

**ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA CENTRADO EN ACTORES SOBRE
VIOLENCIA POR CONFLICTO ARMADO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ
EN EL CAUCA. 2012-2014**

Paula Andrea Tose Vergara

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
ESCUELA DE SALUD PÚBLICA
MAESTRÍA EN SALUD PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI**

2015

**ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA CENTRADO EN ACTORES SOBRE
VIOLENCIA POR CONFLICTO ARMADO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ
EN EL CAUCA. 2012-2014**

Paula Andrea Tose Vergara

Tesis para optar al título de Magíster en Salud Pública

Asesor

Nicolás Ortiz Ruiz

Profesor Universidad del Valle

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
ESCUELA DE SALUD PÚBLICA
MAESTRÍA EN SALUD PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI
2015**

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Santiago de Cali, Noviembre de 2015

Dedicatoria

Al departamento del Cauca, para que algún día alcancemos un territorio en paz.

En honor a todas las víctimas del conflicto armado, por ustedes hoy hablamos de paz y reparación. Para ello tomamos decisiones y construimos políticas públicas entre todos y para todos.

Sin paz ni reparación nunca tendremos salud, participación efectiva, entornos saludables ni equidad.

Si unimos y organizamos nuestros esfuerzos, nos convertiremos en protagonistas, promoveremos, protegeremos y restauraremos la salud y así...hablaremos de una verdadera Salud Pública.

Agradecimientos

Mi gratitud inmensa:

A Dios por haberme permitido culminar estos estudios

A mi familia por su apoyo y amor

A mis jefes por su comprensión y permisos

A mi tutor, por su paciencia y dedicación

A las personas que hicieron parte voluntaria de esta investigación: funcionarios públicos, de organizaciones sociales, representantes de víctimas y demás.

¡Gracias a ustedes hoy alcanzo un logro más con un aprendizaje y experiencia invaluable!

Espero poder aportar elementos para el análisis, la reflexión y elaboración de políticas públicas y así contribuir para mejorar la planificación y gestión pública en el departamento.

A todos ustedes mis más sinceros agradecimientos.

REFERENCIA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACR: Agencia Colombiana para la Reintegración

AHI: Ayuda Humanitaria Inmediata

CIMA: Comité de Integración del Macizo Colombiano

CIOMS: Council for International Organizations of Medical Sciences

CJT: Comité de Justicia Transicional

COCOCAUCA: Coordinación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base del Pueblo negro de la Costa Pacífica de Cauca

CRC: Corporación Autónoma Regional del Cauca

CRIC: Consejo Regional Indígena del Cauca

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DDHH: Derechos Humanos

DIH: Derecho Internacional Humanitario

EPS: Entidad Promotora de Salud

ERPAZ: Espacio Regional de Paz

ERR: Educación para Reducción de Riesgos

IAD: Análisis y Desarrollo Institucional

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

INCODER: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

INPEC: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

IPS: Institución Prestadora de Servicios

IRD: International Relief & Development

MAP: Minas Antipersona

MAPP: Misión de Apoyo al Proceso de Paz

MSF: Médicos Sin Fronteras

MUSE: Municiones sin explotar

OCHA: Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

OEA: Organización de Estados Americanos

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

ONG: Organización No Gubernamental

P.E: por ejemplo

PAHO: Organización Panamericana de la Salud

PAPSIVI: Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas

PAT: Plan de Acción Territorial

PAV: Punto de Atención a Víctimas

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

RUPD: Registro Único de Población Desplazada

RUV: Registro Único de Víctimas

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

SIJYP: Sistema de Información de Justicia y Paz

SIR: Sistema de Información para la Reintegración

SNAPD: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

SNARIV: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

UAFROC: Unidad de Organizaciones Afrocaucanas

UAO: Unidad de Atención y Orientación a las Víctimas

UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

URT: Unidad de Restitución de Tierras

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
REFERENCIA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	6
INTRODUCCIÓN.....	10
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	12
2. ESTADO DEL ARTE	16
3. MARCO TEÓRICO.....	23
4. OBJETIVOS	26
Objetivo general.....	26
Objetivos específicos	26
5. METODOLOGÍA	27
Tipo de estudio.....	27
Área de estudio	28
Acercamiento y selección de participantes.....	30
Universo de estudio	31
Categorías de análisis.....	33
Recolección de información.....	35
Plan de análisis	35
Consideraciones éticas	36
6. MARCO NORMATIVO SOBRE VIOLENCIA POR CONFLICTO ARMADO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ	40
7. RESULTADOS	47
7.1 DESCRIPCIÓN DE LOS MODOS DE INTERACCIÓN ENTRE LOS ACTORES	47
Comité de Justicia Transicional Departamental	48
Mesa de Atención Psicosocial.....	60
7.2 ANÁLISIS POR IDEAS FUERZA	69

7.2.1 INFLUENCIA DEL CONTEXTO SOBRE LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.....	73
7.2.2 RECURSOS DE ESPACIO: LA INFLUENCIA SOBRE LA TOMA DE DECISIONES.....	80
7.2.3 HABLANDO DE LO INSTITUCIONAL...REGLAS EN USO	92
7.2.4 LO HEGEMÓNICO Y LO ALTERNATIVO	96
7.2.5 RESULTADOS DE POLÍTICA	101
8. CONCLUSIONES	106
9. RECOMENDACIONES	108
10. ANEXOS	110
10.1 OTRAS REGLAS FORMALES	110
Reglas del nivel internacional.....	110
Reglas del nivel nacional	111
10.2 CARACTERIZACIÓN DE ACTORES.....	124
10.3 OTROS ESPACIOS IDENTIFICADOS.....	141
Comité de Integración del Macizo Colombiano – CIMA	141
Comité de Justicia Transicional Municipal.....	142
Comité Departamental de acción integral contra Minas	143
Espacio Regional de Paz – ERPАЗ	143
Mesa de Impulso al Post-conflicto.....	144
Mesa de Víctimas Departamental	145
Mesa de Víctimas Municipal	146
Sala Humanitaria Local	147
10.4 CONSENTIMIENTO INFORMADO.....	148
10.5 GUÍA DE ENTREVISTA.....	150
10.6 FICHA RESUMEN PARA LA REVISIÓN DE DOCUMENTOS	153
10.7 MAPEO DE ACTORES	154
11. BIBLIOGRAFÍA.....	155

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se trata de un estudio de caso interpretativo de corte cualitativo, realizado en el departamento del Cauca por tratarse de uno de los departamentos más afectados por la violencia asociada al conflicto armado en el país. En este departamento se evidenció la organización de actores inicialmente en un escenario denominado Mesa Psicosocial que fue el punto de partida del estudio y al indagar a los informantes clave se comprobó la existencia de diversos escenarios cuyos propósitos guardaban relación con la construcción de políticas públicas para la atención a las víctimas del conflicto armado y la consecución de la paz - algunos promovidos gubernamentalmente-.

En ese sentido, el objetivo planteado buscó comprender las dinámicas de toma de decisiones en esos espacios desde la perspectiva de los actores, por lo que la principal fuente de información utilizada correspondió principalmente a entrevistas semi-estructuradas y en menor grado a la revisión de documentos de las organizaciones y escenarios. Los aspectos abordados principalmente estuvieron en consonancia con los objetivos de la investigación y correspondieron a la caracterización de actores, arreglo institucional, modos de interacción y políticas, siguiendo lo definido en el marco teórico bajo el modelo propuesto por Fritz Scharpf de la corriente del institucionalismo centrado en actores.

Esta investigación buscó llevar a cabo una reconstrucción analítica de la realidad sociopolítica de la toma de decisiones en el departamento y su relación con la salud pública, bajo la concepción de la salud desde un paradigma integracionista, histórico-social y no exclusivamente biomédico, además concibiendo que desde esta ciencia, arte y disciplina se integran -y se hace necesaria la integración- de diversas disciplinas como las ciencias sociales y humanas para alcanzar y mantener niveles favorables de salud tanto a nivel individual como colectivo. Asimismo, se buscó dar cuenta de que el fenómeno de toma de decisiones se trata de un proceso complejo que tiene diversas aristas y cuya valoración debe ser tomada en cuenta para la planificación y gestión pública a nivel local.

El análisis se efectuó mediante la definición de cinco ideas fuerza, a su vez compuestas por otros elementos o sub-ideas que recogieron lo encontrado en los relatos y lo cotejaron y/o contrastaron con los hallazgos de otras investigaciones y de la literatura, además incluyen abstracciones de la investigadora, por lo que preliminarmente a este capítulo de análisis se encuentra un apartado predominantemente descriptivo de lo encontrado en la información recolectada con algunos visos de lo que será el análisis por ideas fuerza.

El documento inicialmente contiene el planteamiento del problema, estado del arte, marco teórico, objetivos y metodología. Posteriormente se incluyen los resultados organizados por capítulos, que corresponden a los objetivos planteados: caracterización de actores, descripción de espacios, reglas formales -incluye marco normativo-. Estos análisis tienen como punto de partida las ideas fuerza seleccionadas y por último, conclusiones, recomendaciones, anexos y bibliografía. Al inicio de cada capítulo encontrará una pequeña introducción de lo que se encontrará en ese apartado.

Es necesario comprender aquel entramado de toma de decisiones que se tejen en torno a la gestión y resultados de políticas, con el fin de realizar ajustes, llegar a acuerdos para reparar a las víctimas del conflicto armado interno y construir entre todos la paz que queremos para Colombia.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Históricamente el modelo de desarrollo implementado en Colombia había funcionado alrededor de un Estado fuertemente centralizado (1); sin embargo, durante las últimas décadas del siglo XX, en medio del avance de la globalización a nivel mundial y del final de la Guerra Fría, los países establecieron reformas neoliberales¹ y se iniciaron procesos de transición desde regímenes autoritarios hacia democráticos.

Por su parte, en Colombia, la reforma de la Constitución Política en 1991 buscó ampliar la representatividad del régimen político mediante la inclusión de nuevas fuerzas sociales (2). La modificación a la Carta Magna, surgió como respuesta al fenómeno de la generalización de la violencia y a la falta de legitimidad de las instituciones del Estado (3), las diferentes reformas políticas evidenciaron intereses de los países por superar los conflictos armados internos por la vía de soluciones políticas negociadas.

De la misma manera, la descentralización en Colombia significó uno de los cambios políticos más importantes y tuvo como objetivo dotar de mayor capacidad de decisión a los entes territoriales en la definición de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos así como promover la participación ciudadana en las decisiones públicas con el fin de atender de manera eficaz las demandas de la población (4).

Estos cambios, promovieron la participación de diversos actores diferentes al Estado, generando un entramado de nuevas vinculaciones, compromisos y relaciones en el que se le otorgó un nuevo protagonismo a la sociedad civil (5). Según Baguenard (6), se abrió la posibilidad para que grupos sociales tradicionalmente excluidos accediesen al poder local y esta transformación estructural supuso la creación de nuevos espacios de participación para las comunidades.

¹ El neoliberalismo propone que se deje en manos de los particulares o empresas privadas el mayor número de actividades económicas posible. Igualmente propone una limitación del papel del Estado en la economía; la privatización de empresas públicas y la reducción del tamaño del Estado, es decir, una reducción del porcentaje del PIB controlado o administrado directamente por el Estado. Respecto al derecho laboral, mercantil y las regulaciones económicas generales el neoliberalismo propugna la "flexibilización" laboral, la eliminación de restricciones y regulaciones a la actividad económica, la apertura de fronteras para mercancías, capitales y flujos financieros y se reduce el tamaño del Estado.

Con la redefinición estatal, se planteó un gran desafío en relación con las decisiones frente a las políticas públicas (3) y se produjo una nueva distribución del poder (6). “Los Estados si bien siguen siendo los actores clave en la arena política, dejaron de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, orientadores, mediadores y constructores de consensos, llamados a actuar como el vínculo entre los diversos actores en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones” (7).

Estas relaciones son abordadas por diferentes autores. Martínez y Tabares (8) denominan **gobernanza** a las relaciones Estado-Sociedad, donde puede existir cooperación, participación y apoyo mutuo o puede generarse resistencia y evasión social entre actores que participan para la formulación y aplicación de políticas públicas. Por su parte, Pierre Bourdieu (9), explica la dinámica de las relaciones entre los actores a través de la definición de campo. “El campo es un espacio social de acción y de influencia en el que confluyen relaciones sociales determinadas y se generan luchas por la coexistencia de posturas, acciones dispares, maneras de interpretar y narrar diferentes”. “Toda la gente comprometida con un campo tiene una cantidad de intereses fundamentales comunes que configuran la existencia misma del campo” (10).

Oszlak y O’Donnell (11) mencionan que los diferentes actores sociales presionan para que se incluyan, modifiquen o retiren temas y alternativas de resolución, generando fuertes tensiones políticas y sociales, por lo que las políticas públicas son el resultado de una lucha en la que se impone aquel que tiene mayor poder (12). Asimismo, para Lindblom (13) las políticas públicas surgen como resultado de las dinámicas de conflicto, interacciones y pugnas de intereses y no bajo procesos racionales o científicos puros.

La interacción de los actores, propicia que la política pública sea una “fabricación colectiva”, una “construcción sociopolítica” (14). La pluralidad de intervinientes en los procesos de toma de decisión para la gestión de políticas públicas -el manejo de asuntos públicos o situaciones socialmente problemáticas (11) - involucra iniciativas de naturaleza diferente, generando debates, interacciones, acuerdos y negociaciones.

Las políticas públicas como cualquier objeto de conocimiento, han estado sometidas a múltiples intentos teóricos de abordaje. El análisis de las políticas públicas se enmarca dentro de cuatro dimensiones: **el estudio del contenido** (cómo emerge, se desarrolla y qué resultados genera), **del proceso** (etapas: formulación, implementación y evaluación), **del soporte** (planeación) **y de evaluación** (resultados o impacto) de las políticas (14), siendo el modelo del ciclo de políticas, el enfoque más utilizado en la investigación (15).

Con respecto a las políticas públicas sobre violencia, Fuentes (16) afirma: “cuanta más violencia existe en las ciudades, menos adecuados resultan los instrumentos diseñados para hacer frente a esta dinámica negativa. Las políticas implementadas por parte del Estado hasta el momento no son las adecuadas, ya que han sido elaboradas sin que las principales víctimas hayan participado de forma activa en esta fase primordial”, lo que implica establecer mecanismos claros y dinámicos de participación y constituye un desafío para los gobiernos.

En este orden de ideas, la 49ª Asamblea Mundial de la Salud (17) hace un llamado a los países para que se adopten y apliquen políticas y programas específicos de salud pública y servicios sociales, encaminados a prevenir la violencia en la sociedad y mitigar sus efectos, considerando la prevención de la violencia como una prioridad en Salud Pública (18). Es necesario el control de la violencia no sólo por las alteraciones a nivel físico y mental (19) - con grandes costes para los sistemas de atención sanitaria-, sino también por las tasas de mortalidad en población económicamente activa, el elevado número de años de vida potencialmente perdidos (20) y, el considerable impacto sobre la fecundidad y economía de los países (21). De la misma manera, la violencia provoca un deterioro del capital social (22) y guarda una relación directamente proporcional con la pobreza, el nivel educativo, el bienestar y el desempleo (23).

La violencia como problema socio-político con sus efectos sobre la vida y la salud de la población, no dependen exclusivamente del sector salud, por lo cual es imprescindible el manejo desde una perspectiva intersectorial (24) y el despliegue de un conjunto coherente de decisiones, acciones y arreglos institucionales para su manejo (25).

Al respecto se han llevado a cabo procesos de negociación –en su mayoría a través del diálogo- durante diferentes períodos presidenciales. Esta serie de sucesivas respuestas del Estado, plasmadas en acciones e inacciones (26), pretenden modificar la situación percibida como insatisfactoria o llevarla a niveles manejables y para ello involucra actores no estatales, lo que se denomina políticas públicas.

El presente trabajo de investigación pretende comprender desde la perspectiva de los actores involucrados, las dinámicas de toma de decisiones frente a los procesos de política pública sobre violencia asociada al conflicto armado en el departamento del Cauca, durante el período 2012-2014, considerando los recursos, capacidades e intereses de estos actores, enmarcados dentro de normas, instituciones y contextos específicos que permean las políticas (27).

Con base en la idea de la violencia como asunto público, esta investigación es una apuesta teórica, que busca dar cuenta de la importancia del análisis del poder en un escenario de formulación de políticas. Ortiz cita a Waltt (28) y llama la atención sobre la necesidad de estudios empíricos cuidadosos de los procesos políticos, donde se preste especial atención a la función que tiene el poder. El análisis de actores involucrados es un área temática de interés para las ciencias políticas, sociales, económicas y de gran importancia para la salud pública.

El análisis de las estructuras de poder y los elementos culturales, sociales, económicos y políticos que influyen en estos procesos (28) permitirá reflexionar sobre las motivaciones, restricciones y oportunidades en la participación, coincidencias y divergencias entre los actores; posibilitará la creación de nuevos espacios de acción y con ello la convocatoria a actores nuevos y excluidos. Por otra parte, fortalecer la investigación y el análisis para el desarrollo de las políticas, contribuirá a generar herramientas para mejorar la planificación en Salud Pública y finalmente, mejorar la gestión estatal en el departamento.

2. ESTADO DEL ARTE

Para el análisis de política pública centrada en actores, se han utilizado principalmente los siguientes modelos: a) gobernanza de Hufty, b) institucionalismo centrado en actores y redes de políticas públicas, c) Advocacy Coalitions de Sabatier, d) análisis y desarrollo institucional (IAD) de Ostrom. Estos últimos tres hacen parte de la teoría de entramado institucional, que corresponde a una teoría mixta, según la clasificación de las políticas públicas (29). El primer modelo considera dimensiones de actores, normas sociales, puntos nodales y procesos, el segundo distingue entre actores e instituciones, siendo estas últimas las reglas que permiten la interacción de los actores, los cuales cuentan con capacidades, recursos, contactos y opiniones diferentes.

Por su parte, el tercero, considera que las políticas públicas componen un subsistema político, dentro del cual existen actores públicos y privados, hacen uso de “teorías” (valores, creencias y percepciones) para alcanzar sus objetivos. Los actores se acomodan bajo una “comunidad de política”, buscan influir en las decisiones públicas pero se ven influenciados a su vez por el entorno dinámico en el que se encuentran (30).

Finalmente, el modelo Institutional Analysis and Development (IAD), logra integrar la dimensión cultural en su explicación de las políticas públicas, involucra una arena y una situación de acción (31). En la arena se interrelacionan actores en torno a las lógicas propias de la política pública o situación de acción y esta última incluye reglas de relación, características materiales y físicas del contexto y particularidades culturales propias de la comunidad política.

Todos los modelos mencionados tienen en cuenta actores e instituciones. Por un lado, coinciden en que los actores poseen capacidades, recursos, preferencias y estrategias de acción, que están influidas por el arreglo institucional, es decir, las reglas de juego (formales e informales) que operan en los contextos de acción y estos componentes inciden en los resultados de política. La gamma de estudios es amplia, incluye investigaciones cuantitativas,

cualitativas y se usan combinaciones de métodos y/o metodologías; sin embargo, predominan investigaciones de índole cualitativa y un gran porcentaje de estas son realizadas a través de estudios de caso, análisis de redes de políticas (policy network)² (32,33) y la teoría de juegos³ (34).

Los temas analizados desde estos enfoques son diversos, entre ellos se encuentran aspectos de educación, salud, vivienda, administración pública, medio ambiente, telecomunicaciones, economía, entre otros. Sin embargo, en la revisión bibliográfica no se encontraron estudios sobre violencia por conflicto armado ni su relación con la salud pública, aunque claramente los profesionales de la salud se han visto afectados por el conflicto en el desarrollo de sus actividades. Las investigaciones se centran en la afectación sobre la salud mental en población víctima y la atención provista por el sistema de salud; la visión del sector salud se ha quedado reducida a cuestiones netamente de aseguramiento de la población víctima.

Los investigadores recurren a análisis de contenido, de discurso, de retórica de textos, observación participante, entrevistas semiestructuradas, entrevistas a profundidad, grupos focales, talleres, etc. como mecanismos para la recolección de información y análisis de la misma. Aunque predominan los análisis de índole cualitativa, los de tipo cuantitativo son usados para visualizar redes sociales intervinientes en políticas de desarrollo de Tecnologías de Información y Comunicación en diferentes áreas en Cataluña y Euskadi (35) y para levantar perfiles de actores regulados y no regulados de los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala (36). Incluso estos dos estudios hacen uso de métodos cualitativos (revisión documental, entrevista semiestructurada) para identificar informantes clave y ampliar información sobre intereses y capacidades de los actores.

² Las redes de políticas públicas o policy network, se refieren a la estructura configurada por las relaciones que mantienen los actores, públicos y privados, involucrados en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas. Cada actor tiene un interés, o participación en un determinado sector de la política y la capacidad para ayudar a determinar el éxito o el fracaso de políticas. Peterson and Bomberg 1999.

³ La teoría de juegos (Myerson, 1991; Gibbons, 1992) es una rama de las matemáticas aplicadas, frecuentemente utilizada en economía, que estudia las interacciones estratégicas entre agentes o jugadores. En los juegos estratégicos, cada jugador elige estrategias que maximizan sus utilidades en el marco de las decisiones tomadas por los restantes jugadores. De esta manera, la teoría de juegos brinda la posibilidad de modelar situaciones sociales en las que los tomadores de decisiones interactúan con otros agentes. La teoría de juegos estudia la elección de políticas óptimas cuando los costos y beneficios de cada opción dependen de las elecciones realizadas por otros individuos

Dentro de los estudios de caso con orientación cualitativa se encuentran los realizados por autores como Jiménez (13), Cruz, Serrano y Zizumbo (37). El primero examina mediante redes de políticas, a los actores que intervienen en la reforma del sector eléctrico en Costa Rica (13), comprueba que las visiones, políticas externas, relaciones, contrastes, preferencias, incentivos y recursos de los actores influyen sobre los procesos de toma de decisión. Asimismo, en el otro estudio donde participan los otros tres autores, se confirma que el juego político de los actores condiciona en gran medida el desarrollo local de la delegación con respecto a la actividad turística (37). Se afirma que el modelo de redes favorece la comprensión de políticas públicas y se constituye como herramienta efectiva para la gestión al integrar aspectos económicos, sociales, culturales, históricos, políticos, etc.

En el plano medioambiental, Viñas y Cases (38), examinan redes de actores de la lucha contra vertimientos marinos en diez países y su participación en espacios de formulación de políticas. Los resultados muestran tendencia al incremento de actores no públicos en estas instancias, además, sostienen que la falta de comunicación, coordinación y poca voluntad de negociación (39), a lo que Murciano, Porrini, Bueno y Vélez (40), añaden que es necesario encontrar un punto de equilibrio dada la heterogeneidad de actores.

Esta pluralidad de actores intervinientes en los procesos de política pública, da lugar a tensiones políticas. Ejemplo de ello, es el estudio cualitativo-descriptivo, estructurado a través de teoría fundamentada de Figueroa en Chile (41), quien encuentra fuertes tensiones históricas y problemas en la articulación, al analizar a los actores involucrados en el diseño de la política de educación sexual (Iglesia Católica, instituciones educativas, etc.).

Ardila (42), al examinar la participación e incidencia del sector académico en los lineamientos de la política exterior colombiana, reporta que las pugnas debidas a la variedad de intereses, obedecen a la incursión de actores no gubernamentales y a un cambio en las formas tradicionales de negociación exclusivas del Estado. Bombal y Garay (43), refieren que las organizaciones privadas son atravesadas por presiones partidarias, no cuentan con canales de acceso ni participación reconocidos y tienen baja incidencia en las políticas

públicas. En razón a las tensiones, Pérez (44), señala que las políticas se crean en un escenario de pesos y contrapesos.

Figueroa (41) al intentar comprender aspectos relacionados con las necesidades, valores y articulación de los cursos de acción de la política, considera que se requieren estudios adicionales para analizar en profundidad las causas de la falta de coordinación y participación. La descoordinación de las redes, la inexistencia de procesos sistemáticos de toma de decisiones y la dificultad frente a la articulación de los sectores es evidenciada también por Petak y Petek (45) en un análisis sobre las políticas de reforma de la administración pública en Croacia.

Desde la perspectiva del institucionalismo centrado en los actores, se identifica que los actores adoptan diferentes estrategias de acción según sus atributos (recursos físicos, financieros, tecnológicos, de información, etc.), preferencias, intereses, capacidades y percepciones, influenciados por los marcos institucionales y los modos de interacción, de manera que, la realidad es socialmente construida.

Bedoya (46), expone que la constelación de actores que buscan regular el flujo de entrada y permanencia de extranjeros ilegales en España -política de contingentes trabajadores-, ha sufrido múltiples cambios y modificaciones en su concepción inicial y en su reglamentación, como resultado de la evolución institucional y de la interacción e interlocución entre actores económicos, sociales y políticos implicados.

En relación con la utilidad de los estudios enmarcados dentro del institucionalismo centrado en actores, algunos autores consideran que se generan asimetrías de poder, otros, rescatan la diversidad de características de los participantes como un elemento útil para el diseño de las políticas. Pacheco y Basurto (47) señalan que los intervinientes en la arena de la política pública sobre el tratamiento de aguas residuales, no son designados democráticamente, las responsabilidades son difusas y existe asimetría de información.

De manera similar, Meneses y Garrido (48), identifican que la Iglesia Católica chilena—considerada como una constelación de actores dada la convergencia de distintas categorías de miembros—, posee alta capacidad de convocatoria e influencia en el medio educativo, con fuertes injerencias para el diseño de la política pública en salud sexual adolescente, lo que margina la participación de otros actores (asimetría de poder).

Desde otra posición, autores como Murciano y cols. (49) califican a las redes de políticas como escenarios que favorecen la complementariedad de las actuaciones, la posibilidad del consenso, la facilidad en la comunicación, el despliegue de estrategias, el reparto de responsabilidades y la optimización en el uso de los recursos. Para Naranjo, Lopera y Granada (50), el reparto presume coordinación horizontal y un cambio de paradigma en los procesos de diseño y formulación de políticas públicas.

Estos últimos autores analizan las políticas sobre desplazamiento forzado en Medellín (Colombia) e incluyen a los afectados, constituyendo así un referente para la generación de cambios en los estilos de diseño, formulación e implementación de políticas en el país. Sepúlveda (51), recoge los relatos (visiones, disonancias) en el período de implementación de la política de salud en Chile y asegura que los modelos aportan elementos de análisis y reflexión para mejorar las políticas locales.

Mariñez (52), coincide con que el enfoque de redes, establece un nuevo paradigma, apuesta a que existe una relación entre capital social y redes de políticas, resultado de las construcciones sociales, la cooperación, confianza, fortalecimiento, intercambio de información y recursos intangibles como el conocimiento y la innovación tecnológica resultado de la interacción de los actores. En este sentido, Martínez (53), agrega que las redes transmiten una idea de diversidad, al distribuir las responsabilidades entre los actores dentro de los procesos de toma de decisión.

En un estudio, Börzel (54), explora la utilidad de las redes de políticas y su aplicación en la gobernanza europea, se evidencia que las redes constituyen espacios de comunicación e

intercambio, donde se solucionan problemas colectivos y se formulan políticas eficaces y legítimas. El concepto supone la interacción de muchas organizaciones separadas pero interdependientes que coordinan sus acciones a través del intercambio de recursos (materiales e inmateriales) requeridos para la formulación, decisión o ejecución de las políticas.

La interacción generada por el intercambio de recursos de los actores, es vista por Santos (55) tanto como competencia con el gobierno para formular y aplicar las políticas (red neopluralista), como la necesidad de llegar a acuerdos para incluir temas en las agendas pública y gubernamental (red neocorporatista). Delgado (56) identifica que el comportamiento de los actores está determinado por sus opiniones e intereses y da lugar a resultados exitosos en salud.

En cuanto a los estudios desde el modelo de gobernanza, Cardona, Nieto y Mejía (57), evalúan el proceso de relacionamiento de actores sociales en materia de condiciones socioeconómicas y de aseguramiento en salud de los trabajadores cesantes en Medellín. Esta metodología les permitió capturar la trama de factores que confluyen en los procesos de participación social y resaltan la importancia de definir políticas para solucionar problemas de salud pública con la participación activa de la multiplicidad de actores involucrados.

A propósito del modelo Advocacy Coalitions de Sabatier, Hernández (30) analiza la política de telecomunicaciones sociales Compartel en Colombia y describe que participan dos coaliciones conformadas por un lado por la comunidad académica y las ONG (buscan generación de conocimiento y mejora de la calidad de vida) y por otro, conformada por organismos internacionales que propenden por el compromiso gubernamental y cumplimiento de indicadores.

Cortés (58) demuestra que en la configuración y evolución de las políticas públicas para la población afroamericana han predominado coaliciones mixtas cuyas creencias se basan en la negación de la diversidad cultural, el reconocimiento total de derechos étnicos y la inclusión

de los afrocolombianos al proyecto político general del país. En el estudio se identifica la existencia de actores sociales e institucionales con una permanencia relativa, cuyas relaciones han fluctuado a lo largo de la década de estudio, dada la diversidad de las posturas y valores frente a los problemas que se pretenden solucionar.

Por último, dentro de las investigaciones que usan el modelo de análisis y desarrollo institucional (IAD) de Ostrom, se encuentra Rico (59), quien indaga acerca de los participantes involucrados, la estructura interna del grupo, procesos de toma de decisiones, recursos de información y reglas de operación de varias comunidades de apropiadores de recursos comunales en España y México, cuyo objetivo era generar medidas para paliar la sobreexplotación de los recursos naturales. Encuentra que los actores tenían poca confianza mutua, actuaban de manera independiente entre sí y se percibían atrapados en una situación estática. La transformación de las reglas fue el resultado de un riguroso análisis de costes.

Otro estudio de caso cuyo objetivo era analizar los procesos de toma de decisiones políticas al interior de la administración metropolitana del Valle de Aburrá (4), halla desarticulación de los gobiernos locales para responder a las demandas sociales pero se rescatan los esfuerzos de coordinación y planificación sobre el establecimiento de reglas que fortaleciesen la acción conjunta. De la misma manera Zárate (60) se centra en la relación bilateral entre México y Estados Unidos en el manejo de las aguas de subsuelo, se demuestra que la cooperación entre actores es posible y así se generan expectativas en los análisis de recursos compartidos en relaciones binacionales. Se destaca la necesidad de integrar diferentes disciplinas y metodologías de investigación para avanzar en el conocimiento del problema.

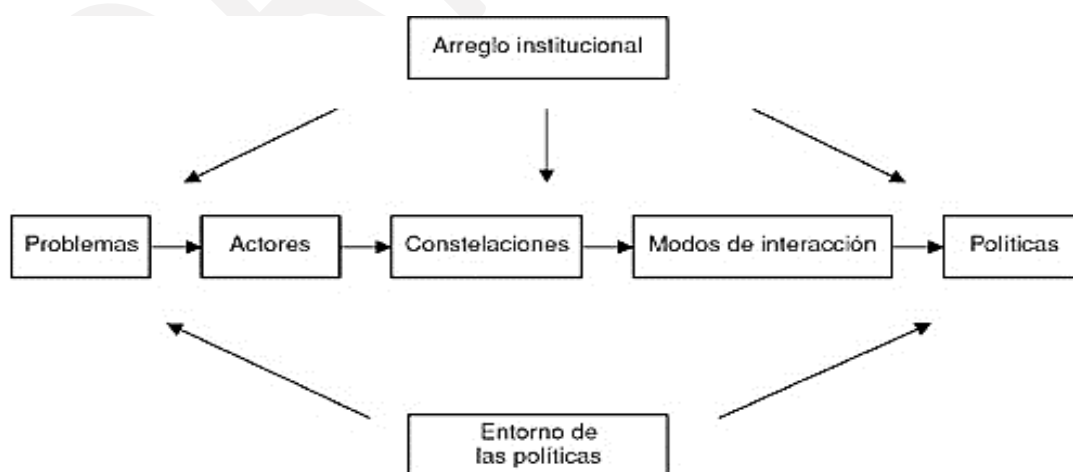
En conclusión, los autores de las investigaciones desde la corriente neoinstitucional, coinciden en que la utilidad de los modelos para el análisis de las políticas públicas, reside en la importancia de considerar la existencia de una relación dinámica entre actor y estructura que se da en marcos institucionales específicos.

3. MARCO TEÓRICO

El modelo propuesto por Scharpf en 1997, es el fruto de investigaciones previas en conjunto con la socióloga René Mayntz. Bajo este marco se integra el concepto de relación actor-institución⁴ y se supera el conflicto entre las teorías racionalista y culturalista. En la primera los actores son autónomos en sus elecciones y toman decisiones de manera racional, mientras que en la segunda, las instituciones moldean las preferencias, estrategias e intereses de los actores, satisfaciendo las normas formales preexistentes.

Bajo este modelo (61), se reconoce una relativa autonomía de los actores en el diseño, adaptación e implementación de políticas públicas y se otorga una clara importancia a la dimensión institucional (modos de interacción), al considerarse tanto como la principal fuente de información y como esfuerzos implícitos o explícitos de lograr orden en las relaciones, lo que afecta la toma de decisiones.

Este modelo será utilizado como marco teórico en la presente investigación y a continuación se hará una descripción de cada uno de sus componentes.



Fuente: Zurbruggen 2006 (Scharpf, 1997)

⁴ Según Durkheim, una institución no es un edificio ni un grupo de personas, es un sistema de normas y comportamientos para alcanzar alguna meta o actividad que las personas consideran importante, son procesos estructurados mediante los cuales, las personas llevan a cabo sus actividades. Las instituciones son mecanismos de índole social y cooperativa, que procuran ordenar y normalizar el comportamiento de un grupo de individuos (que puede ser reducido o coincidir con toda una colectividad), trascienden las voluntades individuales, al identificarse con la imposición de un propósito en teoría considerado como un bien social, es decir: normal para ese grupo.

En lo que respecta al **problema**, de acuerdo con Aguilar (62), “los problemas de una política no son datos a priori, sino más bien asuntos por definir, son elaboraciones humanas, ligadas por ende a las creencias y valoraciones”, asimismo, se incluyen los procesos mediante los cuales una cuestión aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada.

Según el Plan de Desarrollo del Cauca (63), la construcción de la política pública integral para las víctimas del conflicto armado se constituye en una estrategia prioritaria del gobierno y es mandatorio la convocatoria a diferentes actores sociales. La violencia perturba la seguridad y convivencia ciudadana, produce deterioro de las condiciones ambientales y de vida de la población, generan desplazamiento forzado, destrucción de la capacidad productiva y afectan la competitividad del territorio.

Por su parte los **actores** se caracterizan por poseer recursos o capacidades (físicos, financieros, tecnológicos, de información privilegiada, red de contactos, atributos personales, etc.), así como preferencias en relación con los posibles resultados de política (invariables o que pueden cambiar mediante el aprendizaje y la persuasión). Este conjunto de actores sumado a estas características constituyen la **constelación de actores**.

En este orden de ideas, el concepto de **modos de interacción** se refiere a las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros, como por ejemplo, la acción unilateral, el acuerdo negociado, el voto mayoritario o la dirección jerárquica. Todos estos patrones están en gran medida condicionados por el contexto institucional en el que se desenvuelven y, se producen en espacios estructurados por relaciones de poder.

En lo relacionado con el **arreglo institucional**, este corresponde a aquellos tanto a esfuerzos implícitos o explícitos de lograr cierto orden en las relaciones humanas como a posiciones que se llevan a cabo dentro de los escenarios políticos (47); según North, regulan la interacción humana (4). Para Young (64), son los códigos de conducta que definen las prácticas sociales, asignan roles y guían las interacciones. Las instituciones pueden facilitar

elecciones e incidir sobre las preferencias de los actores, puesto que constituyen la principal fuente de información.

Las reglas se pueden clasificar en formales e informales, las primeras tales como leyes, normas, programas de gobierno, etc.; las siguientes (informales) existen en las mentes de los participantes y no necesariamente están escritas, se determinan de acuerdo con los usos, costumbres y realidades de la aplicación de las normas, por lo cual son útiles para conocer el comportamiento de los actores (65). La dimensión institucional se encuentra en constante definición y redefinición por el comportamiento y la interacción humanas, funcionan como estructuradoras del orden e incentivos en el intercambio humano (60).

Finalmente, los **resultados de políticas**, se dan como producto de la mediación entre actores públicos y privados, sus intereses e intencionalidades en juego. Son un conjunto de decisiones interrelacionadas en torno a un problema colectivo, tomadas por un actor o grupo de actores de diversos sectores que cuentan con recursos, nexos e intereses diferentes (66). Las decisiones, objetivos y acciones específicas se requieren para el manejo, resolución y control de los asuntos públicos (67). Las políticas resultan de un intenso proceso político donde individuos e instituciones permanecen en pugna para imponer proyectos específicos (68).

A lo largo del proceso de elaboración de las políticas surgen intercambios y negociación de recursos e información entre los actores públicos y privados, que llevan a decisiones públicas y de las cuales emergen las políticas públicas (69). La forma como los actores interactúen llevará al éxito o posible fracaso del sistema (64). Scharpf propone que cada política pública fija un sistema de interacción sociopolítica propio, con recursos y marcos institucionales específicos, de este modo, la política pública tiene efectos sobre el entorno y estos factores tienen efectos sobre los resultados de la política pública (61). Bajo esta concepción de actor-institución se analiza el presente estudio y se referencian los conceptos propuestos por otros autores para darle sentido y complementar el análisis.

4. OBJETIVOS

Objetivo general

Comprender las dinámicas de toma de decisiones frente a los procesos de las políticas públicas sobre violencia asociada al conflicto armado en el departamento del Cauca, desde la perspectiva de los actores, durante el periodo 2012-2014.

Objetivos específicos

- Caracterizar los **actores** del proceso político de resolución del problema de violencia en el departamento del Cauca.
- Describir los **modos de interacción** entre los actores dentro del proceso de toma de decisiones frente al problema de la violencia por conflicto armado en el departamento del Cauca.
- Identificar el **arreglo institucional** dentro del proceso político sobre el problema de la violencia por conflicto armado en el departamento del Cauca.
- Describir las **políticas** existentes en el departamento en relación con la violencia asociada al conflicto armado

5. METODOLOGÍA

Tipo de estudio

La presente tesis corresponde a una investigación cualitativa, que utiliza como método el estudio de caso. Este tipo de estudio está orientado a la comprensión en profundidad de un objeto, hecho, proceso o acontecimiento en su contexto natural (70). "El caso es definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales" (71), todos analizados en contexto, dada la imposibilidad de separar las variables (72).

Para el tema en particular, se busca comprender las dinámicas de toma de decisiones sobre violencia asociada al conflicto armado en el Cauca. Los hallazgos de esta unidad de análisis, podrán ser comparados con teorías existentes, mas no generalizados o extendidos a otros contextos (73), por la influencia de los elementos culturales, políticos, sociales, económicos, etc. propios del área de estudio.

Esta investigación busca hacer una reconstrucción analítica de la realidad sociopolítica, por lo que corresponde a un estudio de caso interpretativo (74). Merriam (75) afirma que el objetivo de este tipo de estudio de caso es hacer una completa y literal descripción de un fenómeno en particular. La comprensión surge como resultado de la interpretación del investigador frente a los relatos de los sujetos sobre los hechos y situaciones en las que participan. No se busca la verdad, sino el entendimiento detallado de la totalidad a partir de las perspectivas de los actores (76).

Dentro de las características del estudio de caso se encuentran: a) particularizado, b) descriptivo, c) heurístico y e) inductivo. La particularización se refiere a que la investigación se focaliza en un evento o situación específica; su carácter descriptivo se relaciona con la información rica y densa que proporciona el mejor retrato de las situaciones concretas y acontecimientos singulares (77). La propiedad de ser heurístico se refiere a que trata de

iluminar la comprensión del lector sobre el fenómeno social objeto de estudio, aportándole al investigador nuevas experiencias y generando nuevo conocimiento (72). Finalmente, el carácter inductivo obedece a que las generalizaciones, conceptos, hipótesis y conclusiones emergen tras el análisis riguroso de los datos durante el trabajo de campo y no a categorías predeterminadas, además son recolectados a través de múltiples fuentes cualitativas y cuantitativas -entrevistas, notas de campo, observaciones, grabaciones, documentos- (78,79).

Área de estudio

El departamento del Cauca está ubicado al suroccidente del país. Según el DANE, la proyección de población para el año 2010 es de 1.366.984 habitantes (80). Con respecto a los ecosistemas, el Cauca posee amplia diversidad de especies de flora y fauna. Su economía se basa principalmente en la producción agrícola, la ganadería y la piscicultura. Además, existen importantes reservas de oro, yacimientos petrolíferos y, las más grandes reservas forestales del país (81).

Una de las principales características del Cauca consiste en la heterogeneidad y diversidad tanto a nivel étnico como cultural, un 62% pertenece a grupos étnicos indígenas y afrocolombianos y, más del 60% de la población, vive en áreas rurales (63). Si bien la diversidad ha sido considerada una característica esencial de la humanidad -dado que crea un mundo variado en valores y posibilidades, constituye uno de los principales motores del desarrollo sostenible de las comunidades, los pueblos y las naciones- (82), paradójicamente, en el Cauca esta diversidad ha dado origen a variados conflictos, en especial en lo concerniente a la tierra, a la pobreza, la violencia y al estancamiento económico (83).

En relación con la pluralidad cultural, Otero (84) señala que se presentan conflictos entre los indígenas y el Estado colombiano, por la puesta en marcha de nuevas leyes o tratados, la presencia de la fuerza pública en sus territorios, en la medida en que este grupo poblacional siente vulnerados sus derechos y el Estado considera que las pretensiones de los indígenas impiden el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Aunque actualmente, el Cauca es uno de los departamentos más afectados por la ola de recrudecimiento del conflicto que vive el país desde finales del año 2009, estas problemáticas se remontan a la época de la Colonia y están relacionadas con la concentración de las tierras, la concepción del uso según identidad étnica y el conflicto debido al modo de explotación (83). La fuerte tradición latifundista que se basó en la explotación de la mano de obra indígena y afrodescendiente desde el siglo XIX y la tenencia de tierra han sido factores determinantes en las relaciones de poder social, político y económico en el departamento. La pobre explotación de las tierras ha producido intensos fenómenos de recomposición de las economías campesinas e indígenas (84).

De otra parte, la ubicación geográfica del departamento, lo ha convertido en un corredor estratégico de movilidad de armas, envío de drogas ilícitas, comercio de armamento y contrabando, donde permanentemente los actores armados ilegales se disputan por el control del tráfico de drogas (53). La zona comunica la Amazonía, el Océano Pacífico, Ecuador y Valle del Cauca y, cuenta con una extensa superficie montañosa, lo que dificulta el acceso de la fuerza pública al sector. En el departamento se tiene registro de presencia guerrillera desde 1954 y también se reporta la existencia del narcotráfico (85), estos grupos insurgentes han realizado compra masiva de tierras para la siembra ilícita de coca y amapola (86), de lo cual el Cauca aporta el 10% de terrenos sembrados con coca en el país (63).

En cuanto a las consecuencias de la violencia por conflicto armado, se ha reportado un total de 77.664 personas desplazadas forzosamente entre 2005-2010, en un 40% provenientes de cinco municipios -un 10% del total de la población rural-, 216 víctimas entre civiles y militares por minas antipersona -MAP- y munición sin explotar -MUSE- (63).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD, en su informe de avance frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2012 (87), referencia que entre 2005 y 2010, el efecto de la violencia repercutió en los indicadores demográficos del departamento así: “por cada mujer que fallece entre los 15 y 19 años de edad, dos hombres mueren en este mismo grupo etario.

Acercamiento y selección de participantes

Dentro de las estrategias contempladas para la aproximación a los participantes se encuentran las vías formales e informales. Las primeras se refieren a envío de cartas de correspondencia, correos electrónicos para la solicitud de reuniones, entrevistas, invitaciones, entre otros. Las vías informales se refieren a compromisos y acuerdos verbales pactados con los actores.

De acuerdo con Rodríguez, Gil y García (88), “en un primer momento el acceso al campo, supone simplemente un permiso, que hace posible entrar para poder realizar una observación, pero más tarde llega a significar la posibilidad de recoger un tipo de información que los participantes sólo proporcionan a aquellos en quienes confían y que ocultan a todos los demás”.

En el caso particular, se solicitará una autorización al coordinador de la Mesa de Atención Psicosocial con el fin de poder iniciar el contacto con los participantes a quienes se les hará la presentación de la iniciativa de investigación de manera colectiva y se les enviará un correo de invitación en el que se incluyen los actores que no participan en este escenario. El ingreso a la Mesa se hará con el fin de observar la dinámica del proceso de toma de decisiones, interacción de los actores e identificación de informantes clave quienes además de conocer a fondo la trayectoria de la organización de la cual hacen parte, deben poseer voluntad, tiempo, experiencia y capacidad reflexiva.

Una vez se establezca el contacto inicial, se llevarán a cabo entrevistas cuyo volumen se determinarán conforme se alcance la saturación teórica y se indague a profundidad sobre lo que se considere pertinente para la investigación. El investigador se acomodará a los sitios, horarios y rutinas de las personas que se contacten, agradecerá y notificará una vez tenga los resultados. Estos informantes a su vez, pueden dar recomendaciones de otros líderes o referentes a quienes preguntar (estrategia de cascada).

Dado que las primeras observaciones pueden estar no del todo centradas, se recurrirá al uso de las siguientes estrategias: a) guía de observación como instrumento para recoger datos; b) técnica del vagabundeo (89) -como vía informal de aproximación-, con el fin de documentarse sobre los participantes, lugares de reunión, horarios, historia, trayectoria, etc.; c) mapas o esquemas sociales.

El acceso al campo es un proceso casi permanente que se inicia el primer día que se entra al escenario y termina al finalizar el estudio, por lo que es imprescindible la asistencia regular (90). Se espera construir puentes efectivos de comunicación y por ello es esencial actuar con honestidad, respeto, cortesía y además procurar un clima de confianza y empatía, evitando la generación de falsas expectativas sobre el propósito de la inserción.

Entre los sujetos que asisten regularmente a las actividades se encuentran: asociaciones de víctimas – de desplazados, referentes de las Secretarías de Salud, instituciones de salud y alcaldías en atención de víctimas del conflicto armado; representantes de universidades locales, organizaciones indígenas, ONG y fundaciones. También habrá representación de la Secretaría de educación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Cruz Roja.

Asimismo, se encuentran funcionarios de la Unidad de víctimas, Misión de Apoyo al Proceso de Paz, Pastoral Social, Unidad de Víctimas, Departamento para la Prosperidad Social; Punto de Atención a Víctimas, Defensoría del Pueblo, Organización Integral para las Migraciones, entre otros.

Universo de estudio

- Secretaría de Salud departamental del Cauca
- Secretaría de la Mujer (Gobernación del Cauca)
- Ruta Pacífica de Mujeres
- Pastoral Social
- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV

- Unidad de Restitución de Tierras - URT
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF
- Fundación social Valle de Pubenza
- Misión de Apoyo al Proceso de Paz –MAPP OEA
- Red Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano - FUNDECIMA
- Médicos Sin Fronteras
- Procuraduría Provincial de Popayán
- Agencia Colombiana para La Reintegración - ACR
- Mesa de Impulso al Postconflicto
- Organización de Víctimas
- Fundación Tierra de Paz
- Cruz Roja Colombiana seccional Cauca
- Secretaría de Gobierno Departamental
- Fiscalía de justicia transicional
- Corporación de mujeres ecofeministas: Comunitar
- Comité de Minas Antipersona
- Unidad de Organizaciones Afrocaucanas - UOAFROC
- Ex-militante M-19
- Mesa de Víctimas Departamental
- Mesa de Víctimas Municipal
- Red de Derechos Humanos del Suroccidente Colombiano Francisco Isaías Cifuentes
- Punto de atención a víctimas
- Comando de Policía departamental Cauca
- Personería Municipal de Popayán
- Defensoría del Pueblo
- Secretaría de Educación departamental
- Organización Internacional para las Migraciones
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF
- Consejo Regional Indígena del Cauca
- Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

Categorías de análisis

Si bien se definieron categorías de observación teniendo en cuenta el marco teórico y los objetivos propuestos, esto no supone un modelo preconcebido para observar el fenómeno de interés, así como tampoco, una medición independiente de una serie de variables para luego hacer una especie de suma para obtener los resultados. Es difícil ignorar la teoría acumulada para desarrollar una investigación. Por consiguiente, “comenzar sin nada o con una absoluta limpieza del estado teórico no es ni práctico, ni preferido” (91).

Las categorías fueron definidas provisionalmente como puertas de entrada para explorar y describir desde la experiencia y datos proporcionados por los actores, dichas relaciones. Se pusieron en discusión permanentemente conceptos e interpretaciones resultado del trabajo de campo, sin acudir a un proceso lineal de recolección, análisis de los datos, evaluados a partir de modelos, hipótesis o teorías preconcebidas.

Posterior a la realización de entrevistas, es imprescindible revisar nuevamente las categorías durante la fase de procesamiento y análisis de la información, de tal manera que se correspondan con los relatos de los sujetos y reflejen la realidad de la unidad de análisis. En este sentido, de considerarse necesario se incluirán nuevas categorías o se ajustarán las iniciales (categorías emergentes), de modo que permita describir y analizar de forma más completa el fenómeno de interés.

A continuación se presenta una tabla que contiene los objetivos del estudio con sus respectivas categorías y subcategorías.

Tabla 1 Categorías de análisis

Categorías	Subcategorías
ACTORES	• Descripción del actor y trayectoria (historia): ○ Orígenes ○ Hitos (negativos o positivos) ○ Perfiles de los miembros • Plataforma estratégica (ideario en el papel) • Estructura organizativa (personería jurídica, junta directiva, asamblea, subcomisiones) • Funcionamiento y operación (qué hacen y estructura funcional) • Motivaciones (por qué) - Intereses (para qué) • Aportes a la construcción de políticas públicas (logros) • Recursos o capacidades (lo positivo y lo negativo)/limitaciones ○ Naturaleza, “tipo de actor” ○ Financieros ○ De información ○ Tecnológicos ○ Red de contactos: qué le permiten lograr, cómo moverse, para qué le sirve – alianzas estratégicas, capital social ○ Atributos de los integrantes (habilidades personales: capacidad de interlocución, características para moverse, gestionar, niveles de formación y experiencia) ○ Participación en diferentes espacios • Retos
ARREGLO INSTITUCIONAL	• Reglas formales: ○ Externas: normativas (nacional, departamental) ○ Internas: reglamento interno • Reglas informales: códigos de conducta, valores principios rectores, conocimiento simbólico.
MODOS DE INTERACCIÓN	• Escenarios de las interacciones ○ Origen y trayectoria, hitos, dinámicas ○ Participantes • Formas de interacción ○ Funcionamiento y operación del espacio en función del objetivo (subcomités) ○ Relaciones entre actores/integrantes del espacio ○ Posiciones y roles de los actores en el espacio (liderazgo, marginación, asimetría de poder) • Modelos/dinámicas de toma de decisiones – resolución de conflictos (cómo se definen las agendas, a incidencia en otros espacios)
POLÍTICAS	• Énfasis de la problemática • Lineamientos de la política (soluciones - enfoques) • Agenda pública: cómo se posiciona un tema en la agenda • Institucionalización o formalización de las decisiones (plan de desarrollo, política pública, ordenanza).

Fuente: Elaboración propia

Recolección de información

Una vez identificados los informantes clave según lo expuesto previamente, se procederá a efectuar un muestreo por conveniencia y otro por avalancha o bola de nieve. Para recoger la información se recurrirá al uso de técnicas conversacionales -particularmente entrevistas semiestructuradas-, cuyo guion será diseñado a partir de las categorías planteadas inicialmente.

Cada entrevista será analizada inmediatamente, con el fin de identificar categorías de análisis emergentes y con ello, incluir o reformar preguntas del guion para entrevistas subsecuentes y explorar aspectos no abordados o sobre los cuales deberá ser necesario profundizar. Adicionalmente, se realizará revisión de documentos, tales como actas de reuniones, informes de gestión, blogs y demás propios de cada uno de los sujetos de estudio. Estos serán organizados en fichas resumen, con el propósito de comparar la información obtenida con las técnicas conversacionales, así como también, ampliar los resultados de la investigación.

Los datos recolectados mediante observación, serán registrados en las guías diseñadas para tal fin y como notas de campo, usando un diario personal. En éste instrumento, se describirá lo que sucede en los escenarios, capturando las experiencias vividas de los participantes y las reflexiones, impactos, sentimientos, ideas, interpretaciones del investigador sobre lo que observa. Este diario de campo será un insumo importante para darle sentido a los datos obtenidos a través de las otras técnicas (92).

Plan de análisis

Las entrevistas y relatos serán transcritos en el procesador de textos Word (2013), se recurrirá al software Etnograph v6, como herramienta informática para la organización de los datos, esta herramienta es útil cuando se manejan grandes volúmenes de datos textuales.

Durante el desarrollo de la investigación, se seguirán dos procesos: la codificación y la categorización (90); la primera etapa consistirá en codificar las entrevistas extrayendo apartes de los textos y, clasificándolas según correspondan a las categorías y subcategorías estimadas inicialmente. Luego, se reconfigurará el sistema de categorías propuesto y con ello se obtendrá una nueva matriz que recoja las interpretaciones de los actores.

Para realizar el respectivo análisis de ésta investigación, se hará uso del análisis de contenidos. El investigador, a la luz de los relatos de los participantes, levanta un texto nuevo que emerge como lectura del fenómeno de estudio. Esta producción ha sido denominada por Mejía y Sandoval (90), como un “tercer texto”, el cual trata de interpretar y extraer inferencias válidas a partir de la naturaleza del contenido, respecto de quienes lo producen. Así, según Martín (93), los fenómenos registrados “en bruto” son transformados en datos que puedan ser tratados científicamente y construir con ellos un cuerpo de conocimientos.

“Su propia denominación de análisis de contenido, lleva a suponer que el *contenido* está encerrado, guardado –e incluso a veces oculto– dentro de un *continente* (el documento físico, el texto registrado, etc.) y que analizando por dentro ese continente, se puede desvelar su contenido (su significado, o su sentido), de forma que una nueva *interpretación* tomando en cuenta los datos del análisis, permitiría un nuevo conocimiento a través de su penetración intelectual” (94).

Consideraciones éticas

Generalidades

Debido a que el tema de la violencia reviste especial importancia en relación con los potenciales riesgos que puede producir en los sujetos que participen en la investigación, la investigación se cataloga dentro de la ***clasificación de riesgo mínimo ADDIN***, dado que se tratan aspectos sensitivos de la conducta del ser humano y, por ende, se han diseñado una

serie de estrategias para minimizar los riesgos. Las estrategias incluyen: voluntad de participar en el estudio, anonimato y confidencialidad. Además las víctimas pertenecen a organizaciones no gubernamentales determinadas o se encuentran inscritas en programas de gobierno, donde son beneficiarias de programas de atención psicosocial integral.

En referencia a la voluntad de participar en la investigación, se diseñará un formato de consentimiento informado, el cual será firmado por los sujetos que deseen participar una vez reciban y comprendan la información sobre los objetivos, deseo de retirarse, duración, usos, riesgos y beneficios de la investigación para la comunidad o sociedad en general, así como su contribución al conocimiento científico (CIOMS Pauta 5). En este documento se explicita la adquisición de compromisos por parte del investigador en relación con la custodia de la información recolectada.

Frente a las medidas que se tomarán para asegurar el respeto a la privacidad y confidencialidad, el investigador principal y el asesor de la investigación, serán las únicas personas que tendrán acceso a los datos y se le asignará a las entrevistas un código único de identificación que garantizará la protección de la intimidad durante todo el proceso.

La información disponible en físico y magnético será apropiadamente asegurada, no será enviada por ningún motivo a través de medios electrónicos, no será accesible a otros usuarios y la decisión sobre si será borrada, archivada para futuras investigaciones o entregada a organizaciones dependerá del deseo de los participantes, el cual quedará consignado y explícito en el consentimiento informado al comienzo del estudio. Además será utilizada exclusivamente para fines académicos e investigativos, los resultados serán divulgados al finalizar el estudio y estarán a disposición de los participantes y comunidad en general.

Minimizar riesgos para el investigador

Con el fin de minimizar los riesgos para el investigador, dado el contacto con víctimas del conflicto armado y actores que trabajan en zonas de conflicto en el departamento, se han planteado las siguientes estrategias:

- Todas las citas para las entrevistas serán concertadas previamente y confirmadas con los actores participantes.
- Las reuniones serán realizadas en espacios institucionales.
- El desplazamiento a otros municipios –en caso de ser necesario (p.e. salas situacionales, seminarios, etc.)- se hará siempre en compañía de funcionarios de las instituciones entrevistadas y en vehículos identificados de las organizaciones. Antes de salir al campo, se obtendrá la información apropiada sobre la ubicación, vías de comunicación, tiempos de traslado, situación de orden público, entre otros y se determinará la asistencia o no a los eventos programados. Siempre se portarán los teléfonos de los participantes en caso de desplazamiento para contactarlos si es el caso.
- Se hará especial énfasis en que la investigación solamente es realizada con fines académicos sin ningún tipo de conflicto de interés por parte del investigador.
- Siempre se portará el carné estudiantil durante toda la entrevista.
- Durante las entrevistas siempre se mantendrá una actitud neutral, de imparcialidad, sin hacer referencia a actores específicos a la hora de indagar sobre diferentes aspectos contenidos en el instrumento. Se responderá amable y respetuosamente a todas las preguntas que realice el participante y, finalmente se agradecerá por el tiempo otorgado para las entrevistas.
- En caso de contar con equipos tales como cámaras de video o fotográficas, grabadoras periodistas, etc. se explicará su utilidad y funcionamiento y, únicamente se procederá a hacer uso de las mismas con la debida autorización de los participantes.

- Se crearán canales de comunicación escrita (correo electrónico) y verbal (llamadas telefónicas, reuniones) para facilitar el intercambio de información y la solución de las inquietudes expresadas.

Declaración de conflicto de intereses

La iniciativa de comprender las dinámicas de toma de decisiones frente a los procesos de las políticas públicas sobre violencia asociada al conflicto armado en el departamento del Cauca, desde la perspectiva de los actores, durante el periodo 2012-2014 es una iniciativa de la investigadora principal, el cual no hace parte de ningún tipo de organización dedicada a este tema en el nivel regional ni nacional.

La investigadora ha realizado averiguaciones en la entidad territorial y el tema de violencia por conflicto armado constituye un espacio de trabajo que se caracteriza por su organización y trabajo permanente, a diferencia de otros comités cuya operación ha sido corta. La trayectoria, participación diversa de actores y continuidad de las actividades, constituyen una de las razones principales para abordar el tema, ya que permite un análisis rico y variado de política pública desde la perspectiva de los actores.

Por otra parte, vale la pena mencionar que no existen intereses por parte de ninguna organización para llevar a cabo el estudio en mención.

6. MARCO NORMATIVO SOBRE VIOLENCIA POR CONFLICTO ARMADO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ

“La guerra es una de las formas principales de las relaciones entre las sociedades; fue la primera y con seguridad será la última”.

Conviene recordar que Colombia actualmente aborda la justicia de manera diferente a otros países, por encontrarse en el tránsito hacia la paz y, por ello ha debido adoptar medidas judiciales y políticas en pro de conseguir la rendición de cuentas, la reparación de las víctimas y el reconocimiento de sus derechos. Esta situación se denomina justicia transicional o de transición y así, ha sido reconocida por la comunidad internacional. Los elementos que componen las políticas de justicia transicional, por lo regular, incluyen acciones penales, reparaciones (materiales y simbólicas), la reforma de instituciones públicas y las comisiones de la verdad (95).

Dado que la Ley de víctimas se cataloga como un compendio regulatorio y es el principal insumo que da pistas sobre la constitución de uno de los escenarios objeto de análisis esta será la que compone –junto con el Decreto reglamentario- el marco normativo. Su revisión se ha concentrado en aspectos relacionados con la conformación de espacios y atención a las víctimas del conflicto armado.

Si bien la Ley 387 de 1997 o Ley de desplazamiento, Ley 975 de 2005 o de Justicia y Paz y Resolución 388 de 2013 o Protocolo de participación de víctimas se consideran de especial importancia, así como normas internacionales, Planes de Desarrollo 2002-2014 y Constitución Política de Colombia estas se han revisado y serán incluidas con su descripción a manera de anexo. Adicionalmente las demás leyes, decretos, resoluciones, sentencias y actos legislativos que guardan relación con el tema se resumen en una tabla en este mismo apartado.

Ley 1448 de 2011

Esta ley es conocida como Ley de víctimas y restitución de tierras y a través de esta se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y otras disposiciones. Se trata de un compendio regulatorio a través del cual el Estado colombiano busca materializar el firme propósito de lograr reparación integral y recuperación del proyecto de vida de las víctimas.

Constituye una propuesta ambiciosa, prioridad y bandera fundamental del gobierno de Santos, gestada desde el gobierno de Uribe, que contó con la participación de víctimas, gremios, representantes de la academia, autoridades locales y la sociedad civil en general. Desde esta ley, se definen los hechos victimizantes: homicidio, secuestro, desaparición forzada, tortura, violencia sexual, atentados graves contra la integridad física y mental y desplazamiento forzado.

En los primeros capítulos se define la población beneficiaria, los principios de la ley y derechos de las víctimas, entre los que se incluyen la atención, verdad, justicia, reparación, protección, información y en general, a vivir libres de violencia. En cada uno de los títulos se desarrollan diversos aspectos que guardan relación con los derechos de las víctimas, las estrategias para garantizar los derechos de las víctimas y las respectivas responsabilidades de las entidades gubernamentales.

Título III: Ayuda humanitaria, atención y asistencia.

Ayuda humanitaria: se pretende socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial.

Asistencia y atención: se plantean actividades de orientación, acompañamiento jurídico y psicosocial, asistencia funeraria, exención de todo tipo de costos académicos hasta la

educación media y créditos-cupos especiales para educación superior; asimismo se incorporan disposiciones en materia de salud como afiliación al régimen subsidiado, exención de cobros de copagos y cuotas moderadoras, etc.

Título IV: Medidas de reparación (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición).

Contempla la implementación de un programa de acompañamiento en pro de la reconstrucción del proyecto de vida, que incluye formación educativa, creación o fortalecimiento de empresas productivas o activos productivos, adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada y de inmuebles rurales.

Para restablecer las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas (rehabilitación), se propone implementar el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, que se basen en la proactividad, atención individual, familiar y comunitaria, gratuidad, atención preferencial e interdisciplinariedad.

Las medidas de satisfacción incluyen reconocimientos, conmemoraciones, apoyo para reconstrucción del tejido social, difusión de relatos y disculpas, búsqueda de desaparecidos, investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos, todas con enfoque diferencial. Como parte de la reparación simbólica, se designa el 9 de abril como día nacional de la memoria y solidaridad con las víctimas.

Desde luego se agregan también las garantías de no repetición, que abarcan la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley, verificación de los hechos y difusión pública de la verdad, aplicación de sanciones a responsables, prevención de violaciones, creación de pedagogía social y estrategias de comunicación en DDHH y DIH, desminado humanitario, fortalecimiento de sistemas de alertas tempranas, control efectivo de la fuerza pública, entre otros.

Título V: institucionalidad para la atención y reparación a las víctimas. Se abordan dos componentes no tratados previamente.

Régimen disciplinario de los funcionarios públicos frente a las víctimas: describe los deberes de los funcionarios públicos frente a las víctimas que mezclan trato digno, respeto, aplicación de las normas, investigaciones rápidas e imparciales, equidad, orientación oportuna, verificación de los hechos, etc. Se establecen responsabilidades de los funcionarios públicos y faltas disciplinarias, estas últimas ante negativas al dar declaraciones, disculpas, obstaculización del acceso a la información o falsedad de la misma y discriminación.

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV): se definen las entidades miembros que aplican tanto para el nivel nacional como territorial. El SNARIV tiene como objetivos participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas, adoptar las medidas, planes y programas de asistencia, atención y reparación.

Dentro de los deberes del SNARIV se encuentran integrar esfuerzos para la adecuada atención integral, garantía de los derechos, canalización de recursos (humanos, técnicos, administrativos, económicos), coordinación y oferta interinstitucional tanto interna como nación-territorio. Paralelamente, debe apoyar los esfuerzos de las Organizaciones de la Sociedad Civil que acompañan y hacen seguimiento al proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Todas estas funciones en cabeza de la Unidad de Víctimas.

Para la operatividad de dichos objetivos se propone elaborar el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, instaurar el Comité ejecutivo y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para la coordinación de esta política pública. En el orden territorial el SNARIV debe instalar los Comités Territoriales de Justicia Transicional, cuya creación está a cargo de los gobernadores y alcaldes.

Se plantea la creación gradual de Centros Regionales como estrategia de articulación interinstitucional del Estado y donde la víctima pueda recibir asesoría, orientación y conocer la oferta estatal así como ser inscrita al Registro. Deben hacer presencia el Ministerio Público, la Secretaría de Salud, Educación, Unidad de Víctimas, entre otros. Además deben instituirse estrategias de atención complementarias como esquemas móviles, enlaces municipales responsables, enlaces con organizaciones de víctimas y atención telefónica.

Desde la Ley se vislumbra necesario realizar ajustes institucionales para evitar duplicidad de funciones y garantizar la atención de las víctimas, también se exhorta a crear empleos de carrera administrativa y coordinar lo pertinente para la articulación nación-territorio.

Por otra parte, al Comité de Justicia Transicional (CJT), como máxima instancia de articulación, le concierne elaborar planes de acción, coordinar acciones dentro del SNARIV -en el marco de los planes de desarrollo- a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Frente a la conformación, hará parte el Gobernador o Alcalde; los Secretario de Gobierno, Planeación, Salud, Educación; Comandante de Brigada, de Policía Nacional, director del ICBF, del SENA; un representante del Ministerio Público, dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas, un delegado del Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Para ejercer seguimiento a los compromisos del Comité, por parte de la Secretaría técnica, es necesario diseñar un instrumento y se hace absolutamente necesaria la participación de las autoridades que componen el Comité, sin poder delegar, en ningún caso, su participación en el mismo o en cualquiera de sus reuniones.

Las asignaciones presupuestales deben quedar dentro los respectivos planes de desarrollo del orden departamental y/o municipal, además existen recursos procedentes del Sistema general de participaciones para servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Por otra parte, el Estado como garante de la participación de las víctimas, debe hacer uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y construir un protocolo de participación efectiva.

Como mecanismo de monitoreo y seguimiento a la ley (diseño, implementación, ejecución y cumplimiento), se organiza la Comisión de Seguimiento y Monitoreo. Estará conformada por el Procurador General de la Nación o su delegado, el Defensor del Pueblo o su delegado, el Contralor General de la Nación o su delegado y tres representantes de las víctimas.

Decreto 4800 de 2011

El objeto de este decreto es establecer los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, para la materialización de sus derechos constitucionales.

Dentro de los aspectos a destacar se señala lo siguiente:

- Se propone generar espacios públicos de profundización de la democracia en un marco de Justicia Transicional, que generen un diálogo entre las víctimas, la sociedad civil, las instituciones y demás actores sociales, el cual permita avanzar en la búsqueda de la paz.
- La institucionalidad y los distintos sectores sociales deben participar de la política, tender puentes para reconstruir el tejido social y la construcción de ciudadanía en los territorios.
- Se crea la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Se implementará el Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas a cargo de la Defensoría del Pueblo, con el propósito de monitorear y advertir situaciones de riesgo y generar respuestas institucionales en aras de superar dichas condiciones.
- Se fortalece el Programa de Defensores Comunitarios de la Defensoría del Pueblo con los objetivos de promover, divulgar y proteger los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en comunidades altamente vulneradas o vulnerables por el conflicto armado interno.
- Se habla de la pedagogía para la paz.

En este Decreto se busca materializar la política de atención a víctimas y para ello se reglamenta lo relacionado con la periodicidad de las reuniones del CJT, instalación mediante

acto administrativo, elaboración de planes de acción territorial para la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas. Agregando a lo anterior, se explicita lo referente a participación de las víctimas, para lo que se crean Mesas regionales conformadas por organizaciones de víctimas y defensoras de derechos de víctimas debidamente inscritas ante Cámara y Comercio. Estos aspectos son reglamentados en el Protocolo de Participación Efectiva. Las mesas de participación son los espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011.

Se explica en este Decreto los procesos de inscripción de organizaciones de víctimas ante Personería (a nivel municipal) y Defensoría (nivel departamental) cada año, la jerarquía de las mesas y sus respectivas conformaciones. Dentro de las funciones se encuentran: servir de espacios garantes de participación, tomar parte en ejercicios de rendición de cuentas, ejercer veeduría ciudadana, realizar observaciones sobre las políticas, planes y proyectos para la implementación de la Ley 1448 de 2011, realizar un Plan de Trabajo anual, propiciar la inclusión de temáticas que busquen garantizar la participación efectiva y los derechos de mujeres, niños, niñas adolescentes, adultos mayores y de las víctimas con discapacidad.

Las Mesas de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada deben convertirse en Mesas de Participación de víctimas, elegir sus voceros y tienen derecho a recibir capacitación sobre la Ley 1448 de 2011, especialmente en el tema de la participación efectiva de las víctimas y fortalecimiento de las capacidades de liderazgo y representación.

La Secretaría Técnica de las mesas estará a cargo de los personeros en el orden municipal o distrital, las defensorías regionales en el orden departamental y la Defensoría del Pueblo en el orden nacional. Las actividades se relacionan con inscripción, citación a reuniones, dar trámite a solicitudes o reclamaciones, apoyo en elaboración de planes de trabajo, rendición de cuentas, veeduría ciudadana y control social.

7. RESULTADOS

A continuación usted encontrará el análisis de los resultados de acuerdo con el objetivo específico planteado. Se describirán los actores, los espacios, las reglas formales y por último se analizarán cinco ideas fuerza definidas, algunas con subtemas o sub-ideas fuerza. Lo relacionado con ideas fuerza será explicado con más detalle en la introducción del punto 7.2

7.1 DESCRIPCIÓN DE LOS MODOS DE INTERACCIÓN ENTRE LOS ACTORES

En este apartado se hará la descripción de dos espacios: Comité de Justicia Transicional Departamental y Mesa de Atención Psicosocial. Se incluyen referencias de los informantes y algunas pequeñas conclusiones del investigador; sin embargo su análisis será realizado en el apartado de ideas fuerza.

Estos espacios han sido seleccionados porque fueron el punto de partida para acercarse a los actores entrevistados, por desarrollar sus reuniones en la ciudad de Popayán, compartir la gran mayoría de actores entre sí, tratarse por un lado de un escenario promovido a partir de una ley y por el otro de una iniciativa del departamento no reglamentada jurídicamente lo que permite efectuar comparaciones. Se ha organizado su presentación mediante subtítulos para facilitar la comprensión del lector, que en su gran mayoría corresponden a las subcategorías planteadas; sin embargo algunas se encuentran inmersas y son desarrolladas dentro de las diferentes páginas en las que se analiza el espacio, como es el caso de las motivaciones e intereses, retos, funcionamiento y operación, este último ligado a la estructura organizativa.

Dentro de la indagación a los diferentes actores, pudieron identificarse otros espacios desde los cuales se construye política pública en el departamento y se hará una breve descripción de los mismos, pero no se ahondará en ellos por no hacer parte del estudio ya que el análisis corresponde solamente a la Mesa de atención psicosocial y el Comité de Justicia transicional departamental.

Comité de Justicia Transicional Departamental

Actores

Los actores que hacen parte del espacio están acordes con lo dispuesto en la Ley 1448 y Decreto 4800 de 2011. A nivel departamental, el Decreto 047 de febrero de 2012 estableció las disposiciones de funcionamiento del escenario de acuerdo con lo previsto en la Ley de víctimas y sus reglamentarios. Este documento fue derogado por el Decreto 0392 de 2015 en el que se realiza la inclusión de otros actores a este escenario.

Este espacio está integrado por el Gobernador, los Secretarios de Gobierno, Planeación, Salud, Educación; el Comandante de División o Brigada, de Policía Nacional; el Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; el Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), un representante del Ministerio Público, dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas y un delegado del Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Los actores que empezaron a hacer parte del CJT posterior a la modificación del Decreto fueron: Secretaría de la Mujer, Secretario de Desarrollo Agropecuario y Fomento económico, Director Regional del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, Director Territorial de la Unidad de Restitución de Tierras - URT, Defensor Regional del Pueblo, Procurador Regional Cauca, tres representantes de víctimas: una perteneciente a comunidades indígenas, otra a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y por último, un representante del pueblo Rom o gitano del departamento.

Como invitados participaron la Agencia Colombiana para la Reintegración - ACR, la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz –MAPP OEA, la Pastoral Social y organizaciones que estuviesen desarrollando

proyectos temporales en el departamento. Bajo el rol de invitados, fueron partícipes en las discusiones con voz pero sin voto y realizaron sugerencias tanto de manera oral como escrita.

La labor como dinamizador y animador de OIM es reconocida por al menos cuatro entrevistados incluyendo a la misma organización, *“es importante que yo haga el reconocimiento, OIM ha cooperado mucho para las cosas del Comité y eso hay que tenerlo en cuenta”* (I042). Para algunos esto se debe al esfuerzo y la capacitación que tienen las organizaciones sociales, la oportunidad de *“estar modernizándose en el ejercicio de la gobernabilidad”* (I010). Asimismo, se reconoce la participación del Comité de Minas Antipersona departamental quien actuó en calidad de dinamizador dentro de uno de los subcomités como líder en esta materia en el Cauca.

En relación con la llegada de los integrantes al espacio, se señala al SENA como la última institución en llegar y al ICBF como una de las primeras, aunque independientemente del momento de su llegada, se reconoce necesaria la participación de todos: *“ahí deben estar juntas todas las instituciones, porque este tema tiene muchas aristas y exige varias decisiones”* (I005).

Un punto álgido con respecto a la participación fue el elemento *indelegabilidad*, del cual los entrevistados tienen interpretaciones distintas: por ejemplo consideran que instituciones como el SENA *“que no ostentan autoridad”* (I042) pueden delegar, pero que la Policía y el Ejército no podían hacerlo salvo casos de fuerza mayor; sin embargo, la Fuerza Pública afirma que desde un primer momento realizó la solicitud para poder delegar y evitar las discusiones iniciales en las que *“se empezaba por mirar quien vino, quien no y quien era jefe de dependencia, en lo que gastaban más de una hora...esas discusiones no llevaba a nada”* (I032). Adicionalmente para otros, la inasistencia de algunos actores se justifica en que existe una alta demanda de actividades para las víctimas, cuyas programaciones son casi simultáneas, *“no se debe a que no tengan la voluntad de hacerlo sino por cuestiones externas”* (I020).

Estructura organizativa del espacio

Inicialmente el CJT estaba conformado por cuatro subcomités definidos reglamentariamente: prevención-protección, asistencia-atención, participación-reparación y restitución; sin

embargo, con la modificación del Decreto se añadieron el de enfoque diferencial y sistemas de información y, se estudia actualmente si es necesario incluir un subcomité para discapacidad. *“Lo que queremos es hacer partícipe y visible sobre todo la reparación y la atención para este tipo de población” (I020).*

Descripción y trayectoria del espacio

A propósito de la trayectoria existen diversas opiniones. Para algunos el Comité ha evolucionado, para otros no y para otros se ha quedado estancado. Los entrevistados que se ubican en el último grupo argumentan que la dinámica *“ha sido exactamente igual, sin resultados, los líderes se quejan y los demás solo presentan lo que han hecho” (I043)*, al punto de que lo califican como *“un espacio sin logros, sin mayor trascendencia” (I043).*

Los defensores del primer grupo señalan que las modificaciones han pretendido abarcar el enfoque diferencial (I035), dar mayor protagonismo a las víctimas y promover la inclusión de organizaciones sociales y gremios económicos, *“en general hay buen ejercicio de gobernabilidad y creo que ha sido muy incluyente el gobierno en invitar a muchos sectores de la sociedad civil para que participen en la construcción de esas políticas públicas”.* (I010). A ello, se suma la opinión de otra persona, quien reconoce que ha habido articulación y evolución del Comité y ello en cierta medida ha estado relacionado con la dinámica del contexto, *“hay que reconocer que las emergencias han disminuido y ello ha permitido que se avance en el Comité” (I029).*

Sin embargo, hay otros que si bien concuerdan con la disminución de las emergencias, reconocen que *“se dedicaba mucho tiempo a responder a las que iban ocurriendo y ello impedía generar discusiones que desembocaran en el diseño, la implementación, la evaluación y el seguimiento de la política pública de víctimas”.* (I034). La dinámica del contexto no solo incluía lo relacionado con las emergencias, sino también la fase de transición entre la ley de desplazamiento forzado (387 de 1997) y la Ley de víctimas (1448 de 2011), lo que implicó adición de hechos victimizantes, paso de mesas de fortalecimiento a mesas de víctimas, competencias adicionales, etc., *“se avanza por buen camino y ha mejorado en comparación al inicio de la implementación de la ley” (I020).*

La trayectoria se vio influenciada por las visiones y enfoques de las administraciones como Alcaldía y Gobernación. Al respecto, algunos opinan que incide en razón de que cada uno tiene perspectivas distintas, pero que desde que la Ley 1448 fue sancionada han estado los mismos gobernantes *“hasta ahora no nos ha afectado porque están los mismos, toca ver a que nos enfrentamos al empezar el 2016”* (I035). Para algunos actores no existe influencia puesto que las estructuras están dadas desde niveles superiores como en el caso del Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo que puede corroborarse con las siguientes opiniones: *“acá en Salud no se alcanza a notar el cambio porque en el sistema de salud todo está montado, no se notan diferencias entre una administración y la otra”* (I029).

Otros entrevistados reconocen que si bien al comienzo la dinámica fue “muy lenta” (el primer año), porque el Gobernador llegaba tarde o no asistía y había mucho malestar por parte de quienes concurrían, se logró aprobar el Plan de Acción Territorial – PAT que se contempla como la *“herramienta de planeación de política pública”* (I042). El plan contiene aspectos en materia de prevención, protección, atención para la verdad, justicia y garantías de no repetición, *“es la hoja de ruta, es la política pública que se establece acá en el departamento”* (I032). Se resalta como hito de este escenario que *“la voz de las víctimas fue escuchada”*, dado que hasta que ellos no estuvieron de acuerdo con la totalidad de lo planteado en el PAT, este no fue aprobado; al respecto las víctimas frenaron la aprobación porque *“no estaba acorde con sus necesidades y los PAT municipales no habían contado con la participación de esta población”* (I037).

En ese año por tratarse de una política nueva, desde la Unidad de Víctimas se buscó difundir la ley, reconocer las responsabilidades, incentivar a los funcionarios para que participaran en el espacio... *“coordinar, persuadir, invitar, hacer incidencia”* (I042). *“Es importante reconocer que la puesta en marcha de la ley de víctimas ha sido una labor muy ardua para todos, una ley nueva, las gobernaciones y las alcaldías sin la estructura para poder responder y con dineros insuficientes”* (I034).

El entrevistado refiere que el segundo año (2013) la dinámica fue “aceptable” pese a que no se cumplió con lo estipulado con respecto al número de reuniones, hubo mayor participación de algunas instituciones y en 2014 la dinámica fue “más o menos aceptable”, ya que se tuvo la oportunidad de realizar un Comité ampliado en el que estuvieron presentes los Alcaldes – otro hito-, la Mesa de víctimas había sido capacitada y esto podía evidenciarse en su

participación, se observaba mayor liderazgo por parte del gobernador y los PAT fueron actualizados -que a juicio del entrevistado se constituye como otro hito, puesto que el documento reúne un alto porcentaje de la oferta institucional- (I042).

Con relación a los recursos con los que cuentan para la construcción de estas políticas se incluyen la asistencia técnica permanente por parte del nivel nacional *“mediante participación en espacios y construcción de propuestas”* (I020). Asimismo, desde la Secretaría Técnica se considera que el cumplir con el número de reuniones establecidas, realizar la convocatoria previa y levantar actas de compromisos son estrategias que permiten garantizar el cumplimiento de sus funciones.

Interacción

La opinión de las comunidades afro e indígena revela que la modificación de este decreto no supuso mayor participación, primero porque *“la presencia de una persona no lo garantiza”* (I040) y además porque para ellos los escenarios son *“espacios de justificación para decir que se está trabajando con las víctimas...aunque se habla y se hacen propuestas siempre sigue lo mismo, no se coordina”* (I040). Agrega además que la *“institucionalidad toma decisiones independientemente que estén o no de acuerdo los delegados de las organizaciones de víctimas”* (I040), idea con la cual coinciden personas entrevistadas de la Unidad de Víctimas, quienes aducen que se trata de un *“vacío normativo”* que coloca a las víctimas en una posición de desventaja. Añade también que son escenarios de *“mucho debate, donde se exige a la fuerza, se pelea y se hace conforme a lo que el funcionario que está al frente cree es conveniente”* (I040). *“En este país se hacen muchas cosas por cumplir la norma, pero no se hacen bien...aquí están los afros porque firmaron, está el acta y la foto”* (I024).

En cabeza de la Secretaría de Gobierno departamental se encuentra la Secretaría Técnica del Comité y de acuerdo con lo referido por la persona entrevistada, *“se encargan de velar por la construcción, puesta en funcionamiento, evaluación y monitoreo del plan de acción territorial – PAT del departamento del Cauca”* (I020). En el nivel municipal, la Personería cumple esta función; sin embargo, a juicio de algunas personas entrevistadas los funcionarios no asumen con seriedad y responsabilidad los roles establecidos, por situaciones relacionadas con la carga de trabajo, interés y/o desconocimiento, *“los funcionarios tienen demasiadas responsabilidades, están saturados de*

trabajo, no les interesa o desconocen las responsabilidades frente al tema de atención a víctimas” (I004). “Un funcionario tiene encima cinco, seis, diez camisetitas, asisten a los mismos espacios...hay unas decisiones muy concentradas en pocas personas” (I006). “Muchos funcionarios del nivel local, departamental e inclusive nacional sienten que ese es un problema muy distante, lejano, como de allá y que no les toca” (I005).

De acuerdo con esta opinión, otros entrevistados agregan que las personas son “*asignadas a dedo*” (I006) y ello dificulta aún más el cumplimiento de las responsabilidades asignadas. Esto se puede notar en la información suministrada por dos de los entrevistados, quienes manifiestan que “*dado que los cargos son burocráticos, las personas pueden decidir o no ir a los espacios y aunque están para trabajar por las víctimas, realmente lo que hacen es cumplir favores políticos*” (I021).

Debido a que los Comités son de obligatoria participación, el no hacerlo podría desencadenar en investigaciones por parte del Ministerio Público, razón de fondo que justifica la asistencia de muchos funcionarios a estas instancias, “*hay que asistir para que nadie salga crucificado por la Procuraduría, eran ejercicios tipo checklist solo por cumplir*” (I036). No obstante, para muchos asistir a reuniones de varias horas, “*sin agendas definidas, sin contenidos, sin planificación...y en donde no se da mucha información o no se resuelve nada, no es productivo*” (I036), máxime si se tiene en cuenta que algunos participantes como los voceros de las víctimas provienen de otros municipios. Ante tal circunstancia, una Organización no gubernamental que asistía en calidad de invitada decidió que era necesario apoyar con la elaboración de agendas previas de encuentro, “*las personas se desmoralizaran y/o desinteresaran en estos espacios...fueron como factores expulsores*” (I036).

Uno de los factores expulsores en el en el que coincidieron la mayoría de personas entrevistadas, fue en el que la participación de funcionarios que no eran coordinadores o directores, produjo decepción, desmotivación, aplazamiento de la toma de algunas decisiones, “*lastimosamente, no te digo nombres, pero si hay organizaciones que no van, es un acto irresponsable y hay que ir a pesar de lo ocupados que vivimos*” (I035). En muchos casos no se hicieron discusiones previas en los subcomités y ello llevó a utilizar tiempo del Comité para revisar ciertas temáticas, “*estas instancias tienen que ser para la toma y aprobación de decisiones no deben convertirse en escenarios donde se vayan a discutir los temas si no espacios donde se llegue ya con decisiones previamente elaboradas estudiadas, analizadas, discutidas en cada uno de los subcomités*” (I005).

En contraste, desde el Ministerio Público consideraron que eso nunca sucedió y que de ser así seguramente no se estaba hablando de un Comité, *“en las ocasiones en las que no estuvieron las cabezas o no asistió el gobernador, siempre se dejó claro que no se trataba de un Comité”* (I034). Sin embargo, uno de los actores que por ley debe participar afirmó que no está interesado y eso se debió a que en la oportunidad en la cual asistió –*“en donde estaba hasta el gato”* (I021)-, se generaron retrasos porque no hacía presencia el Gobernador, y para esta persona esto se constituyó en *“una falta de respeto, seriedad y compromiso”* (I021). A raíz de esa inconformidad, decidió no regresar a ninguna reunión porque considera que *“no es necesario ir a exponer filminas o en video beam lo que se está haciendo”* (I021).

Agregando a lo anterior, otras organizaciones amplían que en estas “reuniones extensas”, lo único que sucedió fue que cada entidad refrendó su oferta, ratificó su misión pero no se tomaron decisiones *“ahí no pasa nada”* (I043) *porque el gobernador no está, se ausenta o no le interesa*. *“Eso se convirtió en una oferta de instituciones, nosotros hicimos, estamos haciendo...no funcionaba”* (041). Para algunos se instauró una *“cultura mesiánica”* (I042) y varios coincidieron en que el Comité fue una *“figura social”* donde las entidades *“se saludan y sonríen pero está completamente desestructurada”* (I043).

El Ministerio Público ha sido ampliamente cuestionado por su labor de veeduría, puesto que hasta la fecha no se ha interpuesto ninguna sanción ante incumplimiento en la asistencia: *“el gobernador que es el presidente es el que menos va, y los entes de control solo producen documentos pero no ha habido acciones concretas...por eso los funcionarios se pasan la norma por la faja, porque en el momento en que sancionen, le abran un disciplinario alguno por la no asistencia a ese espacio yo creo que van a coger escarmiento y van a ir”*, *“en el papel el Gobernador debe asistir, pero en la realidad casi nunca van y yo Secretaría de Gobierno vengo a reemplazar al gobernador, el gobernador ya viene y nunca llega”* (I026).

Más allá de las posibles sanciones, la situación se relaciona estrechamente con una cuestión de voluntad política, independientemente de la hora de llegada del gobernador, para algunos es falta de voluntad”, de reconocimiento y refrendación de la política. Así como en algún momento los concejales apoyan temáticas relacionadas con las víctimas, en otro en el que no están se pierden las iniciativas... *“entonces en un trabajo que tiene logros y picos importantes pero que también tiene retos porque la institucionalidad varía en su representación”* (I036).

Reflejo también de la falta de voluntad política a juicio de otro individuo entrevistado, es la demora en contratar una persona para hacerse cargo del tema de víctimas, así como gestionar recursos financieros, *“llevamos más de cuatro meses y no se cuenta con esta persona...eso es tener una estructura muy débil administrativamente y muy poco recurso humano para atender un tema de tal tamaño”* (I042).

La limitación con respecto a los recursos económicos guarda una estrecha relación con las decisiones que se toman en estos escenarios, *“cualquier toma de decisiones debe ir acompañada de recursos y si tu asistes a un comité te das cuenta que no hay recursos para nada”* (I043) y esta situación ha generado permanentes discusiones por lo general por parte de los representantes de víctimas, además que los entrevistados consideran que es uno de los factores por los cuales las intenciones se quedan en el papel.

En otra dirección para algunos participantes, aparte de las erogaciones presupuestales implícitas, es necesario garantizar por un lado una coordinación interinstitucional para no revictimizar a las personas y por el otro, la formación de funcionarios y la preparación como instituciones para brindar una atención adecuada a las víctimas y esto está contenido en la Ley 1448 de 2011 y en el Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos. Esta idea los motiva a participar en estos espacios, así como el sentir que al hacer parte de instituciones cuya razón de ser es la reparación integral a las víctimas, están en una *“deuda histórica y eso implica dejar de pensar en gastar dinero y cuestionar la legitimidad de las víctimas...debemos empezar a ver el tema con otros lentes, como una política integral que necesita una articulación”*. (I006).

En gran medida, uno de los factores clave para la coordinación interinstitucional está estrechamente relacionado con la participación de las víctimas y así como en algunas oportunidades están empoderadas y realizan acciones de exigibilidad de derechos *“se han parado varias veces del comité y han dicho eso no nos gusta, no estamos de acuerdo, nos sentimos desconocidos y nos levantamos”* (I006), en otras ellos reconocen “estar invisibilizados o dispersos”: *“algunos compañeros no saben dónde están parados, vienen como comité de aplausos, están de acuerdo con todo y participan solo por tener el derecho a pelear”* (I026). El contar con el apoyo de ONG ha contribuido con el desarrollo de conocimientos y habilidades de algunas víctimas y ha “apalancado y legitimado los Comités”. En aquellos municipios donde estas ONG hacen presencia, se

toman decisiones más democráticas, más participativas: *“las organizaciones se sientan tú a tú con el alcalde y las decisiones son discutidas, consultadas y concertadas”* (I006)

Adicional a lo anterior, varias de las personas entrevistadas consideran que *“hay un concepto institucional hacia las víctimas que no es muy positivo”* (I004) y existe una tendencia a *“generalizar de que todas las víctimas son jartas, que siempre andan pidiendo”* (I004). Asimismo, para algunos la condición de “víctima” ejerce una presión psicológica que los condiciona a sentirse inferiores, *“una víctima pide y pide, eso psicológicamente lo hace sentir de menor grado”* (I044).

Estas situaciones desembocan en excusas de los funcionarios públicos para *“sacarle el cuerpo a los diferentes procesos”* (I004) lo que para las víctimas significa desobligo y cumplimiento por formalismo, con la consecuente baja operatividad, desarticulación, reprocesos y revictimización. *“El comité bien no existe o se ha creado de oficio, como un formalismo, un mero requisito”* (I006). *“Hay como setecientos mil espacios en donde vamos y hablamos de todo, son reprocesos, trabajamos siempre lo mismo, no hemos mejorado la articulación”* (I014). La poca operatividad reside también en variables como desorganización del Estado, alta rotación de personal, pérdida de memoria institucional y la dinámica del conflicto en el departamento—vale la pena anotar que ninguno es independiente del otro—.

El primer elemento se refiere al “desorden en el funcionamiento” de las entidades del Estado, el desconocimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos, el poco interés frente al tema y la individualidad en el modo de actuar *“yo hago mi trabajo y procuro hacerlo bien pero no sé si los demás lo harán o no”* (I035). La alta rotación de personal puede evidenciarse en el cambio de Secretarios de Gobierno durante el período analizado (cuatro en total), -por lo general con todo su gabinete- *“algo que nos mata mucho es la continuidad de los funcionarios, contratan una persona que es muy buena persona después llega otra que es muy mal funcionario y cuando ya medio le están cogiendo el hilo salen y toca empezar de cero”* (I041). Esta situación guarda un vínculo con la memoria institucional, al respecto, al indagar en la Secretaría de Gobierno en 2015, tan solo existen actas de algunas reuniones de 2014 y varias personas entrevistadas pese a las solicitudes, nunca las recibieron —“desorden institucional”—.

El desorden, la falta de empeño y la limitación de recursos redundaron en la ausencia de asesoría y asistencia técnica a los municipios, así como en la sensación de incertidumbre de algunas personas, quienes consideran importante incluir a algunos actores adicionales en razón de sus competencias de ley tales como *“los juzgados y la Comisaría de Familia, ellos se dedican a cumplir sus funciones pero no se interesan por participar en diferentes espacios, reuniones y/o encuentros eventuales y quizá es porque nunca han sido informados”* (I004).

En esta misma dirección, existe una inconformidad expresada tanto por las víctimas como por las organizaciones gubernamentales, con respecto a la elaboración de programas desde el nivel central y a cargo de instancias gubernamentales, desconociendo las condiciones del departamento, sin previa concertación ni planeación. Aunado a esto, el nivel de las discusiones e incluso de los mismos programas es *“tan académico, tan alto”* (I004) que dificulta la comprensión por parte de las víctimas.

Como puede apreciarse a lo largo del contenido, por supuesto que se presentaron conflictos *–“en buena proporción por incumplimiento de los compromisos”* (I020)- y cuando esto ocurrió, hubo diversos puntos tenidos en cuenta según lo expresado por los entrevistados:

- Se buscó en lo posible que hubiese consenso, diálogo, que las decisiones fuesen tomadas por unanimidad, *“muy democráticas”* (I032); sin embargo en algunas ocasiones fue necesaria la intervención de mediadores o el asumir la vocería por parte de la gobernación: *“el señor Gobernador tomó la vocería y dijo: ¡listo hagámoslo de esta forma!”* (I035). *“Mediante el diálogo se intentaron resolver las diferencias y en ello también influyó la capacidad de movilización que tiene la gente para hacer las exigencias”* (I010).
- Se intentó discutir en profundidad en el marco de los subcomités y no en esta instancia; *“desde aquí se coordina, se planifica, se toman las mayores decisiones en relación a la política pública porque previamente se ha discutido en los subcomités”* (I020).
- Se trató de que las víctimas se sintieran a gusto, *“hay un buen ambiente para poner a disposición las ofertas de las instituciones para poder a disposición las ofertas de las instituciones para atender a las víctimas, quienes más que ellos que decidan y sientan que el sistema está funcionando y les sirve a ellos”* (I032).
- Se hacían de acuerdo con las responsabilidades y competencias definidas por la norma: *“es muy importante el rol de cada una, si a uno le duele un diente uno se va para el odontólogo, si necesita*

arreglar un zapato va donde el zapatero” (I021), “como toda relación institucional se basa en las competencias institucionales, nosotros interlocutamos en la medida que se necesita articulación y así cada uno aporta desde su entidad” (I034). “Se buscó que la materialización de la política pública se hiciera de manera concertada, o sea que la decisión no sea de unos solo sino de todo un sistema, del SNARIV” (I020). El decidir con base en lo estipulado en la norma favorece las relaciones entre los participantes de acuerdo con lo referido por ellos, ya que manifestaron que al comienzo todos opinaban acerca de las funciones de todos: *“un policía decía cómo se debía atender a un niño con sarampión, es como si el sector salud dijera qué hacer como estrategia militar” (I029)* y ese ha sido para muchos uno de los mayores logros. No obstante, muchos vieron con buena intención el ofrecer sus recursos a las otras entidades.

- Hubo que remitirse a lo que está definido en el reglamento de conformación del Comité para decidir: la mayoría más uno, considerando que los órganos de vigilancia y control solamente tienen voz y no voto porque *“no pueden ser juez y parte al mismo tiempo” (I034)*. El mecanismo de votación de la mayoría más uno, supuso discusiones frente a si se aprobaba “por mayoría simple o mayoría compuesta” (I035); sin embargo, independientemente de la modalidad, consideran que las víctimas no tienen la representatividad suficiente y ello está vinculado con lo definido formalmente en la Ley. La representación de dos víctimas frente a la amplia gama de instituciones asistentes efectivamente supone una enorme diferencia, *“podemos decir que numéricamente las víctimas siempre estarían en desventaja cuando no haya consenso frente a una decisión” (I005)*, vale la pena anotar que generalmente la falta de acuerdo se debe a una posición de las víctimas, quienes manifiestan que *“su participación no es real, porque aunque presenten una objeción todo continúa ejecutándose igual” (I026)*.
- En algunas ocasiones las personas debieron retirarse: “nos sentimos desconocidos y nos levantamos” (I006) y en otras...ceder, *“no todo se puede quedar en la crítica, tiene que haber un punto de encuentro, ceda usted y cedo yo a favor de...porque si no esto se convierte en una pelea desde el punto de vista personal” (I026)* y así fue como efectivamente ocurrió en algunos momentos, el pensar en que “no todo es color de rosa”, en que todos eran caucanos y buscaban un objetivo común ayudó en parte a superar el conflicto.

Un aspecto crucial dentro de la dinámica de toma de decisiones se relaciona con las posiciones de los actores. Para muchos, los radicalismos que existen no dejan avanzar en la toma de decisiones, aseguran que a veces son infundadas, ilógicas o surgen del

desconocimiento “si uno dice que es negro, el otro dice que es blanco y nunca ninguno va a decir que es gris” (I035). Para las víctimas la gran mayoría de funcionarios son “malos funcionarios, tienen poco interés, atienden mal, nunca tienen tiempo” y por esa razón los procesos no quedan articulados en lo local, los temas y en sí los escenarios, “se vuelven paquidérmicos y prima una serie de trámites y burocracia eterna” (I035). Para los funcionarios -desde la óptica de las víctimas-, estas son como “piedras en el zapato”, máxime cuando se han aprendido la ley “al derecho y al revés” y sustentan cada una de las peticiones que realizan lo que ha generado choques.

Si las relaciones con los funcionarios de las instituciones públicas son difíciles, con aquellos que hacen parte de la Agencia Colombiana para la Reintegración y en algunos casos con la Fuerza Pública no son las más cordiales puesto que las víctimas no se piensan compartiendo un escenario con sus victimarios —que en algunos casos se trata de Policía y Ejército-. Los informantes aseguran que “es bien sabido que han habido hechos victimizantes donde han estado comprometidos agentes del estado como los falsos positivos” (I005) y además que consideran que la sociedad aún no está preparada para “abrirles espacios a los desmovilizados...y una es la postura como actor institucional pero otra desde lo cívico” (I014). Ello evidentemente está vinculado con lo que como personas y como organizaciones se piensa sobre el proceso de paz “falta todavía de que la gente crea, la institucionalidad misma crea que en este país es posible un proceso de paz y reconciliación” (I005).

Precisamente por no compartir algunos de los enunciados de la ley, cierto número de víctimas decidió no participar en estos escenarios, considerando que al hacer parte estarían legitimando “decisiones del gobierno que no los recogía”, por lo que prefirieron participar en escenarios no gubernamentales. Desde otra perspectiva, algunos consideraron que debían aprovechar este espacio, por ser uno de los mecanismos para “poder presionar al gobierno” (I026).

Aunque las relaciones entre víctimas e instituciones son difíciles, entre las instituciones se aprecia un ambiente de respeto, de confianza, que incluso prevalece por fuera del escenario e incide en el quehacer diario, dado que basta con llamadas o correos electrónicos para interactuar por encima de la formalidad “nos mantenemos en contacto directo también por fuera de este espacio” (I035).

Finalmente, debido a las divergencias con la Ley, los roces con los funcionarios, la ausencia de consultas previas a las comunidades, el no sentirse representados y concebir al espacio como un mero formalismo, ha llevado a las víctimas a denominar al Comité de Justicia Transicional, como “Comité de Injusticia Transicional” *“Son términos que nos ha tocado darle, porque nos hemos adaptado, existen y ya, no fueron contruidos por nosotros, no fuimos las víctimas quienes los diseñamos... entonces de justicia no hay nada, de injusticia si hay mucho, y estamos muy lejos de que realmente nos reparen” (I026).*

Resultados de política

Como CJT le compete la construcción de los Planes de Acción Territorial -PAT, la elaboración de los planes, programas y proyectos que se establezcan en la ruta, el seguimiento y ajustes que se consideren necesarios siempre y cuando satisfagan las expectativas de las víctimas. Para el caso del departamento, el PAT fue aprobado mediante el Decreto 186 de junio de 2013.

Mesa de Atención Psicosocial

Actores

Los actores que conforman este espacio en su gran mayoría pertenecen son organizaciones no gubernamentales; sin embargo, el liderato es ejercido por la Secretaría Departamental de Salud del Cauca quien contrató al funcionario que se mantuvo cargo de la coordinación.

En este escenario participan representantes de organizaciones de personas desplazadas, integrantes de las mesas municipales, de la mesa departamental de víctimas del desplazamiento y de atención psicosocial, trabajadoras sociales de las diferentes instituciones de salud, de la Secretaría de educación, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Cruz Roja. Asimismo, se encuentran funcionarios de las siguientes organizaciones: Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP-OEA), Pastoral Social, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), Departamento para la Prosperidad Social, Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada (UAO), Defensoría del Pueblo,

Organización Integral para las Migraciones, Comunitar y Tierra de Paz. En algún momento del proceso, la Agencia Colombiana para la Reintegración – ACR acudió a algunos encuentros; sin embargo no fue aceptada por las víctimas, *“se generaron confrontaciones simbólicas” (I019)*, por lo que no pudieron hacer parte del espacio.

Para la gran mayoría, la voz de las organizaciones no gubernamentales que hacen presencia en el departamento y tienen contacto directo con las víctimas era uno de los aspectos más valiosos de este espacio. Sin embargo, algunos representantes de víctimas aseguran que la principal dificultad para su participación radicaba en que no tenían garantías con respecto a transporte o alimentación *“yo vivo muy lejos y cuando venía a la Mesa debía pagar mi transporte, almuerzo y cuatro veces al mes...eso es muy duro” (I026)*. En otro sentido, para otros actores, es importante la vinculación de las instituciones educativas de educación superior pública y privada, porque deben involucrarse en la formación y sensibilización de los profesionales con respecto a la atención psicosocial.

Orígenes del espacio

Durante 2012 se llevaba a cabo el proyecto Inclusión Social con Enfoque Psicosocial - ISEP, liderado por la Pastoral Social mediante un convenio con el Ministerio de Salud. En ese entonces, fue presentado ante las organizaciones civiles convocadas como si *“se tratase del mejor proyecto en atención psicosocial” (I001)* y en el que Curas miembros de la religión católica realizaban actividades. Dado que muchas personas no pertenecen a esta religión o no son practicantes, se enojaron y plantearon que se crease un espacio donde se trabajara el tema psicosocial mediante la articulación de diferentes organizaciones y donde se pudiese *“coordinar la política pública sobre este tema, para delinear las acciones necesarias para atender las emergencias y generar conocimiento sobre atención psicosocial” (I001)*.

Un entrevistado asegura que *“la mesa surgió como el resultado de un conflicto y no de una voluntad institucional” (I001)* y quien asumió la coordinación desde ese primer momento debía intentar “apagar el incendio”; sin embargo un actor considera que más allá de resolver el problema, fue una jugada inteligente de la Secretaría de Salud del Cauca. Como programa, quedó incluido en el plan operativo anual de la institución y hace parte del plan de desarrollo actual

del nivel departamental. En este proceso, la Secretaría de Salud es bien vista, por una parte porque el liderar la mesa para algunos fue sinónimo de sensibilización sobre el tema y por otro lado debido a que la respuesta ante casos de emergencia desde la instauración de la mesa mejoró notablemente.

Otro problema coyuntural que dio origen a este escenario fue, que paralelo a la sanción de la Ley de víctimas, se mencionaba que a todas las víctimas se les debía garantizar atención psicosocial mediante la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI y al respecto existían muchas inquietudes sobre la facturación y atención por parte de los hospitales en los municipios, la crisis del sistema de salud, la baja capacidad de oferta, de respuesta ante emergencias complejas, la participación de las ONG en el proceso, así como discusiones sobre la operación del Programa, contratación de personal, entre otros. Además la EPS a nivel nacional en la cual está vinculada toda la población víctima de conflicto armado tiene amplias dificultades financieras y de operación ampliamente conocidas de las que constantemente se escuchan quejas por parte de las víctimas.

Diversas opiniones de los entrevistados con respecto al PAPSIVI, se resumen en que el Cauca es un departamento en el que se han hecho diversas pruebas piloto pero que se conciben desde el nivel nacional, sin consultas a la comunidad y que al final no reflejan las necesidades reales de las poblaciones. Afirman que se han invertido importantes sumas de dinero para atención psicosocial pero que al preguntarle a las víctimas sobre la superación de su estado emocional *“aún no han podido cerrar ciertas etapas”* (I026), lo que quiere decir que los programas *“no son del todo efectivos”*. Manifiestan además que para ellos *“es un fraude”* dado que sus propuestas como víctimas no fueron tenidas en cuenta y porque la atención estaba planteada para 400 personas, mientras que en Popayán hay más de seis mil familias desplazadas.

A esta idea, agregan que en Colombia, los programas y proyectos se inician etapas de implementación y asistencia técnica aun cuando están en construcción y no obedecen a *“pruebas de ensayo-error en las que sí podría aprenderse...van de atrás hacia adelante”* (I001) y estas situaciones están estrechamente relacionadas con la inexperiencia del Estado frente a la

atención psicosocial *“se trata de un conocimiento que no está dentro del Estado...está por fuera de él”*, por lo que se evidencian constantes presiones por parte de los entes de control, sentencias de la Corte Constitucional, Organismos internacionales y del mismo Gobierno central para dar respuesta a estas necesidades.

Estructura organizativa del espacio

En esta mesa se ejercía una “coordinación horizontal” en donde se permitía la libre participación y se discutían las agendas, los refrigerios, los colores de un plegable, entre otros, bajo el supuesto de que existía un reparto de obligaciones. La situación del someter a consideración temas como “el color del plegable” generó malestar para algunos de los asistentes, quienes se retiraron de estas reuniones al asegurar que estaban perdiendo su tiempo frente a discusiones por nimiedades.

Otra razón que sustentaba el mecanismo de trabajo en red, era porque para la Secretaría de Salud como convocante de la Mesa además de tener poca capacidad operativa, consideraba que las políticas públicas no podían implementarse “a la antigua, sino que se requería de la participación de diferentes sectores, la opinión de quienes hacen atención psicosocial en el departamento, la disponibilidad de recursos, el aterrizaje de propuestas al nivel local, la experiencia del trabajo en el territorio, entre otros.

Descripción y trayectoria del espacio

Una de las propuestas ante el inicio de la operación del Comité de Justicia Transicional departamental fue incluir a la mesa psicosocial como un subcomité y por ello fueron socializadas las actividades ante los miembros y esta situación suscitó dos impresiones que se resumen en las expresiones siguientes: *“bueno, si eso va a quedar en los comités quiere decir que nuestro trabajo ha servido y que va a hacer parte por lo menos de un comité” (016)* y, por otra parte, temen perder el control y les preocupa tener una dinámica de toma de decisiones diferente, encuentros más espaciados y que se generen posibles resistencias ante los cambios.

A medida que transcurrieron los encuentros, vieron necesario constituirse como un espacio horizontal en el que se sumaran sus capacidades y cada vez más eran reconocidos e invitados para hacer propuestas sobre atención a las víctimas. Desde el Ministerio de Salud y Protección Social, fueron llamados para asesorar la constitución de las Mesas psicosociales del departamento de Santander.

Interacciones

La dinámica de reuniones de la mesa de acuerdo con lo expresado por las personas entrevistadas es “ampliamente exhaustiva”, algunos consideran que era similar a “una religión” dado que los encuentros se realizaban cada ocho días en la sala de juntas o en el auditorio de la Secretaría de Salud departamental del Cauca. Algunas personas manifestaban la imposibilidad de asistir a las reuniones, pero dado que se enviaba por correo electrónico el acta de las mismas, muchos daban sus opiniones de manera virtual.

Para algunos, los encuentros con esa periodicidad exigía mucho trabajo y las personas se “desgastaban” dado que respondían a las actividades propias de la organización a la cual pertenecían y a los compromisos que se generaban en la mesa psicosocial. Por esta razón, se propuso en varias oportunidades la instalación de comisiones quincenales de trabajo con reuniones mensuales de seguimiento y la descentralización de la mesa en el territorio.

En los encuentros generalmente se le daba la oportunidad a las diferentes organizaciones para explicar acerca de los proyectos que desarrollaban, discutir sobre las normas y necesidades formativas. *“Tratar de modular y adecuar las normas que llegan del nivel nacional al territorio” (I009)*. La formación se cristalizó en el desarrollo de un diplomado sobre atención a víctimas en materia de salud.

Al indagar acerca de los logros de la Mesa, muchos aseguran que la sola participación de las víctimas se constituyó en un aspecto importante, ya que en este podían expresar sus opiniones libremente. También el poder ejercer cierta presión sobre las instituciones asistentes fue sinónimo de discusiones verdaderas sobre política pública *“la gente participa porque cree que va*

a ganar en relación con los propósitos sustanciales de la atención psicosocial...yo le digo romanticismo” (I001).

El relato de las víctimas asistentes a estos espacios es consistente con la idea planteada de la participación efectiva, el “sentir que han hecho incidencia” con las actividades ejecutadas, lo que los ha llevado a brindar un absoluto respaldo a la continuación de la Mesa, la solicitud de reanudación del espacio mediante medios escritos, reuniones con el Secretario de Salud, quejas y búsqueda de posibles coordinadores.

Por otra parte, otros entrevistados aseguraron que la alta dosis de consulta produjo cambios en el espacio convirtiéndolo en uno netamente “académico, filosófico e intelectual”, con extensas jornadas, pocos resultados y que finalmente no se cumplió con el objetivo de que hubiese una verdadera atención psicosocial en el departamento. *“Se hicieron muchas reuniones, muchísimas reuniones y las víctimas se quedaron esperando...y a ellas no les podíamos llevar, ni las actas, ni los listados de asistencia” (I029).* Algunos aseguran que fueron catorce meses con demasiada planeación pero que esos conocimientos no fueron bajados al usuario ni aplicados en el terreno en donde realmente debía hacerse la atención psicosocial.

En relación con la función de coordinación, algunas personas destacaron la labor de quien desempeñaba este rol al moderar las sesiones de manera ordenada y someter aspectos puntuales para la reflexión: *“El coordinador hizo ese trabajo como con ese amor, interés, con esa capacidad de tener la voluntad de hacer las cosas, de hacerlo en terreno de que no solamente se quedara en el escritorio” (I016),* mientras que otros manifestaron que *“se daban vueltas y vueltas y no se llegaba a nada” (I019),* lo que provocaba que las experiencias de las organizaciones no fuesen aprovechadas y que al divagar permanentemente no se pudiesen establecer acuerdos concretos, lo que se convirtió en una situación expulsora y de desmotivación.

Cuando se presentaban conflictos no solucionados mediante discusiones ni argumentos o se tornaban irrespetuosas, el coordinador de la mesa ejercía una labor de mediación. En algunos momentos *“las víctimas le dijeron cosas muy fuertes a las instituciones y viceversa, las personas no se quedan con nada y cobran las palabras mal dichas” (I001),* ante lo cual se validaban las posiciones para facilitar una visión en conjunto y así definir las intervenciones.

Desde otra perspectiva, uno de los principales obstáculos que se presentó en esta Mesa, se produjo con la renuncia del contratista y tras la salida, estuvo la vacante cerrada durante mucho tiempo. *“Lo que veo es que muchos procesos terminan siendo personalistas y cuando no están, no hay dolientes que sigan el proceso” (I012)*, por ello no tiene sentido que se realicen reuniones aisladas, sino que todo quede enmarcado dentro de estrategias y políticas aterrizadas a lo local. Con respecto al cargo, posteriormente dos personas intentaron retomar la batuta de la mesa, con el apoyo de la organización que dio origen al escenario, pero al parecer no encontraron el eco y no lograron ganar la confianza de las víctimas que era un punto a favor por el que era reconocido el contratista inicial.

En ese orden de ideas, con respecto a las relaciones que se establecieron entre los actores participantes, existe un consenso frente a que se trataba de un ambiente de respeto, donde se habían instaurado lazos de amistad y confianza, *“es un espacio de trabajo donde nos hemos visto la cara cada ocho días durante dos años, las personas han tenido sus hijos, se tienen contactos...es un espacio de compañerismo y eso les ha permitido acortar lazos entre víctimas e instituciones del Estado” (I001)*.

Reconocen que las personas son protagonistas y que la confianza les permite expresarse libremente, reírse y compartir por fuera de las reuniones “un tinto, dos despedidas, un plato de nochebuena” y a juicio de un entrevistado eso genera reconocimiento social, familiaridad, sentimientos de solidaridad y se constituye en un verdadero trabajo en red, *“hay que juntarse para aspirar a lo mismo y confiar en que lo que va a suceder es mejor que si cada uno estuviera sufriendo solo” (I001)*. Máxime ante emergencias se evidenciaba la coordinación mediante la suma de esfuerzos para la llegada y atención en el terreno, la actuación de acuerdo con las competencias y capacidades, coordinado desde la Secretaría de Salud del departamento.

Otro aspecto a considerar es que como escenario, para algunos se trataba de una “expresión única en el país” (I036) y que dio origen a procesos similares en otras zonas, pero que no pudo mantenerse en pie y ello reside en la dificultad como estructura pública y en dejar como cabeza del espacio a una persona vinculada mediante la modalidad de contratación –situación que es reconocida por la entidad contratante y que influyó en la pérdida de confianza y legitimidad del espacio y la institución-. Asimismo, otros rescatan las actividades que se hicieron desde este espacio como sinónimo de incidencia en políticas públicas.

En contraste con lo mencionado, otras personas aseguraron que fue un escenario que se “volvió paquidérmico” (I022), interfería con las agendas propias y terminó siendo una formalidad por cumplir con las actividades de la Secretaría de Salud e incluso generó sentimientos de *“suplantación de las actividades del Estado”* (I022). Por otra parte, entrevistados manifestaron que hizo falta la sistematización de las acciones, el diseño de un reglamento interno, de un plan de trabajo y el seguimiento a compromisos adquiridos.

Otras opiniones sobre el espacio indican que no tuvo un enfoque diferencial, *“no se consideraron las estrategias culturales, experiencias, entender la conexión con la Madre Tierra, sino que se piensa que la solución está en aplicar formatos y entrevistas”* (I040). La persona entrevistada asistió con la expectativa de encontrar complementariedad de sus acciones y más elementos para construir rutas de atención, pero afirmó que encontró que al darse cuenta que debía dar línea de lo que debía hacerse en atención psicosocial decidió no regresar.

En este sentido, otras personas coincidieron en que el enfoque diferencial “es otra pata que le nace al gato”, resaltan los avances en atención psicosocial de las comunidades indígenas sobre todo en el Norte del Cauca y aseguran que hay pocos avances desde este espacio.

Resultados de política

Dentro de los resultados de este espacio se menciona lo relacionado con la gestión del conocimiento mediante el diseño de instrumentos de detección de no atención y seguimiento a víctimas, los aportes sobre cómo hacer atención psicosocial dentro de la atención primaria en salud, el seguimiento a entidades responsables como EPS e IPS, entre otros.

El aspecto más recordado por la gran mayoría de entrevistados fue la reunión en la que participaron entes de control, para hacer exigible lo definido en la Ley 1448 sobre atención psicosocial a víctimas, en el que hubo intercambio de versiones sobre la atención de acuerdo con la posición de víctima o institucionalidad y se les dieron plazo a las instituciones de salud para realizar sus respectivas adecuaciones y, finalmente comprometerse a no generar revictimización y empoderarse al respecto. En esa línea se realizó la estrategia de

capacitación a todos los psicólogos y trabajadores sociales del departamento sobre atención psicosocial en la modalidad de multiplicadores.

Una de las conclusiones del diplomado fue la necesidad de implementar una red de salud mental a nivel departamental y de la que hacen parte Secretaría de Salud departamental, Procuraduría, Contraloría, Defensoría en la que actualmente se trabaja en la asistencia a la red de prestación de servicios, sobre contratación, sensibilización de actores, entre otros.

Todas las discusiones que se llevaron a cabo en la Mesa –con la presencia de delegados por parte del Ministerio-, redundaron en aportes al PAPSIVI, al plan operativo anual de la Secretaría de Salud departamental y finalmente quedaron incluidos en el Plan de desarrollo 2012-2015. Estas circunstancias llevaron a que los miembros de la Mesa fuesen reconocidos en el territorio e invitados a participar en otros escenarios para trabajar en red en pro de las víctimas.

Finalmente, como propuesta antes de la renuncia del contratista, se planteó regionalizar las mesas para que así las propuestas sean discutidas en lo local, tengan un asidero real y estén soportadas socialmente para su implementación, *“que el PAPSIVI sea de pipián o de chontaduro”* (1001).

7.2 ANÁLISIS POR IDEAS FUERZA

Para el análisis se agruparon los hallazgos bajo cinco ideas fuerza, que si bien serán desarrolladas de manera individual, no significa que sean excluyentes, por el contrario están interconectadas y para algunos casos existen delgados puntos de corte entre una y otra idea fuerza pero se separarán para efectos de facilitar la comprensión del lector. Por esta misma razón, algunos aspectos serán retomados y/o ampliados a lo largo del documento.

La pretensión entonces de las ideas fuerza es poner en diálogo los relatos de los entrevistados, la interpretación de la investigadora y algunos hallazgos de la literatura (análisis de contenido). Aunque principalmente se hace referencia a lo consignado en el estado del arte y marco teórico, se hace alusión a conceptos propuestos por diversos independientemente de la corriente o escuela a la cual pertenezcan.

Las decisiones, las políticas y la Salud Pública

Nos encontramos en un país donde aún no cesa el conflicto y estamos hablando de paz y justicia transicional. Ha sido la intención de poner fin a la violencia por conflicto armado el motor para el desarrollo de nuevas organizaciones, participación, escenarios y toma de decisiones. Más allá de las consecuencias de la violencia (afectaciones físicas, psicológicas, colectivas, económicas, etc.), surge la necesidad de articularse con otras disciplinas –como las ciencias sociales– para aportar en la solución y/o mitigación de este problema de Salud Pública.

Bajo estas premisas, los actores se han agrupado en el Cauca, conscientes de la importancia de brindar atención psicosocial para mitigar los efectos del conflicto armado sobre las personas y los grupos, además bajo el entendido de que la reparación integral no es solo garantizar el acceso a vivienda y educación, sino también mantener y/o mejorar los niveles de salud de los individuos.

Ayala (96), afirma que aunque es considerado el principal problema de Salud Pública, el desarrollo investigativo sobre violencia y salud es precario, aislado e insuficiente y solo ha sido analizado desde el enfoque biomédico a pesar de su complejidad, por lo que se requiere “echar mano” de aproximaciones conceptuales y metodológicas de las ciencias sociales y humanas. Tal aseveración pudo ser comprobada cuando se construyó el estado del arte de la presente investigación en el que no fueron encontrados estudios que abordasen políticas públicas sobre violencia desde la perspectiva de los actores.

En un país sediento de paz, reconciliación y reparación, la labor de las diferentes ocupaciones debería reorientarse y pensarse en términos de construcciones sociales en aras de disminuir la inequidad y procurar el buen vivir. La reorientación en los servicios de salud no es algo nuevo, su propuesta se remonta a la Declaración de Alma Ata en 1986 con el propósito de alcanzar Salud para todos en el año 2.000, pensando la salud como la fuente de riqueza de la vida cotidiana y que por lo tanto requiere de capacidades personales y recursos sociales. En este sentido y con la transformación estructural de las organizaciones, se crearon estrategias de duplas psicojurídicas en la atención, equipos móviles que asistieron a las víctimas en el momento de las emergencias y se evidenció el despliegue de un sinnúmero de recursos ante situaciones coyunturales, situación observada en ambos escenarios.

Un país en guerra no puede proporcionar a una comunidad los medios necesarios para mejorar y mantener niveles favorables de salud, dado que los factores políticos, sociales, económicos, culturales, de medio ambiente, entre otros pueden intervenir en favor o detrimento de la misma y alcanzar estos niveles, implica la satisfacción de necesidades y aspiraciones individuales y adaptarse al medio ambiente, por lo que quizá la violencia es una institución que ha moldeado nuestras formas de pensar, vivir e interactuar.

Del mismo modo, el entorno como sistema de seguridad social en Colombia atraviesa diversas dificultades que no son exclusivas para la población víctima pero que si contribuyen a la revictimización y han generado desencuentros permanentes con la EPS a la cual se encontraban afiliada, incluso fueron citadas mediante un ejercicio con la presencia del

Ministerio Público para rendir cuentas sobre la atención, que muchos aseguran se convirtió en un elemento culmen o hito de la Mesa Psicosocial.

Particularmente en el tema de salud pública, el estudio de Oyola y cols. (97) sobre determinantes sociales y violencia en Perú -que se ajusta al contexto caucano- evidenció que existen grandes limitaciones de infraestructura, recurso humano y logístico que le impiden al sector salud desde los servicios locales abordar los problemas derivados del conflicto armado, lo que coincide con lo encontrado en este estudio. Además, otro hallazgo es la labor del Estado frente a la investigación e implementación de políticas y no la simple recepción de víctimas; sin embargo, el alto volumen de personas afectadas supera la capacidad institucional a nivel departamental por lo que no se ha podido avanzar hacia esta meta.

Este mismo autor encuentra que el desarrollo de programas de base comunitaria que fomenten el empoderamiento y aprovechamiento de saberes locales constituye un factor de éxito para hacerle frente al tema, por lo que sería pertinente aplicar estas estrategias con el apoyo de población afro e indígena, así como fortalecer la operación de los escenarios desde los territorios municipales mediante la descentralización o el mejoramiento de las dinámicas.

Se debe considerar desde los determinantes sociales que “los más pobres sufren más la violencia” y ello en relación con las “quince “trampas”⁵ que impiden a las familias pobres mejorar su situación. Aspectos como las condiciones geográficas, el desplazamiento forzado y la criminalidad-violencia, contribuyen a las condiciones precarias de habitabilidad, la conformación de cinturones de miseria, restricciones en el acceso a la educación y prolongación del empobrecimiento.

En ese orden de ideas, si bien no es posible la paz sin reconciliación, justicia y reparación, tampoco es posible la paz sin agua potable, vías de acceso, educación por lo que un buen número de proyectos se han dedicado al saneamiento ambiental y el desarrollo de comportamientos seguros en emergencia. La salud-enfermedad pues, no corresponde a una

⁵ Texto de Misión de la Pobreza. Dentro de estas trampas se mencionan el trabajo infantil, el analfabetismo, el capital de trabajo, el no aseguramiento, el acceso a la información, la desnutrición-enfermedad, la demografía, el uso de tierras, la identificación como ciudadano, las condiciones geográficas, la trampa fiscal, ambiental, de baja calificación, el desplazamiento forzado y la criminalidad-violencia...todas conectas entre sí. (119)

categoría científica sino que incursiona en lo político y social (el poder) (98), por lo que requiere de la articulación de sectores, recursos, disciplinas, esfuerzo, respaldo, sinergia sostenida y coherente planificación-acción (99). De este modo, los salubristas públicos deberían ser intermediarios de la política (100), ejercer abogacía o “defensa pública de la salud para el logro de políticas que creen ambientes saludables y seguros y, condiciones favorables para la salud y el bienestar” (101), de tal manera que brinden soporte social para vivir más sanamente. Por supuesto que los escenarios para la acción serían en buena medida los dos analizados.

Dentro de las herramientas que deben considerarse para llevar a cabo la abogacía y la intermediación de políticas, se encuentra la Atención Primaria en Salud, desde la cual se deberá fomentar la participación comunitaria, movilización social (formación de redes, el actor como sujeto), el empoderamiento (proceso educativo, decisiones informadas), el involucramiento de las escuelas, los hogares, la reorientación de servicios sanitarios. Las víctimas deben conocer sus derechos y convertirse en multiplicadoras, por lo cual se debe fomentar el desarrollo organizativo como Mesas de víctimas.

Acorde con Navarro en su aproximación al concepto de Salud Pública, se requiere mirar más allá del iceberg, más allá del volumen de desplazados y víctimas, implica que el sistema de salud y en general las organizaciones estatales cuya responsabilidad es trabajar en pro de las víctimas, se “empapen”, salgan a la comunidad, reconozcan los elementos culturales, políticos, sociales y se articulen para diseñar e implementar políticas reales que le apunten a la mitigación de las causas y consecuencias del conflicto.

Franco (102), nos invita a reflexionar frente a la responsabilidad como salubristas públicos en este entramado de decisiones, a la necesidad de incluir nuevas disciplinas así como la articulación de diversos sectores para el diseño y ejecución políticas públicas que es la razón de ser de los dos espacios analizados. Ayala (96), señala que los profesionales de la salud tenemos una responsabilidad histórica ante el problema de la violencia que nos obliga a interactuar con individuos, comunidades, superando la concepción biomédica y la práctica clínica y nos debe convocar a hacer parte de los escenarios, procesos de decisión y a la

elaboración de intervenciones en salud pública que permitan alcanzar niveles adecuados de salud en un territorio en paz.

7.2.1 INFLUENCIA DEL CONTEXTO SOBRE LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

En esta idea fuerza se han considerado tres aspectos que obedecen en primer lugar, a la violencia con sus consecuencias subyacentes y a la dinámica tanto político institucional como político social que serán abordadas en el análisis. La dinámica político institucional hace referencia al contexto nacional e internacional, las agendas públicas, la normatividad, la construcción de políticas bajo la óptica centro-periferia y la operación de la administración pública local, entre lo que se incluyen los mecanismos de contratación de funcionarios públicos, la ejecución de proyectos mediante operadores y las prioridades de los gobernantes.

Por último, la dinámica política social hace referencia a las demandas y/o movilizaciones ciudadanas como mecanismos de presión que se producen ante la inconformidad con el Estado como garante de derechos y finalmente, las motivaciones e intereses de las organizaciones y demás fuerzas vivas del departamento, que inciden en la toma de decisiones de política pública.

Conforme lo descrito en el estado del arte, la totalidad de los autores tuvieron en cuenta el contexto, de hecho, este fue uno de los factores que motivó el desarrollo de los estudios, por lo que es pertinente considerar el entorno en el análisis de las políticas por su repercusión sobre los demás componentes del arreglo político.

La influencia de la violencia por conflicto armado

Una de las situaciones que más ejerció influencia sobre las decisiones en este estudio particular en el Cauca fue la violencia asociada al conflicto armado. Las afectaciones se dieron sobre las dinámicas de los escenarios, formas de interacción, imaginarios, recursos de los actores y resultados de política.

Si bien la violencia es una situación crónica en el país (103), el departamento del Cauca ha sido uno de los más afectados, lo que además de un importante número de víctimas ha traído consigo la presencia de organizaciones no gubernamentales y la necesidad de reglamentar jurídicamente acciones para mitigar dichas consecuencias. Estos factores constituyeron los motores para el desarrollo de escenarios en los que se pretendía materializar el cómo brindar atención psicosocial e implementar la política pública de víctimas, es decir hicieron parte del origen de la Mesa de atención psicosocial y el Comité de Justicia transicional.

Más allá de la creación de los escenarios, las mismas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, fueron fundadas o modificadas para dar respuesta a la necesidad imperiosa de atender a las víctimas así como cumplir lo descrito en la Ley, en un territorio donde aunque se hablaba de paz, el conflicto aún no cesaba y las emergencias eran bastante frecuentes, más aún, muchas de las organizaciones habían sufrido el asesinato de líderes, las cuales hoy por hoy ven improbable su existencia en un país en paz (algunos pese a que la desean la ven inalcanzable). La presencia de ONG y organizaciones sociales en un territorio siguen una lógica de mercado: oferta-demanda, la ocurrencia de hechos victimizantes ha dado cabida a la ejecución de proyectos a cargo de estos actores.

En cuanto a la influencia del entorno sobre los recursos, las organizaciones debieron desplazarse a las zonas de las emergencias –que por lo general no ocurrían en zonas urbanas ni cercanas a la capital, lo que incrementaba los costos- y en ocasiones debieron quedarse más tiempo de lo planeado o modificar sus estrategias y radio de operación. En relación con la movilización dentro de los territorios, las organizaciones no gubernamentales (Médicos sin Fronteras, Tierra de Paz, Red Francisco Isaías Cifuentes, etc.) gozaban de reconocimiento en el terreno ya que la ejecución de los proyectos les representaba acciones en zona y los obligaba a interactuar con la comunidad, mientras que para las entidades del Estado no era fácil moverse ni ingresar a estos lugares (Fiscalía, Unidad de Víctimas, Unidad de Tierras, entre otros).

En esta misma línea, las ONG contaban con información inmediata o en tiempo real de las emergencias y se desplazaban a la zona, mientras que las organizaciones del Estado debían

iniciar largos trámites para acceder a recursos y poder desplazarse por lo que su llegada a la zona se producía en ocasiones cuando ya se había brindado la atención inicial, lo que repercutía también sobre el reconocimiento del que eran acreedoras estas organizaciones. En muchas situaciones de emergencia las ONG recibían imágenes y/o denuncias en tiempo real, al igual que tenían privilegios para ingresar a las zonas, incluso eran buscadas por las comunidades para la mediación con la Fuerza Pública o para la liberación de personas secuestradas.

No obstante, la situación anterior se vio más acentuada en el Comité de Justicia Transicional debido a que su conformación era netamente estatal, por el contrario desde la Mesa psicosocial con el apalancamiento de las ONG, la coordinación y el trabajo en equipo, se logró reducir el tiempo de respuesta al intercambiar recursos o apoyar al líder de la Mesa para desplazarse e iniciar las actividades de atención psicosocial.

En este sentido, las interacciones e instituciones también se vieron condicionadas por el entorno de violencia. Acorde con Scharpf, hubo relación bidireccional entre las diferentes dimensiones de la red de políticas: macro, meso y micro. Desde el nivel macro (entorno de violencia) existe una relación hacia las percepciones que tienen los actores (micro), pasando por los arreglos que crean entre los actores y son discutidos básicamente en los escenarios analizados; a su vez, lo micro puede incidir en lo macro al modificar reglas formales. En el caso de los espacios no analizados se propuso la inclusión del comité de ética en la Mesa de víctimas, se replicaron modelos de educación en el riesgo de minas a nivel nacional y particularmente la Mesa psicosocial fue modelo para ser implementada en otras partes del país y asesoró al Ministerio para la implementación del Plan de Atención Psicosocial y salud integral a víctimas-PAPSIVI.

A partir de las frecuentes emergencias y dado que por lo regular las personas a cargo siempre eran las mismas, se empezaron a crear lazos de confianza y comunicación informal entre los actores, permitiendo el intercambio de otros recursos y creando alianzas estratégicas; sin embargo esto será analizado en profundidad posteriormente.

Las emergencias obligaron a realizar sesiones extraordinarias de los comités para decidir acerca de las medidas de atención inmediatas, por lo que se destinó poco tiempo para diseñar estrategias a mediano y largo plazo y los Planes de Acción Territorial – PAT no tuvieron mayor trascendencia sobre los resultados de políticas, además fueron ampliamente criticados por las víctimas. Además de las reuniones extraordinarias, algunos funcionarios no asistieron a los Comités por encontrarse atendiendo emergencias y ello dilató los procesos de toma de decisión como será ampliado. Esta situación afectó en mayor medida al Comité de Justicia transicional.

La influencia de la dinámica político-institucional

La dinámica político-institucional incentivó y limitó la inserción de actores en los escenarios. Factores como la delegación, pérdida de memoria institucional y dinámicas de los escenarios desmotivaron la participación, mientras que el interés por reconocer al otro, garantizar el goce efectivo de derechos y colocar temas en la agenda pública fueron elementos que incentivaron el ingreso y la permanencia en los espacios.

El período de estudio coincidió con las negociaciones de paz en La Habana, las cuales tuvieron un efecto positivo al menguar los hechos victimizantes en el Cauca, incluir en las agendas locales temas de paz y post-conflicto así como actores no gubernamentales. Hernández (30), reconoce que ninguna política puede ser ajena al contexto, ya que en cierta medida este delimita la forma mediante la cual se logran consensos o no entre actores políticos y sociales frente a las respuestas a los problemas públicos.

Aterrizado al estudio en el Cauca, los mecanismos de resolución de conflictos en ambos espacios, tuvo como común denominador a la violencia interpersonal, cada participante con sus intereses, creencias, sentimientos... la gran mayoría de discusiones se tornaban acaloradas e irrespetuosas al punto que requirieron mediadores. Existieron prejuicios sobre el otro, donde los funcionarios públicos representaban ineficiencia y cuotas burocráticas y las víctimas estaban en una posición de subordinación constante.

En la Mesa no existió reglamento interno y aunque en el Comité si estaba escrito, pocas veces fue acatado, lo que contribuyó al desorden, pérdida de confianza en los escenarios, desmotivación o formalismo. En este sentido también, los planes formulados tuvieron recursos asignados y por ende no fueron ejecutados y las víctimas aseguraron fueron socializados más no contruidos colectivamente. Del mismo modo las actas y listas de asistencia aunque para algunos fue indicador de articulación, no fue suficiente para reparar a las víctimas.

Particularmente en el Comité de Justicia transicional el elemento “delegación” fue un aspecto considerado como importante, bien porque se producían discusiones sin sentido sobre la asistencia, eran reflejo del incumplimiento de la norma y del poco control social, así como suponían reprocesos al interior de las instituciones, ya que hasta tanto no contar con el aval de los directores de las entidades no podía darse vía libre a algunas actividades. No obstante en algunas reuniones, cuando los Secretarios de Gobierno estuvieron a cargo de la Gobernación, los asistentes afirmaron mayor celeridad en el cumplimiento de las acciones definidas.

Esta situación de delegación no fue aplicable a la Mesa psicosocial, por tratarse de un espacio abierto donde las decisiones no involucraban asignación de recursos o personal. Si bien la modalidad señalada para la toma de decisiones era mediante el consenso, al no llegar a este se recurrió a la votación por mayoría simple -como lo señala la norma- donde se satisficieron los intereses de las entidades del gobierno y no las de las víctimas, por lo que estas le denominaban “Comité de Injusticia Transicional”, en este sentido el mismo nombre generaba tensiones, pesimismo e indiferencia, recalando así el condicionamiento impuesto por las instituciones sobre los modos de interacción entre los actores.

De acuerdo con Scharpf los individuos a pesar de estar condicionados por las instituciones, no seguían reglas de manera automática (institucionalismo centrado en actores) (61), ello los llevó a modificar el decreto de conformación para incluir nuevos participantes y reformular el proceso de aprobación del Plan de Acción Territorial (Comité de justicia transicional), al igual que a construir y reformular colectivamente agendas y documentos (Mesa Psicosocial).

A manera de conclusión, Roth cita a Sabatier (29), último quien plantea que los factores de la dinámica política institucional afectaron la formulación de políticas, como se mencionó anteriormente, los planes no fueron lo suficientemente relevantes y la labor de la Mesa psicosocial estuvo detenida por alrededor de un año ante la desvinculación del contratista, además la alta rotación de personal influyó en los pobres resultados. En este orden de ideas es necesario el trabajo coordinado, la inclusión de fuerzas vivas, planeación conjunta, articulación y desarrollo de enfoques diferenciales que permitan en estos escenarios de pesos y contrapesos *“trabajar por la solución política del conflicto interno, promover la resolución pacífica de conflictos y el respeto por los derechos humanos en la búsqueda de una sociedad solidaria, participativa, incluyente y en paz”*. Plan de Desarrollo Cauca todas las oportunidades 2012-2015.

La influencia de la dinámica social

En este apartado principalmente se intenta explicar acerca de cómo las demandas ciudadanas con las consecuentes movilizaciones llegan a convertirse en elementos de presión para incluir temas en la agenda pública y a la vez, representan intereses de la sociedad civil. La presencia de ONG en el Cauca guardó relación con la coyuntura de violencia que motivó el desarrollo de ciertos proyectos en las zonas. El estar en los territorios y realizar labores les generó reconocimiento y legitimidad a las ONG, se convirtieron en asesores de las administraciones locales e interlocutores-mediadores entre víctimas-funcionarios públicos y movilizaron recursos para la atención y capacitación a la población afectada por el conflicto, incluso convirtiéndose en controladores y ejecutores de las políticas públicas.

En su gran mayoría, las organizaciones que hicieron parte de la Mesa Psicosocial fueron las no gubernamentales, mientras que en el Comité de Justicia transicional no fueron permanentes o lo hacían en menor grado, por ello el primer escenario por lo regular realizaba discusiones, presentaba avances de los proyectos y trabajaba sobre documentos con las ONG mientras que en el segundo espacio el apoyo consistió en la organización de las dinámicas de las sesiones principalmente.

Las principales actividades de las ONG fueron la movilización, el lobby político, la realización de eventos académicos, entre otros. Para estas, la participación en los escenarios es vista como importantes ejercicios de gobernabilidad e inclusión, mientras que para otros actores (Secretarías de la Gobernación) contribuye al mantenimiento de la debilidad institucional; sin embargo la tesis de proveer una dirección abierta y flexible por parte del gobierno en su papel orientador, en conjunto con una sociedad civil participativa que le apunte a la construcción de capacidades institucionales, capital social, descentralización y redes va en la misma vía de lo propuesto por Lasagna (104).

López (105) refiere que la interacción entre organizaciones, individuos e instituciones, junto con la obligatoriedad de las normas, son las que determinan el sentido del cambio institucional. Predominantemente los cambios normativos obligaron a la articulación de los actores, creación de escenarios y constituyeron una de las principales instituciones para el presente estudio.

Retomando lo relacionado sobre el control sobre la ejecución de las políticas, esta situación fue manifestada ante el desarrollo del Programa de Atención Psicosocial y Atención Integral a Víctimas – PAPSIVI, en el que la Secretaría de Salud manifestó su preocupación y se planteó fortalecer los equipos internos y no entregar de nuevo el dinero a los operadores, además ONG como IRD estuvieron a cargo de la ejecución de la totalidad de acciones del Plan de Acción Territorial al menos en el nivel del municipio de Popayán.

Vélez también cita a Archila (105), señalando que si bien los movimientos sociales no constituyen agentes privilegiados, han sido dinamizadores de propuestas de cambio, registran rupturas políticas, movilizan recursos políticos y sociales en distintas geografías. Desde la Unidad de Víctimas y Tierras se reconocieron mejores desarrollos de las dinámicas de los Comités de Justicia transicional en aquellos municipios donde hacían presencia las organizaciones sociales, al motivar la participación, discusión, consenso y en sí la creación de los mismos.

Finalmente se debe reconocer que la violencia, los cambios de las agendas internacional, nacional y local, los imaginarios, motivaciones, las reglas formales, la interacción entre actores público-privados influyó sobre la toma de decisiones y los resultados de política en los escenarios analizados.

7.2.2 RECURSOS DE ESPACIO: LA INFLUENCIA SOBRE LA TOMA DE DECISIONES

Los espacios están constituidos por actores, quienes se caracterizan por poseer recursos, preferencias, capacidades, entre otros. Para el caso particular se identificaron los siguientes recursos: la naturaleza (público-privada), económicos, normativos, políticos (capacidad de incidencia y agencia), información, red de contactos y capital social los cuales serán desarrollados.

Recursos de la naturaleza (pública o privada) y económicos

En el presente estudio se encontró que existió una ventaja en relación con la naturaleza (pública o privada) del actor, siendo favorecidas las organizaciones privadas por contar con recursos económicos y humanos disponibles, diferentes modalidades de contratación de personal, capacidad de desplazamiento en el territorio, gran credibilidad y legitimidad entre las comunidades. Esto coincide con lo que plantea Salamon (106) cuando afirma que el protagonismo de la sociedad civil global (organizaciones civiles, sociales, fundaciones) se produjo posterior al desencanto hacia el Estado, al resultar cercanas y confiables y les ha permitido posicionarse como un actor eficaz en resolver las demandas ciudadanas. Esto pudo verse reflejado en el estudio llevado a cabo en el Cauca donde esta sociedad civil global ha cobrado una especial relevancia, fueron vistas como dinamizadoras, mediadoras, con experiencia, recursos y protectoras de las víctimas, especialmente algunas de ellas están conformadas por sectores indígenas, comunidades afro y campesinas, tradicionalmente marginadas de los escenarios políticos, lo que incrementa el respaldo y la representación.

Con respecto a los recursos, muchas ONG (OIM, IRD) cubrieron los gastos de desplazamiento, incentivos y logística de encuentros de las víctimas, aspectos que fueron vistos como ofertas atractivas para las víctimas y a su vez como suplantación del Estado (Secretaría de Salud, de Gobierno), lo que perpetuó la debilidad institucional, desconfianza hacia los servidores públicos y generó inconformidad entre las víctimas al punto de considerarlo como “poca voluntad política” e incumplimiento de la ley.

Una situación estrechamente relacionada con los recursos tiene que ver con las modalidades de contratación de recurso humano en el sector público, puesto que las órdenes de prestación de servicios implicaron períodos de ausencia-inactividad de los espacios, pérdida de memoria institucional, reprocesos y retrocesos. Al indagar sobre la historia y trayectoria de la Mesa psicosocial se encuentran actas y relatorías elaboradas por el coordinador y sobre el Comité solo hay algunos documentos de la vigencia del último semestre de 2014 (pérdida de memoria institucional), además de que cada vez que ingresaba un nuevo funcionario debía empaparse sin empalme de lo que había ocurrido hasta el momento en los escenarios, cambiando incluso las estrategias definidas (reprocesos y retrocesos).

Por otra parte, la debilidad institucional fue un patrón que pudo corroborarse en ambos escenarios, el cambio de cuatro secretarios de gobierno y la búsqueda de una persona que asumiese la coordinación de la Mesa por más de un año son claros ejemplos. En relación con lo anterior, el informe de desarrollo humano de Jalisco 2009 (107), señala que la nula profesionalización de los funcionarios estatales y los puestos que son otorgados sin concursos de méritos son prácticas que conllevan a la baja institucionalización de rutinas gubernamentales, servicios poco atractivos para los profesionales sin conexiones políticas, pérdida de memoria institucional y poca confianza ciudadana en la función pública, lo que pudo corroborarse en ambos escenarios de estudio.

La debilidad institucional también obligó a contratar de manera legal y legítima los servicios con operadores externos que llevan a cabo acciones del gobierno, y aunque para Zurbriggen (108) esto fue sinónimo de clientelismo político, en las relaciones encontradas en el estudio en el Cauca, se trató de mutuos beneficios, intercambio de información, búsqueda de la paz

conjunta, reconocimiento de la labor del otro y mecanismos para garantizar la participación; no obstante personas entrevistadas cuestionaron desde el punto de vista ético tal contratación.

En esta lógica, en el Cauca, se reproduce una desconfianza incorporada y transmitida de generación en generación hacia las instituciones del Estado, como sinónimo de ineficiencia, politiquería, clientelismo y deshonestidad fundamentada en la desprotección hacia la ciudadanía. Esto concuerda con la Encuesta de cultura política realizada en 2008 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE en la que se mostró que la desconfianza en las instituciones públicas era una limitante de la participación ciudadana (109).

La desconfianza provino tanto de parte de las víctimas como de ONG, puesto que entre las entidades del Estado por lo regular se evidenció respaldo entre sí con respecto a la garantía de derechos, fruto del compartir en las diferentes reuniones y reconocer la igualdad de condiciones. Este sentimiento también incluyó los procesos de negociación del conflicto que han tenido diferentes desenlaces y que podrían llegar a ser institucionalizados. Al inicio de la conformación del Comité de justicia transicional existió escepticismo frente a la voluntad política y además recelo por parte de las Secretarías de la Gobernación –las que debían adaptar sus funciones y destinar recursos- hacia aquellas organizaciones creadas exclusivamente para la atención de víctimas (Ley 1448 de 2011).

Al indagar frente a las razones de la desconfianza se señalaron el incumplimiento de lo reglamentado en la ley, los múltiples trámites innecesarios, las actitudes por parte de los funcionarios públicos (desconocimiento, altivez, desinterés -revictimización) y hasta el “racismo institucional⁶ en la Costa Pacífica caucana”. Todo esto configuró escenarios de tensión y conflicto reiterativo, lo cual puso en riesgo la gobernabilidad y capacidad de incidencia de estos espacios en las decisiones y gestión de las políticas, coincidiendo así con

⁶ Maya (2009) define este racismo como “una forma de violencia metapolítica de Estado dinámicamente simbólica, la cual ha estructurado en la larga duración un sistema de valores que discrimina, diferencia y excluye mediante las estrategias ideológicas de la invisibilidad, el ocultamiento, la negación, la omisión y la estereotipia” (130).

lo afirmado por Cueto (110) con respecto a que las actitudes condicionan las relaciones entre los ciudadanos y el poder político.

La situación mencionada en el párrafo anterior estuvo más marcada en el Comité de Justicia transicional, tanto con las entidades en general como con la Comisión de Seguimiento al efectuar poco control y no imponer sanciones ante la delegación de funcionarios. Con respecto a la Mesa psicosocial, a pesar de que esta estuvo liderada por una dependencia de la gobernación, el trato recibido por parte del coordinador y la dinámica de la Mesa en cuanto al nivel de consulta para con las víctimas –acorde con lo señalado- favoreció la confianza en esta organización. Esto deja ver que es posible cambiar el arreglo institucional al modificar actitudes, imaginarios –como la subordinación de las víctimas y la ineficiencia de los funcionarios-, reglas, generar espacios de participación, entre otros. Esto incide en las transformaciones de las preferencias de los actores, así como en factores que motivan la participación en los escenarios.

Campo y Herazo (111) aseguran que existe un esquema estigma-discriminación cuyo paso intermedio es la generación de estereotipos y prejuicios y, se cierra con la materialización del estigma en comportamientos individuales o sociales, promoviendo la segregación social y vulneración de derechos. El contar con espacios abiertos que fomenten la participación como ocurrió con la Mesa psicosocial, limitando la flexibilidad de las agendas, con productos tangibles, reglas definidas, regulación en la participación, entre otros, incrementa la credibilidad y legitimidad de los espacios.

Recursos normativos

Los recursos normativos se refieren a las Leyes, Resoluciones, Planes, Protocolos, Programas, Convenios, Tratados del orden internacional, nacional y local, que guían el quehacer de las organizaciones y dan sustento a las actividades que realizan. Estas reglas formales se constituyeron en la brújula para el desarrollo de actividades de actores públicos y privados, principalmente la Ley de Víctimas rigió lo relacionado con ambos espacios analizados.

El recurso normativo se impuso sobre los demás recursos y a pesar de que orientó las acciones-competencias de los actores, no significó la operatividad de los escenarios ni la obtención de los resultados esperados. Al respecto, organizaciones de ambos escenarios aseguraron sentirse coartados y ceñidos a rutinas, mientras que para otros significó una oportunidad para articularse y diseñar estrategias en pro de la reparación y la paz, cada uno desde sus intereses y áreas de trabajo. Por ejemplo: Unicef buscaba incursionar con temas de infancia y adolescencia, la Pastoral Social bajo la premisa de seguir a Cristo, todos para garantizar la ejecución de los proyectos en curso y en alineación con la misión e idearios de cada organización.

Unánimemente reconocieron que si bien el marco normativo fue un elemento regulador, los vacíos jurídicos y las diferentes posibilidades de interpretación de las normas fueron puntos de desencuentro entre los participantes, las normas si bien fueron magnificadas con respecto al accionar que les otorgaba a las diferentes organizaciones, a su vez la flexibilidad daba lugar a confusiones, dudas y finalmente produjo desencanto e incremento de los imaginarios frente a la incapacidad del Estado y la necesidad de regular las diferentes actividades mediante normas de papel.

Las divergencias de la interpretación de las normas fueron vistas desde el rol que desempeñaban en las organizaciones, así como también fueron teñidas por la conveniencia y/o el desconocimiento, influyendo sobre las percepciones, preferencias y acciones. Por ejemplo, para la Personería era importante que en la Ley se reglamentara lo relacionado con el acceso a beneficios en caso de encontrarse la persona privada de su libertad, lo que los llevó a coordinar jornadas de atención a víctimas en las cárceles de la ciudad.

Adicionalmente, mientras que para la Secretaría de Salud la no atención a una víctima era un defecto propio del Sistema de seguridad social –aplicable a todos los usuarios-, para un funcionario de la Unidad de Víctimas se trataba de un evento injustificable y desencadenante de revictimización, situación también relacionada con los idearios como persona y organización.

Recursos políticos: capacidad de incidencia política y agencia.

Al hacer referencia a la capacidad de incidencia, se hará alusión a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas mediante persuasión y presión hacia autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. En ambos escenarios analizados, los actores en diferentes medidas ejercieron esta capacidad, algunos contaron con mayor grado de injerencia sobre las políticas, bien por las competencias definidas por Ley (Gobernación y sus dependencias), mientras que otras lo hicieron en razón de su experiencia y trayectoria (Organización Internacional para las Migraciones - OIM, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz MAPP-OEA).

En la Mesa psicosocial, predominaron las propuestas de las víctimas, sus motivaciones, organización y jalonamiento por parte de las ONG, así como de entidades gubernamentales organizadas incidió en este logro; sin embargo, en ocasiones se perdió el rumbo del espacio cayendo en un sinsentido y en una rutina al intentar satisfacer los intereses de las víctimas y moldear las dinámicas del espacio conforme estas así lo desearan. La alta dosis de consulta hacia los asistentes representó para algunos una importante característica de participación, empero otros adujeron que fue sinónimo de falta de liderazgo y claridad en los objetivos de la Mesa, en este sentido, la existencia de reglas y el alcance de resultados evidenciables para los participantes cobra un papel importante generando confianza y fortaleciendo la razón de ser de un espacio.

Manifestaciones de la capacidad de incidencia se resumen también en el impacto en medios de comunicación y al respecto organizaciones como el CRIC tenían una ventaja marcada sobre las demás. La manera de transmitir sus opiniones y alcanzar sus propósitos se basaba en la oralidad, por lo que las grabaciones de videos y entrevistas les permitían expandir sus conocimientos y experiencias así como obtener reconocimiento para la consecución de recursos de cooperación internacional.

La incidencia más allá de las protestas y denuncias, también conlleva a cambios en las agendas políticas (dinámica político-institucional), defensa de los derechos-demandas ciudadanas, consolidación de la democracia, modificación de políticas y programas públicos y se ve influenciada por la capacidad de diálogo e interlocución con los gobiernos (112), por lo que en este punto los recursos de los actores pueden ser utilizados como mecanismos de presión. Aquellas organizaciones que mantuvieron interlocución con el Estado, que contaron con integrantes con atributos como la experiencia, lograron canalizar más fácilmente recursos, continuar con el desarrollo de sus labores, obtener reconocimiento, etc. Los niveles de relacionamiento del Estado con la Ruta Pacífica de Mujeres hizo acreedora a esta organización de reconocimiento, oportunidades de investigación y convocatoria a conformar los escenarios.

Se señala dentro del marco normativo (Protocolo de participación) a la capacidad de incidencia como una función y aspecto inherente a la participación de las víctimas *“incidir en las políticas, planes y proyectos para para la implementación de la Ley 1448 de 2011”*, así como característico de los espacios *“espacios abiertos que sirven para garantizar la incidencia y representación de víctimas y sus organizaciones en los escenarios donde se diseñe, planifique, ejecute y se haga seguimiento a las políticas públicas”* Art. 5 Protocolo de participación. Constituyeron así el soporte que dio vía libre a la manifestación de inconformidades, generación de discusiones, necesidad de acercamiento con servidores públicos, etc. en pos de procurar el goce de derechos. Sin embargo, el término “incidencia” y “cansadera” fue utilizado indistintamente, lo que quizá está relacionado con la baja importancia otorgada a las propuestas de las víctimas, así como a la contribución de imaginarios negativos sobre las mismas.

De otra parte, los “mecanismos de presión” abarcaron diversas modalidades, tales como movilizaciones organizadas y no -con consecuentes afectaciones multinivel-, uso de medios de comunicación, presiones de hecho, interlocución con el Estado, denuncias públicas y la misma participación en los diferentes espacios, lo que dio cuenta de la incidencia de los actores, principalmente en la Mesa psicosocial. También se evidenció que algunas organizaciones daban sus opiniones por escrito o mediante reunión con el líder del espacio, probablemente según lo expresado por Vargas (113) con respecto a la relación inversamente

proporcional que existe entre la cercanía con los tomadores de decisión, a menor distancia más sutiles son los mecanismos de presión.

Por último, para transformar las realidades mediante el desarrollo de actividades colectivas (capacidad de agencia), es necesario el fortalecimiento organizativo, el rescate y potenciación de rutinas de movilización y expresión exitosas (114), intercambio de recursos, sinergias entre actores públicos y privados, que apoyen tanto el incremento del poder de personas y grupos como la sensibilidad de las organizaciones (115).

En este sentido, se evidenciaron modificaciones en las agendas mediante liderazgos fuertes no solo a través de mecanismos de movilización, sino también debido a las redes de contactos, interacción con el aparato estatal y atributos de los integrantes, en el Comité de justicia transicional el gobernador y sus secretarios decidieron frente a la inclusión de temáticas y proyectos. La toma de decisiones a cargo del gobernador ante la falta de consenso de los participantes en el CJT dio visos de autoritarismo como lógica imperante y según los relatos se generó una cultura mesiánica en la que las dinámicas giraban en torno a la disponibilidad y voluntad de la Gobernación como autoridad máxima del departamento ya que proporcionaban seguridad y disminuían la incertidumbre. Por otra parte, en la Mesa psicosocial se promovieron movilizaciones como la celebración del día de las víctimas que fueron valoradas positivamente por esta población, evidenciando confianza y reparto de obligaciones.

Recursos de información y red de contactos

Los recursos de información y red de contactos constituyeron puntos de encuentro y desencuentro entre los participantes de ambos escenarios. Los temas que se manejaron en el Comité de justicia transicional por lo general eran reservados, como las estrategias militares o personas afectadas. Por el contrario las actas de la mesa psicosocial eran enviadas por correo electrónico a los diferentes participantes y los temas por lo regular eran del orden

general como los proyectos en curso, propuestas y revisiones normativas. En este último escenario no todo quedaba escrito, hubo varios compromisos verbales que fueron respetados por tratarse de personas con quienes habían establecido lazos de confianza, lo que de acuerdo con Scharpf constituye parte del arreglo institucional.

Con base en la información disponible, los actores adoptaron ciertas posiciones y presentaron propuestas de política, consistente con lo reseñado en el marco teórico de esta investigación. La Unidad de Víctimas presentó una caracterización que no coincidió con informes de las ONG ni referencias de las víctimas –reflejo de la necesidad de articulación–; sin embargo, se trataba de la fuente oficial para la toma de decisiones del Comité, lo que generó frustración, enojo y pérdida de credibilidad por parte de las víctimas hacia la entidad.

El sistema de información disponible y reglamentado para las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas – SNARIV fue el Registro Único de Víctimas (en transición de los sistemas de la Ley 387 de 1997); no obstante algunas Secretarías manejaron sistemas nacionales pero el relacionado con el tema de estudio fue el Registro Único de Víctimas –RUV. Los roles de la Unidad de Víctimas como coordinadora del sistema eran mayores que los de las demás instituciones quienes básicamente podían efectuar consultas sobre si la víctima se encontraba o no inscrita.

Las dificultades giraron en torno al acceso dado que se requería conexión a internet y en algunos municipios del Cauca existieron problemas de conectividad, además las claves tardaban en ser asignadas lo que era una queja permanente por parte de los usuarios del aplicativo. Ante tal circunstancia, las entidades optaron por tomar declaraciones en físico, con incremento de la carga porque posteriormente debían subir la información al sistema y colocando en riesgo las declaraciones al encontrarse archivadas en cajas sin las debidas condiciones ni cumplimiento de las normas de gestión documental.

La información también tuvo relación con los recursos financieros, en este sentido, si bien la norma señala que tras la declaración se debe otorgar la ayuda humanitaria inmediata (dinero) y en 90 días se habrá definido la situación de la víctima, debido a la congestión del sistema

y las solicitudes represadas en los diferentes municipios, el veredicto tarda más de tres meses en darse y hasta tanto este no se haya comunicado las personas siguen recibiendo el dinero de la ayuda. Específicamente esta actividad aplicó solamente para el Comité de Justicia transicional.

Por otra parte, frente al intercambio de información, este elemento es considerado un recurso valioso en ambos espacios. Esto permitió reconocer al otro, fortalecer los conocimientos, gestionar recursos para eventos de formación, preservar la memoria institucional, ganar reconocimiento, tomar decisiones informadas, alcanzar mayores niveles de desarrollo organizativo y poseer redes de contactos estratégicas.

El reconocer al otro consistió en identificar las acciones, evitar la duplicidad de esfuerzos, sentirse apoyado y compartir objetivos comunes, lo que repercutió positivamente sobre la participación y sobre el establecimiento de conexiones. Uno de los mecanismos mediante el cual se produjo intercambio de información fue en eventos formales de capacitación, a través de publicaciones, páginas web, redes sociales, entre otros. La toma de decisiones con base en datos estadísticos se dio principalmente en la Mesa psicosocial, donde una de las organizaciones contaba con Observatorio de violencia.

La diferencia frente a los aspectos expuestos en el párrafo anterior para los dos escenarios radica en la formalidad o informalidad de llevar a cabo las actividades, por lo regular el Comité conllevaba mayores trámites y requisitos, por lo que se involucraban recursos públicos y en la Mesa psicosocial muchos provenían de las ONG. En los dos espacios se hizo uso de grupos de redes sociales (WhatsApp) para mejorar el intercambio de información, sobre todo en emergencias.

Finalmente, gracias a las redes de contactos surgieron algunas organizaciones como resultado de la voluntad de iniciar empresa (Fundación Valle de Pubenza), se presentaron *ventajas a nivel administrativo y estratégico* como incremento de la capacidad de acción; *de gestión del conocimiento; de administración de recursos* al incrementar las posibilidades de captación y optimizar el recurso humano y, *de administración política* (116) al abrir posibilidades de

conexión, posicionar más fácilmente temas en la agenda pública, promover nuevas formas de gobernabilidad e incrementar el capital social.

En ambos escenarios después de un tiempo de interacción, se hizo evidente y fue reconocida la necesidad de articularse para optimizar recursos y obtener mejores resultados.

Recurso: el capital social

En la Mesa psicosocial, el reunir en un mismo escenario a víctimas, EPS y Ministerio Público fue algo histórico, exigir sus derechos con el respaldo de las “asustadurías” fue percibido como un mecanismo de presión efectivo y de liberación emocional; sin embargo, el desfase frente a lo escrito y lo realmente ocurrido hizo que a pesar de este hecho no se obtuvieran los resultados esperados, aunque hasta hoy las víctimas reconocen como un hito este encuentro. Probablemente el no realizar seguimientos y articularse para lo inmediato ha influido sobre la persistencia de esta institución informal. La ausencia de seguimiento a los compromisos también fue considerada como una institución en el Comité de justicia transicional.

El compartir momentos de reunión con diferentes características (indígena, afro, campesino, funcionario público, colaborador de ONG, etc.) les permitió intercambiar puntos de vista, planear, conocerse y resolver conflictos, producto de la interacción. En algunos casos existieron reglas superiores que coadyuvaban para el desenlace (ej. Votación por mayoría), mientras que en otros fue necesaria la mediación; sin embargo la formulación de las reglas no fue garantía de que la solución se llevase a cabo de la mejor manera.

Pese a los conflictos (inherentes a toda interacción humana) y dado que regularmente las mismas personas asistían a todas las convocatorias sobre el tema –incluso subcomité del Comité–, se construyeron puentes de confianza, relaciones de amistad lo que incidió en formas de trabajo cooperativas para coordinación de actividades y optimización de recursos, coincidiendo con lo señalado por Caballero y Garza (117), quienes afirman que la confianza, la facilidad para la cooperación y el conjunto de redes, se agrupan en el capital social. Por lo general, la confianza se presentó entre grupos pequeños o “radios de confianza” (118) sobre

todo aquellos que coincidían en los subcomités (CJT) y con quienes tenían mayor cercanía, lo que no eximió un favor o asesoría con los externos al radio de confianza. Se resalta la importancia del elemento confianza, por su incidencia sobre las dinámicas y legitimidad de los espacios, pero también porque de no existir se generó fragmentación del tejido social como ocurrió al intentar retomar las actividades de la Mesa psicosocial tras la renuncia del contratista.

En este sentido, coincidente con los hallazgos de esta investigación, se referencia a Muller (118) quien afirma que los niveles de confianza desembocan en acumulación de capital social. Eslava (118) por su parte considera que es necesario incluir la confianza como un elemento de análisis de las políticas locales para comprender y transformar la realidad social, concepto con el que se está ampliamente de acuerdo tras los hallazgos de esta investigación.

Finalmente, Ballester, Pascual y Vecina (119) señalan que la sociedad se construye gracias a la red de relaciones y conexiones en torno a problemas y/o programas políticos. En este sentido, específicamente la construcción de la paz, la reparación a las víctimas (salud, educación, acceso a tierras, etc.) deben motivar en el departamento, arreglos institucionales, reglas coherentes, capacidad de autoorganización que influyeran las políticas, lo que fue evidente en ambos escenarios –en mayor medida en la Mesa psicosocial-. Es posible alcanzar niveles de articulación importantes, trascender políticamente y reparar a las víctimas en términos de salud, educación, vivienda, etc., por lo que se requieren transformaciones del arreglo institucional de fondo.

Resulta pues imposible desligar la interacción de lo institucional, por lo que la siguiente idea-fuerza *Hablando de lo institucional...reglas en uso*, desarrollará lo relacionado con reglas formales e informales y se ampliarán los conceptos enunciados tangencialmente en este apartado.

7.2.3 HABLANDO DE LO INSTITUCIONAL...REGLAS EN USO

“La guerra une y la paz divide”: Shlomo Ben Ami, ex-canciller israelí.

Debates, discusiones, problemas personales, tensión, lucha, entre otros fueron sinónimos utilizados por los entrevistados al describir las dinámicas de los escenarios y corroborados en la observación no participante. En un espacio para hablar de paz, primó la violencia interpersonal y los conflictos, conforme lo hallado por González (120) quien señala al conflicto como condición inicial de toda interacción -dada la pluralidad de agentes- y define esta situación como el rasgo central del problema de la coordinación intersectorial.

Al hablar de facilitadores de elecciones posibles, determinantes de las preferencias, estructurantes y fuentes de información de los actores se hace referencia a las instituciones e implícitamente al enfoque de redes de políticas. *“Cada sector conforma una red de actores públicos y privados (sectoriales) interesados, cuyas relaciones se dan en un marco institucional y se centran sobre políticas concretas, en este caso se organizan en torno al tema violencia por conflicto armado y construcción de paz”* (Marsh y Rodhes, 1992) (61). Las instituciones pueden clasificarse en formales e informales y serán abordadas de manera independiente en el estudio, lo que no presupone una desconexión.

Reglas formales

Una primera aproximación a lo relacionado con reglas formales se abordó en el apartado de Recursos normativos. Al hablar de reglas formales, se hace referencia a aquellas leyes escritas (Leyes, Decretos, Resoluciones, Planes, Sentencias), que por lo regular se encuentran a cargo de la autoridad pública quien se encarga de velar por su cumplimiento. Para el caso de los espacios, estas reglas definieron su origen, los ordenaron, les asignaron unas competencias y alcances y en este sentido influyeron sobre las dinámicas de operación; no obstante, también serán influenciadas por el funcionamiento-interacción de los espacios.

Las reglas formales, específicamente la Ley 1448 de 2011 y el Decreto reglamentario, dieron origen a la creación del Comité de Justicia Transicional y la Mesa psicosocial, el primero de

manera explícita. Al respecto de la promulgación de estos textos jurídicos, Crozier y Friedberg (29) consideran que modifican las reglas de juego y representan momentos de cristalización de las decisiones, así como modulan el ingreso de actores a los espacios mediante un proceso selectivo amarrado a lógicas de poder.

En este sentido, el momento cristalizado fue el reconocimiento del conflicto armado interno y no de una amenaza terrorista, así como la producción de varios hechos victimizantes y no solo del desplazamiento forzado. Las lógicas de poder consistieron en la elaboración centro periferia (del nivel nacional hacia los niveles regionales y de las capitales hacia la provincia) y en la conformación del escenario en su gran mayoría por entidades del Estado con poca cabida hacia las víctimas –principales beneficiarias-; no obstante estas reglas pueden modificarse y debe velarse por su cumplimiento para así garantizar orden en las dinámicas de las redes según lo afirmado por Ostrom (121).

Aunque mediante las reglas formales se pretendió dar orden, la poca adherencia y ausencia de límites conllevó a la ritualización de la asistencia al espacio solo por formalidad –incumpliendo así las reglas externas-. Internamente las reglas también fueron incumplidas, bien por la permanente distracción, el ausentarse del lugar de reunión o hacer uso durante la totalidad del tiempo de los medios electrónicos como celular (redes sociales) y computador (correo electrónico) principalmente en el Comité de Justicia transicional.

Del mismo modo, la llegada tarde de los convocados generó malestar al interior, retrasos, falla en el cumplimiento de las agendas e incluso cancelación de las sesiones por no contar con el quórum casi una hora después de lo programado para el inicio; el elemento “llegada tarde” también es extendido a la Mesa psicosocial y esto repercutió sobre el bajo nivel participación e interés.

Aunque no existe un secreto de cuántas leyes son necesarias para alcanzar el éxito, Ostrom manifiesta que es necesario dedicar tiempo a establecer las reglas que se requieran o de lo contrario los costos podrían ser demasiado altos. Ejemplo de tal situación se vio ante la delegación no permitida en el Comité de Justicia Transicional con resultados poco

trascendentales y en las Mesas de víctimas (espacios no analizados) donde se omitió la elección de suplentes, quedando así los espacios incompletos y con poca representación de hechos victimizantes.

En este sentido Ostrom (121) también asegura que el definir un conjunto inicial de reglas casi nunca es suficiente, por lo que deben modificarse conforme transcurre la práctica y crearse sanciones ante la desconfianza y/o incumplimiento, sobre todo cuando se trata de escenarios nuevos y sujetos que interactúan por primera vez, como ocurrió en el Cauca con los escenarios analizados, que fueron considerados como entornos de aprendizaje.

Desde esta perspectiva, se introduce el concepto de anomia de Durkheim en el que si bien el establecimiento de normas permite regular comportamiento de la sociedad, su ausencia genera desintegración de las relaciones entre los individuos (122) y en el caso del estudio, marginación de actores, rutinización y pérdida de interés por participar en los espacios como ocurrió en el CJT.

Reglas informales

Las reglas informales constituyen el otro componente de lo institucional y se refieren a aquellas conductas, estructuras, normas, tradiciones, valores, creencias, costumbres, convenciones sociales cuyo arraigo es tan fuerte que pueden moldear las percepciones y preferencias de los actores, así como los modos de interacción. Aunque no es fácil cambiarlas ni explicar sus transformaciones, es posible no seguirlas de manera automática y modificarlas conforme la interacción, exigencias del entorno y/o difusión en las redes de política. Sewell (123) manifiesta que las reglas se convierten en recursos o “esquemas” porque no son rígidas, pueden ser moldeadas, actualizadas y aplicadas diversos contextos, lo que de acuerdo con Scharpf (61) es necesario para que no se produzcan en contextos ineficientes y desadaptados.

A continuación se hará alusión a la relación entre imaginarios y establecimiento de patrones de comportamiento y de relación en los escenarios que se analizan. Las ideas se han concebido tanto como imaginarios y tienen asiento en la realidad, entre las cuales se destaca

lo siguiente: a) “todos los funcionarios públicos son cuotas burocráticas”; b) “en ningún lado se cumplen las normas, el Estado nunca cumple lo que promete”; c) “las políticas públicas son exclusivas del Estado”; d) “las víctimas son estigmatizadas por su condición de víctimas”; e) “la asistencia a los espacios es una rutina; f) la forma de tomar decisiones es ciñéndose a lo que dice la ley, entre otros.

En torno a la primera idea a) “todos los funcionarios públicos son cuotas burocráticas”, tanto víctimas como representantes de organizaciones sociales aseguraron que muchos de los cargos fueron ocupados por personas que no cumplían con los perfiles requeridos, con poca sensibilidad y calidez. Del mismo modo, diferentes funcionarios públicos entrevistados manifestaron no poder negar que muchos de los cargos fueron asignados bajo esta modalidad y esto perpetuó esta imagen y generó predisposición por parte de las víctimas y miembros de las ONG a la hora de interactuar con los funcionarios públicos, ya que se crearon ideas preconcebidas de desconocimiento, altivez y desinterés, previo al establecimiento de relaciones interpersonales –sin siquiera haber establecido el primer contacto-.

Aunado a lo anterior, la desconfianza hacia el Estado ha ido en aumento principalmente en razón a su ineficiencia y baja capacidad de operación (124) -más aún cuando se trata de una ley completamente nueva-, y a ello se agrega la pérdida de memoria institucional, la poca operatividad de los escenarios de toma de decisiones –incluso la duplicidad de un mismo tema en varios escenarios-, la modalidad de contratación que tras la renuncia o intermitencia en la asignación de recursos dejó espacios sin coordinación.

Producto de estas condiciones mencionadas, también se incumplieron las normas, al no designar recursos, no contratar recurso humano –lo que implica saturar a unos pocos-, definir trámites dispendiosos, fallas en los sistemas de información, no dar respuestas a tiempo, entre otros, lo que fomenta la pérdida de confianza en el Estado, puntualmente en los funcionarios públicos del nivel municipal y departamental, quienes debieron asumir la responsabilidad en la ejecución de las políticas del nivel nacional, eran ellos los que recibían las quejas e insultos ante la negación de servicios por parte de la EPS, sumándose al descontento generalizado por

la lógica de implementación de las políticas lo que fomentaba el incumplimiento ante la debilidad institucional.

7.2.4 LO HEGEMÓNICO Y LO ALTERNATIVO

“Lo cierto es que la guerra la hace la hegemonía utilizando el aparato estatal y una parte del pueblo que no se somete y prefiere alzarse en armas”. (125)

En este capítulo se hará alusión y se analizará desde otros ángulos algunas lógicas que se le han denominado hegemónicas, del poder o dominantes sobre otras, como las políticas públicas de papel y como exclusividad del Estado, el centralismo en la formulación de las mismas, la norma por encima de otros saberes -que rige las decisiones- y por último, la votación por mayoría como mecanismo de toma de decisiones y equidad.

Las políticas públicas de papel y como exclusividad del Estado

La idea de que el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas corresponden única y exclusivamente al Estado es una concepción fuertemente establecida y de la que solo se excluyeron menos del 10% de cuarenta entrevistados (de la Mesa psicosocial). A algunos de los participantes les generó inquietud y malestar pensar las políticas como ejercicios de toma de decisiones, con la participación de diferentes actores y en escenarios de pesos y contrapesos. -

De la misma manera, al utilizar los términos políticas públicas en las entrevistas, estos eran interpretados a priori como la Ley de víctimas y los decretos reglamentarios...escrito y que proveniente del nivel nacional, por lo que al menos para los funcionarios públicos su razón de ser era implementar la política y medir los avances a través de la instalación y reuniones del Comité de Justicia transicional. Esta concepción gobernó los imaginarios de los actores, eternizando la concepción de ineficacia del Estado, se trataba de un libro de recetas por cumplir, con poca transcendencia a nivel político, reparación integral y consecución de paz.

Aun así se dio paso la modificación del Decreto de conformación del Comité con la consecuente inclusión de actores, lo que demostró la voluntad política de la administración local y la necesidad de articularse en aras de intercambiar recursos, experiencias, etc. La Mesa siempre fue un espacio abierto para recibir nuevos actores sin ninguna formalidad previa y la presentación siempre se hacía al iniciar las reuniones para “romper el hielo” y reducía el tiempo de la agenda para otras actividades.

Roth (29), hace referencia a que la construcción de políticas en una sociedad que “va más allá del Estado (postestatal)” pone de manifiesto la crisis en la gobernabilidad y la urgencia de una nueva forma de gobierno, por lo que se hace necesaria la inclusión y el protagonismo de la sociedad civil organizada en el desarrollo de estrategias para hacerle frente al problema público de la violencia por conflicto armado.

El proceso de gestión de políticas públicas no sigue una lógica lineal y está en constante redefinición, se trata de una dinámica en espiral donde el entorno influye en los resultados de política atravesando actores con recursos y marcos institucionales ya descritos en las ideas fuerza previas. Los resultados fueron el producto y la suma de las interacciones, recursos y participación de diversos sectores tanto en la Mesa como en el Comité (126).

En conclusión, las políticas no están solo en el papel, esas son las reglas formales (una pequeña parte de las políticas) y así traigo a colación el aporte de Majone (29), quien recuerda que las políticas son hechas de palabras, resaltando las ideas, los componentes artísticos, retóricos, en la formación de las políticas, reduciendo el papel de la racionalidad y los intereses. Conviene pasar de preguntarse quién y cómo gobierna a cómo y quién implementa una política pública para evidenciar la relevancia de los actores Lagroye, esperando un equilibrio entre demandas de actores estratégicos y capacidad del gobierno (104).

En las redes de política del estudio de caso, las ONG abarcaron un amplio componente en relación con el diseño e implementación de las políticas públicas para atención a las víctimas y consecución de paz, principalmente agendas de paz desde el Cauca. Persisten las creencias sobre la forma de actuar con base en lo definido por ley exclusivamente sobre todo en

servidores de organizaciones del sector público y el arraigo de la concepción de que las normas siempre se tratan de un “recurso incumplido” como fue abordado previamente.

Lo hegemónico del Top-down en las políticas públicas

En su totalidad los entrevistados afirmaron que las políticas provenían del nivel central, con poca aplicabilidad en los territorios, eran construidas por académicos expertos sin las voces de las víctimas incluso un buen porcentaje de proyectos ejecutados en la zona no eran elaborados por organizaciones del departamento sino traídos por Universidades de zonas cercanas o de la capital. Esta situación generó desconsuelo porque el Cauca se trataba de un departamento bastante golpeado por la violencia y se convirtió en la principal actividad del Comité de Justicia transicional: la presentación de la oferta institucional, con poca presencia de víctimas y consecuentes resultados irrelevantes para las políticas del departamento.

La lógica centro-periferia si bien era Bogotá-Cauca, también operaba Popayán-otros municipios -principalmente costa Pacífica-, por cuanto la presencia de organizaciones indígenas y afro al norte del Cauca con importantes desarrollo organizativos permanentemente desplegaban actividades y entablaban espacios de interlocución con el gobierno y otras organizaciones.

Se puede afirmar que existió una lógica de dominación centro-periferia, las normas al intentar ser implementadas en los territorios –a pesar de la asignación de roles- encontraban barreras como limitaciones presupuestales, de recurso humano, conocimiento, entre otros. La esfera política decide, la esfera administrativa pone en marcha las decisiones, esto se conoce como Top-Down y en esta dinámica hay una especialización absoluta de papeles -quien decide no implanta y viceversa- y, en el reparto, el decisor asume el rol de protagonista (127), lo que constituyó el mecanismo imperante para ambos espacios

La variación entre uno y otro espacio con respecto a la lógica del Top-Down fue en términos de la aplicación a lo local y el volumen de responsabilidades. El Comité debió iniciar sus

sesiones, presentar Decreto de conformación en unos plazos definidos y las responsabilidades abarcaron vivienda, educación, salud, etc. Por su parte, para la Mesa psicosocial la dinámica permitió analizar en varias sesiones el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas – PAPSIVI, presentar propuestas de ajuste ante el Ministerio de Salud y Protección Social y además, su misión era únicamente la atención psicosocial. Esta última situación nos acerca al modelo bottom-up en el que se permite la implantación y adaptación de las políticas, de acuerdo con el contexto en el que se producen y las demandas ciudadanas.

La norma por encima de los demás saberes

La norma ocupa un lugar importante en la toma de decisiones, independientemente de las discusiones técnicas, los reconocidos vacíos normativos y las diferencias sobre la interpretación, los escenarios debían acogerse a lo señalado en las leyes, incluso en contra de su voluntad o en contravía de las necesidades de las víctimas. El Plan de Acción Territorial (responsabilidad del CJT) a pesar de no contar con la aprobación de las víctimas fue emitido y se convirtió en el contenedor de las decisiones y actividades por desarrollar; asimismo el PAPSIVI con las numerosas discusiones –aunque amplió la cobertura- debió llevarse a cabo conforme lo planeado desde el nivel nacional.

Además de la decisión final con los planes y programas, los procedimientos fueron criticados por la población beneficiaria al no ser concertados sino socializados, por lo que fueron suspendidas varias sesiones de los subcomités ante la discordancia y pérdida del quórum decisorio. Villoro (1988) define que toda norma busca regular la conducta y a esta debe ajustarse una sociedad de manera obligatoria; sin embargo, los fuertes avances que han tenido los indígenas sobre temas salud y atención psicosocial, y aunado a ello las movilizaciones que han obligado al Estado a dar respuesta a los requerimientos está en oposición a lo planteado por este autor.

Se reitera entonces el peso de los recursos de los actores para llevar a cabo incidencia política y poseer capacidad de agencia en contraposición a la hegemonía de las normas legales. En otra dirección, Para Rein y Rabinovitz (128), el imperativo legal provee la oportunidad de

que los actores expresen sus intereses y moldeen la ley de manera creativa para su posterior cumplimiento (129), lo que se ajusta más a lo ocurrido en el departamento y hace referencia a sistemas híbridos de política que involucran los modelos top-down y bottom-up como el modelo de coaliciones de apoyo planteado por Sabatier,

El saber jurídico como saber dominante, para muchos, es consistente con el cumplimiento e implementación de la norma y refleja la organización en la sociedad, empero, para otros conllevó a la pérdida de relevancia de otros saberes como la experiencia, conocimientos de los actores y a la desmotivación en la participación. Las decisiones se ven reducidas al cumplimiento de la norma independientemente. Se requiere encontrar puntos intermedios, revisar detalladamente las normas (bottom-up) con la participación de los beneficiarios y poner especial atención a las dinámicas de toma de decisión.

Las decisiones no corresponden a fórmulas médicas, sino que se tratan de “cajas negras” al concernir procesos únicos y específicos (131) que se someten a dinámicas institucionales, inercias organizaciones y diversos ritmos de resolución, algunos lentos, minuciosos y descoordinados, otros más céleres y sistematizados.

Desde la interpretación de la norma desde diferentes ángulos y el deseo de articularse, intentaron tomar las mejores decisiones respetando lo descrito en la Ley; sin embargo, es menester que más allá del consenso y la votación por mayoría simple se tengan en cuenta los saberes técnicos, las habilidades y sobre todo el interés por el buen vivir y la equidad.

En este sentido, se requiere un análisis racional de las ventajas, desventajas, enfoques, los recursos políticos, administrativos, financieros, organizacionales, jurídicos, del entorno, la capacidad estatal y demás que giran en torno al proceso decisional pero además que exista seguimiento a las decisiones que se toman con las adecuaciones a las que haya lugar. Los aspectos a incluir serían el comportamiento, la experiencia, los fines, la orientación hacia valores éticos, religiosos, estéticos, así como los hábitos o costumbres de acuerdo con lo propuesto por Martínez (53).

Las decisiones implican la participación de los individuos como seres humanos y la intersección de diversas disciplinas, así como el agrado de los tomadores (131). Bajo este precepto, en los diferentes escenarios se buscó el consenso y se invitó a la participación de los diversos sectores, bien por convicción, por ordenamiento de ley o ambas.

El objeto de la Ley de víctimas al “posibilitar hacer efectivo el goce del derecho a la verdad, justicia, reparación con garantías de no repetición” está intrínsecamente relacionado con la equidad, por lo que las dinámicas y decisiones tendieron a involucrar diversas disciplinas y pensar en sentido amplio que para el goce de derechos se requerían acuerdos sociales y distribución económica, independientemente de si se trataban de políticas desarrolladas o no desde el nivel central.

De esta manera me permito culminar el análisis de la presente investigación con la reflexión de la última idea fuerza, relacionada con los resultados de políticas de los escenarios abordados en el estudio.

7.2.5 RESULTADOS DE POLÍTICA

Los resultados de política pueden ser analizados desde diferentes ángulos y tienen una relación directa con el proceso no lineal de formulación, implementación y evaluación de las mismas. A lo largo del documento se ha hecho alusión a que los resultados de políticas son poco trascendentales para ambos espacios, pero son mayores para la Mesa psicosocial en comparación con el Comité. Se reconocen resultados desde los siguientes niveles: *actor* como el reconocimiento, conexión, capacidades ahondado anteriormente; *intermedios* en relación con el posicionamiento de temas en la agenda (sociales) y políticos sobre el cómo se dieron los procesos de toma de decisiones, por último se incluyen los resultados *de impacto*. En este sentido se debe mencionar que las políticas también hacen referencia a aquello que no se está haciendo (132).

Los resultados del nivel del actor fueron analizados en el apartado sobre los recursos, en gran medida obtener reconocimiento de las demás organizaciones, así como reconocer al otro, la

confianza ganada, las redes de contactos y el capital social son señalados como resultados de la interacción en los espacios y aplicables a ambos escenarios.

Resultados intermedios

Los resultados intermedios fueron el producto de las decisiones entre los actores y dependieron en gran medida de los recursos de los mismos. En el caso de la Mesa psicosocial, la elaboración de formatos de no atención a víctimas, el encuentro EPS-víctimas-Ministerio Público y la celebración del día de las víctimas se ubican en este grupo.

El formato de no atención se diligenciaba en caso de que la víctima no recibiese atención psicosocial en su municipio de residencia conforme lo plantea la Ley y buscaba presionar la contratación y habilitación de los servicios de salud mental en al bajo nivel de complejidad. Estos fueron los insumos para llevar a cabo el encuentro entre EPS-víctimas y Ministerio Público, con hechos que permitiesen dar cuenta de la no atención e instaurar compromisos para el seguimiento. En el Cauca y a nivel nacional, la atención en salud a las víctimas se había desbordado ante la incapacidad de una sola EPS para atender a la población carcelaria, víctima del conflicto armado y demás asignada por la alcaldía municipal.

La celebración del 9 de abril significó hacerse visibles, sentir el apoyo de la institucionalidad y tomar un tiempo para reflexionar sobre las consecuencias del conflicto. Por último, el encuentro significó ganancia en términos de catarsis, exigencia de derechos, respaldo y protección por parte del Ministerio Público y cumplimiento de las normas.

Por otra parte, en el Comité de Justicia transicional los resultados intermedios se relacionan con los Planes de Acción Territorial-PAT elaborados donde se delinearon las estrategias, metas, responsables, indicadores y presupuesto en materia de prevención y protección, atención y asistencia, reparación integral, fortalecimiento institucional y de la participación, verdad, justicia y retornos.

Se resalta que el PAT fue formulado para la vigencia 2012-2015 y su aprobación se dio en el mes de septiembre de 2014. Desde 2012 que iniciaron las sesiones del Comité, se dio paso inicialmente a la capacitación sobre el tema a los funcionarios públicos y representantes de víctimas, posteriormente se inició la construcción del mismo por parte de las organizaciones gubernamentales con poca participación de las víctimas en los diferentes municipios por lo que al momento de presentar la propuesta se dio inicio a la confrontación con los líderes a nivel departamental, conocedores de las situaciones locales al no aprobar el PAT y solicitar nuevas revisiones.

De acuerdo con los hallazgos de las entrevistas, la Ley 1448 de 2011 se trataba de una Ley nueva con responsabilidades de las que todos los integrantes del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-SNARIV estaban empezando a reconocer sus competencias y debían iniciar su articulación.

Otro resultado intermedio –que representó un hito para los miembros- fue llevar a cabo un Comité de justicia transicional ampliado en el que participaron los alcaldes de todos los municipios y cuya intención fue conocer los niveles de implementación del PAT, necesidades, avances y dificultades. Esto representó parte de la articulación territorial, además se evidenciaron asistencias técnicas por parte de la Gobernación a algunos municipios para la construcción de estos documentos. Sin embargo, pudo observarse que las agendas cubrían diferentes temas, -aprovechando la presencia de los convocados- y regularmente se trataba de presentación de proyectos en marcha en el departamento.

Dentro de las dificultades de implementación de los PAT, los alcaldes coincidieron en la centralización de la Unidad de Víctimas, fallas en la articulación Nación-territorio, ausencia de recursos ya que los planes de desarrollo ya habían sido formulados, falta de caracterización de las víctimas, tramitología extensa en el sector público, desorganización de los procesos como Mesa de Víctimas, desconocimiento de la ley y resaltaron el apoyo recibido por organismos de cooperación internacional conforme lo señalado en otros apartados.

La revisión documental aportó en este sentido, donde también se encontró una propuesta de estructura y funcionamiento del Comité, con la respectiva división por subcomités, entidades responsables, funciones, insumos de trabajo y recomendaciones. Sin embargo, al indagar respecto al documento, este se encontraba en borrador y no fue socializado al menos hasta finales de 2014. La presentación de este documento podría favorecer la organización interna y dar claridad con respecto a los alcances de cada Comité.

En esta revisión, se corroboró las diversas actas que daban cuenta de las inasistencias de los funcionarios a los subcomités -que no completaban quórum deliberatorio ni decisor- con las nuevas convocatorias entre las que transcurrían al menos dos meses y, un requerimiento de la Comisión de Seguimiento por el incumplimiento en la realización de un Comité, situación que se relacionó con la dilatación de los tiempos para las decisiones, evidenciando la falta de compromiso, ausencia de reglas claras, límites y desorden organizacional.

En este punto conviene recordar a Pallares (132), quien señala que aunque no existan resultados tangibles, es importante considerar el nivel discursivo de la política ya que al “decir” también se hace, en el sentido en que se construye realidad social, por lo que los encuentros explicados de ambos escenarios pueden considerarse resultados de política.

Resultados de impacto

Como resultado de impacto se incluyó en el escenario Mesa psicosocial, la discusión y propuestas del PAPSIVI, presentadas al nivel nacional y acogidas por el mismo, además el convertirse como espacio en referente sobre atención psicosocial a nivel de víctimas en el país, lo que les permitió asesorar la conformación de Mesas en otros departamentos.

La realización del diplomado y demás actividades para la formación sobre atención psicosocial dirigida a instituciones públicas y actores del sistema de salud hacen parte de este grupo de resultados. Mediante estas estrategias se buscó sensibilizar a los responsables, así como incidir en el cumplimiento de lo reglamentado frente a la atención psicosocial.

En cuanto a los resultados de impacto del Comité de Justicia Transicional, se destaca el convertirse en la primera experiencia a nivel de la administración departamental que debió aplicar lo concerniente a la Ley, el haber instaurado y dado inicio oficialmente al espacio como máxima instancia de coordinación para la política pública de víctimas en el Cauca.

En estos resultados se observó la influencia de lo señalado en las ideas fuerza previamente analizadas, como la pérdida del rastro institucional, los procesos personalistas, la nula sistematización de experiencias y las fallas en el seguimiento a las decisiones tomadas por lo que muchas de las intenciones se quedaron en el papel. Al respecto Roth (29) menciona, que las fallas en la implementación de las políticas pueden tratarse de inconvenientes técnicos y/o puramente administrativos; los resultados de cierta manera están subyugados a la implementación y a veces la teoría de las políticas se aleja de la realidad en la operación, a lo que se le ha denominado brecha de implementación (implementation gap).

8. CONCLUSIONES

- Los escenarios analizados se constituyeron en entornos de aprendizaje, relacionamiento e intercambio, lo que permitió el desarrollo de habilidades personales y como organización. Aunque se vieron influenciados por el entorno (violencia por conflicto armado e interpersonal), al ser los primeros espacios, fueron pioneros e innovadores en la gestión de políticas de víctimas del departamento aunque la complejidad del tema y la fase de transición de los post-acuerdos generaron incertidumbre, resistencia al cambio y dificultad en la articulación. Por otra parte, el depender exclusivamente de normas del nivel central por una parte restringió sus posibilidades de acción, pero por otra se convirtió en el insumo para la creación de nuevas reglas y condujo a la necesidad de integrar nuevos actores en estos escenarios. Estos espacios se convirtieron en fines, pero no en medios para garantizar la construcción de políticas y la reparación integral a las víctimas.
- Los actores que conformaron los escenarios tuvieron variaciones en su interior, en primer lugar según el sector al que pertenecían: estatal, ONG nacionales e internacionales y organizaciones sociales. Las ONG del nivel internacional por lo general están más cercanas al Estado y las sociales a las víctimas, de quienes poseían importante respaldo y con variadas percepciones sobre la interlocución con el Estado. Cada actor operó desde sus competencias, intereses y motivaciones y buscó visibilizar su oferta -así como obtener reconocimiento-, lo que llevó a la existencia de posiciones radicales y confrontaciones que dificultaron la negociación. Ante la falta de consenso se optó por tomar decisiones de manera impuesta, concentradas en el sector estatal, lo que perpetuó aún más la concepción frente a la incapacidad del Estado para resolver las demandas ciudadanas e hizo necesaria la presencia de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, así como la presencia de entidades de seguimiento a la implementación de la Ley.
- El acceso de fuerzas sociales diferentes al Estado denota intentos de democracia y buena gobernabilidad, aunque para algunos representa la suplantación del Estado. El ingreso de organizaciones diferentes a las gubernamentales ha dado lugar al establecimiento de interacciones particulares, dado que muchas ONG han sido cercanas al Estado y a las

víctimas por lo que ejercen una función de mediación o en ocasiones se apartan de los escenarios y dan sus opiniones a manera de recomendaciones. A pesar de la diversidad de organizaciones participantes y la posibilidad de potenciar recursos para garantizar el efectivo goce de derechos a las víctimas, persiste la sectorización e invisibilización de situaciones (situaciones hegemónicas e institucionales), cada Secretaría es responsable de la salud o la educación pero no se evidencia verdadera articulación en pos de la reparación integral; asimismo existe una desconexión en la articulación nación-territorio, así como municipio-departamento. Del mismo modo, situaciones como la salud se limitan al aseguramiento pero no al mantenimiento y/o mejoramiento de la misma como un conjunto de acciones que involucren la educación, la vivienda, el acceso a agua potable, etc.

- Las relaciones, recursos y modos de operación de los actores, repercutieron sobre las dinámicas del espacio y estos a su vez sobre los resultados de política: aquellos espacios más informales, con fuerte presencia de ONG con recursos económicos y de personal obtuvieron mayores resultados que los meramente institucionales. Existen numerosas restricciones que impiden que en estos escenarios se lleguen a resultados trascendentales y de incidencia política, tales como las fallas en la contratación del sector público, el elevado número de responsabilidades en el nivel local, liderazgos hegemónicos fuertes, la rutinización de los espacios, el cumplimiento de la norma como garantía de resultados de políticas, la alta rotación de personal y la asignación de cargos de manera burocrática. Es posible mediante las sinergias obtener resultados tangibles y mejorar las dinámicas organizacionales que repercuten sobre el cambio en los imaginarios sobre la ineficiencia del sector público y las políticas de papel.

Acabé el capítulo anterior citándote la venerable opinión de Aristóteles: «el hombre es un animal cívico, un animal político» (lo cual no debe confundirse con que los políticos sean unos animales, como opinan algunos). Es decir, que somos bichos sociables, pero no instintiva y automáticamente sociales, como las gacelas o las hormigas. A diferencia de estas especies, los humanos inventamos formas de sociedad diversas, transformamos la sociedad en que hemos nacido y en la que vivieron nuestros padres, hacemos experimentos organizativos nunca antes intentados, en una palabra: no sólo repetimos los gestos de los demás y obedecemos las normas de nuestro grupo (como hace cualquier otro animal que se respete) sino que llegado el caso desobedecemos, nos rebelamos, violamos las rutinas y las normas establecidas, armamos un follón que para qué.

Fernando Savater - POLÍTICA PARA AMADOR

9. RECOMENDACIONES

- Las políticas deben ser construidas de manera colectiva, con la participación de la población beneficiaria, los actores involucrados de los diferentes sectores donde se garantice la participación democrática y se supere el autoritarismo que tradicionalmente se ha impuesto. Además deben considerarse no solo los aspectos normativos sino también los saberes técnicos, culturales, vivenciales y aspectos propios de las dinámicas de los escenarios, tales como la confianza y las relaciones de poder, para diseñar e implementar políticas públicas, de la mano de asignación de recursos humanos, financieros, tecnológicos, etc. para poder llevar a cabo una adecuada implementación de la política incluyente, diversa y con resultados que le apunten al bienestar de la población.
- Este trabajo constituye una oportunidad para reflexionar sobre la salud más allá del enfoque biomédico y la necesidad de integrar disciplinas para resolver problemas que afectan directa o indirectamente la salud de la población. El papel del salubrista público además de ser intermediario de las políticas debe consistir en profundizar en el desarrollo académico e investigativo para así obtener pistas para mejorar los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas ya que no existen libros de recetas o fórmulas médicas para que las dinámicas, interacciones y recursos se alineen ya que estos son resultantes de las interacciones y reglas, por lo que no hay una ruta particular y se requiere de la capacidad creativa para superar los conflictos y se obtener resultados en términos de incidencia política para la reparación a las víctimas, la construcción de la paz y la transformación social.
- La presencia de las ONG y organizaciones sociales gira en torno a una lógica de mercado, es decir aparecen en lugares donde existe demanda o necesidad de ejecución de proyectos. No obstante, es necesario involucrar a la comunidad y propender por el empoderamiento de la misma para garantizar continuidad de las estrategias implementadas, ya que una vez se agoten los recursos, la entidad ejecutora saldrá del terreno y si la comunidad no ha asumido el papel de multiplicador las políticas, programas y proyectos estarán condenados al fracaso y serán limitadas en el

tiempo. Los planes en este sentido, requieren ser contruidos colectivamente, contar con los recursos para su ejecución y con cronogramas que permitan su implementación y evaluación en las administraciones que los formulan o bien se delimiten por un período de tiempo en el que exista compromiso por el seguimiento y las adecuaciones que se requieran.

- Si bien las reglas determinan el comportamiento de los actores y logran moldear las preferencias en los diferentes escenarios, deben ser resultado de la concertación y el consenso. Se requiere determinar sanciones, límites, incentivos o premios ante el cumplimiento o incumplimiento de las mismas. Se hace necesaria la revisión del volumen de escenarios o la posibilidad de fusionar algunos de acuerdo con los intereses, participantes, recursos, dado que en ocasiones se duplican esfuerzos y esto se convierte en un factor desmotivador o expulsor de los espacios. Los espacios deben ser los medios pero no los fines para obtener resultados de políticas, es decir, más allá de la asistencia o realización de reuniones, deben ser vistos como los instrumentos para alcanzar los objetivos propuestos de políticas concertadas.

10. ANEXOS

10.1 OTRAS REGLAS FORMALES

Reglas del nivel internacional

En el orden internacional se hace referencia al Derecho Internacional Humanitario (DIH) como un sistema de normas aplicables a los conflictos armados, que reglamenta por una parte la elección de métodos y medios de guerra, así como lo relacionado con la protección a las personas y los bienes afectados por el conflicto. Y aunque previamente se encuentran el Derecho de Ginebra y el Derecho de la Haya, el Derecho de Gentes que pone límites en cuanto a la crueldad y atrocidad (133), es hasta mediados del siglo XIX donde se configura el moderno derecho de los conflictos armados (104).

Posteriormente surge el Código de Lieber, se celebra la Conferencia Internacional de Ginebra, se crean los comités nacionales y el Comité Internacional de Socorro a los Militares Heridos (Cruz Roja Internacional) y paralelamente varios países que habían sido afectados por la guerra crearon declaraciones de derechos en busca de la democracia y la igualdad, como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano posterior a la Revolución Francesa. Subsiguientemente existen registros como la Declaración Universal de Derechos Humanos (134), la Carta de las Naciones Unidas y la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos, cuyo punto en común considera a la paz como derecho y deber humano y el reconoce que la guerra, las desigualdades, la exclusión y la pobreza son incompatibles con la paz (135).

Por último, los convenios de Ginebra y sus respectivos protocolos, contienen normas destinadas a regular las formas en las que se desarrollan los conflictos armados e intentan limitar sus efectos.

Reglas del nivel nacional

Colombia no ha sido ajeno a implementar dichas regulaciones de carácter humanitario, Contreras en su ensayo afirma que en Colombia existía interés por humanizar el conflicto desde la guerra de independencia. Con ese propósito fueron firmados acuerdos como el Tratado de Regulación de guerra de 1820⁷, el Pacto de Chinchiná, el Acuerdo de Manizales (1860), el Armisticio de Chaguaní (1861) y se produjeron reformas constitucionales en 1863, 1886, 1910 y 1991, esta última conocida como la Constitución de los Derechos (136).

La Ley 5 de 1960 aprueba los convenios suscritos por la Conferencia de Ginebra de 1949 y los protocolos adicionales fueron ratificados años más tarde en los gobiernos de César Gaviria (1993) y Ernesto Samper (1995), a través de las leyes 11 de 1992, 171 de 1994 y la Sentencia C-225 de 1995 de la Corte Constitucional.

En el ejercicio de sus facultades, el presidente Betancourth en 1984, declara turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República mediante el Decreto 1028 de este mismo año. En aquella época, distintas guerrillas comunistas desafiaban al Estado y, narcotraficantes, latifundistas y militares en retiro integraron grupos paramilitares para enfrentar a esas guerrillas (137).

Constitución Política de Colombia (1991)

“Las transformaciones democráticas y el fortalecimiento de las instituciones han creado un nuevo orden político propicio para convivir en paz y la Constitución de 1991 es un tratado de paz que compromete a todos los colombianos” Decreto 1686 de 1991.

⁷ El “Tratado de Regularización de la Guerra” firmado en 1820 por Pablo Morillo, en representación del Gobierno Español, y Simón Bolívar, como Presidente de la República de Colombia, con el fin de regularizar la guerra de exterminio surgida entre ambos gobiernos y causada por la conquista y la posterior independencia de este territorio

A continuación se resumen los artículos con sus respectivos contenidos:

Artículos	Contenido
1 y 2	Se reconoce el respeto de la dignidad humana y se define como uno de los fines del Estado la función de mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica
12 y 17	Prohíben la desaparición forzada, las torturas, tratos o penas crueles, la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos.
22	Establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.
93, 94 y 214	Ratifican la adopción de derechos consignados en los tratados internacionales y garantizan la aplicación del protocolo II de Ginebra y del DIH.
95	Deber de defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y, propender al logro y mantenimiento de la paz.
189	Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, dirigir las operaciones de guerra, declarar la guerra con permiso del Senado, convenir y ratificar los tratados de paz. Lo anterior como competencias del Presidente de la República.
218	Mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, resolver los conflictos individuales y comunitarios a cargo de la Policía Nacional
247	Creación de jueces de paz
338 y 345	Contribuciones o impuestos en tiempos de paz.
DT* 12, 13, 30	Pretenden facilitar la reincorporación a la vida civil
DT 66 y 67	Consagrados en el Acto legislativo 01 de 2012 o marco legal para la paz

*DT: Disposiciones transitorias

Planes de desarrollo

Los planes de desarrollo son los instrumentos formales y legales por medio de los cuales se trazan los propósitos, objetivos, metas, estrategias y orientaciones generales a mediano y largo plazo en materia de política económica, social y ambiental a adoptar por el gobierno⁸. Estos planes sirven de base y proveen los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno (138).

Para el presente estudio se analizarán los dos Planes del gobierno Uribe (2002-2010) y Prosperidad para todos (Santos, 2010-2014) por contener aspectos relacionados con conflicto armado y construcción de paz.

Plan de desarrollo Hacia un estado comunitario (2002-2006)

El desafío principalmente identificado se relaciona con la violencia ejercida por organizaciones criminales que repercute sobre el crecimiento económico del país y por ello

⁸ LEY 152 DE 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Art. 5

se pretende implementar un modelo integral de seguridad democrática, donde el Estado recupere la autoridad, se desarticulen grupos armados, se fortalezca la Fuerza Pública, se de una adecuada respuesta a las víctimas y se promuevan programas regionales de desarrollo y paz como los laboratorios de paz⁹. En estos escenarios se busca promover la resolución pacífica de conflictos, la protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social.

Como escenario de convergencia para reforzar los mecanismos de intervención interinstitucional, se proyecta al Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, que será la instancia para definir y ejecutar las respuestas del Estado frente al problema del desplazamiento forzado. Asimismo, se concibe poner en marcha el Plan nacional de acción contra minas antipersonales y crear el Fondo que lleva el mismo nombre para canalizar recursos para el apoyo de las víctimas de minas antipersona.

Plan de desarrollo Estado comunitario desarrollo para todos (2006-2010)

En este Plan hay solución de continuidad, un natural enlace entre las políticas sobre las cuales se avanzó en el cuatrienio 2002-2006. Se parte de la consideración de la seguridad como un valor democrático y se plantea que la paz depende de su preservación, por lo que se continúa con el Plan Patriota o Plan de Guerra de las fuerzas militares para debilitar a los grupos, promover la desmovilización y garantizar la seguridad y convivencia (139) para lo que se busca realizar alianzas con el sector privado, comunidad internacional y actores sociales. Simultáneamente se pretende adelantar procesos orientados a la reparación de las víctimas y la reintegración de los victimarios.

Desde otro ángulo, se estima articular los programas de atención a la población desplazada con la Red para la Superación de la Extrema Pobreza (Juntos), reforzar los sistemas de información del Registro Único de Población Desplazada, coordinar las instancias para la atención a las víctimas en materia de vivienda, salud, educación y trabajo y por último, se

⁹ Los Laboratorios de Paz son una herramienta de cooperación técnica y financiera de la Unión Europea con Colombia, el primer Laboratorio de Paz comenzó en el 2002 en el Magdalena Medio colombiano, y para darle continuidad a este compromiso con el País, la Unión Europea aprobó la ejecución de un Segundo Laboratorio de Paz para tres regiones de Colombia: Norte de Santander, Oriente antioqueño y Macizo Colombiano / Alto Patía (en los departamentos de Cauca y Nariño).

crea la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra las Minas Antipersona, el Observatorio de Minas Antipersona y, se detalla la Educación para Reducción de Riesgos (ERR) y la atención de los sobrevivientes como estrategias de este programa.

En el año 2001, se crea Redprodepaz, como un sistema de coordinación de la sociedad civil, plural y autónomo, que convoca y articula programas regionales de Desarrollo y Paz a nivel nacional para recuperar las condiciones de gobernabilidad, fomentar prácticas de reconciliación y permitir la expresión de los actores de la sociedad civil e institucionalidad.

Plan de desarrollo Prosperidad para todos (2010-2014)

Este Plan contempla el sueño de un país seguro y en paz desde la parte introductoria y, define la estrategia para consolidar la paz en todo el territorio nacional como uno de sus tres pilares, parte del reconocimiento de una relación directamente proporcional entre pobreza y capacidad institucional, así como iniciativas locales, lo que obliga a plantear lineamientos y estrategias regionales diferenciadas, crear instancias de coordinación para garantizar el cumplimiento de derechos por parte del Estado. Dentro de estas iniciativas se identifican laboratorios de paz (PRODEPAZ, ASOPATÍA, VALLENPAZ), cuyo propósito es promover procesos incluyentes, fortalecer, apoyar iniciativas políticas de paz y acciones de desarrollo territorial y reconciliación.

Dentro del Plan se destacan los siguientes aspectos: la innovación como un paso para alcanzar la paz, la deuda social con la población desplazada, las acciones necesarias desde el sector educativo para la gestión y prevención del riesgo, el enfoque diferencial como lineamiento estratégico –especialmente las violencias contra las mujeres-. Asimismo, se considera que consolidar la paz significa garantizar el Estado de Derecho, con la consecuente seguridad, observancia plena de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia.

En concordancia con los planes de Uribe (2002-2010), se continúa con el propósito de intensificar esfuerzos por desarticular a los grupos ilegales, luchar contra las drogas y el narcotráfico, por lo que se le apunta al fortalecimiento de las Fuerzas Militares, el

mejoramiento del alistamiento y capacidad de reacción bajo los principios de no agresión y cooperación internacional. Adicionalmente, se pretende promover la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, otorgándole participación a la Policía Nacional para la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.

Por otra parte, en el eje de justicia y denuncia, se evidencia la intención de cumplir con el objetivo de “proteger a quienes pueden sufrir o han sufrido las consecuencias de un delito”, y con ello garantizar que la víctima no tenga que enfrentar estructuras institucionales desarticuladas e ineficientes que terminan por revictimizarla. Además se incluye la promoción de beneficios directos e indirectos a los desmovilizados y sus familias, orientados al desarrollo de competencias y habilidades psicosociales, educativas, laborales y la generación de oportunidades.

Para el gobierno, los temas sobre Derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia transicional, Acción Integral contra Minas Antipersonal y reclutamiento-utilización de niños, niñas y adolescentes constituyen especial preocupación y lo instan a avanzar con decisión en el diseño e implementación de políticas, programas, rendición de cuentas y reconciliación; ejemplo de esto se evidencia en la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a Víctimas y el Plan de Consolidación Territorial. El primero busca encausar todo lo relacionado con justicia transicional y el segundo busca construir gradualmente condiciones de paz y seguridad garantizando coordinación interinstitucional en algunas zonas focalizadas.

Por último, desde el Plan Plurianual de Inversiones se han destinado \$76.634.877 entre los componentes seguridad-orden público-seguridad ciudadana, justicia, DDHH/DIH y justicia transicional.

Ley 387 de 1997

Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Dado que ningún colombiano debe ser desplazado forzadamente, es responsabilidad del Estado adoptar las medidas para la prevención, pero también para la atención de quienes son víctimas y al mismo tiempo, propiciar las condiciones que faciliten la convivencia, la equidad y la justicia.

Con el propósito de atender de manera integral a la población en situación de desplazamiento y mitigar los efectos de la violencia, se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada (SNAPD), que se representa en los Comités municipales, distritales y departamentales que llevan el mismo nombre. Estos escenarios deben contar con la participación de alcalde o gobernador, Policía, ICBF, Cruz Roja, Defensa Civil, Iglesia y población desplazada, pudiendo invitar a organizaciones según se considere.

Como sistema de información, se crea la Red Nacional de Información y el Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia. Los datos generados por parte de estos sistemas, permitirán diseñar el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

La atención integral incluye una atención humanitaria de emergencia –temporal-, que se entrega para suplir las necesidades básicas de alimentación, aseo, abastecimiento, cocina, atención médica, psicológica, transporte y alojamiento transitorio en condiciones dignas. Esta ayuda es inicial y posteriormente el Gobierno nacional debe promover acciones para generar sostenibilidad económica y social, tales como proyectos productivos, microempresa, planes de empleo y demás a los que se tendría acceso posterior a la declaración ante el Ministerio Público.

Esta ley a su vez está reglamentada por el Decreto 2569 de 2000. En este, se precisan las atribuciones de la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del SNAPD frente a la orientación, diseño, capacitación, alimentación de registros, elaboración de programas y proyectos encaminados a prevenir y brindar atención integral a los desplazados.

En este Decreto también se ordena la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia a cargo de alcaldes y gobernadores locales. De estas reuniones se espera recopilar información, impulsar sistemas de alertas tempranas, velar porque se brinde la protección militar y policiva y coordinar todo lo relacionado con los beneficios a la población desplazada.

Por último, el Decreto 173 de 1998 –también reglamentario de la Ley 387-, adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. En este documento se definen las siguientes estrategias y líneas de acción frente a los temas: prevención, atención humanitaria de emergencia y consolidación-estabilización socioeconómica. La estrategia de prevención incluye acciones de comunicación, pedagógicas, de investigación, distensión y protección. La de atención humanitaria comprende seguridad alimentaria, atención en salud, transporte, albergue, atención educativa y organización comunitaria. La tercera y última estrategia incluye acceso a programas sociales de Gobierno, restitución de tierras, subsidios, proyectos productivos, entre otros.

Ley 975 de 2005

El objeto de la presente ley es facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Particularmente se hará referencia a lo relacionado con las víctimas más no los victimarios.

En la ley se consagra el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y debido proceso para las víctimas. La reparación incluye las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición. Mediante la restitución se espera que la víctima regrese a la

situación anterior al delito; la indemnización es un mecanismo de compensación; la rehabilitación busca la recuperación física y psicológica; la satisfacción pretende restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido y, las garantías de no repetición comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley.

Como actos de reparación se incluyen la declaración/reconocimiento público, la colaboración para localizar personas desaparecidas, aplicación de sanciones y, aparece el concepto de reparación simbólica, es decir, asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.

En el marco de esta ley, se reconoce como víctima a la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Se incluye al cónyuge, compañero o compañera permanente, familiar en primer grado de consanguinidad y primero civil de la víctima directa. Esta definición involucra también como víctimas a los miembros de la Fuerza Pública.

A través de esta ley, se crea la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, conformada por Vicepresidencia de la República, Procuraduría General de la Nación, Ministerio del Interior, Hacienda, Defensor del Pueblo, dos Representantes de Organizaciones de Víctimas y el Director de la Red de Solidaridad Social (Secretaría Técnica) -al menos debe haber representación de dos mujeres-. Las Funciones de esta Comisión, se concentran en garantizar la participación de las víctimas en procesos judiciales, presentar informes sobre grupos armados ilegales, verificar y monitorear procesos de reincorporación, reparación a las víctimas, adelantar acciones de reconciliación, coordinar actividades de restitución de bienes en equipo con las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, creadas por esta ley.

Sumado a lo anterior, se crea el Fondo para la Reparación de las Víctimas y se denota que es obligación del Gobierno garantizar el derecho a la paz. También se reseña que el Presidente puede adelantar contactos para llegar a acuerdos humanitarios con los grupos armados, suspender penas en caso de estos acuerdos, así como exigir las condiciones que estime pertinentes para que estas decisiones contribuyan efectivamente a la búsqueda y logro de la paz.

La ley 1592 modifica la ley 975, incluyendo un nuevo artículo sobre enfoque diferencial, en razón de edad, género, raza, etnia, orientación sexual y situación de discapacidad. El Decreto 3011 de 2013 que también realiza modificaciones a la Ley 975, se refiere al mecanismo para la reparación de las víctimas posterior a la inscripción en el Registro Único de Víctimas y la puesta en marcha del Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral (PAARI); contempla además aspectos de coordinación interinstitucional, Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz (SIJYP) para el registro, monitoreo, verificación y análisis de información de la política de justicia transicional que se pretende definir.

Resolución 388 de 2013

Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado. Modificada por la Resolución 588 de 2013 y Resolución 828 de 2014. *El protocolo tiene por objeto generar el marco en el cual se garantice la participación efectiva de las víctimas en la planeación, ejecución y control de las políticas públicas, dentro del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.* Los alcances comprenden la organización y generación de puentes de coordinación efectiva, medios técnicos, logísticos, tecnológicos y presupuestales, mecanismos de participación ciudadana exclusivos, interlocución, consolidación de una cultura de participación entre las víctimas para el fortalecimiento de su incidencia efectiva.

La definición de políticas públicas para las víctimas se refiere a los planes, programas y proyectos, en que se concretan las acciones del Estado, en el marco de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, con el fin de hacer frente a la problemática de las

víctimas del conflicto armado, para atenderlas y repararlas integralmente y asegurar el goce efectivo de sus derechos. Las políticas públicas para las víctimas serán participativas, y tendrá en cuenta para su diseño e implementación los enfoques diferenciales de género, edad, étnicos, de condición, de discapacidad y de diversidad sexual, así como la visibilidad de todos los hechos victimizantes.

En esta Resolución se reitera que los espacios de participación permiten garantizar la incidencia y representación de las víctimas y sus organizaciones frente al diseño, planificación, ejecución y seguimiento a las políticas públicas. En este apartado se especifica la estructura de la Mesa: plenario, coordinador, secretaría técnica, comité ejecutivo, comités temáticos, comité de ética. El plenario de la mesa es la máxima autoridad de decisión de las mesas, el coordinador es el encargado de dirigir las sesiones, orientar las discusiones y recibir los informes, el comité ejecutivo cumple y ejecuta las decisiones del plenario de la mesa, preparar y presenta las propuestas a estudiar. Los comités temáticos corresponden a la representación de los hechos victimizantes y el de ética (Res. 828 de 2014) proporciona una evaluación independiente, competente y oportuna de las presuntas faltas en las que incurran los integrantes de las Mesas de participación.

En esta Resolución se señalan los requisitos y prohibiciones para que miembros de las organizaciones defensoras de víctimas hagan parte de las mesas de participación efectiva de las víctimas. Igualmente se hace alusión a las suplencias por retiro voluntario o expulsión y vacancias temporales ante licencias. Conforme lo señalado en los Decretos-ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, existirán protocolos de Participación propios en el marco de usos y costumbres para población afro, indígena y Rom.

Acorde con lo señalado, las Mesas de Víctimas deben sesionar dos veces cada semestre y en estos espacios realizar el estudio, discusión y aprobación de las iniciativas que se les presenten, así como la concertación o modificación del Plan de Acción Territorial (PAT). Empero, pueden generarse sesiones extraordinarias donde solo se trate el tema específico que motivó la convocatoria.

Las víctimas sin estar inscritas dentro de una organización, pueden ejercer su participación de manera directa, presentando, verbalmente o por escrito, observaciones, propuestas, opiniones y conceptos y, entregarlas directamente a las instituciones del Estado, en cabildos, consultas abiertas o a través de una línea gratuita y un buzón de sugerencias físico y virtual, creado por el SNARIV para este fin.

Por último, se hace referencia a las garantías e incentivos para la participación efectiva, los cuales comprenden apoyo logístico y técnico (funcionamiento, informes); de transporte, estadía, gastos de viaje, así como capacitación, financiación de proyectos, etc. que deben definirse en el Plan de Acción Territorial.

Tabla 2 Otras reglas formales

Norma	Objeto de la ley
Decreto 3043 de 2006	Creación de la Alta Consejería para la reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas
Sentencia C-048 de 2001	Solución pacífica de conflictos, mantenimiento de la paz y del orden público interno a cargo del poder ejecutivo
Decretos 4801 y 493 de 2011	Estructura interna y planta de personal de la Unidad de Restitución de Tierras
Decretos 4802 y 4968 de 2011	Estructura y planta de personal de la UARIV
Decretos 4803 y 4941 de 2011	Estructura y planta de personal del Centro de Memoria Histórica respectivamente.
Decreto 4829 de 2011	Reglamentación sobre restitución de tierras
Sentencia C-052 de 2012	Definición de Víctima
Decreto 0599 de 2012	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
Decreto 0790 de 2012	Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Decreto 2231 de 1989	Beneficios para familiares de las víctimas: cupos, exoneración de matrícula
Decreto 0048 de 1990	Se incluyen a los menores de edad como familiares de las víctimas.
Ley 1257 de 2008	Garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia.
Decreto 4155 de 2011	Transformación de la Agencia Presidencial para la Acción Social en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
Decreto 4912 de 2011	Programa de Prevención y Protección de derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad a quienes tienen riesgo por sus actividades
Decreto 2893 de 2011	Diseño e implementación de políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos
Ley 251 de 1995	Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales
Ley 497 de 1999	Se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento
Conpes 3566 de 2009 y 3278 de 2004	Financiación de segunda fase del programa “Paz y Desarrollo”.
Conpes 3395 de 2005	Importancia estratégica de los Laboratorios de Paz en Colombia
Ley 759 de 2002	Cumplimiento a la Convención de Ottawa
Ley 1106 de 2006	Disposiciones en materia de uso de equipos de comunicaciones, alertas tempranas y se crea el Programa de Protección a Testigos, Víctimas, intervinientes y funcionarios de la Fiscalía.

Ley 418 de 1997	Resolver conflictos de manera democrática y pacífica, con participación ciudadana y expresión de movimientos sociales. Entablar diálogos con grupos al margen de la ley y suspender órdenes de captura cuando estos inicien. Se incluye todo lo relacionado con servicio militar; prevención del reclutamiento forzado a menores de 18 años; reincorporación; programas de protección a testigos; acceso a asistencia humanitaria, salud, vivienda, créditos, pensión de invalidez, etc., con las respectivas competencias para entidades del Estado.
Ley 548 de 1999	Prorroga la vigencia de la ley 418 de 1997 y se dictan disposiciones relacionadas con la prestación del servicio militar, recompensas a quienes colaboren con la justicia, apoyo económico para la reconstrucción de instalaciones del Ejército y de Policía afectadas por actos terroristas.
Ley 1421 de 2010	Prorroga la Ley 418 de 1997. Como aspectos nuevos incluye: a) destinación de recursos propios o donaciones de departamentos y municipios que garanticen la seguridad y convivencia ciudadana; b) actividades de desminado humanitario pueden ser realizadas por las organizaciones civiles.
Ley 1424 de 2010	Disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.
Decreto 315 de 2007	Intervención de las víctimas: derechos, participación y protección durante la etapa de investigación en los procesos de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005).
Decreto 1737 de 2010	Se modifica el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005. Se señalan los principios del programa, se crean grupos interinstitucionales de apoyo para la identificación de riesgos territoriales y las medidas para salvaguardar los derechos de las víctimas afectadas.
Decretos 128 de 2003, 1391 de 2011	Orientaciones en materia de reincorporación a la sociedad civil y beneficios económicos respectivamente. Se mencionan aspectos sobre la protección y atención de los menores de edad desvinculados.
Decreto 395 de 2007	Cobertura de necesidades básicas de alojamiento, alimentación, vestuario, transporte, atención en salud, recreación y deporte, así como la asignación de un abogado defensor; consideraciones sobre la pérdida de beneficios y difusión para incentivar la desmovilización
Decreto 2767 de 2004	Establecer competencias, asignar funciones y desarrollar los procedimientos para acceder a los beneficios del proceso de desmovilización voluntaria.
Decreto 1890 de 2012	Suspensión de órdenes de captura como medida provisional, notificación del inicio, terminación o cesación de los diálogos y facultades del Fiscal General de la Nación.
Ley 1098 de 2006	Código de infancia y adolescencia. El artículo 2 indica la protección contra las guerras y los conflictos armados internos, el reclutamiento y la utilización por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley, la tortura, desaparición forzada, detención arbitraria y el desplazamiento forzado.
Ley 833 de 2003	Aprueba el "Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados".
Decreto 127 de 2001	Se crea la Consejería para la Paz para brindar asesoría en la estructuración y desarrollo de la política de paz, verificar la voluntad de paz, convocar sectores, fomentar la participación de la sociedad, definir agendas de negociación, diálogos y acuerdos.
Decreto 1725 de 2012	Se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011 que deben articularse con los de Acción Territorial y destinarse recursos desde los Planes Operativos Anuales de Inversión.
Ley 906 de 2004	Se expide el Código de Procedimiento Penal. Se distinguen las garantías para el acceso de las víctimas a la administración de justicia. Se precisa que el Ministerio Público debe velar porque se respeten los derechos de las víctimas, testigos, jurados y demás intervinientes en el proceso, así como verificar su efectiva protección.

Acto legislativo 01 de 2012	El marco legal es un instrumento de justicia transicional para facilitar la terminación del conflicto armado (116) y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos. En este se busca garantizar en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como crear una Comisión de la Verdad.
Decreto 2569 de 2000 y 4436 de 2006	Reglamentan la Ley 387 de 1997 o de desplazamiento forzado
Decreto 1737 de 2010	Plan de protección a víctimas y testigos
Ley 434 de 1998	Se crea el Consejo Nacional de Paz como órgano asesor y consultivo del gobierno y su misión está encaminada a propender por el logro y mantenimiento de la paz como también a facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado. Se incluye la elaboración de propuestas sobre soluciones negociadas, mecanismos de participación de la sociedad civil, promoción de estrategias de respeto a los derechos humanos y debe crear los Consejos Departamentales y Municipales de Paz.
Ley 759 de 2002	Se dictan normas para dar cumplimiento a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal. Contiene aspectos relacionados con: a) misiones humanitarias para verificar los hechos, formular recomendaciones, promover acciones humanitarias ante situaciones con MAP y b) Puesta en marcha del Observatorio de Minas Antipersonal para recopilar información y tomar decisiones sobre prevención y atención a víctimas.
Sentencia T-025 de 2004	Se confirma que existe una grave vulneración de derechos hacia la población desplazada, un elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas, afectación en varias partes del territorio nacional y omisión por parte de las varias entidades frente a los correctivos requeridos. Lo anterior denota la no correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aunado a la insuficiencia de recursos y capacidad institucional, que sirven de argumento para que la Corte declarase la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada y se definen acciones que van desde realizar un diagnóstico situacional hasta redefinir las prioridades de la política.
Conpes 3712 de 2011	Corresponde al plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011, específicamente en lo concerniente a las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a la que tienen derecho las víctimas. El resultado total de la cuantificación para población desplazada y víctima de otros hechos victimizantes, asciende a los \$54,9 billones de 2011 para el periodo 2012-2021.
Conpes 3726 de 2012	Contiene los lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (PNARIV) en materia de asistencia y atención; reparación integral; prevención y protección; verdad y justicia con enfoque diferencial
Decretos-ley 4633, 4634 y 4635 de 2011	Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas así: pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas (4633); pueblo Rom o gitano (4634); comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (4635).

10.2 CARACTERIZACIÓN DE ACTORES

A continuación se realiza una caracterización de los actores que hacen parte de los dos espacios seleccionados para el análisis: Mesa de atención psicosocial y Comité de Justicia transicional departamental (CJT). Dado que ambos espacios tienen actores en común, se hará una descripción general -no por cada uno de los espacios-; sin embargo en el siguiente listado se observan los actores que participan en estos dos escenarios.

Tabla 3 actores que hacen parte del CJT y la Mesa psicosocial

Actor	CJT departamental	Mesa atención psicosocial
Representantes de víctimas	Si	Si
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Si	Si
Cruz Roja	Si	Si
Unidad de Víctimas	Si	Si
Misión de Apoyo al Proceso de Paz MAPP-OEA	Si	Si
Pastoral social	Si	Si
Defensoría del Pueblo	Si	Si
Organización Internacional para las Migraciones	Si	Si
Comunitar	No	Si
Tierra de Paz	No	Si
Médicos sin Fronteras	No	Si
Unidad de atención y orientación a víctimas UAO	No	Si
Secretarías de Gobierno, Salud, Educación, de la Mujer departamentales	Si	No
Policía	Si	No
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	Si	No
Unidad de Restitución de Tierras	Si	No
Agencia Colombiana para la Reintegración	Si	No
Fiscalía de justicia transicional	Si	No
Procuraduría, Ejército, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER y Secretaría de Planeación: no entrevistados	Si	No

PASTORAL SOCIAL

La Pastoral Social de Popayán hace parte de la Arquidiócesis del municipio y su misión es de tipo humanitaria *“seguir la vida de Jesús sirviendo al otro, a través de la formación política y espiritual”* (1004) y esto lo ha venido haciendo mediante el fortalecimiento de los comités parroquiales en los diferentes municipios del departamento y la ejecución de proyectos de atención psicosocial a víctimas de conflicto armado y educación en el riesgo de minas.

La presencia a nivel municipal los ha llevado a coincidir con organizaciones como Médicos Sin Fronteras, USAID, MAPP-OEA, Trust for América con quienes se apoyaron para atención clínica, psicológica y el desarrollo de jornadas de seguimiento a avances de la Ley 1448 en el norte del Cauca.

Por su naturaleza, han tenido una ventaja y es “*poder llegar a lugares donde la institucionalidad no puede llegar y así desarrollar procesos de formación en derechos*” (I004). Dentro de los perfiles de los ejecutores se encuentran “*profesionales del área social, ciencias humanas, psicólogos, sociólogos, antropólogos, geógrafos*” (I004). Esos atributos les han permitido ganarse un espacio en las comunidades y hacer parte de escenarios como los comités de justicia transicional en diferentes municipios y en el departamento en calidad de invitados, dado el nivel de confianza al cual se han hecho acreedores y la posición de neutralidad que poseen “*estamos comprometidos con el proceso de víctimas, nos gusta lo que hacemos y estamos interesados en el tema*” (I004).

FISCALÍA DE JUSTICIA TRANSICIONAL

La Fiscalía de Justicia Transicional tuvo su origen en la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz). En el Cauca se trata de una oficina satélite adscrita al departamento del Valle, conformada por un grupo de investigación y documentación de hechos delictivos cometidos por el extinto Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia. De esta oficina se destaca que el equipo fue pionero en el país en el manejo de procesos de justicia y paz.

Con respecto al quehacer de la dependencia, una vez la víctima realiza el registro (lo que se conoce como denuncia en la justicia ordinaria) a través del Sistema de Información de Justicia y Paz -SIJYP, se identifica(n) el(los) patrón(es) de macrocriminalidad¹⁰ según corresponda: desplazamiento forzado, desaparición forzada, delitos de violencia sexual basado en género, reclutamiento ilícito y/u homicidios (selectivo y múltiple – o masacres-) y se procede a realizar el proceso de verificación de los hechos y finalmente esto da lugar a las diligencias de versiones libres colectivas donde se asegura el esclarecimiento de la verdad.

¹⁰ Crímenes cometidos por grupos al margen de la ley, con una jerarquía y una estructura de poder

Desde su rol, han interactuado con organizaciones como la Defensoría del Pueblo, Unidad de Víctimas y Medicina Legal, con las dos primeras para la realización de jornadas de víctimas, mesas técnicas y, con la tercera, dado que remiten víctimas de delitos sexuales para valoración y seguimiento *“no es nuestra competencia pero lo hemos hecho por el compromiso con las víctimas, porque para muchas esta Unidad es el primer contacto” (I021).*

UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Esta institución se encuentra adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y, fue creada para lograr la restitución jurídica y material de las tierras despojadas con ocasión del conflicto armado interno, de acuerdo con lo especificado en la Ley 1448 de 2011. *“El objetivo es restituir las tierras, garantizar condiciones de seguridad y que sigan con su proyecto de vida” (I006).*

En el Cauca, esta organización inició sus labores el 4 de marzo de 2011 y tanto sus recursos como directrices provienen del nivel central a donde rinden informes mensuales. Sus actividades además involucran el desarrollo de talleres, desplazamientos a terreno, eventos, ferias y reuniones mediante las cuales buscan sensibilizar y capacitar sobre las responsabilidades de los gobernantes frente a la restitución. *“Algunos han visto este tema con recelo porque para ellos implica recursos económicos, se endilgan más responsabilidades sin presupuesto” (I006).*

Desde su creación, han mantenido comunicación constante con Alcaldías, Personerías, Organizaciones de víctimas, Policía y Ejército, quienes son convocados en las visitas a terreno para evaluar la densidad del despojo, desplazamiento y condiciones para el retorno a la zona. También han interactuado con Agencias como USAID en la zona norte del Cauca para el desarrollo de un trabajo de acompañamiento a comunidades en lo relacionado con derechos territoriales, previa concertaciones de agendas con las poblaciones.

SECRETARÍA DE LA MUJER

La Secretaría de la Mujer es fruto de la incidencia realizada por el movimiento social de mujeres en el Cauca desde hace más de tres décadas quienes se articularon con posterioridad al terremoto de 1983. En el 2011 se consolida un documento denominado Por la dignidad de

las mujeres en el Cauca, resultado de encuentros temáticos que ponen en evidencia la necesidad de formular una política pública para las mujeres. El documento es aprobado por la Asamblea departamental bajo la Ordenanza 088 de 2011 e incluido en el Plan de Desarrollo 2012-2015. En 2013, se postulan candidatas y se nombra la Secretaria de la Mujer.

El objetivo de la existencia de esta unidad funcional es la “*transversalización del enfoque de género y la implementación de la política pública*” (I002), visibilizar el papel de las mujeres como actrices de desarrollo, sujetos de derecho y avanzar hacia la equidad. Para el logro de sus objetivos cuentan con recursos financieros definidos por la Secretaría de Hacienda y la oficina de Planeación.

El recurso humano es el siguiente: antropóloga, abogada especialista en estudios de género, comunicadora social, ingeniera agroindustrial, pedagoga Yanacóna, administradora pública, especialista en gerencia pública y una politóloga. El equipo de trabajo está vinculado en calidad de contratistas puesto que no existen cargos administrativos creados para esta dependencia, por lo que es un reto “anclarla jurídicamente” para evitar que desaparezca con la próxima administración.

Por esta razón y con el ánimo de implementar la política propuesta, han realizado convenios de hermanamiento con las Secretarías de género de Bogotá, Norte de Santander, Medellín, Atlántico quienes dan direccionamiento y apoyo, hacen parte de la Alta consejería para la equidad de la mujer a nivel nacional y participan en ejercicios de transferencia de conocimientos con agencias de cooperación internacional como OXFAM y Universidades en temas soberanía alimentaria y paz.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

La competencia de esta Secretaría es “*garantizar el acceso y la permanencia al sistema educativo - hasta el nivel medio- de la población víctima del conflicto independientemente cual sea el hecho victimizante*” (I030) y para ello hacen uso es del sistema de información de la UARIV, para verificar si la persona se encuentra registrada.

Al igual que otras organizaciones coinciden en que la Ley introdujo muchos cambios en comparación con la normatividad dirigida a la población en situación de desplazamiento lo que obligó a la dependencia a hacer transformaciones para responder a las necesidades de las víctimas y, a relacionarse con los demás miembros del SNARIV y agencias de cooperación internacional para la atención en emergencia (adaptación de aulas provisionales en zonas de riesgo). La interacción por lo regular ocurre en los Comités de Justicia transicional del departamento.

Los recursos con los cuales cuenta la Secretaría provienen del Sistema General de Participaciones -con destinación específica- y otros de la oficina asesora de planeación, lo que *“ha dificultado sus actividades por no tener el carácter de prioritarias e igualmente, desde la Gobernación por descuido no se han conseguido más recursos”* (I030). Además de la limitación de recursos financieros, también se presentan dificultades con el recurso humano, debido al volumen y/o perfil de los integrantes del equipo según lo relatado por la persona entrevistada.

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar creó la estrategia de unidades móviles en el año 2001, motivados por el *“recrudimiento del conflicto armado en el Cauca, los hostigamientos, enfrentamientos donde la población quedaba afectada”* (I039). El equipo está conformado por cuatro profesionales entre los que se encuentra un psicólogo, un trabajador social, un enfermero o nutricionista y un maestro en artes, pedagogo o antropólogo.

El ICBF debió ajustar su esquema de trabajo en función de la Ley 1448 y con ello otorgó prioridad a la población víctima así como recursos a nivel presupuestal. Dentro de esas reformas aparecieron los hogares gestores o de protección donde los menores reciben atención en salud, educación y también se trabaja con la prevención del reclutamiento, *“el Instituto va paso a paso con los cambios que se van dando con la Ley, incluso para el posconflicto, ya se debe dar una vuelta a toda la ruta”* (I038).

En el Cauca existen cuatro equipos móviles y deben su denominación en razón a que se desplazan a las zonas en donde ocurre una emergencia con el objetivo de brindar atención

psicosocial y apoyo alimentario. Para el desarrollo de esta labor, cuentan con recursos de transporte (camioneta del equipo), dotación, materiales, viáticos, líneas de celular con disponibilidad de minutos e insumos para ir a terreno, que hacen parte del presupuesto que transfiere ICBF a OIM que es la organización que contrata estos profesionales, quienes deben cumplir con unas metas de atención específicas definidas contractualmente.

Para la atención a la población víctima se valen de diversas metodologías adecuadas para enseñar a los niños sobre la Ley de víctimas con enfoque diferencial y sus labores contemplan estrategias grupales de atención en crisis, valoración nutricional y actividades lúdicas que inician desde el primer contacto en el terreno. Se incluye orientación sobre rutas de atención, remisiones para afiliación en salud, educación, etc., por lo que establecen relaciones con las instituciones que hacen presencia en la zona para dichas gestiones.

MISIÓN DE APOYO AL PROCESO DE PAZ - MAPP OEA

El 23 de enero del año 2004 el gobierno de Colombia y el secretario general de la Organización de Estados Americanos -OEA, firmaron un acuerdo para establecer una misión de la OEA que acompañara los procesos de paz en el país, donde se incluye la verificación y el monitoreo de los acuerdos y el acompañamiento a las comunidades víctimas de la violencia. Bajo este marco, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA, ha acompañado cuatro grandes temas: 1) desarme y cese al fuego, 2) la desmovilización/reintegración a la vida civil de excombatientes en el marco de la Justicia transicional, 3) el apoyo a las iniciativas del gobierno nacional y organizaciones de la sociedad civil en la movilización de recursos para la ejecución de políticas, programas y actividades en relación con el tema de paz y 4) el acompañamiento a la atención integral a las víctimas. Puntualmente en Popayán opera desde el mes de junio de 2012 con recursos de la OEA y de cooperación internacional.

Dentro de los atributos de los que goza esta organización es que el recurso humano posee amplio conocimiento, experiencia, trayectoria y lecciones aprendidas en los temas de paz. A nivel de Popayán la oficina está compuesta por el responsable de la oficina -que siempre es un extranjero-, dos oficiales verificadores, una secretaria y dos conductores. En el

departamento del Cauca se han focalizado tres regiones en las que permanentemente se hace monitoreo y acompañamiento, tanto a las instituciones como a las organizaciones comunitarias. *“Nosotros articulamos nuestro trabajo, compartimos algunas reflexiones en temas como el análisis del contexto, se hacen informes, sugerencias respetuosas y el gobierno define si se acoge o no” (I010).*

AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN –ACR

La Agencia Colombiana para la Reintegración -ACR remonta sus orígenes inicialmente al Programa para la Inserción a la Vida Civil - PRVC en 2002, luego aparece la Alta Consejería para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y en noviembre de 2011 mediante el Decreto 4138 del mismo año, se crea finalmente la ACR. Desde este entonces se trata de una política de Estado que busca garantizar el acceso de los desmovilizados a beneficios de tipo psicosocial, educativo, económico, para que “encuentren una vida sostenible en la civilidad”.

Específicamente en el Cauca, inicialmente dependía de la oficina del Valle e inicia formalmente su operación en 2013, posteriormente se contrata el personal administrativo (coordinadores y técnicos), jurídico (abogados), de asesoría, misional y reintegrador (psicólogos, politólogos, administradores).

Sus recursos básicamente cubren lo relacionado con eventos de corresponsabilidad y lobby como desayunos, almuerzos, eventos de lobby con ejecutivos y empresarios para conseguir oportunidades para personas en proceso de reintegración, socializar la política, participar en proyectos como capitales semillas de planes de negocio, prevención del reclutamiento, reintegración comunitaria, que son las líneas de trabajo de la ACR. Adicionalmente cuentan con el apoyo de recursos de cooperación internacional y con un sistema propio de información denominado SIR (Sistema de Información para la Reintegración) que comparten con entidades gubernamentales como el INPEC, Centro de Memoria Histórica, Fiscalía General de la Nación, entre otros.

De esta manera se establecen “alianzas tradicionales y alianzas técnicas” (I014), internacionales como convenios de cooperación entre veintiún países que adelantan procesos de reintegración, nacionales como las alianzas con el “Fondo Nacional del Ahorro, SENA, con el Ministerio de Educación, Departamento para la Prosperidad Social y a nivel departamental con la Fundación Escuela Taller, con el Comité de Cafeteros, con la CRC y con Entidades Promotoras de Salud” (I014). Participan en diferentes espacios en calidad de invitados, como los Comités de justicia transicional, Mesas de víctimas, Comités de prevención del reclutamiento, entre otros.

UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – UARIV

La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, creada a partir de la Ley 1448 de 2011, tiene como propósito reparar de manera integral a las víctimas en el marco del reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno. Desde esa perspectiva, los recursos provienen del Presupuesto General de la Nación, de instituciones que hacen parte del SNARIV y de cooperación internacional. “Frente a la actual situación humanitaria desbordante con más de 6 millones 500 mil víctimas, es muy difícil una capacidad de respuesta de cualquier estado por lo que es necesario contar con la cooperación internacional para superar esta problemática” (I005).

La destinación de los recursos incluye la entrega de ayudas humanitarias de emergencia a quien se declare como víctima ante alguna de las entidades competentes, así como las garantías de acceso a medidas de atención, asistencia y reparación integral a través de rutas individuales y colectivas. Para llevar a cabo estas actividades, la UARIV cuenta con psicólogos, abogados, administradores de empresas, contadores, arquitectos...quienes además del perfil profesional, deben “tener una sensibilidad muy alta porque todos los días encontramos o trabajamos con personas que han sido afectadas por el conflicto” (I005).

El garantizar a las víctimas la reparación por cualquiera de las vías implica la interacción con organizaciones estatales, principalmente en escenarios como los Comités de Justicia transicional definidos por Ley y en espacios interinstitucionales. Igualmente se organizan ferias de servicios, ejercicios de rendición de cuentas, inversiones en infraestructura

educativa, salud, saneamiento básico en coordinación con las demás entidades que hacen parte del SNARIV.

Con corte a primero de febrero de 2015, de acuerdo con el Reporte de caracterización de víctimas del conflicto armado en Popayán Cauca, se han recibido 14.264 solicitudes, de las cuales 11.089 fueron efectivamente incluidas en el Registro Único de Víctimas -RUV. De esas, 51.573 personas han recibido ayuda humanitaria inmediata - AHI, de las cuales 49.362 han sido a causa del desplazamiento forzado.

La AHI consiste en un dinero en efectivo destinado a suplir componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio. A juicio de la persona entrevistada y de otras organizaciones, la situación “se ha convertido en un negocio”, puesto que tan solo con la declaración las personas acceden a estas ayudas y si en tres meses aún no se comprueba la condición de víctima continúan recibiendo el apoyo hasta tanto esto ocurra; en algunos casos –seis meses después- se comprueba que la persona no ostenta calidad de víctima y debe salir del albergue y dejar de recibir el dinero; sin embargo ya han recibido una suma de dinero... *“podría uno hablar de que existe peculado” (I005).*

Por último, desde la UARIV se le apuesta a la paz, a que las personas no sean revictimizadas, *“cómo es posible garantizarle a una víctima que ha sido retornada que no se vuelvan a repetir los hechos o que no la vuelvan a desplazar, es muy complejo” (I005)*, que tengan acceso a la justicia y la verdad. En Colombia es posible alcanzar un proceso de paz y un proceso de reconciliación, para ello la institucionalidad debe creer en que *“eso es posible y en ese sentido que todos hagamos la apuesta, es mejor tener una paz imperfecta y no una guerra perfecta como la que hemos venido viviendo” (I005).*

SECRETARÍA DE SALUD DEL CAUCA

La Secretaría de Salud del Cauca dentro de su estructura organizacional está dividida en dos grandes grupos: *aseguramiento (prestación de servicios)* y *salud pública*. El área Red de prestación de servicios hace parte del primer grupo y su función principal es garantizar que en el departamento exista una red de hospitales para prestar servicios de salud. A su vez, el área se subdivide en procesos y entre ellos se incluye la atención a poblaciones especiales y

la supervisión de todos los contratistas de los programas de salud mental, nutrición, salud oral y participación social. El componente poblaciones especiales abarca “*víctimas del conflicto armado con todos los hechos victimizantes, indígenas, afros, discapacitados, niños abandonados sin protección del ICBF, ancianos y la población inimputable*¹¹” (1029).

Las labores del área para garantizar la atención a las poblaciones especiales han consistido en acompañamiento a instituciones de salud, formación sobre normatividad, desarrollo de proyectos sobre atención primaria en salud, operación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las víctimas – PAPSIVI (Convenio 363 con OIM).

El recurso humano estuvo compuesto por tres funcionarios, dos profesionales universitarios, un profesional especializado y un psicólogo, este último renunció desde comienzos de 2014 y estuvo a cargo de la Mesa Psicosocial. Adicionalmente cuentan con técnicos de saneamiento en todos los municipios que se encargan de brindar el apoyo cuando ocurren emergencias como desplazamientos masivos.

Parte de los logros mencionados son: “convertirse en autoridad en el tema de salud con relación a víctimas” donde todas las instituciones de salud (EPS, IPS, Secretarías municipales) acuden a este ente como “*referente máximo*” y es de quien reciben las directrices con respecto a lo que hay que realizar para la atención a las víctimas en materia de salud. Dado que garantizar la atención no es fácil a pesar de contar con rutas de atención, sus actores aliados son la Defensoría y la Personería a nivel municipal.

POLICÍA CAUCA

La Policía Cauca cuenta con la oficina de Derechos Humanos, creada en el año de 1994 en todo el país posterior a la reforma a la Constitución Política, la creación de las Defensorías del Pueblo y la reestructuración de la Policía (Ley 62 de 1993). Si bien su misión es de carácter civil, dirigido a la seguridad ciudadana y convivencia, debido a la situación del país han debido participar para combatir a los grupos al margen de la ley. “*Implementar las políticas*

¹¹ Una persona inimputable es aquella que no cuenta con las condiciones legales o mentales para ejercer sus derechos como ciudadano.

públicas tanto de la Presidencia de la República como del Ministerio de Defensa, en materia de Derechos Humanos y DIH que tiene que ver directamente con el conflicto armado” (I032).

Bajo ese marco jurídico y algunas decisiones jurisprudenciales de la Corte Constitucional relacionadas con conflicto armado, han trabajado en la construcción de planes de salvaguarda¹² especialmente con comunidades indígenas (Auto 04 de 2009). Los planes son elaborados de manera concertada con las comunidades, mediante consulta previa y están enfocados al desarrollo de actividades de prevención, protección y mitigación de los riesgos.

Cualquier persona que desee hacer parte del equipo de Policía Cauca particularmente de este despacho, debe contar con capacitaciones en derechos humanos, atención al público, resolución de conflictos y sobre todo “vocación de servicio”. Los integrantes tienen especializaciones, diplomados y experiencia a nivel nacional e internacional en la materia y han sido reconocidos a nivel local por la Defensoría del Pueblo por sus labores. *“La Policía es uno de los grandes empleadores en el departamento” (I032)* por lo que un criterio de selección es el liderazgo dentro de la comunidad.

Para la coordinación de su accionar, comparten espacios como comités de seguridad y puestos de mando unificado convocados por la Policía, así como mesas de garantías para defensores de derechos humanos liderado por la Red de Derechos Humanos CIMA. Aparte de las reuniones formales, la interacción es constante con Defensoría del Pueblo, Unidad de Víctimas, Naciones Unidas y las redes de derechos humanos.

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA

El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, apoya mediante la inclusión a formación complementaria (cursos cortos) y titulada (programas técnicos y tecnológicos) a la población víctima de conflicto armado, incluso desde antes de reglamentarse la Ley 1448 cuando se denominaba población desplazada. El apoyo consiste en la asignación de cupos y acceso

¹² Los planes de salvaguarda buscan proteger los derechos fundamentales de personas y pueblos desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado. Las acciones del Plan deben estar dirigidas a: prevenir el desplazamiento forzado, evitar el confinamiento o bloqueo de las comunidades, atender adecuadamente a los indígenas en situación de desplazamiento, actuar frente a las conductas delictivas que provocan en desplazamiento y evitar el exterminio cultural o físico del pueblo indígena.

preferente. Adicionalmente desde la Agencia Pública de Empleo se llevan a cabo talleres de orientación, hoja de vida y ocupacionales que están a cargo de dos psicólogas expertas en trabajo y atención a víctimas.

Como actor, hacen parte del SNARIV y permanecen en constante comunicación con el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, la Unidad de Víctimas, la Defensoría del Pueblo, Procuraduría, ICBF, los líderes de víctimas y consideran que por tratarse de una institución pública que presta sus servicios de manera gratuita, las personas buscan acceder a la formación ofertada constantemente. *“Nosotros tenemos el privilegio de que todo el mundo nos quiere porque somos gratuitos, porque llegamos a sitios donde muchas entidades del Estado no llegan por diferentes circunstancias” (I043).*

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo “es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, en el marco del Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista” (Tomado textualmente de la página web institucional).

En el tema de violencia por conflicto armado y atención a víctimas, existen diversas acciones, como la toma de la declaración de desplazamiento forzado, el diligenciamiento del formato de protección de bienes y territorios abandonados a causa de la violencia, la operación de la estrategia de alertas tempranas que se encarga del monitoreo e identificación de posibles violaciones de DDHH y DIH con la respectiva aplicación de medidas para la prevención, protección y mitigación.

De acuerdo con las funciones dadas por las Leyes 975 de 2005 y Ley 1448 de 2011, se realiza la orientación a víctimas del conflicto armado para el acceso a la asistencia, atención y reparación lo que está a cargo de un equipo de duplas psicojurídicas (psicólogo y abogado) y un técnico en declaraciones. *“Antes éramos contratistas que dependíamos inicialmente de OIM, después pasamos a recursos de Defensoría, pero con la ley 1448, se definió el fortalecimiento de la estructura institucional para responder a la necesidad de asesorar a las víctimas” (I034).* Además de estas duplas,

existen asesores en el tema de mujer, etnia, personas encargadas del sistema de alertas tempranas, entre otros. Aunque *“hay que reconocer que si en ley de víctimas estamos empezando a andar, en decretos étnicos no se llega ni al 5%”* (I034).

Como parte del Ministerio Público, la competencia de la Defensoría está relacionada con el control y la vigilancia y para ello se coordinan con la Asociación de Personeros del Cauca y la Procuraduría Regional bajo la figura de la Comisión de implementación y seguimiento a la Ley de Víctimas, cuyas funciones se definen en las Resoluciones 550 y 050 de la Procuraduría Regional. Desde la comisión se generan informes semestrales sobre el avance a la implementación de esta ley sobre temas como salud, educación, tierras, acceso a justicia y reparación, entre otros.

MÉDICOS SIN FRONTERAS

La creación de esta organización se remonta a 1971, cuando un grupo de médicos y periodistas se unen para protestar por la ineficacia de la ayuda internacional, principalmente del Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR. Se crean células operacionales en Bélgica, Holanda, Suiza, Francia y España, última de la cual depende Colombia y, al país llega en 1985 posterior a la tragedia de Armero, “ante la imposibilidad del gobierno de atender a las víctimas” (I012) y focalizan sus intervenciones en Buenaventura, Tumaco, Cauca y Caquetá.

Específicamente para el departamento del Cauca, la atención inicia en 2010 en el Norte, la Costa y la Bota caucana, donde ejecutan proyectos sobre salud mental y atención primaria que incluyen consulta médica, ayudas diagnósticas, curaciones, controles prenatales, de crecimiento y desarrollo, atención psicosocial de emergencia, entre otros, inicialmente operaban mediante clínicas móviles y luego decidieron instalar puntos de atención permanentes. Declaran que la razón de su quehacer, está ligada a un ideal humanitario de alivio del sufrimiento, garantizar el goce efectivo de derechos y así restituir la dignidad humana. Para ello sus recursos provienen de donaciones a nivel mundial.

Los equipos de atención están conformados por personal sanitario como profesionales de medicina, enfermería, auxiliares de farmacia y enfermería, psicólogos, personal de logística como conductores y quienes se encuentran a cargo de la coordinación, cuya formación de pregrado es de ciencias sociales. Su labor los ha hecho merecedores de varios reconocimientos a nivel internacional.

FUNDACIÓN TIERRA DE PAZ

La organización nace legalmente a finales del año 2005 y recoge el trabajo de una serie de personas que venían operando en el campo de la acción humanitaria con víctimas del conflicto armado desde 2001. En 2006, inician el desarrollo de proyectos de cooperación internacional (única fuente de ingresos) sobre acompañamiento a víctimas, fortalecimiento de capacidades locales para la protección, formación de multiplicadores, planes de gestión de riesgo, saneamiento ambiental y gestión de información.

El equipo incluye abogados, antropólogos, psicólogos, trabajadores sociales, médicos y según necesidad se vinculan agrónomos, ingenieros de alimentos, civiles, etc. No obstante, deben “poder moverse y leer el territorio”, tener prudencia, conocimiento y delicadeza ya que aquí hacen presencia víctimas y victimarios. El llegar a estos terrenos les permite poner en práctica su vocación, los ha hecho merecedores de reconocimiento y les da satisfacción.

Para ejecutar sus acciones, han construido espacios con diferentes instituciones u organizaciones de base que han tratado de “institucionalizar” para poder coordinar el trabajo en los territorios y además participan en espacios locales como la sala humanitaria, el Comité de Minas Antipersona, Mesa psicosocial y por invitación a algunos Comités de Justicia transicional.

CRUZ ROJA SECCIONAL CAUCA

La Cruz Roja es una entidad humanitaria privada, autosostenible, creada en 1863 en Suiza por Henry Dunant para atender a los heridos de guerra y su misión es prevenir y aliviar el sufrimiento humano. La doctrina parte del mantenimiento de la seguridad propia, el

desenvolvimiento en terreno y el desarrollo de habilidades que le permitan brindar cualquier tipo de asistencia o apoyo a la comunidad.

Sus acciones se han concentrado en la atención ante emergencias y desastres, programas de acción contra minas, atención psicosocial a víctimas y prestación de servicios de salud como consulta médica y ayudas diagnósticas, lo que representa una fuente de financiación, además cuentan con recursos de cooperación internacional. Los perfiles responden a profesionales de la salud y voluntarios de rescate.

Se catalogan como “primos hermanos” del Comité Internacional de la Cruz Roja, con quienes se conectan en aspectos relacionados con la atención a víctimas y comparten los principios de neutralidad, imparcialidad, confidencialidad y no discriminación. Destacan dentro de sus logros, la confianza, el reconocimiento, el desarrollar sus actividades en terreno, las relaciones con minorías étnicas y el cumplimiento de meta en atención. Acorde con sus principios, participan como asesores u observadores en diferentes escenarios de construcción de política del departamento.

ruta pacífica de mujeres – comunitar

En este apartado, se describen de manera conjunta estas dos organizaciones, bajo el entendido de que Comunitar es el punto focal de la Ruta Pacífica de Mujeres para el Cauca.

La Ruta Pacífica es un movimiento social de mujeres contra la guerra que nació en 1996 en medio de una época de exacerbación de la violencia en Colombia y en sus inicios viajaron en caravana a Mutatá (Antioquia) para expresar las víctimas su solidaridad, por lo que realizan esta actividad anualmente en alguna zona de conflicto armado. Inicialmente recibieron rechazos de varios tipos, pero poco a poco las personas se fueron sumando a las movilizaciones y hoy en día cuentan con un fuerte poder de convocatoria. Si bien se autodefinen como un movimiento antimilitarista, feminista y pacifista, han incidido en temas como derechos sexuales y reproductivos.

La Ruta cuenta con más de mil organizaciones de mujeres activas que pertenecen a organizaciones de base y su coordinación principal se encuentra en Bogotá. Las mujeres que pertenecen a la Ruta no reciben remuneración económica y por lo general tienen otro trabajo. Varias son profesionales, docentes universitarias y ello les ha permitido investigar, publicar, discutir y asesorar al Estado en temas relacionados con mujeres, acceder a recursos de cooperación internacional, escribir libros, realizar trabajos en terreno, entre otros.

Del mismo modo, dentro de sus logros además de lo mencionado anteriormente, se incluye la creación de la Comisión de la verdad de las mujeres que ya es conocido en la Habana, la capacitación a funcionarios públicos sobre los derechos de las mujeres, la creación de una ruta especial de restitución de tierras para las mujeres, la aprobación del proyecto de ley sobre el reconocimiento de la violencia sexual como un crimen de lesa humanidad, la creación de CONPES sobre violencia de la mujer y la participación en escenarios nacionales de creación de políticas para la mujer.

Corporación de mujeres ecofeministas - Comunitar

Comunitar se creó en 1987 como Corporación para el desarrollo, cuatro años después del terremoto como espacio para dinamizar los procesos sociales de reivindicación urbanas en cabeza de una mujer feminista de muchos años de trayectoria. Posteriormente decidieron denominarse feministas bajo la postura de que existe una sociedad con relaciones de poder inequitativas que posicionan y ubican a las mujeres en un lugar de desventaja. El compartir apuestas en contra de la guerra, a favor de las mujeres y de la paz, les ha permitido convertirse en punto focal de la Ruta Pacífica de Mujeres.

Como organización, pertenecen a la Red por la vida y los Derechos Humanos Fundecima, participan en el Espacio Regional de Paz y han establecido alianzas con diferentes organizaciones del departamento. Sus recursos provienen de cooperación internacional, han sido operadoras de proyectos públicos e incluso han contado con profesionales de intercambio de varias partes del mundo que prestan sus servicios de manera voluntaria en la organización; sin embargo, los perfiles permanentes son abogadas, psicólogas, politólogas y

economistas. Dentro de las características de las integrantes está contar con una sensibilidad especial con mujeres víctimas, poseer unas claridades mínimas sobre el feminismo y decidieron no trabajar con hombres desde hace algunos años atrás.

Sus actividades principales incluyen acompañamiento psicosocial y jurídico a mujeres víctimas de las violencias en el marco del conflicto armado o en la vida cotidiana; el desarrollo de actividades de investigación desde el Observatorio de Tierras y grupos de la Universidad del Cauca. Finalmente, entre las movilizaciones se destacan plantones nacionales, musas, acompañamiento en audiencias de mujeres víctimas, campañas y proyectos de cero tolerancia en las violencias contra las mujeres, mujeres pactantes de paz, concursos de cuento, entre otros.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES – OIM

La Organización Internacional para las Migraciones es una agencia de cooperación de carácter intergubernamental con representación diplomática. Ha hecho presencia en el país desde 1956, años en los que ha trabajado de la mano con el gobierno colombiano para la creación de programas y el desarrollo de estrategias en el tema de Migración, dado que la agencia observa este fenómeno como una posibilidad de desarrollo de los países, se incluye desplazamiento forzado, trata de personas, fortalecimiento de la respuesta institucional y comunitaria para la atención de las víctimas-desmovilizados, atención a niñez desvinculada, gestión del riesgo por desastres y la infraestructura para poblaciones vulnerables.

Los recursos que operan provienen de donantes internacionales como la Embajada Real de los Países Bajos, Canadá y en sí el gobierno colombiano. En relación con el conflicto armado y particularmente en el Cauca, han asesorado a los gobiernos locales con respecto a la construcción de planes de atención a víctimas, la capacitación a funcionarios, la vinculación de la empresa privada y reinserción a los procesos productivos principalmente.

Sus perfiles incluyen profesionales en ciencias sociales con conocimientos y experiencia en derechos humanos, gestión de riesgos, gestión de proyectos, así como también ingenieros

agrónomos, psicólogos, médicos, abogados, etc. Todos los cargos requieren *“muy buenas competencias comunicativas, que sean negociadores y muy sólidos, para que se vean los resultados”* (1036).

Participan en Comités de justicia transicional, Espacio Regional de Paz, Comités de trata de personas, Consejo departamental de riesgos para que las organizaciones puedan dar respuesta a las situaciones con las víctimas y se garantice el cumplimiento de la Ley 1448.

10.3 OTROS ESPACIOS IDENTIFICADOS

Comité de Integración del Macizo Colombiano – CIMA

Es una red de derechos humanos integrada por nueve organizaciones de base campesina, indígena, urbana, de mujeres y afrodescendientes. Inició sus operaciones en plena auge del paramilitarismo como espacio de coordinación y negociación colectiva en unión con la gobernación entre 2001-2003.

Pese a las vicisitudes como el asesinato de líderes, la dificultad de recursos, los cambios de gobernantes y la misma dinámica del conflicto, aún sobreviven e interactúan de manera permanente con la administración local y el Ministerio Público. Sus actividades incluyen la operación del Observatorio de Derechos Humanos, publicaciones trimestrales, audiencias públicas, cabildos abiertos, movilización social organizada, entre otros que de financian de los recursos recibidos de cooperación internacional.

Participan en el Espacio Regional de Paz ERPAZ, desde donde le apuestan a la consecución de la paz en conjunto con otras organizaciones del Cauca y pensarse en un escenario de post-acuerdos les representa un gran reto. Como instancia de coordinación de varias organizaciones, señalan el surgimiento de nuevos liderazgos, el desarrollo de habilidades, la participación en formulación de políticas del nivel nacional, el establecimiento de alianzas con diferentes organizaciones del departamento, lo que ha coadyuvado para su mantenimiento.

Comité de Justicia Transicional Municipal

Sus orígenes se encuentran en la Ley 1448 de 2011; sin embargo no será profundizado por cuanto se trata de un escenario del nivel municipal. A este espacio pertenecen 15 dependencias de la Alcaldía (Secretaría de Gobierno, Educación, Salud, Personería, Planeación, etc.) y 42 instituciones externas (ICBF, Policía, Ejército, SENA, representantes de víctimas, Unidad de Víctimas, etc.), es presidido por el Alcalde y en su despacho se llevan a cabo las reuniones.

De acuerdo con la ley, la Secretaría de Gobierno municipal desempeña el rol de Secretaría Técnica y se ha encargado de la coordinación del Punto de Atención a Víctimas –PAV que surgió como una estrategia para hacerle frente a la *situación de cosas institucionales* declarada por la Sentencia T025 de 2004, debido al alto volumen de población desplazada que se recibía en el municipio.

El Comité a su vez está conformado por cuatro subcomités: participación, reparación integral, prevención, atención y asistencia y en esta instancia de coordinación se elabora el Plan de Acción Territorial – PAT que se constituye en las metas, programas y líneas para dar respuesta y garantizar los derechos de las víctimas en el municipio.

Una de las críticas principales a este escenario se relaciona con la desventaja numérica a la hora de tomar decisiones, por cuanto las víctimas representan un porcentaje ínfimo en relación con la presencia de entidades gubernamentales. Otras situaciones estuvieron relacionadas con la dinámica de presentación de oferta institucional y la delegación de participantes –en contra de lo definido en la Ley de víctimas-, lo que dilató la toma de decisiones y para muchos entrevistados significó una simple formalidad, generó desmotivación y desorganización. Se reconoció la poca capacitación a los funcionarios públicos, el desarrollo de discusiones interminables, la lucha de poderes al interior y la falta de operatividad; no obstante se reconoció el intento de articulación y la voluntad de algunas instituciones de cumplir con lo definido en la Ley.

Comité Departamental de acción integral contra Minas

La existencia de este Comité se soporta en la adopción del país de la Convención de Ottawa (Ley 759 de 2002) y en que hace parte de una directiva presidencial. Opera en los municipios donde ocurren mayores incidentes y accidentes por Minas Antipersonas y Munición sin explotar a través de recursos de la Gobernación y de cooperación internacional.

En su gran mayoría está conformado por organizaciones como Cruz Roja Colombiana, Comité Internacional de la Cruz Roja, Fundación Tierra de Paz, Pastoral Social, Fundación Valle de Pubenza, Comunitar, UNICEF, Save the Children, SENA, ICBF, Defensoría, Fuerzas Militares, ICBF y Unidad de víctimas; pero su liderazgo está a cargo de la Gobernación del Cauca. Internamente el trabajo se desarrolla mediante mesas de trabajo y rotación de turnos para la atención de emergencias; trabajan los temas de prevención, registro, rutas de atención y orientación a las víctimas, desminado militar-humanitario y educación en el riesgo de minas, en esta última son reconocidos a nivel nacional por experiencias exitosas.

Desde la sanción de la Ley de víctimas, lideran un subcomité del Comité de Justicia transicional del departamento y sus propuestas y programas fueron incluidos en el Plan de desarrollo 2012-2015 Cauca todas las oportunidades.

Espacio Regional de Paz – ERPAZ

Este espacio surgió como una iniciativa de las organizaciones sociales del departamento, paralelamente con la comunicación de la intención del gobierno nacional de iniciar diálogos de paz. La razón de su conformación fue la construcción de agendas conjuntas o peticiones para la paz, en respaldo y legitimación a la solución negociada al conflicto armado. Cabe resaltar que las organizaciones habían venido generando discusiones incluso desde antes del inicio de los diálogos en la Habana y consideraban esencial la participación comunitaria.

En este escenario convergen: Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN); Ruta Pacífica de Mujeres, Corporación de Mujeres Ecofeministas (Comunitar); Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA) y el Movimiento Campesino de Cajibío; Consejos Comunitarios de Comunidades negras del Pacífico (COCOCAUCA); Unión de Organizaciones Afrodescendientes del Cauca (UOAFROC), entre otras.

El ERPАЗ ha trabajado en tres líneas específicas de construcción de paz: 1) Ambientación de la solución política y negociada del conflicto armado; 2) Diálogos Humanitarios Regionales y; 3) Agendas sociales de paz. Sus actividades en su gran mayoría son el fruto de alianzas con instituciones de educación superior, Gobernación del Cauca e incluyen foros, movilización social, diálogos de experiencias sobre procesos de paz. Como ERPАЗ hacen parte de la mesa de impulso al postconflicto –actual Consejo Departamental de Paz y Derechos humanos-.

Mesa de Impulso al Post-conflicto

Durante la administración 2012-2015, se crea la oficina de conflictos Interétnicos y Post-conflicto y se plantea la conformación de una mesa afro, una indígena y una campesina que luego se convirtió en una mesa interétnica e intercultural, de la que hacían parte cinco líderes de cada Mesa para propiciar el diálogo y resolver los conflictos.

Paralelamente, la creación de esta mesa coincidió con los acuerdos de los puntos 1 y 2 de la Habana y ello hizo que una gran variedad de organizaciones estuviesen interesadas en desarrollar proyectos en el Cauca, por lo que desde este espacio se escucharon las propuestas. Pasó así a denominarse Mesa de Impulso al Post-conflicto y posteriormente Consejo departamental de paz. El propósito era asumir la vocería frente a temas de paz, readecuar la institucionalidad, asesorar al gobierno local para el diseño de políticas, planes, programas, proyectos y estrategias orientados hacia la constitución de la paz y, propiciar la interlocución con el gobierno nacional.

De este espacio hacen parte empresas privadas, Iglesias, Comunidad Internacional, Ministerio Público y por supuestos diferentes Secretarías de la Gobernación y como Mesa pertenecen a la Red de Alcaldes y Gobernadores por la Paz, impulsada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Mesa de Víctimas Departamental

Pese a que esta Mesa es un espacio del nivel departamental, no será analizada en profundidad, dado que eso hubiese implicado entrevistar a la totalidad de integrantes de la misma y no hizo parte de la selección de los espacios.

La mesa de víctimas departamental inició su operación en el año 2012, posterior a la sanción de la Ley 1448 de 2011 y previamente se había denominado Mesa de fortalecimiento a la población desplazada de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento a esta sentencia. La Defensoría del Pueblo ejerce la Secretaría Técnica de acuerdo con lo señalado en la Ley 1448 de 2011, por lo que realizan acompañamiento, asesoría y actividades de capacitación a los miembros, así como la convocatoria a reuniones y actas de cada sesión.

Dentro de los integrantes de la Mesa de víctimas se encuentran representantes de todas las zonas del departamento y de los hechos victimizantes como desplazamiento forzado, vida y libertad, violación, acceso carnal, y enfoques diferenciales como adulto mayor, jóvenes y discapacidad; de ellos hay representantes para la Mesa Nacional de víctimas. En la mesa también se cuenta con representantes afro e indígena, último que no participaba al considerar que no se trataba de un espacio garante de derechos y no se correspondía con las dinámicas de su cultura. Además al momento de la elección no existían organizaciones LGTBI inscritas y al momento de conformación de la Mesa no se eligieron suplentes, por lo que ante la renuncia de algunos representantes el espacio quedó incompleto.

Como parte de los atributos de los integrantes se señala la participación en escenarios como movimientos sociales del centro, suroccidente colombiano y nacionales de víctimas, algunos cuentan con una trayectoria de más de quince años.

La Mesa tiene un comité ejecutivo, conformado por siete personas del cual hace parte el coordinador, quien asume la función de vocería y representación legal ante las instituciones. Adicionalmente existe un subcomité de ética, reglamentado por sugerencias de las Mesas de víctimas en el protocolo de participación de 2012, debido a las dificultades en relación con la toma de decisiones y cuyo funcionamiento se dio desde la fase inicial incluso sin encontrarse reglamentado por la ley.

En relación con la trayectoria como Mesa, el reconocimiento de incentivos de participación, la incidencia para la aprobación del Plan de Acción Territorial, la capacitación, el aprendizaje, la celebración de actos de conmemoración, la aprobación de proyectos de fortalecimiento, las relaciones conflictivas entre sí y con representantes de otras instituciones, la falta de asesoría y el incumplimiento del reglamento interno, se encuentran entre los principales aciertos y desaciertos, así como factores motivadores. Estas razones los llevan a calificar a los funcionarios “como pura burocracia y politiquería” (I041), con alta rotación y consecuente pérdida de memoria institucional.

Mesa de Víctimas Municipal

La Mesa de Víctimas del municipio de Popayán surgió como Mesa de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada en el año 2009, en respuesta a las órdenes emitidas por los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. Desde la Mesa de fortalecimiento se elaboró el Plan Integral Único de atención a la población desplazada – PIU y funcionó bajo esta denominación hasta el año 2012 en el que se instalan las Mesas efectivas de participación de las víctimas, donde la Personería municipal se encarga de ejercer la Secretaría técnica.

Atributos como la participación en escenarios nacionales de paz, memoria histórica y demás les ha permitido compartir con víctimas de otras regiones y conocer su forma de trabajar, capacitarse, así como estar al tanto de las actividades que se hacen desde el gobierno central, los llena de motivación para trabajar en pro de las comunidades y les ha permitido hacer exigencia de derechos.

Señalan como principales logros la consecución de un espacio de reunión, una oficina dotada, el hacerse acreedores de proyectos de gran envergadura (construcción de centro de Atención a Víctimas y murales para los niños), las jornadas en las cárceles, el desarrollo de conocimientos sobre ley de víctimas y habilidades como el uso del computador para presentar sus propuestas, denuncias y ejercer sus derechos. Por otra parte la limitación de recursos económicos, la dinámica de reuniones, la toma de decisiones, la interacción con funcionarios públicos, los sentimientos de revictimización, la poca operatividad de los planes e incidencia política, representaron las principales dificultades.

Sala Humanitaria Local

Este espacio está constituido exclusivamente por Organizaciones de Agencias de Naciones Unidas y su núcleo de operación está en Cauca y Valle, en cabeza de OCHA, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas. Entre las agencias se encuentran el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas –UNICEF, la Organización Internacional para las Migraciones –OIM, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz –MAPP OEA, el Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR, Médicos Sin Fronteras –MSF, etc. Las organizaciones ejecutan proyectos en el Cauca por razones humanitarias y debido a la debilidad institucional.

Se trata de un espacio netamente de coordinación para la operación de agencias humanitarias, en estas reuniones se verifican avances, discuten proyectos, presentan lineamientos, socializan situaciones de violencia para definir las actividades a ejecutar, coordinar los planes de trabajo entre los equipos y planear la participación en espacios gubernamentales.

10.4 CONSENTIMIENTO INFORMADO

La enfermera Paula Andrea Tose Vergara, identificada con la Cédula de ciudadanía No. 1.061.693.411 de Popayán, está realizando y dirigiendo el estudio -en calidad de investigadora principal-: ***“Análisis de política pública centrado en actores. El caso de las políticas públicas relacionadas con la violencia asociada al conflicto armado en el Cauca”***, como requisito académico para optar al título de Magíster en Salud Pública de la Universidad del Valle. Dicha investigación tiene como objetivo: ***“Comprender las dinámicas de toma de decisiones frente a los procesos de las políticas públicas sobre violencia asociada al conflicto armado en el departamento del Cauca, desde la perspectiva de los actores, durante el periodo 2012-2013”***.

Dentro de los ***requisitos estipulados para participar*** en la investigación, se encuentran: ser mayor de edad y consentir por escrito la decisión voluntaria de participar, posterior a recibir y comprender la información necesaria sobre el propósito, riesgos, beneficios, derechos, duración y medidas para garantizar la confidencialidad de la información del estudio.

La ***modalidad de recolección de información*** consiste en la realización de al menos dos entrevistas individuales a los participantes y la revisión de documentos de gestión tales como actas de reuniones, páginas web, blogs, informes, entre otros a cargo de la investigadora. Este proceso se llevará a cabo únicamente durante el tiempo en el que se lleve a cabo la investigación, es decir once (11) meses, previa concertación con cada uno de los participantes. La información resultado de las entrevistas a los (as) informantes será registrada en audio, transcrita, analizada y almacenada en formato físico y magnético.

El acceso será exclusivo por parte del investigador y se utilizará un código para identificar cada uno de los participantes, así se podrá mantener en reserva su identidad y la información suministrada. Asimismo, estos datos serán utilizados estrictamente par fines académicos en ésta y futuras investigaciones, preservando la confidencialidad y el anonimato.

Con respecto a los ***riesgos para el participante***, usted no se enfrenta a riesgos para la salud física o mental por el hecho de participar en las actividades académicas. Si lo desea, usted puede determinar el abandono del estudio en el momento que así lo estime, sin que ello represente ningún tipo de consecuencia. Esta propuesta ha sido revisada y aprobada por el Comité de Ética de la Facultad de Salud de la Universidad del Valle, que es un comité cuya tarea es asegurar que se protege de daños a los participantes en la investigación.

Por otra parte, en relación con los ***beneficios al participar en la investigación***, si bien, no existe compensación económica o monetaria de ningún tipo, sus aportes contribuirán al mejoramiento para el desarrollo de las políticas públicas y la capacidad institucional en materia de planificación y gestión en salud pública. El esfuerzo por conocer, explicar y comprender el proceso a través del cual se toman las decisiones frente a la violencia por conflicto armado en el Cauca, permitirá crear nuevos espacios de acción, fortalecer la investigación y el análisis para el desarrollo de las políticas, contribuir a generar herramientas para mejorar la planificación y gestión en Salud Pública y finalmente, mejorar la gestión estatal en el departamento.

Una vez que el investigador tenga los resultados del estudio, y antes de elaborar el informe final, realizará una reunión en la que presentará sus hallazgos a los (as) informantes para conocer el parecer de estos (as) a ese respecto y los nuevos aportes de ellos (as), si los tuvieren. Por los motivos expresados anteriormente, es muy importante contar con su valiosa participación en el estudio. Muchas gracias por el tiempo que ha dedicado a leer este documento. Si en algún momento tiene preguntas adicionales, las puede hacer a la investigadora principal Paula Andrea Tose Vergara, al teléfono 3176576447 o al correo electrónico: paulatosev@gmail.com.

Información adicional:

Facultad de Salud - Universidad del Valle - Campus San Fernando.

Comité Institucional de Revisión de Ética Humana (CIREH)

Presidente: Laura Elvira Piedrahita A.

Teléfono: (2) 5185677. Calle 4B No 36-00.

Correo electrónico: eticasalud@univalle.edu.co

Santiago de Cali, Valle del Cauca.

DECLARACIÓN DEL PARTICIPANTE PARA SU INGRESO VOLUNTARIO A LA INVESTIGACIÓN

Fecha: _____

Yo, _____, identificado (a) con cédula de ciudadanía No. _____ expedida en _____, declaro que he sido invitado (a) a participar en la investigación, dirigida por la investigadora Paula Andrea Tose Vergara, como requisito para optar al título de Magíster en Salud Pública de la Universidad del Valle.

Certifico que:

- He leído el presente documento y he tenido suficiente tiempo para considerar mi decisión de participar en este estudio.
- He presentado todas mis preguntas y han sido resueltas a mi satisfacción.
- El investigador me ha explicado los procedimientos a realizar, así como los riesgos y beneficios de mi participación en el estudio.
- Comprendo que no recibiré compensación alguna ni incurriré en gastos por participar. Informaré sobre todos los efectos, molestias e inconformidades derivadas de mi participación. Entiendo que, si decido retirarme del estudio, puedo hacerlo sin perder mis derechos.
- He recibido copia de este formato para guardarlo y poder consultarlo en el futuro.
- Se realizará la divulgación de los resultados antes de elaborar el informe final para presentar los hallazgos de la investigación y cotejar con los sentires de los participantes.
- Entiendo que los datos obtenidos serán tratados y custodiados con respeto a mi intimidad, comprendo los compromisos que asumo al hacer parte de este estudio y los acepto, comprometiéndome a responder a las preguntas que se me hagan con la mayor objetividad y veracidad posibles.

Por ello, firmo este consentimiento informado de forma voluntaria para manifestar mi deseo de participar en esta investigación. Autorizo a que se use la información por mi aportada en otras investigaciones si se requiere, siempre y cuando se respeten mis derechos como participante y exista una aprobación previa por el Comité de Ética.

Por lo anterior y, ante dos testigos, se suscribe el presente documento en señal de aceptación para participar en este estudio titulado: *“Análisis de política pública centrado en actores. El caso de las políticas públicas relacionadas con la violencia asociada al conflicto armado en el Cauca”*.

Se firma en la ciudad de _____ a los _____ días del mes de _____ del año 201_.

Nombre del entrevistado (a)
Cédula No.
Firma:

Investigador principal
Cédula No.
Firma:

He sido testigo de la lectura exacta del documento de consentimiento informado para el potencial participante y el individuo ha tenido la oportunidad de hacer preguntas. Confirmando que el individuo ha dado su consentimiento voluntariamente.

Nombre del primer testigo (a)
Cédula No.
Firma:

Nombre del segundo testigo (a)
Cédula No.
Firma:

10.5 GUÍA DE ENTREVISTA

Análisis de política pública centrado en actores. El caso de las políticas públicas relacionadas con la violencia asociada al conflicto armado en el Cauca.

Fecha de entrevista: _____

Objetivo: Comprender las dinámicas de toma de decisiones frente a los procesos de las políticas públicas sobre violencia asociada al conflicto armado en el departamento del Cauca, desde la perspectiva de los actores, durante el periodo 2012-2013.

Datos personales del entrevistado

Nombres y apellidos: _____

Organización a la que pertenece: _____

Profesión: _____

Cargo actual: _____

Código asignado: _____

Presentación de la entrevista (leerle el siguiente texto a la persona entrevistada, antes de dar inicio a la sesión).

En primer lugar, le agradezco mucho su voluntad para participar en esta investigación y la disponibilidad para la realización de esta entrevista.

Una vez firmado el consentimiento informado, procederemos a grabar la entrevista, que posteriormente será transcrita para su análisis.

Es probable que se le solicite una nueva entrevista, para profundizar en aspectos derivados del análisis de la información que usted aporte en esta oportunidad.

Salvo que usted en este momento tenga alguna pregunta, podemos dar inicio a la entrevista.

Tabla 4 Preguntas guía entrevista

DIMENSIÓN (CATEGORÍA)	TÓPICOS DE INDAGACIÓN (SUBCATEGORÍA)	PREGUNTAS GUÍA
ACTORES	• Trayectoria (historia) • Motivaciones e intereses: preferencias, resultados deseados, visiones de los problemas, sentimientos que motivan ingreso y permanencia. • Recursos o capacidades (financieros, información tecnológicos, red de contactos, estrategias de acción, participación en diferentes espacios)	• Cuénteme, ¿cuándo y cómo se creó la organización? ¿A qué se dedican? ¿Cuáles han sido los principales logros, dificultades y retos de la organización? ¿Cuántos miembros la conforman? Podría hablarme acerca de los integrantes (quiénes son, qué formación tienen, cómo o por qué llegaron a la organización, etc.) • Específicamente, ¿sobre qué áreas le interesa actuar para enfrentar la problemática mencionada (principal interés)? ¿Qué los motiva a actuar sobre esta problemática? ¿Participa en algún espacio local para ello? Si lo hace, ¿en cuál y cómo? Si no lo hace, ¿cuáles son las razones de no participación? • ¿Cuáles son las principales acciones que realizan? (recurso de movilización, acción colectiva, capacidad de convocatoria). • ¿Qué propuestas han realizado frente a las políticas públicas sobre violencia asociada al conflicto armado en el Cauca? ¿De dónde – cómo surgen las propuestas? • En relación con los recursos de su organización: ¿Cómo obtiene recursos financieros para poder desarrollar sus objetivos? ¿Con qué recursos tecnológicos cuentan? ¿Tienen sede propia? • ¿De dónde proviene la información con la que cuentan para sus labores y cómo realizan el análisis de la misma? ¿Cuentan con algún sistema de sistema de información? ¿Qué fortalezas tiene el recurso humano de la organización? • ¿Trabajan en equipo con otras organizaciones? ¿Cuáles y por qué? ¿Cómo se establecen esas alianzas? Si se intercambian recursos, ¿de qué tipo (información, físicos, tecnológicos, red de contactos, financieros) y cómo se realiza?
ARREGLO INSTITUCIONAL	• Reglas formales: normativas, • Reglas informales: códigos de conducta, valores que comparten, criterios de membresía, principios rectores, conocimiento simbólico.	• Desde el punto de vista normativo-legal, ¿cuáles documentos sirven de sustento a las labores que ustedes realizan? • En lo referente a su organización, ¿Quiénes pueden pertenecer? ¿Qué reglas regulan su conducta? ¿están escritas? ¿Qué grado de influencia tiene este marco institucional sobre las decisiones internas? ¿Cuáles son los principios que rigen su actuar? • ¿Cómo se relacionan estas reglas y principios con las estrategias de acción que desde su organización se realizan? • Si miramos los escenarios locales, ¿estos tienen normas y/o leyes que los rigen? • Considera que la dinámica política del departamento, ¿incide en las decisiones que se toman en los diferentes espacios locales? • ¿Cree que la orientación ideológica de los gobernantes, el clientelismo político, las élites económicas y/o sociales, condicionan el proceso y los resultados de política pública en el departamento? • ¿De alguna manera, el legado histórico y los aspectos culturales inciden sobre las preferencias y comportamientos de los actores? • ¿Las diferencias étnicas tienen alguna influencia sobre la construcción de las políticas públicas, dada la fuerte presencia de grupos afro e indígenas en el departamento?

MODOS DE INTERACCIÓN	• Escenarios de las interacciones: origen, dinámicas, participantes-posiciones-roles. • Formas de interacción: grado de cooperación, alianzas o coaliciones – redes-, liderazgo, marginación (asimetría de poder), niveles de acuerdo, conflictos y mecanismos de resolución, mecanismos de participación e intercambio de recursos. • Modelos/dinámicas de toma de decisiones	• Podría describirme ¿qué escenarios de interacción con otros actores existen en el departamento y cómo están configurados (cuál es la estructura, existe manual de funciones, quiénes participan, dónde se reúnen, quiénes, con qué periodicidad, en qué horarios)? ¿Qué tipo de actividades desarrollan en esos espacios? • Supongamos que el proceso de construcción de políticas es un juego, donde hay un tema, escenario, jugadores y estrategias. ¿cuáles considera usted son los jugadores más fuertes y por qué? ¿cómo son las relaciones entre los jugadores? ¿podría describir los escenarios? ¿Qué papel juega su organización en los escenarios de toma de decisiones? • Dentro de su organización, ¿Cuáles son los aspectos que generan mayor debate a la hora de tomar decisiones? ¿Cuáles son los temas de debate actual? ¿en qué medida se acercan con los temas de los escenarios locales? • ¿Cuáles organizaciones considera usted deberían participar y no lo hacen? ¿Por qué cree que eso ocurre? • ¿Cuál es la dinámica para la toma de decisiones dentro de su organización y en los escenarios en los cuales usted participa? ¿Qué diferencia hay entre tomar una decisión entre un espacio y otro? Una vez se toma una decisión dentro de su organización, ¿cuál es el paso siguiente? ¿Quién hace seguimiento y cómo se evalúa la implementación de las decisiones? • A pesar de los conflictos entre las organizaciones, ¿qué aspectos tienen en común - qué valores comparten? • Me imagino que hay conflictos, ¿cómo se llega a acuerdos? ¿Cómo se resuelven los conflictos? ¿Qué ocurre con aquellos que no están de acuerdo con las decisiones de la mayoría? • ¿Considera usted que de alguna manera, las relaciones entre los actores condicionan los resultados de las decisiones o modelan las preferencias de los demás participantes?
POLÍTICAS	• Tipos de políticas • Enfoques • Agenda pública • Institucionalización o formalización de las decisiones (plan de desarrollo, política pública, ordenanza).	• ¿Qué políticas existen actualmente en el departamento? • ¿Cuáles con los ejes – orientaciones ideológicas de interés-preocupaciones, para la construcción de políticas en el departamento? • En su opinión, ¿Qué aspectos históricos han marcado el desarrollo de las políticas públicas sobre violencia por conflicto armado en el departamento? • ¿Conoce orientaciones de políticas públicas en otros departamentos, países, entre otros, que usted considera deberían ser aprovechados en el Cauca para hacer frente a la problemática mencionada? • Con respecto a las decisiones de su organización, ¿cuán influyentes/trascendentes son sobre las decisiones o las política que se adoptan? Las decisiones que se toman en estos espacios ¿impactan sobre la dinámica del conflicto? • Generalmente, ¿cómo se formalizan as decisiones tomadas? ¿Quién y cómo se definen los elementos de los planes, programas y proyectos prioritarios del departamento? • ¿Qué opinión le merecen las políticas actuales en relación con violencia por conflicto armado en el departamento? ¿Cómo considera deberían elaborarse (objetivos, orientaciones, participantes) estas políticas? ¿qué se hace desde la administración actual?

10.6 FICHA RESUMEN PARA LA REVISIÓN DE DOCUMENTOS	
ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA CENTRADO EN ACTORES. EL CASO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON LA VIOLENCIA ASOCIADA AL CONFLICTO ARMADO EN EL CAUCA.	
Fecha de revisión	
Título del documento	
Tipo de documento (acta, informe, blog, etc.)	
Autor-organización-fuente	
Ideas o palabras clave	
Breve resumen del documento	
Eventos o hechos que registra y se relacionan con los objetivos del estudio (categorías y subcategorías) Comprender las dinámicas de toma de decisiones frente a los procesos de las políticas públicas sobre violencia asociada al conflicto armado en el departamento del Cauca, desde la perspectiva de los actores, durante el periodo 2012-2014.	
Categoría y/o subcategoría	
Citas y frases textuales que sustenten los aspectos registrados en el punto anterior	
Comentarios	

10.7 MAPEO DE ACTORES

UNIVERSIDAD DEL VALLE - MAESTRÍA EN SALUD PÚBLICA	
ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA CENTRADO EN ACTORES SOBRE VIOLENCIA POR CONFLICTO ARMADO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL CAUCA. 2012-2014	
MAPEO DE ACTORES	
OBJETIVO: Comprender las dinámicas de toma de decisiones frente a los procesos de las políticas públicas sobre violencia asociada al conflicto armado en el departamento del Cauca, desde la perspectiva de los actores, durante el periodo 2012-2014.	
Nombre del actor (Nombre de la institución)	
Contacto	
Dirección institucional	
Teléfono de contacto	
Celular de contacto	
Correo electrónico institucional	
Página web	
Tipo de actor	
Misión	
Visión	
Historia de la organización	
Principios	
Áreas de trabajo	
Población beneficiaria	
Estrategias en marcha/objetivos	
Otros datos de interés	

11. BIBLIOGRAFÍA

1. Gaviria J. Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo* [Internet]. 2003; 1 (1): 123-149. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: http://www.fuac.edu.co/download/revista_economica/volumen_1n1/6-evaluacion.pdf
2. Escobar L. El Estado Colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia. *Estudios Sociales* [Internet]. 1998; (1). [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511376009>
3. Barreto M, Sarmiento L, Marín C, editor. Constitución política de Colombia, comentada por la Comisión colombiana de juristas. Primera ed. Bogotá: Banco de la República; 1997. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/cpc_titulo_ii.pdf
4. Monroy S. Proceso de toma de decisiones políticas para el fortalecimiento de los gobiernos locales del área metropolitana de Valle de Aburrá (AMVA) 2004 – 2008 [Tesis]. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; 2008.
5. Ardila M. Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratorio colombiana. *Colombia Internacional* [Internet]. 2009; 69 (16): 106-123. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3038968>
6. Varnoux M, Otter T, Cortez Mea. Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Primera ed. Käss S, I V, editors. Bolivia: Presencia; 2010.
7. Prats J. La globalización y los cambios en la estructura y el rol del Estado [Internet]. Barcelona (España); Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa; 2014 Mayo 23 [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://www.aigob.org/los-desafios-que-la-globalizacion-plantea-a-la-politica-y-la-gestion-publica-1/>
8. Ramírez M, Tabares J. Las relaciones entre los actores del gobierno local en el marco de la gobernanza. Una mirada desde los concejales de Medellín. *Papel Político* [Internet]. 2011; 16 (1): 213-239. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77724397009>
9. Vizcarra F. Premisas y conceptos básicos en la sociología de Pierre Bourdieu. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas* [Internet]. 2002; VIII (16): 55-68. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31601604>. Fecha de consulta: 27 de enero de 2016.
10. Bermúdez C. Intervención social desde el Trabajo Social: un campo de fuerzas en pugna. *Prospectiva* [Internet]. 2012. (16). [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://revistapropectiva.univalle.edu.co/index.php/prospectiva/article/view/1390/0>
11. Belmonte A. Informe Final Actores centrales en la determinación de las políticas públicas en Mendoza. [Internet]. Argentina: Universidad Nacional de Cuyo. Plataforma de información para políticas públicas. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/OPP_Actores1.pdf
12. Weise C. La Construcción de Políticas Públicas Universitarias en el período Neoliberal. Estado y Universidad, contradicciones en una década de desconcierto: El caso de Bolivia [Tesis]. Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; 2008. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1057/1/TFLACSO-2005CJV.pdf>

13. Jiménez R. Análisis del proceso de formulación de políticas para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el marco institucional y la producción con fuentes renovables. [Tesis doctoral]. Costa Rica: Universidad de Costa Rica; 2009. Disponible en: www.eumed.net/tesis/2009/rjg/
14. Roth A, Molina G. Introducción. En: Molina G, Cabrera G (editores). Políticas públicas en salud: aproximación a un análisis. Antioquia, Universidad de Antioquia; 2008. P. 3-6.
15. Dávila M, Soto X. ¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario. *Revista Chilena de Administración Pública* [Internet]. 2011. (17): 5-33. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://www.revistaestudiosarabes.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewArticle/15590>.
16. Fuentes D. Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público. [Internet]. *Estudios Fronterizos*. 2003. 4 (8): 13-31. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53040801>.
17. Organización Mundial de la Salud. 49a Asamblea Mundial: Prevención de la violencia, una prioridad en Salud Pública. [Internet]. Ginebra: OMS; 1999. Reporte No.: WHA 49.25. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: http://www.who.int/violence_injury_prevention/resources/publications/en/WHA4925_spa.pdf
18. Organización Mundial de la Salud. Informe mundial sobre la violencia y la salud. [Internet]: Washington: PAHO; 2002. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf
19. Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva. Programa sectorial de salud: Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género 2013-2018. [Internet]. Estados Unidos Mexicanos: Secretaría de Salud; 2014. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://cnegsr.salud.gob.mx/contenidos/descargas/PrevAtnViol/PrevencionyAtnViolenciaFamiliardeGenero.pdf>
20. Duque L, Caicedo B, Sierra C. Sistema de vigilancia epidemiológica de la violencia para los municipios colombianos. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública* [Internet]. 2008. 26 (2): 196-208. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-386X2008000200010&lng=en
21. Waters H, Hyder A, Rajkotia Y, Basu S, Rehwinkel JA, Butchart A. The economic dimensions of interpersonal violence. World Health Organization. [Internet]. Geneva: WHO; 2004. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42944/1/9241591609.pdf>.
22. Pellegrini F. La violencia y la salud pública. *Rev Panamericana de Salud Pública*. [Internet]. 1999; 5 (4-5):219-221. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/8947/v5n4a1.pdf?sequence=1>
23. Buvinic M, Morrison A, Shifter M. La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción. [Internet]. Washington: BID; 1999. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=361925>.
24. Organización Panamericana de la Salud. Políticas públicas y marcos legales para la prevención de la violencia relacionada con adolescentes y jóvenes. Estado del arte en América Latina 1995-2004. [Internet]. Washington: PAHO; 2007. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/arte-politicas.pdf>
25. Organización Panamericana de la Salud. Violencia contra las mujeres: políticas públicas sobre violencia doméstica. [Internet]. Washington: OPS; 2002. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/FactSheet1-espanol.pdf>

26. Velásquez R. Hacia una nueva definición del concepto política pública. [Internet]. *Desafíos*. 2009. 20: 149-187. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://www.ins.gov.co/investigacion/docs/Hacia%20una%20nueva%20definici%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica.pdf>
27. Knoepfel P, Larrue C, Varone F, Hinojosa M. Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. [Internet]. *Ciencia política*. 2007. 3: 6-29. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521/18378>.
28. Ortiz N. Producción de sentidos en jóvenes de organizaciones juveniles del municipio de Santiago de Cali, Colombia [Internet]. *Prospectiva*. 2012. 17: 115-140. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/6331/1/4-%20Producci%C3%B3n%20de%20sentidos%20en%20j%C3%B3venes%20de%20organizaciones%20juveniles%20del%20municipio%20de%20Santiago%20de%20Cali,%20Colombia.pdf>
29. Roth A. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. [Libro electrónico]. Bogotá: Ediciones Aurora; 2002. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: https://adep2011.files.wordpress.com/2011/09/roth_andre-politicas-publicas1.pdf
30. Hernández M. Tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia: política de telecomunicaciones sociales Compartel: un caso de estudio. [Internet]. *Poliantea*. 2012. 8 (14): 113-144. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4784651.pdf
31. Roth A. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*. [Internet]. 2008; 33: 67-91. [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/esp/n33/n33a4>
32. Porras J. Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos*. [Internet]. 2001; XIX (3): 720-745. [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://revele.com.veywww.redalyc.org/articulo.oa?id=59805707> ISSN 0185-4186
33. Peterson J. Institute for Advanced Studies. Policy Networks. [Internet]. Vienna: Political Science Series; 2003. [Fecha de consulta: 27 de enero de 2016]. Disponible en: https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf
34. Tarifa E, Argañaraz J, Astorga F, Martínez J, Erdmann E. Teoría de juegos aplicada a políticas públicas. Caso de estudio: bienes públicos. *Strategy and Management*. [Internet]. 2011; 2 (1): 25-37. [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.exeedu.com/publishing.cl/inicio.php?lnk=ctnd&id=83>
35. Ramilo M. Redes de políticas públicas y promoción de la sociedad de la información. Una comparación entre Cataluña y Euskadi. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. [Internet]. 2009; (1): 125-151. [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/2815/281521694006.pdf>
36. Flores W, Gómez I. La gobernanza en los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: Análisis de actores y relaciones de poder. *Salud Pública*. [Internet]. 2010; 12 (1): 138-150. [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.scielosp.org/pdf/rsap/v12s1/v12s1a10.pdf>
37. Jiménez G, Serrano R, Zizumbo L. Redes de política pública y turismo en San Miguel Almaya. ¿Promotoras o limitantes del desarrollo local? *Estudios y Perspectivas en Turismo*. [Internet]. 2010; 19 (5): 792-811. [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/eypt/v19n5/v19n5a12.pdf>

38. Viñas V, Cases J. La participación de la sociedad civil en las políticas públicas de lucha contra la contaminación por vertidos marinos. Un análisis comparado. X Congreso Español de Ciencia Política y de la administración "La política en la red". Murcia; 2011.
39. Pascual R. Actores y estrategias de la política educativa española. *Saberes Rev Estud Juridicos Económicos y Sociales*. [Internet]. 2005; (3). [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.uax.es/publicaciones/archivos/SABSOC05_001.pdf
40. Murciano J, Porrini L, Bueno C, Vélez C. Redes de cooperación público-privada y partenariados: retos y pistas para su evaluación. El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía. *Gestión y Análisis Políticas Públicas*. [Internet]. 2010; (4): 161-200. [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281521696007>
41. Figueroa E. Política pública de educación sexual en Chile: actores y tensión entre el derecho a la información vs. la libertad de elección. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*. [Internet]. 2012; 1 (20): 105-131. [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/25861/0>
42. Ardila M. Non-governmental actors and foreign policy: On the Subject of the Academic Sector and the Design of Colombian Migratory Foreign Policy. *Colombia Internacional*. [Internet]. 2009; (69): 108-123. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/.../descargar.php?
43. González I; Garay C. Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía. En: La Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación para el Tercer Sector (ISTR-LAC). 1999. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.lasociadadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/bombal_garay.pdf
44. Pérez A. Política pública y sindicalismo magisterial: la búsqueda de la calidad educativa y los nuevos actores. *El Cotidiano*. [Internet]. 2011; (68): 69-78. . [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32519319007>.
45. Petak Z, Petek A. The role of policy analysis in the work of policy bureaucracy in Croatia. *Politička misao*. [Internet]. 2009; 46 (5): 54-74. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/228609303_THE_ROLE_OF_POLICY_ANALYSIS_IN_THE_WORK_OF_POLICY_BUREAUCRACY_IN_CROATIA
46. Bedoya M. Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. *Estudios Políticos*. [Internet]. 2009; (35): 33-58. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429063004>
47. Pacheco R, Basurto F. Instituciones en el saneamiento de aguas residuales: reglas formales e informales en el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala. *Revista Mexicana de Sociología*. [Internet]. 2008; 70 (1): 87-109. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032008000100003&script=sci_arttext
48. Meneses A, Garrido L. Actores sociales y Políticas Públicas: el discurso de la Iglesia Católica chilena frente a las políticas públicas en salud sexual adolescente. *Rev Enfoques Cienc Política Adm Pública*. [Internet]. 2009; 7 (11): 399-414. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3086330.pdf
49. Murciano J, Porrini L, Bueno C, Vélez C. Redes de cooperación público-privada y partenariados: retos y pistas para su evaluación. El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. [Internet]. 2010; (4). [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=442&path%5B%5D=488>

50. Naranjo G, Lopera J, Granados J. Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*. [Internet]. 2009; (35): 81-105. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/5157/4513>
51. Sepúlveda N. La política pública de salud a nivel local. Análisis de la transformación del Centro de Salud Familiar Isabel Jiménez Riquelme de Tirúa, Biobío, Chile. *Revista Chilena de Administración Pública*. [Internet]. 2012; (19): 67-103. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewFile/25860/27184>
52. Mariñez F. Capital social y redes de políticas. Acciones públicas en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León. *Región y Sociedad*. [Internet]. 2007; 19 (39): 31-54. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10203902>
53. Martínez A. Los procesos de gestión y evaluación de las políticas de integración de inmigrantes en las Comunidades Autónomas. *Gestión y Análisis Políticas Públicas*. [Internet]. 2009; (2): 101-120. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=423>
54. Börzel T. What's So Special About Policy Networks? - An exploration of the concept and its usefulness in studying european governance. *European integration online papers*. [Internet]. 1997; 1 (16). [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf>
55. Santos H. Grupos de interesse e redes de políticas públicas Uma análise da formulação de política industrial. *Civitas*. [Internet]. 2002; 2 (1): 193-210. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74220112>
56. Delgado M. Actitudes y opiniones de actores implicados en la política participativa del control de la calidad de los servicios de salud en Colombia. *Universitas Psychologica*. [Internet]. 2007; 6 (2): 345-358. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/revPsycho/article/view/122>
57. Cardona A, Nieto E, Mejía L. Un enfoque de gobernanza aplicado al análisis de una investigación sobre trabajadores cesantes en Medellín, Colombia. *Rev Salud Pública*. [Internet]. 2010; 12 (1): 123-137. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-00642010000700009
58. Cortés P. La construcción de políticas públicas para la población afrocolombiana entre 2002-2007: una aproximación desde el análisis de las políticas públicas. [Tesis]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; 2010. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/2841/1/697010.2010.pdf>
59. Rico A. Gestión sostenible de bienes comunales [Tesis doctoral]. Madrid: Universidad Complutense de Madrid; 2004. Disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29513.pdf>
60. Zárate B. Recursos de uso común en las arenas doméstica e internacional. El manejo de las aguas transfronterizas México – EUA. [Tesis]. México: Colegio de San Luis; 2006. Disponible en: <http://www.colsan.edu.mx/investigacion/aguaysociedad/proyectofrontera/tesisbarbara.pdf>
61. Zurbriggen C. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*. [Internet]. 2006; 26 (1): 67-83. . [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426104>
62. Aguilar L. Problemas públicos y agenda de gobierno. [Libro electrónico]. México: Miguel Ángel Porrúa; 1993. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en:

<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PUBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf>

63. Gobernación del Cauca. Plan de Desarrollo: Cauca todas las oportunidades 2012-2015. Colombia: Gobernación del Cauca. 2012.
64. Salcedo J. Dilemas de Acción Colectiva: Instituciones y Cooperación en Organizaciones Tecnológicas Redes para la Innovación. [Tesis doctoral]. España: Universidad Autónoma de Barcelona; 2009. Disponible en: http://ddd.uab.cat/pub/trerecpro/2010/hdl_2072_46634/tesina_salcedo.pdf
65. Ramilo M. Políticas públicas, instituciones y actores para la promoción de la sociedad de la información y/o del conocimiento. Un análisis comparado de Catalunya y Euskadi. [Tesis doctoral]. España: Universidad del País Vasco; 2009.
66. Knoepfel P, Larrue C, Varone F, Hinojosa M. Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*. [Internet]. 2007; (3): 6-29. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3663617.pdf
67. Velásquez F, González R. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?. [Libro electrónico]. Colombia: Fundación Corona; 2003. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf
68. Medellín P. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. [Libro electrónico]. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas; 2004. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6082/S047566_es.pdf;jsessionid=DBB0E39FE5DBFCA5F46770F1E2593A5E?sequence=1
69. Lindblom C. El proceso de elaboración de políticas públicas. [Libro electrónico]. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas; 1991. Disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/EL%20PROCESO.pdf>
70. Ruiz M. Políticas públicas en salud y su impacto en el seguro popular en Culiacán, Sinaloa, México. [Tesis doctoral]. México: Universidad Autónoma de Sinaloa; 2011. Disponible en: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/indice.htm>
71. Kazez R. Los estudios de casos y el problema de la selección de la muestra: Aportes del sistema de matrices de datos. *Subjetividad y procesos cognitivos*. [Internet]. 2009; 13 (1): 71-89. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-73102009000100005
72. Álvarez C, San Fabián J. La elección del estudio de caso en investigación educativa. *Gazeta de Antropología*. [Internet]. 2012; 28 (1). [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.ugr.es/~pwlac/G28_14Carmen_Alvarez-JoseLuis_SanFabian.html
73. Muñiz M. Estudios de caso en la investigación cualitativa. Universidad Autónoma de Nuevo León. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.psico.edu.uy/sites/default/files/cursos/1_estudios-de-caso-en-la-investigacion-cualitativa.pdf
74. Sierra J. Aproximación al análisis de políticas públicas. En: Manual de Políticas Públicas Penitenciarias. Murcia: Editum. Universidad de Murcia; 2011. p.18-34. Disponible en: <http://javierdesierra.com/manual-politicas-penitenciarias/>

75. Pérez D. La hermenéutica y los métodos de investigación en ciencias sociales. *Estudios filosóficos*. [Internet]. 2012; (44): 9-37. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/ef/n44/n44a02>
76. Martínez J. Métodos de Investigación Cualitativa. *Silogimo*. [Internet]. 2011; 1 (8). [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: cide.edu.co/ojs/index.php/silogismo/article/view/64
77. Gutiérrez P, Pozo T, Fernández C. Los estudios de caso en la lógica de la investigación interpretativa. *Arbor*. [Internet]. 2002; 171 (165): 533-557. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewArticle/1045>
78. Quecedo R, Castaño C. Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*. [Internet]. 2001; (14): 5-39. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17501402>
79. Pérez G. Modelos o paradigmas de análisis de la realidad. Implicaciones metodológicas. En: Investigación Cualitativa. Retos e Interrogantes. Madrid: La Muralla; 1994. Disponible en: https://psicologiaysociologia.files.wordpress.com/2013/03/gloria-perez-serrano_-cap-1-2.pdf
80. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Estimación de la mortalidad, 1985-2005. Bogotá: 2008.
81. Ministerio de Protección Social, Gobernación Departamento del Cauca. Indicadores básicos Departamento del Cauca República de Colombia 2010. Colombia: Organización Panamericana de la Salud OPS/OMS Colombia. 2010. Disponible en: http://saludcauca.gov.co/docs/2012/s_integrado_informacion/perfil_epi/PERFIL_EPIDEMIOLOGICO_CAUCA2010.pdf
82. Ministerio de Cultura. [Página principal en Internet]. Política de diversidad cultural. Colombia: Ministerio de Cultura. c2012. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.mincultura.gov.co/ministerio/politicas-culturales/de-diversidad-cultural/Paginas/default.aspx>
83. Gamarra J. La economía del departamento del Cauca: concentración de tierras y pobreza. Cartagena: Banco de la República; 2007. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-95.pdf
84. Otero S. Los conflictos de autoridad entre los indígenas y el Estado. Algunos apuntes sobre el Norte del Cauca. La integración política y económica de los indígenas a la vida de la Nación: logros, retos y resistencias. [Página principal en Internet]. París: Instituto de investigación y de debate sobre la gobernanza; c2006. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-340.html>
85. Nuñez M. Contexto de violencia y conflicto armado. En: Monografía Político Electoral. Departamento del Cauca 1997 a 2007. Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá: CERAC, Universidad de Los Andes; 2008. p. 2-25. Disponible en: http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/cauca.pdf
86. Hernández E. La resistencia civil de los indígenas del Cauca. *Papel político*. [Internet]. 2006; 11(1): 177-220. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v11n1/v11n1a07.pdf>
87. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD - Universidad del Cauca. Cauca Frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de Avance 2012 [Internet]. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; 2012. p. 109. Disponible en: http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm_cauca.pdf
88. Rodríguez G, Gil J, García E. Metodología de la investigación cualitativa. [Libro electrónico]. España: Ediciones Algibe; 1996. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.catedranaranja.com.ar/taller5/notas_T5/metodologia_investig_cap.3.pdf

89. Marradi A, Archenti N, Piovani J. Metodología de las Ciencias Sociales. [Libro electrónico]. Buenos Aires: Emecé; 2007. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.formarseadistancia.eu/biblioteca/metodologia_de_las_ciencias_sociales.pdf
90. Sandoval C. Investigación cualitativa. [Libro electrónico]. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES; 2002. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/mtria_edu/2021085/und_2/pdf/casilimas.pdf
91. Martínez P. El método de estudio de caso Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión*. [Internet]. 2006; (20): 165-193. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/pensamiento_gestion/20/5_El_metodo_de_estudio_de_caso.pdf
92. Mayan M. Una introducción a los métodos cualitativos: módulo de entrenamiento para estudiantes y profesionales. [Libro electrónico]. Iztapalapa, México: Universidad Autónoma Metropolitana; 2001. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <https://www.ualberta.ca/~iiqm/pdfs/introduccion.pdf>
93. Martín R. Estadística y Metodología de la Investigación. Análisis de contenido. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: https://www.uclm.es/profesorado/raulmmartin/Estadistica_Comunicacion/AN%C3%81LISIS%20DE%20CONTENIDO.pdf
94. Piñuel J. Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística*. [Internet]. 2002; 3 (1): 1-42. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: https://www.ucm.es/data/cont/docs/268-2013-07-29-Pinuel_Raigada_AnalisisContenido_2002_EstudiosSociolingüísticaUVigo.pdf
95. ¿Qué es la Justicia Transicional? [Página principal en internet]. Nueva York: International Center for Transitional Justice. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>
96. Ayala L. La violencia en Colombia: una aproximación desde la salud mental. *Cuadernos hispanoamericanos de psicología*. [Internet]. 2002; 2 (1): 13-36. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.uelbosque.edu.co/publicaciones/cuadernos_hispanoamericanos_psicologia/volumen2_numero1
97. Oyola A, Soto M, Palpán A, Vílchez A, Hernández A. Los determinantes sociales de la violencia urbana: posibles efectos del conflicto armado interno ocurrido en el Perú. *Revista Peruana de Epidemiología*. [Internet]. 2014; 18 (1): 1-10. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/2031/203132677007.pdf>
98. Navarro V. Concepto actual de salud pública. [Página principal en internet]. Barcelona: Universidad de Pompeu Fabra. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://ifdcsluisslu.infed.edu.ar/sitio/upload/navarro.pdf>
99. Malagón L. Reflexiones y posiciones alrededor de la evaluación de intervenciones complejas. Salud pública y promoción de la salud. [Libro electrónico]. Santiago de Cali: Editorial Universidad del Valle; 2011. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.fundacionfundesalud.org/pdf/files/reflexiones-y-posiciones-alrededor.pdf>
100. Martiñón R. La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública*. [Internet]. 2007; 16 (2): 281-318. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en:

http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Ruth_Martinon_Quintero.pdf

101. González J. Educación, movilización social y abogacía para promover la salud. *Revista Médica del Uruguay*. [Internet]. 2002; 18 (3). [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-03902002000300002&script=sci_arttext
102. Franco S. Para que la salud sea pública: algunas lecciones de la reforma de salud y seguridad social en Colombia. En: *Foro Perspectivas de la Salud Pública en México*. México: 2003. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://rev_gerenc_polit_salud.javeriana.edu.co/vol2_n_4/Salud_Espacio_2.pdf
103. Centro Nacional de Memoria Histórica. Informe Basta Ya. Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica; 2013. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/bastaya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2015.pdf>
104. Lasagna M, Silva C, Ordoñez J, Sierra R. Gobernabilidad, instituciones y desarrollo. América Latina y Honduras. [Libro electrónico]. Tegucigalpa: Banco Interamericano de Desarrollo; 2004. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220313>
105. Vélez R. Ciencias sociales, movimientos sociales y políticas públicas. *Ágora U.S.B.* [Internet]. 2015; 15 (2). [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-80312015000200011
106. Gómez J. Organizaciones no gubernamentales y entidades sin ánimo de lucro en Colombia. Despolitización de la sociedad civil y tercerización del Estado. *Gestión y Política Pública*. [Internet]. 2014; 23 (2): 359-384. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/133/13331693003.pdf>
107. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre desarrollo humano JALISCO 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; 2009. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh_mexico_jalisco_2009.pdf
108. Zurbriggen C. Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales. [Tesis doctoral]. Alemania: Universidad de Tubinga; 2005. Disponible en: <https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/binary/RSX62DN6QVITSOELYTRIPQVOIR6ZCK7D/full/1.pdf>
109. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Encuesta de Cultura Política en Colombia. Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE; 2007. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/comunicados/cp_ecp07.pdf
110. Cueto F. Desconfianza política, instituciones y gobernabilidad democrática en la República Dominicana. *Ciencia y Sociedad*. [Internet]. 2007; 32 (2): 249-280. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/870/87032201.pdf>
111. Campo A, Herazo E. Stigma and Mental Health in Victims of Colombia's Internal Armed Conflict in Situation of Forced Displacement. *Revista Colombiana de Psiquiatría*. [Internet]. 2014; 43 (4): 212-217. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/870/87032201.pdf>
112. Becerra L. Participación e incidencia política de las OSC en América Latina: Definiciones, recomendaciones y retos. [Libro electrónico]. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de

- Promoción ALOP; 2005. Disponible en: http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/divinv_parosc.pdf
113. Vargas J. La nueva correlación de fuerzas para la gobernabilidad del estado, el mercado y la sociedad. *Revista Interdisciplinar*. [Internet]. 2007; 1 (2). [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/tecsistecat/n2/jgvh.htm>
 114. Delgado R. Análisis de los marcos de acción colectiva en organizaciones sociales de mujeres, jóvenes y trabajadores. [Tesis doctoral]. Manizales: Universidad de Manizales. Programa de doctorado en ciencias sociales, niñez y juventud; 2005. Disponible en: http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/1791/501_Delgado%20S._Ricardo.pdf?sequence=1
 115. Hernández J. Hacia un concepto de incidencia social y política como reto para las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo del siglo XXI. *Fomento Social*. [Internet]. 2010; (257): 57-86. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: www.revistadefomentosocial.es/index.php/todos-los.../257/.../download
 116. Corporación Somos Más Fundación Saldarriaga Concha. Guía para el fortalecimiento y articulación de redes de organizaciones sociales. Fundación Saldarriaga Concha; 2007. Disponible en: <http://redes.somosmas.org/images/1/11/GuiaFortalecimientoRedes-v1.0.pdf>
 117. Caballero G, Garza M. Los fundamentos de la nueva economía institucional hacia la economía de los recursos naturales: comunes, instituciones, gobernanza y cambio institucional. [Página principal en Internet]. Disponible en: <http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/88.pdf>
 118. Eslava A, Preciado A Silva S, Tobín A. ¿Primero yo, después los míos y de últimos los otros? Confianza y acción colectiva: retos y políticas públicas. *Revista Facultad Derecho Ciencias Políticas*. [Internet]. 2014; 44 (121): 577-607. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/3036>
 119. Ballester L, Pascual B, Vecina C. Redes sociales, políticas públicas y capital social. *Aposta Revista de ciencias sociales*. [Internet]. 2014; (61). [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/vecina7.pdf>
 120. González A. Análisis institucional multiagente: el problema de estructuración y agencia en la explicación de la emergencia de estructuras de gobernanza. *Revista de Estudios Sociales*. [Internet]. 2014; (49): 190-204. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/919/index.php?id=919>
 121. Aguilera F. Elinor Ostrom, las instituciones y los recursos naturales de propiedad común: pensando con claridad más allá de las panaceas. *Revista de Economía Crítica*. [Internet]. 2010; (14): 340-361. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n14/InMemoriam-1.-federico_aguilera.pdf
 122. Fernández M. El concepto de anomia de Durkheim y las aportaciones teóricas posteriores. *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. [Internet]. 2009; 4 (88): 130-147. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211014822005>
 123. Sewell W. Una teoría de estructura: dualidad, agencia y transformación. *Arxius en Ciencias Sociales*. [Internet]. 2006; (14). [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://documents.mx/documents/52508200-una-teoria-de-la-estructura-sewell-en-espanol.html>
 124. Orjuela L. El Estado colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia. *Revista de Estudios Sociales*. [Internet]. 1998; (1). [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/28/index.php?id=28>

125. Villa E, Insuasty A. Conflictos sociales y coyuntura de paz en Colombia. Decadencia occidental y potencialidad del latino americanismo. *Agora USB*. [Internet]. 2014; 14 (2): 419-435. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/43153>
126. Salas W, Ríos L, Gómez R, Álvarez X. Paradigmas en el análisis de políticas públicas de salud: limitaciones y desafíos. *Revista Panamericana de Salud Pública*. [Internet]. 2012; 32(1):77-81. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892012000700012
127. Tamayo M. El análisis de las políticas públicas. Bañón R, Carrillo E (editores). En: *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial; 1997. p. 281-312. Disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20NUEVA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf>
128. Aguilar L. La implementación de las políticas. [Libro electrónico]. México: Colección Antologías de Política Pública. Miguel Ángel Porrúa; 1993. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>
129. Vaquero B. La implementación de políticas públicas. *Dikaion*. [Internet]. 2007; 21 (16): 135-156. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2562409.pdf
130. Rodríguez M. Los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas: una aproximación desde la Ciencia Política. *Gobierno y administración*. [Página principal en Internet]. 201. Disponible en: <https://gobiernoyadministracion.wordpress.com/2011/06/14/los-procesos-de-toma-de-decisiones-de-las-politicas-publicas-una-aproximacion-desde-la-ciencia-politica/>
131. González C, Gómez C. El proceso de toma de decisiones en políticas públicas. *Prospectiva*. [Internet]. 2015; (12): 75-104. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://revistapropectiva.univalle.edu.co/index.php/prospectiva/article/view/3214>
132. Pallares F. Las políticas públicas: el sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. [Internet]. 1988; (62): 141-162. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27007.pdf
133. Robledo C, Serrano C. El DIH y su aplicación en Colombia. [Tesis]. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho; 1999. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis18.pdf>
134. El derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. [Página principal en Internet]. Comité Internacional de la Cruz Roja. C2011. [Última actualización: 08-07-11]. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/ihl-other-legal-regimes/ihl-human-rights/overview-ihl-and-human-rights.htm>
135. Naciones Unidas. Carta de Naciones Unidas. San Francisco: Naciones Unidas; 1945. Disponible en: <http://www.un.org/es/charter-united-nations/>
136. Lancheros J. La Constitución y los Derechos Humanos. *Revista Semana*. 25 mayo 2011. Sec. Nación. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-constitucion-derechos-humanos/240327-3>
137. Hurtado M. Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991. *Estudios Sociológicos*. [Internet]. 2006; (23):97-104. [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/517/index.php?id=517>

138. Departamento Nacional de Planeación. ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?. Colombia: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
139. Padilla F. Control territorial, legitimidad y Consolidación de la Política de Seguridad Democrática. Escuela Superior de Guerra de Colombia. 2008; (76). [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.cgfm.mil.co/documents/10184/24774/edicion+205.pdf/68c91add-7eae-4a1d-8e32-643fca307ddc>