



Facultad de Ciencias de la Administración
Maestría en Políticas Públicas

Tema
Política pública y Participación Comunitaria

Título
**Política social y participación comunitaria: el caso de los Programas de Atención de
Emergencia para Población Desplazada en Popayán, 1997-2007**

Director. Leonardo Solarte Pazos
PhD. En Management

Maestrante. Alexander Castillo Garcés

Noviembre de 2015

Tabla de Contenido

Presentación	1
Capítulo I. Contexto histórico y situacional del objeto de estudio.....	5
1.1. Conflicto armado y magnitud del desplazamiento forzado en Cauca y Popayán.	6
1.1.1. <i>Dinámica del desplazamiento forzado en el Cauca y Popayán.....</i>	<i>10</i>
1.2. Hacia la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento forzado.	13
1.2.1. <i>Desplazamiento forzado y participación comunitaria.</i>	<i>17</i>
1.3. Las organizaciones de población desplazada en Colombia y Cauca.	19
1.4. Implementación de las mesas locales: pretensiones y alcances reales.	21
Capítulo II. Delimitación del objeto de estudio.	25
2.1. Justificación.....	26
2.2. Planteamiento del problema.	29
2.2.1. <i>Planteamiento del problema y de las preguntas de investigación.</i>	<i>29</i>
2.2.2. <i>Preguntas de la investigación.....</i>	<i>32</i>
2.2.3. <i>Hipótesis.</i>	<i>32</i>
2.3. Objetivos.	33
2.3.1. <i>Objetivo General.</i>	<i>33</i>
2.3.2. <i>Objetivos Específicos</i>	<i>33</i>
2.4. Estado del arte.....	33
2.5. Marco Teórico.....	38
2.5.1. <i>Política pública, institucionalidad y participación.....</i>	<i>39</i>
2.5.2. <i>Participación, gestión pública y política social.....</i>	<i>50</i>
2.5.3. <i>Comportamiento colectivo y participación: estructura, cohesión y funcionalidad.</i>	<i>56</i>
2.5.4. <i>Política social y participación comunitaria.</i>	<i>61</i>

Capítulo III. Consideraciones metodológicas.	65
3.1. Enfoques y operatividad de la investigación.	66
3.1.1. <i>Método estadístico y técnica de análisis de datos agregados</i>	69
3.1.2. <i>Método historiográfico y la técnica del análisis documental</i>	71
3.1.3. <i>Método etnográfico y las técnicas de observación y entrevistas.</i>	74
Capítulo IV. Presentación y análisis de los resultados de investigación.	78
4.1. Política social y participación en América Latina y Colombia.	79
4.1.1. <i>Formas y niveles de participación en América Latina y Colombia</i>	81
4.2. Magnitud del desplazamiento forzado y problemas en atención.	86
4.3. Implementación de la política de atención y prevención al desplazamiento forzado: alcances, dificultades y participación comunitaria.	93
4.4. Mesas locales para atención integral: fortalezas y debilidades.	101
4.5. Dinámicas institucionales y organizacionales en la construcción de programas participativos en las mesas de Atención de Emergencia.	104
4.5.1. <i>La institucionalidad: RSS y Acción Social</i>	104
4.5.2. <i>Organizaciones y dinámicas internas</i>	108
Capítulo V. Consideraciones finales.	114
5.1. Participación y política social en los casos revisados de América Latina y Colombia.	114
5.2. Popayán y la participación en las mesas locales de Atención de Emergencia	118
5.2.1. <i>¿Las dinámicas del conflicto armado y el desplazamiento forzado incidieron en los niveles de atención institucional?</i>	118
5.2.2. <i>¿Cuáles fueron los antecedentes organizativos e institucionales que conllevaron a la construcción de espacios de participación comunitaria en la Política de Atención y</i>	

<i>Prevención al Desplazamiento Forzado y los programas de Atención de Emergencia en Colombia y Popayán?</i>	120
<i>5.2.3. ¿Las dinámicas institucionales y organizativas internas incidieron en el proceso de formulación participativa de planes de Atención de Emergencia en las mesas locales?</i>	121
Bibliografía	127
Anexos	138

Índice de Tablas

Tabla No. 1: Dimensiones analíticas del proceso de investigación	67
Tabla No. 2: Cronograma de actividades realizadas	68
Tabla No. 3: Fase de la política y formas de participación propuestas en las experiencias de América Latina 1980-2012.....	83
Tabla No. 4: Fase de la política y formas de participación alcanzadas en las experiencias de América Latina 1980-2012.....	83
Tabla No. 5: Desempeño fiscal Popayán 2000-2009	89
Tabla No. 6: Promedio evaluación de desempeño institucional de la RSS y Acción Social en los procesos de implementación de la política social del Estado y la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado. Nivel central y territorial Cauca 2003-2010	96

Índice de Gráficas

Gráfica No. 1: Personas por expulsión Cauca 1997-2011	11
Gráfica No. 2: Personas por recepción Cauca 1997-2011	11
Gráfica No. 3: Personas por recepción Popayán 1997-2011	12
Gráfica No. 4: % de inversión en población vulnerables y desplazamiento forzado respecto inversión total, Popayán 2000- 2007.....	90

Índice de Imágenes

Imagen No.1: Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado, 1997.....	15
--	----

Índice de Anexos

Tabla No. 1: Policy Cycle	138
Tabla No. 2: Enfoques teóricos de la política pública	139
Tabla No. 3: Normas para la participación de organizaciones de población desplazada	140
Tabla No. 4: Organizaciones de población desplazada Popayán 2000 - 2012	142
Tabla No. 5: Revisión bibliográfica, experiencias participativas América Latina	148
Tabla No. 6: Experiencias participativas por países, documentadas 1980 - 2012	150
Tabla No. 7: Tipo de experiencia y formas de participación propuestas en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012	154
Tabla No. 8: Tipo de experiencia y formas de participación alcanzadas en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012	155
Tabla No. 9: Formas de participación y nivel de formalidad en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012	155
Tabla No. 10: Fase de la política y nivel de formalidad en las experiencias en América Latina, documentadas 1980 - 2012	155
Tabla No. 11: Fase de la política y objetivos propuestos en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012	156
Tabla No. 12: Fase de la política y objetivos alcanzados en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012	156
Tabla No. 13: Fase de la política y obstáculos en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012	156
Tabla No. 14: Actores intervinientes y logros de las experiencias en América Latina, documentadas 1980 - 2012	157
Tabla No. 15: Formas de participación propuestas y alcanzadas en las experiencias de Colombia, documentadas 1980 - 2012	157
Tabla No. 16: Formas de participación propuestas y alcanzadas en las experiencias de Colombia, documentadas 1980-2012	157
Tabla No. 17: Logros y obstáculos de las experiencias participativas en Colombia, documentadas 1980-2012	158
Tabla No. 18: Ajustes institucionales con incidencia directa en la institucionalidad vinculada a la atención y prevención al desplazamiento forzado, Colombia 2002	158

Gráfica No. 1: Experiencias participativas en América Latina, documentadas 1980 - 2012..	149
Gráfica No. 2: Tipo de experiencias participativas, América Latina 1980 - 2012.....	149
Gráfica No. 3: Nivel de formalidad en las experiencias, América Latina 1980 - 2012	150
Gráfica No. 4: Nivel territorial de las experiencias, América Latina 1980 - 2012	151
Gráfica No. 5: Fase de la política o programa que vincula participación, América Latina documentadas 1980 - 2012.....	151
Gráfica No. 6: Formas de participación propuestas en las experiencias, América Latina documentadas 1980 - 2012.....	152
Gráfica No. 7: Formas de participación alcanzadas en las experiencias, América Latina documentadas 1980 - 2012.....	152
Gráfica No. 8: Objetivos propuestos en las experiencias, América Latina 1980 - 2012	153
Gráfica No. 9: Logros de las experiencias, América Latina documentadas 1980 - 2012	153
Gráfica No. 10: Obstáculos de las experiencias, América Latina 1980 - 2012.....	154
Gráfica No. 11: Inversión en atención y bienestar social integral a población desplazada, valores constantes, Popayán 2000-2007.	159
Gráfica No. 12: % de inversión en desarrollo institucional respecto inversión total, Alcaldía de Popayán 2000- 2007.....	159
Gráfica No. 13: Inversión en desarrollo comunitario, valores constantes, Alcaldía de Popayán 2000- 2007.....	160
 Mapa No. 2: Presencia de actores armados ilegales Cauca 1997-2007	143
Mapa No. 3: Nivel de presencia de las FARC en Cauca 1997-2007	144
Mapa No. 4: Nivel de presencia del ELN en Cauca 1997-2007	145
Mapa No. 5: Nivel de presencia de grupos paramilitares en Cauca 1998-2005	146
Mapa No. 6: Nivel de disputa en los municipios de Cauca 1997-2007	147
 Documento No. 1: Formularios de entrevista aplicados a funcionarios, líderes, lideresas y asociados	161

En memoria a quienes continúan presentes en nosotros, Argemiro Garcés Piso y Aura Prada

Agradecimientos

A Dios por permitirme la fortaleza y el ánimo necesarios para llegar al final de este arduo camino. A mi madre Esmeralda y mis hermanos Luis, Astrid y Camila por su compañía en todos estos años y las oportunas palabras en momentos de duda y agotamiento. A mi Abuelo Argermiro por sus sabios consejos y su incondicional apoyo para adelantar mis proyectos de vida y cuya ausencia se hace evidente en el trajinar de cada día. A mi abuela Doris y mis tíos Guillermo, Carlos, Gloria y Clara por estar a mi lado y permitirme la enorme oportunidad de compartir su cariño y calidez, aun en las difíciles y complejas lecciones que la vida que nos ha dejado.

Este logro no habría sido posible sin el tiempo y las valiosas sugerencias del Doctor Leonardo Solarte Pazos, quien como profesor de los cursos de la Maestría me animó a continuar con un tema interesante pero complejo por las limitadas referencias en el área del Análisis de las Políticas Públicas y que como director me proporcionó los insumos teóricos y metodológicos necesarios para resolver los obstáculos propios de un proceso de investigación. También debo agradecer a los profesores Gildardo Vanegas Muñoz, Alexander Montoya Prada, José Nicolás López Vivas y William Dario Chará Ordoñez, quienes durante todos estos años me han permitido compartir el valioso camino de la academia y la consultoría en espacios permeados por su enorme generosidad, sus altos conocimientos académicos y, en especial, su invaluable amistad. Buena parte del resultado final y del logro alcanzado se lo debo al tiempo que ellos dedicaron para orientarme y leer las distintas versiones del documento hoy presentado.

Quiero extender mi gratitud a don Heberto Montoya, a doña Aura Prada y a Andrey Montoya Prada por la siempre reconfortante posada y por hacer que mi estadía en una ciudad, para mi desconocida, se tornara familiar y afectiva. A William Hernán Rodríguez, con quien tuve la valiosa oportunidad de compartir los buenos y no tan buenos momentos durante la Maestría, por su valiosa generosidad de principio a fin y sus oportunas palabras para seguir adelante ante las vicisitudes. A los profesores y amigos Lyda Teresa Córdoba y José Fernando Sánchez por su importante apoyo y por hacer que mi estadía en la Universidad fuera más grata. El posgrado,

además de un gran aprendizaje, me permite contar con estas personas, a las que me une una profunda admiración y amistad.

Por último, aunque no menos importante, es el reconocimiento al trabajo de María del Mar Velasco y Nazly Calambás, quienes me asistieron en el proceso de recolección de información con suficiencia y rigurosidad. A Pamela Yusti, Gabriela Castro y Valentina Hernández por el empeño y disciplina demostrados en los proyectos de consultoría desarrollados en la oficina y su acompañamiento en el desarrollo de la presente investigación. A los compañeros, administrativos, profesores y directivos de la Maestría y de la Universidad del Valle por su eficiente trabajo y amable atención.

Presentación

“Yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis, ellos deciden”.
Borja, J. (1986). Participación ¿Para qué? *Revista Foro*, 26-32.

Las crecientes dificultades de los gobiernos para contrarrestar las fallas de mercado y de responder efectivamente a demandas sociales de grupos vulnerables, han permitido la instalación de fenómenos como la marginalidad, la segregación, la pobreza y la exclusión en los centros urbanos de América Latina (Ziccardi, 2008: 9-33). No es gratuito, que estos temas resulten prioritarios en la agenda pública de los estados y de organismos de cooperación internacional, toda vez que su agudización ha puesto en riesgo la legitimidad y la gobernanza de los órdenes sociales. Es bajo este contexto que la participación en política pública ha despertado especial interés en autoridades, ONG y algunos académicos, pues representa un instrumento para democratizar la gestión pública y reestructurar la relación entre Estado y sociedad civil. De hecho, se ha entendido que el nivel de eficiencia y eficacia en las políticas sociales determina el grado de legitimidad de la gestión pública y del Estado (Vargas, 1999: 85).

De la misma manera, la demanda de ciudadanos por ser partícipes en las decisiones que afectan sus vidas y sus intereses ha ido en aumento (Kliksberg, 1998: 133), ante las importantes dificultades de políticas y programas, formulados tradicionalmente por expertos, para ajustarse a las nociones de *“vida digna”* o *“calidad de vida”*. Así, la presión de diversos sectores sociales y el interés de gobiernos por mantener el orden, racionalizar recursos y mejorar la efectividad de las acciones estatales, han motivado la implementación de experiencias de control, administración o co-gestión en Europa, Norte América, América Latina, África y Asia (Restrepo, 2008: 200). Aunque unas más exitosas que otras por los resultados obtenidos, en la actualidad plantean insumos para la discusión y ajuste de nuevas políticas sociales (Subirats, 2008: 22).

En el caso del desplazamiento forzado, los principios participativos también han estado presentes, aunque acompañados más por la presión social que por la voluntad política, debido a que la crisis humanitaria originada en las dinámicas del conflicto armado y profundizada por las deficiencias del Estado colombiano en materia de atención. Esto motivó que las organizaciones de población afectada, en diferentes encuentros desde 2000, reclamaran ante el Estado el derecho Constitucional a participar activamente en las decisiones que les atañen, en especial, en la

formulación de las acciones públicas. Aunque la normatividad no ha sido clara al respecto, la demanda fue respaldada por la Corte Constitucional mediante Sentencia T-025 de 2004, considerándola un mecanismo de ajuste a las acciones emprendidas por las instituciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIPD. Además, la Sala Plena de la misma Corte determinó que la ayuda no podía limitarse solo a los tres meses que señala la Ley 387 de 1997, sino que ésta debía suministrarse hasta lograr el “*autosostenimiento*” de la población afectada (Diario El Tiempo, 2007), lo que implicaba, entre otras cosas, la necesidad de pasar de planes y programas asistencialistas a integrales, con un fuerte componente participativo para orientar las acciones hacia prácticas, capacidades y necesidades de la población afectada.

Entre 2004 y 2007, luego de un largo proceso, La Red de Solidaridad Social y, posteriormente, Acción Social iniciaron el proceso de construcción de mesas locales participativas para estructurar los planes de Atención de Emergencia, bajo principios de “*vida digna*” y “*calidad de vida*”. Dicha estrategia, se desarrolló en el marco de la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado y buscó que las acciones estatales tuvieran mayor impacto en la población beneficiaria, a través de su vínculo efectivo en la toma de decisiones. Sin embargo, el cumplimiento de los objetivos propuestos en las mesas fue limitado por fallas en la institucionalidad y las organizaciones, lo que conllevó al estancamiento del proceso, el desgaste de sus miembros y el regreso a la implementación vertical de la acción pública.

Así, el presente trabajo aborda los factores que favorecieron y dificultaron la participación en la implementación de la política pública, en la perspectiva del Estado y la sociedad civil, a partir del proceso adelantado en las mesas locales de Atención de Emergencia en Popayán. El argumento principal, es que si bien existe un desarrollo conceptual y, a veces, normativo que posibilita la implementación de procesos participativos en niveles de formulación e implementación, existen factores que limitan sus alcances y continuidad. No basta con la decisión de democratizar la gestión y asumir la espontaneidad de las dinámicas organizativas, por el contrario, se requiere de un fuerte proceso de adaptabilidad institucional al medio social y un importante acompañamiento a los colectivos convocados. La planeación de este tipo de iniciativas, en países de América Latina, ha exigido, en no pocos casos, un diagnóstico sobre fallas y fortalezas surgidas en otros contextos. Si bien el esfuerzo estatal se ha orientado adecuación de procesos, procedimientos, organigramas funcionales, división de competencias,

constitución de manuales y controles sobre resultados, éste ha ido en detrimento de la adaptabilidad: capacidad de análisis del entorno, diagnóstico e identificación de problemas, planeación estratégica, comunicación fluida, participación y horizontalidad (Kliksberg, 1998: 149). En el lado de las organizaciones sociales, se ha dejado de lado la formación y la construcción de mecanismos dinámicos y democráticos para insertarse en formas democráticas de gestión. De ahí, la dificultad para generar cohesión social, identidad, trabajo colectivo, representatividad y legitimidad.

En consecuencia, los resultados expuestos constituyen un importante insumo para la discusión y análisis de la participación en políticas públicas y, en especial, la de atención y prevención al desplazamiento forzado, cuyas dificultades para reparar de forma integral a la población han sido numerosas. Reflejo de ello, fue el pronunciamiento de la Corte Constitucional, el pasado 28 de julio de 2014, en el que manifestó su preocupación por los limitados avances en atención y la escasa participación de la población en la formulación e implementación de programas sociales desde la promulgación de la Sentencia T-025 de 2004. En ese sentido, el presente documento, responde al trabajo realizado en los cursos de maestría, cuyos insumos permitieron la elaboración de textos desde la participación y la política pública o desde el desplazamiento forzado, lo que facilitó una aproximación conceptual al tema y la delimitación de fuentes. Metodológicamente, se estructuró a partir de técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa como Análisis Documental, Análisis de Datos Agregados, Entrevistas y Observación, lo que permitió triangulación y complementariedad de las fuentes.

Se debe señalar, además, que gracias al aval y orientación del Doctor Leonardo Solarte, los resultados preliminares de la investigación fueron socializados y validados en dos eventos. El primero, fue el VI Coloquio Internacional sobre Políticas Públicas *“La implementación de las políticas públicas”*, realizado en noviembre de 2012, en Santiago de Cali. El segundo, responde al Seminario Internacional *“Democracia e Instituciones”*, desarrollado en Popayán en el mismo mes. Su utilidad no fue menor, ya que a partir de preguntas e inquietudes del auditorio surgió la necesidad de incluir dimensiones analíticas que enriquecieron y cualificaron el presente estudio. No menos importante, es agradecer a los funcionarios, consultores, líderes y asociados que generosamente participaron en el trabajo de campo, no solo a través de sus testimonios, sino de sus consejos y apreciaciones sobre las dificultades de abordar un tema tan complejo como la participación comunitaria en el desplazamiento forzado.

El presente documento se encuentra dividido en cinco partes. **En la primera**, se realiza un contexto histórico institucional, normativo y organizacional sobre la migración forzada, la Política de Atención y Prevención al desplazamiento forzado y la participación de población desplazada en la formulación e implementación de planes de Atención de Emergencia. **En la segunda**, se delimita espacial, temporal y conceptualmente el objeto de estudio, lo que sugiere una desagregación en niveles de conocimiento esperados. **La tercera**, a su vez, plantea el esquema analítico utilizado en el trabajo, es decir, las unidades de análisis, variables y fuentes que fueron diseñadas para lograr operatividad entre la teoría y la información. Así mismo, se mencionan los métodos y técnicas de investigación aplicadas para la recolección de datos cuantitativos y cualitativos, los procedimientos utilizados en el procesamiento y análisis, así como las dificultades emergentes.

La cuarta, gira alrededor de los factores institucionales y organizacionales que favorecieron o dificultaron la participación comunitaria en la formulación de programas de Atención de Emergencia, lo que supone comprender los elementos que incidieron directamente en las mesas: implementación de la política, modernización y adaptabilidad de la RSS y Acción Social, formación y oportunidades de las organizaciones sociales para vincularse al proceso participativo. **En la quinta**, se formulan algunas consideraciones para la discusión sobre la viabilidad y los obstáculos de acciones estatales participativas en Colombia y Popayán.

Capítulo I. Contexto histórico y situacional del objeto de estudio.

Desplazamiento forzado y participación comunitaria en la formulación de los planes de Atención de Emergencia en Popayán 1997-2007

El presente apartado constituye un elemento introductorio, cuyo objetivo es hacer una aproximación a las dimensiones constituyentes de la pregunta de investigación: ¿Qué factores favorecen o dificultan la participación comunitaria de organizaciones de población desplazada en la formulación de programas de Atención de Emergencia dispuestos en la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado?: el caso de Popayán 1997-2007. Por lo tanto, implica caracterizar el fenómeno del desplazamiento en Cauca y Popayán y describir el marco que el Estado colombiano ha dispuesto para la participación como una forma para incidir directamente en la política pública.

En consecuencia, se han delimitado cuatro subtítulos. **En el primero**, se procede a identificar las dinámicas del conflicto armado y el desplazamiento forzado en el Cauca, con el ánimo de establecer la magnitud del fenómeno y el impacto en la principal institución encargada de atender este fenómeno (Acción Social). **El segundo**, aborda el contexto, alcances y dimensiones de la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento forzado, en la perspectiva de la participación y las mesas locales de Atención de Emergencia para conocer el marco institucional que soporta este tipo de procesos. **El tercero**, describe las condiciones en las que surgieron las diferentes organizaciones de población desplazada en el ámbito nacional y local, así como las principales demandas realizadas al Estado en materia de Atención de Emergencia y Estabilización Socioeconómica. **El cuarto**, plantea el surgimiento y alcances de las mesas locales de Atención de Emergencia en Popayán, como estrategia que buscó mejorar la calidad de vida de los beneficiarios y, al mismo tiempo, lograr la eficiencia y eficacia de la política social del Estado, a partir de la participación comunitaria.

Los datos (cualitativos y cuantitativos) utilizados en la estructura propuesta responden al trabajo realizado con: **1) entrevistas:** funcionarios, consultores y líderes sociales para conocer el proceso de organización, demandas sociales e instalación de espacios participativos; **2) documentos:** Diario El Liberal con noticias sobre la magnitud del fenómeno en Popayán, normas sentencias y autos sobre participación y desplazamiento forzado, actas de las mesas locales, estatutos de las organizaciones de población desplazada en la ciudad, revisión bibliográfica sobre historia del

conflicto y migración forzada e informes institucionales de ACNUR, DNP, Defensoría del Pueblo y Acción Social, entre otros, relacionados con el conflicto armado, desplazamiento y acciones de atención y prevención; **3) agregados:** estadísticas de recepción y expulsión de población de CODHES y Acción Social, acciones armadas, presencia y disputa de actores armados en el Cauca según ORPAZ y poligramas de la Policía Nacional.

1.1. Contexto del conflicto armado y magnitud del desplazamiento forzado en Cauca y Popayán.

En el nivel más general, deben distinguirse por lo menos dos tipos de desplazamiento: el primero, producto de las dinámicas de los conflictos que se han presentado en el país durante su vida republicana (Niño, 1999: 33) y, el segundo, resultado de la influencia de las transformaciones económicas (Melo, 1992: 37). Así, por ejemplo, la Violencia configuró un escenario marcado por la disputa de tierras, en el que grupos insurrectos tuvieron un papel protagónico y consolidaron su fuerza ante la debilidad del Estado. Es decir, incorporaron personas (jóvenes, adolescentes y desempleados) que por su difícil situación buscaban oportunidades para mejorar sus condiciones de vida (Palacios, 1995: 235). Ello evidencia, que establecer un límite para procesos de migración diferenciados en cuestiones económicas y conflicto, ha sido una dificultad constante en el país, toda vez que mantienen grados de correlación.

Reflejo de ello, es que la Violencia (Temprana 1946-1953 y Tardía 1954-1966) generó, al menos, 200.000 muertos en el país entre 1946 y 1966, de los cuales 112.000 se produjeron en el lapso 1948 – 1950 (Oquist, 1978: 11). Aunque no puede negarse que los homicidios tuvieron incidencia sobre la migración forzada, es posible decir que la disputa y el consecuente destierro, mediante coerción y amenaza, de pequeños y medianos agricultores, constituyó el principal factor para explicar la magnitud de fenómeno (Oquist, 1978: 307). En ese sentido, se estima que 363.648 parcelas fueron abandonadas o vendidas de manera forzosa durante esta época en el país, lo que tuvo un importante impacto en los procesos migratorios, toda vez que cerca de 2.003.600 personas se vieron obligadas a cambiar su sitio de origen por este motivo (Oquist, 1978: 323-324).

Aunque los conflictos agrarios como la venta forzosa de la tierra, el robo de cosechas, las disputas por los títulos de propiedad fueron determinantes en la consolidación del fenómeno migratorio en esta época, también es pertinente tener en cuenta la incidencia de las luchas por el control de

poder local, el bandolerismo, las rivalidades partidistas y los procesos revolucionarios de las guerrillas en los primeros gobiernos del Frente Nacional (1958-1966), lo que se conoció como la Violencia Tardía. Por ejemplo, en ese periodo el Cauca agrupó el 2,6% (457) de las 17.487 muertes violentas registradas en el país (Oquist, 1978: 19). Luego del acuerdo bipartidista, se multiplicaron elementos que generaron nuevos tipos de violencia como el conflicto armado (Vanegas & Jaramillo, 2008: 60), en el que surgieron actores armados como las FARC, EPL, ELN en la década de los sesenta, el M-19 en el setenta, el Quintín Lame, grupos paramilitares y de narcotraficantes en los ochenta, quienes configuraron el nuevo escenario de conflicto. Así, la confrontación armada se prolongó bajo continuidades como el problema agrario, pero también fue alimentado por el surgimiento del narcotráfico como un factor de poder económico, militar y de control territorial.

El Cauca, por su parte, no ha sido ajeno a los determinantes migratorios del país, pues sus condiciones físicas han permitido un corredor estratégico para el tráfico de armas, insumos para el procesamiento de alcaloides, ha facilitado la movilización de tropas hacia el centro del país y, al mismo tiempo, ha servido de área de repliegue (Vanegas, Montoya, López, & Castillo, 2008: 17). Esto explica la fuerte y constante disputa de grupos armados ilegales y fuerzas del Estado sobre los territorios, lo que se ha manifestado en la magnitud del desplazamiento forzado. La violencia y el conflicto armado tomaron fuerza en la década de los ochenta por factores como la presencia de organizaciones como las FARC, el ELN, el EPL, el M-19, el PRT y el Quintín Lame, los crecientes asesinatos selectivos ordenados por terratenientes y el tráfico de marihuana en el norte del Cauca y el municipio de Bolívar. No menos importante, fue la incursión del paramilitarismo y la magnitud de sus acciones entre 1998 y 2005 (Vanegas & Jaramillo, 2008: 60).

En ese sentido, es necesario advertir una fuerte presencia de actores como el ELN y las FARC desde la década de los sesenta, sobretodo porque la primera organización se fundó en los límites de Cauca y Tolima. De la misma manera, en la década del setenta es posible identificar la presencia de grupos como el EPL, desmovilizado a inicios de los noventa, y el M-19, desmovilizado a finales de los ochenta en Toribío. Situación similar se presentó con organizaciones como el PRT y el Quintín Lame, desmovilizados a principios de los noventa. Ello permite entender que la capacidad militar de los actores que han hecho presencia en el Departamento, no ha sido esporádica sino el resultado de un largo proceso de consolidación estratégica. Prueba de ello, ha

sido la fortaleza de frentes como el sexto, octavo, sesenta y la columna móvil Jacobo Arenas (FARC) o columnas y compañías móviles como Camilo Cien Fuegos, Manuel Vásquez Castaño, José María Becerra y Milton Hernández (ELN) responsables de tomas guerrilleras, secuestros, extorsiones y el asesinato y amenaza de autoridades locales en el 2003 (Vanegas & Jaramillo, 2008: 61).

El fenómeno del paramilitarismo, se expresó, primero, con el surgimiento de las autodefensas de los campesinos de Ortega (Cajibío) en 1990, que se caracterizó por el desarrollo de acciones defensivas y concentradas en la zona, pero luego fue apoyada y absorbida por las AUC. Segundo, con la incursión del Boque Calima de las AUC en 1998, que concentró sus acciones inicialmente en municipios de la costa Pacífica, pero que luego se extendieron hacia los municipios del sur y norte para disputar territorios que tradicionalmente habían controlado las guerrillas (Vanegas & Jaramillo, 2008: 24-26). La magnitud de sus acciones, es evidente en las masacres del Naya, Buenos Aires, Cajibío, Popayán, Santander, Mercaderes, el Tambo y Patía, además de los asesinatos selectivos entre 2001 y 2002. Su desmovilización en 2005, marcó el nacimiento de bandas emergentes como Los Rastrojos, Águilas Negras y Organización Nueva Generación, compuestas por pequeñas estructuras que quedaron sin mando (Vanegas & Jaramillo, 2008: 63).

Lo anteriormente descrito, da cuenta del Cauca como un territorio en constante disputa por el control territorial y los factores de producción legales e ilegales, fundamental para la financiación y el fortalecimiento militar (Vanegas, Montoya, López, & Castillo, 2008: 194). Las fuerzas del Estado, por su parte, han intentado contrarrestar las acciones de organizaciones ilegales a través de estrategias como el Plan Colombia desde 2001 y Política de Defensa y Seguridad Democrática desde 2003. La agudización del conflicto, permite comprender la magnitud del desplazamiento en el departamento, es decir, no como un fenómeno aislado e intermitente, sino estructural, atravesado por la lucha de intereses entre grupos armados y, en no pocos casos, terratenientes. De ello, deriva un creciente número de personas que se han visto obligadas a dejar sus sitios de origen para refugiarse en ciudades capitales principalmente, lo que ha generado un importante impacto sobre las administraciones públicas, su capacidad de respuesta institucional y en sus modos de gestión.

Esto se evidencia en la dinámica reciente del conflicto armado, pues entre 1997 y 2007¹, la totalidad de los municipios del departamento experimentaron la presencia de actores armados ilegales (FARC, ELN, AUC y Bandas criminales), aunque municipios como Jambaló, Puracé y San Sebastián, tuvieron presencia permanente de un solo actor (FARC o ELN) (**Ver Mapa Anexo No.1**). En los casos de las FARC, el ELN (1997-2007) y los grupos paramilitares (1998-2005), los niveles de presencia dan cuenta de municipios bien situados sobre la cordillera Central y Occidental, que presentan ventajas estratégicas para mantener el control territorial y transportar droga desde los municipios en los que se cultiva y procesa, como Piamonte, hacia la costa Pacífica (**Ver Mapas Anexos No. 2, 3 y 4**).

Resalta el nivel de presencia del paramilitarismo, principalmente del Bloque Calima, que ingresó por el norte del Cauca y centró su presencia en municipios como Santander, Buenos Aires, Suárez y Caloto para llegar a los municipios de la costa pacífica como Timbiquí, López y Guapi, del centro - sur sobre la cordillera Occidental como El Tambo, Argelia, Balboa, Patía y del macizo o C. Central como Bolívar, La Vega, La Sierra, Timbío y Piamonte. Su incursión, coincide con municipios que presentaron mayores proporciones de expulsión de población, debido a los agudos enfrentamientos con otros actores armados, cuya presencia había sido hegemónica, salvo los casos de Santander y Guapi (**Ver Mapa Anexo No. 5**).

En ese sentido los municipios con mayor nivel de disputa, en el periodo, fueron El Tambo, Argelia, Balboa, Patía, Timbió, Bolívar, Mercaderes, Florencia, Piamonte, Buenos Aires, Caloto y Miranda, es decir, municipios con corredores estratégicos. Los de nivel medio, responden a las mismas características, pero se debe tener en cuenta que han sido territorios en los que las guerrillas han sido fuertes históricamente, por lo que su capacidad militar en la zona les permitió repeler acciones y expulsar actores que intentaron controlar el territorio. Cabe anotar, que no es correcto mencionar que la disputa se ha dado únicamente entre guerrillas y paramilitarismo, toda vez que en municipios como El Tambo, territorio histórico de las FARC y con fuerte presencia de cultivos de uso ilícito, el ELN llegó por alianza, pero en los últimos años acordó con grupos paramilitares emergentes, Policía y Ejército una estrategia para expulsar a las FARC, lo que

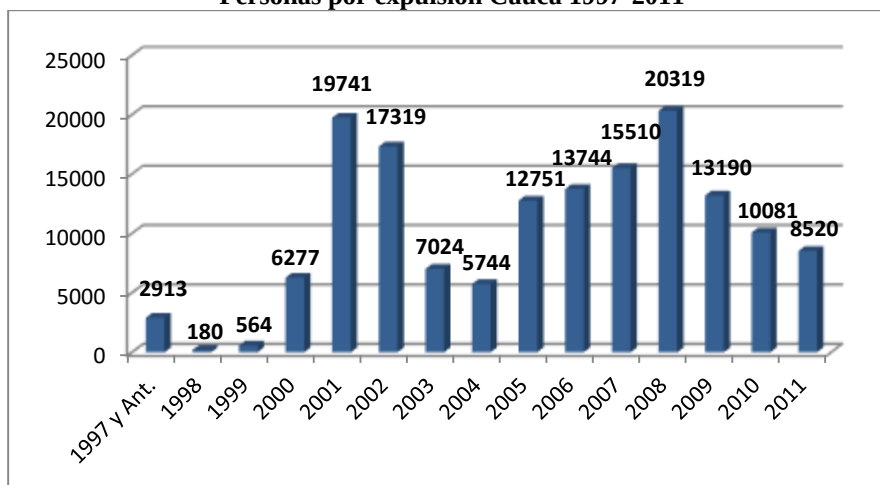
¹ Conviene mencionar que la información expuesta, responde al trabajo de recolección y consolidación de una base de datos de agregados, que luego se migró a ArcGIS para la elaboración de mapas de conflicto armado. Este procedimiento, así como las fuentes utilizadas se detallan en el Capítulo III. .

generó una singular agudización del conflicto armado (Vanegas, Montoya, López, & Castillo, 2008).

Además, es necesario mencionar que las fuerzas del Estado, a través de sus acciones (operaciones militares, instalación de batallones de alta montaña), también han confrontado con otros actores por el control territorial. En todo caso, el escenario de conflicto se expresa en el tipo de acciones adelantadas por los actores sobre los municipios para lograr mantener el poder militar y económico, por lo que son los mismos municipios en nivel Alto de disputa los que presentan una mayor frecuencia de secuestros, extorciones, atentados (artefactos explosivos) y acciones armadas (hostigamientos, combates, tomas, retenes). Además, son los que presentan mayores niveles de expulsión de población a causa del conflicto armado, salvo el caso de comunidades indígenas donde se han desarrollado procesos de resistencia civil para evitar combates y desplazamientos.

1.1.1. Dinámica del desplazamiento forzado en el Cauca y Popayán. El contexto planteado, permite explicar por qué el fenómeno del desplazamiento, en el Departamento y su capital, ha crecido de manera exponencial. En ese sentido, es pertinente mencionar que entre 1997 y 2011, 153.877 personas aproximadamente fueron expulsadas del Cauca a causa del conflicto armado (Acción Social, 2011), lo que representó el 4,02% del total nacional. Los principales municipios expulsores, en el periodo, fueron El Tambo con el 11,7% del total departamental, Argelia con el 7,4%, Buenos Aires con el 6,5%, López con el 6,0%, Patía y Bolívar con 5,2% cada uno (Acción Social, 2011). Llama la atención, que los años más agudos, fueron precisamente en los que el paramilitarismo tuvo mayor presencia en el Departamento y en los que se implementaron estrategias como el Plan Colombia (2001) y la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003).

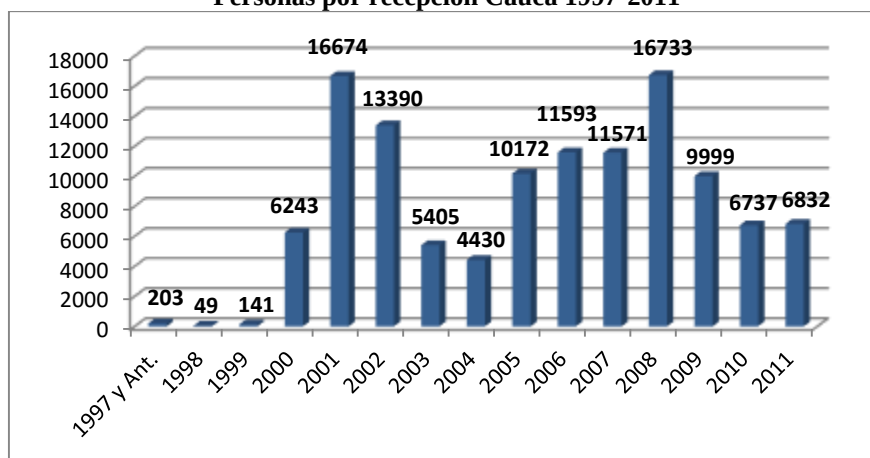
Gráfica No. 1
Personas por expulsión Cauca 1997-2011



Fuente. Acción Social. SIPOD 2011. Adaptación del autor.

No menos importante, es la situación de recepción de población en situación de desplazamiento forzado en el Cauca, pues Acción Social (2011) estima que, entre 1997 y 2011, 120.172 personas llegaron al Departamento a causa del conflicto armado, lo que representó el 3,14% del total nacional. Llama la atención que Popayán concentró el 50,0% de esa población, Santander el 8,7%, Guapi y Timbiquí 3,8% cada uno, mientras que Buenos Aires alcanzó el 3,1% (Acción Social, 2011). Ello, evidencia la magnitud del fenómeno de recepción de población en la capital del departamento y, al mismo tiempo, la presión sobre las entidades territoriales para desarrollar acciones para el restablecimiento de derechos de la población afectada por el fenómeno.

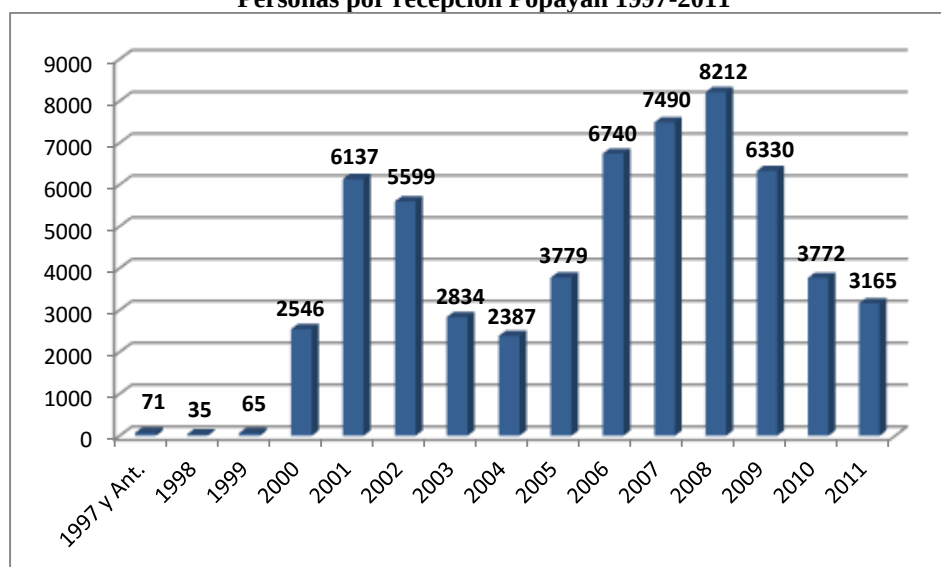
Gráfica No. 2
Personas por recepción Cauca 1997-2011



Fuente. Acción Social. SIPOD 2011. Adaptación del autor.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que la incidencia de la expulsión de población en Popayán fue del 2,1%, mientras que la recepción 50,0% del total departamental. La magnitud del fenómeno en la ciudad ha estado determinada por la intensificación del conflicto armado, es decir, disputas territoriales entre actores, atentados, secuestros y acciones subversivas, como se observó. Reflejo de ello, es que la Personería de Popayán estima que en 1998 se encontraban registradas aproximadamente 387 personas desplazadas, mientras que entre el 2000 y 2001, las cifras hablaban de 8.000 (Abella, 2007). Acción Social (2011), por su parte, sugiere que entre 1997 y 2011 la ciudad recibió 60.092 personas en situación de desplazamiento forzado. Así mismo, la Gráfica No.2 indica que los lapsos más críticos fueron 2001-2002 y 2005-2008, años en los que las acciones armadas aumentaron de manera significativa en el departamento.

Gráfica No. 3
Personas por recepción Popayán 1997-2011



Fuente. Acción Social. SIPOD 2011. Adaptación del autor.

De lo anteriormente descrito, es pertinente mencionar que la magnitud de recepción de población en situación de desplazamiento ha incidido de manera directa en la capacidad de respuesta institucional de la ciudad. Ello se evidencia, en el número creciente de asociaciones de población desplazada (33 en total hasta 2012) que buscaron una respuesta efectiva del Estado y, al mismo tiempo, las acciones de tutela interpuestas por las asociaciones constituidas. El principal resultado de esto, fue la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional que obligó a la institucionalidad pública de todas las entidades territoriales a dar respuesta efectiva a la población afectada en los términos de la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado y la

Ley 387 de 1997 que la reglamenta, pero además a garantizar la participación ciudadana como un derecho consagrado en la Constitución (Art.40).

Finalmente, es importante mencionar, que a partir del año 2000, ante el aumento de los cultivos de uso ilícito en diferentes regiones del país, el gobierno formuló e implementó una política de erradicación de éstos, como parte de la estrategia del Plan Colombia (Pardo, 2005). Sin embargo, la acción del Estado no fue acompañada por una fuerte estrategia de sustitución, para reducir el impacto socioeconómico sobre la población dedicada a esta actividad. En el caso de Cauca, esto generó un tipo de desplazamiento “invisible” (Vanegas, Montoya, López, & Castillo, 2008), que no ha sido objeto de atención de la Ley 387 de 1997 y, en consecuencia, de Acción Social (Vanegas & Jaramillo, 2008), ya que se trata de un efecto de la economía ilegal. Sin embargo, es importante tener en cuenta que al estar inserto en dinámica del narcotráfico, sus efectos deben ser entendidos como causa del conflicto armado colombiano. De ser contemplado en la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento forzado, la situación para la institucionalidad pública sería más grave y compleja.

1.2. Hacia la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento forzado.

Comprender la situación del país y de Popayán en materia de restablecimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento, implica identificar el contexto en el que surge y los objetivos que propuso la Política de Atención y prevención al Desplazamiento Forzado. En ese orden de ideas, es posible advertir que en el plano internacional la categoría de desplazado interno es relativamente reciente. De hecho, solo hasta 1992 fue posible construir un concepto que reconociera este tipo de migración, en parte, gracias al interés y la preocupación de la Organización de Naciones Unidas. Si bien el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-, había trabajado durante mucho tiempo en el reasentamiento de los migrantes internacionales desde países que habían sufrido las consecuencias de la guerra, el desplazamiento interno constituía un tipo de migración que no generaba el status de refugiado, ni sus beneficios. Este status, según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra de 1951 (HEGOA, 2012), se fundamenta en el cruce de fronteras o la migración hacia otros países causada por un conflicto armado, ignorando las migraciones que por la misma causa se presentaban al interior de las fronteras nacionales.

Fue en 1972, ante una crisis humanitaria en Sudan, que la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 2958, consideró que el ACNUR debía prestar la asistencia humanitaria tanto a los refugiados como a otros desplazados (HEGOA, 2012). A partir de ese momento, la ONU incorporó la categoría de desplazado interno para referirse a aquellas personas que migraban forzosamente por un conflicto armado pero que, a diferencia de los refugiados, no cruzaban las fronteras de un país. En 1992 se dio contenido a esta definición, mediante informe E/CN.4/1992/23, presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos (Comisión de Derechos Humanos ONU, 2008). Desde ese momento, la ONU comenzó a considerar a los desplazados internos como la población obligada a abandonar sus sitios de origen por un conflicto armado, violencia generalizada, vulneración de los Derechos Humanos o desastres naturales generados por el hombre, que no cruzan las fronteras internacionales reconocidas.

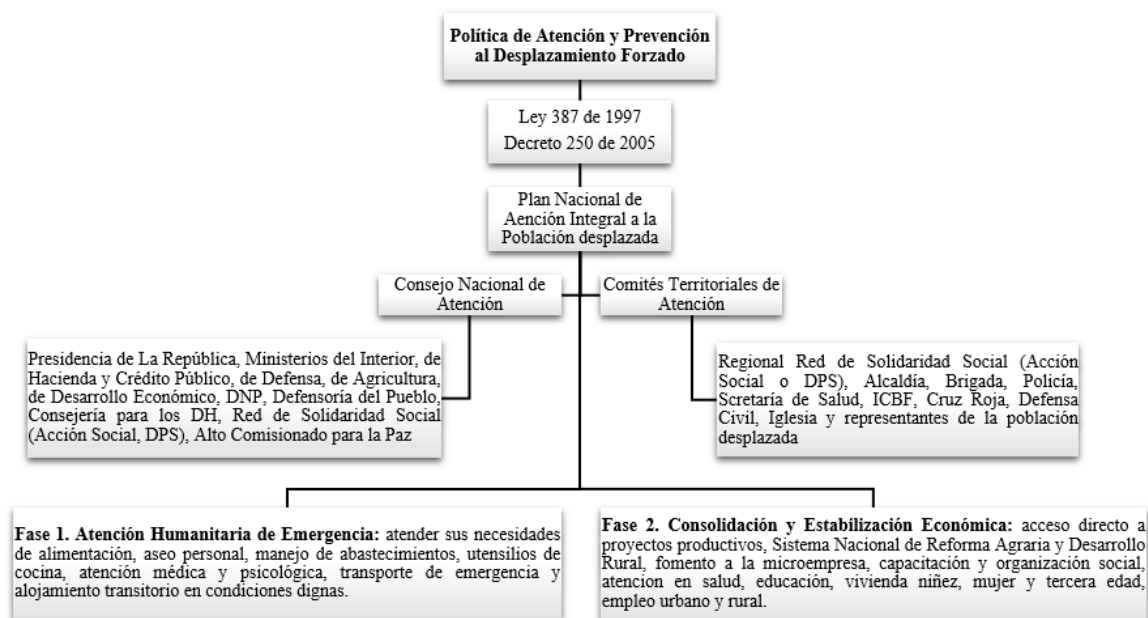
La misma comisión de la ONU, inició hacia 1992 estudios sobre las dinámicas y efectos del desplazamiento forzado en Colombia, lo que permitió que en 1993 se formularan los primeros planes y programas orientados al restablecimiento de los derechos de la población afectada, pero a nivel local y no como una política nacional. El escenario, fue el Comité Distrital del Desplazado en Bogotá D.C. (Parra, 2003: 108). Posteriormente, en el gobierno Samper (1994-1998) y luego de una importante presión ejercida por diferentes sectores de la sociedad (organismos de cooperación y ONG), fue posible establecer algunos de los lineamientos de atención, que luego serían retomados por la estrategia pública nacional, pues mediante Documento CONPES 2804 de 1995 se formuló el Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia. Sus principales objetivos giraron alrededor de la prevención, la protección, atención de emergencia (primer nivel de la población afectada) y el acercamiento a las necesidades de la población (Parra, 2003: 108). Uno de los insumos para el diseño de dicho programa fue el trabajo de la Conferencia Episcopal como primera organización que realizó, en 1995, un estudio oficial sobre desplazamiento forzado por el conflicto armado en el país.

La acción gubernamental, se prolongó hasta que el Documento CONPES 2027 de 1997 reasignó competencias y responsabilidades a las instituciones que inicialmente habían estado a cargo de la implementación de la estrategia y vinculó nuevas entidades para mejorar la capacidad de respuesta institucional. Las limitaciones administrativas y organizativas, además de la magnitud del fenómeno, conllevaron al rediseño de una acción gubernamental que se caracterizó por los

bajos niveles de eficiencia y eficacia respecto a los objetivos inicialmente propuestos. Además de los lineamientos iniciales, la nueva acción sugirió la estructuración de un sistema, un plan, un fondo y una red nacional de atención integral a la población afectada (Parra, 2003: 108).

Estos precedentes permitieron estructurar los principales objetivos de la **Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado en 1997**, que se pueden sintetizar, en primer lugar, en el desarrollo de acciones para prevenir el desplazamiento forzado y, segundo, atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica integral de la población afectada (ACNUR, 2004: 52). De esta forma, se contemplaron dos fases de atención, que luego fueron reglamentadas a través de diversas normas. La primera, Atención de Emergencia orientada a la ayuda alimentaria, médica, psicológica, de alojamiento, aseo y utensilios de cocina. La segunda, de Consolidación y Estabilización Socioeconómica, cuyo objetivo es garantizar vivienda, salud, educación y empleo. En la medida en que estos aspectos se cumplen, existe una cesación de la condición de desplazado y por lo tanto la responsabilidad del Estado finaliza.

Imagen No.1
Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado, 1997



Fuente. Ley 387 de 1997, Decretos 173 de 1998 y 250 de 2005

La principal herramienta para materializar los objetivos propuestos en la política, fue la **Ley 387 de 1997**, que partió de una definición básica de la condición de desplazado, con el ánimo de identificar la población objeto de atención. En este sentido, el Estado colombiano consideró que

el desplazado por el conflicto armado se caracterizaba por la migración forzada al interior de las fronteras reconocidas del país, con abandono de sus actividades habituales, debido a que su vida, integridad física o libertad fueron amenazadas por conflicto interno, disturbios, violencia generalizada, violación de Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario (Defensoría del Pueblo, 2003: 63).

Al mismo tiempo, estableció el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD, integrado por instituciones públicas, privadas y comunitarias, bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social (hasta 2005, Ley 387 de 1997), Acción Social (hasta 2011, Decreto 2467 de 2005) y Departamento para la Prosperidad Social (en adelante, Decreto 4155 de 2011). Su objetivo fue, y ha sido, brindar atención integral a la población afectada (Ley 387, 1997: Art. 4) mediante planes y programas formulados en el marco del PNAIPD. De esta forma, se contemplaron dos fases de atención. La primera, Atención de Emergencia (Ley 387, 1997: Art. 15), inicialmente por un tiempo de 3 meses prorrogables, pero a través de la Sentencia C-278 de 2007, la Corte Constitucional ordenó ampliar el plazo hasta lograr atención integral. La segunda, de Consolidación y Estabilización Socioeconómica, cuyo objetivo es garantizar vivienda, salud, educación y empleo (Ley 387, 1997: Art. 17).

La principal institución encargada de ejecutar la política fue la Red de Solidaridad Social (luego Acción Social y hoy Departamento de la Prosperidad Social), creada en 1994 y que encuentra sus antecedentes en la Secretaría de Integración Popular en 1982 y en el Plan Nacional de Rehabilitación en 1986 (Casasbuenas, 2001: 5). La Ley 368 de 1997 definió como objetivo general de esta entidad, ejecutar la política social del Estado mediante la coordinación interinstitucional y la participación comunitaria. Luego, la Ley 387 de 1997 habría de asignarle un papel importante a esta institución como principal responsable de la Atención de Emergencia y coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada – SNAIPD (Casasbuenas, 2001: 12).

1.2.1. Desplazamiento forzado y participación comunitaria. En 1997 el Congreso de la República promulgó la Ley 387, con el objetivo de adoptar medidas concernientes a la *“prevención del desplazamiento; atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos”*. En ella básicamente se reglamentó la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado y se definió a la población objeto de atención, la responsabilidad del Estado, los derechos a los que tiene derecho cada persona desplazada y las respectivas competencias de instituciones públicas. Una de las herramientas de esta ley ha sido el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD, integrado por instituciones públicas (nacionales, descentralizadas y territoriales).

Si bien la política pública contó, en el plano formal, con un importante desarrollo técnico y normativo, además de importantes cambios en el diseño administrativo para mejorar la capacidad de respuesta institucional, en la práctica, las acciones de restablecimiento de derechos enfrentaron dificultades para cumplir con los objetivos propuestos. En ello, resalta, por un lado, la agudización del conflicto armado y, la consecuente, expulsión masiva de población hacia las cabeceras municipales. Por otro, un sistema de atención que debió soportar la presión generada por la magnitud del fenómeno. Prueba de ello, fue el uso recurrente de las acciones de tutela como mecanismo para el cumplimiento de las garantías establecidas en la Política y las diferentes normas que la reglamentaron.

Se advierten, en ese sentido, acciones de tutela en las que la Corte Constitucional tuvo que reafirmar u ordenar ajustes sobre el sistema de atención para garantizar el restablecimiento de derechos. Entre ellas, resaltan sentencias en las que se recalcó la obligación de los funcionarios públicos en materia de protección de la población (Sentencia T-227 de 1997), la prioridad de los recursos de atención integral dentro del gasto social estatal (Sentencia SU-1150 de 2002), la obligación de disponer de albergues provisionales (Sentencia T-098 de 2002), la necesidad de garantizar protección integral y definitiva (Sentencia T-1635 de 2000), atención de acuerdo a los lineamientos y calidad dispuestas en la Política y la consecuente norma (Consejo de Estado ACU-573 de 1999) (Londoño, 2004: 355-357).

De la misma forma, la garantía de la participación comunitaria fue el resultado de una acción de tutela, que condensó un conjunto de fallas institucionales que conllevaron a cambiar la perspectiva en la que se debían formular planes y programas a nivel local para garantizar el

cumplimiento de la política nacional, bajo un enfoque diferencial. Esto quedó plateado en la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, toda vez que luego de varios pronunciamientos (sentencias) evidenció que la política formulada desde 1997 tenía fallas estructurales relacionadas, primero, con los deficientes recursos disponibles para implementar acciones para el restablecimiento de derechos de acuerdo a lo lineamientos propuestos y, segundo, limitada capacidad de respuesta institucional, en todos los niveles, para atender, de forma integral, a la población (Londoño, 2004: 357).

Por lo tanto, la misma sentencia obligó a la RSS – Acción Social y otras 14 instituciones nacionales y 16 territoriales del SNAIPD a dar una solución definitiva a las necesidades de la población afectada por el fenómeno del desplazamiento, de acuerdo con la Ley 387 de 1997, lo que incidió en la expedición del Decreto 250 de 2005, con el cual se formuló un nuevo Plan de Atención Integral a la Población Desplazada (que derogó el Decreto 173 de 1998). El pronunciamiento consideró que era de suma importancia vincular a la población afectada en las decisiones del Estado, por lo que se debía promocionar y garantizar los espacios de participación efectiva en el diseño, implementación y evaluación de planes y programas, según lo estipulado en la Carta Política de 1991 (Art. 40, 103 y 207), Ley 134 de 1994 (Art. 99 y 100), Ley 387 de 1997 (Art. 17 y 30), lo que representó un avance significativo en el campo de la participación comunitaria en política social (**Ver Tabla Anexa No. 3**). Este principio, sería afianzado posteriormente por la misma Corte en los Autos 092 y 237 de 2008.

No menos importante, es mencionar que en la garantía de los derechos y la inclusión de la participación como instrumento de gestión, incidió en el trabajo realizado por organizaciones sociales y algunas ONG, en aspectos como la presión y el control social de los planes y programas implementados por el Estado. Un claro ejemplo, fue el Grupo de Apoyo a Desplazados GAD, constituido en 1994 por 13 ONG, cuyo esfuerzo se concentró en el trabajo social, la atención a población afectada por este fenómeno y la presión política. De igual manera desde 1997, con la implementación de la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado, realizó un importante trabajo de control social en la implementación de planes y programas (Médicos Sin Fronteras, 2002). Cabe anotar que en 2001 esta organización se diluyó, principalmente por problemas entre sus miembros.

1.3. Las organizaciones de población desplazada en Colombia y Cauca.

Es posible rastrear dos tipos de organizaciones de población desplazada. El primero, tiene que ver con las Comunidades de Paz, las cuales constituyen procesos de resistencia civil frente al conflicto armado y sus actores, con el objetivo de reivindicar los derechos de sus miembros. Se puede advertir, que son colectivos con alto grado de organización, homogeneidad, cohesión y continuidad en el tiempo (Ortega, 2007: 312). Entre todas, se destacan la de San José de Apartadó (Antioquia), San Francisco de Asís y Nuestra Señora del Carmen (estas dos últimas en el Chocó).

El segundo, da cuenta de organizaciones que, en comparación con las Comunidades de Paz, poseen un proceso de constitución de corto aliento, son más heterogéneas en cuanto a su composición (Ortega, 2007: 312), sus niveles de organización y cohesión son relativamente bajos y su continuidad en el tiempo, en la mayoría de los casos, está supeditada a los resultados alcanzados. Sin embargo, su principal objetivo es la garantía de los derechos de sus miembros. Aunque resulta arriesgado citar ejemplos por la diversidad y complejidad de las organizaciones de población desplazada, es posible inscribir a aquellas que fueron objeto de estudio en la segunda categoría, puesto que su constitución no partió de un proceso de resistencia civil y su continuidad ha dependido en gran medida de los objetivos alcanzados.

En el plano nacional, aunque las dificultades en los procesos de atención y la consecuente demora en la entrega de ayudas a la población afectada incidieron de manera directa en el surgimiento de organizaciones nacionales de población desplazada, es pertinente mencionar la injerencia de la protesta social en estos procesos. Así, es posible decir que en el país, entre 1975 y 2001, se registraron 48 protestas que vincularon a indígenas y campesinos desplazados, de las cuales el 68.7% dieron cuenta de movilizaciones y el 31.3% de toma de instituciones del Estado, ONG u organismos de cooperación internacional (Ortega, 2007: 312). Entre las movilizaciones resalta la del 2000, en la que participaron 1.500 personas provenientes de 10 municipios del Cauca, quienes se tomaron la Plaza de Bolívar en Bogotá, con el objetivo de exigirle al gobierno nacional la reivindicación de sus derechos (Ortega, 2007: 320).

En este contexto surgieron las principales organizaciones de población desplazada. Entre ellas, la Coordinadora Nacional de Desplazados –CND-, creada en el 2000, y que hasta el 2006 contaba con casi 100 asociaciones en 14 departamentos y la Asociación de Afrocolombianos Desplazados –AFRODES-, cofundadora de la CND. El principal objetivo de estos colectivos, fue lograr

acuerdos con el gobierno nacional sobre los ajustes a la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado (ICBF, 2006: 7), para mejorar la eficiencia y eficacia del sistema dispuesto para el restablecimiento los derechos, de acuerdo a lo dispuesto en la Carta Política de 1991 y la Ley 387 de 1997.

Así en 2002, durante un encuentro nacional de estas organizaciones, se elaboró un pliego de peticiones en el que se solicitó la articulación de instituciones que atienden este fenómeno, el fortalecimiento de procesos organizativos, el cumplimiento de la Ley 387 de 1997 y la necesidad de establecer espacios de interlocución y participación entre las organizaciones y el gobierno nacional, regional y local. Solo después del 2004, mediante Sentencia T-025 de la Corte Constitucional, las organizaciones de población desplazada lograron avanzar en el campo de la participación comunitaria, pues en el 2005, la RSS y Acción Social (en el momento de transición institucional) destinó recursos para el fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada (Exfuncionario Acción Social, 2012) y la participación comunitaria.

Resalta que la participación de estas organizaciones en reuniones, proyectos, mesas y encuentros estuvo supeditada a su existencia (Funcionario UAO, 2011). Ello quiere decir, que cada asociación debía estar legalmente constituida lo que implicaba la formalización de personería jurídica. Para ello, según el Art. 39 de la Constitución Política, es indispensable contar con un acta de constitución, la elaboración de estatutos internos, la conformación de una junta directiva (vicepresidente, fiscal, secretario y tesorero) que designa al representante legal y que debe reunirse una vez al mes, y convocar a asamblea general por lo menos una vez por año. Cada presidente elegido debe registrar su firma ante la Cámara de Comercio para efectos legales (Docente Derecho Privado, 2011).

De esta forma, la inclusión de asociaciones de población desplazada en la formulación de planes y programas de Atención de Emergencia, ha estado supeditada a la legalidad de su existencia, independientemente de las prácticas organizacionales cotidianas, que en muchos casos, han sido influenciadas por patrones culturales, costumbres y la moral. No obstante, en el plano nacional y local, es posible identificar asociaciones que no se encuentran legalmente constituidas, pero han desarrollado acciones colectivas para garantizar el restablecimiento de sus derechos. Así mismo, han interactuado con organizaciones y ONG de diversa índole para configurar redes, vínculos y tejido social encaminados a mejorar la situación de exclusión (Ziccardi, 2008: 20).

En el caso de Popayán, es pertinente mencionar que buena parte de esta población se organizó para lograr el restablecimiento de derechos amparados en la Constitución y en la Ley 387. A pesar de ello, la UAO y Acción Social poseen registros parciales y no han logrado aplicar un censo que permita dar cuenta de la situación de las asociaciones existentes y los miembros que las constituyen, lo que sugiere importantes problemas de diagnóstico, monitoreo y planeación de las acciones gubernamentales de atención. El trabajo de campo realizado, permitió estimar que entre 2000 y 2012, habían 33 organizaciones de población desplazada, 13 de las cuales se encontraban legalmente constituidas (**Ver Tabla Anexa No. 4**). La mayoría, fueron creadas entre el 2000 y el 2002, con un promedio de 40 familias.

Con relación a la eficiencia y eficacia de las organizaciones, es importante indicar que han sido aquellas lideradas por mujeres (6 en total), las que han obtenido mejores resultados. No obstante, en ello también ha incidido el grado de cohesión de la organización (Asociada organización población desplazada, 2011), determinada, en parte, por la homogeneidad o heterogeneidad de las prácticas culturales y/o costumbres de quienes la componen, puesto que existen colectivos conformados por personas provenientes de la misma región o pertenecientes a una misma etnia o grupo. Este aspecto ha permitido mayor dinamismo en la conformación de la organización y sus procedimientos internos. Por último, es necesario advertir que en la mayoría de los casos quienes las dirigen han sido cofundadores de las mismas.

1.4. Implementación de las mesas locales: pretensiones y alcances reales.

La Red de Solidaridad Social desarrolló desde 2004 un proceso de fortalecimiento organizacional con énfasis en participación comunitaria en áreas como salud, educación, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (Funcionaria Acción Social, 2011), con el objetivo construir planes de atención ajustados a realidades y necesidades concretas. En dicho proceso, incidieron el descontento de la población afectada, expresado a través de los encuentros nacionales y la acción de tutela interpuesta en el 2004. De ahí que para uno de los líderes locales (2011) *“la participación se ha ganado a punta de tutelas”*. La idea, implicó, al menos en el plano formal, un gran paso hacia la participación comunitaria en lo que tiene que ver con la implementación de la política pública. Las mesas, solo fueron constituidas en el 2007, debido a la supresión de la RSS, el surgimiento de Acción Social (2005) y la escases de recursos.

En el plano local, el fortalecimiento fue liderado por funcionarios de la regional Cauca, con el apoyo de la Alcaldía de Popayán y la Defensoría del Pueblo, desde donde se desarrollaron charlas y talleres sobre organización social, liderazgo y marco normativo para la atención y la prevención del desplazamiento forzado por el conflicto armado (Exfuncionaria Acción Social, 2012). Así mismo, se dictó un diplomado sobre conflicto armado y desplazamiento forzado dirigido a funcionarios de la Red de Solidaridad Social, alcaldías del Cauca y líderes de organizaciones de población afectada con residencia en la ciudad (Funcionario UAO, 2011). Los esfuerzos interinstitucionales, buscaron mejorar el conocimiento sobre competencias y responsabilidades de la institucionalidad pública en materia de restablecimiento de derechos, ampliar los procesos de representación legal de las asociaciones y generar un ambiente de confianza entre funcionarios y líderes sociales para identificar fallas en el sistema de atención local (Acción Social, 2005).

Sin embargo, los talleres no tuvieron la continuidad esperada en su realización y en su asistencia, por las dificultades en procesos de difusión y convocatoria, el limitado desarrollo de contenidos sobre participación en el diseño de planes y programas sociales, la fuerte crítica de organizaciones que no fueron tenidas en cuenta por su inexistencia legal y la dificultad de algunas instituciones para asumir las responsabilidades asignadas para viabilizar el proceso de fortalecimiento organizacional (Exfuncionaria Acción Social, 2012). Funcionarios y líderes entrevistados concuerdan en que si bien hubo un proyecto de carácter nacional, las entidades regionales y locales tuvieron importantes dificultades para cumplir con los objetivos propuestos, ya que no se contó con una agenda clara y una metodología consistente que permitiera avanzar en procesos de organización social y participación ciudadana. De hecho, el proceso de fortalecimiento en Popayán no duró más de tres meses (Funcionario UAO, 2011) y para algunos miembros de las asociaciones de población desplazada, se trató de un conjunto de charlas poco prácticas (Lideresa organización de población desplazada, 2011).

Para 2006, la nueva entidad (Acción Social) dirigió sus esfuerzos a la formulación de un plan para la conformación de mesas de fortalecimiento a organizaciones de población en situación de desplazamiento forzado (Acción Social, 2006: 2). Con esta iniciativa, se buscó dar cumplimiento a la Sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004, respecto a la efectividad de los espacios de participación y el cumplimiento de la Ley 387. Se dispuso que las mesas debían ser instancias de diálogo y concertación entre las organizaciones población desplazada y las instituciones del SNAIPD (Acción Social, 2006: 3). De esta manera, la participación de las organizaciones debía

orientarse a incidir directamente en la implementación de la política nacional, es decir, en las decisiones para el restablecimiento de sus derechos, mediante la formulación planes y programas sociales en el ámbito territorial (Acción Social, 2006: 2).

La implementación de la directiva nacional, en Popayán, estuvo coordinada por Acción Social e integró a entidades y organizaciones como la Alcaldía de Popayán, la Defensoría del Pueblo y líderes de asociaciones de población desplazada legalmente constituidas, con residencia en la ciudad (Exfuncionaria Acción Social, 2012). A diferencia del proceso liderado por la Red de Solidaridad Social, la construcción del plan operativo de las mesas convocó a actores sociales e institucionales con el ánimo de concertar alcances, estructura, conformación y funcionamiento de la iniciativa participativa (Funcionario UAO, 2011). Así, en febrero de 2007 se instalaron cinco mesas Popayán, respetando la directiva nacional, pero fueron divididas en varios ejes para retomar el proceso desarrollado en el 2004 y sectorizar los programas ejecutados. En este sentido, se crearon las mesas de Prevención, Asistencia Humanitaria o Atención de Emergencia, Restablecimiento, Salud y la mesa de Desplazamiento.

A excepción de esta última, cada mesa se conformó con igual número de representantes de las organizaciones de población desplazada y de las instituciones participantes, cada miembro con voz y voto (Defensoría del Pueblo, UMATA, Alcaldía Municipal con sus secretarías y Acción Social) (Alcaldía de Popayán, 2007). En la elección de representantes participaron 10 organizaciones de las 21 estimadas en la ciudad para el 2007, entre las legalmente constituidas y las que no (Alcaldía de Popayán, 2007). El proceso contó con el acompañamiento de entidades y organizaciones con importante experiencia en procesos participativos en otras regiones del país como la OIM, DESEPAZ y algunas organizaciones comunitarias de Cali (Funcionario UAO, 2011).

Sin embargo, las mesas no lograron cumplir con los objetivos propuestos, las expectativas de las organizaciones de población desplazada y de los funcionarios, toda vez que hubo fallas que limitaron su alcance y continuidad. La participación no logró ir más allá de la deliberación y la falta de acuerdos y consensos dificultaron concretar, por el limitado avance, algún programa, plan o estrategia. De hecho, a partir del ese momento (2007) el proceso sufrió un estancamiento por las disputas, el desgaste y la desmotivación de sus miembros. Diversos análisis se desarrollaron desde la inmediatez del proceso en busca de culpables en una de las partes

intervinientes (funcionarios o líderes), sin tener en cuenta elementos precedentes, que tal vez puedan explicar algunas de las dificultades en la perspectiva del Estado y las organizaciones participantes.

Visto de esta de manera, se advierte un importante desarrollo institucional y normativo para hacer frente al fenómeno del desplazamiento forzado, que si bien ha logrado importantes avances en términos de reconocimiento para la atención de población afectada, también es necesario indicar que ha enfrentado dificultades para cumplir con el principio de integralidad en la atención (Ley 387 de 1997). Las dinámicas del fenómeno y las limitaciones institucionales, agudizaron la situación al punto que las entidades encargadas de atención y prevención se vieron obligadas, por las numerosas tutelas y pronunciamientos de la Corte Constitucional, a incorporar la dimensión participativa al diseño de planes y programas integrales. La instancia para lograrlo, las mesas locales, aunque en el caso de Popayán, las dificultades logísticas y organizativas conllevaron a su existencia pero no a su funcionamiento (Exfuncionaria Acción Social, 2012). De ahí, la imposibilidad de numerar sus productos o resultados. Sin embargo, poco o nada se ha estudiado sobre las fallas institucionales y asociativas de las mesa de Atención de Emergencia y es ese, precisamente, el contexto en el que se estructura el objeto de estudio de la presente investigación.

Capítulo II. Delimitación del objeto de estudio.

Desplazamiento forzado y participación comunitaria en la formulación de los planes de Atención de Emergencia en Popayán 1997-2007

Luego de abordar las dinámicas del conflicto armado y desplazamiento y de situar, en el contexto del país y Popayán, el surgimiento de la participación comunitaria como herramienta de gestión en las mesas locales de Atención de Emergencia, en particular, y de la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado, en general, conviene, en este capítulo, delimitar el objeto de estudio desde sus elementos constituyentes. En tal perspectiva, se plantea la propuesta de investigación implementada a partir de los alcances propuestos y los niveles de conocimiento perseguidos, en un tema, que dicho sea de paso, tiene de complejo como de extenso.

Para cumplir con dicho objetivo, se ha dispuesto de cinco subtítulos. **En el primero**, se desarrolla la justificación a partir de la importancia que, el tema propuesto, tiene en el escenario social, académico y técnico. **En el segundo**, se presenta el planteamiento del problema con los elementos que lo estructuran, es decir, antecedentes, identificación, pregunta de investigación, hipótesis y preguntas subsidiarias, desde donde se puede identificar alcances y límites del estudio. **En el tercero**, se formulan los objetivos o niveles de conocimiento pretendidos en el estudio que sirvieron de parámetro al momento de generar unidades y variables de análisis. **En el cuarto**, se describe la producción académica y técnica sobre política pública y co-gestión, así como aquella relacionada con desplazamiento forzado, participación y estrategias estatales. **En el quinto** se abordan las principales nociones conceptuales y el debate teórico que la participación en política social ha suscitado en los órdenes sociales democráticos de América Latina.

Los datos (cualitativos) para la estructura mencionada responden principalmente al trabajo realizado con: **1) documentos:** revisión bibliográfica sobre la historia del conflicto, la migración forzada, formulación e implementación de política pública, participación comunitaria, gestión y gerencia pública, instituciones y reforma al Estado, y comportamiento colectivo (cohesión, estructura, acciones colectivas y toma de decisiones). No menos importante, informes institucionales de ACNUR, Defensoría del Pueblo y Acción Social relacionados con el conflicto armado, desplazamiento y estrategias para la atención y prevención.

2.1. Justificación.

La participación comunitaria y social puede ser definida como el proceso en el cual una o varias organizaciones de diferente índole actúan, en defensa de sus intereses o satisfacción de sus necesidades, para modificar una situación considerada anómala o problemática por acción u omisión del Estado (Velásquez, 1996: 23). De ahí que, su desarrollo en América Latina ha estado ligado a las dificultades que los gobiernos nacionales y locales han enfrentado para responder efectivamente a las demandas sociales, en parte, por los escasos recursos y la imposibilidad de generar acciones sostenidas en el tiempo. La búsqueda de mayor eficiencia y eficacia, así como de legitimidad en la acción pública, constituyen elementos de interés en los procesos que vinculan beneficiarios a la gestión.

Prueba de ello, son las experiencias del Presupuesto Participativo en Brasil (Fedosi, 1997), la experiencia de las asociaciones campesinas de Colchagua en Chile (Ferreira, 1988), el Plan CAIF (Centro de Atención a la Infancia y la Familia) de Montevideo en Uruguay (Midaglia, 2002) y la experiencia de los Centros de Gestión y Participación de Buenos Aires en Argentina (Golbert, 2002). En el caso de Colombia, el Plan y Presupuesto Participativos en Pasto, Planeación Participativa del resguardo indígena Páez de Toribío, Sistema Regional de Planeación Participativa en el Magdalena Medio, Planeación Participativa de organizaciones sociales y comunitarias en Pereira, Dosquebradas y La Virginia, Planeación Participativa en la Comuna Trece y Zona Centro Oriental de Medellín (Velásquez & González, 2003). Algunas de estas experiencias con mayores alcances que otras.

Así, la importancia de la presente investigación, a nivel de participación comunitaria en la formulación de planes de emergencia, obedece a las dificultades de las instituciones gubernamentales para cumplir con los objetivos propuestos en la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado, pues es posible identificar una desarticulación entre los planteamientos formales de la acción y la realidad de cada una de las regiones donde se presenta este fenómeno. En esa perspectiva, el análisis se propuso desde Popayán debido al fuerte impacto del fenómeno en la ciudad, la residencia de un número significativo de organizaciones de población desplazada y la existencia de un proceso participativo que enfrentó numerosas dificultades. El tiempo (2000-2007), por su parte, estuvo determinado por el debate a nivel nacional entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales (CODHES-Nizkor) sobre la necesidad de la participación de estas organizaciones, pero también de su continuidad, capacidad

y eficacia para cumplir con los objetivos de la política pública, lo que ha sido amparado en la Carta Política de 1991, las Leyes 387 de 1997 y 134 de 1994 y respaldado por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 2004 y los Autos 092 y 237 de 2008. Así mismo, resulta pertinente abordar los diez años de funcionamiento de la acción estatal, pues en este lapso algunas instituciones del Estado, ONG y organizaciones sociales identificaron dificultades estructurales en el cumplimiento de los lineamientos de la política pública en materia de Atención de Emergencia y Estabilización Socioeconómica.

La modernización institucional, en el marco de la eficiencia y la eficacia, refiere una participación activa de aquellas personas a quienes va dirigido un plan o programa. En ese sentido, es posible vincular el plano formal de la política con la realidad específica en la que intenta intervenir, lo que permite ajustar objetivos y responder a las demandas sociales de forma concreta. Parte de dichas reformas al Estado, se conjuga en la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Reforma Gerencial del Estado (RGE), donde la participación cumple un papel fundamental en la democratización de la gestión pública y la planeación estratégica. Según esto, el análisis sobre los avances y las dificultades que se han presentado en los procesos de participación de las organizaciones de población desplazada en la formulación de planes y programas de Atención de Emergencia, proporciona un importante insumo, para organizaciones sociales e instituciones gubernamentales, en el fortalecimiento de procesos participativos en política social y gestión pública, no solo en Popayán sino también en otras regiones del país.

Para establecer los avances, resultados y limitaciones de los programas participativos a nivel local, es necesario comprender los antecedentes, el contexto institucional y organizativo sobre los que se estructuraron algunas de las experiencias participativas en gestión pública. Así, el presente estudio aborda dimensiones constituyentes al proceso, ya que partir de los alcances y procesos inmediatos, solo ha permitido conocer las manifestaciones o fallas de la participación, pero en modo alguno ha posibilitado analizar dinámicas institucionales y organizacionales que se encuentran inmersas en la experiencia. Claro está que dichos eventos son numerosos, además de complejos en sus causalidades, y plantean importantes retos metodológicos y técnicos para abordarlos en su totalidad o con la profundidad esperada.

Por ejemplo, el trabajo adelantado por el PNUD (2004) para el diagnóstico y caracterización de procesos participativos en políticas sociales locales en América Latina, ha tomado más de diez años, equipos de trabajo interdisciplinarios e importantes recursos financieros para el reconocimiento de la participación como elemento central en la gobernabilidad y los modos de gestión abiertos, democratizadores de la gestión pública. Aunque los avances son significativos, el tema resulta relativamente nuevo en los países de la región (finales de los ochenta y principios de los noventa), por lo que no es posible identificar un modelo de análisis (conceptos, unidades y variables) único y compartido por actores sociales, políticos y académicos. De ahí que, el presente estudio se ampara en categorías analíticas reconocidas en documentos técnicos y académicos revisados en los cursos de maestría y en la delimitación del objeto de estudio realizada bajo la asesoría del Director de Tesis.

De esta manera, la investigación propone algunos elementos para el análisis de la política pública de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado en el ámbito local, a partir de los arreglos institucionales y organizacionales dispuestos para implementar procesos co-gestionarios, con los que se ha buscado mejorar los niveles de eficiencia, eficacia, efectividad y legitimidad de la acción del Estado. Aunque se abordan los rasgos más sobresalientes de la experiencia, su importancia no es menor, toda vez que instituciones como la Corte Constitucional (Sentencias T-025 de 2004, C-278 de 2007 y Auto 238 de 2008), el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Documento CONPES 3616 de 2009) y el ACNUR (Informe de evaluación de política pública 2004), han advertido las dificultades que las administraciones municipales han atravesado para el diseño y aplicación de dispositivos de diagnóstico y seguimiento de programas e instancias participativas, lo que a su vez, ha obstaculizado la toma de decisiones orientadas a garantizar el restablecimiento integral de los derechos de la población afectada.

2.2. Planteamiento del problema.

2.2.1 Resumen del planteamiento del problema y de las preguntas de investigación.

La relación entre política social y participación ciudadana en fases de formulación e implementación en América Latina ha sido fuente de recurrente debate y demanda por parte de sectores sociales, debido a la debilidad del Estado y el mercado para combatir, de forma eficaz, problemas como la pobreza, la prestación de servicios públicos y garantizar derechos sociales y políticos. De hecho, la participación ciudadana tuvo un importante desarrollo en Estados Unidos a finales de los setenta y principios de los ochenta, ligada a procesos de gestión pública (La-Due, 1998: 573), mientras que en América Latina puede rastrearse desde finales de los sesenta y principios de los setenta bajo un imperativo democrático. No menos importante, es que en Colombia, se desarrolló, inicialmente, bajo formas contestatarias y reivindicativas (Fals, 1996: 79) hasta los noventa, cuando se plantea la necesidad de vincularla a procesos de gestión en servicios sociales.

Esta relación, se encuentra estructurada, en teoría, a partir de funciones, tanto en el modelo keynesiano (1930-1970) como en el neoliberal (desde 1980), ligadas a la promoción de la acumulación y la legitimación del orden social (Vilas, 1997: 932-933). Sin embargo, la segunda dimensión ha representado un importante reto para las democracias, toda vez que el cumplimiento parcial de objetivos, la limitada sostenibilidad, efectividad y participación ciudadana constituyen rasgos comunes en gran parte de los países de la región. De ahí, el creciente interés por parte de actores sociales como organismos de cooperación internacional, ONG, academia y organizaciones sociales por pasar de un discurso estructurado hacia la inclusión efectiva de procesos participativos en la agenda pública de los Estados. En dicha perspectiva, la participación comunitaria ha sido vista como motor de la democratización de la gestión pública y la atención eficiente y eficaz de agudos problemas sociales y humanitarios, aún bajo el predominio del neoliberalismo.

En ello, es importante resaltar el papel de organismos, como Naciones Unidas que mediante el Programa para el Desarrollo PNUD (2004), han implementado una agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina. En dichas iniciativas, la participación comunitaria ha sido uno de los ejes principales y una de las consecuencias esperadas. Sin embargo, este tipo de procesos solo han sido posibles a partir de la Carta Política

de 1991 en la que se planteó la importancia de que los ciudadanos participaran en las decisiones que los afectan, y se insistió en la necesidad de la democratización de la gestión pública. A partir de estos lineamientos, las políticas públicas de Desarrollo del Talento Humano Estatal, así como aquellas de Mejoramiento Continuo, Democratización, Moralidad y Transparencia de la Administración Pública y, en últimas, aquellas de Modernización Organizacional (Contraloría General de la Nación, 2007), han tratado de darle contenido a estos principios Constitucionales.

Fenómenos sociales como el desplazamiento forzado, no escapan a esta dinámica, pues la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado, reglamentada mediante la Ley 387 de 1997, definió la población objeto de atención, la responsabilidad del Estado, los derechos a ser restablecidos y las respectivas competencias de instituciones públicas. Una de las herramientas de la política fue el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD, integrado por instituciones públicas, privadas y comunitarias, bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social - RSS (entre 1997 y 2005) y Acción Social (Entre 2005 y 2011). Su objetivo fue brindar atención integral a la población afectada mediante planes y programas formulados en el marco del PNAIPD. De esta forma, se contemplaron dos fases. La primera, de Emergencia orientada a la ayuda alimentaria, médica, psicológica, de alojamiento, aseo y utensilios de cocina, por un tiempo de 3 meses prorrogables. La segunda, de Consolidación y Estabilización Socioeconómica, cuyo objetivo fue garantizar vivienda, salud, educación y empleo.

No obstante, la limitada respuesta del Estado en materia de atención, llevó a que la población desplazada interpusiera acciones de tutela para restablecer sus derechos. Así, la Corte Constitucional, en enero de 2004, mediante Sentencia T-25, obligó a la Red de Solidaridad Social (RSS) y otras 14 instituciones nacionales y 16 territoriales del SNAIPD a dar una solución definitiva a las necesidades de la población afectada por el fenómeno del desplazamiento, de acuerdo a los lineamientos de Ley 387 de 1997. Además, la Sentencia obligó a las instituciones a promocionar y garantizar los espacios de co-gestión de esta población en planes y programas, según lo estipulado en las normas vigentes, lo que representó un avance significativo en el campo de la participación.

En este contexto, se planteó la necesidad de implementar parte de la política nacional mediante programas de Atención de Emergencia con un fuerte componente de participación comunitaria, lo que se refleja en las sentencias de la Corte Constitucional y los diferentes documentos

institucionales de Acción Social. Resultado de ello, fue la disposición de mesas locales, entre 2006 y 2007, para implementar, de manera concertada, dichos programas. No obstante, las mesas, en ámbitos locales, no lograron cumplir las expectativas de las organizaciones de población desplazada y de los funcionarios, toda vez que hubo fallas que limitaron su alcance y continuidad.

Es en este marco en el que se sitúa la presente investigación, pues indaga sobre **¿Qué factores favorecen o dificultan la participación comunitaria de organizaciones de población desplazada en la formulación de programas de Atención de Emergencia dispuestos en la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado?** Para abordar la pregunta se estudia la experiencia de Popayán entre 1997 y 2007. Ello, supone abordar el desplazamiento forzado bajo un enfoque de política pública, en la fase de formulación nacional e implementación local, y la participación comunitaria (en la perspectiva de la institucionalidad y las organizaciones). Esto, remite el debate al proceso que permitió involucrar a los colectivos en la construcción de programas, la verticalidad u horizontalidad de la relación entre Estado y sociedad, las reformas al Estado, el nivel de organización de las asociaciones, sus dinámicas internas y de las instituciones que tuvieron a cargo los programas de Atención de Emergencia (Red de Solidaridad Social hasta 2005 y Acción Social hasta 2011).

La pregunta propuesta y los objetivos que de ella se derivan, resultan relevantes desde el punto de vista de la identificación y análisis de los factores que pueden ayudar a explicar e interpretar los avances y limitaciones de la participación en políticas sociales implementadas en el país, en especial, aquellas que vinculan población vulnerable, como la de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado. De hecho, la producción bibliográfica se ha orientado principalmente al estudio de las condiciones socioeconómicas de la población afectada, el impacto psicosocial, las normas que reglamentan la acción del Estado y la evaluación de programas de vivienda, empleo y salud, entre otros. Esto, supone, por un lado, dificultades para establecer los procesos de apropiación que la población desplazada tiene en los principios participativos y/o ciudadanos, así como sus alcances y resultados, pues la política busca, precisamente, restablecer sus derechos. Por otro, un interesante campo de estudio e intervención social, toda vez que las dinámicas del conflicto armado y del desplazamiento forzado, así como los procesos de organización social e implementación de programas participativos de atención, operan en contextos locales con marcadas diferencias culturales, geográficas y de capacidad institucional.

2.2.2. Preguntas de la investigación

Principal.

¿Qué factores favorecen o dificultan la participación comunitaria de organizaciones de población desplazada en la formulación de programas de Atención de Emergencia dispuestos en la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado?: el caso de Popayán 1997-2007

Subsidiaria 1.

¿Las dinámicas del conflicto armado y el desplazamiento forzado inciden en los niveles de atención institucional?

Subsidiaria 2.

¿Cuáles son los antecedentes organizativos e institucionales que conllevaron a la construcción de espacios de participación comunitaria en la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado y los programas de Atención de Emergencia en Colombia y Popayán?

Subsidiaria 3.

¿Las dinámicas institucionales y organizativas internas inciden en el proceso de formulación participativa de planes de Atención de Emergencia en mesas locales?

2.2.3. Hipótesis.

El análisis de las fallas en los procesos de participación comunitaria en política social ha sido visto, en no pocos casos, en la perspectiva de las fallas del Estado y en menor medida en la perspectiva de los colectivos u organizaciones comunitarias. En ese sentido, abordar este tipo de temas implica estudiar el fenómeno en los dos ámbitos, toda vez que existen aspectos internos que van desde la estructura, funciones, capacidad de respuesta, tipo de funcionarios y recursos físicos, económicos y humanos, en el caso de la RSS y Acción Social, hasta la estructura organizativa, el nivel de cohesión, las formas de liderazgo, representación y toma de decisiones de las asociaciones de población desplazada. Sin embargo, al no tenerse en cuenta dichos elementos en las dinámicas y antecedentes de la institucionalidad y las organizaciones en Popayán, la formulación de programas participativos de Atención de Emergencia, aunque respaldados normativamente, tuvieron alcances muy limitados, al punto, que no ha iniciado la fase de implementación debido a los desacuerdos, ambigüedades y rupturas parciales del proceso.

2.3. Objetivos.

2.3.1. Objetivo General.

Analizar los factores que favorecen o dificultan los procesos de participación comunitaria de población desplazada en la formulación de planes de Atención de Emergencia dispuestos en la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado: Popayán 1997-2007

2.3.2. Objetivos Específicos

Describir las dinámicas del conflicto armado, el desplazamiento forzado y los niveles de atención institucional en Cauca y Popayán.

Identificar los antecedentes organizativos e institucionales que conllevaron a la construcción de espacios de participación comunitaria en la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado y los programas de Atención de Emergencia en Colombia y Popayán.

Analizar las dinámicas institucionales y organizativas internas que han favorecido o dificultado la formulación participativa de planes de Atención de Emergencia en las mesas locales.

2.4. Estado del arte.

Conviene señalar que la producción académica relacionada con participación y política pública en América Latina es relativamente reciente, aunque numerosa, y se puede rastrear desde inicios y mediados de los noventa, cuando organismos, estados y organizaciones se interesan por órdenes sociales más incluyentes, democratizadores, eficaces y eficientes al momento de responder a las demandas sociales (O'donnell, 2008). Las bases conceptuales e históricas de dichos estudios se encuentran ancladas al trabajo de sociólogos, antropólogos, filósofos y educadores que, desde los 70, le dieron contenido a los principios participativos en la acción del Estado. En el caso del desplazamiento forzado, las publicaciones de este tipo son más escasas, pues se trata de un proceso de conocimiento que empieza perfilarse por los pronunciamientos gubernamentales, las acciones colectivas y el consecuente interés de funcionarios, académicos y consultores por establecer las condiciones socioeconómicas de la población afectada e identificar alternativas incluyentes, para mejorar el desempeño de la acción estatal.

Así, en el plano conceptual e histórico se destaca el trabajo de Paulo Freire con *“Pedagogía del oprimido”* (1970), que luego de importantes ensayos sobre la exclusión social, propuso la educación popular como una herramienta contestataria de los sectores marginados de América Latina y un medio para lograr acuerdos con los gobernantes. Aunque no de forma inmediata, la importancia de esta obra se vio reflejada en el interés de otros intelectuales como Jordi Borja *“Participación para qué”* (1986) o *“Ciudad y Ciudadanía”* (2001) y Carlos Guerra *“Democracia y participación ciudadana ¿En busca de la equidad o nuevos recursos?”* (1994), quienes avanzaron en nociones conceptuales sobre la participación y su relación con el ejercicio de la ciudadanía, los derechos políticos y su rol en la legitimidad del Estado.

A este tipo de trabajos, se sumaron aquellos, que además de profundizar en planteamientos teóricos, buscaron interpretar los alcances de la participación en campos específicos como las políticas sociales, los contextos económicos (liberalización de la economía) y el cambio democrático en la perspectiva decolonialista. En ese sentido, resaltan trabajos de Bernardo Kliksberg con *“Seis tesis no convencionales sobre participación”* (1998), Carlos Vilas con *“De ambulancias, bomberos y policías: la política social en el neoliberalismo”* (1997) y Enrique Dussel con *“20 tesis de política”* (2006). Esta diversificación de estudios, posibilitó el desarrollo de investigaciones en áreas de conocimiento más precisas como la gestión y las políticas públicas, algunas realizadas por organismos de cooperación internacional como Naciones Unidas, a través del PNUD *“Agenda para la gobernabilidad local en América Latina”* (2004), o el CLAD *“Carta iberoamericana de participación ciudadana para la gestión pública”* (2009), que incluyen la dimensión de la participación en la agenda de los estados como herramienta para la democratización de la administración pública y el avance de la gobernabilidad.

En el mismo campo de conocimiento, se encuentran autores como Josep Boira *“La participación ciudadana y el urbanismo”* (2003), Vicente Espinoza *“Ciudadanía y participación en las políticas públicas”* (2003), Alicia Ziccardi *“Ciudades y Gobiernos: globalización, pobreza y democracia participativa”* (2008), Joan Subitans *“Los nuevos retos de los gobiernos locales: Participación, convivencia y transformación social”* (2008) y Manuel Canto *“Gobernanza y participación en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”* (2008). Estas obras, constituyen una visión crítica sobre la viabilidad, los mecanismos y los espacios para la participación de ciudadanos en los procesos de diagnóstico, formulación, implementación y

evaluación de las acciones estatales. Para ello, abordan unidades de análisis relacionadas con modelos de organización estatal, niveles de descentralización y desconcentración de competencias y funciones, formas de relacionamiento con el Estado, tipo y fase de la acción pública, resultados obtenidos y nivel de organización ciudadana.

No menos importante, ha sido el desarrollo conceptual del tema en Colombia, con las particularidades propias de un escenario en el que las políticas y la gestión pública, en no pocos casos, han estado atravesadas por la violencia y el conflicto armado. Uno de los primeros intelectuales que se dedicó a la conceptualización y abordaje metodológico de la participación fue Orlando Fals Borda, quien plasmó en trabajos como *“La participación comunitaria: observaciones críticas sobre una política gubernamental”* (1987), *“La participación comunitaria y constituyente”* (1990) y *“Las grietas de la democracia: la participación popular en Colombia”* (1996), el recorrido histórico y las transformaciones conceptuales en el país. Desde la operatividad del concepto, promocionó y difundió la IAP como instrumento de diagnóstico de las realidades sociales de la población vulnerable, es decir, la educación popular en marcha.

De la misma manera resalta la producción académica de Fabio Velásquez, toda vez que delimitó nociones conceptuales como tipos, formas y espacios participación comunitaria, a la vez que analizó su rol en los órdenes sociales liberales y en los procesos de descentralización estatal. Esto se puede evidenciar en trabajos como *“Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”* (1986) y *“¿Qué ha pasado con la participación en Colombia?”* (2003). En el último, desde una aproximación teórica y empírica, logra un balance de las experiencias participativas en procesos de planeación local. Así mismo, resaltan los autores que asociaron la participación comunitaria al análisis de políticas públicas y a la gestión pública, aunque no son numerosos, abordan aspectos como la legitimidad de la acción estatal, niveles de inclusión y desarrollo local, modos de gestión y eficacia de planes, programas y proyectos sociales. Al respecto, es posible enunciar a Alejo Vargas con *“Participación social, planeación y desarrollo regional”* (1994), Hernando Paredes con *“Participación ciudadana y gestión pública”* (2002) y André Noël Roth *“El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación. Reflexiones teóricas y estudios de caso”* (2013).

Esta evolución conceptual, a su vez, posibilitó la publicación de estudios de caso y de documentos de sistematización de experiencias sobre políticas participativas en América Latina, desde donde

se abordaron alcances y dificultades de las iniciativas de co-gestión, fases de la política pública en las que se implementaron, objetivos propuestos y alcanzados, actores sociales e institucionales intervinientes, niveles de formalidad, tipo y nivel de inclusión ciudadana. Además de avanzar en la construcción de conocimiento, este tipo de producción académica ha generado insumos para la reflexión que se desprende del contraste entre los conceptos y las realidades concretas. En dicho ámbito se destacan documentos elaborados por organismos como el Banco mundial “*World Bank – Civil society engagement*” (2002-2012) e investigaciones adelantadas por académicos y consultores en varios países.

Entre ellos, **México:** Freddy Navarro “*Políticas públicas y participación de la juventud: el caso de Nuevo León México*”, Lucia Álvarez “*Las contradicciones de la construcción democrática en la Ciudad de México: alcances y limitaciones de la democracia institucional*” (2009) y Alejandra Barrales “*Experiencia en la política: participación de las personas mayores en la vida política y pública*” (2012); **Brasil:** Luis Gómez “*La participación popular en América Latina*” (1986), Luciano Fedosi “*Orcamento participativo: reflexoes sobre a experiencia do Porto Alegre*” (1997) y Oscar Marmolejo “*Niteroi, un proyecto de desarrollo para enfrentar la pobreza y la exclusión*” (2008); **Argentina:** Laura Golbert “*¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires*”, Sergio Illari “*La gestión local de la política local: los casos de Quilmes y Florencio Varela*” (2002) y Pedro Pírez “*Gobierno urbano, democracia y participación en la ciudad de Buenos Aires*” (2012); **Uruguay y Chile:** Carmen Midaglia “*Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables*” (2002) y Gonzalo Maza “*Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas*” (2010).

Este proceso no ha sido ajeno al contexto colombiano, toda vez que se identifican interesantes estudios realizados por autores como Fabio Velásquez “*Ciudad y participación*” (1996) y “*La política pública de participación en Bogotá ¿Una tarea imposible?*” (2009), Mauricio Beltrán “*La experiencia de Toribío, Cauca*”, María Contreras “*Sistema de planeación participativa del Magdalena Medio*”, Alonso Jaramillo “*La planeación participativa en Medellín, zona centro oriental*”, Oscar Parra “*Plan y presupuesto participativo en Pasto: sistematización de una vivencia*” (los cuatro en 2003), Gildardo Vanegas y Diego Jaramillo “*Casa de la Juventud y planeación local participativa: el caso del El Tambo Cauca*” (2007), Nubia Leal “*Experiencia de trabajo territorial: construcción de presupuestos participativos*” (2008) y Álvaro Tavares

“Consortios regionales para enfrentar retos locales” (2008). Buena parte de las experiencias aquí descritas, fueron socializadas en foros, congresos y seminarios, mientras que otras se publicaron en documentos técnicos de agencias de cooperación internacional, ONG y fundaciones como ACNUR, CEPAL, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, GTZ, Indepaz y Foro Nacional por Colombia.

Por último, es necesario indicar que los estudios e investigaciones alrededor del desplazamiento forzado han sido diversos en cuanto a su enfoque y unidades de análisis, lo que ha permitido, a quienes se interesan por el tema, contar con numeroso material de referencia. Sin embargo, las dinámicas sociales, políticas y económicas por las que ha estado atravesado el fenómeno permiten dimensionar objetos de estudio que no han sido agotados o que se pueden enriquecer el debate a partir de nuevas unidades de análisis. Entre ellas, es posible situar el problema de la participación de la población desplazada en las políticas diseñadas e implementadas para el restablecimiento de sus derechos, donde resaltan trabajos como el de Luís Fernando Caicedo y Robert Muggah *“Investigación participativa con desplazados internos en la Miel Colombia”* (2000), Astrid León y Edwin Fernández *“Control social a los planes, programas y proyectos de la población en situación de desplazamiento en Popayán”* (2004) y Tathiana Montaña *“Participación ciudadana en un país en guerra”* (2008). En estas publicaciones, llama la atención el lugar que ocupa la ciudadanía en el seguimiento de programas sociales, las formas organizativas adoptadas en cada contexto y los resultados logrados.

No menos importante, es el trabajo realizado por algunas instituciones a través de documentos técnicos, en los que abordan las condiciones necesarias para la participación, el fortalecimiento de principios participativos, la percepción de los actores sociales intervinientes y la efectividad de la política en términos de co-gestión. En esa perspectiva, se destacan las publicaciones de la Red de Solidaridad Social *“Consolidando la participación de las organizaciones: alternativa para el trabajo con organizaciones de población desplazada”* (2004), Acción Social *“Proceso de apoyo a la mesa de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada”* (2005) y la OIM. *“La Política Pública de Atención y Prevención al Desplazamiento desde la perspectiva de la población desplazada”* (2007).

Como se observa, los trabajos sobre participación en política pública han tenido una evolución reciente, pero interesante por la riqueza de enfoques, unidades y variables de análisis que han permitido abordajes interdisciplinarios. Esto responde a la búsqueda de marcos interpretativos que permitan mejorar los niveles de eficiencia, eficacia y efectividad de estrategias estatales, en un contexto en el que la democratización de la administración pública, la legitimidad y la interrelación entre el Estado y la sociedad civil, constituyen un imperativo ante las fallas de mercado, la desigualdad y la pobreza. Es en ese propósito en el que se enmarca el presente trabajo, es decir, en proporcionar insumos de análisis y debate sobre un proceso con fortalezas y debilidades, complejo por las particularidades propias de un fenómeno que supone importantes retos en términos de la ciudadanía.

Sin embargo, la presente investigación se plantea desde el contraste entre lo formulado y lo efectivo, en la visión de los actores institucionales y sociales. Este punto es importante, pues los trabajos descritos, sobre participación y desplazamiento, privilegian la visión institucional y la de expertos. En esa intensión, se aborda el papel de las organizaciones y su estructura interna, la forma en que toman decisiones, se ejerce el liderazgo y se establecen niveles de interlocución con el Estado. Se trata, pues, de analizar las dificultades expresadas por funcionarios y líderes sociales en su cotidianidad, como actores atravesados por dinámicas culturales y sociales que tienden a definir ciertas conductas frente a la participación y la política pública.

2.5. Marco Teórico.

Los procesos organizativos y participativos en política social, en el plano formal, favorecen el proceso de democratización de la gestión pública, pero además los ámbitos de cambio social sobre las estructuras tradicionales de poder (Giddens, 1998: 653) que dan forma a órdenes sociales más incluyentes y representativos, es decir, el paso de una historicidad débil a una fuerte (Touraine, 1978: 59). Sin embargo, la implementación de este tipo de procesos, ha planteado importantes retos relacionados con la capacidad y el ajuste institucional necesarios en estas iniciativas, el rol de los actores sociales y su interrelación (Estado y sociedad civil). Para el caso propuesto, analizar los factores que han facilitado y dificultado los procesos de participación, en un plano que va más allá del ámbito formal y del control social de la acción pública, implica indagar en dos perspectivas. La primera, relacionada con el Estado y, la segunda, con las organizaciones comunitarias.

Dicho aspecto, reviste de vital importancia en términos de construcción de conocimiento, toda vez que los factores que favorecen y dificultan la participación en política pública han sido abordados, en la mayoría de los casos, desde una de las dos perspectivas: estatal u organizacional. Esta segmentación se puede constatar en la consulta de algunos informes institucionales, sistematización de experiencias y documentos académicos vinculados al tema y, al mismo tiempo, se explica por una tradición analítica ligada a la Sociología que ha hecho énfasis en el comportamiento colectivo, la cohesión y las formas o condiciones de participación, mientras que el Análisis de Políticas Públicas en los dispositivos institucionales, las dimensiones de la eficiencia y la eficacia de la acción, los grupos de interés, los modos de gestión y la democratización de la gestión pública. Por lo tanto, la aproximación al tema propuesto sugiere la necesidad de abordar cuatro dimensiones conceptuales, en la intención de lograr complementariedad. La primera, concepción y enfoques de la política pública, el análisis institucional y la participación; la segunda, formas, tipos y niveles de participación en gestión pública; la tercera, comportamiento organizacional interno y externo, estructura colectiva y su impacto en políticas sociales participativas; por último, funcionalidad de la participación y la política social en los nuevos contextos.

2.4.1. Política pública, institucionalidad y participación. Es importante mencionar que la política pública resulta de un conjunto de estrategias que el Estado desarrolla para contrarrestar situaciones consideradas problemáticas, lo que da cuenta de decisiones y acciones, por parte de un gobierno, para abordar situaciones concretas (Salazar, 1999: 19). También puede estar relacionada con el conjunto de decisiones y acciones de un régimen político, para resolver o llevar a niveles tolerables situaciones que se consideran problemáticas en la sociedad (Vargas, 1999: 60). Es posible dilucidar, entonces, que no siempre se busca solucionar un problema, sino llevarlo a un nivel aceptable o manejable. No obstante, la decisión de una entidad o del Estado de no actuar ante determinada situación se convierte, de igual manera, en una política pública. De ahí que, el término denota la presencia de uno o varios objetivos, que resultan necesarios, son asumidos y practicados por las instituciones estatales o públicas con el fin de influir el comportamiento de los actores sociales y modificar o no (según la decisión), una situación considerada problemática (Roth, 2003: 27).

De la misma manera, es posible advertir que el Estado puede actuar de forma reactiva a los fenómenos sociales o, por el contrario, desarrollar acciones preventivas respecto a situaciones potencialmente riesgosas para el gobierno o para algunos sectores de la sociedad (Roth, 2003: 28). En cualquier caso, es necesario tener en cuenta la existencia de factores, como el contexto internacional, el tipo de régimen político, las dinámicas sociales y las prácticas culturales, el espacio y el tiempo, que inciden directa e indirectamente en los niveles de eficiencia y eficacia política pública (Vargas, 1999: 61-64). Por lo tanto, una política pública da cuenta de las actividades concretas *materiales* (planes y programas) o *simbólicas* (decisión de actuar o no) adelantadas por las autoridades estatales para tratar de disminuir o eliminar un impacto negativo en un grupo específico (Meny & Thoenig 2002: 207). Este tipo de actividades concretas definen, de facto, dos actores importantes a saber: por un lado, las autoridades e instituciones del Estado; y por otro, la población beneficiaria de la acción. Al mismo tiempo, conviene decir que dichas acciones pueden ser de carácter *distributivo* o provisión de servicios públicos, de *infraestructura* o mejoramiento de espacios para procesos de producción, *reglamentarias* o de control sobre el orden público y *redistributivas* o de asignación de recursos a sectores vulnerables de la sociedad (Gomá & Brugué, 1998: 27).

Por lo tanto, la actuación del Estado da cuenta de la articulación de los sistemas político, administrativo y social (Salazar, 1999: 78), ya que en el primero se toman las decisiones y se formula la acción pública, en el segundo se lleva a cabo la implementación de la decisión adoptada, mientras que en el tercero se identifica la eficiencia y la eficacia de dicha política. En ello resalta el enfoque desde el que se concibe la política pública (ver **Tabla Anexa No. 2**), ya que en un primer nivel se encuentra aquel que enfatiza en la sociedad, donde la disputa entre diferentes actores sociales determina la formulación de la acción pública (Roth, 2003: 31). El Estado y sus instituciones hacen parte de un escenario de competencia, en el que grupos de interés hacen uso de recursos de poder (económico, político y de movilización social) para imponerse y materializar sus objetivos. Claro está, que también se pueden desarrollar procesos de negociación entre actores para limitar la incertidumbre y maximizar beneficios (Hernández, 2008: 10).

De la misma forma, es posible identificar un enfoque centrado en el Estado, que plantea una férrea independencia frente a la sociedad, por lo que la formulación de la acción pública está determinada por decisores políticos especializados (Roth, 2003: 30). En esta perspectiva, se asume que las fallas de la política pública (ineficacia e ineficiencia) deben abordarse desde las

limitaciones políticas y administrativas (Hernández, 2008: 15). Sin embargo, es el enfoque mixto el que permite vincular la participación ciudadana al análisis de la acción estatal, toda vez que la relación Estado y sociedad supone una interdependencia que posibilita la horizontalidad al momento de formular una política pública (Roth, 2003: 31). Tal nivel de interacción se soporta en tres corrientes: Neocorporativista, Entramado y Neoinstitucionalista.

La primera, plantea la concertación entre el Estado y los actores sociales como un medio para la formulación de acciones estatales que buscan ajustarse, de mejor manera, a las realidades concretas en las que surgen situaciones consideradas problemáticas (Roth, 2003: 32). Así, las políticas, planes y programas responden a intereses, necesidades y capacidades de los actores sociales e institucionales involucrados (Roth, 2014: 91). La teoría del Entramado, por su parte, supone la presencia de redes e interrelaciones entre grupos sociales y autoridades, influenciadas por intereses específicos en alguna política pública (Roth, 2003: 34). De esta forma, el diagnóstico, formulación, implementación y evaluación de la acción estatal, está sujeta al uso y aplicación de recursos o capacidades dispersas en los actores involucrados (Roth, 2014:93).

Por último, conviene resaltar el aporte del Neoinstitucionalismo al análisis de la política, pues al estudiar las dinámicas institucionales desde la estructura formal (reglas, normas, estatutos) e informal (rutinas, cultura, saberes), permite establecer limitaciones y alcances de los procesos de formulación e implementación de estrategias estatales (Roth, 2003: 37). Esto a su vez, sitúa el andamiaje administrativo en el contexto social, donde la interacción con los ciudadanos está atravesada por reglas formales e informales que pueden ser aceptadas y practicadas según los intereses en juego (Douglass, 2006: 17). Aunque en sus diferentes vertientes (histórica, económica y sociológica) es posible dilucidar importantes retos analíticos, es pertinente mencionar que uno de los principales dilemas de esta corriente tiene que ver con la capacidad adaptativa, es decir, la operatividad del Estado, y sus procesos en función de los cambios externos (Roth, 2014: 95). En esa perspectiva, la política, como producto institucional, no responde a un proceso cerrado, en el que la materialización de los objetivos se garantiza por el establecimiento de reglas formales, por el contrario, puede ser permeada por individuos y grupos que tratan de maximizar sus intereses y beneficios.

En el enfoque mixto, la horizontalidad entre Estado y la sociedad civil constituye un elemento clave de la política pública, y la participación ciudadana, un medio de concertación y negociación de intereses y necesidades. Esto explica su protagonismo, pues los centrados en la sociedad o en el Estado indican que la acción pública es el resultado del sometimiento de uno a otro, sin tener en cuenta factores, presentes en los dos ámbitos, que inciden en la eficacia y la eficiencia. Es decir, el Estado no responde de manera reactiva e igualitaria a todas las demandas sociales “*Estado Ventanilla*”, pero tampoco es cooptado por un grupo organizado “*Estado cautivo*” (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varonne, 2008: 36). En ese orden de ideas, las acciones gubernamentales enmarcadas en una política pública, al menos formalmente, contienen objetivos, un programa, actos formales o reglamentarios y elementos de coerción que garantizan su cumplimiento (Meny & Thoenig, 2002: 208), que, dicho sea de paso, buscan la interacción entre autoridades y ciudadanos. Así, cada política pública posee unos pasos o fases teóricas lógicas, que resultan de mucha utilidad en su concepción, análisis y desarrollo. A este proceso se le conoce con el nombre de *policy cycle* y consta de cinco fases (ver **Tabla Anexa No. 1**).

Sin embargo, la implementación representa una de las fases más complejas, toda vez que no hay claridad alrededor de si el objeto de ejecución es la decisión de una autoridad pública, un decreto o una ley (Revuelta, 2007: 140) y, al mismo tiempo, porque el diseño y coordinación institucional representan problemas recurrentes en la consecución de objetivos propuestos. Autores como Pressman, Wildavsky (1973), Van Meter y Van Horn (1975) llamaron la atención sobre los vacíos existentes en los procesos de ejecución de la acción estatal y la significativa diferencia entre los objetivos propuestos y los resultados alcanzados (Revuelta, 2007: 138).

Además, supone la participación de actores sociales y/o grupos de interés, por lo que la existencia de una “*racionalidad técnica*”, expresada en modos de gestión efectivos y capacidad de respuesta institucional, no es suficiente. También requiere de una “*racionalidad política*”, que posibilite la construcción de acuerdos y negociaciones con grupos de interés públicos y privados (gremios, organizaciones sociales, asociaciones, funcionarios, ONG, etc.) (Vargas, 1999: 73). Desconocer o ignorar estos factores, que denotan ineficacia de la autoridad pública en fases de formulación e implementación, puede conllevar a la pérdida de legitimidad y la desconfianza en el orden social democrático y sus principios pluralistas (Oszlak, 2009: 11).

Entre los diferentes modelos de implementación (ver **Tabla Anexa No.1**), el *Bottom-Up* representa un elemento esencial en el campo de la participación comunitaria, en la medida en que al interesarse por los comportamientos y las necesidades reales de la comunidad, abre espacios necesarios para la concertación. En dicha racionalidad, son las organizaciones sociales, de diversa índole, quienes generan el cambio en la relación Estado-sociedad (Vargas, 1999: 15). Esta transformación ha sido denominada “*modernización centrífuga*”, pues en lo burocrático-administrativo, la intervención del Estado está determinada por organizaciones particulares, bajo dinámicas institucionales influenciadas por el sector privado (Medellín, 1994: 32).

En lo económico y social, es el sector privado el encargado de producir los bienes y servicios que la sociedad necesita - ya no el Estado - y son las organizaciones sociales quienes autogestionan o participan en la formulación e implementación de planes y programas para satisfacer sus propias necesidades (Medellín, 1994: 32) o corregir fallas de mercado. Desde este punto de vista, el enfoque requiere que las instituciones mejoren su capacidad técnica y política para promover la participación de grupos sociales interesados, capacidad financiera para eliminar la incertidumbre sobre los procesos que se desarrollan, arraigo social y adaptabilidad frente al territorio y sus dinámicas sociales (Canto, 2008: 15).

En una posición diametralmente opuesta, se encuentra en enfoque *Top-Down*, que basado en el modelo de organización burocrática tradicional del Estado, no se preocupa tanto por los resultados de la acción estatal sino por el cumplimiento de estatutos y normas (Salazar, 1999: 141). Posee un fuerte énfasis en políticas públicas centradas en el Estado, toda vez que su formulación e implementación se caracterizan por la discrecionalidad institucional, prevalencia de criterios de técnicos y expertos para la toma de decisiones, énfasis en el desempeño técnico y administrativo del aparato estatal, y la fuerte convicción de que la acción pública va dirigida a un destinatario pasivo (Canto, 2008: 14). Ello, sugiere que los modos de gestión y el diseño institucional, resultan rígidos respecto a las realidades que intenta modificar, ya que adaptarse a las dinámicas sociales o propiciar la efectiva participación de ciudadanos, en niveles de co-gestión, resultan ajenos al modelo.

Desde esta perspectiva, los enfoques para la implementación poseen una estrecha relación con la estructura, los procesos y los procedimientos dispuestos en el aparato administrativo para materializar objetivos, limitar la incertidumbre y lograr óptimos niveles de eficiencia, eficacia y efectividad en la acción estatal (Revuelta, 2007: 143). Al respecto, conviene señalar que el modelo burocrático tradicional supone diseños organizativos y técnicos centralizados, jerárquicos y regulados de acuerdo a los alcances de la política, mientras que el enfoque *Bottom-Up* plantea la constitución gradual de reglas, estructuras y esquemas de acción institucional como medio para la concertación, negociación y adaptación de la gestión y la estrategia gubernamental al contexto social (Roth, 2014: 187-188). Visto de esta manera, el desempeño de políticas, planes y programas está determinado por las formas de organización institucional y su capacidad de acción.

Las instituciones, por tanto, representan el andamiaje del Estado desde el que se materializan acciones públicas encaminadas al mantenimiento del orden social (Douglas, 1996: 53). Su importancia no es menor, pues establecen las reglas de juego, en un tiempo y espacio específicos, para la interacción de los individuos en sociedad: moldean conductas, limitan la incertidumbre y, como construcciones colectivas, son creadas, evolucionan y/o desaparecen (Douglass, 2006: 14). Este principio de cambio en la estructura y la expresión del Estado, implica ajuste de los procesos institucionales, administrativos, técnicos y misionales a los nuevos requerimientos formales e informales para regular conductas y comportamientos (Douglass, 2006: 118) o contrarrestar situaciones de crisis que pueden poner en riesgo la estabilidad del orden.

La manifestación de dichas estructuras, formales e informales, ha generado interesantes discusiones sobre la adaptabilidad, la modernización administrativa y sus efectos en los procesos de implementación y objetivación de política pública. En ese sentido, el enfoque institucional tradicional, en la primera mitad del siglo XX, planteó que el cambio en las dinámicas institucionales, debía influir directamente en el comportamiento social para mejorar los niveles de eficiencia y la relación entre el Estado y la sociedad (Kalmanovitz, 2003: 192). La debilidad de la propuesta estuvo relacionada con la adopción descendente de reformas institucionales que no partían del análisis de factores culturales, sociales, económicos y políticos que inciden en las prácticas sociales (Eggertsson, 1999: 60). En tal sentido, los alcances de la política pública eran limitados o diferían entre los objetivos propuestos por el Estado y las necesidades e intereses presentes en los grupos beneficiarios.

A finales de los ochenta y principios de los noventa, se consolidó el enfoque neoinstitucionalista que enfatizó en la adaptabilidad del cuerpo institucional a las dinámicas sociales y sus factores determinantes (Roth, 2003: 37), es decir, un sistema administrativo capaz de formular e implementar acciones públicas acordes a los procesos, recursos, actores y problemas sociales en cada contexto (Roth, 2014:96). Tal postulado, sustentado en las vertientes económica y sociológica, supone que las instituciones y su relación con la sociedad están atravesadas por reglas formales e informales que determinan la existencia, cambio y funcionalidad del andamiaje estatal (Douglass, 2006: 66-67). Plantea la necesidad de adaptarse a las dinámicas sociales para garantizar su existencia y legitimidad, por lo que su estructura puede ser objeto de reforma cuando las reglas formales dejan de regular efectivamente la conducta de los individuos y las reglas informales plantean un cambio social. En ese sentido, la modernización y el ajuste incremental institucional requieren de la identificación de restricciones culturales para luego decidir sobre incorporación de reglas más eficaces al nuevo andamiaje institucional (Eggertsson, 1999: 61).

Dichas restricciones, no solo se presentan en sectores ajenos a la organización, por el contrario, los funcionarios también son sujetos de intereses y prácticas que en algunos casos limitan la capacidad de respuesta institucional y su funcionalidad para materializar los objetivos misionales (Michels, 1966: 30). El modelo de organización burocrático constituye un referente importante al respecto. El análisis de tales reglas informales, representa un verdadero reto para investigadores y académicos, ya que la forma en que se presenta el medio, la motivación y la consecuente conducta de los individuos ha escapado a modelos ampliamente trabajados como el del Actor Racional (Douglass, 2006: 34).

En esta perspectiva, la modernización del sistema administrativo es posible si se entiende que los sistemas sociales cambian con el paso del tiempo (Eggertsson, 1999: 73). El estudio de las prácticas culturales, las normas y valores, permite implementar reformas acordes a la realidad. Tal postura le otorga un importante lugar a las lógicas sociales como determinantes de las dinámicas institucionales y, por lo tanto, estas últimas deben ser flexibles frente a las prácticas y creencias de la sociedad (Ilari, 2002: 378). Esto ha sido reafirmado por corrientes como la Nueva Economía Institucional (Eggertsson, 1999: 57), la Nueva Gestión Pública (Bresser, 1999: 35) la Reforma Gerencial del Estado (CLAD, 2009: Preámbulo), cuyas propuestas dan cuenta de

reformas de corte administrativo e institucional. De esa forma, se puede explicar la modernización del Estado y el cambio en la relación institución y ciudadano en el marco de la participación, la eficiencia y la eficacia.

Conviene decir, entonces, que la participación comunitaria en política pública implica la relación entre procesos administrativos, funcionarios y actores sociales, lo que se sobrepone a una visión únicamente técnica de la acción del Estado, y en esa medida, sugiere el mejoramiento de los niveles de gobernanza. Término, que dicho sea de paso, no sólo hace referencia a eficiencia o eficacia de las prácticas administrativas y de la funcionalidad de los modos de gestión, además de ello, al vínculo de principios democráticos en la acción del aparato gubernamental (Canto, 2008: 13). Claro está, que existen esferas o temas que hacen parte de la discrecionalidad del Estado. Gran parte de los procesos de reforma, han estado relacionados con la capacidad de respuesta institucional del Estado democrático. Sin embargo, uno de los principales obstáculos para la democratización de la gestión pública, ha sido la limitada capacidad de adaptación funcional del modelo burocrático a las nuevas dinámicas económicas sociales y políticas de los países de la región.

En ese sentido, es pertinente mencionar que la burocracia, en la teoría clásica de Weber, constituye la estructura administrativa del Estado moderno, cuyo funcionamiento se basa en un tipo de dominación legal-racional (Weber, 2002: 706-707). Este aspecto, advierte la presencia de un conjunto de principios de racionalidad, que guían y dan contenido a la instrumentalización del poder político, mediante la organización jerárquica, constitución de reglas y estatutos formales con operatividad descendente, estandarización de procedimientos, profesionalización, división social del trabajo y previsión rigurosa del funcionamiento administrativo, entre otros (Weber, 1973). Sin embargo, como tipo ideal sociológico está expuesto al contrate con realidades históricas (Weber, 1973: 98), lo que supone una burocracia atravesada por procesos sociales, económicos, culturales y políticos que definen su evolución y funcionalidad (Revuelta, 2007: 140).

Al tratarse de un actor de carácter público, dirige conflictos e incide en el resultado final de las decisiones políticas, pero también es objeto de intereses y relaciones de poder que definen su productividad y ámbito de acción (Oszlak, 1994: 3). Esta función, en nuevos contextos que dan especial importancia a la legitimidad del orden social, implica procesos de modernización

institucional, vinculados a la reconfiguración de la relación Estado y sociedad, lo que supone que las burocracias en el nuevo orden, se ajustan a las prácticas y técnicas capitalistas de burocracia privada (Varela, 2006: 33). Esto sugiere la necesidad de reformar y reemplazar las instituciones cuando han sufrido un proceso entrópico de desgaste, pues el riesgo de una burocracia autorreferente, que defiende sus intereses, más que los de los ciudadanos, puede generar problemas de funcionalidad y legitimidad del orden social democrático (Dussel, 2006: 126). La burocracia, en ese sentido, ha incidido en la limitada capacidad de respuesta institucional y ha constituido un grupo de presión, cuyos recursos de poder dan cuenta del monopolio de información, posibilidad de incidir o entorpecer procesos y decisiones institucionales (Oszlak, 2009: 5).

Otro aspecto importante, es el que tiene que ver con la sobrecarga de demandas, responsabilidades y competencias en el sistema administrativo, pues aun cuando se han implantado procesos de estandarización que pretenden “*controlar y agilizar*” la función de los burócratas, los intereses presentes y la magnitud del trabajo han llevado al funcionario a cumplir con lo básico (Varela, 2006: 66). De esta forma, es posible encontrar funcionarios que asumen una posición de defensa de sus intereses ante iniciativas de reforma o cambio institucional; o pueden resultar mediadores para promover o no intereses de ciertos grupos, según el beneficio que les pueda generar; o desplegar todas sus capacidades para materializar objetivos de interés común, formulados desde el sistema político (Oszlak, 2009: 5). Salvo la última posición, las demás tienden a limitar la capacidad de respuesta institucional, al tiempo que generan distorsión de los objetivos propuestos en una política, programa o plan (Revuelta, 2007: 146). Existe, por tanto, una desarticulación entre el espacio en el que se toman las decisiones y en que se las ejecuta.

La implementación de políticas nacionales, a través de la formulación de planes y programas en el ámbito local, responden a lógicas de “*implementación burocrática*”, cuyo éxito o fracaso depende de la capacidad funcional del sistema político y el administrativo. En ese sentido, pueden existir amplias competencias y capacidades en los dos sistemas lo que posibilita la coordinación institucional y articulación de instancias. Sin embargo también puede ser posible un mayor desarrollo de las capacidades políticas y menos burocráticas o viceversa, o bajo nivel de capacidades en los dos sistemas, lo que conlleva a la descoordinación institucional y la distorsión entre los objetivos propuestos en la acción estatal y sus niveles de materialización (Oszlak, 2009:

8). En síntesis, es posible decir que durante el Siglo XX, el modelo burocrático, en América Latina, se caracterizó por el patrimonialismo o fuerte influencia del clientelismo, la rigidez de la administración por el exceso de normas y estatutos en la función, procesos de modernización inacabados, fragilidad en procesos de gestión social, una fuerte centralización de funciones y procedimientos y debilidad para institucionalizar y dinamizar espacios de participación ciudadana, entre otros (CLAD, 2010: 4-6).

Estas debilidades, junto a la crisis de los ochenta, motivaron dos procesos importantes. El primero, relacionado con una serie de demandas sociales ligadas a la redemocratización del Estado, cuyo reflejo fue el surgimiento o consolidación de movimientos sociales que buscaron insertarse en procesos de gestión a través de la participación ciudadana, mayor cobertura de políticas sociales, modernización estatal y ampliación de canales político-electorales. El segundo, ligado a la primera ronda de reformas para contrarrestar los efectos de la crisis de divisas, la inflación y el déficit fiscal, lo que se tradujo en la necesidad de reformar el aparato administrativo del Estado para controlar el gasto público. Privatizaciones, apertura comercial, disciplina presupuestal y principios de gerencia privada en la administración pública, fueron algunos de los pilares (CLAD, 2010: 6). Es decir, la eficiencia de la acción del Estado primó sobre principios como democratización, legitimidad y eficacia. Los precarios resultados del modelo frente a problemas sociales, permitió un amplio debate, en los noventa, sobre la necesidad de reorientar la administración pública y sus acciones hacia la efectividad de la política social, la democratización de instituciones y de los modos de gestión, y la promoción de la ciudadanía (CLAD, 2010: 7).

Estas perspectivas, orientadas a la adaptación del Estado y sus procesos a nuevos contextos, se sintetizaron en dos propuestas de reforma con vigencia en la actualidad. La primera, introducida por la OCDE, a finales de los ochenta y principios de los noventa en los países miembros, denominada Nueva Gestión Pública (NGP), cuyos principios básicos fueron la implementación de procedimientos y mecanismos propios de la administración privada para mejorar la capacidad de respuesta institucional, gestión con énfasis en metas, control de funcionarios y procedimientos, reducción de salarios y plantas de personal, nuevas formas de contratación con sectores privados para la prestación de servicios públicos, gerencia participativa y orientación al cliente - ya no usuario (López, 2002: 26). El modelo, sugiere limitar la centralidad del Estado, pero garantizar la eficiencia en áreas (sociales principalmente) que requieren su intervención.

Por otro lado, la Reforma Gerencial del Estado (RGE), promocionada por el CLAD, a finales de los noventa, que bajo principios de gerencia privada, sugirió reconstruir la capacidad de gestión del Estado, su legitimidad y su centralidad en la política social, lo que marcó una importante diferencia respecto a la NGP. Democratizar la acción estatal, mejorar la gobernanza y la confianza institucional, procurar el crecimiento económico y reducir la desigualdad social, bajo principios de eficiencia y eficacia, constituyen los tres pilares sobre los que se edificó la RGE (CLAD, 1998: 10-14). Complementarias a estas propuestas, han sido las Cartas Iberoamericanas de la Gestión Pública, firmadas por los gobiernos de Iberoamérica entre 2003 y 2009, en el marco de la democratización y el buen gobierno. Entre sus objetivos, se destacan el mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional, la eficiencia de la administración pública, descentralización administrativa y la participación ciudadana en la formulación e implementación de políticas públicas.

Bajo el nuevo escenario, permeado por la economía de mercado, la política pública sufre importantes cambios, pues aunque la formulación es potestad del Estado, su implementación no es exclusiva de instituciones públicas sino también de actores privados; se presenta una suerte de proceso descentralizador hacia gobiernos locales, instituciones nacionales descentralizadas y organismos privados para llevar a cabo la ejecución de acciones estatales; se intenta ampliar el margen de maniobra de los ejecutores, en la medida en que se limita la reglamentación excesiva de la política y se parte de directrices generales que permitan la formulación e implementación de planes y programas acordes a cada contexto o región (Vargas, 1994: 21). Ello advierte, acciones focalizadas, no universalistas y de corte asistencial, propias del neoliberalismo.

Si bien, se ha planteado la necesidad de importantes procesos de reforma al aparato estatal y se han asumido compromisos en el plano internacional, no es posible hablar en América Latina de modelos y modos de gestión (NGP o RGE) en estado puro, ya que, en algunos casos, la modernización ha sido de carácter incremental, mientras que en otros, parciales y discontinuos. Ello obedece, en parte, a fuertes tensiones provocadas por actores y grupos, cuyos intereses se encuentran anclados a modelos tradicionales de gestión. Resaltan, por ejemplo, el clientelismo como forma de adquirir y ejercer poder dentro de la administración pública y en procesos electorales; el surgimiento o existencia de intereses políticos (menos ideológicos y más electorales) opuestos a la iniciativa del gobernante o partido que lidera procesos de

modernización; la resistencia de funcionarios, que han logrado insertarse en la administración pública a través de favores políticos, para someterse a nuevos modos de gestión, que implican un mejor perfil o mayor capacitación para cumplir con funciones que van más allá de las actividades mecánicas y rutinarias (Oszlak, 2009: 22).

2.5.2. Participación, gestión pública y política social. El problema de la participación en política pública, ha sido de especial interés en los órdenes sociales democráticos, pues supone la recomposición de la relación entre gobernantes y gobernados mediante procesos de gestión, que vinculan grupos organizados de ciudadanos para responder a diversas demandas sociales (Cole, 1975: 773). En ese orden de ideas, la participación ha sido ligada a procesos de gobernanza, desde los que se han cimentado nuevas formas de intervención estatal para mejorar niveles de eficiencia y eficacia, que dicho sea de paso, relegitiman el Estado (Van & Van, 1970: 323). No obstante, es necesario advertir que la gobernanza no sólo es un cúmulo de prácticas institucionales y administrativas que pueden hacer más eficientes los modos de gestión, como ha sido visto desde el gerencialismo.

Por el contrario, implica un cambio en la funcionalidad y la concepción del Estado y la política pública, ya que su desarrollo se presenta en un orden democrático que plantea la necesidad promocionar la participación de grupos organizados en las decisiones que afectan sus vidas, el respeto y reivindicación de los derechos de los ciudadanos, conocimiento y respeto de las prácticas culturales en cada escenario y la descentralización administrativa y del poder para permitir la articulación entre decisiones, acciones y demandas sociales. Es decir, la gobernanza retoma los principios de la democracia y la legitimidad (Canto, 2008: 9). De esta manera, la participación, en la perspectiva del Estado, implica socializar el ejercicio del poder a través de formas “autogestionarias” que vinculan la sociedad civil y entes regionales, al tiempo que busca favorecer el ejercicio de derechos más comunes como el plebiscito, asambleas populares, consejos y comités ciudadanos, elecciones locales (Fals, 1986: 83), es decir, lo que en la actualidad se denomina democracia participativa.

Dicho debate, se ha presentado en diversos niveles y ámbitos nacionales e internacionales. Llama la atención, por ejemplo, que organismos como Naciones Unidas hayan adoptado la participación como eje central para el desarrollo de procesos de cooperación internacional y como instrumento para la mejorar la calidad de vida de población vulnerable. Dicha estrategia fue asumida en los

noventa, como se puede evidenciar en los informes de Desarrollo Humano. De la misma forma, es posible citar el caso del Banco Mundial (Klikberg, 1998: 132-133), cuyo interés en procesos de democratización, lo llevó a adoptar una posición a favor de los procesos participativos. Ello quedó plasmado en un documento maestro publicado en 1996, donde se plantearon lineamientos básicos a tener en cuenta en políticas sociales participativas. No menos importante, han sido las recomendaciones de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (1997) y la organización para la Cooperación y el Desarrollo OCDE (1993) respecto a la necesidad de adoptar mecanismos participativos en procesos de gestión y cooperación público-privado (Klikberg, 1998: 132-133).

No obstante, la participación, ha tenido connotaciones y alcances diferentes, pues en algunos organismos económicos ha estado ligada a procesos de control social, mientras que en otros como PNUD a procesos de co-gestión. Ello, explica, en parte, la ambigüedad y las diferencias conceptuales en el presente. Cabe anotar, que desde los cincuenta se pueden rastrear, en América Latina, concepciones que ligan la participación a la posibilidad de influir en decisiones de carácter público (Palma, 1999: 19). La participación encuentra su base conceptual en el liberalismo del Siglo XVIII, aunque ligado a la hegemonía de clases dominantes, en el marco de un modo de producción capitalista. La soberanía y la voluntad popular fueron los cimientos de una base ideológica sobre la que estructuró el orden social moderno. En los sesenta y setenta, la teoría de la marginalidad concibió la participación como la incorporación de “*masas marginales*” a programas de promoción popular, como herramienta de limitar focos de tensión social (Velásquez, 1986: 21).

Las concepciones más modernas, la relacionaron con la capacidad de uno o varios actores sociales de incidir en la actividad pública (desde la gestación hasta la ejecución) para satisfacer sus intereses directos o indirectos (Vargas, 1994: 26). En esa perspectiva, la participación comunitaria ha sido definida como el proceso en el cual una o varias organizaciones de diferente índole actúan, en defensa de sus intereses o satisfacción de sus necesidades, para modificar una situación considerada anómala o problemática por acción u omisión del Estado (Velásquez, 1996: 26). Denota, entonces, la posibilidad de generar cambios sobre las decisiones estatales, las dinámicas institucionales y la forma en que el sistema social se relaciona con el sistema político.

En esta concepción se pueden advertir dos aspectos esenciales. El primero, tiene que ver con la equivocada afirmación sobre el consenso que puede generar la participación, por el contrario, supone la confrontación de intereses entre actores sociales y políticos, que en no pocos casos poseen un fuerte componente ideológico. Cuando la participación se instituye a partir de acuerdos mediados por correlación de fuerzas, es posible que genere algún tipo de consenso. El segundo, está relacionado con la concepción de la participación como proceso de intervención, es decir, incidir en las decisiones o acciones. Denota, por tanto, que los argumentos e iniciativas de un actor social pueden prevalecer sobre las de otros actores (incluyendo el Estado), según los recursos de poder social disponibles. Aun entre organizaciones del mismo tipo (entre grupos de ciudadanos). Cohesión social, capacidad organizativa y nivel de relacionamiento, son sólo algunos ejemplos. De esta manera, la participación efectiva, vista como motor de transformación social y política, implica la existencia de formas de decisión y gestión entre actores (Velásquez, 1986: 22).

Su desarrollo y práctica, en América Latina, ha estado estrechamente ligada a procesos políticos, económicos y sociales, que permiten hoy hablar de la participación como una herramienta eficaz para la democratización del Estado y la gestión pública, y para enfrentar, de manera efectiva, agudos problemas sociales. De hecho, se ha planteado que la participación en procesos de formulación e implementación de política pública representa una alternativa frente a la creciente ineficacia del Estado en políticas sociales y la ambigüedad de nociones como “*vida digna*” o “*calidad de vida*”, que pueden tener significados diferentes, por un lado, para los técnicos que diseñan las acciones públicas, y por otro, para las comunidades beneficiarias (Borja, 1986: 27).

Así mismo, la participación puede dividirse, para efectos analíticos, en dos tipos. Una de tipo social o comunitario, inserta en una dinámica de intereses más privados o sectoriales (pavimentación, cobertura de servicios públicos, pobreza) y otra, ciudadana o política, que se destaca por la existencia de intereses globales que afectan a la sociedad en su conjunto y cuyo principal mecanismo ha sido, por largo tiempo, el voto (Velásquez, 1996: 56). El nivel de participación, por su parte, está determinado por el grado de inclusión de las organizaciones sociales en la política pública. En este sentido, existe un primer nivel en el que un grupo de ciudadanos puede ser informado, dar su opinión, hacer un seguimiento o ejercer control social sobre un plan o programa ejecutado, lo cual resulta muy común. En un segundo nivel, el colectivo formula iniciativas que pueden ser o no tenidas en cuenta por los decisores políticos (Sharp, 2009:

182). En el tercero, las organizaciones son convocadas por las autoridades para competir por recursos o proyectos sociales, aunque en lugar de construir espacios, tiende a deteriorar el tejido social (Restrepo, 2008: 202). Por último, los ciudadanos pueden ser vinculados a través de la concertación, negociación o co-gestión o coproducción (formulación, implementación, reformulación o evaluación) de planes y programas estatales (Velásquez, 1996: 56).

Cabe anotar, que en los países de América Latina, el primer nivel de participación es el más practicado, por lo que se le ha denominado *simbólica*, mientras que el último representa un reto para los órdenes sociales democráticos, de ahí su nombre: *real o efectiva*. Al tiempo, este ejercicio de derechos en diferentes espacios y ámbitos, ha permitido a académicos y organismos internacionales establecer tipos o modelos de ciudadanía. El primero ciudadanía electoral, relacionado con el ejercicio del sufragio; el segundo ciudadanía del consumidor, vinculado al reclamo ante el Estado para recibir beneficios sociales o subsidios; por último ciudadanía activa, que da cuenta de la construcción de procesos de autogobierno o co-gestión en procesos de gestión pública (Boira, 2003: 323).

Vista en la práctica, la participación también puede adoptar formas particulares según los intereses y la concepción de los actores sociales (Velásquez & González, 2003: 211). En ese sentido, el nivel más básico de participación es el proceso de argumentación, donde a través de la deliberación se busca convencer a otros actores de la validez y pertinencia de sus ideas. Otra concepción vincula la participación con la acción, es decir, además de la deliberación se configuran una serie de acuerdos para hacer frente a una situación o problema social. Entre las dos concepciones se han derivado experiencias, cuya forma ha variado de acuerdo al rol de los actores intervinientes y la correlación de fuerzas (Velásquez & González, 2003: 211). Así es posible distinguir: a) procesos formalistas, cuyo objetivo es únicamente cumplir con lo dispuesto en una ley o estatuto; b) procesos integradores liderados por autoridades públicas, donde lo importante es que la ciudadanía se vincule, pero bajo los criterios y condiciones de la administración; c) procesos concertados, con espacios, reglas, alcances y niveles construidos de manera conjunta entre la autoridad pública y los ciudadanos y; d) procesos modo de vida, caracterizados por la interiorización de valores participativos en la conducta colectiva de la comunidad o una organización. Elección de autoridades públicas y asambleas para materializar planes de vida son un buen ejemplo.

Sin embargo, la existencia de estos niveles de ciudadanía y procesos de participación poseen características propias a cada contexto, por lo que no es posible una fórmula uniforme para la implementación de procesos participativos en política social. Manuel Canto (2008: 32-33), por ejemplo, menciona la importancia de tener en cuenta aspectos como la transición de directores y funcionarios en la institucionalidad pública, toda vez que las demandas participativas o procesos iniciados, requieren voluntad política, conocimiento y capacidad del nuevo personal para generar continuidad. En no pocos casos, el cambio de funcionarios de alto nivel se da en momentos de crisis, por lo que el reto es recuperar la confianza institucional antes de iniciar o continuar con experiencias participativas.

Otro aspecto a tener en cuenta, es la forma en que funcionan las viejas estructuras de mediación social como el clientelismo y la capacidad de generar nuevas formas de intermediación lideradas desde el ámbito institucional. En no pocas experiencias, el clientelismo ha sido capaz de entorpecer la formulación o implementación participativa de políticas sociales, pues los favores políticos logran en menos tiempo y desgaste beneficios personales. No menos importante, es tener en cuenta que la cultura política incide en los alcances de la participación y la oferta institucional, lo que se traduce en tipos, instancias, niveles y alcances de los procesos participativos.

La combinación de los de los factores descritos, pueden generar experiencias participativas en política pública: a) que se concentran en hacer gestión transparente a través de la lucha contra la corrupción y el clientelismo, dejando en un segundo plano la construcción de acciones estatales concertadas, b) rígidas en la renovación de liderazgos, lo que conlleva a una burocratización y cooptación de espacios y recursos, c) limitadas en sus alcances por excesiva reglamentación y énfasis en el cumplimiento de las normas, sin tener en cuenta la funcionalidad y los alcances, d) también pueden incidir en procesos de reforma estatal o institucional para mejorar el impacto de las políticas sociales o para ampliar el alcance de los procesos participativos, lo que puede permitir la articulación entre institucionalidad, desarrollo y procesos sociales (Canto, 2008: 33).

Aun bajo las circunstancias descritas, se han considerado factores que resultan positivos y otros negativos en los procesos de participación en política social. Ello, reviste de especial importancia si se tiene en cuenta que el tema de la participación en la acción estatal ha estado en la agenda de instituciones públicas, organismos de cooperación internacional, organizaciones sociales y ONG.

Así, es posible encontrar no pocas visiones proclives hacia lo positivo de la participación y menos hacia las dificultades que pueden enfrentar. En la primera perspectiva, es posible decir que cuando se formulan e implementan políticas bajo enfoque participativo: a) se accede a información valiosa sobre el contexto, las necesidades e intereses de los actores sociales; b) se construyen estrategias y procesos innovadores que se ajustan al problema que se pretende contrarrestar; c) se mejora la confianza institucional y funcionalidad de instancias locales; d) se ajustan procesos de evaluación de impacto y de resultados al contexto social, afianzando la credibilidad de la comunidad; e) se construye capital social y ciudadanía activa a través de procesos identitarios; f) en algunos casos y según la forma de intervención, es posible generar condiciones para la competitividad local y regional (Canto, 2008: 29).

Una posición diametralmente opuesta y, en muchos casos omitida, es la que ve en la participación problemas como: a) la formación de elites u oligarquías a nivel de las organizaciones que limitan su carácter democrático; b) la exclusión de grupos de ciudadanos que poseen bajos niveles de organización o que no se encuentran legalmente constituidos para defender sus intereses y necesidades; c) captura de instituciones y recursos con fines políticos o electorales; d) acciones demasiado focalizadas a satisfacer necesidades de organizaciones participantes; e) excesiva informalización para generar condiciones a procesos participativos que tienden a dejar de lado instituciones de representación política (Canto, 2008: 30) y; 6) inoperancia y rigidez de espacios participativos por confianza desmedida en la reglamentación de los procesos, pues se asume que la norma es suficiente para generar funcionalidad (Maza, 2010: 44).

Tanto las posiciones a favor como las que están en contra, denotan la imposibilidad de abordar el tema de la participación desde un solo enfoque. Es decir, el análisis de la política pública, la administración pública, la economía, el trabajo social y la sociología confluyen en un proceso tan en boga, pero que en numerosas ocasiones ha sido abordado parcialmente desde una sola óptica, mientras que sus implicaciones sociales, políticas y económicas, en el contexto, no distinguen enfoque o disciplina.

2.5.3. Comportamiento colectivo y participación: estructura, cohesión y funcionalidad. El fortalecimiento organizacional ha sido estudiado, a veces de forma fragmentada, a partir de iniciativas propiciadas por organismos de cooperación internacional como el PNUD (2010) y la CEPAL (2001) bajo diversos enfoques como el trabajo social, la sociología y los procesos de intervención social (vinculados a la participación), que no solo han estado relacionadas con el Estado, sino con ONG, empresas privadas, fundaciones, etc. En dichos estudios, llama la atención el énfasis en aspectos como la estructura colectiva, la cohesión social, la forma en que se toman decisiones (democracia directa o representativa), el tipo de relación entre líderes y asociados, la construcción de liderazgo y la funcionalidad de redes organizativas. Su importancia no es menor, toda vez que ello determina la capacidad de materializar objetivos, legitimar decisiones y sostenerse en el tiempo (Escobar, 1992: 25). Sin embargo, en algunos casos el análisis ha resultado superficial, pues se abordan manifestaciones inmediatas de forma fragmentada.

Es decir, se aboga por las bondades de la organización social y se rechaza la posibilidad de profundizar en limitaciones estructurales, que dicho sea de paso, restringen su articulación con el Estado a través de políticas sociales participativas. La comprensión de dichas limitaciones, constituye un importante insumo para identificar aspectos que explican el éxito o fracaso de este tipo de experiencias y que van mucho más allá de la voluntad política o las fallas institucionales. La posibilidad de avanzar en el conocimiento de las dinámicas colectivas, puede desembocar en procesos de ajuste al fortalecimiento organizacional teniendo en cuenta valores, prácticas, intereses, necesidades y objetivos, ligados a la capacidad de interactuar y/o co-gestionar con la institucionalidad pública. Dimensiones que han cobrado especial importancia en el marco del desarrollo social (Escobar, 1992: 25). Si bien el análisis organizacional, en toda su magnitud, sobrepasa los alcances del presente estudio, es necesario resaltar algunos aspectos que inciden directamente en el comportamiento colectivo interno (participación: asociado y líder) y externo (participación: organización y Estado).

En ese orden de ideas, es pertinente mencionar que una organización social y un movimiento social, en el nivel conceptual, representan la posibilidad que una colectividad posee para luchar por un interés común o materializar un conjunto de objetivos propuestos a través de acciones colectivas (Giddens, 1998: 645). Los individuos que hacen parte de tales organismos, se encuentran vinculados por un proceso identitario, ligado a necesidades e intereses compartidos (Douglass, 2006: 15) que permiten generar estructura, cohesión y legitimidad a la colectividad.

Por lo tanto, el éxito o fracaso de las acciones colectivas reivindicativas, están atravesadas por el nivel de solidaridad y cooperación entre sus miembros y la capacidad de direccionar ese recurso hacia el fin común (Michels, 1966: 67). Esto denota, entonces, que las organizaciones y movimientos son fuentes de poder que, por un lado, someten a sus asociados a la voluntad general y, por otro, buscan incidir en realidades concretas y acciones públicas para transformar su propia realidad social, según los recursos de que dispongan (Giddens, 1998: 96).

Los mismos rasgos que comparten las dos categorías analíticas, son precisamente las que marcan importantes diferencias, es decir, los movimientos sociales poseen fuertes procesos identitarios y niveles de cohesión, debido a que se estructuran a partir de objetivos de largo aliento, lo que les permite recursos de poder (movilización y protesta) suficientes para desarrollar acciones colectivas con un alto nivel de organización, visibilidad e impacto social (Semelser, 1989: 35). De ahí su continuidad y sostenibilidad en el tiempo. Las organizaciones sociales, por su parte, responden a colectividades espontaneas estructuradas a partir de coyunturas que representan riesgo para sus valores o intereses económicos, políticos, sociales y culturales (Oszlak, 2009: 16), sus objetivos, por tanto, son de corto aliento, la cohesión social y la identidad, más débiles. Los recursos de poder y el nivel de organización menos estructurado y sus acciones colectivas intermitentes (Semelser, 1989: 35).

Esto implica, que una vez se ha logrado el objetivo común, la organización tiende a disolverse o sus miembros empiezan a perder interés en continuar, por la inexistencia de elementos vinculantes. Por lo tanto, su continuidad y sostenibilidad no se encuentran garantizadas en el tiempo. Desde este punto de vista, las asociaciones de población desplazada se asemejan más a organizaciones sociales. Esta diferenciación es útil para reconocer la capacidad y alcances que tienen las colectividades para incidir o participar en la formulación de políticas públicas (comportamiento colectivo externo). En ese sentido, no es lo mismo vincular movimientos sociales a experiencias participativas, que hacerlo con organizaciones sociales, pues las dificultades para generar procesos de articulación con el Estado son diferentes en sus características y magnitud.

El mismo razonamiento procede cuando la perspectiva analítica es la de los grupos de presión. En ese sentido, es posible advertir que los movimientos y las organizaciones sociales buscan incidir, desde la externalidad, en estructuras de poder (económicas, políticas o administrativas)

que pueden perjudicar o maximizar sus intereses (Guillen, 1990: 38). Para ello, pueden desarrollar acciones colectivas vinculadas directa e indirectamente con la movilización, la protesta o la conciliación, con el objetivo de lograr dichas reivindicaciones. No obstante, el nivel de materialización depende de la correlación de fuerzas, recursos e *“instrumentos de situación”* de la organización respecto a los de otros actores sociales o grupos organizados (gremios, partidos, ONG, Estado e inclusive otras asociaciones comunitarias), que defienden sus propias motivaciones e intereses (Semelser, 1989: 40-41), por lo que el éxito no se encuentra garantizado. Ello explica, en parte, la necesidad recurrente de configurar redes sociales y alianzas entre colectividades del mismo tipo, pues la articulación de recursos permite equilibrar fuerzas y disminuir la incertidumbre (La-Due, 1998: 570), siempre que haya un objetivo vinculante.

En suma, estos recursos configuran medios o canales para incidir en la política social. Así, los grupos de presión buscarán participar activamente a través de canales formales e informales, en las decisiones que afectan o pueden afectar sus intereses o valores. En otros casos es posible que hayan alianzas con actores políticos como los partidos desde los se genera una relación simbiótica, toda vez que el grupo político asume como propias las demandas ante el Estado, a cambio de favores electorales. La protesta social, por su parte, constituye la forma en que una colectividad se representa ante los demás actores de poder intervinientes, por lo que se convierte en un importante mecanismo de reconocimiento social para incidir en la acción estatal, siempre que sea posible la negociación (Vargas, 1999: 185-192).

En síntesis, es posible decir que las organizaciones y movimientos cuentan con un conjunto de componentes de la acción social que determinan su existencia, sostenibilidad y alcance (Semelser, 1989: 36). Entre ellos, resalta: a) los fines o valores generalizados que promueven el comportamiento colectivo; b) las normas y reglas que condicionan el funcionamiento de la colectividad (derechos y deberes) y la materialización de fines; c) la asignación de roles, la motivación y la movilización de energía necesaria para luchar por intereses y necesidades colectivas y; d) los *“instrumentos de situación”* o recursos disponibles para llevar a cabo acciones reivindicativas. Conocimientos, aptitudes, información y movilización son algunos de los medios más comunes.

Sin embargo, el comportamiento colectivo externo, está determinado por las formas y procesos que se presentan al interior de las organizaciones y movimientos, es decir, la forma en que se estructuran, se adaptan al medio y generan procesos de identidad y cohesión. Sin ello, difícilmente se pueden lograr recursos de poder y menos incidir en la formulación de planes y programas sociales. Así la cohesión social, en principio, emerge de un interés individual que lo convoca a ser miembro de la asociación o colectividad, por lo que en las primeras etapas se trata de un predominio de la confianza. Luego, los logros, los valores compartidos, la identidad y las negociaciones reciprocas toman fuerza para convertirse en factores vinculantes y de compromiso. Ello sugiere que la decisión de integrarse a la organización va más allá de la posibilidad de lograr o producir un bien o servicio que lo beneficie (Douglas, 1996: 37).

Conviene advertir que el trabajo de base también puede verse restringido cuando algunos miembros (líderes o de base) deciden no aportar trabajo debido a intereses particulares o desinterés, pero pueden beneficiarse del resultado final, como plantea la “*Teoría de la Inconsecuencialidad*” que parte del principio de la parasitación como elemento que debilita la organización social (Olson, 1971: 63). La decisión de no asumir el rol y la responsabilidad que le corresponde al individuo, no es tan evidente, ya que en algunos casos puede fingir que las actividades y acciones colectivas le resultan interesantes, con el objetivo de evitar conflictos o restringir su beneficio final. Así, el individuo no se compromete con la organización sino con algunos valores de la misma, aquellos que maximicen su interés individual: bien, servicio, prestigio o poder (Semelser, 1989: 42).

Otra dimensión que determina la capacidad y sostenibilidad organizativa, tiene que ver con el comportamiento colectivo a nivel interno. Es decir, que tan horizontal y democrática resulta la asociación en la toma de decisiones, teniendo en cuenta relaciones internas desde las que se construyen liderazgos, participación y confianza organizativa. En tal perspectiva, Michels (1966: 100-142) plantea que las organizaciones políticas y sociales pueden desarrollar estructuras que facilitan la configuración de oligarquías, o “*Ley de Hierro*”, que abogan por intereses particulares y segmentados. La explicación, en parte, puede encontrarse en la pasividad e inmovilidad de las masas para direccionar recursos y fuerzas de forma autónoma, lo que supone que el liderazgo es una necesidad social recurrente desde la que se justifica la existencia de una minoría directiva y una mayoría dirigida (Michels, 1966: 188). En principio, la dirección puede surgir para lograr bienes comunes o materializar objetivos colectivos, pero con el paso del tiempo y la limitada

capacidad organizativa de renovar sus cuadros de liderazgo, hay un desgaste organizacional que conlleva a los líderes a buscar beneficios restringidos o segmentados.

Es importante destacar, entonces, la forma en que el liderazgo se configura, se mantiene o se renueva, lo que da cuenta de los recursos de poder para ejercer la dirección. En ese sentido, existe una estrecha relación entre saber y poder, que da cuenta del conocimiento como recurso de poder, del ejercicio del poder de quien sabe, el saber de quién puede y el saber que reclama poder (Foucault, 1982: 35). Es decir, el liderazgo en las organizaciones está ligado a personas que poseen un cúmulo de conocimiento (normas, trámites, contactos, etc.) que resulta útil para la gestión y materialización de objetivos organizacionales. No se puede dejar de lado, las alianzas y grupos de poder que se estructuran de acuerdo a intereses sectoriales o específicos, lo que juega un papel importante en la efectividad del liderazgo o gobernabilidad de la organización. También es necesario mencionar que la *“Ley de Hierro de las organizaciones”* se reproduce en el ámbito psicológico del liderazgo, a partir de la percepción que los miembros de base tienen de un líder, es decir, si hace parte de un don o de la formación y cómo su gestión se representa o es percibida por los demás (Michels, 1966: 152).

En esta perspectiva las decisiones de la organización, están atravesadas por la capacidad gestionaría del líder y la confianza lograda a través del tiempo, pues la toma de decisiones bajo el modelo democrático se hace imposible cuando los asociados tienden a no participar en actividades o reuniones que toman tiempo de descanso, familia o trabajo (Michels, 1966: 38). Al tiempo, esto configura la imposibilidad de surgimiento de nuevos liderazgos o miembros capaces construir un mejor perfil o formación, de tal suerte la organización no se renueva y se hace rígida. *“La incapacidad de las masas”*, habilita al líder para hacer arreglos formales e informales sin la respectiva consulta a la base social, lo que abre la posibilidad de gestionar intereses sectorizados (Michels, 1966: 15). De ahí que, en las experiencias participativas se abogue por un fortalecimiento organizacional ligado a participación de los miembros y el equilibrio entre delegación y representación del liderazgo, para evitar tendencias oligárquicas en las colectividades (Canto, 2008: 33). Las estructuras y dinámicas sociales, entonces, pueden resultar contradictorias a la reconfiguración de la relación Estado – sociedad civil, pues los colectivos buscan una relación de horizontalidad frente al Estado, pero a nivel interno pueden mantener estructuras jerarquizadas o verticales, que afectan su legitimidad y continuidad.

2.5.4. Política social y participación comunitaria. La consolidación del capitalismo como modo de producción, en los órdenes sociales de América Latina, reconfiguró la estructura del Estado y sociedad, en la medida en que influyó directamente en las formas de migración del campo a la ciudad, ocupación y distribución espacial de las ciudades y la cualificación de la fuerza de trabajo necesaria para los procesos de producción (industriales o de servicios). Así, las transformaciones económicas determinaron la existencia y evolución de la ciudad desde el punto de vista físico pero también cultural e ideológico (Castells, 1976: XI-89). Sin embargo, los países de América Latina experimentaron serias dificultades para cualificar y absorber mano de obra al mercado laboral ante una creciente migración que, en no pocos casos, estuvo motivada por la posibilidad de acceder a servicios sociales ausentes en los lugares de origen. En el caso de Colombia, el panorama se tornó más complejo, en la medida en que a los factores descritos, se sumó el conflicto armado como fenómeno que configuró formas de migración forzada de población del campo o sectores rurales hacia ciudades y cabeceras municipales.

De esta manera, la marginalidad, la segregación, la pobreza y la exclusión constituyeron, y aun constituyen, agudos problemas sociales, cuyas raíces poseen un carácter estructural. Ello se evidencia, en el surgimiento y consolidación de fenómenos como el conflicto social y la violencia, que remiten a significativos sectores de la sociedad a funcionar por fuera de las instituciones y el mercado formal, en aspectos como el trabajo, la propiedad, conflictos y hasta relaciones interpersonales (Canto, 2008: 19). Así, por ejemplo, antes que recurrir a estrados judiciales, es preferible dirimir conflictos a través de un “*litigio oculto*”, caracterizado por acuerdos pacíficos y, en no pocos casos, vías de hecho. No es gratuito, entonces, que la pobreza y la exclusión se hayan convertido en temas prioritarios en la agenda pública de los estados y de organismos internacionales, toda vez que dichos fenómenos sociales han impactado directamente en la legitimidad y la gobernanza de los países y sus ciudades. De ahí, la imperiosa necesidad de generar o mantener el equilibrio entre Estado, mercado y sociedad civil.

Es bajo este contexto, que la participación en política social emergió como instrumento para democratizar la gestión pública, mejorar niveles de eficiencia y eficacia de la acción estatal. De hecho, en los sistemas democráticos actuales existe la tendencia, a que la sociedad empiece a ganar espacio ante el Estado y la economía, mediante grupos organizados de ciudadanos, que intentan, por medio de su participación, reducir situaciones consideradas anómalas, tales como la pobreza, la desigualdad, deficiencias en la cobertura de servicios públicos etc., en las que ni el

Estado ni el mercado han demostrado, por si solos, ser eficaces (Reilly, 1999: 207). Se plantea, así, una transición importante que va de la relación (vertical) Estado – sociedad, que toma a los ciudadanos como destinatarios pasivos de las acciones estatales, hacia una interrelación (horizontal) de los actores, donde la participación comunitaria permite, por un lado, incidir en valores y prioridades sobre los que se sustentan los programas de justicia social y, por otro, el vínculo de las comunidades en los procesos de formulación e implementación de dichas acciones (Sen, 1999: 28).

Al mismo tiempo, es pertinente mencionar que en América Latina el alcance de la política social ha diferido según el modelo, es decir, keynesiano (débilmente desarrollado hasta los setenta) o neoliberal (desde los ochenta). Las diferencias, resultan interesantes aunque la funcionalidad sea la misma: legitimidad del orden social y acumulación mediante reproducción de fuerza de trabajo (Vilas, 1997: 931). En el primer caso, baste decir que la acción pública se percibió como instrumento de capital e integración social y la inversión en sectores vulnerables representó una competencia esencial del Estado, mientras que en el segundo, impera un principio técnico y económico de tal manera que la acción estatal representa gasto social, limita su papel integrador y busca la focalización de las acciones (Vilas, 1997: 934). Bajo el gris panorama que impone el neoliberalismo frente al papel del Estado y su capacidad de gestión, es posible encontrar posiciones que le otorgan un importante papel a la política social para enfrentar agudos problemas sociales. Otras, por su parte, son más escépticas frente a sus alcances.

La primera perspectiva, plantea que las acciones estatales construidas con participación de comunidades beneficiarias, constituyen una estrategia eficaz para contrarrestar los efectos negativos de la urbanización de la pobreza y generar procesos de inclusión política y social de población tradicionalmente excluida de la esfera pública. De ahí, la importancia de la participación directa de organizaciones y asociaciones en la formulación e implementación de programas estatales (Ziccardi, 2008: 9-33). Otras posiciones, le otorgan un alcance más limitado a la política social bajo dinámicas participativas, toda vez que, en el modelo neoliberal, la acción estatal no se dirige a superar la pobreza sino contrarrestarla en situaciones extremas para evitar focos inestabilidad social, que puedan alterar el libre desarrollo del mercado (Vilas, 1997: 933).

Así, la política social cumple una función “*bomberil*” (Vilas, 1997: 934); actúa en situaciones críticas que pueden alterar el orden establecido. La participación, por su parte, opera en niveles más superficiales como el control social y el seguimiento a los planes y programas, y menos en espacios de co-gestión. Resulta, más un accesorio para la legitimación de las acciones estatales. Experiencias participativas, orientadoras en la región, como el Presupuesto Participativo en Brasil, que han logrado avanzar en la democratización de la gestión pública, la inclusión social, la autonomía y la descentralización, son vistas como procesos que no operan bajo dinámicas del neoliberales (Vilas, 1997: 935). De lo que se trata entonces, es de comprender que los alcances, los niveles y tipos de participación ciudadana y comunitaria, están determinados en gran medida por el modelo económico y el tipo de Estado que subyace de éste. La participación no emerge como un proceso espontaneo independiente de los procesos económicos sociales y políticos que se desarrollan en cada contexto.

De esta manera es posible decir que la política social, bajo el modelo neoliberal, se caracteriza por la transición del servicio público a la operación mercantil; focalización del gasto; descentralización de corte institucional u operativa, menos de carácter político, para implementar políticas nacionales y, a veces, globales, lo que implica un limitado margen de maniobra de la entidades (Vilas, 1997: 940). El escenario plantea importantes retos para gobiernos locales, cuyas competencias y responsabilidades son significativas para enfrentar problemas sociales en el marco de la descentralización operativa, pero con serias dificultades para incidir o modificar aspectos ligados a la política económica o al modelo de desarrollo (Canto, 2008: 33).

Esta situación aunada a la magnitud de los problemas sociales que intenta contrarrestar, ha generado que el diseño institucional, su adaptabilidad y consecuente capacidad de respuesta, en no pocos casos, sea limitada. El impacto, a veces negativo, se presenta a nivel de la gobernanza. No obstante, la política social también puede concebirse como insumo para la construcción de nuevos espacios de legitimidad y confianza institucional, siempre que en su formulación e implementación logre la conexión de dependencias y procesos en función de resultados, la interdependencia entre actores sociales para contrarrestar problemas sociales, cambio y adaptabilidad institucional frente a la magnitud y dinámica de los fenómenos sociales en cada contexto, y la apertura de espacios de gobierno local a diversos actores sociales que intentan ser partícipes de las decisiones que afectan sus intereses y necesidades, bajo una visión de colaboración y horizontalidad (Subirats, 2008: 22).

Ello supone que ante la demanda de participación por parte de redes y grupos sociales organizados en procesos de co-gestión, monitoreo, control y evaluación de las acciones estatales en materia social, el sistema administrativo debe implementar nuevos modelos y modos de gestión (Blandón, 2008: 159). De hecho, este tipo de iniciativas, que implican procesos de adaptación institucional (en el marco de la NGP y RGE), han generado mayor impacto técnico y social que los modelos tradicionales y jerarquizados como el burocrático, lo que ha permitido hablar, en algunos casos, de “*gerenciar con excelencia*” (Kliksberg, 1998: 135).

Como se observa, la participación comunitaria en escenarios de formulación e implementación de políticas y programas sociales no responde a la inmediatez de las fallas, toda vez que sus dinámicas y alcances se encuentran insertos en un conjunto de nociones históricas y conceptuales ligadas a formas y enfoques de la acción estatal, su andamiaje, el significado mismo de la co-gestión y los arreglos institucionales que para ello se requieren. De la misma forma, el Estado no opera en un escenario sin tensiones o actores sociales, por el contrario, se relaciona con un conjunto de ciudadanos que configuran prácticas individuales y colectivas para maximizar sus intereses o satisfacer sus necesidades y, en consecuencia, ven en la participación un medio indispensable para lograrlo, aunque su significado tienda a variar según el espacio y el tiempo. Este tipo de razonamiento, no escapa a la participación de población desplazada en las mesas locales de Atención de Emergencia, pues si bien se cuenta con antecedentes normativos e institucionales que dieron vida formal a los espacios de concertación, su implementación ha resultado compleja y dispendiosa. La delimitación del objeto de estudio y el inacabado debate teórico, implícito en el tema, permiten dilucidar que los determinantes de los logros o de las dificultades en los procesos participativos, lejos de ser unidimensionales, unidisciplinarios e inmediatos, son multidimensionales, interdisciplinarios y retrospectivos.

Capítulo III. Consideraciones metodológicas.

Desplazamiento forzado y participación comunitaria en la formulación de los planes de Atención de Emergencia en Popayán 1997-2007

En el apartado anterior se desarrollaron los elementos que estructuraron y delimitaron el objeto de estudio desde el punto de vista espacial, temporal y conceptual, lo que se puede sintetizar en el *qué se indagó* en el proceso de investigación. Por lo tanto, ahora es necesario describir *cómo se indagó*, es decir, qué estrategias metodológicas se utilizaron para recolectar la información cuantitativa y cualitativa, cómo se generó operatividad sobre los objetivos específicos, qué tipo de técnicas se utilizaron para el tratamiento de la información y qué dificultades se presentaron en todo el proceso. La importancia no es menor, ya que la segmentación de la metodología frente a la pregunta de investigación fue un riesgo latente y generar coherencia y complementariedad entre las partes, es uno de los principales retos que afronta todo investigador.

Para responder al objetivo propuesto, en el capítulo se aborda un subtítulo central u orientador en el que se plantea el enfoque de investigación, el esquema de análisis (objetivos, unidades, variables de análisis y técnicas y fuentes) y las actividades realizadas en el tiempo que tomó el desarrollo del trabajo. Desde este insumo, se puntualiza en cada una de las estrategias metodológicas utilizadas (Estadística, Historiografía y Etnografía), haciendo mención a las técnicas, el tipo de información recabada, su relación o aporte al objetivo general del estudio, las fuentes, el tratamiento de los datos y las dificultades que tuvieron que ser superadas para lograr el actual documento.

No menos importante, es mencionar que en el desarrollo del esquema propuesto hubo aporte de dos recursos: **1) documentos:** revisión bibliográfica sobre manuales de investigación e investigaciones relacionadas sobre el tema, con el ánimo de identificar alcances y limitaciones de los métodos cuantitativos y cualitativos, así como la incorporación o rechazo variables de análisis al momento de estudiar el tema propuesto; **2) trabajo de campo:** o la experiencias recogidas al momento de diseñar e implementar la propuesta metodológica, toda vez que las dificultades de acceso a las fuentes, la disposición de los datos y la inoperatividad de algunas unidades y variables de análisis, requirieron importantes ajustes para lograr un trabajo sistemático y riguroso.

3.1. Enfoques y operatividad de la investigación.

Aunque resulta difícil clasificar la investigación de manera precisa, es necesario decir que se soportó en enfoques funcionalista y de interaccionismo simbólico, que si bien son excluyentes y limitados por si solos, permitieron complementariedad (Giddens, 1998: 641) al momento de aproximarse a la complejidad y riqueza del objeto de estudio. En ese sentido, desde el funcionalismo se buscó indagar sobre los escenarios, contextos, conductas y comportamientos alrededor de la participación comunitaria y política pública, lo que supuso abordar intereses de los actores presentes, la forma en que se relacionaron, las entidades que potenciaron o modificaron comportamientos y la forma en que asumieron roles a partir de la existencia de intereses.

El interaccionismo simbólico, por su parte, permitió analizar la significación social particular (Giddens, 1998: 643) alrededor de la organización, decisiones, cohesión social, representación y objetivos colectivos y particulares, participación, bienestar y calidad de vida, a partir de la comprensión de la vida cotidiana y la interacción entre individuos al interior y exterior de la organización. De esta manera, las relaciones presentes en el contexto, comportamientos y conductas, institucionales o individuales y significados posibilitó comprender el tema de la participación comunitaria y la política pública en un ámbito que desbordó, de manera amplia, el plano formal y normativo.

Dicho marco analítico, se hizo operativo a partir de tres grandes dimensiones. Cada una, a su vez, se estructuró a partir de un objetivo específico, de donde fue posible desagregar unidades, variables, técnicas y fuentes de análisis constituyentes al tema. Este procedimiento, fue indispensable para diseñar la estrategia metodológica y los correspondientes procedimientos de recolección y/o reconstrucción, sistematización, organización, procesamiento y análisis de información.

Tabla No. 1
Dimensiones analíticas del proceso de investigación

Dimensión	Unidades de análisis	Variables	Técnicas y Fuentes
Magnitud del fenómeno y Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado.	Contexto histórico del conflicto y el desplazamiento en Colombia y el Cauca.	Motivaciones, acciones armadas, actores contendores y receptores	Documental. Textos y artículos académicos. Agregados. Poligramas Policía Cauca, informes observatorio DD.HH, Observatorio de Paz Cauca – Nariño
	Dinámicas de desplazamiento	Expulsión y recepción de población, declaraciones y registros	Agregados. CODHES, RSS, Acción Social, DPS.
	Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado	Acciones institucionales, tipo de reglamentación, nivel de atención e inclusión organizacional	Documental. CP 1991, Resoluciones ONU, Documentos CONPES, Plan de Acción Política de Atención y Prevención, Leyes 387 de 1997, 134 de 1994, Decretos 173 de 1998 y 250 de 2005, Sentencia T-025 de 2004 y Autos complementarios, estatutos RSS, Acción Social y Documentos institucionales ACNUR
	Surgimiento y características de organizaciones de población desplazada.	Nivel de organización, motivación de asociación y tipo de demandas	Documental. Textos y artículos académicos, documentos institucionales Acción Social. Observación y entrevistas. Líderes, asociados, funcionarios y consultores.
Política pública y participación comunitaria.	Fundamentos de la política pública.	Enfoques de formulación, formas de implementación, organización estatal y niveles de articulación.	Documental. Textos y artículos académicos
	Participación comunitaria y desarrollo en América Latina.	Actores intervinientes, significación y alcances	Documental. Textos y artículos académicos
	Política pública y participación comunitaria en América Latina y Colombia	Ámbitos, formas de participación, tipo de políticas, nivel de formalidad, alcances y limitaciones	Documental y agregados. Sistematización de experiencias AL y Colombia. Procesamiento en Excel y SPSS
	Planes de emergencia y participación comunitaria	Ámbito, formas de participación, enfoque de formulación e implementación, nivel de formalidad, alcances y limitaciones.	Documental. Documento de Política Pública, Ley 387 de 1997, Sentencia T-025 de 2004, Documentos institucionales, Defensoría del Pueblo, RSS, Acción Social, Alcaldía de Popayán. Observación y entrevistas. Líderes, asociados, funcionarios y consultores.
Dinámicas institucionales y organizacionales (sociales)	Alcances de los procesos participativos: Acción Social y organizaciones de PD	Organización, objetivos, insumos, recursos, adaptación y tipo de programas	Documental. Defensoría del Pueblo, Acción Social, UAO, Alcaldía de Popayán. Observación y entrevistas. Líderes, asociados, funcionarios y consultores.
	Debilidades y fortalezas de Acción Social.	Reformas, ambiente y desempeño institucional, espacios dispuestos y magnitud del fenómeno	Agregados. Desempeño institucional DANE – DIRPEN, ejecuciones presupuestales y desempeño fiscal DNP. Documental. Diario El Tiempo, Diario El Liberal, Defensoría del Pueblo, Documentos CONPES. Observación y entrevistas. Líderes, asociados, funcionarios y consultores.
	Debilidades y fortalezas organizacionales.	Objetivos, cohesión social, estructura, toma de decisiones, funcionalidad, liderazgo y representación.	Observación, entrevistas y recorridos vitales. Líderes, asociados, funcionarios, consultores, escenarios comunitarios e institucionales.

De la misma forma, es posible mencionar que las actividades dispuestas en el presente estudio se desarrollaron entre mediados de 2011 y finales 2013 con las primeras propuestas de investigación y la aplicación de trabajo de campo y/o recolección de información, con fundamento en los cursos de maestría y en función de tema definido. Luego de superar importantes contratiempos de carácter metodológico (vacíos de información o restricción de acceso a las fuentes), se procedió a sistematizar, clasificar, organizar y procesar la información para avanzar en la triangulación de fuentes. Si bien representan dificultades normales de un proceso de investigación, el análisis, la escritura de los informes preliminares y el definitivo solo fueron posibles a finales de 2013 y mediados de 2014. Dichos aspectos, se detallan a continuación.

Tabla No. 2
Cronograma de actividades realizadas

Actividad / Trimestre	2011		2012				2013				2014	
	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2
Diseño y ajustes de la propuesta												
Revisión bibliográfica y construcción de base												
Diseño y ajuste de bitácora de variables												
Diseño de bases para prensa, normas, experiencias AL												
Recolección de agregados												
Recolección de fuentes documentales: prensa, institucionales												
Diseño y aplicación de entrevistas												
Diseño y aplicación de trabajo de observación												
Sistematización, clasificación de información.												
Construcción y depuración de bases de datos y matrices de vaciado												
Valoración y ajuste de información												
Procesamiento y análisis de información												
Diseño esquema de escritura												
Primer informe de investigación												
Socialización en eventos: Coloquio y Seminario												
Ajustes metodológicos, estructura y escritura												
Segundo informe de investigación.												
Ajustes de estructura y escritura												
Informe final.												

Visto de esta manera, el proceso de investigación se estructuró a partir de tres momentos metodológicos desde los que se buscó complementariedad e insumos para el análisis de la información. Aunque la ausencia y restricción a la información, como e mencionó, hicieron más complejo y dispendioso el trabajo de campo, es posible afirmar que siempre se asumieron alternativas metodológicas para lograr datos cuantitativos o cualitativos pertinentes a los objetivos propuestos en el estudio. Esto, tal vez explique, la extensión temporal requerida para su desarrollo. De ahí, la importancia de describir de los procesos implementados, las dificultades

emergentes y la forma en que se procesaron los datos, pues permite dar cuenta de la forma en que se materializó la Tabla No. 1.

3.1.1. Método estadístico y técnica de análisis de datos agregados. A partir de esta estrategia fue posible, en primer lugar, establecer la dinámica y magnitud del fenómeno del desplazamiento a partir de las acciones de conflicto armado, expulsión y recepción de población en Cauca entre 1997 y 2007. Esto, a su vez, fue un importante insumo para establecer tendencias en periodos críticos del conflicto, el desplazamiento forzado y su impacto en la institucionalidad. En ello, fue fundamental abordar información de instituciones como Policía Nacional, Acción Social, Codhes, Ocha, Observatorio de Paz Cauca - Nariño, Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia y DNP.

En segundo lugar, permitió analizar la capacidad de gestión y de adaptación de la alcaldía municipal, la RSS y Acción Social frente al fenómeno de la migración forzada y, en especial, a los procesos participativos, a partir de insumos como ejecuciones presupuestales de la administración municipal en planes y programas orientados a la atención y prevención al desplazamiento, desempeño fiscal, inversión en procesos participativos, fortalecimiento organizacional, asistencia técnica, ambiente y desempeño institucional. Las principales fuentes utilizadas en este propósito fueron DPS, DNP y DANE (DIRPEN). Sin embargo es necesario señalar, que las dificultades para recolectar y consolidar la información, no fueron pocas, pues el carácter de información sobre población desplazada y las debilidades institucionales de Acción Social, el DPS y la UAO en la construcción de sistemas de información, requirió hacer contacto con funcionarios y remitir numerosos oficios para acceder a la información. Una parte de la misma no se encontraba sistematizada y la otra tenía importantes diferencias metodológicas de registro de un año a otro, lo que implicó un dispendioso proceso de depuración.

Menor fortuna hubo con la información sobre planes y programas ejecutados, beneficiarios y tipo de ayuda, debido a que no fue posible acceder a los datos por las deficiencias técnicas argumentadas por Acción Social y el DPS, pues desde el 2006 las bases se encuentran en proceso de consolidación y, por lo tanto, no poseen carácter oficial. Con relación a los datos sobre ejecuciones presupuestales, es importante mencionar que ante las inconsistencias de la información a nivel local, fue necesario gestionarlas directamente en Bogotá con el DNP y si bien se encuentran sistematizadas abarcan la totalidad de municipios del país con sus ingresos y

gastos, por lo que fue necesario limitar el análisis a las variables de inversión en sectores específicos como participación, población desplazada y desarrollo institucional en Popayán.

En el caso del desempeño institucional de la RSS y Acción Social, la información no se encuentra consolidada y se presenta en informes anuales, lo que sugirió la necesidad de revisar cada uno de los años del periodo de estudio y ante los cambios metodológicos introducidos por DANE, a partir del 2005 (supresión o inclusión de variables), reconstruir los datos en algunos años. En ello fue indispensable el seguimiento de informes secundarios o anexos metodológicos. No obstante, es importante tener en cuenta que los indicadores se desprenden de la Encuesta de Desempeño Institucional EDI, realizada desde el 2003 por la Dirección de Regulación, Planeación, Normalización y Estandarización del DANE y tiene el objetivo de identificar debilidades y fortalezas de las entidades del Estado, en todos los niveles territoriales, para seguir reglas, ejecutar políticas y administrar recursos para el cumplimiento de la misión institucional.

Para ello, aplica una encuesta tipo Test de Likert a todos los funcionarios del orden nacional y territorial para calificar, de 1 a 5 o ideal, los diferentes factores que hacen parte del ambiente y el desempeño institucional. Respecto al primer factor, es importante mencionar que agrupa tres grandes módulos: **a) Credibilidad en las reglas** o aplicación de procedimientos legales para la administración de personal de planta, incidencia de la meritocracia en la contratación de bienes, servicios y personal; **b) Credibilidad en las políticas** o imparcialidad de las decisiones y directrices internas y externas a la entidad y; **c) Credibilidad frente a los recursos** o suficiencia y administración de los recursos físicos, humanos y económicos para el cumplimiento de funciones de la entidad. Se asume que los resultados tienen impacto directo en el **desempeño institucional**: **a) Orientación a resultados** o eficiencia y eficacia de la entidad respecto a los objetivos institucionales, la organización y promoción de incentivos y castigos; **b) Rendición de cuentas** o el fomento de la confianza interna y externa, cumplimiento de responsabilidades, existencia de prácticas transparentes o corruptas al interior y; **c) Satisfacción laboral** o mejoramiento de las condiciones laborales de los funcionarios mediante el pago oportuno de salarios, la pertinencia de los mismos, la calidad de vida, estabilidad y seguridad social (DANE, 2010).

Aunque las dificultades presentes al momento de acceder a la información estadística implicaron más tiempo del previsto, es importante mencionar que con cada fuente de información la sistematización, organización y depuración se realizó en Excel, desde donde fue posible construir bases de datos, gráficas y tablas articuladas a las unidades y variables de análisis en la temporalidad del estudio, hasta donde los registros lo permitieron (**Ver Tabla No. 1**). Similar situación se presentó con los mapas, pues la información suministrada por la Policía Nacional regional Cauca, la Gobernación del Cauca y la Defensoría del Pueblo requirió un proceso de agregación desde categorías analíticas y luego un proceso de migración a Arcgis (georreferenciación) para cruzar con la cartografía digital recolectada. Para este insumo, fue necesario editar parte de las plantillas en la idea de resaltar elementos estratégicos, necesarios al momento de entender las dinámicas del conflicto en el Cauca, como la vía panamericana. El procesamiento de datos en el software mencionado, permitió establecer frecuencias sobre acciones armadas (secuestros, hostigamientos, artefactos explosivos), mientras que a partir de información cualitativa, de las mismas fuentes, fue posible diseñar variables *Dummy* (1 y 0) para identificar niveles de presencia, disputa y control de actores armados ilegales en los territorios del Departamento.

3.1.2. Método historiográfico y la técnica del análisis documental. En esta perspectiva, se aplicó revisión bibliográfica, análisis de documentos institucionales, de ONG, y normas con el objetivo de abordar los elementos constituyentes de las tres dimensiones de análisis antes descritas. En ese sentido, la revisión bibliográfica facilitó el análisis sobre el conflicto y desplazamiento en Colombia y el Cauca, el vínculo analítico entre política pública y participación, así como de su desarrollo teórico y práctico en América Latina y Colombia, organizaciones sociales y acciones colectivas en Colombia y Cauca, administración pública y reformas al Estado en Colombia.

Los documentos institucionales, por su parte, facilitaron el abordaje de aspectos relacionados con migración forzada y desplazamiento, supresión de la Red de Solidaridad Social y el surgimiento de Acción Social, formas de organización y procedimientos adoptados para la formulación e implementación de los planes y programas en el marco de la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado, surgimiento de las organizaciones de población desplazada con presencia en Popayán, sus objetivos, consolidación, estructura y composición. Para ello, fue necesario remitirse a los documentos de diagnóstico institucional: RSS, Acción Social, ONU, DNP, ACNUR, Defensoría del Pueblo, Documentos CONPES y estatutos de algunas de las

organizaciones de población desplazada que generosamente quisieron apoyar la presente investigación.

Con relación a las normas, es importante mencionar que se analizaron resoluciones de la ONU alrededor de la migración forzada como problema internacional, así como normas y sentencias relacionadas con la atención al desplazamiento, responsabilidades y competencias de la institucionalidad pública, acciones interpuestas por población desplazada (**Ver Tabla No. 1**). Este proceso, conllevó a establecer ámbitos espacios, niveles, tipos y formas participativas que la normatividad colombiana ha dispuesto para el desarrollo de las mesas de atención local, en el marco de la política de atención al desplazamiento forzado. En este aspecto, se advierte un importante trabajo de búsqueda y consolidación, debido a que los textos o documentos con líneas jurisprudenciales sobre el tema fueron escasos y siempre hubo la necesidad recurrente de generar tablas temporales (1997-2007) sobre los cambios normativos. Igual situación se presentó con los cuadros explicativos sobre los cambios o ajustes institucionales de la RSS y Acción Social.

La prensa, por su parte, proporcionó información sobre pronunciamientos institucionales relacionados con procesos de atención de población desplazada, hechos de conflicto en el Cauca, magnitud de la recepción de población en la ciudad, limitaciones presupuestales y fiscales para implementar la política nacional, demandas sociales y pronunciamientos de organizaciones sociales nacionales, regionales y locales. La importancia de esta actividad no fue menor, ya que permitió cualificar las dificultades atravesadas por la institucionalidad y las organizaciones para implementar las mesas locales participativas, los intereses de los actores armados ilegales en el control territorial de algunos municipios del Departamento y la percepción de las organizaciones de población desplazada frente a su situación y la forma en que se formularon e implementaron los planes de asistencia por parte de Acción Social. Las fuentes utilizadas, fueron Diario El Tiempo versión digital y Diario El Liberal en versión física o micro filmada, de acuerdo al periodo de estudio (1997-2007).

Si bien la información se recolectó y se clasificó, buena parte de los registros debieron transcribirse debido a que el diario local (El Liberal) desapareció, en la actualidad no cuenta con página web y las ediciones en físico fueron recolectadas por el Archivo de Histórico de la Universidad del Cauca, pero con restricción al acceso por el deterioro del material y el Banco de la Republica posee un archivo micro filmado, pero su préstamo requirió solicitud formal. El

Tiempo por su parte, posee archivo digital desde 1980 pero al tratarse de un diario nacional, no registra un número importante de los hechos o eventos locales.

Un insumo adicional fue el rastreo de experiencias participativas en América Latina y Colombia (1980-2007) con el objetivo de identificar puntos de referencia para el caso de las mesas locales en Popayán, en aspectos como tipo de políticas, fase de inclusión, objetivos propuestos y alcanzados, actores intervinientes, alcances y limitaciones, niveles y formas de participación. Una primera recolección permitió identificar un universo de 103 experiencias (N), pero debilidades relacionadas con la especificidad de la información o usencia de la misma, supuso la aplicación de un muestreo por juicio (no probabilístico) determinado la suficiencia y características de los datos para alimentar las variables expuestas. De ahí que los datos expuestos no pretenden generalizaciones sobre todos los países, sino descripciones específicas sobre los casos abordados.

De esta forma, las fuentes documentales permitieron hacer la aproximación sobre participación comunitaria y política pública a partir de 35 experiencias (n) (**Ver Tabla Anexa No. 5**) y los criterios de selección fueron **1)** Presencia formal de la participación ciudadana en los objetivos propuestos por la experiencia; **2)** Participación formal de organizaciones o grupos de ciudadanos en alguna de las fases de la política pública; **3)** Existencia de artículo o documento de sistematización de experiencias con suficiente información para la respectiva caracterización desde la bitácora de variables: país, año, nombre de la experiencia, tipo de política, participación propuesta, participación alcanzada, fase de la política o programa, actores intervinientes, nivel de formalidad, ámbito territorial, objetivos propuestos, objetivos alcanzados, logros y obstáculos.

Dichas variables y sus categorías, fueron fruto de las nociones conceptuales trabajadas en el marco teórico de la investigación, lo que posibilitó una base de datos en Excel con asignación de códigos para hacer la conversión de información cualitativa a cuantitativa. Luego, se migró a SPSS para generar tablas y gráficas con análisis univarido y bivariado. En ese sentido, es posible hablar de una confluencia metodológica entre fuentes documentales y análisis de datos agregados, que en términos analíticos permitió similitudes o diferencias entre el proceso de Popayán, las experiencias en Colombia y países de la región como Brasil, Ecuador, Argentina, Uruguay, Venezuela, México y Chile. Claro está, atendiendo a las diferencias políticas, económicas y culturales de cada contexto.

En el trabajo con bibliografía, documentos institucionales, normas y prensa, el procedimiento fue similar, pues desde las variables derivadas de las unidades de análisis se estructuraron matrices de vaciado en Excel (cualitativas) para la clasificación de la información según la pertinencia del estudio y la temporalidad delimitada (normatividad y prensa). De esta forma, el uso y aplicación de filtros facilitó el seguimiento de hechos o eventos, proporcionó hallazgos interesantes y herramientas para el análisis. Si bien hubo un diseño para la recolección de información, el trabajo de consulta requirió tiempo y esfuerzo adicionales debido a las particularidades presentes en la disponibilidad de cada fuente. Por ejemplo, fue necesaria la transcripción de documentos o la elaboración de fichas ante la inexistencia de formatos digitales de estatutos de las organizaciones sociales, algunas experiencias participativas, actas de la UAO, archivo micro filmado del desaparecido Diario El Liberal, entre otros.

3.1.3. Método etnográfico y las técnicas de observación y entrevistas. Por último, aunque no menos importante, fue el uso y aplicación de las técnicas de observación participante y la aplicación de entrevistas semiestructuradas entre 2011 y 2013 (**Ver Documento Anexo No. 1**), toda vez que permitió dar cuenta, por un lado, de las dinámicas internas de Acción Social en cuanto a los procedimientos, relaciones entre el personal, la relación con los beneficiarios, el impacto de los procesos de ajuste y modernización institucional, la concepción, funcionamiento y dificultades de las mesas locales de Atención de Emergencia, así como el significado de la participación en el rol del funcionario. Por otra, las formas en que las organizaciones se estructuran, perciben el liderazgo, la relación entre el líder y la base, procesos de toma de decisiones, el significado de la participación y la percepción sobre la gestión de la entidad coordinadora (RSS y Acción social) y las mesas locales de Atención de Emergencia.

En el caso de las entrevistas, conviene decir que el formulario se estructuró a partir de la revisión bibliográfica y, previo a su aplicación, se requirió un mapeo de actores clave, determinado por el conocimiento sobre la existencia de las mesas participativas y el rol de Acción Social en el proceso de restablecimiento de derechos de la población afectada por el fenómeno del desplazamiento. El resultado de dicha identificación, permitió el acercamiento a funcionarios, exfuncionarios y consultores externos de la Red de Solidaridad Social, Acción Social, Defensoría del Pueblo y la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada UAO de la Alcaldía de Popayán. No se puede dejar de lado, el papel de líderes y asociados de las organizaciones de

población desplazada como protagonistas en el proceso participativo y, al mismo tiempo, beneficiarios de la atención estatal. Adicionalmente, la complejidad del tema propició el acercamiento a algunos profesores de Derecho Privado de la Universidad del Cauca para lograr mayor comprensión de las reglamentaciones y sentencias que rodean la política pública analizada.

El número de entrevistas, por su parte, estuvo determinado por el rol cumplido por el actor en cada institución u organización, la intención de participar en la investigación, el nivel de conocimiento sobre las mesas y el sistema de atención, lo que configuró un “*muestreo teórico*”. Bajo este contexto, fue posible aplicar 9 entrevistas formales (con cita previa para responder a las preguntas formuladas) y 4 informales (inconclusas o que no fue posible registrarlas en grabaciones), distribuidas de la siguiente manera: 5 para actores institucionales (funcionarios, exfuncionarios y consultores), 7 para actores organizacionales (líderes, lideresas, asociados y asociadas) y 1 para expertos. Respecto a la observación, es pertinente mencionar que se realizaron 4 prácticas, entre 2012 y 2013, en diferentes asociaciones, con el ánimo de triangular información o versiones y en su totalidad giraron alrededor del manejo de asambleas, toma de decisiones, organización de eventos, ejercicio del liderazgo, evaluación de los planes de emergencia y participación en las mesas. No menos importante es, que las organizaciones objeto de estudio, fueron seleccionadas de acuerdo a su composición (heterogeneidad y homogeneidad de sus miembros), permanencia en el tiempo (surgimiento entre 2000 y 2002), existencia legal o no, número de familias adscritas (40 mínimo preferible) y su disposición para hacer parte de la investigación.

Entre las principales dificultades para llevar a cabo el trabajo etnográfico, se destaca la desconfianza frente al investigador por la complejidad del tema, el escenario y los conflictos presentes entre algunos de los actores. De ahí que, convencer a los entrevistados o las organizaciones objeto de observación fue una tarea dispendiosa, además de difícil, por la diferenciación, que en no pocos casos se debió hacer, entre una entrevista académica y otra de corte institucional o judicial, pues el hecho de hablar de investigación causa cierta restricción para el acceso a información o informantes. Reflejo de ello, fueron las constantes manifestaciones de anonimato por seguridad, temor a ser estigmatizados o sancionados y que por solicitud de los informantes sus nombres se mantienen en reserva. Esto explica el número de entrevistas negadas y, sobre todo, las 4 informales que quedaron a mitad de camino o que por solicitud no fueron grabadas. En otros casos, las entrevistas fueron pospuestas o debieron realizarse en varias etapas

por las distintas ocupaciones de los actores en función del rol cumplido. Así mismo, en escenarios institucionales fue imposible realizar trabajo de observación por los trámites requeridos y la voluntad de los directivos.

El trabajo de observación y de entrevistas requirió trabajo de caracterización de organizaciones debido a la inexistencia de un Censo, que si bien fue obligatorio para la institucionalidad desde el 2006, Acción Social, el DPS o la Alcaldía no poseen. Por tanto, el número de organizaciones residentes en la ciudad corresponde a un estimado logrado a través del trabajo de campo, consulta de archivo institucional y conocimiento de expertos en organizaciones de cooperación internacional (**Ver Tabla Anexa No. 4**). En todo caso, es posible decir que las entrevistas y la bitácora de campo fueron sistematizadas en Word, para luego migrar a matrices de vaciado en Excel o bases de Atlas-Ti, desde donde fue posible hacer triangulación y posterior análisis de la información. Dicho procedimiento (cruce de fuentes e información) se aplicó por cada técnica de investigación y, luego, a nivel de toda la información recolectada para establecer la relación o no entre nociones conceptuales, objetivos y evidencia empírica. De ahí que, en el documento la información ha sido dispuesta de forma transversal, según la pertinencia para dar cuenta de los niveles de conocimiento perseguidos en la investigación.

Así mismo, es importante mencionar que buena parte de los obstáculos y alternativas, aquí expuestas, al momento de profundizar sobre el objeto de estudio y sus unidades de análisis, responden a importantes limitaciones de los sistemas públicos y privados para monitorear y hacer seguimiento a los fenómenos sociales, sus cambios y expresiones. De hecho, el trabajo desarrollado permite dilucidar la magnitud de la situación y las importantes deficiencias al momento formular e implementar políticas sociales sin herramientas sólidas, como sistemas de información, para el diagnóstico de fenómenos y seguimiento de acciones estatales. La cultura de la información, que a veces pareciera más una pretensión que una realidad en el país, resulta un aspecto esencial cuando de procesos participativos se trata, pues plantea la posibilidad de hacer ajustes, rediseños y evitar situaciones que pongan en riesgo el cumplimiento de los objetivos propuestos.

El caso de Popayán resulta complejo al momento de validar los insumos técnicos y metodológicos con los que se implementaron las mesas de participación local, toda vez que la información es escasa, se encuentra en proceso de depuración o sencillamente no existe. La ausencia de un Censo sobre organizaciones de población desplazada legalmente constituidas, es un claro ejemplo de las dificultades institucionales para orientar recursos físicos, humanos y financieros hacia procesos eficientes, eficaces y participativos de atención. De hecho, la aplicación de diferentes estrategias metodológicas da cuenta de la dispersión o ausencia de bases de datos oficiales sobre el tema propuesto, que si bien se buscó profundizar en un mayor número de variables constituyentes al proceso participativo, también es necesario advertir que la experiencia, objeto de análisis, contiene importantes vacíos y debilidades en el registro, lo que implicó su reconstrucción hasta donde fue posible.

Tal obstáculo, no se presenta de forma exclusiva en Popayán, pues en América Latina a partir de los noventa, este tipo de iniciativas han proliferado a un ritmo que sobrepasa, en la mayoría de casos, la logística dispuesta por instituciones y organismos para su monitoreo y análisis (CLAD, 2009). El número de casos revisados para caracterizar las experiencias en América Latina, evidencia las dificultades presentes al momento de aplicar procesos de sistematización de experiencias, pues no todas se encuentran suficientemente documentadas. Similar situación se presenta en Colombia, en momentos en que el discurso sobre órdenes sociales más incluyentes y democráticos, ha llevado a la implementación de procesos participativos con instancias o espacios que existen pero no funcionan (Velásquez, 2009), entre otras cosas, por debilidades en el seguimiento y la gestión documental, como pasa con algunos Consejos Territoriales de Planeación o Salud.

Los aspectos mencionados, sugieren que no hay modelos y metodologías preestablecidas para en abordaje y análisis de iniciativas que vinculan la participación y la política pública, por el contrario, dicha condición representa un importante reto (Kliksberg, 1998) para académicos investigadores, funcionarios, líderes sociales y consultores. Al final, más que conclusiones, el proceso de investigación propone algunas consideraciones que pueden leerse a manera de hipótesis, con el ánimo de alimentar el debate, generar nuevos interrogantes e incentivar otros estudios sobre los factores que favorecen o dificultan la participación en política pública.

Capítulo IV. Presentación y análisis de los resultados de investigación.
Desplazamiento forzado y participación comunitaria en los planes de Atención de
Emergencia de las mesas locales en Popayán 1997-2007

El importante trabajo adelantado, en los apartados precedentes, para contextualizar y delimitar el objeto de estudio (espacial, temporal, conceptual y metodológicamente), permite valiosos insumos para comprender y analizar información cualitativa y cuantitativa recabada en función de los objetivos de estudio propuestos. Así, el presente capítulo aborda algunos elementos que explican alcances y limitaciones de las mesas participativas locales para la Atención de Emergencia (Asistencia Humanitaria) en Popayán, que dicho sea de paso, corresponde a una de las cinco instancias implementadas² en el marco de la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado y en cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Si bien, el interés se remite al proceso local, se debe tener en cuenta, por un lado, que es posible identificar situaciones similares, no iguales, en otras ciudades o países que han intentado democratizar la gestión pública desde la participación. Por otro, que los alcances y las limitaciones, de los procesos de formulación e implementación de políticas sociales concertadas, además de estar relacionadas con las decisiones, procedimientos y dinámicas de instituciones locales y nacionales, también requieren una mirada a la forma en que las organizaciones vinculadas se cohesionan, ejercen el liderazgo, participan e interiorizan valores y prácticas democráticas.

En consecuencia, el capítulo incorpora dichos elementos para generar riqueza analítica y fortalecer el proceso argumentativo, por lo que se plantea una desagregación en cuatro subtítulos. **En el primero**, se identifican escenarios en los que la política social y la participación comunitaria confluyeron en América Latina, para establecer puntos de referencia en cuanto a dificultades, niveles y formas en las que se intentó la co-gestión. **En el segundo**, se formulan los problemas en atención que la RSS y Acción Social debieron solventar ante las debilidades institucionales y la magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado, como marco analítico para establecer las potencialidades y recursos disponibles para las mesas de Atención de Emergencia. **En el tercero**, se analizan los antecedentes institucionales y la forma en que se implementó la Política de Atención y Prevención, con el ánimo de conocer los alcances de los procesos de reforma, el impacto en la capacidad de respuesta y su adaptación a procesos

² Recuérdese que las otras cuatro son: Prevención, Restablecimiento, Salud y Desplazamiento. Ver Capítulo I. Contexto histórico y situacional del objeto de estudio

participativos. **En el cuarto**, se abordan los avances y retrocesos de las mesas locales de Atención de Emergencia, cuyas manifestaciones permiten ahondar en los factores facilitadores e inhibidores de la participación en la perspectiva de la institucionalidad y las organizaciones de población desplazada.

Los datos (cualitativos y cuantitativos) utilizados para desarrollar la estructura propuesta responden al trabajo realizado con: **1) observación y entrevistas:** funcionarios, consultores, expertos, líderes sociales y escenarios para establecer dinámicas institucionales y organizacionales, así como percepción de la participación en las mesas y atención estatal; **2) documentos:** Diario El Liberal y El Tiempo con noticias sobre la magnitud del fenómeno en Popayán y finanzas públicas, normas sentencias y autos sobre participación y desplazamiento, actas de las mesas, estatutos de las organizaciones sociales, revisión bibliográfica sobre conceptos de asociatividad y política pública (marco teórico) y experiencias en AL y Colombia, informes de ACNUR, DNP, Defensoría del Pueblo, Contraloría, Acción Social, entre otros, relacionados con el desplazamiento y evaluación de la política nacional; **3) agregados:** estadísticas de desempeño, ambiente institucional, NBI y desempleo del DANE, índice fiscal y finanzas públicas del DNP y experiencias de AL y Colombia (confluencia documental y agregados). Cabe anotar que la información, sus fuentes y las nociones conceptuales se encuentran distribuidas de forma transversal al apartado, como resultado de la triangulación.

4.1. Política social y participación en América Latina y Colombia: algunos precedentes y experiencias para tener en cuenta.

La participación como concepto, práctica social y política surgió en un escenario marcado por la exclusión, la desigualdad y la tensión (CLAD, 2010: 5), pues las crecientes demandas comunitarias, la imposibilidad de los Estados para responder efectivamente y la prevalencia estructuras autoritarias conllevaron a que, en los sesenta y setenta, el número de movimientos sociales aumentaran bajo un esquema reivindicativo (Reilly, 1999: 203-204). En este contexto, resaltó el trabajo de movimientos de izquierda en Brasil y Chile, luego del golpe de Estado contra Joao Goulart (Brasil-1964), toda vez que intelectuales como Paulo Freire, Ruth Correa Leite y Fernando Henrique Cardoso avanzaron en los alcances conceptuales de la participación. La primera experiencia se desarrolló en Santiago, en el gobierno Eduardo Frei (1964-1970), con la creación de la Conserjería Nacional de Promoción Popular y el Instituto Chileno de Investigación para la Reforma Agraria ICIRA (Fals, 1996: 84).

Sin embargo, fue durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973), mediante la Consejería Nacional de Desarrollo Social donde se concretaron espacios importantes para la participación popular (Fals, 1996: 84). Esta visión, no fue plenamente compartida en algunas instancias internacionales, pues a mediados de los setenta la Comisión Trilateral sugirió que la promoción de mecanismos participativos podía socavar la autoridad del Estado y minar la confianza institucional debido al exceso de demandas sociales (Huntington, 1990). No obstante, un nuevo actor emergería para ver en la participación, además de un medio para la educación popular, una forma alternativa de gobierno: las ONG, mientras que los organismos de cooperación internacional mantuvieron una posición pasiva (Palma, 1999: 5-9).

En Colombia, la participación surgió como una forma contestataria ante el autoritarismo y clientelismo que caracterizó al Estado en la segunda mitad del Siglo XX (Velásquez & González, 2003: 204-205). Intelectuales como Andrew Pearse, Camilo Torres, Orlando Fals Borda, Jorge Cárdenas García, Jaime Quijano Caballero y Paul Oquist, influenciados por los procesos desarrollados en la región, introdujeron la participación popular en el contexto social y político del país. Esto permitió que en 1977 se celebrara el Primer Simposio Mundial de Investigación Acción, cuyo principal resultado fue el vínculo de la participación popular al concepto Investigación Acción Participativa o IAP (Fals, 1996: 85).

Luego, la descentralización y la apertura de mecanismos de participación ciudadana a mediados de los ochenta y consolidados en la Constitución de 1991, permitieron, al menos en el plano formal, abrir los gobiernos locales y la gestión pública a los grupos de ciudadanos para incidir en las de políticas públicas. Leyes como la 11 de 1986, 152 de 1994 y 134 de 1994 viabilizaron instancias como los Consejos Territoriales de Planeación y las Juntas Administradoras Locales (Velásquez, 2009: 77-78), aunque su desempeño en términos de co-gestión ha sido discreto. De manera reciente, las políticas de modernización organizacional³ han tratado de generar mayor soporte institucional a este tipo de procesos, sin olvidar el trabajo de Naciones Unidas a través de la Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina (PNUD, 2004: 25), cuyo enfoque ha permitido cualificar y fortalecer la participación comunitaria como eje y consecuencia esperada de la democracia local en el país.

³ Como las de desarrollo del talento humano estatal, de mejoramiento continuo, democratización, moralidad y transparencia de la administración pública.

4.1.1. Formas y niveles de participación en América Latina y Colombia. La participación comunitaria en formulación e implementación de política pública tuvo un gran desarrollo en América a partir de la posguerra como instrumento de desarrollo, inclusión social y legitimación del orden democrático (Van & Van, 1970: 313). Prueba de ello, es que a finales de los setenta y principios de los ochenta países como Estados Unidos, vieron en los procesos participativos, formas de democratización y de eficiencia de la administración pública en temas como educación, seguridad urbana, salud y tercera edad (Cupps, 1977: 480). Este tipo de iniciativas se multiplicaron desde 1990, a partir de la experiencia en Porto Alegre Brasil en 1989. A 2008, se habían registrado aproximadamente 300 procesos en el mundo, con crecimiento acelerado en países como Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Chile, Colombia, Argentina, Uruguay, México entre otros (Leal, 2008: 223-224). Un rasgo común, ha sido la intención de horizontalidad entre gobernantes y gobernados para resolver problemas sociales a través de la gestión y la política pública.

La importancia no es menor, pues según Kliksberg (1998:135-136), la evaluación realizada por el Banco Mundial sobre 121 iniciativas de dotación de agua potable en zonas rurales de Asia, África y América Latina, entre 1994 y 1995, encontró que sólo el 3% de aquellas con bajo nivel de participación de beneficiarios lograron ser efectivas respecto a los objetivos propuestos, en las implementadas con nivel medio sobresalieron el 31%, mientras que en las experiencias con alto nivel de participación el 81% logró efectividad, lo que demuestra el impacto en la racionalización de recursos y satisfacción de necesidades. Sin embargo, no es posible establecer, con certeza, la funcionalidad de los arreglos institucionales, el nivel de formalización, la fase de la política y el grado de fortalecimiento organizacional de las comunidades vinculadas que podrían explicar parte del éxito mencionado.

Al respecto, se pueden considerar algunos casos con diferentes niveles y formas de participación⁴, según el grado de materialización de los objetivos propuestos. En el registro realizado⁵, entre

⁴ Recuérdese que la forma y el nivel de la participación, están determinados por el grado de inclusión de las organizaciones sociales en el ciclo de la política pública: información, control social, deliberación o co-gestión. Las categorías mencionadas han sido estudiadas rigurosamente por los investigadores Velásquez & González (2003).

⁵ En el marco de la presente investigación, a partir de la sistematización de 35 experiencias en América Latina que luego fueron procesadas en SPSS 22 para lograr análisis univariado y bivariado. Ver Capítulo III. Consideraciones metodológicas y Tabla Anexa No. 5

1980 y 2012, resaltaron algunos de los procesos adelantados en Brasil, México, Chile, Uruguay, Costa Rica, Venezuela y Colombia por los alcances en políticas sociales 44,4%, de inclusión social 25,0%, presupuestos participativos 22,2%, de Derechos Humanos 5,6% y de prestación de servicios públicos 2,8% (**Ver Gráficas Anexas No. 1 y 2**). Así mismo, es interesante la diversidad de significados que la participación tuvo, pues en el caso de las políticas de DH noción fue propuesta desde la deliberación 100%, mientras que en las de inclusión social sólo el 11% estuvieron formalmente vinculadas a la toma de decisiones o co-gestión y el 56% a la deliberación. Resultan llamativos los presupuestos participativos, las políticas sociales y de prestación de servicios públicos, debido a su fuerte vínculo formal con la co-gestión: 75%, 62,5% y 100% respectivamente (**Ver Tabla Anexa No. 7**).

De acuerdo al rastreo (**Ver Tabla Anexa No.5**), los objetivos propuestos en las acciones estatales estudiadas platearon participación en toma de decisiones y apoyo a la implementación, pero en la praxis la deliberación y la información absorbieron las buenas intenciones. Llamaron la atención, por ejemplo, las políticas de DH, de inclusión social o de servicios públicos debido a que la co-gestión propuesta hizo tránsito a formas más simbólicas, mientras que en los presupuestos participativos y las políticas sociales sólo el 50,0% y el 43,8% en cada caso, lograron mantenerse en el tipo de participación propuesta (**Ver Tabla Anexa No. 8**). Esto resulta particularmente interesante, cuando se observa las fases de la política pública respecto a las formas de participación propuestas y alcanzadas.

En ese sentido, conviene decir que las iniciativas abordadas en la etapa de diagnóstico del fenómeno social se diseñaron, en un 37,5%, para que organizaciones sociales y grupos de ciudadanos apoyaran directamente a las instituciones del Estado en la elaboración de documentos técnicos, el 56,3% plantearon formas participativas más discretas como la deliberación. En el caso de la formulación, el 91,7% de los procesos buscaron, desde el punto de vista formal, vincular a la población en la toma de decisiones y sólo en el 8,3% la posibilidad de deliberar sobre las posibles acciones del Estado. Similar situación se presentó en la implementación de políticas, pues en el 33,3% de los casos se sugirió la co-gestión entre ciudadanos y Estado, mientras que en la deliberación se concentró el 66,7% de las iniciativas. En la evaluación, se advierte el fuerte énfasis en la información a los ciudadanos con el 60,0% de los casos y, en menor medida, el control social a la gestión con el 40% (Trabajo fuentes documentales 1980-

2012 y agregados). La ausencia de la co-gestión en esta fase puede explicarse, por la necesidad establecer sólo la eficiencia, la eficacia y la efectividad de las políticas.

Tabla No. 3
Fase de la política y formas de participación propuestas en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012

Fase de la política	Cogestión.	Control social.	Deliberación.	Información.	Total
Diagnóstico	37,5%	6,3%	56,3%	0,0%	100,0%
Formulación	91,7%	0,0%	8,3%	0,0%	100,0%
Implementación.	33,3%	0,0%	66,7%	0,0%	100,0%
Evaluación	0,0%	40,0%	0,0%	60,0%	100,0%

Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Al contrastar la información expuesta con las formas de participación alcanzadas (Trabajo fuentes documentales 1980-2012 y agregados), resalta, en la fase de diagnóstico, que mientras la deliberación se mantuvo en el 56,3% de los procesos, la co-gestión transitó hacia otras formas como la información (18,8%). La formulación de políticas no escapó a este fenómeno, pues del 91,7% de las experiencias propuestas bajo formas de toma de decisiones, sólo el 58,3% logró mantenerse, mientras que la deliberación pasó del 8,3% al 25,0% y categorías no contempladas como la información concentraron el 16,6% de las iniciativas. Aunque se puede deducir que las situaciones descritas son comunes en todas las fases de la política por la convergencia de actores en entornos sociales específicos y, no pocas veces, conflictivos, la idea pierde fuerza cuando se observan los casos de la implementación y la evaluación, pues pareciera que las formas participativas alcanzadas se mantuvieron en la misma proporción en las que fueron propuestas.

Tabla No. 4
Fase de la política y formas de participación alcanzadas en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012

Fase de la política	Cogestión y control social	Control social	Deliberación y control social	Deliberación	Información	Total
Diagnóstico	18,8%	0,0%	6,3%	56,3%	18,8%	100,0%
Formulación	58,3%	0,0%	0,0%	25,0%	16,6%	100,0%
Implementación.	33,3%	0,0%	0,0%	66,7%	0,0%	100,0%
Evaluación	0,0%	40,0%	0,0%	0,0%	60,0%	100,0%

Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

El contraste entre los alcances propuestos en la formulación respecto a los logros obtenidos en el proceso de implementación de políticas y programas sociales participativos, da cuenta de los retos que en la actualidad gobernantes y gobernados deben afrontar para avanzar en la democratización de la gestión pública, la sostenibilidad de las acciones y su legitimidad. Si bien los estados de la región estudiados han dispuesto componentes de co-gestión en buena parte de sus estrategias sociales, también es necesario reconocer que la presencia de variables externas e internas (conductuales, culturales, económicas, políticas y sociales), en algunos casos, han limitado el cumplimiento de los objetivos propuestos. La búsqueda de insumos y herramientas para mejorar la eficacia y eficiencia de este tipo de iniciativas, se refleja en eventos como la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión pública, en 2009 (CLAD, 2009), que contó con la asistencia mandatarios y ministros de países de la región, como Colombia.

En los acuerdos logrados, sobresale la promoción de la participación como un derecho, la intención de fortalecer los ordenamientos jurídicos para garantizar la co-gestión en las diferentes fases de la política pública, la posibilidad de presentar proyectos comunitarios para el desarrollo y promover mayor control social sobre la gestión pública (Capítulo IV, Art. 11 y 35). Esta preocupación no es menor, ya que el 56,0% de las experiencias analizadas, en el presente estudio, se soportaron en acuerdos informales que no generaron obligatoriedad para las administraciones locales. De hecho, sólo el control social contó con un marco normativo sólido que garantizó su ejercicio, mientras que en la toma de decisiones el 54,5% de los casos tuvo alguna regulación, seguida de formas más simbólicas como la información con el 71,4% y deliberación el 14,3%. **(Ver Gráficas Anexas No. 3 y 4 y Tabla Anexa No. 9)**. En la perspectiva de las fases de la política, el 80,0% de los procesos vinculados a evaluación contaron con amparo jurídico, seguida por formulación con el 41,7%, diagnóstico con el 37,5% e implementación con el 33,0% de los casos **(Ver Tabla Anexa No. 10)**. Sin embargo, es importante advertir que la eficiencia y la eficacia de las iniciativas no depende exclusivamente de un marco regulatorio⁶, aunque influye en su continuidad cuando del cambio de gobernantes y directores se trata.

⁶ El trabajo realizado, permite identificar instancias participativas formalmente constituidas en el nivel local, pero que no funcionan. Dicho aspecto se puede evidenciar en experiencias nacionales y de otros países de la región. Ver bibliografía contenida en la Tabla Anexa No.5.

Si bien el análisis precedente incluye las experiencias instaladas en Colombia⁷, es importante destacar los procesos adelantados en las fases de diagnóstico 50,0%, formulación 38,9% e implementación 11,1%. No obstante, del 61,1% de iniciativas en niveles de co-gestión, sólo se concretó en el 27,8%. En cambio, del 39,8% en deliberación, se logró el 66,7% e información que fue una forma no contemplada concentró el 5,6% de los casos (**Ver Tabla Anexa No. 15**). Aunque los datos no permiten establecer las condiciones y el contexto en que se desarrollaron las iniciativas revisadas, es posible que el nivel de materialización haya estado relacionado con el tipo de reglamentación. En ese sentido, es pertinente tener en cuenta que entre los mecanismos de participación ciudadana contemplados por la Ley 134 de 1994, no hay referencia específica a modelos de co-gestión en la formulación e implementación de políticas sociales, la norma más bien posibilita y promueve formas de consulta (consejos territoriales) y control social sobre recursos y acciones ejecutadas por la administración pública.

Dicho aspecto es de especial interés en el análisis, pues permite pensar que la existencia de procesos de participación efectiva en el país, responde a decisiones sectoriales del gobierno nacional y local (Velásquez & González, 2003: 211) o sentencias de la Corte Constitucional que con fundamento en la Carta Política de 1991 (Art. 40, 103 y 207), han buscado garantizar el derecho a la participación en decisiones que afectan a los ciudadanos. Aun cuando la regulación no es suficientemente clara, también resalta la expectativa y el interés de actores políticos y sociales en los procesos de democratización. Esto se refleja en los temas que han sido abordados desde la co-gestión, es decir, provisión de servicios, cultura ciudadana, construcciones públicas y medio ambiente (Velásquez & González, 2003: 326). Las dificultades vinculadas a ese tipo de procesos, como se vio, no son pocas y una reglamentación más consistente constituye un elemento central para su formalización y continuidad en el tiempo, independientemente del gobierno, director o funcionario de turno.

⁷ Casos como el de la Planeación Participativa del resguardo indígena Páez de Toribio, el Sistema Regional de Planeación Participativa en el Magdalena Medio, la Planeación Participativa de organizaciones sociales y comunitarias en Pereira, Dosquebradas y La Virginia, la Planeación Participativa en la Comuna Trece y la Zona Centro Oriental de Medellín, así como el de la Casa de la Juventud en El Tambo Cauca y el Plan y Presupuesto Participativos en Pasto entre otras, demuestran el interés de los gobiernos locales y la sociedad civil en el tema.

4.2. Magnitud del desplazamiento forzado y problemas en atención.

La necesidad de vincular la participación aun fenómeno tan particular como el desplazamiento forzado, fue el resultado de las dificultades enfrentadas por la institucionalidad pública para cumplir con los objetivos propuestos en la política, es decir, proporcionar Atención de Emergencia y lograr la Estabilización Socioeconómica de la población afectada. La responsabilidad, recayó principalmente en Red de Solidaridad Social (hasta 2005, Ley 387 de 1997), Acción Social (hasta 2011, Decreto 2467 de 2005) y Departamento para la Prosperidad Social (en adelante, Decreto 4155 de 2011) ya sea como entidades coordinadoras de las acciones interinstitucionales o ejecutoras directas de los programas. Al igual que con otras instituciones del SNAIPD, la reglamentación de la Política, asignó funciones a los gobiernos locales con el objetivo de implementar y complementar las acciones de la RSS o Acción Social, con recursos propios y del SGP. Sugirió, al mismo tiempo, la necesidad de contar con la participación de organizaciones privadas y de población beneficiaria para lograr integralidad en la atención (ACNUR, 2004: 69).

Sin embargo, las deficiencias en la gestión y la magnitud del fenómeno han configurado un complejo escenario en el que la legitimidad del aparato estatal se ha debilitado, mientras que la presión presupuestal y administrativa para atender a la población ha aumentado. Reflejo de ello, fueron las acciones de tutela interpuestas y los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional para garantizar atención integral. En el caso de Popayán, las dinámicas de conflicto y la continua recepción tuvieron un gran impacto sobre la institucionalidad, ya que en 1997 llegaron 71 personas, mientras que en 2007 la cifra fue de 7.490, lo que representó una tasa de crecimiento de 3486% entre 1997 y 2000, y del 194% entre 2000 y 2007⁸. Este ritmo, explica el consolidado de 37.683 personas objeto de atención estatal a 2007 y 60.092 a 2011⁹ (Acción Social, 2011).

Por tanto, antes del 2005, el papel de la institucionalidad pública se caracterizó por la deficiente coordinación intersectorial, interinstitucional y territorial, lo que significó la sobrecarga de la principal entidad ejecutora de la Política (ACNUR, 2004: 69). La RSS, tuvo importantes

⁸ Aunque los valores superan la escala asignada para el cálculo (100), es importante tener en cuenta que representan el ritmo con el que la población desplazada aumentó en la ciudad. El comportamiento de las tasas, están determinadas por las magnitudes que representan, por ejemplo, entre 1997 y 2000 la recepción en la ciudad pasó de 71 a 2.546 personas.

⁹ El consolidado da cuenta de la población, que de acuerdo a los requisitos, es objeto de atención. La cifra no discrimina entre población atendida y por atender.

dificultades para ejercer el papel que le fue encomendado ante la limitada exigibilidad presupuestal y del cumplimiento de responsabilidades asignadas a entidades territoriales vinculadas en la ejecución de la acción estatal. De ahí, la debilidad para generar informes técnicos, líneas de base o indicadores de gestión e impacto (ACNUR, 2004: 69). A esto se sumó el diseño e implementación de programas y acciones coyunturales, en parte, por la reforma al Estado (iniciada en el 2002) y ajuste al modelo de implementación de la política: reasignación de funciones y competencias a las instituciones intervinientes en el SNAIPD para generar eficacia, eficiencia y efectividad (**Ver Tabla Anexa No. 18**).

Luego del 2005, las deficiencias persistieron, aun cuando gobierno nacional suprimió la RSS y dio origen a Acción Social, en el marco de la modernización institucional, iniciada en este año, e influenciada por la Sentencia de la Corte Constitucional. En ese sentido, hubo problemas de coordinación entre entidades nacionales y locales para desarrollar acciones bajo principios de integralidad, pues en no pocos casos las estrategias de cada institución se desarrollaron de forma aislada y, en otros, la oferta social fue limitada y descontextualizada (Documento CONPES 3616, 2009: 92), con efectos directos sobre la sostenibilidad de las inversiones realizadas para atender a la población.

Reflejo de ello, fueron los obstáculos que los gobiernos locales tuvieron que afrontar para gestionar alianzas público – privadas orientadas a formular, implementar o evaluar planes y programas, construir sistemas de información eficientes y actualizados para la toma de decisiones, y generar consensos conceptuales entre instituciones sobre atención integral a la población (Documento CONPES 3616, 2009: 92). El último aspecto, fue uno de los más complejos, ya que carencias en la delimitación de competencias, responsabilidades y recursos institucionales para la atención, fueron parte de constantes discusiones para establecer los alcances de la acción estatal (Londoño, 2004: 354). Por ejemplo, hubo necesidad de focalizar programas de Atención de Emergencia, pero la notable lentitud de las entidades para llevar a cabo dicho procedimiento a nivel regional y local, además de la ausencia de líneas de base, dificultaron la identificación de población beneficiaria, la delimitación de los objetivos y las metas por cumplir (Documento CONPES 3616, 2009: 79).

En ese sentido, la entidad coordinadora emergente diseñó e incorporó cambios a los estatutos, manuales, procedimientos y técnicas de gestión, con el ánimo de mejorar la capacidad de respuesta institucional, pero los tiempos para el registro e identificación de segmentos de poblacionales, objeto de intervención, no fueron óptimos (OIM, 2007: 69), debido a que el proceso de adaptación organizacional requirió la capacitación de funcionarios (en 2005 y parte del 2006), la apropiación y la aplicación progresiva de los nuevos instrumentos de gestión (OIM, 2007: 73). Las evaluaciones sobre desempeño integral realizadas por el DNP (2009) entre 2005 y 2008, identificaron, además, el incumplimiento de Acción Social y las entidades territoriales en la construcción de planes de acción para el fortalecimiento de la infraestructura física y tecnológica, la configuración de sistemas de información, la presentación de indicadores de seguimiento, gestión e impacto y la aplicación de recursos asignados para la implementación de programas de atención efectiva (DNP, 2009: 65-66).

Los elementos descritos y el aumento en el flujo de personas en busca de ayuda¹⁰, generaron un particular escenario donde el diseño institucional (nacional, regional y territorial), lejos de convertirse en un instrumento para reducir la incertidumbre, mejorar la coherencia, eficiencia y eficacia de la acción estatal, produjo traumatismos y demoras al momento de diseñar y ejecutar estrategias para la Atención de Emergencia o tramitar solicitudes de registro (DNP, 2009: 76). Las debilidades en la gestión de información y los contratiempos experimentados por la institucionalidad para actualizar los sistemas de seguimiento y monitoreo, terminaron por debilitar los procesos de planeación y focalización de estrategias (OIM, 2007: 76). La transición hacia nuevos modelos de gestión (NGP) permitió la implementación de programas a través de operadores privados, aunque sin herramientas formales y uniformes para el reporte de información de población atendida (Documento CONPES 3616, 2009: 79). Menos aún, para establecer indicadores de calidad sobre la atención prestada, ya que el único sistema de reporte (RUPD) no logró integrar el número de beneficiarios y el nivel de atención generado desde Acción Social u otras entidades con competencia en la Atención de Emergencia (Documento CONPES 3616, 2009: 79).

¹⁰ Al respecto, es importante señalar que el surgimiento de Acción Social coincidió con la agudización del conflicto armado y una crisis humanitaria que no tuvo precedentes desde 1997. El efecto en Popayán fue evidente, toda vez que en 2005 llegaron 3779 personas desplazadas a la ciudad, en 2006 la cifra fue de 6740, en 2007 aumentó a 7490, mientras que 2008 representó el pico más alto con 8212 personas. Al respecto es posible consultar las cifras del Departamento para la Prosperidad Social, consolidadas a 2011.

No se puede pasar por alto que la capacidad de respuesta en entidades territoriales, también se vio sobrepasada por el desorden administrativo. Sobre este aspecto, conviene decir que los procesos de fortalecimiento administrativo no fueron eficaces en el mejoramiento de recursos propios, necesarios en la cofinanciación estrategias de atención adelantadas desde Acción Social (Documento CONPES 3616, 2009: 65). Ésta marcada debilidad, influyó en el desgaste presupuestal y administrativo de la entidad coordinadora del SNAIPD, pues si bien el Sistema General de Participaciones - SGP ha otorgado recursos para la atención, la magnitud del fenómeno requirió mayor inversión municipal (Funcionaria de Acción Social, 2011). Prueba de ello, fue el discreto desempeño fiscal de la Alcaldía de Popayán, pues indicadores de gasto destinado a inversión y magnitud de la deuda mejoraron, mientras que los relacionados con la dependencia frente a las transferencias, ingresos propios y capacidad de ahorro tuvieron un bajo perfil.

Tabla No. 5
Desempeño fiscal Popayán, 2000-2009

Variable	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
% ingresos corrientes destinados a funcionamiento	109,85	82,96	71,32	39,42	26,87	25,86	60,91	57,08	51,93	58,18
Magnitud de la deuda	34,15	51,30	64,94	32,25	23,79	17,34	10,01	6,60	1,03	0,62
% ingresos que corresponden a transferencias	33,55	32,05	37,89	72,35	69,63	68,49	68,93	65,24	70,07	68,22
% ingresos que corresponden a recursos propios	39,26	48,44	34,89	18,62	21,14	21,73	21,67	23,25	19,92	16,76
% gasto total destinado a inversión	52,23	44,90	57,15	82,14	86,97	90,22	82,56	82,29	86,02	84,92
Capacidad de ahorro	12,12	35,07	-11,19	38,68	59,06	69,60	44,59	49,04	51,51	39,76
Indicador de desempeño Fiscal	56,73	57,75	48,70	56,79	63,16	66,81	62,88	69,93	71,15	63,54
Posición nacional	237	265	919	450	190	103	294	204	152	254
Posición nivel deptal.	9	9	31	10	4	3	9	5	4	6
Critico (<40); Riesgo (≥ 40 y <60); Vulnerable (≥ 60 y <70); Sostenible (≥ 70 y <80); Solvente (≥ 80 y más).										

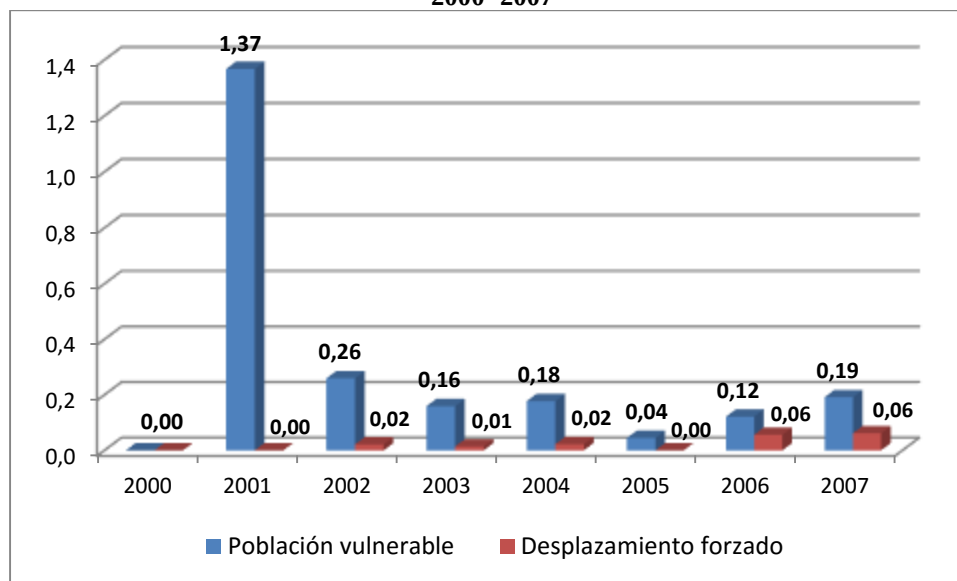
Fuente. Departamento Nacional de Planeación DNP, 2014. Adaptación del autor.

Es interesante observar que entre 2000 y 2003 el desempeño fiscal de la ciudad se mantuvo entre 40 y 60 puntos, lo que significó una administración en Riesgo o con baja capacidad de ahorro, debilidad para garantizar recursos para gastos de funcionamiento, alta dependencia del SGP y una limitada inversión social. Para 2004, 2005, 2006, 2007 y 2009, el municipio mejoró levemente su desempeño, ya que el índice se encontraba entre 60 y 70 puntos, lo que le permitió una gestión de Vulnerable, caracterizada por el riesgo de generar déficit fiscal, insuficiencia de recursos propios, alta dependencia del SGP y serias dificultades para cumplir con los topes de

gasto dispuesto por la Ley 617 del 2000. Sólo en el 2008 logró 71,15 puntos, es decir, entidades Sostenibles o capaces de mantener equilibrio en el balance fiscal para generar recursos, solventar gastos de funcionamiento, generar ahorro y mantener alta inversión (DNP, 2011).

Un análisis más detallado evidencia que si bien el indicador de inversión aumentó progresivamente al pasar del 52,23% en el 2000 al 84,92% en el 2009, el de ingresos propios fluctuó entre el 39,26% y el 16,76% en el mismo lapso, con un tope máximo de 48,44% en el 2001. Esto se explica por el comportamiento de las transferencias de la nación que en lugar de disminuir aumentaron significativamente, pues en el 2000 correspondían al 33,55% de los ingresos totales, mientras que en el 2009 al 68,22% y los años críticos fueron 2003 y 2008 que superaron el 70%. De ahí, la dificultad del municipio para formular e implementar políticas sociales y apoyar la gestión y el esfuerzo fiscal de Acción Social en los procesos de atención. Aunque no es posible decir que el municipio dejó de hacer inversión, en el periodo analizado, los datos expuestos indican que buena parte se hizo con recursos de transferencias de la nación.

Gráfica No. 4
% de inversión en población vulnerables y desplazamiento forzado respecto inversión total, Popayán 2000- 2007



Fuente. Departamento Nacional de Planeación DNP, SICEP, 2009. Adaptación del autor.

En esa perspectiva, resulta interesante observar el bajo peso porcentual de los recursos destinados para atención y bienestar social en la ciudad, teniendo en cuenta que el NBI era de 15,47% en cabecera y 37,29% en resto (DANE, 2005), con una tasa de desempleo del 18,36%, la segunda

más alta del país en 2006 (Banco de la República & DANE, 2008). Así, la inversión en población vulnerable no llegó al 1,4% del total, en todo el periodo, mientras que la de atención al desplazamiento forzado fue más dramática, ya que 2006 y 2007 representaron los años más favorables con 0,06% de la inversión total. En valores absolutos¹¹, corresponde a decir que en 2000, 2001 y 2005 el gobierno local no dispuso de un rubro específico para la atención, entre 2002 y 2004 éste pasó de \$5 a 13 millones y en 2006 y 2007, de \$37 a 63 millones (**Ver Gráfica Anexa No. 11**).

No menos importante, es que en 2010 y 2011 la Alcaldía y el Concejo aprobaron un proyecto que destinaba sólo el 1% de los recursos propios para atender a la población desplazada (Exfuncionaria Acción Social, 2012), lo que refuerza la idea de que la mayor parte de los dineros provinieron de transferencias o a través de entidades centralizadas “...uno va a ver en los municipios que recursos hay y resulta que son unos recursos mínimos los cuales ni siquiera alcanzan para atender la parte de emergencia” (Exfuncionaria Acción Social, 2012). El hecho de que las administraciones municipales del departamento, se hayan ocupado parcialmente de la Atención de Emergencia (Diario El Liberal, 2007), explica las dificultades para satisfacer necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación, educación, empleo y enseres (León & Fernández, 2004: 55) y, a su vez, la carga fiscal y el limitado personal disponible para cumplir con los objetivos de la política (Funcionaria de Acción Social, 2011).

Los aspectos mencionados, caracterizaron a los planes y programas formulados, por su asistencialismo, que al mismo tiempo fue reproducido por la población beneficiaria (Funcionario de la UAO, 2012), en la medida en que estos últimos se acostumbraron a solicitar bienes y servicios de primera mano. Eso no quiere decir que la respuesta haya sido eficiente, pues, en algunos casos, personas que debieron recibir atención en el 2001, tuvieron que esperar cinco años para recibirla parcialmente (Líder organización de población desplazada, 2011) y las acciones de tutela, indispensables para restablecer o garantizar sus derechos, terminaron por convertirse en el motor de contratación de funcionarios y consultores para mejorar la capacidad de respuesta institucional (Exfuncionaria Acción Social, 2012). Conviene señalar, entonces, que la Política estableció un conjunto de estrategias orientadas a la superar de condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada, pero la magnitud del fenómeno, las limitaciones técnicas y

¹¹ Constantes, con año base 2008.

administrativas en la planeación, la desarticulación operativa y los escasos recursos financieros, físicos y humanos aplicados al momento de implementar la Política (DANE-DIRPEN, 2003-2010), terminaron por evidenciar la debilidad de la RSS, Acción Social y la Alcaldía de Popayán para responder efectivamente a las demandas sociales.

Es indispensable advertir, en ese sentido, que los recursos de la entidad coordinadora, debían ser apoyados con contrapartidas de las administraciones locales (Ley 387 de 1997) para lograr acciones integrales, pero en Popayán la participación de la Alcaldía fue esporádica, en parte, por la crisis financiera que padeció desde 2001 (Dirección General de Apoyo Fiscal, 2009). La magnitud de esta situación, se reflejó en el escaso aporte local a los programas de atención, toda vez que la inversión fue, en promedio, de \$1.508 por persona entre 2002 y 2004, y de \$4.325 entre 2006 y 2007, mientras que en 2000, 2001 y 2005 no se ejecutaron recursos propios¹², aun cuando la población afectada aumentaba en la ciudad (**Ver Gráfica No. 3**). Esto, propició mayor presión sobre el presupuesto de la RSS y Acción Social, el incumplimiento en la ejecución de los programas sociales y la entrega parcial de ayudas.

Estas dificultades, resaltadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (2009), el ACNUR (2004), funcionarios, líderes y asociados entrevistados (2011-2013), generaron un escenario en el que los subsidios y beneficios fueron asignados de forma segmentada, lo que en lugar de permitir una atención integral terminó por promover acciones asistencialistas (OIM, 2007: 73). Es decir, programas de Atención Humanitaria con serias dificultades para cumplir con los tiempos dispuestos en la norma y satisfacer las necesidades reales de la población, e iniciativas de Estabilización Socioeconómica alejadas de las dinámicas sociales y económicas de cada región (OIM, 2007). Esta desarticulación entre los sistemas administrativo y social (Salazar, 1999), influyó en el discreto desempeño de la Política en términos de eficiencia y eficacia, lo que a su vez, planteó un contraste entre las reglas formales (Ley y Decretos) diseñadas para materializar los objetivos la estrategia y las reglas informales (comportamientos y conductas institucionales y sociales) asumidas para su implementación (Roth, 2014).

¹² La inversión per cápita, se obtuvo a partir del cruce entre la información fiscal de SICEP – DNP a 2009 y los datos del Departamento para la Prosperidad Social sobre población por recepción en Popayán a 2011. Los valores de ejecutados fueron deflactados para el periodo de estudio con año base 2008.

En ese contexto, la capacidad de las entidades públicas para legitimar el orden, reducir la incertidumbre (Douglass, 2006) y acoplarse a los cambios del entorno para minimizar la entropía (Douglas, 1996: 53) se vio afectada por la dinámica del desplazamiento forzado. El marco regulatorio y el andamiaje administrativo, operaron bajo complejas lógicas que provocaron cierta distancia entre el deber ser y lo efectivamente logrado (OIM, 2007), debido a que las exigencias técnicas de la acción estatal, la carga laboral de los funcionarios, el número de personas por atender y la disponibilidad de recursos para hacerlo, configuraron “*sistemas*” informales de implementación (Revuelta, 2007: 146) para el restablecimiento de derechos. Estas condiciones, difíciles de prever, sugieren importantes retos de diseño estatal, ya que la forma en que se expresan los fenómenos sociales en los escenarios locales no es uniforme en su magnitud.

4.3. Implementación de la política de atención y prevención al desplazamiento forzado: alcances, dificultades y participación comunitaria.

La formulación de la acción pública, estuvo, desde un comienzo, centrada en el Estado, ya que si bien existió, presión internacional para el reconocimiento del problema, fueron funcionarios especializados los encargados de decidir el tipo y la forma de intervención que el Estado debía tener frente al fenómeno. Al mismo tiempo, la implementación mantuvo un enfoque jerárquico tradicional o *Top-Down*, en el que la principal preocupación de las instituciones regionales se refirió al cumplimiento de la Ley 387 de 1997 (ACNUR, 2004), independientemente de la debilidad de las acciones para superar la condición de desplazado. Aunque la forma en que se ejecutó la estrategia fue objeto de numerosas recomendaciones por parte de organismos de cooperación internacional y del Consejo Nacional de Política Económica y Social (ACNUR, 2004), las decisiones gubernamentales se dirigieron, en principio, a corregir problemas presupuestales y de eficiencia interna en el SNAIPD.

De ahí que, la supresión de la RSS y el surgimiento de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional tuvo la intencionalidad de canalizar los recursos del Estado y de cooperación internacional y mejorar el desempeño de la política social, en especial en materia de Atención de Emergencia. Para esto, se diseñó un proceso de modernización institucional que buscó la racionalidad de los recursos, la focalización de las estrategias, el control de procesos y establecer un modelo efectivo de gestión por resultados (OIM, 2007). El andamiaje para afrontar las nuevas funciones y competencias se desarrolló a partir de una coordinación

general en la capital del país, dos coordinaciones subregionales en el Magdalena Medio y Urabá, y finalmente, unidades territoriales en cada ciudad capital (Funcionaria Acción Social, 2011).

Instrumentalizar la Sentencia T-025 de 2004 en el nuevo escenario, implicó la necesidad de contar con la participación de organizaciones de población desplazada para ajustar el proceso de implementación de la política al contexto y las necesidades de los beneficiarios. Aun cuando la acción gubernamental mantuvo una estructura administrativa centralizada, en el ámbito regional y local, los programas de atención, buscaron, al menos formalmente, construirse desde la base social atendiendo a las particularidades del medio (dinámicas del fenómeno, prácticas culturales, capacidad de respuesta institucional). Es decir, las acciones concertadas del Estado se configurarían bajo un enfoque *Bottom-Up* y la participación de la población, a través de mesas locales como mecanismo para alcanzar los objetivos propuestos en la política nacional. Aunque la combinación de dos enfoques de implementación, resulta llamativa, tal vez por advertencias conceptuales pero justificada en la complejidad y riqueza de la realidad local, es importante destacar que su materialización implicaba cambios significativos en los modos de gestión y, a su vez, en las dinámicas administrativas, que dicho sea de paso, resultaban novedosas en la cultura institucional.

Este factor incidió directamente en el cumplimiento de las competencias asignadas y en la formulación de planes y programas participativos. En ese sentido, es posible mencionar, en primer lugar, que el tipo de organización burocrática del Estado restó dinamismo a la motivación de los funcionarios de la institución, lo que se vio reflejado en los trámites y en las demoras para la atención (Líder de organización de población desplazada, 2011). Además, el cumplimiento estricto de los estatutos y reglamentos que cobijaron a la unidad territorial (Funcionaria Acción Social, 2011) permite pensar que, contrario al nuevo discurso, hubo una estructura rígida que restringió la capacidad de gestión desde la ciudad. Ello llevó a alcaldes de la región y algunos funcionarios de la entidad a pensar en la necesidad de mayor autonomía, pero posiblemente el resultado no habría sido el esperado, debido a que si bien existieron directrices nacionales, los servidores en algunos casos las desconocieron y en otros las incumplieron (Exfuncionaria Acción Social, 2012).

Cabe anotar al respecto, que el modelo burocrático dio forma a la acción y funcionamiento de los estados Latinoamericanos durante el Siglo XX, pero fallas ligadas al formalismo normativo, la rigidez organizativa, la debilidad adaptativa a contextos particulares, el inacabado proceso de modernización por su aislamiento, la lentitud de la gestión pública en el área social y la verticalidad y centralización de decisiones, generaron efectos negativos sobre la eficacia de la administración pública y la legitimidad de la acción estatal (CLAD, 2010: 4-6). Estos aspectos demuestran el distanciamiento frente a la organización burocrática en la versión clásica de Weber, donde la dominación racional-legal constituye el fundamento de la instrumentalización de las decisiones políticas (Weber, 2002: 707). En contraste al estadio ideal, el aparato administrativo se enfrentó a complejos escenarios con cambios, sociales, económicos e institucionales que limitaron su funcionalidad (Revuelta, 2007: 140).

En el caso del desplazamiento forzado, la institucionalidad adoptó procedimientos propios de la NGP, entre los que se destacan la gestión por resultados y la desconcentración de acciones mediante la contratación a terceros (fundaciones, ONG y empresas privadas) (Documento CONPES 3616, 2009). Sin embargo, la tradición del modelo burocrático prevaleció en las entidades coordinadoras a través de estructuras, manuales y directrices rígidas y centralizadas, que limitaron la capacidad de adaptar los modos de gestión a situaciones y contextos particulares (DANE-DIRPEN, 2003-2010). La posibilidad de emprender procedimientos para mejorar los tiempos de ejecución o potenciar el logro de objetivos, constituye un principio de los nuevos modelos de gestión, que se contraponen al andamiaje tradicional del Estado (O'Donnell, 2008). La organización de la RSS y Acción Social, ejemplifican el control de funciones y la verticalidad de las decisiones, debido a que hubo un proceso de modernización institucional, pero el mismo no se apartó de una coordinación general en la capital del país, dos coordinaciones subregionales y finalmente, unidades territoriales en cada ciudad capital (Funcionaria Acción Social, 2011).

En segundo lugar, es necesario advertir que la institución contó con una limitada planta de personal (6 en temas de desplazamiento para el Cauca) respecto al número de personas objeto de atención, lo que explica la cantidad de derechos de petición interpuestos por demoras en atención (Funcionaria Acción Social, 2011) y, por tanto, el desgaste de los servidores. Así mismo, las contrataciones no fueron acordes con las necesidades de la unidad territorial, las funciones y las necesidades específicas de la región (Líder de organización de población desplazada, 2011). Resalta, por ejemplo, la poca experiencia de algunos funcionarios en el manejo de sistemas de

información a cargo de la institución y la deficiente capacitación de los mismos para el desempeño de funciones, lo que aumentó la cantidad de trabajo para otros de mayor experiencia. Esto derivó, en la necesidad de vinculaciones adicionales y temporales de personas con el perfil adecuado para orientar eficientemente la ayuda dispuesta en la ley (Exfuncionaria Acción Social, 2012).

Se debe tener en cuenta que la implementación de una política, con lineamientos participativos, requiere procesos de reestructuración institucional que posibiliten el equilibrio entre los recursos físicos, tecnológicos financieros y humanos, pues operan como subsistemas que deben mantener funcionalidad para cumplimiento óptimo de competencias, responsabilidades y procesos propios de esta fase en la política. En no pocos casos, se ha entendido que la infraestructura y la tecnología bastan para cumplir con la misión institucional, aun cuando el número de funcionarios tienda a disminuir. Sin embargo, los recursos pasan desapercibidos cuando la planta de personal es superada por los requerimientos técnicos o por la magnitud del fenómeno social que se intenta contrarrestar (Oszlak, 1994: 19). Estos aspectos, típicos en procesos de reforma estatal y de diseño institucional, repercuten directamente en la eficiencia y eficacia de la política, en la creciente brecha entre los objetivos propuestos y los resultados obtenidos. Prueba de ello, fueron las limitaciones de los procesos de reestructuración y ajuste evidenciadas por el DANE - DIRPEN en la evaluación sobre el desempeño de la RSS y Acción Social.

Tabla No. 6
Promedio evaluación de desempeño institucional de la RSS y Acción Social en los procesos de implementación de la política social del Estado y la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado. Nivel central y territorial Cauca, 2003-2010

Ambiente institucional	Red de Solidaridad Social				Acción Social		
	$\bar{X}$ 2003	$\bar{X}$ 2004	$\bar{X}$ 2005	$\bar{X}$ 2007	$\bar{X}$ 2008	$\bar{X}$ 2009	$\bar{X}$ 2010
a. Credibilidad en las políticas	3,97	4,31	3,96	4,32	4,17	4,20	4,20
b. Credibilidad en las reglas	3,58	4,42	3,65	3,90	3,97	3,70	3,70
c. Pertinencia de los recursos	4,07	4,46	3,00	3,51	3,55	4,10	4,00
Desempeño institucional	-	-	-	-	-	-	-
a. Orientación a resultados	3,26	3,67	3,50	3,82	4,28	4,10	4,10
b. Rendición de cuentas	3,80	4,17	4,04	4,19	4,29	4,10	4,10
c. Rendición de cuentas al público	3,37	4,04	4,04	4,19	4,29	4,10	4,10
d. Rendición de cuentas sobre prácticas irregulares	4,24	4,29	4,04	4,19	4,29	4,10	4,00
e. Satisfacción laboral	3,15	3,60	3,76	3,55	3,75	3,90	3,50

Fuente. DANE, DIRPEN, 2014. Adaptación del autor.

En el diagnóstico, es importante señalar que la dimensión ambiente resulta explicativa del desempeño institucional, así como de los procesos de implementación de la política social del Estado (DANE-DIRPEN 2003-2010: 10). En tal perspectiva, es posible observar, en la primera categoría, que la imparcialidad en la toma de decisiones, la ejecución y cumplimiento de directrices externas e internas o credibilidad de los funcionarios en las Políticas en la RSS tuvo la calificación promedio más baja en 2005 con 3,97 puntos (en una escala de 1 a 5), mientras que la más alta en 2004 con 4,31. En el caso de Acción Social la más baja se dio en 2008 con 4,17, frente a la más alta 4,32 puntos en 2007.

Respecto a la credibilidad en las reglas o aplicabilidad de normas en los procesos de contratación de personal (meritocracia), bienes y servicios, llama la atención que la diferencia entre las dos entidades es más prolongada, debido a que la calificación promedio más baja otorgada por funcionarios a la RSS fue 3,58 puntos en 2003, mientras que la más alta 4,42 en 2004. Esta segunda calificación no fue superada en todo el periodo de estudio, pues en Acción Social la evaluación fue más discreta, es decir, una media de 3,70 puntos para 2009 y de 3,90 en 2007. Similar situación se evidenció con la administración de recursos humanos, físicos y financieros, ya que la RSS mantuvo la calificación promedio más alta del periodo: 4,46 en 2004 frente a 4,10 de Acción Social en 2009.

El comportamiento de estos indicadores, logran explicar los limitados cambios en la dimensión de Desempeño Institucional, que si bien mejoran con Acción Social difícilmente pueden asociarse a los procesos de reforma y/o ajuste institucional. Nótese, por ejemplo, que la calificación más alta otorgada por los funcionarios de cada entidad a los procesos de eficiencia y eficacia institucional o modo de gestión orientado a resultados tuvo una media de 3,67 en 2004 y de 4,28 en el 2008. Aunque con una diferencia menor, la percepción sobre rendición de cuentas y las prácticas transparentes presentó un comportamiento similar, ya que el promedio pasó de 4,17 en el 2004 a 4,29 en el 2008, los mejores años de las entidades. No se puede pasar por alto la variable de satisfacción laboral (salario, estabilidad, seguridad social y calidad de vida) como componente estratégico en la funcionalidad de los recursos físicos, financieros y tecnológicos, debido a que la media sólo tuvo un leve aumento al pasar de 3,76 en 2005 a 3,90 en 2009.

Si bien en el análisis precedente se abordaron las puntuaciones promedio más altas para plantear el impacto de los procesos de reforma institucional, no quiere decir que los indicadores se hayan mantenido, de hecho, se presentaron significativos descensos. Lo interesante en el comportamiento, está directamente relacionado con los limitados alcances de los procesos de ajuste, ya que con Acción Social algunos indicadores de ambiente y desempeño institucional mejoraron, pero no lo hicieron al ritmo y con la magnitud que beneficiarios, organizaciones sociales, ONG y, seguramente, el mismo gobierno esperaban. Esto, tal vez explique la persistencia de los problemas en la implementación de la política y, al mismo tiempo, de atención a nivel nacional y local antes descritos.

La anhelada modernización, aunque con buenas intenciones, pareciera no haber tenido en cuenta el contexto social y la cultura institucional para adoptar y maximizar los recursos físicos, humanos y financieros en procesos de implementación de la política. Herramientas para mejorar el desempeño de Acción Social como el Certificado de Gestión de la Calidad ISO 9001 – ICONTEC (2007), fueron percibidas como un factor de incremento en el trabajo, debido a que *“hasta un archivo debe perforarse de acuerdo a las normas de calidad”* (Funcionaria Acción Social, 2011). En este escenario, la participación comunitaria constituyó más una carga que por mandato se intentó materializar (Trabajo de observación 2012-2013) y menos en una herramienta de gestión y legitimación de la acción pública.

Las variables analizadas por DANE (2010), permiten concluir que las principales dificultades en la RSS y Acción Social para materializar la Política de Atención y Prevención, se relacionaron principalmente con riesgos en la selección de personal sin tener en cuenta experiencia, perfil o nivel educativo; contrataciones basadas en vínculos personales, regionales o políticos; déficit de capacitación a funcionarios; limitados estímulos a servidores; insuficiencia de recursos físicos; pasiva supervisión de procesos y ejecución del control interno; ruptura en la comunicación interna; inconformidad con los salarios, el tipo de contratación y los niveles de autonomía. Tales obstáculos, en especial los de personal, no resultan extraños debido a que los procesos de meritocracia son efectivos en cargos que requieren un alto perfil para el desempeño, mientras que aquellos de nivel directivo, intermedio y de baja calificación son objeto de cooptación por parte de actores políticos para pagar favores y mantener capital electoral (Oszlak, 2009: 18), lo que mina cualquier intento de reforma estatal.

Esta situación, no ha sido ajena a los gobiernos locales, cuya responsabilidad en la implementación de la política de Atención y Prevención tiene que ver, como se mencionó, con el desarrollo de acciones complementarias a las ejecutadas por la entidad coordinadora. En el caso de Popayán, llama la atención el intermitente gasto en procesos de gestión: asesorías, asistencia técnica, capacitación de funcionarios, saneamiento fiscal, eficiencia y eficacia (DNP-SICEP, 2009). Esto se sustenta en que la magnitud de inversión en desarrollo institucional pasó del 1,63% de la inversión total en el 2000, al 6,81% en 2002, pero luego cayó drásticamente al 0,49% en 2003. Para 2004 y 2005 se evidenció un aumento considerable, sobretudo en el último año cuando la inversión fue del 7,52%. En contraste, 2006 y 2007 registraron los niveles más bajos con 0,31 y 0,16% respectivamente (**Ver Gráfica Anexa No. 12**).

Además del limitado peso de la inversión, resultan preocupantes las diferencias de un año a otro, al no evidenciar una sólida política para enfrentar deficiencias técnicas y administrativas. Esta situación, y en general el desempeño fiscal, puede verse a la luz de los serios problemas financieros que el municipio ha debido enfrentar, pues al 2001 la ciudad tenía un pasivo de 27.200 millones de pesos (más de dos veces los ingresos propios) y gastos de funcionamiento superiores al 78% de los ingresos corrientes (Diario El Tiempo, 2008), que conllevaron a la aplicación de la Ley 550 de 1999 hasta mediados de 2009. De esta manera, el proceso de implementación también enfrentó deficiencias financieras, técnicas y administrativas, cuya superación era esencial en la inserción de un componente participativo, que dicho sea de paso, requería calidades especiales de la gestión institucional.

Esto da cuenta de los problemas experimentados por RSS, Acción Social y la Alcaldía de Popayán al momento de articular el proceso de formulación con el de implementación de la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento forzado, pues la capacidad de inversión se vio afectada por los escasos recursos disponibles o su subutilización (DNP, 2009: 66) y los dispositivos de monitoreo y seguimiento que, si bien fueron estructurados por las entidades mencionadas, no fueron funcionales al momento de priorizar los gastos requeridos para materializar los objetivos propuestos (ACNUR, 2004: 68). Al respecto, conviene mencionar que la sostenibilidad de la acción estatal en un tiempo y espacio específicos, depende en buena medida de la calidad del proceso de planeación (Auditoría General de la República, 2012: 12), ya que permite reducir la incertidumbre y mejorar los niveles de eficiencia (Ortegón, 2008: 54).

De ahí que, el presupuesto constituye una herramienta de planeación, gestión y seguimiento que permite establecer los recursos físicos, humanos y económicos indispensables para la implementar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos (Ortegón, 2008: 105). Las fases de diseño y ejecución suponen correspondencia, pues si bien hay variables externas que pueden incidir en el éxito o fracaso de la estrategia gubernamental, la estimación rigurosa de los costos de operación y su relación con los resultados esperados, en el tiempo y el espacio, orienta la acción de las organizaciones hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos (Burbano, 2011: 8). Cuando se trata de iniciativas públicas que requieren la participación de varias organizaciones en función de un sistema de atención, como en el desplazamiento forzado, el proceso de presupuestario y, en general, el de planeación representa un complejo dispositivo de coordinación que debe equilibrar los gastos de cada institución con la efectividad esperada en el plan de acción (Ortegón, 2008: 106).

Dicho elemento, hace parte de la “*cadena de valor*” de la política porque objetiva la decisión del Estado, permite su implementación y evaluación (DNP, 2014: 6), a la vez que hace posible los ajustes necesarios para lograr mayor coherencia entre insumos y metas (Burbano, 2011: 17). De esta manera, la planeación resulta efectiva cuando a ella se incorporan instrumentos de seguimiento y evaluación sistemáticos y continuos (DNP, 2014: 7), pero en el caso estudiado constituyó una de las principales debilidades señaladas por el DANE (2010), el CONPES (2009) y el trabajo de campo (entrevistas y fuentes documentales)¹³. Las restricciones presupuestarias, determinantes del desempeño de la acción estatal (Salazar, 1999: 173), tal vez puedan explicar la fluctuación de la inversión local (en atención, participación y desempeño institucional) y los discretos resultados¹⁴, aun cuando los objetivos de la Política y los respectivos programas no se modificaron.

¹³ En este sentido, es pertinente recordar que el Documento CONPES 3616 de 2009 y los informes DANE- DIRPEN (2003-2010) identificaron deficiencias para implementar dispositivos de seguimiento a la Política y sus programas, en parte, por la debilidad institucional (nacional y local) en la gestión documental, el manejo de sistemas de información unificados y en la construcción de bases de datos actualizadas. De hecho, las ejecuciones presupuestales sobre inversión en desplazamiento forzado, participación y modernización institucional fueron facilitadas por el DNP.

¹⁴ Esto se evidencia en las acciones populares interpuestas por la población en situación de desplazamiento forzado y las Sentencias de la Corte Constitucional: T-227 de 1997, SU-1150 de 2002, T-1635 de 2000, T-025 de 2004, C-278 de 2007 y Autos 092 de 2008, 237 de 2008. Consejo de Estado: ACU-573 de 1999.

Lo anteriormente descrito, plantea un claro problema de adaptabilidad institucional a los fenómenos sociales, pues aunque se adelantaron procesos de modernización estatal, afianzados en modelos de administración privada¹⁵, se mantuvieron estructuras rígidas en los procesos de gestión e implementación. No se trata de una apología al modelo NGP, pues en la perspectiva de Vilas (1997) y Ziccardi (2008), la política social, en el escenario del neoliberalismo y bajo nuevos modelos de gestión, se ha orientado a apaciguar focos de tensión social. El argumento se orienta, más bien, a la inconveniencia de implementar procedimientos de gestión privada cuando prevalece un tipo de organización burocrática que se ha caracterizado por su patrimonialismo, lentitud, excesiva reglamentación, centralismo y debilidad en lo social (CLAD, 2010: 4-6). En ese caso, los cambios no son estructurales, más bien decisiones motivadas por la coyuntura de un entorno complejo, en el que se asume la eficiencia como la reducción del gasto público sin tener en cuenta el impacto sobre las realidades concretas que se intentan modificar. Por tanto, no es posible hablar de reestructuración sino de reformismo institucional (Medellín, 1994: 130).

4.4. Mesas locales para atención integral: fortalezas y debilidades.

En el proceso participativo, iniciado en el 2004 con la RSS y concretado con Acción social en 2006 y 2007, resaltaron aspectos positivos como el papel otorgado a las organizaciones de población desplazada en las mesas como actores de cambio social. No menos importante resultó el compromiso de algunos funcionarios de las instituciones participantes frente a la problemática del desplazamiento y la participación de los colectivos en la formulación o reformulación de programas. De la misma manera, la iniciativa generó escenarios de colaboración y concertación entre algunas de las asociaciones participantes, lo que propició la elaboración de un plan de vida, con el objetivo de incidir, de forma eficaz, en la construcción de políticas públicas (Funcionario UAO, 2011).

En cuanto a los aspectos negativos, es posible decir que no existió consenso sobre el concepto de participación, pues aunque a nivel nacional Acción Social la definió como el proceso en el que la población en situación de desplazamiento incide directamente en el restablecimiento de sus derechos mediante el diseño e implementación de la política pública, la formulación de soluciones, la planeación, gestión y ejecución de acciones públicas (Acción Social, 2006), fue

¹⁵ Dicho aspecto se puede observar en los cambios institucionales y administrativos descritos en el Documento CONPES 3616 de 2009 y el diagnóstico de ACNUR (2004) *Balance de la Política de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado en Colombia*.

posible encontrar que para las organizaciones vinculadas al proceso, el concepto estuvo relacionado con el voto sobre las decisiones, mientras que las instituciones la percibieron como un proceso de control social o deliberación como tradicionalmente había sucedido.

Este aspecto denota, por un lado, ausencia de procesos de difusión de las reglas de juego de las cinco mesas y debilidades en la definición del rol de las organizaciones (Funcionario UAO, 2011), aun cuando la regulación y algunas sentencias plantearon las condiciones en las que el proceso participativo se debía desarrollar. Es decir, en cada mesa, las organizaciones debieron tener representantes, no solo con voz, sino con voto en las decisiones. Por otro, la ausencia de acuerdos sobre el significado de la participación en las mesas estuvo ligada a la arraigada creencia de los funcionarios sobre los limitados conocimientos técnicos que los líderes poseían en términos de gestión de programas sociales. Esta subestimación al capital social, resulta característica en los procesos de América Latina y su principal consecuencia ha sido la renuncia a opciones de participación real de las comunidades y, al mismo tiempo, el diseño e implementación de estrategias descontextualizadas, con legitimidad controvertida y un enfoque *Top-Down* (Kliksberg, 1998: 159-160).

Así mismo, es pertinente mencionar que Acción Social implementó la iniciativa de la mano de entidades como la alcaldía de Popayán (a través de la UAO), pero el trabajo de campo y los datos institucionales, sugieren que las responsabilidades de las entidades intervinientes para viabilizar las mesas fueron parcialmente asumidas. En el caso de la formación, por ejemplo, la administración tuvo, entre otras, la obligación de disponer rubros para el desarrollo social o apoyo y promoción de espacios para la co-gestión, capacitación de funcionarios y población en participación y gestión local, asesoría, acompañamiento y asistencia técnica a iniciativas implementadas bajo enfoque participativo (DNP-SICEP, 2009).

No obstante, en 2004 el municipio invirtió un poco más de 141 millones de pesos¹⁶ en desarrollo comunitario para todas las iniciativas de la ciudad, mientras que en 2005 el valor fue de 124 millones, lo que significó una reducción en el gasto del 12,3%. Al 2006, año en el que se materializó la iniciativa, destinó 72 millones aproximadamente para toda la ciudad, es decir una reducción del 42,2% con relación al 2005, y para el 2007 más de 96 millones, lo que se tradujo

¹⁶ valores constantes, año base 2008

en un aumento en la inversión del 34,1% respecto a 2006 (**Ver Gráfica Anexa No. 13**). Dos aspectos resultan importantes. El primero, la limitada atención del gobierno local a la gestión participativa debido a que la inversión no mejoró, de hecho fue la más baja desde el 2000. El segundo, la ausencia de datos oficiales y específicos sobre la inversión en la mesas (talleres o capacitaciones de fortalecimiento), lo que da cuenta de cierto desorden administrativo y/o descoordinación entre las entidades participantes.

Este tipo de situaciones generó y aún genera cierto escepticismo entre quienes fueron parte del proceso o lo han seguido de cerca, al punto de considerar que las entidades no se encontraban y no se encuentran preparadas, desde el punto de vista institucional y presupuestario, para llevar a cabo procesos participativos (Exfuncionaria Acción Social, 2012). Se ha sugerido, inclusive, que el gran alcance fue que por primera vez se pudo contar con la presencia de los líderes de organizaciones (Exfuncionaria Acción Social, 2012). Así mismo, se percibió, de forma contraria a las teorías de capacidad adaptativa, que era el proceso el que debía articularse a los ritmos y trámites institucionales y no a la inversa. Según una funcionaria de Acción Social (2011), aunque se buscó construir procedimientos que se ajustaran a las necesidades de las mesas, resultó complicado debido a que las directrices y estatutos fueron diseñados y controlados desde Bogotá.

Esto permite comprender, por un lado, las demoras en la gestión de insumos y recursos necesarios para materializar la participación y, por otro, la imposición de tiempos y productos a las mesas locales, por parte de la dirección central sin tener en cuenta el tipo de experiencia y su contexto, lo que conllevó a un “*eficienticismo cortoplacista*”, caracterizado por la renuencia a iniciativas prolongadas para evitar altos costos de ejecución (Kliksberg, 1998: 156-157). No se tuvo en cuenta que la iniciativa implicaba un proceso de construcción colectiva de programas sociales en el mediano y largo plazo, cuyos avances muchas veces fueron lentos y sus resultados intangibles en la inmediatez pretendida por la institucionalidad central.

Desde el punto de vista organizacional, también es posible advertir serias discrepancias entre las 10 asociaciones participantes y las 11 (al 2007) que no lo hicieron, debido a la legitimidad de los 5 líderes elegidos para representar a la población (Funcionaria Acción Social, 2011). Aunque, se esperaba renovar cuadros de liderazgo con la elección, para evitar situaciones como esta, los asociados mantuvieron a quienes llevaban mucho tiempo en este rol, lo que no fue bien visto por

los funcionarios y los colectivos que no participaron en la convocatoria. Se percibió un ambiente de favorecimiento a intereses particulares o muy sectorizados que no cobijaban a todos los beneficiarios (Líder organización de población desplazada, 2011).

Dicho aspecto, se trató de atenuar con la conformación de una instancia de control para los representantes, pero fue poco eficaz para generar convocatorias, reuniones e informes para comunicar sobre el estado de las mesas (Trabajo de observación 2012-2013). Hubo situaciones en las que algunos líderes y asociados asistieron a la elección de representantes, pero meses después no volvieron a saber del proceso (Lideresa organización de población desplazada, 2011). Esto, fue caldo de cultivo para el escepticismo de los representados frente a la iniciativa. Los aspectos descritos, por tanto, constituyen sólo el reflejo de una serie de fallas insertas en la institucionalidad, pero también en las organizaciones que hicieron parte activa de la iniciativa, y su análisis separado dan cuenta de causas directas e indirectas de manifestaciones que no fueron tenidas en cuenta o suficientemente trabajadas al momento de asumir la co-gestión.

4.5. Dinámicas institucionales y organizacionales en la construcción de programas participativos en las mesas.

Los factores inhibidores y facilitadores de la participación se entienden en la perspectiva de dinámicas insertas en la institucionalidad y las organizaciones de población desplazada, que a su vez determinaron el discreto desempeño de las mesas para la formulación de programas para la Atención de Emergencia y Estabilización Socioeconómica. Aunque numerosos, se analizan aquellas que sobresalieron en el trabajo de campo y el proceso de triangulación.

4.5.1. La institucionalidad: RSS y Acción Social. Es necesario advertir que algunas de las limitaciones identificadas escaparon a la responsabilidad exclusiva de las entidades objeto de estudio, pues elementos como la disposición de la normatividad y los procesos de modernización, sobrepasaron las competencias y responsabilidades que les fueron asignadas.

4.5.1.1. Atención y participación. La preocupación en atención giró, fundamentalmente, alrededor de los recursos destinados para implementar la Política (Exfuncionario Acción Social, 2012), olvidando ejes transversales como la coordinación, la respuesta institucional y la participación. Esto desencadenó acciones fragmentadas y aisladas entre entidades, procesos inadecuados a las dinámicas del fenómeno e insatisfacción de la población beneficiaria con ayudas que no cubrieron sus necesidades básicas. Si bien los recursos son necesarios, experiencias como las desarrolladas en Brasil (Gómez, 1986: 37) indican que no siempre existe una correlación entre mayores recursos - mayores niveles de eficiencia, eficacia y autosostenibilidad, pues limitados insumos, ejecutados participativamente, han generado mayor impacto en la comunidad. En ese sentido, los acuerdos interinstitucionales, la voluntad política y el aprovechamiento de los medios físicos, financieros, humanos y de capital social son esenciales para la eficiencia, eficacia y legitimidad de la acción estatal.

4.5.1.2. Regulación, participación y política pública. Ha existido una ambigüedad normativa a la hora de vincular la participación a la política pública, como mecanismo para el restablecimiento de los derechos de la población afectada. Se sabe que la participación es un derecho que puede ser ejercido por cualquier ciudadano y que es obligación de los funcionarios y las instituciones garantizarlo (Constitución de 1991 y Ley 134 de 1994), pero se desconoce el ámbito, el nivel y tipo de participación (Velásquez & González, 2003). De ahí, que la Sentencia T-025 intentó dar contenido al concepto, pero el problema subsiguiente fue la limitada capacitación de funcionarios y organizaciones, lo que se manifestó en las diferencias conceptuales entre los actores intervinientes. Un caso especial fue la Defensoría del Pueblo porque la formación a sus servidores fue continua y la concepción sobre la participación más homogénea, aunque eso evidencia acciones aisladas entre las entidades (Trabajo de observación 2012-2013).

Estos problemas de coordinación, ambigüedad y adaptabilidad a nuevos contextos e iniciativas explican, en parte, los conflictos entre funcionarios y líderes sociales (Trabajo de observación 2012-2013) así como la ausencia de un diagnóstico sobre este tipo de experiencias en Colombia y en América Latina con el ánimo de identificar fallas comunes. La legitimidad de los liderazgos, la construcción colectiva de objetivos en las estrategias (Kliksberg, 1998:131-170), la capacitación adaptativa de servidores (Oszlak, 2009:19) y las dimensiones de la participación, por ejemplo, han sido aspectos ampliamente señalados en diferentes experiencias de la región.

4.5.1.3. El saber especializado y el contexto social. No se puede negar la importancia del papel desarrollado por investigadores sociales, funcionarios de la RSS, Acción Social y las ONG en el fortalecimiento organizacional a nivel local, pero en algunas ocasiones los técnicos diseñaron mecanismos o estrategias desde sus propias lógicas que no correspondieron a las expectativas (Líder organización de población desplazada, 2011), intereses, necesidades y entramados culturales de las organizaciones, limitando así su autonomía y el alcance de las reglas internas existentes. Por un lado, la constitución legal de los colectivos como forma de organización, convirtió a las organizaciones en estructuras rígidas, jerarquizadas y poco democráticas, lo que en vez de fortalecerlas, en algunos casos, las debilitó (Trabajo de observación 2012-2013). Por otro, prevalecieron los saberes especializados en temas relacionados como el alcance de los programas a diseñarse, los tipos de ayuda, la forma en que se debía disponer el presupuesto y el nivel de participación que los líderes debían tener en las mesas.

Dicha situación, aunque particular en sus dinámicas, ha sido común en los presupuestos participativos, sobre todo en Brasil, pues la posición de los técnicos se impuso a los saberes de la comunidad en aspectos como las necesidades y las formas de participación, lo que no se alejó de los enfoques verticales o tradicionales de formular e implementar la política pública. Con el tiempo, se comprendió que el rol de los especialistas era fundamental en procesos de co-gestión, pero en la perspectiva de orientador de procesos, respetando la autonomía de los beneficiarios y proporcionando herramientas para tomar decisiones concertadas (Argumedo, 1986: 44).

4.5.1.4. Ajuste y adaptabilidad institucional. Como se observó, después del 2004 la RSS fue reemplazada por Acción Social, debido, en parte, a la limitada respuesta institucional, el creciente problema humanitario y el ultimátum de la Sentencia T-025 de 2004 al gobierno nacional. La nueva entidad, tuvo como objetivo suplir las fallas en atención y estabilización socioeconómica, y para ello se implementó un proceso de ajuste interno. Sin embargo, el incremento en la magnitud del trabajo, el desgaste y el desinterés de los funcionarios prevalecieron (Exfuncionaria Acción Social, 2012), lo que en lugar de generar un escenario propicio para implementar procesos participativos, lo limitó al convertir la co-gestión en una nueva responsabilidad que la entidad regional debía asumir. En consecuencia, la iniciativa, capacidad y compromiso para la acción institucional se vieron diezmados.

La modernización, al igual que en otros países de la región, se entendió como la racionalización del gasto y la reducción de personal calificado pero con sostenimiento de funcionarios menos competentes. Eso demuestra, que los principios de los nuevos modelos de gestión para lograr capacidad, eficiencia, eficacia, efectividad y participación ciudadana se han implementado de manera deficiente (**Ver Tabla No. 6**) y su impacto directo ha sido el regreso al problema inicial que se ha intentado superar: la inoperancia del Estado. La co-gestión, no solo sugiere una discusión en el ámbito de la representación, la delegación o la cohesión social, también desde el impacto de la institucionalización, y sus nuevos valores, sobre la base social. La adaptabilidad funcional de la RSS y Acción Social a las mesas, por lo tanto, habría requerido capacidad para aprender del medio y competencias para administrar el conocimiento técnico y social adquirido (Kliksberg, 1998: 150).

4.5.1.5. Burocratización y centralismo. Este aspecto jugó fue fundamental en el desempeño de la iniciativa, debido a que permeó significativamente los procesos, procedimientos y cultura institucional de la RSS y Acción Social. Aunque fue posible identificar variaciones de una entidad a otra, la gestión de recursos e insumos no fueron coherentes al ritmo, las necesidades y los tiempos de las mesas de Atención de Emergencia (Funcionario UAO, 2011). En ese sentido, resalta que cada dependencia, cargo y función estuvieron sujetos a una serie estatutos, procedimientos y controles nacionales o jerárquicos, que limitaron el campo de acción de las entidades e implicaron trámites engorrosos (Exfuncionaria Acción Social, 2012). Esto, restó dinamismo y funcionalidad a la co-gestión, generando así, desgaste y, a veces, desencanto en funcionarios y organizaciones de población desplazada. Así mismo, el cambio de gobernantes locales, directores de importantes instituciones generó mayores traumatismos, ya que el desconocimiento de la iniciativa, su estado y sus objetivos, influyó en el lento avance y posterior estancamiento.

Estas dificultades, remiten el análisis a dos elementos. El primero, el ámbito y nivel en el que la descentralización se manifiesta, o no, en el plano local y la autonomía que otorga a las instituciones para tomar decisiones coherentes a las particularidades del medio. Ello sugiere, que cambios en la regulación, ajustes organizacionales y la disposición de recursos (Maza, 2010: 57) resultan esenciales para proporcionar mayor capacidad de acción. El segundo, fuertemente vinculado al primero, da cuenta de la presencia formal y, a veces, informal de la tradición burocrática, cuya verticalidad y jerarquización de funciones y procesos resultan contrarias al

dinamismo, horizontalidad y capacidad institucional que proponen los procesos participativos (Kliksberg, 1998: 159). Al respecto, conviene decir que los modos de gestión de Acción social estuvieron mediados más por un proceso de desconcentración, y no tanto de descentralización, de funciones, pero buscaron democratizar la gestión para responder efectivamente a las demandas sociales. Tal ambigüedad, reprodujo una lógica tradicional y jerarquizada de la participación, a la que seguramente estaban acostumbrados los funcionarios.

4.5.2. Organizaciones y dinámicas internas. En la perspectiva de las asociaciones de población desplazada, también fue posible identificar aspectos que afectaron el desarrollo de las mesas de Atención de Emergencia. Aunque pueden parecer más una falla institucional por su vínculo a las debilidades de los procesos de fortalecimiento organizacional, la cohesión, el liderazgo y las prácticas culturales constituyen factores que se manifiestan en el comportamiento colectivo y la representación de sus necesidades.

4.5.2.1. Interés colectivo e individual. La existencia de organizaciones supone que su conformación está determinada por el interés común de quienes las componen, y al mismo tiempo, la continuidad está definida por la eficiencia y eficacia en la realización de dichos intereses (Olson, 1992: 39). Este aspecto, resulta interesante teniendo en cuenta que en muchos casos la decisión individual de involucrarse o no tiene un impacto directo sobre el alcance de la acción colectiva y las relaciones internas de cualquier organización (Tilly, 1991). Si bien los individuos poseen un interés particular en asociarse, debe precisarse que la cohesión al interior del colectivo constituye un factor determinante en el proceso organizativo, que posibilita enfrentar diversos obstáculos externos (López, 2007: 19).

Así, aunque la condición de desprotección constituyó un elemento de convocatoria y posterior participación en las mesas, la diversidad de intereses y necesidades dificultaron la construcción objetivos colectivos y su consecuente materialización. En ello, se resaltan disputas internas, que en algunos casos terminaron con la renuncia del líder o de asociados (Asociada organización población desplazada, 2011), afectando así, la continuidad de la organización. En colectivos cuya composición fue más homogénea en cuanto a lugar de procedencia, prácticas culturales, género o tiempo de vinculación se caracterizaron por poseer un mayor grado de cohesión (Trabajo de observación 2012-2013). Ello creó un escenario confianza y entendimiento en el que fue posible la concertación y la formulación de objetivos más incluyentes (Lideresa organización de

población desplazada, 2011), lo que resultó esencial para la identificación de necesidades concretas en las mesas.

4.5.2.2. Asambleas y convocatorias internas. Las reuniones o asambleas de las asociaciones fueron un factor determinante para socializar los alcances, el estado y las decisiones del proceso participativo. En este sentido, se pudo identificar dos tipos de asambleas, que tuvieron directa relación con el nivel de organización. Por un lado, las ordinarias o de carácter informativo sobre el estado de proyectos desarrollados desde el colectivo o las instituciones, convocadas una o dos veces por bimestre. Por otro, las extraordinarias motivadas por situaciones que afectaron directamente a la asociación y, por consiguiente, requirieron importantes decisiones relacionadas con su continuidad y funcionamiento (Trabajo de observación 2012-2013). Un caso especial fueron las organizaciones que no fueron legalmente constituidas, pues las convocatorias dependieron en gran medida del momento considerado como necesario para informar o tomar decisiones (Lideresa organización de población desplazada, 2011).

Uno de los aspectos que impidieron el desarrollo de reuniones de manera continua, en colectivos legalmente constituidos y en los que no, tuvo que ver con la dispersión u ocupación de un número significativo de sus miembros, ya que asistir representaba disponer de tiempo y recursos económicos suficientes para transportarse, que en muchos casos los asociados no poseían o preferían destinarlos al sustento de sus familias (Trabajo de observación 2012-2013). Para mejorar la participación en las convocatorias, se implementó la multa (con excepciones en casos de fuerza mayor), aunque sumada a los gastos de representación, desembocó en la renuncia de algunos miembros por los altos costos que debían asumir (Lideresa organización de población desplazada, 2011). Ello, generó problemas de legitimidad de las decisiones tomadas por los líderes en las mesas, pues las dificultades para generar presencia de los asociados conllevaron, en no pocos casos, a la toma de decisiones individuales o sin suficiente consenso.

4.5.2.3. Participación interna y toma de decisiones. La participación al interior de las organizaciones estudiadas, así como los procesos de toma de decisión estuvieron, en parte, influidos por la condición de legalidad de los colectivos. Es decir, la constitución con personería jurídica, estatutos y estructura orgánica: presidente, junta directiva y tesorero básicamente. Tal es la situación que se reflejó en temas como la elección de presidentes (Funcionario UAO, 2011), ya que la junta convocó a los miembros de la organización y luego de la deliberación votaron por

los candidatos. Cuando se trataron asuntos diferentes a éste, cualquiera de los miembros pudo sugerir u oponerse para influir la decisión de la plenaria (Líder organización de población desplazada, 2011). En aquellas organizaciones que no contaron con existencia legal¹⁷, se pudo constatar, a través del trabajo observación, formas de participación con mayor grado de informalidad y estructuras menos definidas: líder y secretario, pero más dinámicas, aunque no regulares, en su proceder ante la usencia de requisitos o actas para las decisiones.

Así, la participación se ejerció mediante el voto, la deliberación y, en algunos casos, a través de la vinculación a iniciativas de beneficio común. De ahí que, para una lideresa (2011), la manera en que se tomaron las decisiones hizo *“muy democrática la organización”*. Sin embargo, la forma en la que se estructuraron, presidente y asamblea, en el peor de los casos, sugieren una organización racional y vertical, que tiende a su burocratización (Michels, 1966: 35), lo que llama la atención sobre su funcionalidad para la incorporarse a procesos de co-gestión, que suponen relaciones horizontales. Una muestra de esto, fueron situaciones con fuertes divisiones internas relacionadas con el deficiente manejo que se le dio al disenso, lo que generó el debilitamiento de la organización, el limitado apoyo a los líderes (Asociada organización población desplazada, 2011) y la toma de decisiones vinculadas a intereses particulares (junta directiva o el líder) (Funcionaria de Acción Social, 2011).

4.5.2.4. Los cuadros de liderazgo y su renovación. Los dirigentes de las organizaciones legalmente constituidas fueron elegidos por un periodo de 2 o 4 años, pudiendo ser reelegidos según los resultados obtenidos y los estatutos establecidos. En asociaciones sin personería jurídica, el nivel de formalidad fue menor, ya que las elecciones fueron motivadas por renuncia del líder y los periodos dependieron más de los beneficios colectivos logrados (Trabajo de observación 2012-2013). Indistintamente del tipo de colectivo, la mayoría de los liderazgos recayeron en quienes participaron en la fundación y obtuvieron resultados favorables para la asociación (Lideresa organización de población desplazada, 2011). Este aspecto, limitó las posibilidades de nuevos aspirantes, debido a que la experiencia y el conocimiento necesarios para acceder a la atención, influyeron en la permanencia de viejos dirigentes (Líder organización de población desplazada, 2011).

¹⁷ En esta condición, si bien fueron convocados para la elección de los 5 representantes de mesas, no pudieron postularse o incidir directamente en la iniciativa.

El saber acumulado sobre recursos jurídicos, entidades y funcionarios, fundamentales para llevar a cabo reclamos, peticiones y trámites, tuvo un peso mayor al de los principios democráticos y de existencia legal sobre los que edificaron las asociaciones (Trabajo de observación 2012-2013). Dicha característica, es sumamente compleja para los procesos participativos porque la excesiva permanencia de líderes en una organización tiende a burocratizarla y a generar un tipo de elite y/u oligarquía que privilegia sus intereses¹⁸, es decir, la “*ley de hierro de las organizaciones*” (Michels, 1966). El conocimiento, por tanto, constituye un instrumento de poder que genera permanencia y asegura el status (Michels, 1966: 122). Este factor, parece explicar las deficiencias y el tímido avance que los talleres, orientados a renovar cuadros de liderazgo y mejorar la representatividad, tuvieron sobre la base social (Funcionaria de Acción Social, 2011).

Se pudo constatar, que tal estructura se reprodujo por la convicción generalizada (asociados) de que la dirección se ejerce por un don con el que se nace y con el que muy pocos cuentan, lo que plantea un tipo de legitimidad carismática centrada en el carácter excepcional del líder (Weber, 2002: 225). Pocos miembros consideraron el liderazgo como el fruto de la experiencia y el trabajo (Trabajo de observación 2012-2013). Esta superstición colectiva permite comprender la forma en que se garantiza el orden con dirigencias de largo aliento (Michels, 1966: 104), pues genera cohesión y dependencia hacia quien los representa. Si bien los resultados obtenidos incidieron en la legitimidad, los actores institucionales de las mesas coincidieron en que la monopolización de información y conocimiento, posibilitó la manipulación de la organización y del proceso participativo en favor de intereses que no necesariamente beneficiaban al conjunto de la población desplazada.

4.5.2.5. Respaldo de los asociados hacia el líder o lideresa. Si bien muchos de los testimonios recogidos en el marco de esta investigación apuntan a que los asociados apoyan decididamente a los líderes de su organización, estos últimos no comparten esa opinión. De esta forma, cuando existieron convocatorias para la gestión, trámite y recepción de subsidios, la totalidad de los miembros asistió y apoyó al líder, pero cuando se trató de buscar capacitaciones o programar celebraciones la vinculación de los asociados fue pobre (Líder organización de población

¹⁸ Con mayor razón cuando la figura de líder está ligada a la representación, es decir, poder de decisión sin necesidad de consultar a la asamblea porque su designación se basa en la confianza y, por tanto, en la consecución de beneficios colectivos. Los controles sobre su gestión tienden a ser insuficientes y la probabilidad de abogar por intereses amplias. Ver Bobbio, N. (1995). El futuro de la democracia. En P. Santana, *Las incertidumbres de la democracia* (págs. 20-50). Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

desplazada, 2011). En esa relación costo – beneficio, también es posible dar cuenta de situaciones en las que luego de que los asociados recibieron subsidios de vivienda, la organización se desintegró de manera paulatina, dado que uno de los principales objetivos se había cumplido¹⁹.

En otros casos, la consecución de beneficios llevo a que quienes no asistieron a las reuniones o no trabajaron, reclamaran frente al líder la no inclusión en listas de beneficiarios, generando así, fuertes disputas internas (Trabajo de observación 2012-2013). Esta situación, conocida como la actitud de *Free Rider*, operó bajo la lógica de que la decisión de no aportar trabajo, poseía poca incidencia en el resultado final. Tal aspecto, ha sido explicado desde teorema de la *incosecuencialidad* de Olson (1992: 40), que parte del principio de la parasitación como elemento que debilita la organización social. De hecho, los líderes entrevistados manifestaron que la ausencia de compromiso estuvo relacionado con la percepción de que son los dirigentes quienes deben asumir la mayoría de las obligaciones, ya que para ello los asociados pagan una cuota mensual. Esto supone, que los liderazgos de largo aliento en las mesas fueron, en parte, originados por el incumplimiento de los deberes y el desinterés de los miembros.

4.5.2.6. El rol de la mujer. Entre las organizaciones analizadas resaltó el liderazgo y los avances logrados por las mujeres. Sin embargo también existieron situaciones en las que su papel se minimizó. En el primer caso, las mujeres ganaron un importante espacio de reconocimiento en la dirección de las organizaciones, por los resultados obtenidos en términos de beneficios colectivos, identidad y cohesión social, lo que fortaleció su estructura organizativa y permitió una mayor representatividad en las mesas. De esta manera, funcionarios de diversas instituciones públicas críticos respecto del funcionamiento de las asociaciones en Popayán, destacaron la gestión externa e interna de las lideresas. En cuanto al rol de las mujeres como asociadas, fueron percibidas como indispensables en reuniones decisorias e iniciativas, subrayando su comportamiento propositivo y participativo, en algunos casos más acentuado que en los hombres (Líder organización de población desplazada, 2011).

¹⁹ Es en ese sentido importante tener en cuenta que toda acción colectiva es el resultado de unas oportunidades y unas amenazas específicas de las mismas, que son en últimas el contexto que permite el éxito o fracaso de dicha acción. Ver Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. New York: McGraw-Hill.

En cuanto a la minimización de su rol, es pertinente mencionar que su participación fue entendida a partir del apoyo económico y de trabajo proporcionados en actividades que representaban labores domésticas (Asociada organización población desplazada, 2011). De ahí que, para muchos de los asociados, su participación se consideró indispensable siempre y cuando se tratase de actividades en las que muy pocos hombres aportaban trabajo como sancochos o eventos lúdicos (Líder organización de población desplazada, 2011), lo que da cuenta del arraigado machismo en algunas organizaciones, que, además, se caracterizaron por deficiencias en términos de cohesión, legitimidad, apoyo e identidad.

Así la evidencia empírica expuesta y los argumentos esbozados a lo largo del capítulo, permiten decir que asumir la participación como herramienta de gestión de problemas sociales, plantea importantes retos para el diseño de dispositivos de diagnóstico y seguimiento que permitan advertir situaciones, como las arriba señaladas. En ese sentido, las dinámicas institucionales y organizacionales, llevaron a identificar aspectos que escaparon a la previsión y trabajo de activistas, funcionarios e investigadores en el proceso de fortalecimiento organizacional e instalación de las mesas de Atención de Emergencia. Ese desconocimiento del entorno, en el que se edifican las experiencias, genera importantes obstáculos para consolidar espacios de deliberación y decisión en la formulación e implementación de políticas sociales (Palma, 1999: 21).

Las limitaciones en recursos (físicos, económicos y humanos), el tipo de organización burocrática del Estado (vertical), la inadaptabilidad institucional, el asistencialismo, el desconocimiento de las organizaciones y sus dinámicas (democráticas o no), y la usencia de legislación concreta sobre la participación ciudadana en gestión pública representan solo algunos de los factores que dificultan la formulación e implementación de políticas sociales participativas en Popayán. Sin embargo, también es posible destacar algunos elementos como el interés y reconocimiento formal, que instituciones, como la Corte Constitucional, le han otorgado a la participación como herramienta de inclusión y democratización de las políticas sociales o la valoración positiva que un número importante de líderes, funcionarios y consultores le han dado a los procesos de co-gestión. Claro está, sin dejar de lado el trabajo de ONG y organismos de cooperación internacional, que han insistido, en los últimos años, en la necesidad de revisar las fallas y las virtudes de procesos participativos implementados en el país para generar agendas de intervención local y nacional.

Capítulo V. Consideraciones finales.

Desplazamiento forzado y participación comunitaria en la formulación de los planes de Atención de Emergencia en Popayán 1997-2007

Los hallazgos expuestos en el apartado anterior, dio importantes pistas sobre la situación de algunos procesos participativos en América Latina, en Colombia y, particularmente, en Popayán. Aunque constituyen contextos diferentes e iniciativas particulares, comparten dificultades y fortalezas similares. En ese sentido, el objetivo de este último capítulo es desarrollar algunas apreciaciones sobre los factores que intervinieron, de forma positiva o negativa, en la construcción e implementación de espacios de co-gestión en las mesas locales de Atención de Emergencia. Aunque la posibilidad de dar respuesta a todos los interrogantes que surgen en el tema sobrepasa ampliamente los ámbitos de conocimiento delimitados en el estudio, resulta pertinente arriesgar algunas hipótesis sobre las iniciativas nacionales e internacionales abordadas, pues permiten mayor comprensión de las dinámicas municipales. En todo caso, es necesario advertir que toda investigación es un proceso inacabado, y por consiguiente, su riqueza se remite al surgimiento de nuevas preguntas e hipótesis que guían el avance del conocimiento.

Para lograr una exposición ordenada, sintética y articulada al objetivo propuesto, se ha dispuesto de dos subtítulos. **En el primero**, se plantea el panorama de los casos de participación comunitaria en política pública estudiados en América Latina y Colombia, así como los retos que afrontan o deben afrontar en el mediano plazo. **En el segundo**, se hace referencia específica a las mesas locales de Atención de Emergencia en Popayán, a partir de la respuesta a cada una de las preguntas de investigación que guiaron el estudio. Cabe anotar, que el insumo que genera contenido a la estructura definida, corresponde a los resultados expuestos en el Capítulo IV.

5.1. Consideraciones sobre participación y política social en los casos revisados de América Latina y Colombia.

Con la investigación realizada a partir de algunas experiencias, es posible decir que en la formulación e implementación de la política social es posible y pertinente la participación comunitaria de diversos sectores sociales, lo que tiende a mejorar substancialmente los niveles de eficiencia y eficacia, al tiempo que constituye una importante estrategia de desarrollo para superar o contrarrestar, según la perspectiva, agudos problemas sociales. En ello, inciden las prácticas institucionales que atraviesan las entidades y, al mismo tiempo, las dinámicas internas

de las organizaciones sociales, por lo que su comprensión constituye un elemento central en la instalación de procesos participativos. Se trata, pues, de una construcción gradual, no basta con la decisión de vincular a la sociedad civil en la acción estatal. Requiere un importante trabajo de ajuste con el objetivo de generar ejercicios democráticos sostenibles en el tiempo y mejorar la calidad de vida de los directos beneficiarios. Cuando dichas condiciones se pasan por alto y se manifiestan deficiencias en la planificación y disposición, como se ha visto, en lugar de reconfigurar la relación entre Estado y sociedad civil, la fragmenta.

El reto no es menor, cuando a ello se suman las lógicas del modelo económico, que lejos de lograr el “*efecto derrame*”, tiende a sobrecargar el aparato estatal (sobre todo a nivel local) con agudos problemas sociales originados, precisamente, en las fallas de mercado (Vilas, 1997). En consecuencia, el rol de la ciudadanía y del Estado se reestructura en ámbitos y espacios que buscan satisfacer necesidades básicas, pero atendiendo a principios racionalización del gasto. La existencia de políticas sociales participativas y su rápida expansión en América Latina, demuestra, por un lado, el interés de los gobiernos en legitimar las acciones estatales, democratizar de la gestión pública y mejorar los niveles de eficiencia y eficacia. Por otro, que la forma en que se manifiestan los fenómenos sociales y la creciente dificultad de contrarrestarlos, requiere de una ciudadanía formada y activa para incidir en las decisiones que les atañe (Gómez, 1986).

En esa perspectiva, la investigación pudo identificar avances y dificultades. En el primer caso, las iniciativas analizadas lograron fortalecer organizaciones comunitarias y sus liderazgos, mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas sociales, consolidar espacios de gestión participativa, ampliar canales para el control social, generar cambios en el marco institucional y normativo, y analizar concertadamente el impacto efectivo de la acción estatal (Trabajo fuentes documentales 1980-2012 y agregados). La implementación, en especial, demostró un buen desempeño en términos de participación e impacto de la gestión pública, en una fase, que dicho sea de paso, ha sido de las más complejas al momento de materializar los objetivos por la presencia de intereses, conflictos y ambigüedades (**Ver Tabla Anexa No. 12**). En todo caso, fueron muchas las lecciones que los actores sociales e institucionales apropiaron en el camino, ya que en la mayoría de las experiencias los objetivos iniciales debieron ajustarse a las condiciones del medio para ser alcanzados (**Ver Tabla Anexa No. 11**).

Esto, permite decir que más allá del discurso sobre los beneficios y obstáculos de la participación, hay realidades concretas que permiten pensar en su materialización como formas alternas e innovadoras de gestionar. Los presupuestos participativos en Brasil o los planes CAIF en Uruguay, son algunos ejemplos de impacto directo en la racionalidad de recursos y la respuesta efectiva a demandas sociales. Aquellas iniciativas que no lograron acoplarse a las dinámicas sociales, políticas y económicas fueron, precisamente, las que tuvieron formas más simbólicas de participación, con resultados inesperados e insostenibles presupuestalmente (Trabajo fuentes documentales 1980-2012 y agregados). Se pueden enunciar, en este caso, las experiencias estudiadas en Colombia. Así, las principales dificultades de las políticas sociales con enfoque participativo fueron la burocratización de los procesos, el clientelismo, la limitada capacidad institucional, deficiencias organizativas y de cohesión social, ausencia de soporte normativo para la toma de decisiones, cambio de representantes institucionales, conflicto entre actores intervinientes y crisis de legitimidad (**Ver Tabla Anexa No. 13**).

En todo ello, se destacaron las deficiencias para estructurar normas que amparen los procesos, pues si bien existen extensas legislaciones sobre participación ciudadana, algunas están orientadas a procesos de control social o información. Un caso interesante, fue Ciudad de México debido a que fueron los gobiernos locales del PRD los que iniciaron procesos de ajuste institucional como prerequisite para la democratización de la gestión pública (Alvarez, 2009: 21). Así mismo, el clientelismo y la burocratización emergieron como factores que erosionaron las bases institucionales, democráticas, ciudadanas (Ziccardi, 2008: 20) y, por tanto, generaron discontinuidades significativas en las iniciativas estudiadas. No se puede pasar por alto que el llamado a algunas organizaciones comunitarias y la exclusión de otras, generó conflictos por la prevalencia de intereses más privados, lo que desembocó en el cuestionamiento sobre la legitimidad de los procesos adelantados (Pérez, 2009: 54-59).

Más grave aún, fue el desconocimiento y falta de acuerdos sobre los niveles y alcances de la co-gestión en política pública, ya que luego de invertir importantes recursos para adelantar dichas iniciativas, instituciones y funcionarios asumieron la participación en la perspectiva de la deliberación o el control social, mientras que las organizaciones comunitarias lo vieron desde la toma de decisiones (Ziccardi, 2008: 192). Esto, en parte, fue consecuencia de la persistente visión técnica de funcionarios y profesionales sobre lo que es desarrollo social para el conjunto de ciudadanos, sin tener en cuenta la diversidad cultural y social que marcan las regiones de América

Latina, lo que permitió perspectivas unidimensionales de problemas y realidades sociales que eran multidimensionales (Boira, 2003:326).

Aunque los alcances y las limitaciones expuestas, constituyen rasgos comunes en las experiencias analizadas, se puede particularizar el caso de Colombia por la importancia analítica que tuvo para esta investigación. En ese sentido, se pudo identificar logros en la construcción de espacios participativos de gestión pública, el diagnóstico concertado de la realidad social y el fortalecimiento de las organizaciones sociales (Trabajo fuentes documentales 1980-2012 y agregados). Respecto a las dificultades, la burocratización o implementación de procesos gestionarios bajo lógicas tradicionales, la limitada capacidad institucional, el clientelismo y los conflictos entre actores intervinientes, fueron las de mayor regularidad (**Ver Tabla Anexa No. 17**). Adicionalmente resaltaron tres características. La primera, aunque la mayoría de las iniciativas plantearon la co-gestión, se ampararon en la normatividad existente para el control social, lo que originó una participación más simbólica (Trabajo fuentes documentales 1980-2012 y agregados). Ello obedece a que el país no cuenta con regulación concreta para vincular población al diseño, ejecución o evaluación de la política pública, lo que supone espacios soportados en acuerdos informales (Foro Nacional por Colombia, 2011).

La segunda, es que a diferencia de los demás países estudiados, los factores de violencia y las dinámicas del conflicto afectaron significativamente la participación, pues la posibilidad de vincular líderes sociales a políticas de DH, de tierras y desplazamiento forzado representó, en no pocos casos, amenazas contra su integridad. La tercera, que la oferta institucional hacia este tipo de procesos, en numerosas ocasiones motivada por la voluntad política, no ha podido adaptarse a cada contexto, so pena de incumplir con la norma o los estatutos que rigen las entidades (Trabajo fuentes documentales 1980-2012 y agregados). A veces, los espacios existen pero no funcionan, ya sea por falencias administrativas o por el poco apoyo que las autoridades locales prestan a la participación en política pública (Velásquez & González, 2003: 209-212).

5.2. Popayán y la participación en las mesas locales de Atención de Emergencia

El escenario manifiesto, permite deducir que las mesas no escaparon a este tipo de lógicas. Visto a la luz de la pregunta **¿Qué factores favorecen o dificultan la participación comunitaria de organizaciones de población desplazada en la formulación de programas de Atención de Emergencia dispuestos en la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado?**

En el caso de Popayán entre 1997 y 2007, es posible dilucidar, a partir de los hallazgos logrados en el Capítulo IV, que la institucionalidad a nivel nacional y local no tuvo la capacidad necesaria para adelantar este tipo de procesos, debido a carencias presupuestales, limitaciones en el diseño administrativo, deficiente coordinación, capacitación de funcionarios y ambigüedades normativas. A esto se sumó la existencia de organizaciones que si bien lograron importantes reivindicaciones en el ámbito de la participación, no se encontraban preparadas para asumir el respectivo rol, pues las dinámicas internas que las atravesaron no fueron acordes a un proceso de horizontalidad ante el Estado.

La improvisación y las acciones de choque, entonces, caracterizaron el surgimiento de las mesas locales de Atención de Emergencia y, al mismo tiempo, fueron causa de su estancamiento. Esta idea, que más bien puede asumirse a manera de hipótesis, es posible desarrollarla en tres niveles, correspondientes a los interrogantes subsidiarios (u objetivos específicos) que guiaron la elaboración y estructuración del documento de investigación.

5.2.1. ¿Las dinámicas del conflicto armado y el desplazamiento forzado incidieron en los niveles de atención institucional? La información analizada, sugiere que Acción Social fue superada por la magnitud del fenómeno y por la imposibilidad de exigir el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a otras entidades. Esto se reflejó en el peso presupuestal y administrativo que tuvo que soportar para cumplir, sin mayor éxito, con las directrices nacionales y los objetivos de la política en las mesas. La ausencia de compromiso por parte de administraciones municipales del Departamento para gestionar recursos propios y cumplir con la Atención de Emergencia, los escasos recursos físicos, humanos y económicos de la RSS y, luego, Acción Social (no solventados con el surgimiento de la nueva entidad), además del ritmo de crecimiento de la población afectada en la ciudad (tasas de crecimiento de 3486% entre 1997 y 2000, y del 194% entre 2000 y 2007) explican la profundización de la crisis humanitaria, la

presión institucional y las demoras o entrega parcial de ayudas motivada, en no pocos casos, por las acciones de tutela interpuestas por la población afectada de la ciudad o el país.

El desplazamiento de los decisores políticos frente a la realidad social y económica de las regiones, las prácticas sociales, las dinámicas geopolíticas e institucionales, reprodujo una política centrada en el Estado, cuya ineficacia, evidenciada en las acciones de tutela, se profundizó con una implementación *Top-Down* anclada en la tradición burocrática que preocupó a las instituciones por el cumplimiento de las normas, más que por los resultados o la atención efectiva. De ahí, que la acción estatal se caracterizó por la descoordinación, la lentitud y el asistencialismo. Aunque los principios participativos, se resisten a este tipo de procesos, el trabajo de campo indica que además de adelantarlos, se asignaron responsabilidades (a Acción Social y de forma complementaria al municipio) para aplicar un modelo *Bottom-Up* en la construcción de programas de atención, lo que supuso mayor responsabilidad para una administración local en déficit fiscal (Ley 550) y con serios problemas para hacer inversión en desempeño institucional y desarrollo comunitario (Auditoría General de la República, 2012).

De esta forma, aunque la desarticulación entre los sistemas político, administrativo y social motivó la reforma al SNAIPD (decretos 173 de 1998 y 250 de 2005), la dinámica sobre las que se soportó y materializó en la ciudad, terminaron por agudizar el problema. Si bien se dispuso de un plan de modernización para mejorar la capacidad institucional, la verticalidad de su implementación y la ausencia de una modernidad que sustente dicho cambio (Medellín, 1994: 103) demostró que en lugar de propiciar espacios de atención efectiva y de participación, los limitó al punto de hacerlos inoperantes. Así, mientras las lógicas administrativas hacían transición hacia formas, en teoría más eficientes, las entrevistas y los datos agregados expuestos indican que las prácticas, actitudes, valores e imaginarios sociales y gestionarios se mantuvieron rígidos a cualquier ajuste. La adaptabilidad y la configuración de reglas formales, se presentaron en fuerte tensión al contexto y las limitaciones informales que mediaban la vida cotidiana de funcionarios y ciudadanos (**Ver Tabla No. 6**). Por tanto, los escasos recursos ejecutados para mejorar la gestión estatal, teniendo en cuenta la magnitud del fenómeno, pasaron desapercibidos.

5.2.2. ¿Cuáles fueron los antecedentes organizativos e institucionales que conllevaron a la construcción de espacios de participación comunitaria en la Política de Atención y Prevención al Desplazamiento Forzado y los programas de Atención de Emergencia en Colombia y Popayán? Si bien la Carta Política de 1991 avanzó significativamente en el objetivo de ampliar los canales y las instancias de participación (**Ver Tabla Anexa No. 3**), le dejó a las instituciones del Estado y a la voluntad política de los servidores públicos definir los tipos y niveles de intervención ciudadana (Velásquez & González, 2003: 211). De esta manera, la ausencia de normas claras frente a formas participativas y su institucionalización, conllevó a que cualquier cambio de director o funcionario generara traumatismos y demoras en las mesas locales (Funcionario UAO, 2011). De hecho, la norma que regula la participación ciudadana o Ley 134 de 1994, establece como instancias y mecanismos de participación el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, entre otras, pero no tuvo en cuenta la co-gestión en política pública (Foro Nacional por Colombia, 2011: 2).

En esta perspectiva, el caso de la RSS, Acción Social y de las organizaciones de población desplazada resulta particular porque la participación en la formulación e implementación de programas de atención y estabilización fue amparada por la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004, cuyo origen fue una acción de tutela. Este fallo, no supuso efectividad de la participación, pero la garantizó independientemente de quien, en su momento, fuera el alcalde o el director de Acción Social. Sin embargo, no fue posible llevarlo a buen término, debido a que las instituciones encomendadas para viabilizar estos procesos no estuvieron en condiciones para asumir semejante responsabilidad (**Ver Tablas No. 5 y 6, y Gráficas No. 4 y Anexa No. 13**). El plan del gobierno nacional fue, en su momento, viabilizar el cumplimiento de los objetivos de la Política y la Sentencia a través de una nueva entidad coordinadora (Acción Social en 2005), que lograra corregir problemas técnicos y, al mismo tiempo, canalizar las demandas de participación que las organizaciones locales y nacionales habían realizado al Estado desde 1999, a través de mesas y acciones colectivas de protesta.

Ello implicó la implementación de un nuevo modelo de gestión y la reasignación de competencias (Decreto 250 de 2005). Es decir, en el plano formal, hubo un cambio de perspectiva para formular programas integrales a nivel local y darle cumplimiento de la política nacional, bajo un enfoque diferencial. Esto sugiere que la concepción de la participación comunitaria en políticas sociales, respondió a un proceso reactivo del Estado (Roth, 2003: 28), mediado por las 48 protestas

sociales que demandaron atención entre 1975 y 2001 (Ortega, 2007: 312), la presión de las ONG y de la Corte Constitucional a través de las Sentencias T-227 de 1997, SU-1150 de 2002, T-1635 de 2000, T-025 de 2004, C-278 de 2007 y los subsiguientes Autos 092 de 2008, 237 de 2008. La existencia misma de organizaciones de población desplazada, pareciera un importante indicador de las debilidades gubernamentales para atender el fenómeno del desplazamiento forzado, aun cuando se adoptaron planes para mejorar la gestión y, no menos importante, se suprimieron entidades (RSS y Acción Social) para garantizar capacidad institucional. De hecho, algunos de los líderes sociales consideran que la participación formal en los procesos de decisión, formulación e implementación de programas sociales “...se ha ganado a punta de tutelas” (Líder organización de población desplazada, 2011).

5.2.3. ¿Las dinámicas institucionales y organizativas internas incidieron en el proceso de formulación participativa de planes de Atención de Emergencia en mesas locales? El contexto en el que emergieron las mesas, dan cuenta de un proceso rígido, altamente burocratizado y con reiterados conflictos sobre el rol de cada actor o el significado de la participación y sus alcances. Si bien los arreglos formales, normativos e institucionales, plantearon la incidencia directa de las organizaciones de población desplazada en la formulación e implementación de programas sociales orientados al cumplimiento de la política nacional y mejorar la calidad de vida, es necesario advertir que los resultados concretos fueron deficientes, debido fallas institucionales y dinámicas organizacionales.

La participación requería de racionalidad política (generar gestión a partir de acuerdos) y técnica (recursos, procesos y procedimientos ajustados al contexto) al mismo tiempo (Vargas, 1999: 73), pero la información analizada indica que en lo nacional se planteó una racionalidad política, que generó inconvenientes para la racionalidad técnica en lo local. Reflejo de esto, fueron las tutelas que además de ordenar el restablecimiento de derechos, se convirtieron en motor de modernización: reestructuración de procesos, contratación de funcionarios más competentes, presupuestos más importantes y mayor cofinanciación (Exfuncionaria Acción Social, 2012). Aunque a nivel territorial la participación puede ser funcional, es cierto también que la autonomía y los recursos para implementarla son más limitados (Maza, 2010: 63). En ese sentido, llama la atención, por ejemplo, la significativa fluctuación del gasto local en atención a población desplazada, capacitación de organizaciones y funcionarios en temas participativos (**Ver Gráfica**

No. 4 y Anexas No. 11, 12 y 13) o la ausencia de documentos oficiales²⁰ sobre inversiones, contenidos de las capacitaciones o la forma en que se llevaron a cabo las reuniones de las mesas: decisiones, temas tratados, etc.

Los hallazgos, también ilustraron que los conflictos presentes en las instancias de participación estuvieron motivados por las diferencias que el concepto tuvo para actores sociales e institucionales. Aunque la Sentencia T-025 y los documentos reglamentarios de Acción Social fueron específicos, los desacuerdos permanecieron y los funcionarios optaron por una forma simbólica de información o control social, mientras que las organizaciones la asumieron como la posibilidad de tomar decisiones concertadas para la formulación e implementación. En la perspectiva de los primeros, el trabajo de campo permitió identificar ciertos imaginarios que privilegiaron el saber especializado al momento diseñar programas, mientras que en la de los segundos la participación se justificó en el conocimiento de sus propias necesidades, lo que le otorgó un alto valor al saber social. Esto denota dificultades en las capacitaciones realizadas para conciliar posiciones sobre la forma, el nivel y tipo de participación de las mesas locales de Atención de Emergencia.

Tampoco es posible desconocer que la dificultad de Acción Social para generar obligatoriedad sobre otras entidades con funciones asignadas en la instancia participativa, representó recurrentes limitaciones en el funcionamiento las mesas locales. Resalta, en los documentos institucionales y la entrevistas aplicadas, la limitada inversión realizada por la Alcaldía en desarrollo social y participación comunitaria o capacitación de sus funcionarios, en especial de la UAO, pues en lugar de aumentar el gasto, a partir del 2000 se evidenció una disminución del 42,2% en el 2006 respecto al 2005 y del 34,1% en el 2007 con relación al 2006. Este aspecto reviste de vital importancia si se tiene en cuenta que los dos últimos fueron los años en los que se implementaron las mesas. La inasistencia a las reuniones de deliberación o decisión por parte de líderes y funcionarios y líderes de organizaciones intervinientes constituyen otro aspecto que puede dar pistas sobre las debilidades que la entidad debió afrontar para convocar a los actores sociales e institucionales.

²⁰ En el desarrollo del trabajo de campo, funcionarios de Acción Social y la Alcaldía manifestaron dificultades para generar informes sobre las acciones desarrolladas entre las dos entidades, debido a las diferencias en las competencias, roles y tiempos institucionales.

A las dificultades de las mesas para operar, se sumó la necesidad de avanzar en metas y productos concretos de corto plazo en virtud de los requerimientos de eficiencia y racionalización del gasto dispuestos por la coordinación general, lo que supuso un esfuerzo institucional adicional para resolver situaciones vinculadas a contratiempos, conflictos entre actores e intereses políticos vinculados a los cambios de gobierno local. De acuerdo a los testimonios de funcionarios, líderes y asociados, dicho aspecto limitó la posibilidad de construir acuerdos colectivos, propuestas y programas sociales en el mediano y largo plazo, que dicho sea de paso, constituye un principio básico en la mayoría de iniciativas desarrolladas en América Latina (PNUD, 2004). Al respecto, se pudo constatar que los obstáculos respondieron las condiciones y funcionamiento propio de la institucionalidad y las organizaciones en el contexto particular.

En el primer caso, es pertinente mencionar que Acción Social fue rebasada por la magnitud del fenómeno que intentó contrarrestar aun cuando implementó procesos de modernización y de estandarización de funciones y procedimientos (**Ver Tabla No. 6**), lo que para algunos funcionarios de la entidad coordinadora se reflejó en el aumento de trabajo y no en eficacia o eficiencia. Esto se derivó de un proceso de ajuste o reforma descendente que tuvo inconvenientes para ajustarse al contexto social, político y económico por el cual atravesaba en esa época el Cauca. Las dinámicas de recepción de población, la agudización del conflicto armado, los problemas fiscales del gobierno local y la reestructuración administrativa y operativa de Acción Social, constituyen algunos de los elementos que ayudan a comprender las condiciones en las que fue suprimida la RSS y se instalaron las mesas locales. Las mismas, intentaron adaptarse, sin mayor éxito, a la lógica vertical de implementación, en parte, por la tradición del modelo burocrático presente en la entidad emergente, a través de estructuras, manuales y directrices rígidas y centralizadas. Algunos de los efectos, se evidenciaron en las opiniones de los informantes (Líderes, funcionario y asociados) que relacionaron la instancia de participación con engorrosos trámites y complejos procedimientos que restaron el impulso y dinamismo a la iniciativa.

Las dinámicas organizacionales, por su parte, resultaron complejas a un proceso que implicaba responder a intereses colectivos, pues la renovación de cuadros de liderazgo, el apoyo o acompañamiento constante a los representantes y la toma concertada de decisiones fueron aspectos sobre los cuales la mayoría de las asociaciones no lograron avanzar. La jerarquización, la rigidez, la legitimidad de los actores sociales en las mesas, la relación vertical entre el líder y

la base social, y las deficiencias para entablar mecanismos de participación y comunicación, fueron aspectos que sobresalieron en el proceso de investigación. Si bien la RSS y Acción Social intentaron evitar este tipo de situaciones, es necesario advertir que las capacitaciones no contaron con las herramientas suficientes para abordar los constructos culturales, las lógicas de asociatividad y los imaginarios de los miembros de los colectivos frente a la participación (Funcionario UAO, 2011).

En ese sentido, conviene mencionar que la educación popular ha jugado un papel esencial en experiencias participativas como la de Mejillón Río en Niteroi – Brasil (Goldfrank, 2008), donde la comunidad fue formada a partir del medio y sus concepciones sobre el desarrollo y vida digna. Su nivel de organización, se originó en el arraigo e identidad sobre su territorio y los objetivos colectivos fueron el resultado de los mecanismos de decisión construidos con el acompañamiento y asesoría del gobierno local y algunas ONG. Tal vez, esto pueda dar pistas de las dinámicas organizacionales en Popayán, ya que el proceso de formación fue corto (tres meses aproximadamente) y no contó con un diagnóstico situacional de los colectivos (Exfuncionaria Acción Social, 2012). Sin embargo, el escenario no es desolador como los resultados de las mesas sugieren, toda vez que funcionarios, líderes y asociados concuerdan en que las organizaciones iniciaron la elaboración de un plan de vida, que da cuenta de un proceso identitario y de cohesión que puede ser objeto de fortalecimiento y, por qué no, punto de reinicio en las mesas locales. Eso permitiría abordar objetivos concretos, mayor acompañamiento de la base social y menor autonomía de los representantes a la hora de decidir la dirección de los programas sociales. La participación implica, por lo tanto, ciudadanos, organizaciones y movimientos fuertes, con capacidad para pensar su futuro, su bienestar y para movilizarse políticamente (Subirats, 2008: 318).

La prevalencia de programas de Atención de Emergencia asistencialistas y de organizaciones jerárquicas y rígidas, permite comprender la actual desconfianza entre los actores intervinientes en las mesas locales, con opiniones que apuntan a la disfuncionalidad de este tipo de mecanismos. Aunque esto pueda ser controvertido desde la evidencia empírica, tales percepciones, tal vez, representan el alto costo de una iniciativa que debió contar con mejores mecanismos de diagnóstico y planeación ajustados a las fortalezas y debilidades de los modos de gestión local. Las mesas de Atención de Emergencia, enfrentaron importantes obstáculos para avanzar en objetivos institucionales como la democratización de la administración pública y la eficiencia,

eficacia y efectividad de sus acciones, pues el cumplimiento de normas, sentencias y estatutos, supuso un proceso formalista y poco integrador de población beneficiaria (Vilas, 1997: 934). Es decir, se convocó a la ciudadanía, pero bajo lógicas y condiciones administrativas nacionales y, a veces, locales, propiciando así una burocratización multinivel: instituciones, mesas y asociaciones.

De ahí que, las experiencias implementadas en América Latina constituyen importante insumo para el análisis de oportunidades y debilidades en instituciones y organismos interesados en instalar iniciativas de co-gestión en el ámbito local. En ellas, es posible establecer puntos de referencia para replicar acciones que tiendan a fortalecer la participación o diseñar estrategias para contrarrestar y superar obstáculos. Aunque los procesos revisados responden a contextos, periodos y espacios diferenciados por la forma e intensidad con que se manifestaron los factores facilitadores e inhibidores, es posible advertir similitudes con la mesas de Atención de Emergencia en Popayán. En esta perspectiva, materializar la participación sugiere el análisis de variables no solo institucionales sino culturales, económicas, sociodemográficas y políticas, que no tienen una sola forma de ser referenciadas (Kliksberg, 1998: 165), pero requieren especial atención de quienes intentan abrir la gestión pública a la ciudadanía.

La inexistencia de líneas de base sólidas y de un censo de la población beneficiaria, como se evidenció en el caso estudiado, constituyen dificultades estructurales que dificultan cualquier intento de focalizar la intervención del Estado, racionalizar el gasto, ajustar procesos institucionales, fortalecer los colectivos y de formular, implementar o evaluar participativamente políticas sociales. El principio orientador no puede partir de la espontaneidad de decisiones políticas, sino la capacidad técnica, administrativa y presupuestaria de instituciones con legitimidad suficiente para lograr acuerdos con organizaciones comunitarias, comprometidas (Subirats, 2008: 13) y dispuestas a participar de las decisiones que les atañen.

Por lo tanto, la participación implica la convergencia de diferentes perspectivas analíticas desde las que se pueden dilucidar debilidades y oportunidades en cada contexto. Ello, obedece a que la complejidad de la realidad supera, en no pocos casos, los ámbitos disciplinares desde los que se han intentado abordar diversos fenómenos sociales. En ese sentido, resalta la escasa literatura que vincula la co-gestión al tema de políticas públicas y, menos aún, a sus fases. Avanzar en este aspecto, requiere el aporte del análisis de políticas públicas, la administración pública, el trabajo

social, la sociología y la antropología, entre otros enfoques. No es gratuito que las decisiones orientadas a formular e implementar políticas sociales concertadas con la ciudadanía, vayan a un ritmo más acelerado que el del conocimiento unificado sobre las experiencias sobresalientes o fallidas (Rosener, 1978: 462) y la inexistencia de una metodología, para avanzar en ese propósito, hace más difícil el panorama. Fue este, precisamente, el punto de partida y de llegada de la presente investigación, o sea, aproximarse a una experiencia con numerosas dificultades y contadas fortalezas, pero cuya integralidad aporta en la construcción de conocimiento sobre tema en el país y en América Latina.

Bibliografía

Abella, W. (27 de 10 de 2007). Panorama del desplazamiento en el Cauca. *El Liberal*, pág. www.colombiavirtual.com/elliberal/hoy/regional/index.htm.

Acción Social. (12 de 2011). *Cifras población desplazada*. Recuperado el 03 de 2012, de www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion

Acción Social. (2005). Proceso de apoyo a la mesa de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada PNAIPD. *Memorias del Encuentro Nacional de Organizaciones de Población Desplazada*. Bogotá.

Acción Social. (2006). *Guía para la conformación de las mesas de fortalecimiento a organizaciones de población desplazada*. Bogotá: Acción Social.

Acción Social. (2007). *Acción Social*. Recuperado el 21 de Julio de 2007, de Programas: www.red.gov.co/portal/default.aspx

ACNUR. (2004). *Balance de la Política de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas - ONU.

Alcaldía de Popayán. (2007). *Acta de elección de la representación de asociaciones de desplazados para las mesas de trabajo del comité municipal*. Popayán: Alcaldía de Popayán.

Álvarez, L. (2009). Las contradicciones de la construcción democrática en la Ciudad de México: alcances y limitaciones de la democracia institucional. *Revista Foro Nacional por Colombia*, 20-29.

Argumedo, M. (1986). Elaboración curricular y aprendizaje colectivo en la educación colectiva. En M. A. Jorge Werthein, *Educación y participación*. Brasil: Papirus Livaria.

Asociada organización de población desplazada (09 de 09 de 2011). Participación Comunitaria. (A. Castillo, Entrevistador)

Auditoría General de la República. (2012). *Guía de presupuesto territorial*. Bogotá: Auditoría General de la República.

Banco de la República; DANE. (2008). *Informe de coyuntura económica regional Departamento del Cauca*. Bogotá: Departamento de Documentación; Banco de la República.

Bareiro, L. (2009). *Paridad y evaluación de las cuotas de participación de las mujeres*. Quito: X Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

Barrales, A. (2012). *Experiencia en la política: participación de las personas mayores en la vida política y pública*. México: CEPAL.

Beltrán, M. (2003). La experiencia de Toribío, Cauca. En F. Velásquez, & E. González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (págs. 305-398). Cali: Fundación Corona.

Blandón, L. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Revista de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia*, 147-177.

Bobbio, N. (1995). El futuro de la democracia. En P. Santana, *Las incertidumbres de la democracia* (págs. 20-50). Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Boira, J. (2003). La participación ciudadana y el urbanismo. *Colección Mediterráneo Económico: ciudades, arquitectura y espacio urbano*, 317-332.

Borja, J. (1986). Participación ¿Para qué? *Revista Foro*, 26-32.

Borja, J. (2000). The citizenship question and the challenge of globalization: the European context. *City Review*, 43-52.

Borja, J. (2001). Ciudad y ciudadanía. *Foro*, 30-46.

Bresser, L. C. (1999). Reforma estatal en los noventa: lógica y mecanismos de control. En L. B. Miguel Gandour, *Hacia el rediseño del Estado: análisis institucional, reformas y resultados económicos* (págs. 3-15). Bogotá: Tercer Mundo.

Burbano, J. (2011). *Un enfoque de direccionamiento estratégico, gestión y control de resultados*. Bogotá: McGraw Hill

Canto, M. (2008). Gobernanza y participación en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Revista de Estudios Políticos, Universidad Autónoma de México*, 9-37.

Carta Política de Colombia de 1991.

Casasbuenas, G. (2001). *Colombia: Red de Solidaridad Social para la reducción de la pobreza y la protección social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Castells, M. (1976). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.

CLAD. (1998). *Una nueva gestión para América Latina*. CLAD.

CLAD. (2009). Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública. *XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno*. Portugal.

CLAD. (2010). *Gestión pública iberoamericana para el Siglo XXI*. República Dominicana: CLAD.

Cole, R. (1975). Citizen participation in municipal politics. *American Journal of Political Science*, 761-781.

Comisión de Derechos Humanos ONU. (2008). *Grupos e individuos específicos, éxodos en masa y personas desplazadas*. Organización de las Naciones Unidas.

Consejo de Estado. Sentencia ACU-573 de 1999.

Contraloría General de la Nación. (Abril de 2003). *Contraloría General de la Nación*. Obtenido de [www.contraloriagen.gov.co/institucional _ generales](http://www.contraloriagen.gov.co/institucional_generales)

Contreras, M. J. (2003). Sistema de planeación participativa del Magdalena Medio. En F. Velásquez, & E. González, *¿Qué ha pasado con el participación ciudadana en Colombia* (págs. 300-406). Cali: Fundación Corona.

Corte Constitucional. Auto 092 de 2008.

Corte Constitucional. Auto 237 de 2008.

Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2007.

Corte Constitucional. Sentencia SU-1150 de 2002.

Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

Corte Constitucional. Sentencia T-098 de 2002.

Corte Constitucional. Sentencia T-1635 de 2000.

Corte Constitucional. Sentencia T-227 de 1997.

Cupps, S. (1977). Emerging problems of citizen participation. *Public Administration Review*, 478-487.

DANE. (2005). *Censo de población 2005*. Bogotá: DANE.

DANE-DIRPEN. (2003-2010). *Resultados de desempeño institucional*. Bogotá: DANE.

Decreto 173 de 1998.

Decreto 2467 de 2005.

Decreto 250 de 2005.

Decreto 4155 de 2011.

Defensoría del Pueblo. (2003). *Desplazamiento Forzado en Colombia*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Deng, F. (2001). Respuestas internacionales y nacionales a la difícil situación del desplazamiento interno. *Migraciones Forzadas*, 23-38.

Departamento de la Prosperidad Social. (2012). Asociaciones de población desplazada residentes en Popayán.

Diario El Liberal. (20 de Septiembre de 2007). *El panorama del desplazamiento en el Cauca*. Recuperado el Abril de 2011, de www.colombiavirtual.com/elliberal/hoy/regional/index.htm

Diario El País. (15 de enero de 1999). Desplazados. Cali, Colombia.

Diario El País. (Abril de 2010). *Diario El País*. Recuperado el Mayo de 2011, de www.elpais.com/hoy/nal

- Diario El Tiempo. (30 de Septiembre de 2008). Popayán mató culebra de Ley 550. Bogotá, Colombia.
- Dirección General de Apoyo Fiscal. (2009). *Certificado de acuerdos de reestructuración de pasivos para Popayán*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DNP. (2011). *Informe sobre el desempeño fiscal de los Departamentos y Municipios*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2009). *Evaluación del desempeño integral de los municipios 2005, 2006, 2007 y 2008*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2014). *La calidad de las políticas públicas*. Bogotá: DNP.
- DNP-SICEP. (2009). *Ejecuciones presupuestales Alcaldía de Popayán*. Bogotá: DNP.
- Docente derecho privado (15 de 09 de 2011). Participación y política pública. (A. Castillo, Entrevistador)
- Documento CONPES 2027 de 1997.
- Documento CONPES 2804 de 1995.
- Documento CONPES 3616 de 2009. *Lineamientos para la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento forzado*.
- Douglas, M. (1996). *Como piensan las instituciones*. Madrid: Alianza.
- Douglass, N. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dussel, E. (2006). *20 tesis de política*. México: Siglo Veintiuno.
- Eggertsson, T. (1999). Reforma estatal y teoría política institucional. En L. b. Miguel Gandour, *Análisis institucional, reformas y resultados económicos* (págs. 55-75). Bogotá: Tercer Mundo.
- Escobar, A. (1992). ¿Imagining a post-development era? Critical thought development and social movements. *Social Text*, 20-56.
- Escobar, A. (2004). Desplazamientos, desarrollo y modernidad en el pacífico colombiano. En E. Restrepo, & A. Rojas, *Conflicto e (in)visibilidad, retos en los estudios de gente negra en Colombia* (págs. 60-85). Popayán: Universidad del Cauca.
- Espinoza, V. (2003). *Ciudadanía y participación en las políticas públicas*. Santiago de Chile: Universidad Santiago de Chile.
- Etzioni, A. (1997). *Organizaciones modernas*. México: Limusa.
- Ex funcionario Acción Social (12 de 12 de 2012). Participación comunitaria y Política pública. (A. Castillo, Entrevistador)

Ex funcionaria Acción Social (09 de 02 de 2012). Participación comunitaria y Política Pública. (A. Castillo, Entrevistador)

Fals, O. (1986). El nuevo despertar de los movimientos sociales. *Revista Foro*, 76-83.

Fals, O. (1987). La participación comunitaria: observaciones críticas sobre una política gubernamental. *Foro*, 109-128.

Fals, O. (1990). La participación comunitaria y constituyente. *Foro*, 23-28.

Fals, O. (1996). Las grietas de la democracia: la participación popular en Colombia. *Análisis Político*, 65-72.

Fedosi, L. (1997). *Orcamento participativo: reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre*. Porto Alegre: Fase.

Ferreira, M. (1986). La planificación del desarrollo local como proceso de aprendizaje social. En J. Werthein, & M. Argumedo, *Educación y participación* (págs. 100-140). Brasil: Papirus Livaria.

Foro Nacional por Colombia. (2003). Iniciativa social vs hegemonía política: la planeación participativa en el área metropolitana del centro occidente colombiano. En F. Velásquez, & E. González, *¿Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (págs. 407-412). Cali: Fundación Corona.

Foro Nacional por Colombia. (2011). *Consulta ciudadana para la formulación de una nueva Ley Estatutaria de Participación*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Foucault, M. (1982). *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI.

Funcionaria Acción Social (09 de 08 de 2011). Participación comunitaria y Política Pública. (A. Castillo, Entrevistador)

Funcionario UAO (19 de 07 de 2011). Participación comunitaria y política pública. (A. Castillo, Entrevistador)

Giddens, A. (1998). *Manual de sociología*. Madrid: Alianza.

Golbert, L. (2002). ¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires. En A. Ziccardi, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía* (págs. 260-293). Buenos Aires: CLACSO.

Goldfrank, B. (2008). El reto de los presupuestos participativos. En INDEPAZ, *Gobernabilidad participativa en la construcción de paz: democracia desde las regiones* (págs. 39-41). Bogotá: INDEPAZ.

Gomá, R., & Brugué, J. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.

Gómez, L. (1986). La participación popular en América Latina. En J. Werthein, & M. Argumedo, *Educación y participación* (págs. 100-140). Brasil: Papirus Livaria.

- González, M. (2002). *Nizcor*. Recuperado el Abril de 2011, de Nizcor: www.nizcor.org/informe
- Guerra, C. (1994). Democracia y participación ciudadana: ¿en busca de la equidad o de nuevos recursos? *Revista Mexicana de Sociología*, 191-204.
- Guillen, F. (1990). Instituciones, asociaciones y participación. *Revista Foro*, 33-46.
- HEGOA. (2012). Diccionario de Atención Humanitaria.
- Hernández, G. (2008). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Revista Otras voces*, 3-25.
- Huntington, S. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- ICBF. (2006). Organizaciones de población desplazada. *Diálogos*, 5-37.
- Ilari, S. (2002). La gestión local de la política social: los casos de Quilmes y Florencia Varela. En A. Zicardi, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía* (págs. 377-401). Buenos Aires: CLACSO.
- Jaramillo, A. (2003). La planeación participativa en Medellín, comuna trece. En F. Velásquez, & E. González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (págs. 413-417). Cali: Fundación Corona.
- Jaramillo, A. (2003). La planeación participativa en Medellín, zona centro oriental. En F. Velásquez, & E. González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (págs. 413-417). Cali: Fundación Corona.
- Kalmanovitz, S. (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de Economía Institucional*, 189-212.
- Kliksberg, B. (1998). Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 131-170.
- Kweit, R. (1980). Bureaucratic decision-making: impediments to citizen participation. *Palgrave Macmillan Journals*, 647-666.
- La-Due, R. (1998). Social capital, social networks and political participation. *Political Psychology Review*, 567-584.
- Leal, N. (2008). Experiencia de trabajo territorial: construcción de presupuestos participativos. En A. d. GTZ, *Memorias curso de contexto: descentralización, conflicto, participación y territorial* (págs. 223-233). Bogotá: Agencia de Cooperación Alemana GTZ.
- León, A., & Fernández, E. (2004). *Control Social a los planes, programas y proyectos de la población en situación de desplazamiento*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Ley 134 de 1994.
- Ley 368 de 1997.
- Ley 387 de 1997.

Líder organización de población desplazada (03 de 08 de 2011). Participación comunitaria y política pública. (A. Castillo, Entrevistador)

Lideresa organización de población desplazada (06 de 09 de 2011). Participación comunitaria y política pública. (A. Castillo, Entrevistador)

Londoño, B. (2004). Bogotá, una ciudad receptora de migrantes y desplazados con graves carencias en materia de recursos y de institucionalidad para garantizarle sus derechos. *Estudios Sociojurídicos*, 354-375.

López, A. (2002). La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. *Revista Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, 3-28.

López, N. (2007). Acciones colectivas en Popayán 1982-1985. *Textos y Conferencias*, 5-30.

Marinez, F. (2001). *Ciencia Política: nuevos contextos, nuevos desafíos*. México: Limusa.

Marmolejo, O. (2008). Niteroi, un proyecto de desarrollo para enfrentar la violencia y la exclusión. En INDEPAZ, *Gobernabilidad participativa en la construcción de paz: democracia desde las regiones* (págs. 55-57). Bogotá: INDEPAZ.

Marshall, M. (2004). Citizen participation and the neighborhood context: a new look at the coproduction of local public goods. *Politucal Research Quarterly*, 231-244.

Maza, G. (2010). *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*. Leiden University.

Medellín, P. (1994). La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo. *CLAD Reforma y Democracia*, 1-30.

Médicos Sin Fronteras. (2002). *El desplazamiento forzado en Colombia*. Médicos Sin Fronteras.

Melo, J. (1992). *Predecir el pasado: ensayos de historia de Colombia. Historia de la población y ocupación del territorio colombiano*. Bogotá: Fundación Simón y Lola Guberek.

Melo, J. O. (1991). Algunas consideraciones globales sobre modernidad y modernización. En F. G. Fernando Viviescas, *Colombia: el despertar de la modernidad* (págs. 225-245). Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Meny, I., & Thoenig, J. (2002). El marco conceptual. En U. O. Catalunya, *Planificación y evaluación de políticas de información* (págs. 206-224). Barcelona: Eureka Media.

Merton, R. (1938). Social structure and anomie. *American Sociologican Review*, 37-45.

Michels, R. (1966). *Political parties; a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York: Hearsts International Library Co.

Midaglia, C. (2002). Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables. En A. Ziccardi, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía* (págs. 327-376). Buenos Aires: CLACSO.

Montaña, T. (2008). Participación ciudadana en un país en guerra. En INDEPAZ, *gobernabilidad participativa en la construcción de paz: democracia desde las regiones* (págs. 65-69). Bogotá: INDEPAZ.

Navarro, F. (2005). Políticas públicas y participación de la juventud: caso Nuevo León México. *Revista Red de Investigaciones Políticas*, 1-27.

Niño, J. (1999). Las migraciones forzadas de población por la violencia en Colombia: una historia de éxodos, miedo, terror y pobreza. *Scripta Nova*, 30-42.

O'donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *CLAD Reforma y Democracia*, 7-24.

OACNUDH. (2010). *Políticas públicas y presupuestos en la perspectiva de Derechos Humanos*. México: ONU.

OIM. (2007). La Política Pública de Atención y Prevención al Desplazamiento desde la perspectiva de la población desplazada. En OIM, *El desplazamiento forzado en Colombia, 10 años de la política*. Bogotá: Organización Internacional para las Migraciones, OIM.

Olson, M. (1971). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.

Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Editorial Limusa.

Oquist, P. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos.

ORPAZ. (2007). *Casa de la Juventud, El Tambo Cauca*. Popayán: ORPAZ.

Ortega, H. (2007). Acción Colectiva y desplazamiento forzado: 1995-2004. En D. Ortiz, M. López, & M. Villoria, *Reflexiones y avances investigativos: restablecimiento, reparación y procesos* (págs. 280-350). Manizales: Fundación Universitaria del Área Andina y Red Nacional de Investigación en Desplazamiento Interno Forzado REDIF.

Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Colciencias.

Oszlak, O. (1994). Estado y sociedad: las nuevas fronteras. En B. Kliksberg, *El rediseño del perfil del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

Oszlak, O. (2009). *La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos en los procesos de democratización*. OEA y PNUD.

Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia 1875-1994*. Bogotá: Norma.

Palma, D. (1999). *La participación y la construcción de ciudadanía*. Chile: Universidad de Arte y Ciencias Sociales.

Pardo, R. (2005). Una evaluación de efectividad. Bogotá, Bogotá, Colombia.

- Paredes, H. (2002). Participación ciudadana y gestión pública. En CENCOA, *Formación política y gestión pública*. Cali: Editorial Litocenco.
- Parra, E. (2003). El Estado en Acción: la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas. *Reflexión Política*, 102-112.
- Parra, O. (2003). Plan y presupuesto participativo en Pasto: sistematización de una vivencia. En F. Velásquez, & E. González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (págs. 420-426). Cali: Fundación Corona.
- Pírez, P. (2009). Gobierno Urbano, democracia y participación en ciudad de Buenos Aires. *Revista Foro Nacional por Colombia*, 46-59.
- PNUD. (2004). *Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina*. Bogotá: Programa para las Naciones Unidas, PNUD.
- Quintero, C. (2007). Política pública y participación: visiones alternativas. *Revista Espiral*, 1-8.
- Reilly, C. (1999). El equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil: las ONG para un nuevo consenso de desarrollo. En G. O. Victor Tokman, *Pobreza y desigualdad en América Latina* (págs. 203-246). Buenos Aires: Paidós.
- Restrepo, D. (2008). Límites, usos y estrategias contradictorias de las prácticas participativas en América Latina y Colombia. *Descentralización, conflicto, participación y territorio* (págs. 199-203). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo, J., Chará, W., & Castillo, A. (2013). *Construcción de un modelo de desarrollo rural integral con enfoque territorial para la subregión del Bajo Cauca*. Medellín: Manapaz & PNUD.
- Revuelta, B. (2007). La implementación de las políticas públicas. *Revista Dikaion*, 135-156.
- Rodríguez, A., & Gómez, S. (2007). Organizaciones sociales de personas en situación de desplazamiento; identidad y ciudad. En M. L. Diana Ortiz, *Reflexiones y avances investigativos: restablecimiento, reparación y procesos* (págs. 255-280). Manizales: REDIF.
- Rosener, J. (1978). Citizen participation. Can we measure its effectiveness. *Public Administration Review*, 457-463.
- Roth, A. (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth, A. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Salazar, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Semelser, N. (1989). *Teoría del comportamiento colectivo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. United Kingdom: Oxford University.
- Sharp, E. (2009). Local government, social programs and political participation: a test of policy - theory. *State and Government Review*, 182-192.

- Subirats, J. (2008). Los nuevos retos de los gobiernos locales: participación, convivencia y transformación social. En INDEPAZ, *Gobernabilidad participativa en la construcción de paz* (págs. 13-23). Bogotá: INDEPAZ.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J. (2008). Entrevista a Johan Subirats. En INDEPAZ, *Gobernabilidad participativa en la construcción de paz. Democracia desde las regiones* (págs. 313-318). Bogotá: INDEPAZ.
- Tavares, Á. (2008). Consorcios regionales para enfrentar retos locales. En INDEPAZ, *Gobernabilidad participativa en la construcción de paz: democracia desde las regiones* (págs. 35-37). Bogotá: INDEPAZ.
- Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. New York: McGraw-Hill.
- Tilly, C. (1991). Modelos y realidades de la acción colectiva popular. En F. Aguiar, *Intereses individuales y acción colectiva* (págs. 149-178). Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Touraine, A. (1978). *Introducción a la sociología*. Barcelona: Ariel.
- Van, J., & Van, S. (1970). Citizen participation in social policy: ¿the end of the cycle? *Social Problems Review*, 313-323.
- Vanegas, G., & Jaramillo, D. (2008). *Línea de base Derechos Humanos y gobernabilidad en Cauca y Nariño*. Popayán: Universidad del Cauca, Acción Social, Unión Europea.
- Vanegas, G., Montoya, A., López, N., & Castillo, A. (2008). *Territorio, conflicto y gestión pública*. Popayán: Universidad del Cauca y Agencia de Cooperación Alemana GTZ.
- Varela, E. (2006). Visiones manageriales sobre el funcionariado público. La teoría de la burocracia revisitada. *Pliegos Administrativos y financieros, Facultad Ciencias de la Administración. Universidad del Valle*, 5-80.
- Vargas, A. (1994). *Participación social, planeación y desarrollo regional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, A. (1999). *El Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Velásquez, F. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. *Revista Foro*, 16-25.
- Velásquez, F. (1996). *Ciudad y participación*. Cali: Universidad del Valle.
- Velásquez, F. (2009). La política pública de participación en Bogotá ¿Una tarea imposible? *Revista Foro Nacional Por Colombia*, 77-90.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación en Colombia?* Cali: Fundación Corona.
- Vilas, C. (1997). De ambulancias, bomberos y policías: la política social en el neoliberalismo. *Revista Desarrollo Económico*, 931-952.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (1973). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu.

Weissman, S. (1978). The limits of citizen participation: lessons from San Francisco's model cities program. *The Western Political Quarterly*, 32-47.

Ziccardi, A. (2008). Ciudades y gobiernos: globalización, pobreza y democracia participativa. *Revista Mexicana de Sociología*, 181-196.

Ziccardi, A. (2008). Pobreza y exclusión en las ciudades del Siglo XXI. En A. Ziccardi, *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social - Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del Siglo XXI* (págs. 9-33). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Anexos

Tabla No. 1
Fases de la política pública - *Policy Cycle*

Fase	Definición
Identificación del problema	En este proceso una situación específica es considerada o percibida como problemática por diversas fuerzas políticas, sociales y económicas, que se ven perjudicadas directa o indirectamente, o que tiene algún tipo de interés en su tratamiento, plantean la necesidad de que el Estado haga frente a dicha situación inscribiéndola inicialmente en su <i>agenda setting</i> .
Formulación de la acción pública	Luego de la inscripción del problema específico en la agenda política, es necesario que se inicie una formulación de respuestas, en las que intentan incidir directamente grupos y fuerzas sociales. Para la formulación o planteamiento de soluciones o alternativas a una situación concreta se presentan al menos seis modelos, descritos por Carlos Salazar: a) racional o racionalista; b) incremental o incrementalista; c) elite o elitista; d) grupos, grupista o interaccionista; e) instituciones o institucionalista; f) sistemas o sistémico.
Toma de decisión	Después de analizar la situación concreta que requiere la acción del Estado y de formular alternativas y respuestas, los actores gubernamentales con la competencia respectiva (instituciones y/o funcionarios) analizan y determinan el conjunto de acciones a seguir o por el contrario deciden no intervenir de acuerdo a las posibilidades y la magnitud del problema.
Implementación o ejecución de la acción pública	Esta es tal vez una de las fases más importantes, debido a que el proceso de implementación de la política pública es adelantado por el sistema administrativo, que influye directamente en la relación sociedad y el Estado (decisores). La manera o la forma en que apliquen las directrices nacionales o estatales influyen directamente en la eficacia y la eficiencia de la acción, como también en el impacto de esta en la sociedad. Aquí el sistema administrativo es un mediador entre el Estado y la sociedad civil, entre la formulación y la evaluación de la política pública. Según Andre Roth, existen dos enfoques de implementación básicos que se mencionan a continuación y que por su importancia se profundizan en la siguiente sección. El primero de ellos es el <i>Top-Down</i> , o implementación de tipo jerárquico tradicional; el segundo, el <i>Bottom-Up</i> o implementación desde la base hacia arriba.
Evaluación de la política pública	Esta fase se refiere al análisis del impacto de la acción desarrollada o implementada. Se trata de analizar la pertinencia de la política pública en la situación que se trató de solucionar o de mejorar. El resultado de ello es fundamental en la reformulación o terminación de la política según la conveniencia y la voluntad política. De la misma manera que en las anteriores fases, es posible mencionar tres modelos de evaluación: a) ex ante, o análisis del impacto de la política antes de su implementación; b) concomitante, o análisis constante de impacto durante la implementación y; c) ex post, o análisis del impacto después de ejecutada la acción.

Fuente. ROTH, Andre, Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá, 2003; SALAZAR, Carlos. Las Políticas Públicas. Editorial Universidad Javeriana, Bogotá, 1999. Adaptación del autor.

Tabla No. 2
Enfoques teóricos de la política pública

Enfoques Teóricos.	Postulado
Centrado en la Sociedad	El Estado y sus instituciones, en gran parte, están determinados por la lucha entre diversos grupos sociales para satisfacer demandas sectoriales. De ahí, que el resultado de dicha disputa se concrete en la formulación de políticas públicas presionadas desde la sociedad.
Centrado en el Estado	Aquí el Estado tiende a ser independiente frente a la sociedad. En este caso son los altos funcionarios especializados y los grupos estatales quienes definen las demandas a satisfacer y el momento en el que deciden intervenir en el ámbito social, económico o cultural. Las políticas Públicas no dependen de las presiones ni de las disputas entre los grupos sociales.
Mixto	Como su nombre lo indica, este enfoque mantiene una posición intermedia entre las dos teorías anteriores, o sea no concibe un Estado determinado por la sociedad pero tampoco una sociedad sometida por el Estado. No existe una dependencia del uno hacia el otro sino una interdependencia mediada por factores internos y externos que tienden a definir la política pública, más que una relación vertical, lo que este enfoque propone es una relación horizontal entre estos dos actores, o dicho de otra manera, una interrelación entre estos dos. Al interior de esta teoría mixta es posible establecer tres enfoques teóricos que explican esta interrelación horizontal, y que por tanto se describen brevemente. 1. Enfoque Neocorporativista. La política pública es el resultado de una concertación entre el Estado y sectores de la sociedad o grupos sociales que intentan cambiar su propia realidad. 2. Teoría del Entramado. Consiste en una serie de interrelaciones o interdependencias entre actores públicos o privados (redes) que determinan la formulación, implementación y evaluación de una política pública específica. Dicha especificidad está definida por el grado de interés que los actores expresan en una determinada situación, que podría considerarse problemática. 3. Enfoque Neoinstitucional. Aquí se considera que las instituciones públicas o privadas juegan un papel importante en la interrelación entre el Estado y la sociedad. Esto en la medida en que son las instituciones quienes tienen a su cargo la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas específicas para dar cumplimiento a una más general. De ahí, que resulta importante tener en cuenta las dinámicas internas de las instituciones que tienden a influir en el desarrollo y los resultados de la acción pública con relación a los objetivos propuestos. Por ello, el dilema de este enfoque, en líneas generales, consiste en si las instituciones se deben articular, y de qué forma deben hacerlo, al problema específico y al comportamiento de los actores directamente involucrados o si por el contrario son los actores quienes se deben articularse a las dinámicas institucionales.

Fuente. ROTH, Andre, Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá, 2003. Adaptación del autor.

Tabla No. 3
Normas para la participación de organizaciones de población desplazada

NORMA	ART.	CONTENIDO
Constitución Política de 1991	Art. 40 Num. 5	Todo ciudadano tiene derechos a participar y tener iniciativa en las corporaciones públicas
	Art. 103	Son mecanismos de participación del pueblo: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las avocaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas, con el objetivo de que constituyan mecanismos de participación democrática en diferentes instancias de concertación, control y vigilancia de la gestión pública
	Art. 270	La ley organizará las formas y sistemas de participación ciudadana, que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados
Ley 134 de 1994	Art.99	La participación en la gestión administrativa se ejercerá por lo particulares y las organizaciones civiles en los términos que señale la Constitución
	Art. 100	Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos.
Ley 387 de 1997	Art. 17 Num. 4	La población en situación de desplazamiento forzado tiene derecho a la organización social y la capacitación. Esto deberá ser garantizado por el Gobierno Nacional
	Art. 30	El Gobierno Nacional brindará las garantías necesarias a las organizaciones de los desplazados y a las Entidades No Gubernamentales que desarrollen acciones en pro de los derechos humanos y de los desplazados internos.
Decreto 173 de 1998	Num.1	Para efectos de la ejecución del PNAIPD, se tendrán como criterios la participación de la comunidad, el tratamiento descentralizado, la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre las entidades del Estado, las ONG y los organismos internacionales.
	Num. 2 – 2.2.7	La participación y organización comunitaria, comprende acciones orientadas a generar procesos de resignificación, reconstrucción o fortalecimiento del tejido social y cultural en torno de la solución de las necesidades básicas. Este componente es fundamental para lograr mejores condiciones de articulación social de la población desplazada en los procesos de atención humanitaria y de reubicación o retorno voluntario.
	Num. 2 – 2.3.13	La capacitación y organización Social, Comprende acciones para la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y civiles de desplazados, con el propósito de estimular la participación y gestión de la comunidad en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos que en el marco de este Plan se lleven a cabo. El Fondo Nacional para Desplazados y la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura cofinanciarán proyectos para la promoción y fortalecimiento de las organizaciones civiles y comunitarias de los desplazados y, en especial, de las mujeres
Sentencia T-025 de 2004	Segundo	Ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada oportunidades para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional e informarles mensualmente de los avances alcanzados.
	Tercero	Comunicar, por medio de la Secretaría General, el estado de cosas inconstitucional al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7º de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población

		desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones ofrecerán oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada. Las decisiones adoptadas serán comunicadas al Consejo Nacional.
Decreto 250 de 2005 (Deroga Decreto 173 de 1998)	Num. 1.2	PNAIPD - Participación y Control Social. La vinculación y activa participación de los desplazados, las organizaciones y asociaciones de población desplazada en la gestión, formulación, desarrollo y seguimiento, es fundamental para el logro de los alcances y propósitos del presente Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada.
	Num. 3.3	PNAIPD - Gestión Social. Destinada a promover procesos colectivos de organización y participación comunitaria que favorezcan el mejoramiento de la calidad de vida, el ejercicio de los derechos y deberes sociales, el bienestar de la comunidad vulnerable y desplazada, la voluntariedad y la corresponsabilidad de la sociedad en general, mediante el compromiso permanente de los actores sociales para actuar de manera concertada y ética. Para lograr este propósito es necesario el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades, la generación de procesos participativos y el reconocimiento de las particularidades y diferencias de la población.
	Num. 5.1.2.2	Gobernabilidad y Fortalecimiento de las Relaciones con la Comunidad. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en especial, la Mesa Nacional de Prevención, realizará acciones de fortalecimiento de la legitimidad del Estado y la generación de confianza entre éste y la comunidad, para lo cual se implementarán las siguientes acciones: fortalecer las instancias de participación entre la comunidad y las instituciones civiles, policiales y militares, con el fin de promover el reconocimiento y generación de confianzas mutuas; apoyar y fomentar el control social, con el propósito de velar por la transparencia la gestión institucional; desarrollar procesos de concertación y construcción colectiva de propuestas de desarrollo social para las regiones, en el marco del respeto a la diferencia y la diversidad; facilitar la participación de la población desplazada en los comités territoriales y en las comisiones de trabajo de los mismos; fomentar y apoyar los procesos de organización social de las comunidades en riesgo, tendientes a propiciar la participación efectiva y cualificada en los diversos escenarios de toma de decisiones y planeación del desarrollo territorial.

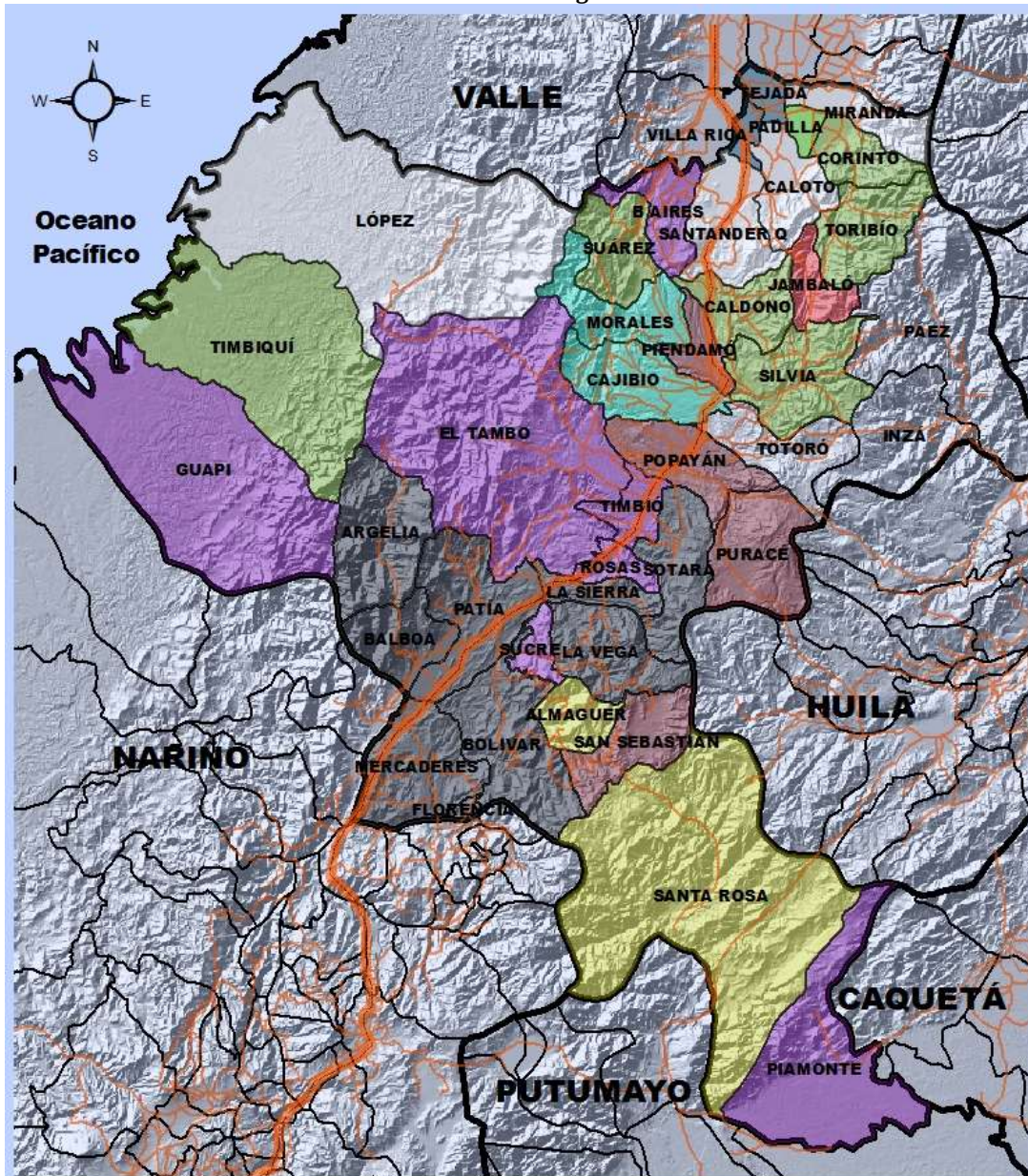
Fuente. Carta Política de 1991, Ley 134 de 1994, Ley 387 de 1997, Decreto 173 de 1998, Sentencia T-025 de 2004 Corte Constitucional, Decreto 250 de 2005. Adaptación del autor.

Tabla No. 4
Organizaciones de población desplazada registradas en Popayán entre 2000 y 2012

1. Afrovides	18. Luchando por la Paz
2. Agrodesca	19. Luz de Esperanza
3. Andas	20. Nueva Floralia
4. Asodesbol	21. Nueva Esperanza
5. Asodesca	22. Nueva Jerusalén
6. Asodestin	23. Nueva Vida
7. Asonoc	24. Nueva Vida 2003
8. Caminos de Esperanza	25. Nuevo Porvenir
9. Colombia Libre	26. Nuevo Putumayo
10. Desplazados de Píamonte	27. Semillas de Vida
11. Desplazados de Timbío	28. Senderos de paz
12. Desplazados Naya	29. Tierradentro
13. Fe y Esperanza	30. Veinte de Enero
14. Fundesplazados	31. Vida y Paz
15. Guapi Asodespasur	32. Villa España
16. Hombres Nuevos	33-Renacer
17. Independientes	-

Fuente. Red de Solidaridad Social 2004, Acción Social 2008, Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada – UAO 2008, Departamento para la Prosperidad Social 2012 y trabajo de campo. Adaptación del autor.

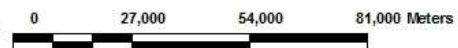
Mapa No. 1
Presencia de actores armados ilegales Cauca 1997-2007



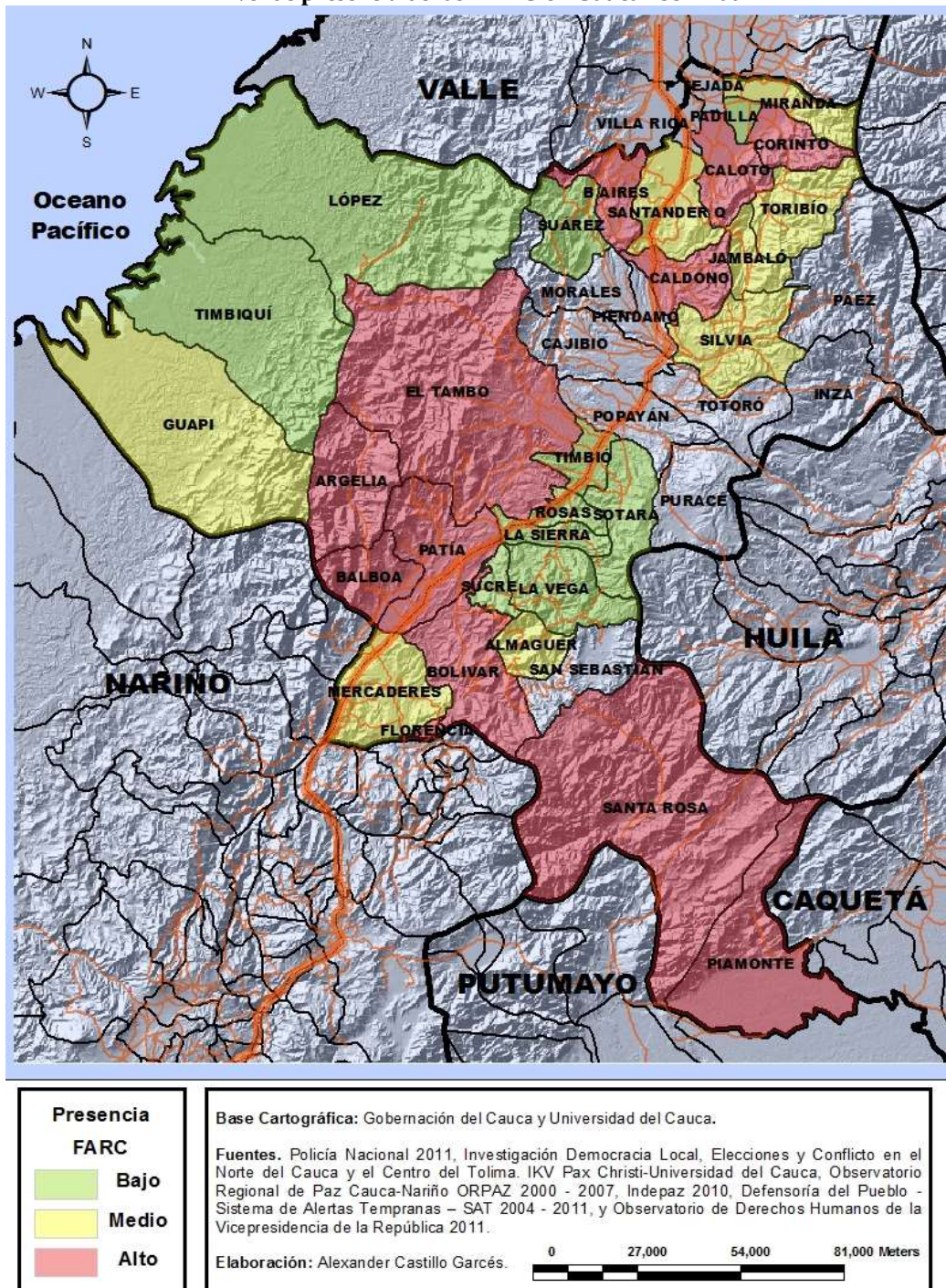
Base Cartográfica: Gobernación del Cauca y Universidad del Cauca.

Fuentes: Policía Nacional 2011, Investigación Democracia Local, Elecciones y Conflicto en el Norte del Cauca y el Centro del Tolima. IKV Pax Christi-Universidad del Cauca, Observatorio Regional de Paz Cauca-Nariño ORPAZ 2000 - 2007, Indepaz 2010, Defensoría del Pueblo - Sistema de Alertas Tempranas - SAT 2004 - 2011, y Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República 2011.

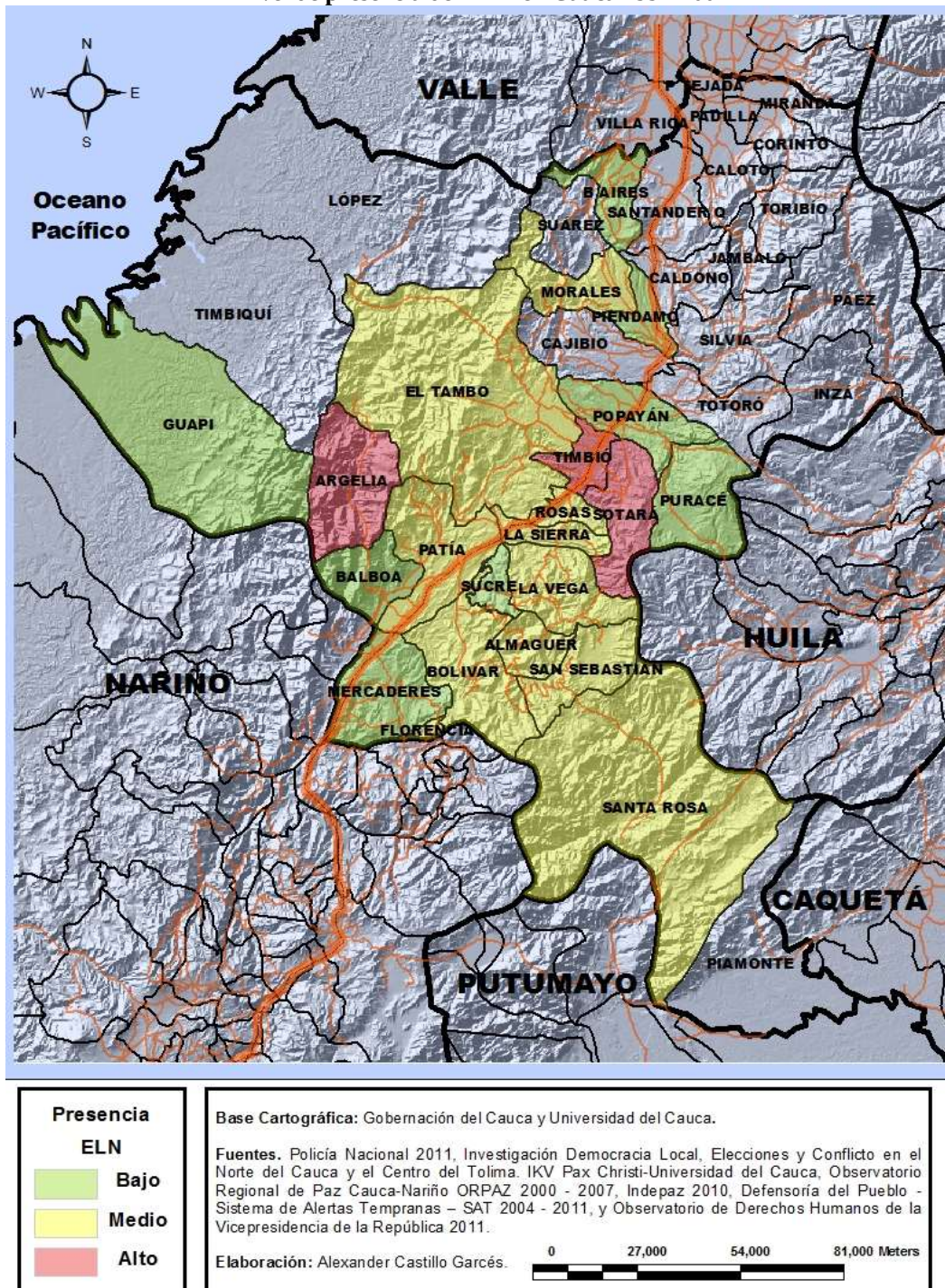
Elaboración: Alexander Castillo Garcés.



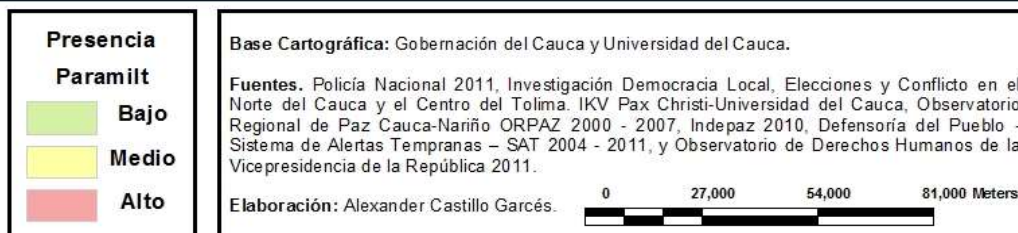
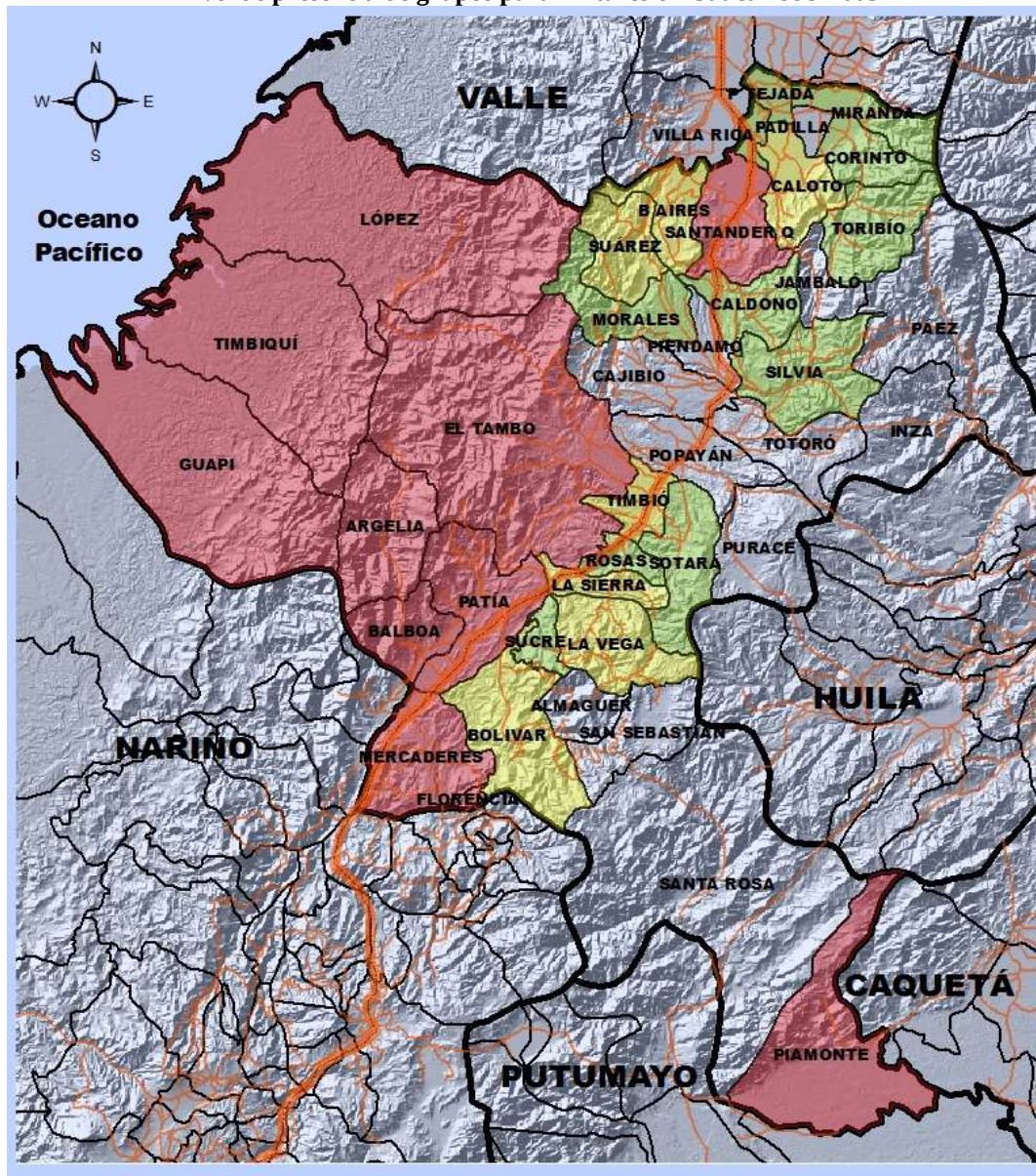
Mapa No. 2
Nivel de presencia de las FARC en Cauca 1997-2007



Mapa No. 3
Nivel de presencia del ELN en Cauca 1997-2007



Mapa No. 4
Nivel de presencia de grupos paramilitares en Cauca 1998-2005



Mapa No. 5
Nivel de disputa en los municipios de Cauca 1997-2007

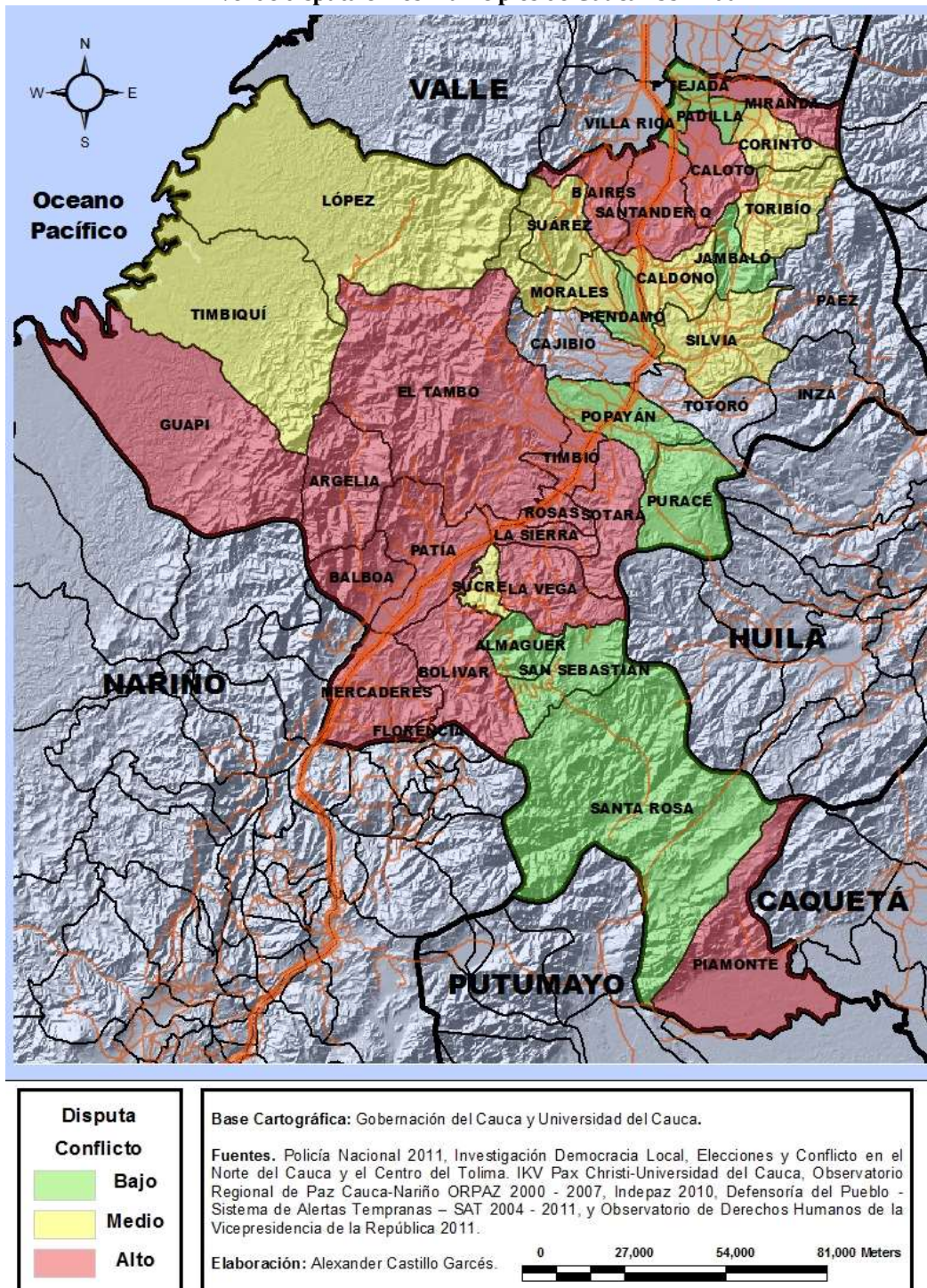
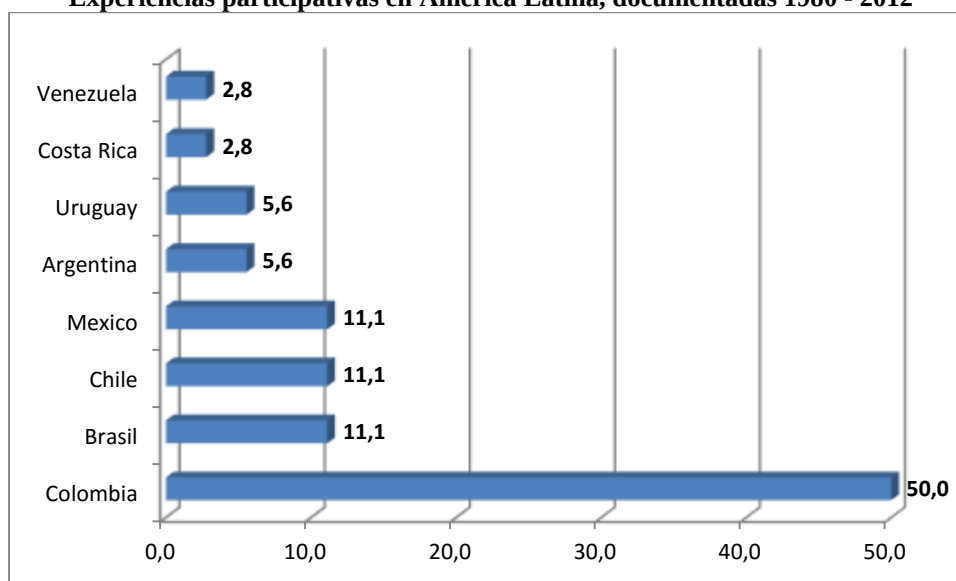


Tabla No. 5

Revisión bibliográfica, experiencias participativas América Latina y Colombia

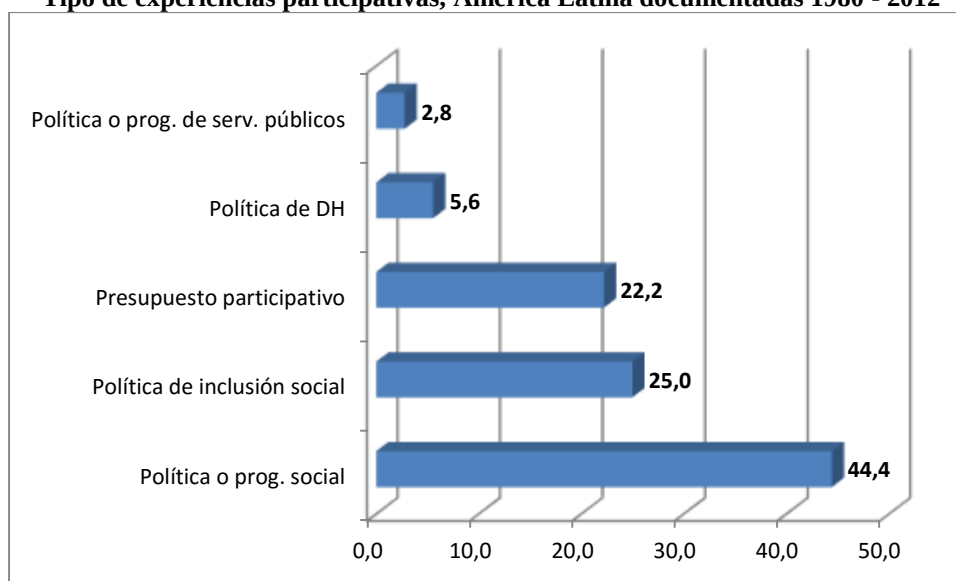
Bareiro, L. (2009). Paridad y evaluación de las cuotas de participación de las mujeres. Quito: X Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.
Barrales, A. (2012). Experiencia en la política: participación de las personas mayores en la vida política y pública. México: CEPAL.
Beltrán, M. (2003). La experiencia de Toribío, Cauca. En F. Velásquez, & E. González, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? (págs. 305-398). Cali: Fundación Corona.
Contreras, M. J. (2003). Sistema de planeación participativa del Magdalena Medio. En F. Velásquez, & E. González, ¿Qué ha pasado con el participación ciudadana en Colombia (págs. 300-406). Cali: Fundación Corona.
Espinoza, V. (2003). Ciudadanía y participación en las políticas públicas. Santiago de Chile: Universidad Santiago de Chile.
Fedosi, L. (1997). Orcamento participativo: reflexoes sobre a experiencia do Porto Alegre. Porto Alegre: Editorial Fase.
Ferreira, M. (1986). La planificación del desarrollo local como aprendizaje social. En J. Werthein, & M. Argumedo, Educación y participación. Brasil: Papirus Livaria.
Foro Nacional por Colombia. (2003). Iniciativa social vs hegemonía política: la planeación participativa en el área metropolitana del centro occidente colombiano. En F. Velásquez, & E. González, ¿Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? (págs. 407-412). Cali: Fundación Corona.
Goldbert, L. (2002). ¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires. En A. Ziccardi, Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Buenos Aires: CLACSO.
Goldfrank, B. (2008). El reto de los presupuestos participativos. En INDEPAZ, Gobernabilidad participativa en la construcción de paz: democracia desde las regiones (págs. 39-41). Bogotá: INDEPAZ.
Jaramillo, A. (2003). La planeación participativa en Medellín, comuna trece. En F. Velásquez, & E. González, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? (págs. 413-417). Cali: Fundación Corona.
Jaramillo, A. (2003). La planeación participativa en Medellín, zona centro oriental. En F. Velásquez, & E. González, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? (págs. 413-417). Cali: Fundación Corona.
Marmolejo, O. (2008). Niteroi, un proyecto de desarrollo para enfrentar la violencia y la exclusión. En INDEPAZ, Gobernabilidad participativa en la construcción de paz: democracia desde las regiones (págs. 55-57). Bogotá: INDEPAZ.
Midaglia, C., & Robert, P. (2002). Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables. En A. Ziccardi, Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Buenos Aires: CLACSO.
Montaña, T. (2008). Participación ciudadana en un país en guerra. En INDEPAZ, gobernabilidad participativa en la construcción de paz: democracia desde las regiones (págs. 65-69). Bogotá: INDEPAZ.
Navarro, F. (2005). Políticas públicas y participación de la juventud: caso Nuevo León México. Revista Red de Investigaciones Políticas, 1-27.
ORPAZ. (2007). Casa de la Juventud, El Tambo Cauca. Popayán: ORPAZ.
Parra, O. (2003). Plan y presupuesto participativo en Pasto: sistematización de una vivencia. En F. Velásquez, & E. González, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? (págs. 420-426). Cali: Fundación Corona.
Quintero, C. (2007). Política pública y participación: visiones alternativas. Revista Espiral, 1-8.
Tavares, Á. (2008). Consorcios regionales para enfrentar retos locales. En INDEPAZ, Gobernabilidad participativa en la construcción de paz: democracia desde las regiones (págs. 35-37). Bogotá: INDEPAZ.
Velásquez, F. (1996). Ciudad y Participación. Cali: Universidad del Valle.
Velásquez, F., & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia. Cali: Fundación Corona.
Werthein, J., & Argumedo, M. (1986). Educación y participación. Brasil: Papirus Livaria.

Gráfica No. 1
Experiencias participativas en América Latina, documentadas 1980 - 2012



Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Gráfica No. 2
Tipo de experiencias participativas, América Latina documentadas 1980 - 2012



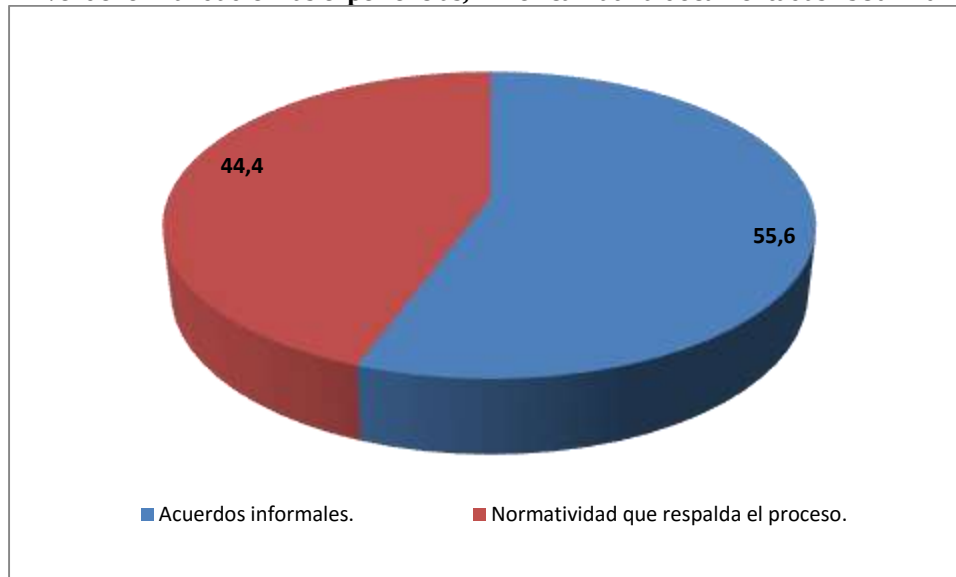
Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Tabla No. 6
Experiencias participativas por países, documentadas 1980 - 2012

País	Política de DH	Política de inclusión social	Presupuesto participativo	Política o Prog. de servicios públicos	Política o prog. social	Total
Argentina	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%	100,0%
Brasil	0,0%	25,0%	25,0%	0,0%	50,0%	100,0%
Chile	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%
Colombia	11,1%	22,2%	27,8%	5,6%	33,3%	100,0%
Costa Rica	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
México	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%	100,0%
Uruguay	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%	50,0%	100,0%
Venezuela	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%

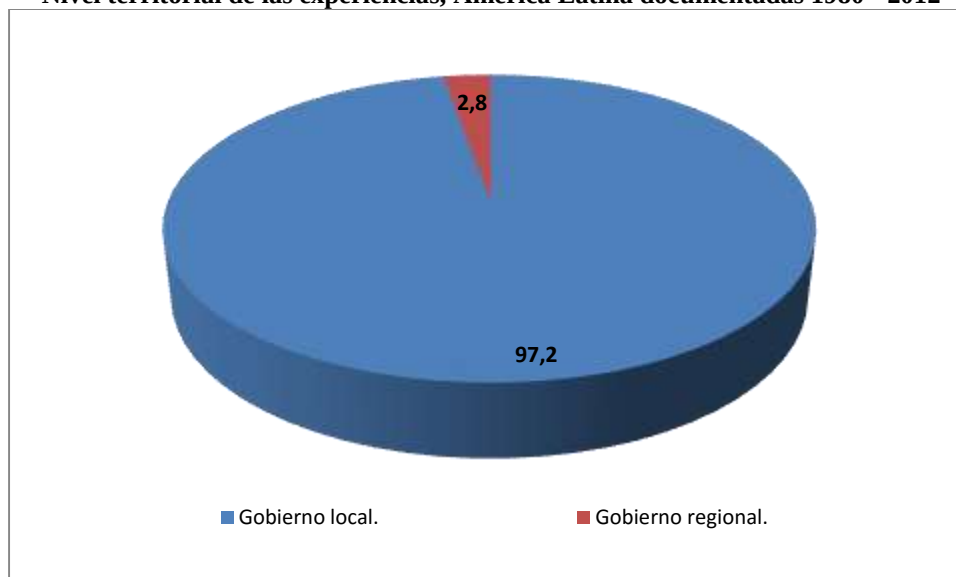
Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Gráfica No. 3
Nivel de formalidad en las experiencias, América Latina documentadas 1980 - 2012



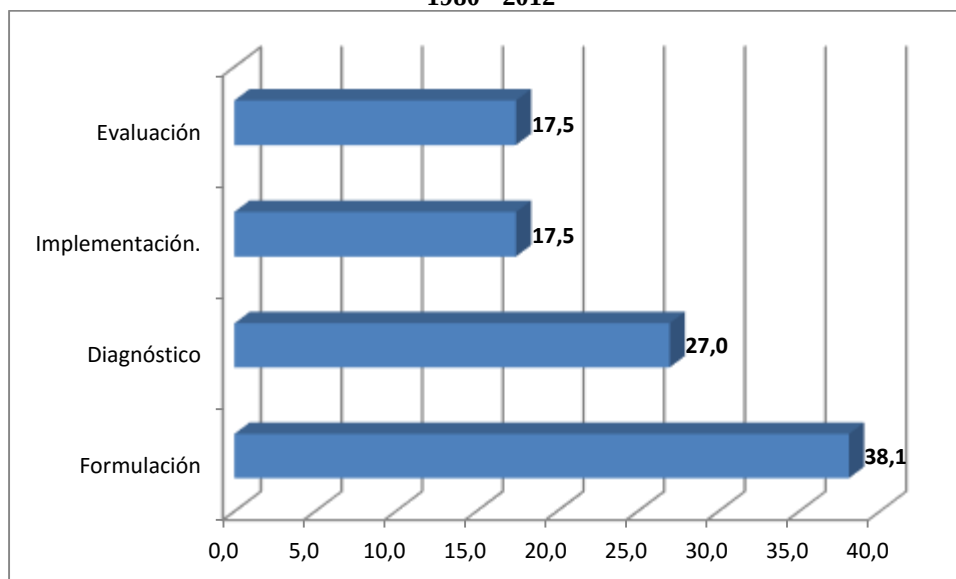
Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Gráfica No. 4
Nivel territorial de las experiencias, América Latina documentadas 1980 - 2012



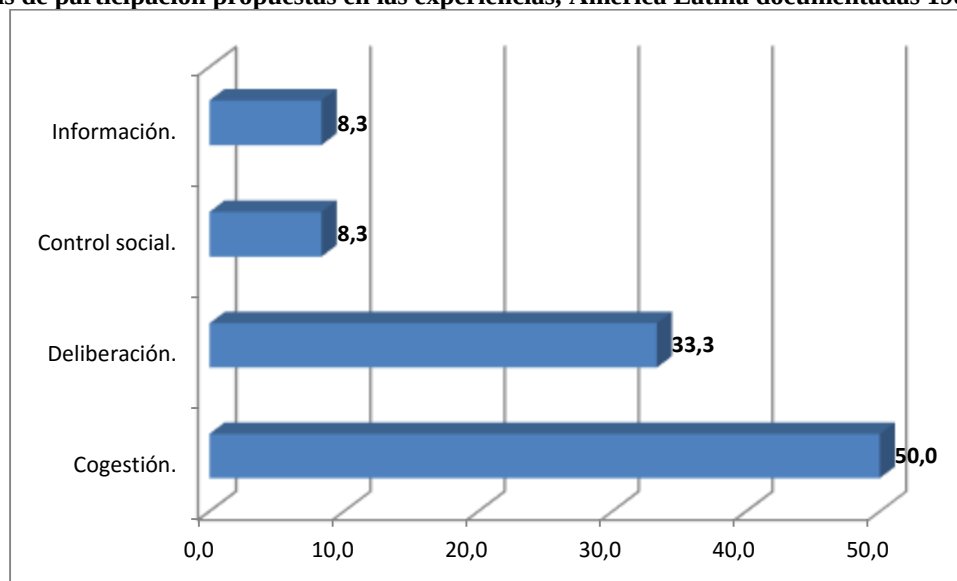
Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Gráfica No. 5
Fase de la política o programa que vincula participación, América Latina documentadas 1980 - 2012



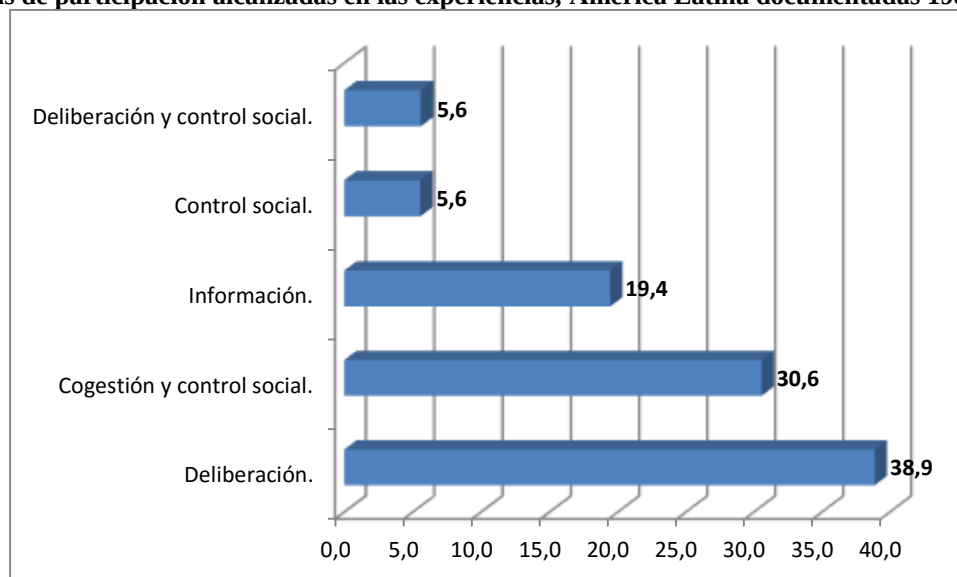
Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Gráfica No. 6
Formas de participación propuestas en las experiencias, América Latina documentadas 1980 - 2012



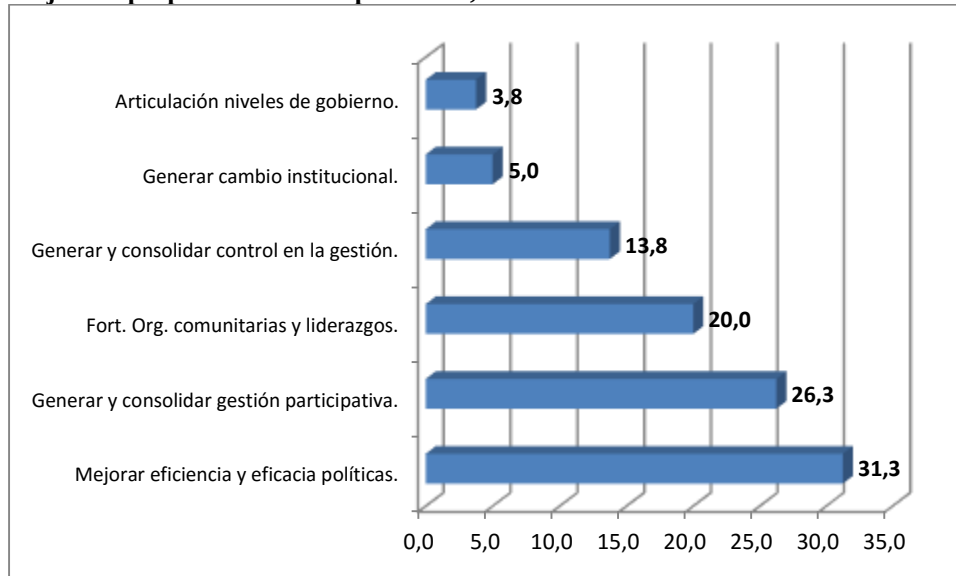
Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Gráfica No. 7
Formas de participación alcanzadas en las experiencias, América Latina documentadas 1980 - 2012



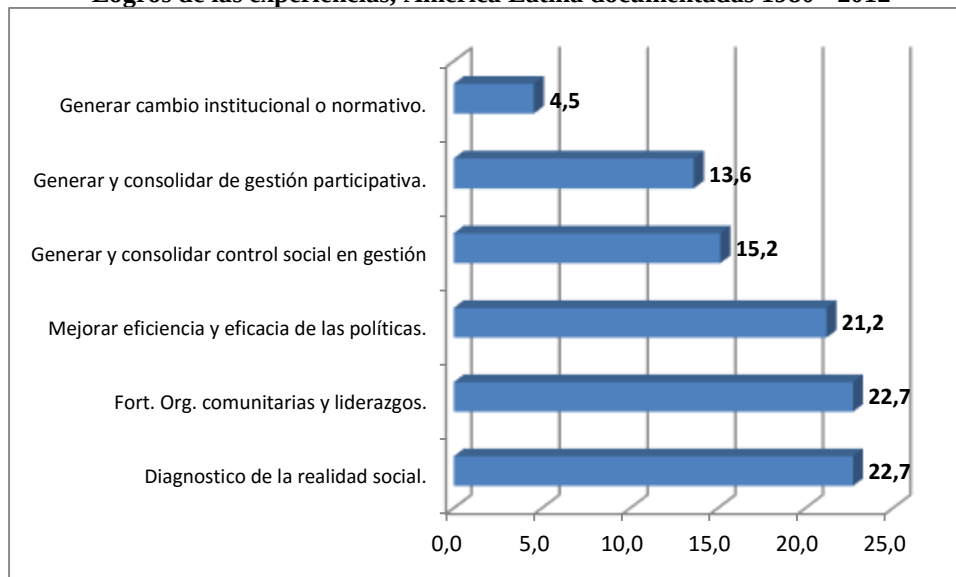
Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Gráfica No. 8
Objetivos propuestos en las experiencias, América Latina documentadas 1980 - 2012



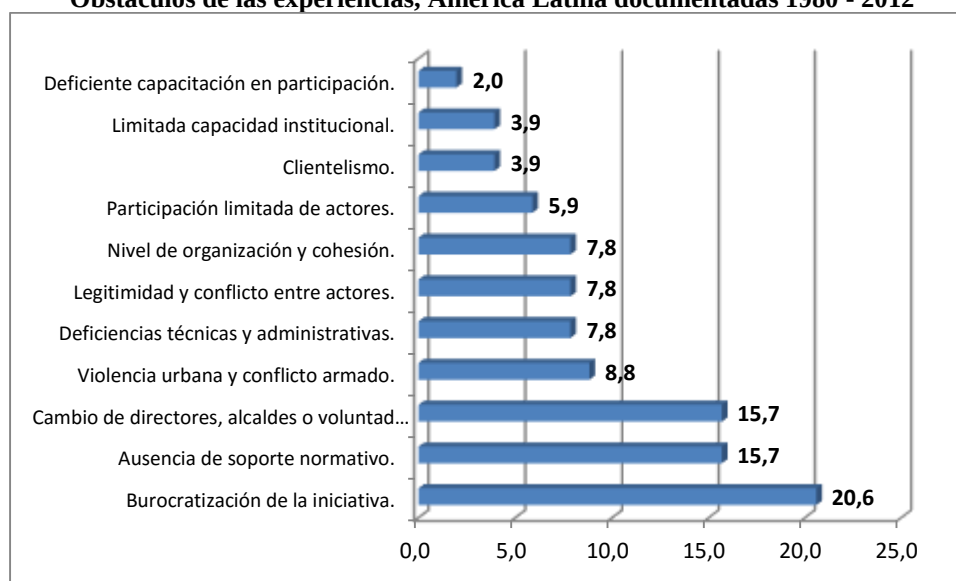
Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Gráfica No. 9
Logros de las experiencias, América Latina documentadas 1980 - 2012



Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Gráfica No. 10
Obstáculos de las experiencias, América Latina documentadas 1980 - 2012



Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Tabla No. 7
Tipo de experiencia y formas de participación propuestas en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012

Tipo de experiencia	Cogestión.	Control social.	Deliberación.	Información.	Total
Política de DH	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Política de inclusión social	11,1%	0,0%	55,6%	33,3%	100,0%
Presupuesto participativo	75,0%	25,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Política o prog. de prestación de servicios públicos	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Política o prog. Social	62,5%	6,3%	31,3%	0,0%	100,0%

Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Tabla No. 8
Tipo de experiencia y formas de participación alcanzadas en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012

Tipo de experiencia	Cogestión y control social.	Control social.	Deliberación y control social.	Deliberación	Información	Total
Política de DH	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Política de inclusión social	0,0%	0,0%	0,0%	55,6%	44,4%	100,0%
Presupuesto participativo	50,0%	25,0%	0,0%	12,5%	12,5%	100,0%
Política o prog. de serv. Púb.	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Política o prog. social	43,8%	0,0%	0,0%	37,5%	18,8%	100,0%

Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Tabla No. 9
Formas de participación y nivel de formalidad en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012

Forma de participación alcanzada	Acuerdos informales.	Normatividad que respalda el proceso.	Total
Cogestión y control social.	45,5%	54,5%	100,0%
Control social.	0,0%	100,0%	100,0%
Deliberación y control social.	100,0%	0,0%	100,0%
Deliberación.	85,7%	14,3%	100,0%
Información.	28,6%	71,4%	100,0%

Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Tabla No. 10
Fase de la política y nivel de formalidad en las experiencias en América Latina, documentadas 1980 - 2012

Fase de la política	Acuerdos informales.	Normatividad que respalda el proceso.	Total
Diagnóstico	62,5%	37,5%	100,0%
Formulación	58,3%	41,7%	100,0%
Implementación.	66,7%	33,3%	100,0%
Evaluación	20,0%	80,0%	100,0%

Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Tabla No. 11
Fase de la política y objetivos propuestos en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012

Fase de la política	Articulación entre niveles de gobierno.	Fort. Org. comunitarias y liderazgos.	Generar y consolidar control sobre la gestión	Generar y consolidar espacios de gestión participativa.	Mejorar eficiencia y eficacia de las políticas.	Generar cambio institucional	Total
Diagnóstico	5,9%	23,5%	5,9%	29,4%	35,3%	0,0%	100,0%
Formulación	0,0%	10,5%	10,5%	42,1%	36,8%	0,0%	100,0%
Implement.	0,0%	54,5%	18,2%	9,1%	18,2%	0,0%	100,0%
Evaluación	11,1%	11,1%	11,1%	33,3%	22,2%	11,1%	100,0%

Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Tabla No. 12
Fase de la política y objetivos alcanzados en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012

Fase de la política	Diagnóstico de realidad social.	Fort. org. comunitarias y liderazgos.	Generar cambio institucional o normativo.	Generar y consolidar control en la gestión	Generar y consolidar espacios de gestión participativa.	Mejorar eficiencia y eficacia de políticas.	Total
Diagnóstico	50,0%	18,8%	0,0%	18,8%	6,3%	6,3%	100,0%
Formulación	5,6%	27,8%	5,6%	11,1%	22,2%	27,8%	100,0%
Implementación.	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	22,2%	44,4%	100,0%
Evaluación	30,0%	30,0%	0,0%	20,0%	10,0%	10,0%	100,0%

Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Tabla No. 13
Fase de la política y obstáculos en las experiencias de América Latina, documentadas 1980 - 2012

Fase de política	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Total
Diagnóstico	5,9%	41,2%	5,9%	11,8%	5,9%	0,0%	11,8%	11,8%	5,9%	0,0%	0,0%	100,0%
Formulación	37,5%	25,0%	8,3%	0,0%	4,2%	8,3%	0,0%	0,0%	12,5%	0,0%	4,2%	100,0%
Implement.	0,0%	22,2%	11,1%	0,0%	0,0%	33,3%	0,0%	11,1%	0,0%	0,0%	22,2%	100,0%
Evaluación	12,5%	25,0%	0,0%	12,5%	0,0%	0,0%	25,0%	12,5%	0,0%	12,5%	0,0%	100,0%

1. Ausencia de soporte normativo; **2.** Burocratización de la iniciativa; **3.** Cambio de directores, alcaldes o voluntad política; **4.** Clientelismo; **5.** Deficiencias técnicas y administrativas; **6.** Legitimidad y conflicto entre actores; **7.** Limitada capacidad institucional; **8.** Nivel de organización y cohesión social; **9.** Violencia urbana y conflicto armado; **10.** Limitada capacitación de actores en experiencias participativas; **11.** Limitada participación de los actores.

Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Tabla No. 14

Actores intervinientes y logros de las experiencias en América Latina, documentadas 1980 - 2012

Actores intervinientes	Diagnóstico de la realidad social.	Fort. org. comunitarias y liderazgos.	Cambio institucional o normativo.	Generar y consolidar control en la gestión	Generar y consolidar espacios de gestión participativa.	Mejorar eficiencia y eficacia de las políticas.	Total
Estado y org. sociales.	24,0%	20,0%	0,0%	32,0%	8,0%	16,0%	100,0%
Estado, org. sociales y part. políticos.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Estado, org. sociales, ONG y Organismos de Cooperación.	55,6%	22,2%	11,1%	0,0%	11,1%	0,0%	100,0%
Estado, org. sociales, ONG, Organismos de Cooperación y gremios.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%

Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Tabla No. 15

Formas de participación propuestas y alcanzadas en las experiencias de Colombia, documentadas 1980 - 2012

Formas de participación	Propuesta	Alcanzada
Cogestión.	61,1%	27,8%
Deliberación.	38,9%	66,7%
Información.	0,0%	5,6%
Total	100,0%	100,0%

Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Tabla No. 16

Formas de participación propuestas y alcanzadas en las experiencias de Colombia, documentadas 1980-2012

Fase de la política	Colombia
Diagnóstico	50,0%
Formulación	38,9%
Implementación.	11,1%
Evaluación	0,0%
Total	100,0%

Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Tabla No. 17
Logros y obstáculos de las experiencias participativas en Colombia, documentadas 1980-2012

Obstáculos	%	Logros	%
Ausencia de soporte normativo.	5,6%	Diagnóstico de la realidad social.	27,8%
Burocratización de la iniciativa.	55,6%	Fortalecimiento organizaciones comunitarias y liderazgos.	27,8%
Cambio de directores, alcaldes o voluntad política.	0,0%	Generar cambio institucional o normativo.	0,0%
Clientelismo.	11,1%	Generar y consolidar espacios de control social sobre la gestión pública.	33,3%
Deficiencias técnicas y administrativas.	0,0%	Generar y consolidar espacios de gestión pública participativa.	0,0%
Legitimidad y conflicto entre actores convocados.	5,6%	Mejorar eficiencia y eficacia de las políticas.	11,1%
Limitada capacidad institucional.	0,0%	Total	100,0%
Nivel de organización y cohesión.	0,0%	-----	
Violencia urbana y conflicto armado.	22,2%		
Total	100,0%		

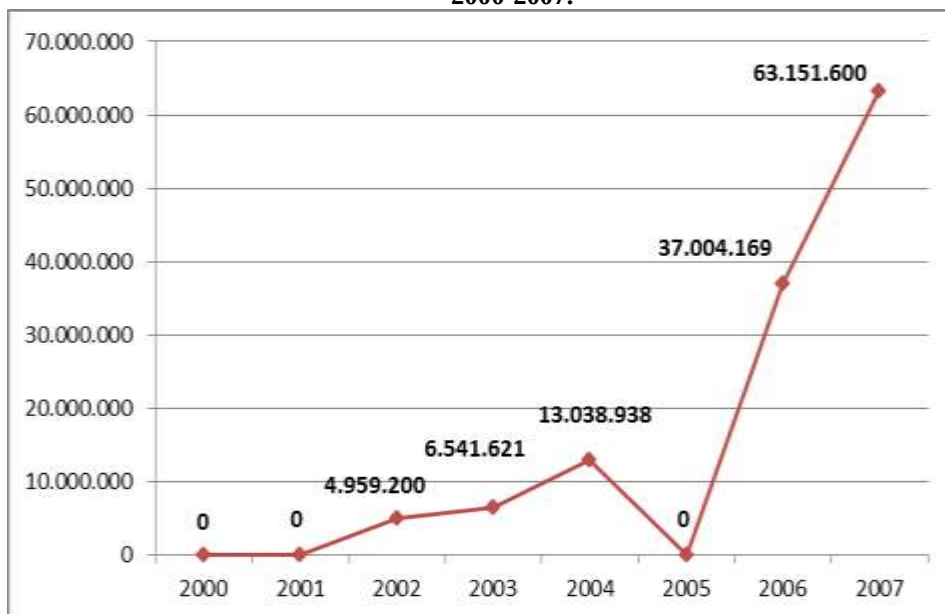
Fuente. Revisión bibliográfica (Tabla Anexa No.5) y elaboración propia, SPSS V22.

Tabla No. 18
Ajustes institucionales con incidencia directa en la institucionalidad vinculada a la atención y prevención al desplazamiento forzado, Colombia 2002

Sector	Ajuste
Salud	Eliminación del Ministerio de Salud y surgimiento del Ministerio de la Protección Social
	Asignación de competencias y responsabilidades en materia de atención a municipios y departamentos
Vivienda	Supresión del Ministerio de Desarrollo para asignar sus funciones al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
	Eliminación del INURBE y surgimiento del Fondo Nacional de Vivienda
	Manejo y administración de subsidios a través de las Cajas de Compensación Familiar.
	Evaluación de proyectos a la Financiera Nacional de Desarrollo Territorial FINDETER
	Nueva regulación sobre subsidios de vivienda urbana y rural
Capacitación productiva y recalificación laboral	Asignación de competencias y responsabilidades al SENA para la capacitación de población
Tierras e infraestructura productiva	Supresión del Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA y del Fondo de Desarrollo Rural Integrado DRI y asignación de sus funciones al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER

Fuente. ANUR. *Balance de la Política Pública de Prevención, Protección y Atención al Desplazamiento Forzado Interno en Colombia 2002-2004*. ACNUR. Bogotá 2004. Adaptación del autor.

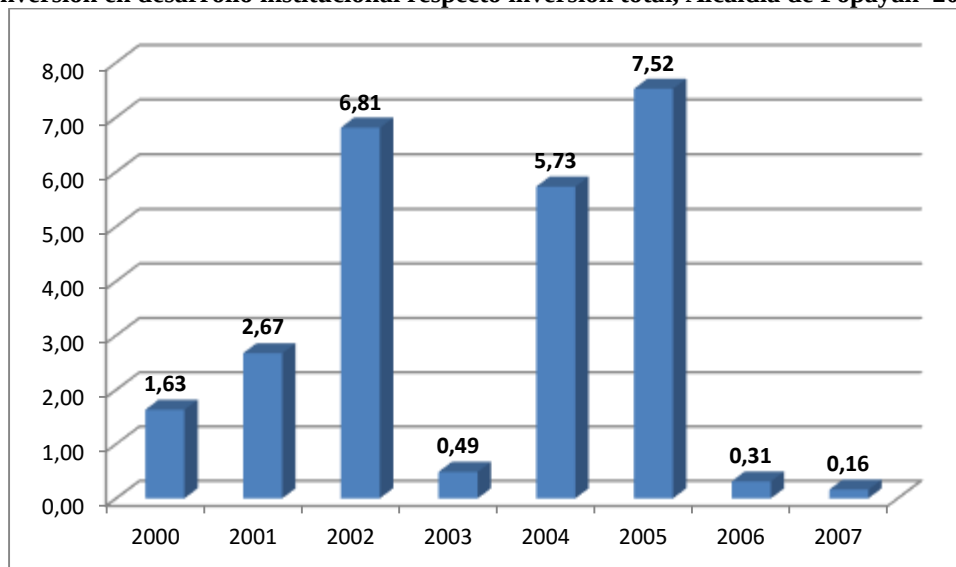
Gráfica No. 11
Inversión en atención y bienestar social integral a población desplazada, valores constantes*, Popayán 2000-2007.



* Estandarización año base 2008

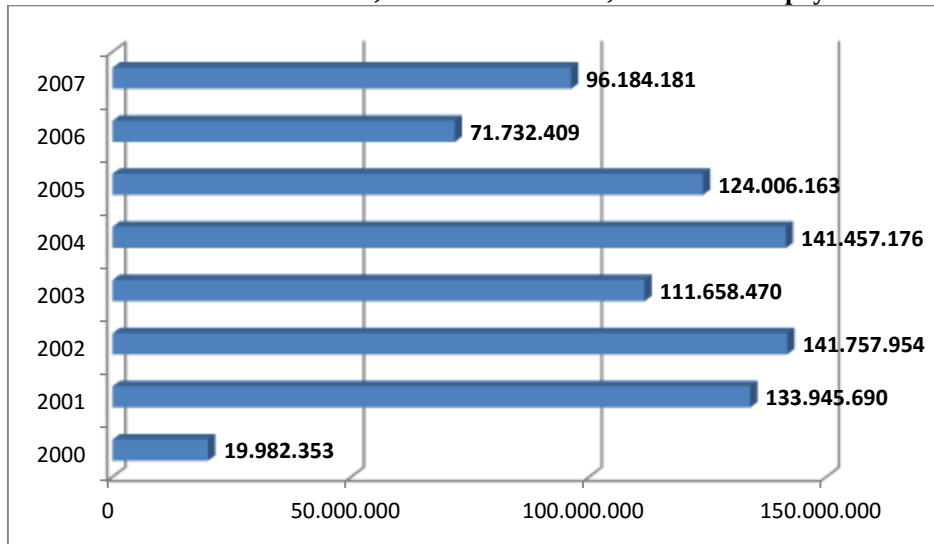
Fuente. Departamento Nacional de Planeación DNP, SICEP, 2009. Adaptación del autor.

Gráfica No. 12
% de inversión en desarrollo institucional respecto inversión total, Alcaldía de Popayán 2000- 2007



Fuente. Departamento Nacional de Planeación DNP, SICEP, 2009. Adaptación del autor.

Gráfica No. 13
Inversión en desarrollo comunitario, valores constantes*, Alcaldía de Popayán 2000- 2007



* Estandarización año base 2008

Fuente. Departamento Nacional de Planeación DNP, SICEP, 2009. Adaptación del autor.

Documento No. 1
Formularios de entrevista aplicados a funcionarios, líderes, lideresas y asociados

Funcionarios.

Introducción.

La entrevista inicia con un dialogo, con el informante, en el que se explican los objetivos del estudio y de la forma en que se ha contactado a otros actores, con el objetivo de generar un clima de confianza. De la misma manera, es necesario dejar claro que la entrevista es **CONFIDENCIAL**, por lo que su nombre, cargo o función no quedarán registrados en el informe de investigación. Sí por temor o desconfianza, el informante desiste de ser grabado, se tomará atenta nota para luego ser sistematizada.

Preguntas de control.

Edad.

Lugar de Nacimiento

Funciones dentro de la entidad

Tiempo vinculado a la institución.

Institución.

1. ¿Cree usted que existe un distanciamiento entre la normatividad existente para atender el desplazamiento forzado y el la realidad de las regiones?
2. ¿Aproximadamente cuantas personas componen la institución en Popayán?
3. ¿Cree usted que el personal con el que cuenta la seccional es suficiente para cumplir con las responsabilidades encomendadas?
4. ¿Cuáles cree usted son las principales dificultades de la institución para cumplir con los objetivos propuestos?
5. ¿Cuáles cree usted son los principales logros de la institución en Popayán alrededor de la atención al desplazamiento forzado?
6. ¿Cree usted que el reglamento interno de la institución la hace más dinámica frente a los proyectos y funciones que se desarrollan o cree que estos reglamentos deben ajustarse a la región y a los proyectos?
7. ¿Los funcionarios de la institución asisten a cursos o diplomados sobre desplazamiento forzado? ¿Con que frecuencia?
8. ¿Cree usted que el cambio de directores o funcionarios de la institución a nivel nacional y regional afecta de alguna manera la continuidad de los proyectos ejecutados, las dinámicas institucionales y el cumplimiento de objetivos?
9. ¿Cree usted que la institución está lista para implementar planes y proyectos que vinculen a las organizaciones de población desplazada?
10. ¿Cree usted que a nivel regional existe coordinación entre las instituciones que atienden el problema del desplazamiento?

Organizaciones

11. ¿Cómo ha sido la relación entre la institución y las organizaciones?
12. ¿Y cómo funcionario ha tenido algún tipo de inconvenientes con líderes o asociados?
13. ¿Qué piensa de la participación de las organizaciones en la formulación de planes y programas?
14. ¿En algún momento se han ejecutado planes en los que se vinculen a las organizaciones? ¿Cuáles fueron los logros y cuales las dificultades? Si la respuesta es no ¿Cuál cree usted que es el motivo?
15. ¿Cree usted que existen medios de participación para las organizaciones en los planes y programas la Acción Social? ¿Cree que son eficientes? ¿Han servido?
16. ¿Cree usted que las dinámicas internas de las organizaciones posibilita la participación de estas en la formulación y ejecución de planes y programas de la institución?
17. ¿Cree usted que existen mecanismos de participación al interior de las organizaciones para la toma de decisiones o definición de objetivos?
18. ¿Cree usted que existe renovación constante de los cuadros de liderazgo en las organizaciones? Si la respuesta es no ¿Cuál cree que es el motivo?
19. ¿En algún momento se ha convocado a las organizaciones de desplazados a reuniones? ¿Con que fin?

20. ¿La institución en algún momento ha capacitado a líderes y asociados de las organizaciones? ¿Qué tipo de capacitación? ¿Han tenido buena asistencia y aceptación?
21. ¿Cree usted que las mujeres han cumplido un papel protagónico en las organizaciones? ¿Existe algún tipo de discriminación?
22. ¿Cree que el conflicto armado que vive Colombia incentiva o inhibe la organización de la personas para reclamar sus derechos vulnerados?

Líderes y lideresas.

Introducción.

La entrevista inicia con un dialogo, con el informante, en el que se explican los objetivos del estudio y de la forma en que se ha contactado a otros actores, con el objetivo de generar un clima de confianza. De la misma manera, es necesario dejar claro que la entrevista es **CONFIDENCIAL**, por lo que su nombre, cargo o función no quedarán registrados en el informe de investigación. Si por temor o desconfianza, el informante desiste de ser grabado, se tomará atenta nota para luego ser sistematizada.

Preguntas de control.

Nombre de la organización.

Localización

Edad.

Lugar de nacimiento.

Tiempo vinculado a la organización.

¿Las personas que hacen parte de la organización proceden de las mismas regiones? ¿Cuántas personas la componen?

¿Esta organización está compuesta en su mayoría por hombres o mujeres?

¿Cuáles son los requisitos para hacer parte de la organización? ¿Quién o quienes dan el aval?

Organización.

1. ¿Cómo y cuándo nace la organización?
2. ¿Cuáles cree usted son los principales objetivos de la organización?
3. ¿Cuáles cree usted han sido los principales logros de la organización?
4. ¿Cuál cree usted ha sido el principal obstáculo para el funcionamiento y desarrollo de la organización?
5. ¿Quién y de qué manera se toman las decisiones importantes de la organización? ¿Existe algún mecanismo específico para ello?
6. ¿Cada cuánto se hacen reuniones con los asociados? ¿Qué fin tienen estas reuniones?
7. ¿Los asociados asisten a todas las reuniones? Si la respuesta es no ¿A qué se debe su inasistencia?
8. ¿Cree usted que existe coordinación entre las instituciones que atienden el problema del desplazamiento?
9. ¿En algún momento ha existido participación de la organización en los planes o programas de la Acción Social?
10. ¿Cree usted que existen mecanismos y medios de participación para la organización en los planes y programas la Acción Social? ¿Cree que son eficientes? ¿Han servido?
11. ¿Cómo es la relación entre la organización y la Acción Social?
12. ¿Cómo es la relación entre los asociados y los funcionarios de la Acción Social?
13. ¿Cree que el cambio de funcionarios en la Acción Social influye en la relación de la organización con la institución?
14. ¿Alguna vez se han movilizado para pedir soluciones? o ¿Por qué no se han movilizado?
15. ¿Cree que el conflicto armado que vive Colombia incentiva o inhibe la organización de la personas para reclamar sus derechos vulnerados?

Liderazgo.

16. ¿Desde hace cuánto es líder de esta organización?
17. ¿Qué lo motivo a ser líder de la organización?
18. ¿Qué motivo o aspecto lo motivo para hacer parte de esta organización y no de otra?
19. ¿Que lo motiva a liderar estos proceso o participar en ellos?

20. ¿Hay elección de líderes?
21. ¿Qué cualidades o aptitudes cree usted son importantes para ser líder de una organización?
22. ¿Cree que estas cualidades son construidas a través del trabajo o en parte son innatas?
23. ¿Cuáles son los principales obstáculos en el ejercicio del liderazgo?
24. ¿Ha sido intimidado o discriminado por el hecho de ser líder de la organización?
25. ¿Existe un reglamento o código de la organización que mencione los deberes y las responsabilidades de un líder?
26. ¿Siente usted un apoyo decidido de los asociados? ¿Participan activamente de las actividades por usted programadas? Si la respuesta es no ¿Por qué cree que se da esta situación?
27. ¿En qué cree que se basa la confianza de los asociados hacia usted?
28. ¿Quiénes participan más de las actividades los hombres o las mujeres?
29. ¿Ha recibido algún tipo de apoyo o capacitación por parte del Estado o de sus instituciones para dirigir la organización?
30. ¿Los asociados han recibido alguna capacitación por parte del Estado?
31. ¿Cuándo se toma una decisión importante como se maneja la inconformidad de algunos asociados?
32. ¿Ha resultado fácil o difícil la articulación de los intereses privados a los colectivos con relación a los asociados?
33. ¿Cree que es importante el papel de la mujer en la organización?
34. ¿Existen mecanismos de participación al interior de la organización? ¿Son eficientes?
35. ¿Qué aspectos cree importantes cambiar para que la organización siga adelante?

Asociados.

Introducción.

La entrevista inicia con un dialogo, con el informante, en el que se explican los objetivos del estudio y de la forma en que se ha contactado a otros actores, con el objetivo de generar un clima de confianza. De la misma manera, es necesario dejar claro que la entrevista es **CONFIDENCIAL**, por lo que su nombre, cargo o función no quedarán registrados en el informe de investigación. Sí por temor o desconfianza, el informante desiste de ser grabado, se tomará atenta nota para luego ser sistematizada.

Preguntas de control.

Nombre de la organización a la que pertenece.

Tiempo que vive en la ciudad

Edad.

Lugar de nacimiento.

Municipio o lugar donde residía antes de hacer parte de esta organización

Tiempo vinculado a la organización.

¿Las personas que hacen parte de la organización proceden de las mismas regiones?

¿Esta organización está compuesta en su mayoría por hombres o mujeres?

¿Cuáles son los requisitos para hacer parte de la organización? ¿Quién o quienes dan el aval?

Organización.

1. ¿Sabe usted cómo y cuándo nace la organización?
2. ¿Cuáles cree usted son los principales objetivos de la organización?
3. ¿Cuáles cree usted han sido los principales logros de la organización?
4. ¿Cuál cree usted ha sido el principal obstáculo para el funcionamiento y desarrollo de la organización?
5. ¿Quién y de qué manera se toman las decisiones importantes de la organización? ¿Existe algún mecanismo específico para ello?
6. ¿Cree usted que existe coordinación entre las instituciones que atienden el problema del desplazamiento?
7. ¿En algún momento ha existido participación de la organización en los planes o programas de la Acción Social?
8. ¿Cree usted que existen mecanismos y medios de participación para la organización en los planes y programas de la Acción Social? ¿Cree que son eficientes? ¿Han servido?
9. ¿Cómo es la relación entre la organización y la Acción Social?

10. ¿Cómo es el trato de los funcionarios de la Acción Social hacia usted?
11. ¿Cree que el cambio de funcionarios en la Acción Social influye en la relación de la organización con la institución?
12. ¿Alguna vez se han movilizad para pedir soluciones? o ¿Por qué no se han movilizad?
13. ¿Cree que el conflicto armado que vive Colombia incentiva o inhibe la organización de la personas para reclamar sus derechos vulnerados?

Base social.

14. ¿Cómo supo usted de esta organización?
15. ¿Qué motivo o aspecto lo motivo para hacer parte de esta organización y no de otra?
16. ¿Qué beneficios ha recibido al pertenecer a esta organización?
17. ¿Cómo se eligen los líderes de la organización?
18. ¿Qué cualidades o aptitudes cree usted son importantes para ser líder de una organización?
19. ¿Cree que estas cualidades son construidas a través del trabajo o en parte son innatas?
20. ¿Usted alguna vez ha pensado en ser líder? ¿Por qué o por qué no?
21. ¿Cuáles cree usted son los principales obstáculos para ser líder de una organización?
22. ¿Ha sido intimidado o discriminado por hacer parte de la organización?
23. ¿Existe un reglamento o código de la organización que menciones los deberes y las responsabilidades de un líder y de los asociados?
24. ¿Apoya usted siempre al líder?
25. ¿Participa activamente de las actividades programadas por el líder? Si la respuesta es no ¿Por qué cree que se da esta situación?
26. ¿Cada cuánto se hacen reuniones con los asociados? ¿Qué fin tienen estas reuniones?
27. ¿Asiste a todas las reuniones? Si la respuesta es no ¿A qué se debe su inasistencia?
28. ¿Ha recibido algún tipo de apoyo o capacitación por parte del Estado o de sus instituciones?
29. ¿Cuándo se toma una decisión importante como se maneja la inconformidad de algunos asociados?
30. ¿Existen mecanismos de participación al interior de la organización? ¿Cuáles? ¿Son eficientes?
31. ¿Ha resultado fácil o difícil la articulación de los intereses privados a los colectivos con relación a los asociados?
32. ¿Quiénes participan más de las actividades los hombres o las mujeres?
33. ¿Cree que es importante el papel de la mujer en la organización?
34. ¿Qué aspectos cree importantes cambiar para que la organización siga adelante?