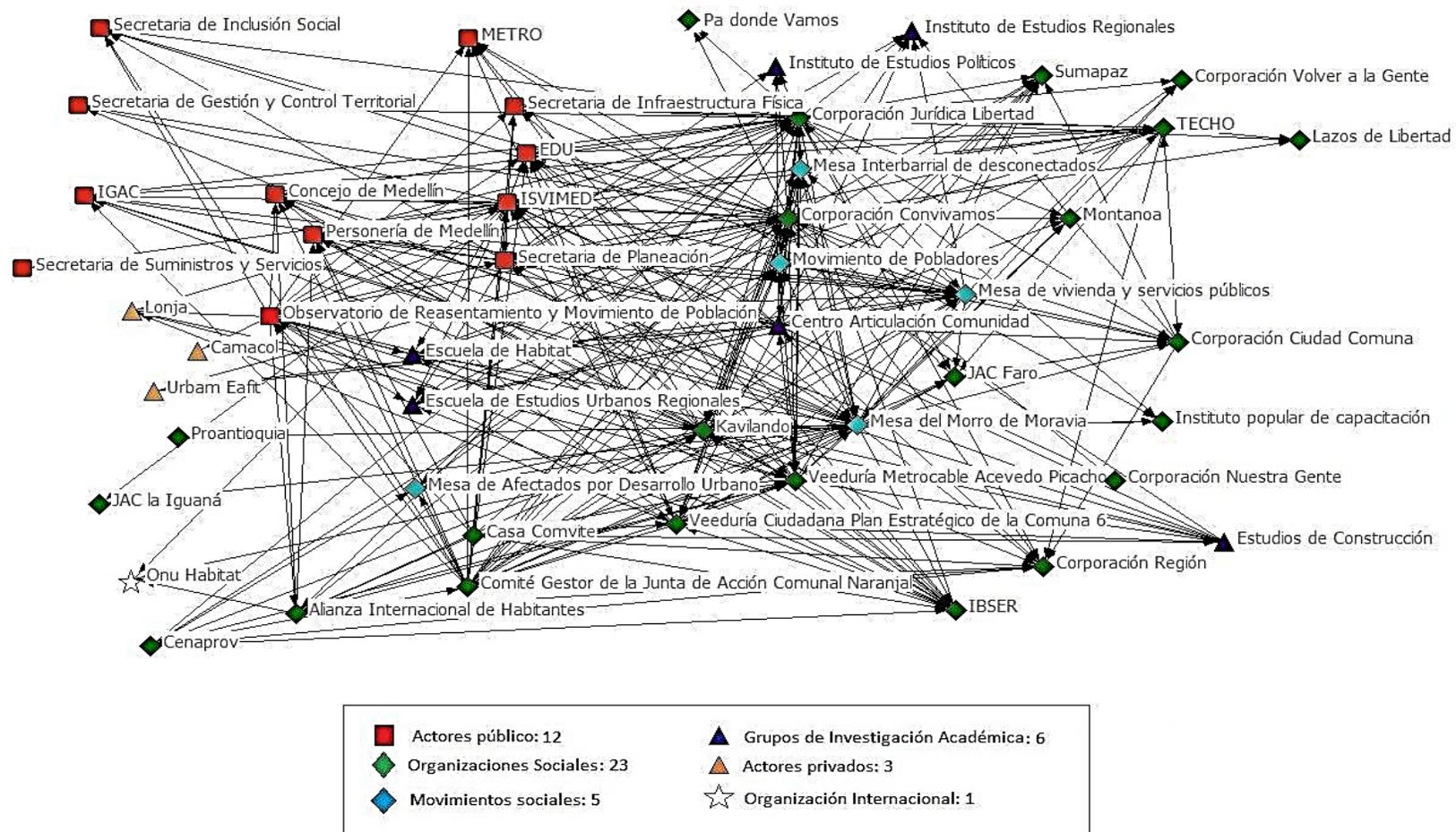


Figura 2. Red de política pública.
Por: Elaboración propia en Netdraw observar (2018)

Conclusiones

Al comparar las percepciones de los diseñadores y la población objetivo, se evidencia la concepción diferenciada del problema público. En la dimensión del problema público, los primeros perciben el problema como económico y los segundos como socioeconómico. Para la dimensión alternativas de solución, los diseñadores consideran que deben ser indemnizatorias por medio del pago compensaciones y del avalúo comercial del inmueble, en contraste, la población objetivo, expresa que las alternativas deben ser integrales haciendo énfasis en aspectos tangibles como el reasentamiento en sitio, información completa sobre el proceso de implementación y aspectos intangibles como el arraigo por su vivienda y barrio, y las redes sociales de apoyo familiar y vecinal.

La variable dependiente es explicada por una red desarticulada porque en este tipo de configuración hay pocas vinculaciones entre los actores que la conforman (densidad baja), especialmente entre los actores públicos y sociales dentro de los procesos de decisión pública, lo cual se pudo evidenciar por medio del ARS. Es decir, se considera que la red desarticulada es una condición necesaria para el fenómeno estudiado (ver Figura 3). El mecanismo causal es que este tipo de red incide en que los diseñadores de política tengan una concepción diferenciada del problema público, en cambio una red articulada debe generar una concepción unificada, por lo tanto, la red es una condición necesaria.

La razón por la cual la red desarticulada explica el fenómeno de interés es porque el intercambio de recursos como la confianza y la comunicación entre los actores es limitado, a diferencia de lo que sucede en redes de horizontales de gobernanza. Adicionalmente, los actores sociales y la población objetivo son los que conocen más los problemas y sus posibles soluciones, sin embargo, su participación para el caso de estudio es muy limitada o nula -como se logró

evidenciar en diversas entrevistas- lo cual hace que su incidencia sea baja en la toma de decisiones de política pública. (Provan y Kenis, 2007; O'Toole, 1997; Sharpf, 1997, Börzel, 1997).

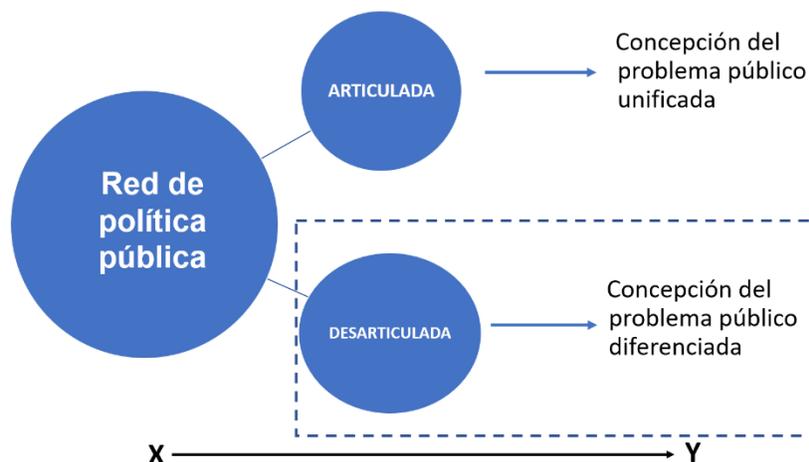


Figura 3. Mecanismo causal: condición necesaria
Fuente: Elaboración propia

Para evitar concepciones diferenciadas del problema público, la gobernanza es una forma de participación en la esfera pública, en la cual, distintos actores pueden incidir en el ciclo de las políticas públicas, y una herramienta de gestión que requiere establecer reglas de juego en el intercambio de recursos cognitivos, políticos, legales, entre otros, con el fin de generar los consensos en la construcción del problema público. En el caso de estudio, la participación de los actores mencionados se convierte en una forma de ejercer su derecho a la ciudad, como mecanismo de protección y defensa de sus derechos humanos al participar en la construcción de la planificación urbana. Los hallazgos encontrados, dan fortaleza a las perspectivas teóricas de *policy network* y *bottom-up*, al considerar la importancia de la articulación de los distintos actores en los procesos de política pública. Reduciendo la capacidad explicativa del argumento de las posturas teóricas de *top-down* y élites, en las cuales la participación y acceso de la

ARTÍCULO ACEPTADO

34

población objetivo y de actores sociales en los procesos de decisión no son relevantes¹³.

En conclusión, cuando existen diferencias entre lo que perciben los actores analizados, se pueden generar consecuencias negativas en el ciclo de las políticas públicas como argumentan Cejudo y Michel (2014), pueden existir incoherencias en las alternativas de solución, porque estas no cumplirán los objetivos en la implementación al verse afectados los actores que se buscan beneficiar y al basarse en falsos supuestos. Esto se evidenció en los testimonios de la población objetivo del sector La Paralela, quienes tienen una concepción distinta de los diseñadores sobre el problema de desplazamiento involuntario, incidiendo a su vez en la conformación de instancias de acción colectiva como: i) la creación de la Veeduría Metrocable Acevedo Picacho, ii) marchas para manifestar su inconformidad por el proceso de desplazamiento involuntario iii) asistencia a debates de control político en el Concejo Municipal.

Adicionalmente, en estos casos, las políticas no van a generar los efectos deseados porque la teoría causal estaría sesgada al contemplar solamente la visión de uno de los actores, generando de este modo insatisfacción en la ciudadanía como argumenta Bardach (1981). Es decir, al no involucrar la población objetivo y actores sociales en los procesos de decisión pública, no se reconoce la materia prima que estos pueden aportar al diagnóstico del problema (relacionado con los costos sociales que tienen asumir por el motivo de desplazamiento involuntario). Este problema puede tener consecuencias en las evaluaciones de impacto, porque si solo se toma en consideración la perspectiva

¹³ Se reduce porque estos enfoques “prefieren los niveles, las jerarquías, el control (Parsons, 2007, p.507) y no consideran significativa la vinculación de la población objetivo y los actores sociales en el área de las políticas o de los problemas públicos”, por lo tanto, bajo esta perspectiva no existe una concepción diferenciada del problema público, sin embargo, como se ha demostrado esta diferencia entre las concepciones de los actores estudiados, si existe.

ARTÍCULO ACEPTADO

35

de los diseñadores, puede suceder que se esté sobreestimando el impacto de la política porque los indicadores que se utilicen no serán los adecuados para medir el efecto, es decir, la variable dependiente en estos casos no estaría bien diagnosticada al no contemplar la concepción de la población objetivo.

Durante la investigación surgieron algunas preguntas que se podrían responder en futuras investigaciones como: ¿Cuál es el impacto de la política de desplazamiento involuntario por obra pública en la calidad de vida de las familias desplazadas en el Municipio de Medellín?, ¿Cómo han sido históricamente los procesos de implementación de la política de desplazamiento involuntario por obra pública?, ¿Cuáles son las condiciones que explican la concepción diferenciada del problema público en la política de desplazamiento involuntario por obra pública en el Sector La Paralela?. Esta última, al reconocer que podrían existir otras variables que intervienen en el fenómeno como, por ejemplo, una variable institucional de comportamiento político que incida en la variable explicativa.

Sin embargo, por los alcances de la investigación, el objetivo no es explicar este tipo de red, se sugiere para una futura agenda, aplicar otras posibles estrategias metodológicas como el rastreo de procesos; en el cual, se compruebe si existe un mecanismo causal que incida en la variable independiente y está a su vez en la dependiente, o un método comparado; en el cual, se estudian varios casos del fenómeno de interés y otros en los que no, para así, determinar si la red desarticulada es una condición necesaria/suficiente o si la explicación se debe a la suma de condiciones individualmente necesarias pero conjuntamente suficientes. (Ver Chudnosky, 2014; Ragin 2007; Pérez Liñán, 2010).

Para abril de 2019, en La Paralela no se había realizado la adquisición total de los inmuebles, dadas las dificultades de concertación entre las familias y la administración pública por el proceso de la enajenación voluntaria o de expropiación. En la ciudad, distintos actores sociales han desarrollado acciones

ARTÍCULO ACEPTADO

36

para materializar el derecho a la ciudad a través de jornadas educativas que discuten la nueva agenda urbana para Medellín y los avances o desafíos que esto conlleva, cabildos abiertos que buscan generar procesos de concertación entre actores públicos y sociales, debates de control político en el Concejo Municipal en donde se expresan inconformidades, investigaciones sobre el desplazamiento por obras de desarrollo. Por último, se estuvo realizando el proceso de socialización de la política de protección a moradores por parte del Departamento Administrativo de Planeación.

En suma, se espera que la investigación contribuya, por un lado, a aportar conocimiento científico para comprender la existencia del fenómeno de estudio y que este conocimiento, pueda evidenciar sustento para los diseñadores, analistas de políticas públicas y otros actores interesados, sobre la importancia de promover redes más articuladas de política pública por medio de un mayor involucramiento de la población y de actores sociales en los procesos de decisión pública.

Referencias

Aguilar Villanueva, Luis. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. México D.F, México: Miguel Ángel Porrúa.

Alcaldía de Medellín. Decreto Municipal 2339 de 2013 (2013). Recuperado de http://isvimed.gov.co/wp-content/uploads/2017/01/DECRETO_2339_DE_2013-SUBSIDIO_MUNICIPAL_DE_VIVIENDA.pdf

----- . Decreto Municipal 1091 de 2017 (2017). Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1091_2017.htm

ARTÍCULO ACEPTADO

37

- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina (No. Informe 2006) (p. 327). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/en/publication/16950/politics-policies-economic-and-social-progress-latin-america-2006-report>
- Bardach, Eugene, (1981). "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas públicas". En: Aguilar, Luis, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno (219-233). México D.F, México: Miguel Ángel Porrúa
- Berg-Schlosser, Dirk., Meur, Gisele De, Rihoux, Benoit., y Ragin, Charles. (2009). "Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach". En: Ragin, Charles y Rohoux, Benoit, Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques, California: SAGE. DOI: <https://dx.doi.org/10.4135/9781452226569.n1>
- Börzel, Tanja. (1997). "What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance". En: European Integration online Papers, Vol. 1, No. 16, 1-24.
- Cámara de Representantes. Proyecto de Ley 175 de 2014, Pub. L. No. Exposición de motivos Ley 1742 de 2014 (2014). Recuperado de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2014-2018/2014-2015/article/122-por-la-cual-se-adoptan-medidas-y-disposiciones-para-los-proyectos-de-infraestructura-de-transporte-vivienda-agua-saneamiento-basico-y-los-demas-sectores-que-requieran-expropiacion-en-proyectos-de-inversion-que-adelante-el-estado-y-se-dictan-otras-disposiciones-mensaje-de-urgencia>

ARTÍCULO ACEPTADO

38

Cejudo, G. M., y Michel, C. L. (2014). "Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo". En: CIDE, No 284. Recuperado de: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-284.pdf>

Cernea, M. M. (2001). Reasentamiento de Población y Estudios Sociales (Spanish) Washington: World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/235961468340761911/pdf/671900SPANISH00n0y0esudios0sociales.pdf>

Chac, M. C. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37.

Concejo de Medellín. Acuerdo 48 de 2014, Pub. L. No. Gaceta oficial 6267 de 2014, 877 (2014). Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf

Congreso de Colombia. Ley 1448 de 2011, Pub. L. No. Diario Oficial No. 48.096 (10 de junio de 2011). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html

----- Ley 1523 de 2012, Pub. L. No. Diario Oficial No. 48.411 (24 de abril de 2012). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1523_2012.html

----- Ley 1742 de 2014, Pub. L. No. Diario Oficial No. 49.376 (26 de diciembre de 2014). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1742_2014.html

ARTÍCULO ACEPTADO

39

----- Ley 387 de 1997, Pub. L. No. Diario Oficial No. 43.091 (24 de julio de 1997). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0387_1997.html

----- Ley 1757 de 2015, Pub. L. No. Diario Oficial No. 49565 (06 de julio de 2015). Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019924>

Constitución Política de Colombia, Pub. L. No. Gaceta Constitucional No. 116 (1991). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Correa, L. (2010). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. *Territorios*, 22, 125-14

Dahl, R. A. (1963). Who Governs? Democracy and Power in an American City. *Canadian Economics Association*, 29(3), 412-414. <https://doi.org/10.2307/139239>

Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas*. Barcelona, España: Ariel.

Elmore., R. (1979). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. Villanueva. (Ed.). *La implementación de políticas* (pp. 601-616). México D.F, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

García, J. (2010). Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: iniciativas públicas. En: *Las ciudades del mañana, gestión del suelo urbano en Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, D.C.

Gerring, J. (2004). What is a Case Study and What Is It Good for?. *American Political Science Review*, vol. (98), 341-354.

ARTÍCULO ACEPTADO

40

- Goertz, G. y Mahoney, J. (2012). A Tale of Two Cultures. New Jersey, Reino Unido: Princenton University Press.
- Groenewegen, J. y Spithoven, A. and Berg, A. (2010). Institutional economics. Houndmills: Palgrave Macmillan, pp.325-366.
- Hanneman, R. A., y Riddle, M. (2005). Introduction to social network methods. Riverside, CA: University of California. Recuperado de http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/Introduction_to_Social_Network_Methods.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Resolución 898 de 2014, Pub. L. No. Diario oficial 49.249 (2014). Recuperado de http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/resolucion+898+de+2014.pdf
- Resolución 1044 de 2014, Pub. L. No. Diario oficial 49.291 (2014). Recuperado de https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/resolucion_igac_1044_2014.htm
- Instituto de Vivienda y Hábitat de Medellín. [ISVIMED] (12 de junio de 2018). Construcción del Metrocable Picacho avanza en más de un 20%. Obtenido de [isvimed.gov.co: http://isvimed.gov.co/noticia/construccion-del-metrocable-picacho-avanza-en-mas-de-un-20/](http://isvimed.gov.co/noticia/construccion-del-metrocable-picacho-avanza-en-mas-de-un-20/)
- Kavilando. (5 de junio de 2018). Plantón: Comunidades afectadas por el desarrollo, Caso Barrio La Paralela – Metrocable Picacho. Kavilando. Recuperado de: <https://www.kavilando.org/lineas-kavilando/territorio-y-despojo/6209-planton-comunidades-afectadas-por-el-desarrollo-caso-barrio-la-paralela-metrocable-picacho>

ARTÍCULO ACEPTADO

41

- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298. <https://doi.org/10.2307/974990>
- Mahoney, J., y Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Mi comuna 2. (10 de agosto de 2018). Marcha por el derecho a permanecer dignamente en el territorio. Mi comuna 2. Recuperado de: <http://www.micomunados.com/marcha-por-el-derecho-a-permanecer-dignamente-en-lo-territorio/>
- Mosca, G. (2014). *La clase política. Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas (83-107)*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F, México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public administration review*, 57(1), 45-52.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de las políticas públicas*. México D.F, México: FLACSO
- Pérez Liñán, A. (2010). El método comparativo: fundamentos y el análisis de configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 3, 1255-148. Recuperado de http://www.academia.edu/24992007/El_m%C3%A9todo_comparativo_fundamentos_y_desarrollos_recientes

ARTÍCULO ACEPTADO

42

- Peter, Guy., (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, p. 257- 276.
- Provan, K. G., y Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Pülzl, H., y Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En J. Rabin., F. Frank., G, Miller., M. Sidney. (Ed), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. (89-107). Boca Ranton, Florida, United States: CRC Press. Taylor & Francis Group.
- Ragin, Charles C. (2007). La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad (Universidad de los Andes). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Subirats, J. (1994). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas (Ariel). Barcelona.
- Van Meter, D. S., y Van Horn, C. E. (1975). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En L. Aguilar Villanueva. (Ed), *La implementación de las políticas*. (97-145). México D.F, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Villamil, J. (2014). La gobernanza del desarrollo local. En J. Cuervo Restrepo (Ed), *Ensayos sobre Políticas Públicas II*. (309-326). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

ARTÍCULO ACEPTADO

43

Weimer, D. y Vining, A. (2011). Policy analysis. 5th ed. United States: Pearson Education.

Yang, S., Keller, F. B. y Zheng, L. (2017). Social Network Analysis. Methods and Examples. Sage Publications.

Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. Recuperado de http://saludpublicavirtual.udea.edu.co/cvsp/politicaspUBLICAS/0015.zurbriggen_redes_politicas_publicas.pdf

----- (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos* (34), 181-208.

Gilberto Enrique Gómez. Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia y Profesional en Negocios Internacionales de la Universidad Santa María la Antigua, trabaja en temas de interés como: redes de políticas públicas, gobernanza, política social, desplazamiento involuntario por obra pública y por conflicto armado, políticas de participación ciudadana y planeación y evaluación de políticas.

Gloria Andrea Mayorga Martínez. Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia, Especialista en Gestión Pública y Profesional en Trabajo Social de la Universidad Industrial de Santander, con experiencia en acompañamiento educativo a población vulnerable, me interesan los temas de desarrollo y organización comunitaria, derechos humanos, gobernanza, desplazamiento poblacional por obras de interés general, conflicto armado, migración y política social.