

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN,
ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO
ARMADO INTERNO EN EL MUNICIPIO DE POPAYÁN (2012-2015).**



Universidad
del Cauca®

HUBERT EDUARDO IDROBO SOTO

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CIENCIA POLÍTICA
POPAYÁN
2019**

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN,
ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO
ARMADO INTERNO EN EL MUNICIPIO DE POPAYÁN (2012-2015).**



**Universidad
del Cauca®**

HUBERT EDUARDO IDROBO SOTO

DIRECTOR:

ALEXANDER CASTILLO GARCÉS

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CIENCIA POLÍTICA
POPAYÁN
2019**

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Dedicatoria

Dedico este logro primero que todo a Dios, por estar siempre a mi lado, por guiarme, llenarme de mucha sabiduría, paciencia, motivación e infinito amor para cumplir con una de mis metas personales.

A mi hija Sara Lucia Idrobo Hernández, por ser mi mayor motivación, para ser mi motor, mi alegría, y lo más importante, por ser esa fuerza para poder terminar mi carrera profesional.

A mi esposa Ángela Hernández, por el apoyo incondicional, su confianza, su amor, sus palabras de aliento.

A mi madre María Lía Soto, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor. A mi padre Luciano Idrobo por los ejemplos de perseverancia y constancia que lo caracterizan.

A mi familia por sus consejos, apoyo, compañía y comprensión en momentos de alegría, de triunfos y de tristezas. A mis amigos por su amistad, apoyo y animo

Agradecimientos

A Dios, por bendecirme con la formación académica, por ayudarme a superar cada obstáculo y por permitirme cumplir con este gran sueño, con esta la primera de múltiples metas.

A mi director Alexander Castillo y a los miembros del jurado Alexander Montoya y Carlos Ortega, por sus consejos, sus conocimientos, sus orientaciones, y por sus invaluable aportes académicos, correcciones que de una u otra manera enriquecieron y fortalecieron nuestro proceso académico.

A La Mesa Municipal de Víctimas, por sus aportes en la construcción del proyecto por los valiosos aportes que permitieron analizar la implementación de la política pública de víctimas

A mi familia, amigos y compañeros, por estar a mi lado en los momentos difíciles y por siempre recibirnos con sentimientos sinceros, de esta manera me ayudaron a finalizar un ciclo y a iniciar uno más largo.

A la Universidad del Cauca la cual se convirtió en mi segundo hogar contribuyendo a mi formación personal e intelectual.

Mil gracias a todas aquellas personas que me animaron, aconsejaron, motivaron y proporcionaron lo esencial para lograr este propósito.

Tabla de contenido

Introducción	1
Capítulo I. Caracterización de la dinámica del conflicto armado en el departamento del Cauca	6
1.1 Dinámica del conflicto armado en el departamento del Cauca.	6
1.2 Dinámica de las víctimas del conflicto armado y la situación de la violencia	11
1.3 Situación de las víctimas del conflicto armado en el departamento del Cauca y el municipio de Popayán entre 2012 y 2015.....	16
Capitulo II. Competencias y responsabilidades en el proceso de implementación de la política pública de atención a víctimas	24
2.1 Marco normativo: Política de víctimas y restitución de tierras.	24
2.2 Lineamientos de la atención las víctimas del conflicto armado	29
2.3 Roles, deberes y responsabilidades de los actores institucionales en la implementación de la política de víctimas del conflicto armado en Popayán.....	35
Capítulo III. Alcances del proceso de implementación de la política pública de atención a víctimas	43
3.1 Acciones implementadas por los actores institucionales en la implementación de la política pública de víctimas.....	44
3.2 Análisis de la incidencia de los actores en la política pública de víctimas en Popayán..	49
3.3 Fallas y fortalezas en el proceso de implementación de la política pública de víctimas	59
Conclusiones	68
Bibliografía	71
Anexos	76

Listado de tablas

Tabla 1 Acciones del conflicto armado en el departamento del Cauca. 1985-2018.....	7
Tabla 2 Popayán como municipio expulsor de población víctima.	18
Tabla 3 Normograma. Política de Víctimas en Colombia.....	27
Tabla 4 Análisis de actores en la implementación de la Política Pública de Víctimas en el municipio de Popayán	53
Tabla 5 Resultados en atención humanitaria de la Unidad de Atención a Víctimas	56
Tabla 6 Resultados en indemnizaciones de la Unidad de Atención a Víctimas	57

Listado de gráficos

Gráfico 1 Variación porcentual por año de las acciones terroristas en el Cauca. 1997-2018	12
Gráfico 2 Variación por año de los homicidios por el conflicto armado en el municipio de Popayán 2011 - 2015.....	13
Gráfico 3 Variación porcentual de desplazados recibidos en el municipio de Popayán 2005 - 2018	15
Gráfico 5 Asignación de recursos a víctimas del conflicto armado 2012 - 2015	47
Gráfico 6 Índices de capacidad institucional municipio de Popayán 2012 - 2015	65

Listado de figuras

Figura 1 Regiones más visibles de expulsión víctima del conflicto armado en el departamento del Cauca.....	9
Figura 2 Ubicación de la población desplazada dentro de la jurisdicción del municipio de Popayán	19
Figura 3 El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a nivel nacional	29
Figura 4 Componentes de la política de víctimas y restitución de tierras. 2018.	34
Figura 5 El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a nivel territorial	36
Figura 6 El funcionamiento del sistema político	58

Lista de anexos

Anexo A Criterios para el análisis de las políticas públicas.....	76
Anexo B Formato de entrevista	77

Introducción

Si bien es cierto que la dinámica del conflicto armado colombiano se ha desarrollado principalmente en las zonas rurales del país, también el sector urbano no ha sido ajeno a los embates de la confrontación armada, muy a pesar del fracaso de la política de urbanización de la guerra desarrollado por algunos grupos guerrilleros a mediados de la década de los 90 del siglo XX, lo que ha llevado a la confrontación en las ciudades como estrategia de las guerrillas para presionar la toma del poder político o una solución política al conflicto, consolidándose como uno de los pilares fundamentales que ha sustentado la guerra de guerrillas en los últimos años.

Ahora bien, son diversas las periodizaciones del conflicto armado colombiano, para algunos autores sus antecedentes se remontan al periodo de La Violencia (1946 – 1966); para otros en la incidencia del narcotráfico (años 1980) además de la arremetida paramilitar y guerrillera por la narcotización del conflicto (finalizando el siglo XX), o la respuesta estatal a través de la seguridad democrática en el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (a comienzos del siglo XXI). (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016)

En el caso del departamento del Cauca diversos han sido los municipios y las regiones que por sus condiciones geoestratégicas han sufrido los embates de la guerra. Aunque se discute hasta qué punto la población urbana la ha sufrido, es posible afirmar que la ciudad de Popayán no ha sido ajena a los efectos del conflicto armado, dada su cercanía a municipios como El Tambo donde la proliferación de cultivos de coca es evidente, así como la lucha armada entre bandas del narcotráfico y el ELN, por otra parte está el municipio de Cajibío otrora fortín de los desmovilizados Bloque Calima y Farallones de las Autodefensas Unidas de Colombia y de las Autodefensas Campesinas de Ortega ACO (grupo no considerado paramilitar), así como su condición de ser la capital, le han implicado repercusiones importantes en el tema de los asesinatos selectivos y el desplazamiento.

Para atender a la población desplazada a partir de la Constitución de 1991, se diseñaron políticas públicas bajo la óptica de los Derechos Humanos. En 2010 el Gobierno de Juan Manuel Santos anunció su intención de saldar la deuda histórica que tiene el Estado y la sociedad colombiana con

las víctimas del conflicto armado es así como el 10 de junio de 2011 fue sancionada La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que reconoce expresamente la existencia de un conflicto armado (UARIV, 2016).

Además con la promulgación e implementación de la Ley 1448 del 2011 busca abordar la problemática desde una perspectiva más amplia o integral que permite proteger, atender y reparar a las víctimas del conflicto armado, mediante un trabajo armónico y coordinado entre las diferentes entidades del nivel nacional, departamental y municipal para garantizar el goce efectivo de los derechos y de la población víctima.

Dentro de este marco jurídico, el municipio de Popayán cumple con un papel fundamental tanto en la implementación de las políticas, como en los planes, programas y proyectos para la población desplazada y de otros hechos victimizantes, por lo cual se deben fortalecer todos los esfuerzos desde las Administraciones Municipales, tendiendo puentes de reconciliación con las víctimas del conflicto.

En ese orden de ideas, la investigación propendió por analizar la fase de implementación de dicha política, mediante la fundamentación expuesta por la Ciencia Política, atendiendo a su enfoque Neoinstitucionalista, donde se vinculan las instituciones del Estado colombiano inmersas en la vida socioeconómica y política, porque sirven de guías y control en el tratamiento de fenómenos sociales, mediante la aplicación de las acciones de gobierno

Este trabajo de investigación tácitamente está supeditado al espacio de tiempo al inicio de los acuerdos de paz, así mismo, en el ciclo de las políticas públicas, se encuentra en la fase de implementación de la Política Pública de Víctimas, por esta razón se hace necesario este periodo de investigación 2012 – 2015, buscando a través del análisis de políticas públicas, para entender el funcionamiento de una manera más global del Estado teniendo una pretensión de dinamizar el estudio de la Ciencia Política, aportando a las administraciones públicas. Con este propósito, el análisis de políticas públicas se ha constituido en un campo de estudio cada vez más importante para la Ciencia Política, en pocas palabras, se concibe como la ciencia del Estado en acción, que

nos permite mediante la metodología de investigación social, el análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas.

Para lo anterior se desarrollan temáticas transversales, a saber: La dinámica del conflicto armado en el departamento del Cauca, las competencias, responsabilidades y alcances en el proceso de implementación de la política pública de atención a víctimas. Para tal fin existen fuentes documentales sobre tres líneas específicas de trabajo. La primera sobre aquellos textos que definen y exponen el conflicto armado colombiano, que es tratado desde el punto de vista de las dinámicas de confrontación bélica y desde las perspectivas de la relación socio-económica. En ese propósito, existen fuentes documentales de libros escritos, artículos de revista, capítulos en libros compilados, entre ellos los informes elaborados por el proyecto de investigación del conflicto armado – Verdad Abierta -, que tratan el fenómeno social como una confrontación de combate constante en los grupos guerrilleros y el Estado, gobierno e instituciones.

Por otra parte, en el contexto general de la revisión literaria para el análisis sobre las problemáticas que giran en torno a la población desplazada, víctima del conflicto armado, que habita en el municipio de Popayán; se identificó en primer lugar un estudio documental, sobre el análisis de la política pública y cómo esta puede ser un mecanismo eficaz para atender las problemáticas, a través de los conceptos de Gonzalo Ordoñez Matamoros en su libro *Manual de Análisis y Diseño de la Política Pública*, de André Noel Roth Deubel *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, de Luis Aguilar Villa Nueva, la implementación de las políticas

Después se realiza un estudio documental acerca del enfoque y la teoría de redes aplicadas al estudio de las políticas públicas, basados en los conceptos de Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa en su artículo “Hacia un Modelo de Análisis de Políticas Públicas Operativo”. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones, así como también, se estudian las disposiciones de la política pública enmarcada en la Ley 1448 de 2011.

De ahí que el estudio de las políticas públicas entorno a las víctimas, ha provocado un nuevo dinamismo en la actividad académica, tendiente a un conocimiento más cercano de lo que hace el

Estado para entender el proceso de la labor a la que se enfrenta el gerente público al alcanzar e interpretar situaciones socialmente problematizadas y que llevan a las organizaciones a tomar posición frente a las mismas, e incidir en los procesos de desarrollo económico y social, y desde la Ciencia Política influir en el proceso y ayudar a los decisores políticos en la implementación de las buenas políticas, eficaces y eficientes para la reparación de las víctimas del conflicto armado.

Teniendo en cuenta que, desde la Ciencia Política, el rol del investigador consiste en interpretar diversas problemáticas sociales que se puedan hacer comprensibles ciertos aspectos de la realidad social que permita documentar a la sociedad acerca del estudio de los distintos fenómenos sociales mediante información estadística, entrevistas y revisión documental, de tal manera que se pueden establecer los patrones del conflicto armado y la implementación de la política pública de víctimas, sin embargo existen limitaciones en el desarrollo del trabajo, no contar con la caracterización de la población de víctimas en el municipio de Popayán, lo que puede generar un sobregistro en la base de datos del Registro Único de Víctimas – RUV, otra es, la dificultad de establecer las entrevistas con actores encargados en el periodo de estudio.

Cabe anotar que, para el desarrollo de los objetivos propuestos, el documento se estructuró en tres capítulos, en el primero, el lector encontrará información respecto a la caracterización de la dinámica del conflicto, en el departamento del Cauca y el municipio de Popayán, considerado uno de los municipios con menor tasa de expulsión, pero ocupa un primer puesto en la lista de municipios receptores de población víctima del conflicto armado en el departamento del Cauca.

El segundo capítulo, denominado competencias y responsabilidades en el proceso de implementación de la política pública de víctimas del conflicto armado en Colombia, se presenta una contextualización sobre los principales lineamientos de la atención a las víctimas en el departamento del Cauca y el municipio de Popayán. Además, se ilustra las disposiciones normativas de la Ley 1448 del 2011 con diferentes acciones implementadas por los actores institucionales.

Finalmente, se establecen los alcances en el proceso de implementación de la política pública de víctimas, para tal efecto se toma como punto de partida la identificación de los actores a nivel

territorial del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas - SNARIV - identificando los roles deberes y responsabilidades de los actores más representativos en el municipio de Popayán, luego se presenta un análisis de la incidencia de los actores en la implementación de la política pública de víctimas y posteriormente se hace una ilustración de las fallas y fortalezas en el proceso de implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

Capítulo I. Caracterización de la dinámica del conflicto armado en el departamento del Cauca

En el departamento del Cauca, diversos han sido los municipios y las regiones que por su condición geoestratégica han sufrido los embates de la guerra. Si bien, se discute hasta qué punto el país urbano la ha sufrido, es posible afirmar que este caso, el municipio de Popayán, no ha sido ajeno a los efectos del conflicto armado. Su condición de ciudad capital, le han implicado repercusiones importantes en el tema del desplazamiento y los asesinatos selectivos.

Conviene subrayar que, este capítulo es importante para desarrollar el objetivo general por cuanto el departamento del Cauca ha vivido bajo episodios de violencia de una forma casi permanente, provocando un éxodo del campo hacia la ciudad, el cual permite visibilizar a los afectados por este flagelo, constituyéndose en una línea base para el análisis de la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral, analizando los procesos concretos de dicha política como objetivos, recursos. De manera que, el presente capítulo se hace bajo el método histórico – descriptivo.

En este capítulo el lector encontrará información respecto a la caracterización de la dinámica del conflicto armado y el desplazamiento en el departamento del Cauca y el municipio de Popayán, donde este último se le considera uno de los municipios con menor tasa de expulsión, pero ocupa el primer lugar en la lista de municipios receptores de población víctima del conflicto armado en el departamento del Cauca, además se presenta la situación de las víctimas del conflicto armado, por cuanto dicha población se ha visto forzada a huir de los embates de la guerra, constituyéndose un grupo extremadamente vulnerable.

1.1 Dinámica del conflicto armado en el departamento del Cauca.

A partir de la información contenida en el RUV (Registro Único de Víctimas), es posible aproximarse a la magnitud de esta forma de violencia, el cual muestra las acciones del conflicto armado en el departamento del Cauca con indicadores como desplazamiento, secuestro, amenazas,

homicidios por el conflicto armado, desaparición forzada y actos terroristas, como se evidencia en la Tabla 1

Tabla 1 Acciones del conflicto armado en el departamento del Cauca. 1985-2018.

	Desplazamiento	Secuestro	Amenaza	Homicidio CA	Desaparición forzada	Acto Terrorista
1985 -1990	163	20	13	761	105	32
1991 - 2000	505	22	60	1240	147	38
2001 - 2010	3974	52	211	1905	205	83
2011 - 2018	2232	20	628	225	21	503

Fuente: Elaboración propia con datos del RUV. 2018

El fenómeno del desplazamiento forzado se ha presentado a lo largo de la historia del país, como una problemática originada a partir de la década de los 80, en razón del incremento del conflicto armado, expresión del recrudecimiento de una guerra que cada día cobra más víctimas civiles y atenta contra los proyectos de vida de las comunidades.

En este contexto el departamento del Cauca se ha caracterizado por la presencia histórica de la mayoría de los actores armados ilegales y estatales como:

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), El Ejercido de Liberación Nacional (ELN), El Ejército Popular de Liberación (EPL), El Movimiento 19 de abril (M19), El Movimiento Quintín lame, El Movimiento Jaime Bateman Cayon, El Comando Ricardo Franco frente Sur, El Partido revolucionario de los Trabajadores PRT), y el Comando Pedro León Arboleda, Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), El Ejército y La Policía nacional, etc. (Espinosa, 2012)

Actualmente en el departamento del Cauca solo quedan unos pocos de estos actores armados ilegales, pero con una fuerte presencia y control territorial, como es el caso de las disidencias en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC - EP, el Ejército de Liberación Nacional ELN y Las Bandas Emergentes en Colombia o Bandas Criminales BACRIM, los otros actores ilegales fueron desapareciendo debido a la presencia del Estado, a la pérdida de territorios o a su desintegración.

Para el caso del departamento del Cauca el recrudecimiento del conflicto armado por el control territorial, continúa explicando la lógica del desplazamiento forzado y del accionar de los grupos armados legales e ilegales, cuyas acciones y enfrentamientos terminan en la afectación de los derechos humanos de la población civil.

En cuanto a la presencia de los grupos armados al margen de la ley, las FARC - EP actuaron a través del frente 6 en los municipios de Toribio, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao, Jambaló, Caldonó y Caloto. El frente 8 actuó principalmente en la zona centro en los municipios de El Tambo y Timbío. El frente 60, en la región sur del departamento, en Argelia, Patía, Balboa, Mercaderes, Bolívar. Y el frente 64 en la Bota Cauca. Por otra parte, El Ejército de Liberación Nacional - ELN - con el Frente José María Becerra en el centro, en Popayán, Cajibío, Morales, Piendamó y Totoró, y en el sur y en la Bota Cauca con el Frente Manuel Vásquez Castaño.(Verdad Abierta, 2014)

Por otra parte las Autodefensas Unidas de Colombia, denominados paramilitares, que se habían originado en la década de los 90, con una ideología que respaldan las acciones gubernamentales en contra de los grupos guerrilleros, pero que en su desarrollo, ahonda las variables de violencia política y armada en todas las esferas, porque entran a disputarse el poder y control en los territorios con el negocio de las drogas ilícitas, entre otros objetivos y acciones. Estos ingresaron al departamento por la zona norte y centro. En la zona norte actuaron en los municipios de Buenos Aires, Santander de Quilichao y Suarez, a través del Bloque Calima y en Miranda, Caloto y Corinto por medio del Bloque Farallones. Con respecto a la zona centro las autodefensas campesinas de ortega hicieron presencia en la capital del Departamento, Cajibío, Piendamó, Morales, Caldonó y parte de Silvia, Totoró y El Tambo. También por medio del Bloque Pacífico, hicieron presencia en los tres municipios de la zona pacífica: Guapi, Timbiquí y López.

Por lo anterior resulta que, el fenómeno del desplazamiento forzado en el Cauca se producen en varios contextos tales como: el de la dinámica del conflicto armado interno, el del crecimiento acelerado y la concentración de riquezas que requiere de la violencia, de la confrontación armada para asegurar intereses, el contexto de las políticas indiscriminadas de fumigaciones de cultivos ilícitos, y el contexto de los conflictos sociales, urbanos y rurales, como demanda de los

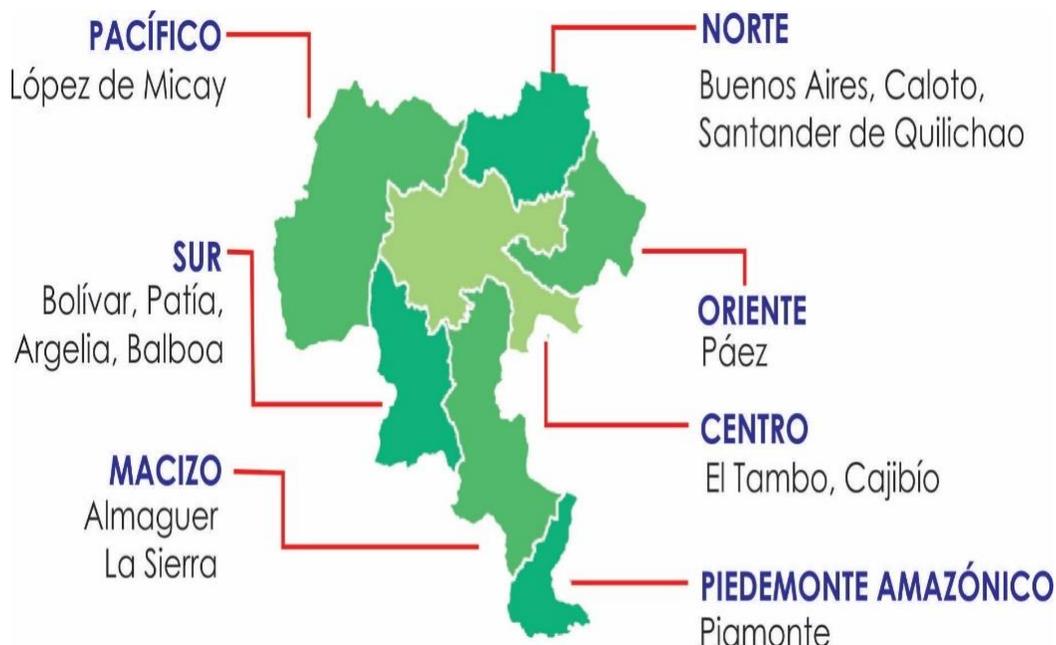
trabajadores, de las luchas reivindicativas, del control del espacio público y de la estigmatización de la protesta social.

Se puede sostener que el punto de quiebre, donde se visibiliza con mayor fuerza la problemática del desplazamiento forzado en el Cauca, fue en el año 2001, en el límite entre el Cauca y el Valle del Cauca, con la masacre del Naya, donde se cobró la vida de más de un centenar de personas en su mayoría indígenas Nasa que habitaban la región, además campesinos y afrocolombianos a manos del Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia, la cual se registró el mayor número de personas desplazadas en la historia del departamento.

Según la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional (Observatorio del programa Presidencial de Derechos Humanos, Vicepresidencia de la República) en el 2001 el municipio que más arrojó población desplazada fue Buenos Aires, con 4059 personas, después El Tambo con 2088, López con 2074, Miranda con 2416.

Las regiones más visibles en la expulsión de personas son las siguientes:

Figura 1 Regiones más visibles de expulsión víctima del conflicto armado en el departamento del Cauca



Fuente: Elaboración propia con base a Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH,

Según el informe de la encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada, el número de mujeres desplazadas es mayor con respecto a los hombres, si se tiene en cuenta que el censo del 2005, arrojó que el 51,2% son mujeres y el 48,8% son de sexo masculino, para el caso Cauca, el porcentaje de mujeres registradas en el Registro Único de Población Desplazada es de 56% y el de hombres es de 44%. No está muy alejado del promedio Nacional.

También el departamento del Cauca se percibe de manera grave un bajo nivel educativo de las personas desplazadas. Más alta que el promedio Nacional para la población desplazada, que ha señalado que el 13,9% de las personas desplazadas mayor de 15 años de edad no saben ni leer ni escribir y si se agrega la fuente RUT: el porcentaje de la población desplazada que ha alcanzado el nivel básico primario es de (41.8%), mientras la secundaria es de (14.9%), y solamente el 0.5% de la población desplazada ha hecho estudios universitarios. (Alcaldía de Popayán, 2011)

La situación en el Cauca, presenta un bajo nivel de escolaridad de los desplazados; ya que el 26% de la población desplazada no posee ningún nivel de escolaridad; el 56.3% ha alcanzado el nivel básico primario, el 17.7% ha llegado al nivel de secundaria, (Alcaldía de Popayán, 2011) cabe anotar que no se tiene información sobre la población desplazada en el Cauca que ha alcanzado el nivel universitario.

Todos estos factores evidencian una vez más las afectaciones que se generan por el conflicto armado, pues la expulsión de poblaciones enteras por parte de los actores armados y la influencia de otros intereses obligan a las comunidades a trasladarse individual o masivamente para escapar del conflicto y buscar mejores condiciones de vida en un sitio distinto al de su lugar de origen.

Entonces se puede decir que el fenómeno del desplazamiento forzado que vive la población civil de Colombia está directamente relacionado con el conflicto armado interno, pues los actores armados y las acciones que vienen llevando a cabo en los territorios colombianos hacen que la sociedad civil este obligada a salir de sus casas, abandonando sus tierras y otros bienes para proteger su vida y su integridad debido a que son víctimas de amenazas, y se les han vulnerado los derechos fundamentales.

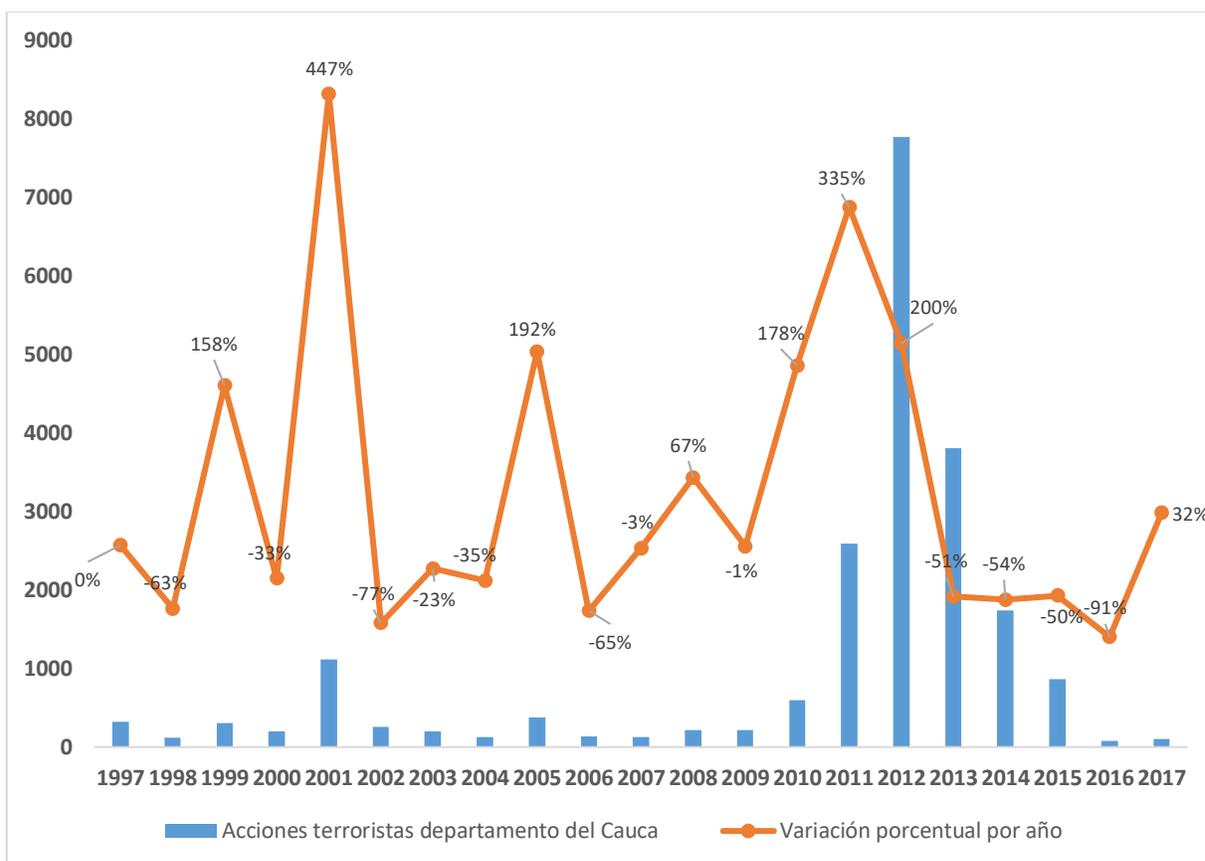
1.2 Dinámica de las víctimas del conflicto armado y la situación de la violencia

La vigencia del mandato gubernamental inmediatamente anterior (2012-2015) coincidió con el inicio de las conversaciones entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP, dicho evento representó sin duda una ventana de oportunidad para el departamento del Cauca en cuanto a la posibilidad de desescalar el conflicto armado en la región y brindar nuevas oportunidades para las víctimas del conflicto armado. Al respecto, cabe resaltar que, en términos generales los diálogos de La Habana, así como el anuncio del alto al fuego y el cese de hostilidades por parte de las FARC-EP, representó en los últimos años una disminución importante de las acciones armadas, considerando que el Cauca se ha caracterizado por ser el fortín militar de los grupos guerrilleros.

Aunque el alto al fuego fue declarado de manera oficial en el año 2016, cuando el máximo comandante de las FARC-EP Rodrigo Londoño Echeverri “Timochenko” realizó el anuncio desde La Habana, Cuba (El Espectador, 2016), es claro que la fase de posconflicto había iniciado en el 2012 en algunos municipios del Cauca, verbigracia, Toribío, Corinto, Caloto, Caldono, Cajibío, entre otros municipios donde los habitantes experimentaban un desescalamiento de la confrontación armada.

Si bien, resulta una verdad de perogrullo mencionar que el Cauca es por su historia un departamento atravesado por el conflicto armado, lo cierto es que desde 1997 se han registrado en el departamento el mayor número de acciones armadas o actos terroristas, en dicho año, por ejemplo, 322 actos terroristas cuyo municipio más afectado fue Caldono con 268 acciones (RUV, 2018).

Gráfico 1 Variación porcentual por año de las acciones terroristas en el Cauca. 1997-2018



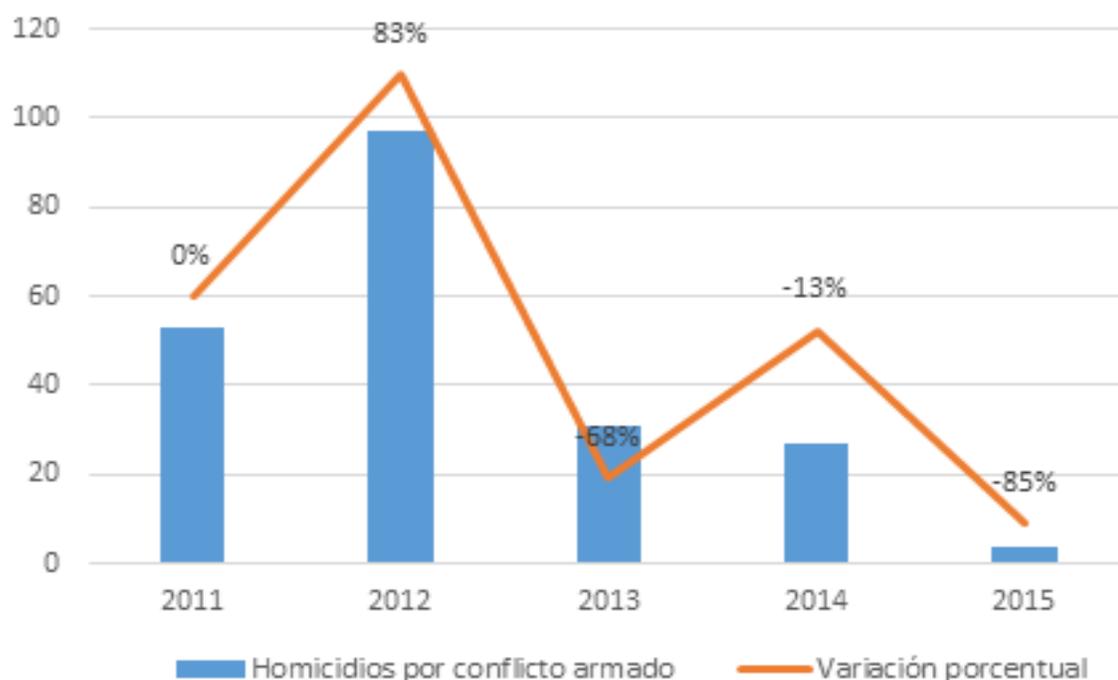
Fuente: Elaboración propia con datos del RUV. 2018.

Al realizar un análisis de la gráfica 1 referente a la variación porcentual de las acciones terroristas entre los años 1997 – 2018 se observa el desescalamiento del conflicto y el efecto que tuvo sobre el departamento del Cauca los diálogos de La Habana. No obstante los años que registraron un mayor número de acciones terroristas en el Cauca coinciden con aquellos momentos donde el diálogo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, siendo notable en el 2012, ya que en ese año se alcanzó un total de 424 acciones, aunque iniciados los diálogos, el número de acciones disminuyó de manera paulatina hasta alcanzar cifras menores a las de la década de 1990 y 2000.

Sin embargo, las cifras sobre acciones terroristas no registran con exactitud el tipo de actor, de ahí que no es posible determinar si dichas acciones fueron emprendidas a cabalidad por la guerrilla de las FARC-EP o responden a la ofensiva de otros actores armados. Lo que es notable es el crecimiento considerable de las acciones terroristas durante el Gobierno de Juan Manuel Santos lo que puede obedecer a una estrategia de repliegue en años anteriores. De igual forma, el crecimiento

de las acciones terroristas también puede obedecer a la estrategia guerrillera de ejercer presión militar en momentos de negociación, lo que en teoría posiciona al actor armado fortalecido en un proceso de diálogo, lo cual resulta fundamental en la correlación de fuerzas de la negociación. Así mismo, se advierte una reducción en las acciones terroristas entre 2012 y 2018, pasando de más de 424 mil acciones en 2012 a solo 16 en 2018.

Gráfico 2 Variación por año de los homicidios por el conflicto armado en el municipio de Popayán 2011 - 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del RUV. 2018

Por otro lado, si bien las acciones armadas no revelan de manera clara el desescalamiento del conflicto, o los efectos de las conversaciones de La Habana sobre la violencia en el Cauca, son los homicidios por año los que ofrecen un mejor panorama de la dinámica de la violencia en el departamento. Al respecto, es notorio el descenso en la tasa de homicidios en el periodo 2011-2015. El año que registró la tasa más alta de homicidios fue 2012 con 97 homicidios por causa del conflicto armado.

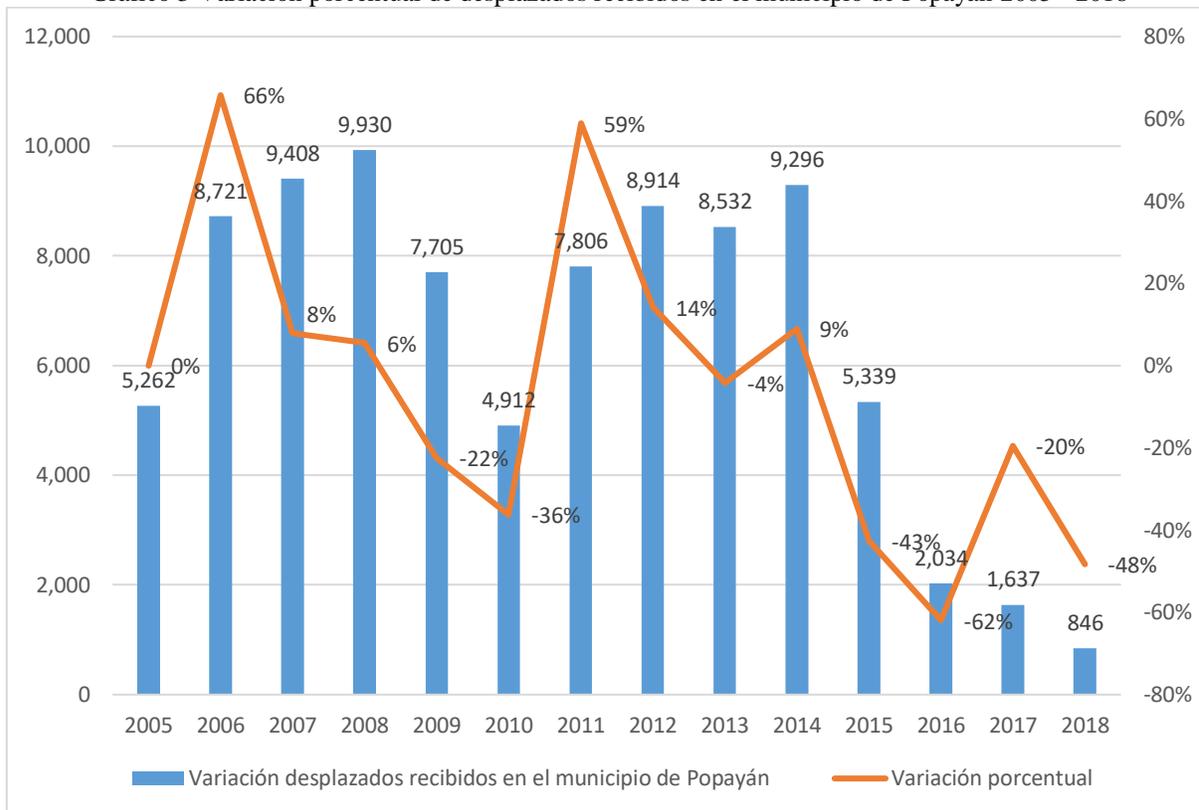
Después de 2012 la tasa de homicidios fue disminuyendo de manera paulatina hasta alcanzar la cifra histórica de 5 homicidios por cada 100.000 mil habitantes en 2016. Cabe resaltar que dicho

estimado se hace tomando en consideración las cifras del RUV relacionadas con ocasión del conflicto armado, por lo cual puede existir un subregistro de aquellos cuyas muertes no han sido relacionadas con el conflicto, pues bien, aquí se reseñan únicamente las víctimas con ocasión del conflicto armado, básicamente aquellos muertos en combate en confrontaciones directas, según las cifras oficiales del Gobierno Nacional. El gráfico muestra que a partir de 2013 la disminución de los homicidios se sostiene hasta 2015.

Ante este panorama vale contrastar que ha sucedido en Popayán en relación con el conflicto armado. Por ejemplo, en el caso de los homicidios y de acuerdo al RUV, el municipio asiste a una caída considerable de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. Tal como se muestra en la anterior gráfica el número de homicidios ha descendido a pesar de tener un comportamiento variable, con algunos picos y valles que parecen no mostrar una tendencia. No obstante, desde 2012 cuando se registraron 36 asesinatos, la tasa ha mantenido una tendencia leve a la baja. Por lo anterior vale la pena plantear el interrogante de hasta qué punto ello obedece a la desmovilización de las FARC-EP, o a la desmovilización de los paramilitares.

Cabe resaltar que a pesar de la variabilidad de las cifras, resulta visible que el municipio registró tasas de homicidio más altas en años anteriores, como es el caso del periodo 2005-2010, donde, en 2006 se alcanzó la cifra de 99 homicidios por cada 100 mil habitantes, la cual es considerablemente alta si se compara con ciudades con un mayor número de población como Medellín o Bogotá. En 2007, por ejemplo, Popayán registró 180 homicidios, es decir, una tasa de 78 homicidios por cada 100 mil habitantes. En ese mismo año, Medellín (Colombia) registró 788 casos de homicidios, es decir, 35 homicidios por cada 100 mil habitantes. El dato es mucho más preocupante cuando se contrasta con la ciudad de Bogotá, la cual registró en 2007 una tasa de 20 homicidios por cada 100 mil habitantes. A pesar de lo preocupante de las cifras y de la notable diferencia cuando se contrasta con las grandes urbes, es posible observar una reducción en el número de homicidios en la ciudad.

Gráfico 3 Variación porcentual de desplazados recibidos en el municipio de Popayán 2005 - 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del RUV. 2018.

Otro de los indicadores donde se denota la variación y disminución es en el número de desplazados. De nuevo será el 2012 el año que registra un mayor número de desplazados, en este sentido, es cabe anotar que el desplazamiento en el caso colombiano es un fenómeno cuyo principal victimario son los grupos armados de extrema derecha, aunque es claro que los diálogos de La Habana tuvieron un efecto en la reducción del número de desplazados por año, con un registro histórico para 2017 de 1637 desplazados, lo que comparado con años anteriores representa una reducción significativa. De hecho si se toman como referencia los años 2015 y 2016, se observa que la reducción alcanza una cifra de -70%, lo cual es importante si se tiene en cuenta que la mayor variación porcentual es un crecimiento del 83% registrado en 2011. Nuevamente, el inicio de los diálogos con las FARC-EP, así como una mayor presión por parte de las guerrillas, el Estado y grupos de extrema derecha agravaron la situación de las víctimas del desplazamiento.

Aunque es importante reconocer que los efectos del conflicto armado sobre el municipio de Popayán, son menores en comparación con los demás municipios del Cauca, es claro que, en

estricto sentido las externalidades por las cuales se ve afectado Popayán, tienen que ver con los efectos indirectos de la confrontación armada. De hecho, el principal problema de la capital del departamento con ocasión del conflicto armado, tiene que ver con el fenómeno del desplazamiento forzado.

También hay que tener en cuenta que en los últimos años el municipio ha asistido, al igual que el departamento, a la reducción de los índices de violencia relacionados con el conflicto armado. Muestra de ello, es la caída en la tasa de homicidios y en el comportamiento del desplazamiento forzado. Visto de cerca, este fenómeno solo afecta a la ciudad en gran magnitud como ciudad receptora de la población desplazada, y en menor termino como expulsor.

Por otra parte, un análisis del comportamiento del desplazamiento forzado en la ciudad merece una observación diferente. Aunque el departamento del Cauca ha hecho ingentes esfuerzos por actualizar las cifras por municipio, el registro de los desplazados presenta serias falencias, la más grave es cuando una víctima se registra varias veces año tras año, por lo cual en términos estadísticos no es posible determinar la incidencia o la prevalencia del desplazamiento en la ciudad.

Según datos en el RUV, en el 2005 había un registro de 5262 personas desplazadas. Es posible afirmar que el número de personas en condición de desplazamiento registradas ha disminuido, cayendo a 1637 personas registradas en 2017, y en lo corrido de 2018 a 846 personas, por supuesto considerado en valores absolutos. Una consideración metodológica tiene que ver con el hecho de que no sea posible establecer con exactitud la población expulsada y receptora.

1.3 Situación de las víctimas del conflicto armado en el departamento del Cauca y el municipio de Popayán entre 2012 y 2015.

Las víctimas son aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derecho Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Igualmente adquiere la

calidad de víctima quien hubiere sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización”. (Congreso de la Republica de Colombia, 2011)

Del contenido restante del artículo en mención se pueden desprender diversos tipos de víctimas, las cuales para efectos del presente trabajo identificaremos y denominaremos como se contempla a continuación, en con concordancia con la doctrina del Instituto Interamericano de Derecho Humanos:

1. Víctimas Directas
2. Víctimas Indirectas

Para las Naciones Unidas, Víctima es una persona, que ha sufrido un daño, que le ha sido impedido el disfrute de uno de sus derechos, y que este derecho ha sido reconocido por un tratado internacional adoptado por el Estado, el daño resulta de la acción u omisión del mismo Estado (Naciones Unidas, 2017)

Respecto a las consideraciones anteriores, se analiza la situación de las víctimas del conflicto armado en Popayán, considerado como uno de los municipios con mayor acentuación de población víctima por el conflicto, dado a la confrontación de grupos al margen de la ley en el departamento del Cauca; se ha convertido en los últimos tiempos en el principal foco de llegada de la población dado esto a las atenciones que brinda el municipio en el tema de víctimas del conflicto.

Popayán es uno de los municipios que tiene la menor tasa de expulsión de personas víctimas de desplazamiento, sin embargo ocupa el primer lugar en la lista de los municipios receptores de ahí que al realizar la sumatoria del acumulado histórico de la población víctima de desplazamiento que ha ingresado al municipio de Popayán a través de los últimos años 1997 a 2011, se tiene que 71.079 personas han ingresado de las cuales 34.032 son hombres y 37.047 son mujeres, esto representa más del 40% del total de la población desplazada en el Cauca, posicionando a la capital de este departamento como la principal receptora víctimas de desplazamiento forzado.

Tabla 2 Popayán como municipio expulsor de población víctima.

Departamento expulsor	Municipio expulsor	Año de salida					Total general
		2007	2008	2009	2010	2011	
CAUCA	POPAYÁN	441	301	248	259	265	1.514

Fuente: Elaboración propia con datos del RUV. 2018.

Para el año 2008 se registraron 301 personas que fueron expulsadas del municipio. En el 2009 se registraron 248 casos, para un total de 53 casos menos con relación al 2008, sin embargo se presentó un aumento en los índices de 2010, cuando se registraron 259 casos de personas que abandonaron el municipio de Popayán; esta vez son 10 personas más con respecto al 2009.

También entre el 2008 y 2010 se registró una reducción de 42 casos, siendo este último año el que indica menores índices de expulsión del municipio de Popayán, además, para el primer trimestre del año 2011 ya se registran 12 casos de expulsión, lo que proyectado al resto del año demostraría también una baja en los índices de expulsión municipal en el 2011.

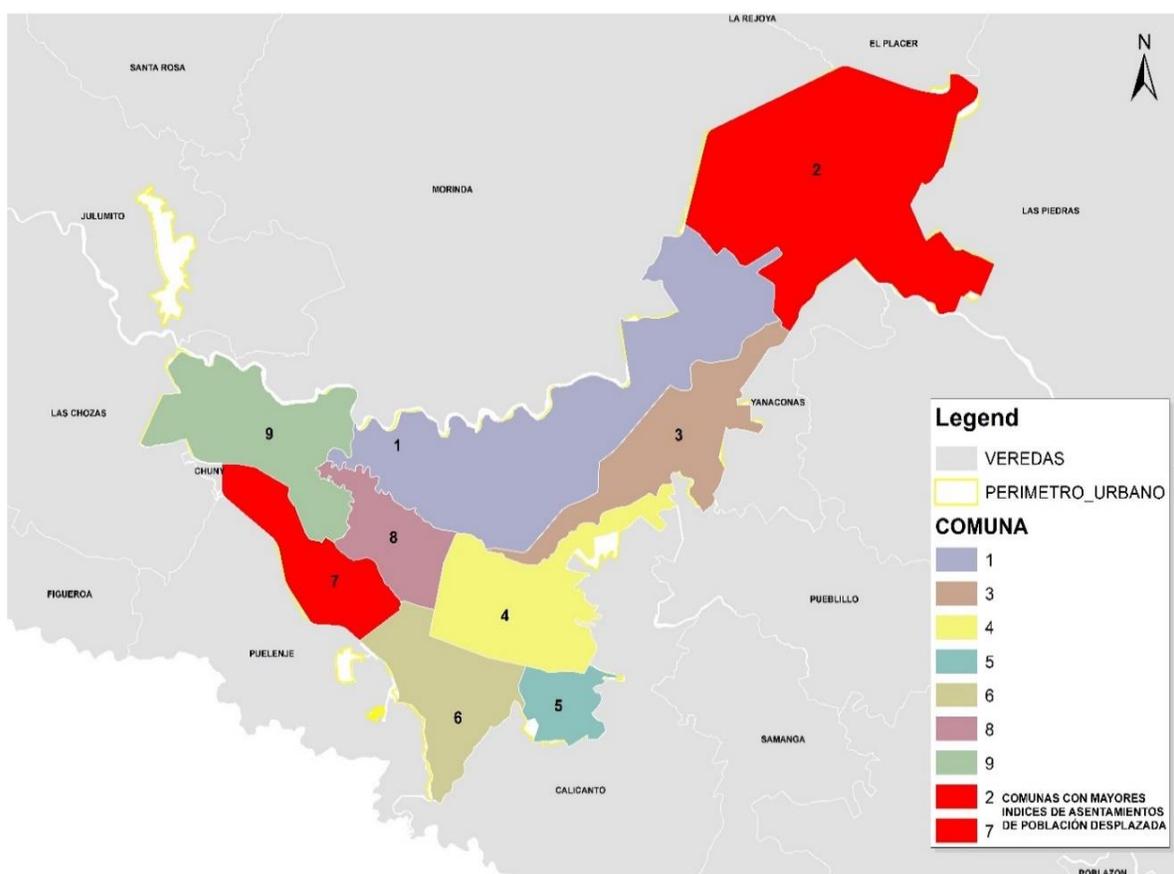
Además, se registran un total de 1514 personas que han sido expulsadas de la jurisdicción municipal donde se encuentran 22 mujeres y 6 hombres que da un total de 28 personas víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado, 271 mujeres y 214 hombres para un total de 485 personas víctimas de desaparición forzada; 2362 mujeres y 1591 hombres que suman un total de 3953 víctimas de homicidio, 72 mujeres y 128 hombres que dan un total de 200 personas víctimas de secuestro, 42 mujeres y 44 hombres que suman 86 personas víctimas de torturas, 3 mujeres y 4 hombres para un total de 7 personas víctimas de lesiones personales, 70 mujeres y 88 hombres que suman 158 personas víctimas de lesiones personales NO incapacidad permanente; 98 personales que involucran incapacidad permanente; por último se tiene a 122 definen hecho victimizantes.

Con los datos anteriores suministrados recepción de población víctima de desplazamiento y población víctima de otros hechos se obtiene una cantidad de 71.079 persona víctimas del desplazamiento forzado y una cantidad de 5404 personas víctimas de otros hechos, para un total general de 76.483 persona víctimas del conflicto armado en el municipio de Popayán, de acuerdo al acumulado histórico desde 1997 a 2011 y según la proyección de población emitida por el

DANE, en el 2012 la población total sería de 270.340 personas (DANE, 2012), comparando con las estadísticas que maneja La Unidad para las Víctimas en los registros de la población desplazada y población víctima de otros hechos diferentes al desplazamiento, son un total de 76.483 personas.

De acuerdo a esta información se obtiene para el municipio de Popayán un índice de presión equivalente al 0.28% por lo que se considera uno de los municipios con menor tasa de expulsión pero ocupa el primer lugar en la lista de municipios receptores de población víctima del conflicto armado del departamento del Cauca. Se puede decir entonces que la población víctima de la violencia representa el 28% del total de habitantes del municipio.

Figura 2 Ubicación de la población desplazada dentro de la jurisdicción del municipio de Popayán



Fuente: Elaboración propia basado en el Plan Integral Único PIU – Popayán

Popayán se caracteriza entonces por ser un municipio receptor, su población en situación de desplazamiento o víctimas de otros hechos victimizantes con un total de 13.165 personas víctimas desde 1985, ubicados en toda la jurisdicción municipal, por consiguiente, los desplazamientos y

las victimizaciones han contribuido a la composición sociodemográfica de las principales ciudades capitales de los departamentos en donde se presenta con mayor intensidad las confrontaciones armadas

En ese propósito, en el mapa anterior se indica las nueve comunas que componen la zona urbana de la ciudad, además se han ubicado las comunas que se han configurado como los sitios de mayor concentración de asentamientos de la población desplazada, estas son las comunas 2 y 7 (ver Figura 2) donde dichas comunas tiene las siguientes características: (Alcaldía de Popayán, PIU 2011)

COMUNA 2: se compone de 58 barrios del norte de la ciudad, 604 manzanas, 7.380 viviendas y la habitan 36.452 personas, es la comuna con el mayor número de barrios y personas de la ciudad (el 21% y 17% respectivamente), según la clasificación se puede decir que en esta comuna existen viviendas de todos los estratos, pero priman el 2 y 3 con el 80% y solo el 6% son estrato 5 y 6. Cuenta con Hospital Toribio Maya.

Comuna 7: ubicada al sur oriente de la ciudad, cuanta con 29 barrios, 4442 manzanas, 5731 viviendas y la habitan 29307 personas. En esta comuna todas las viviendas son de estrato bajo (1 y 2), algunos de ellos tuvieron su origen en asentamientos surgidos a raíz del terremoto de marzo de 1983.

Por otra parte, respecto a la identificación de las principales necesidades de la población desplazada se encuentran la vivienda, salud, educación, empleo, generación de ingresos, atención humanitaria, albergue de paso, proyectos productivos, acceso a tierras y capacitaciones laborales, lo anterior con base a la información contenida en el Plan Integral Único PIU 2011 – 2014 para la atención a población en situación de desplazamiento forzado ubicada en el municipio de Popayán, de acuerdo a los seis (6) talleres que se realizaron para determinar necesidades con los asociados de las trece (13) organizaciones de población en situación de desplazamiento.

Para ello el Estado y los Gobiernos de turno han venido apostándole al diseño e implementación de políticas, herramientas metodologías e instrumentos que permitan mostrar de manera confiable una solución definitiva al fenómeno del desplazamiento que genera la violencia armada en el país.

Es por esto que el Gobierno Nacional mediante el documento CONPES 2804, del 13 septiembre de 1995, reconoció por primera vez el fenómeno del desplazamiento forzado y dio plazo a una fase más avanzada para la atención de la población desplazada por la violencia, con la que se buscó la reincorporación de los desplazados en la sociedad.

Así mismo dos años más tarde mediante la Ley 387 de 1997, se estableció que el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, adoptaran las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia; y se atribuyeron responsabilidades a los entes territoriales de asignación de recursos para la atención de la población afectada por el desplazamiento.

Dicha ley reconoció las personas desplazadas como víctimas y sujetos de derechos a los cuales se les debe de brindar garantías y medidas para la prevención del desplazamiento forzado buscando la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, pero esta actividad normativa deja vacíos gigantescos en cuanto a la asistencia y atención, por su carencia de integralidad, al ser asistencialista además porque fue formulada con un enfoque top – down, desconociendo las especificidades de esta población de acuerdo a sus regiones, grupos étnicos, reduciéndolos a solo ser usuarios o beneficiarios de los pocos servicios y programas que implementaba el Gobierno.

Ante los vacíos jurídicos de la política pública de atención a la población desplazada y con el fin de corregir las falencias existentes, la corte constitucional declara que se ha configurado una violación masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales logrando mayores rubros presupuestales para la población desplazada, este nuevo proceso cae en falencias, falta de transparencia y seguimiento de los recursos asignados, ante estas falencias en el 2011 se legisla la Ley 1448, en la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

En últimas, la caracterización de la dinámica del conflicto armado en el departamento del Cauca permite entender y comprender las acciones del conflicto armado que han generado miles de

víctimas de las poblaciones vecinas de las zonas rurales y de otros municipios aledaños, e incluso de otros departamentos, han llegado a Popayán en busca de soluciones de vivienda, lo que genera un alto grado de desorden en el crecimiento de la ciudad y una creciente demanda de fuentes de empleo, especialmente de mano de obra no calificada, aumentando las actividades económicas del tipo informal. Constituyéndose en un grupo extremadamente vulnerable tanto que ha sido calificado por entidades como La Cruz Roja, como: “la población más pobre, dentro de los pobres”, o la “la más vulnerable de los vulnerables”, en palabras de la Corte Constitucional (UARIV, 2016)

Por tal motivo, es importante propender por la implementación de medidas de reparación en contextos de desigualdad social, significando un esfuerzo enorme por el Gobierno Nacional en la caracterización del daño de las comunidades, el avance en el diálogo y la concertación social, así como un alto grado de focalización de las políticas públicas, para resolver las afectaciones y restituir los daños de décadas de conflicto.

Es muy disiente que solo hasta hace poco se ha reconocido realmente a las víctimas del conflicto armado con medidas administrativas, legales y judiciales y se han tomado acciones concretas al respecto, movilizándose un aparato estatal en torno a la atención de estas víctimas, por tal motivo el presente capítulo se constituye en una línea base para el análisis de la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral, analizando los procesos concretos de dicha política como objetivos, recursos.

Puede agregarse que desde la Ciencia Política, el rol de investigador consiste en interpretar diversas problemáticas sociales que se puedan hacer comprensibles ciertos aspectos de la realidad social que permita documentar a la sociedad acerca del estudio de los distintos fenómenos sociales, los cuales se pueden enmarcar alrededor de una política pública, que desde la academia se puede partir desde la implementación del saber científico hacia la orientación de metas y decisiones que procuren la resolución de las problemáticas.

En este sentido, según Lasswell, el científico social que desee dirigir sus investigaciones hacia el campo de las políticas públicas, “debe buscar una síntesis de habilidades científicas óptimas que le permitan contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiable para la solución de

problemas en el marco del interés público” (Valencia - Álvarez, 2008). Interés público, que se enmarcara en la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en el municipio de Popayán, que permitan analizar su fase de implementación y los factores que influyen de una manera relevante para el avance o retroceso de los procesos de inclusión social, que se generan alrededor de la construcción, formulación e implementación de la política pública.

El análisis de políticas públicas se ha ido constituyendo en un campo de estudio cada vez más importante para la ciencia política, en pocas palabras se concibe como la ciencia del estado en acción, que nos permite mediante la metodología de investigación social, el análisis de la actividad concreta de las autoridades publicas

Es por ello que el estudio de las políticas públicas entorno a las victimas ha provocado un nuevo dinamismo en la actividad académica tendiente a un conocimiento más cercano de lo que hace el Estado para entender el proceso de la labor a la que se enfrenta el gerente público al alcanzar e interpretar situaciones socialmente problematizadas y que llevan a las organizaciones a tomar posición frente a las mismas, para poder incidir en los procesos de desarrollo económico y social, y desde la Ciencia Política incidir en el proceso de ayudar a los decisores políticos en la implementación de las buenas políticas, eficaces y eficientes para la reparación de las víctimas del conflicto armado.

Capítulo II. Competencias y responsabilidades en el proceso de implementación de la política pública de atención a víctimas

Una vez caracterizada la dinámica del conflicto armado en el departamento del Cauca y en el municipio de Popayán, resulta pertinente caracterizar la implementación de la política pública de víctimas desde un plano nacional

En efecto, el presente capítulo aborda las diversas disposiciones normativas que han enmarcado la Ley 1448 de 2011, enseguida expone los principales lineamientos de la política pública de víctimas, tomando en cuenta los sectores priorizados y que hicieron parte de la intervención pública. En seguida, el capítulo se ilustran los actores a nivel territorial del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a la población víctima identificando los roles, deberes y responsabilidades de los actores más representativos en el municipio de Popayán

2.1 Marco normativo: Política de víctimas y restitución de tierras.

En los episodios de violencia que ha vivido Colombia a lo largo de la historia, sea manifestado de una manera permanente, lo que ha causado la victimización, todo el compendio del éxodo del campo hacia la ciudad, los procesos de migración – colonización y de recomposición demográfica han estado signados por el conflicto interno armado colombiano, en todo el siglo XX no se construyó un imaginario social, ni político, ni jurídico desde el cual visibilizar y atender a los millones de afectados por este flagelo.

La Unidad para las Víctimas a la fecha registran más de 800 disposiciones normativas vigentes entre convenios internacionales, protocolos, jurisprudencia, normas, sentencias, actos legislativos, leyes, decretos, decretos ley, Conpes relacionadas con el tratamiento a las víctimas del conflicto armado en Colombia, y cerca de 500 disposiciones vigentes desde la Ley 1448 de 2011. En efecto queda claro el esfuerzo del Estado colombiano por reglamentar la atención integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Si bien, algunas de dichas disposiciones administrativas datan de la Constitución del 1886, fue en el siglo XX cuando tomó relevancia la preocupación por temas

relacionados de manera directa con las víctimas del conflicto armado colombiano. Ya en la Constitución de 1991, llama la atención el flagelo del desplazamiento forzado:

Se adoptó como fin primordial del Estado colombiano, el hacer real la vigencia de los derechos humanos, lo que abrió las puertas al desarrollo legal, jurisprudencial y administrativo en la aplicación de medidas para la garantía de los derechos fundamentales; en especial, de los más vulnerables, como es el caso de las víctimas del conflicto. (UARIV, 2016)

Con la Constitución de 1991, se establece el diseño de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, y en particular para atender a la población desplazada. Durante el gobierno de Cesar Gaviria (1990 – 1994) se expide la Ley 104 de 1993, que adopta mecanismos para atender a las víctimas de atentados terroristas y tomas guerrilleras y “así mismo se dotó al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución política” (Congreso de la República, 2017). En el Gobierno de Ernesto Samper (1994 – 1998) por medio del Decreto 2099 de 1994 se creó la Red de Solidaridad Social dedicada a financiar proyectos para los sectores más vulnerables de la población, “por el cual se reorganiza el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República” (Presidencia, 2017). Posteriormente, se expidió la Ley 171 de 1994, mediante el cual se aprobó el protocolo II, adicional de los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949

constituyen el fundamento del respeto a la persona humana en caso de conflicto armado sin carácter internacional, asimismo, que los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos ofrecen a la persona humana una protección fundamental, subrayando la necesidad de garantizar una mejor protección a las víctimas de tales conflictos armados, que en los casos no previstos por el derecho vigente, la persona humana queda bajo la salvaguardia de los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública. (CICR, 2017)

Después, por medio del Decreto 1165 del 28 de abril de 1997, se creó la Consejería Presidencial para la Atención Desplazada por la violencia, el cual se actualizó y se reformó con el Conpes 2924, siendo responsable de la política nacional frente al desplazamiento, también en ese mismo año se

aprobó la Ley 387, generando un marco legal para la consolidación y estabilización socio económica de la población desplazada, consigna medidas para mitigar los efectos del desplazamiento en las víctimas, con base en esta ley se decreta los mecanismos de coordinación interinstitucional, en el fortalecimiento del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, se hizo mediante el Decreto 173 de 1998. Y en ese mismo año se expidió el Decreto 501 por el cual se estableció la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

Entre 1998 – 2002 en el Gobierno de Andrés Pastrana se reconoció y se atendió a las víctimas del conflicto armado mediante la Ley 508 de 1999 y luego durante la primera administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), se aprobó por la Ley 812 de 2003, el Plan Nacional de Desarrollo, que contempló la Política de Seguridad Democrática, donde se intensificó la lucha armada bajo la política de guerra contra el narcoterrorismo y se realizó un proceso de desarme y entrega con los grupos paramilitares. (UARIV, 2016).

Es así que la Corte Constitucional declaró inexecutable el estatuto antiterrorista (septiembre de 2004), moduló a favor de las víctimas la llamada Ley de Justicia y Paz (Sentencia C-370 de 2006) y declaró el estado de cosas inconstitucional frente a los derechos de la población desplazada (Sentencia T-025 de 2004). Durante el Gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, en agosto del 2010 se anunció su intención de saldar la deuda histórica que tiene el Estado y la sociedad colombiana con las víctimas del conflicto armado, este fue el día en que el presidente inicio el camino para la construcción de una política pública frente a las víctimas del conflicto armado. En junio de 2011 fue sancionada la ley 1448 reconociendo expresamente la existencia de un conflicto armado, que existen víctimas de ese conflicto armado y que deben ser atendidas y reparadas integralmente como primer paso hacia la búsqueda de la paz y la reconciliación, la cual establece:

un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo

que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. (Congreso de la República, 2011)

Tabla 3 Normograma. Política de Víctimas en Colombia

JERARQUIZACIÓN	NORMAS	AÑO	¿QUIEN LA EXPIDE?	DESCRIPCIÓN
Ley de la República	1448	2011	Congreso de la República	Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones
Ley de la República	1753	2015	Congreso de la República	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"
Decreto Ley	4633	2011	Ministerio del Interior	Asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas
Decreto Ley	4635	2011	Ministerio del Interior	Medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
Decreto	4634	2011	Ministerio del Interior	Medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano."
Decreto	1066	2015	Ministerio del Interior	Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior
Decreto	2460	2015	Departament o Administrativo para la Prosperidad Social	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación
Conpes	3712	2011	Departament o Nacional de Planeación	Plan de Financiación Para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011
Conpes	3726	2012	Departament o Nacional de Planeación	Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para El Plan

				Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.
Decreto	1225	2012	Ministerio del Interior	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de que trata la Ley 1448 de 2011” el cual está compuesto por el conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en los Decretos 4800, 4829 de 2011, 0790 de 2012, y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen, así como en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012
Decreto	0790	2012	Presidente de la República	Se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

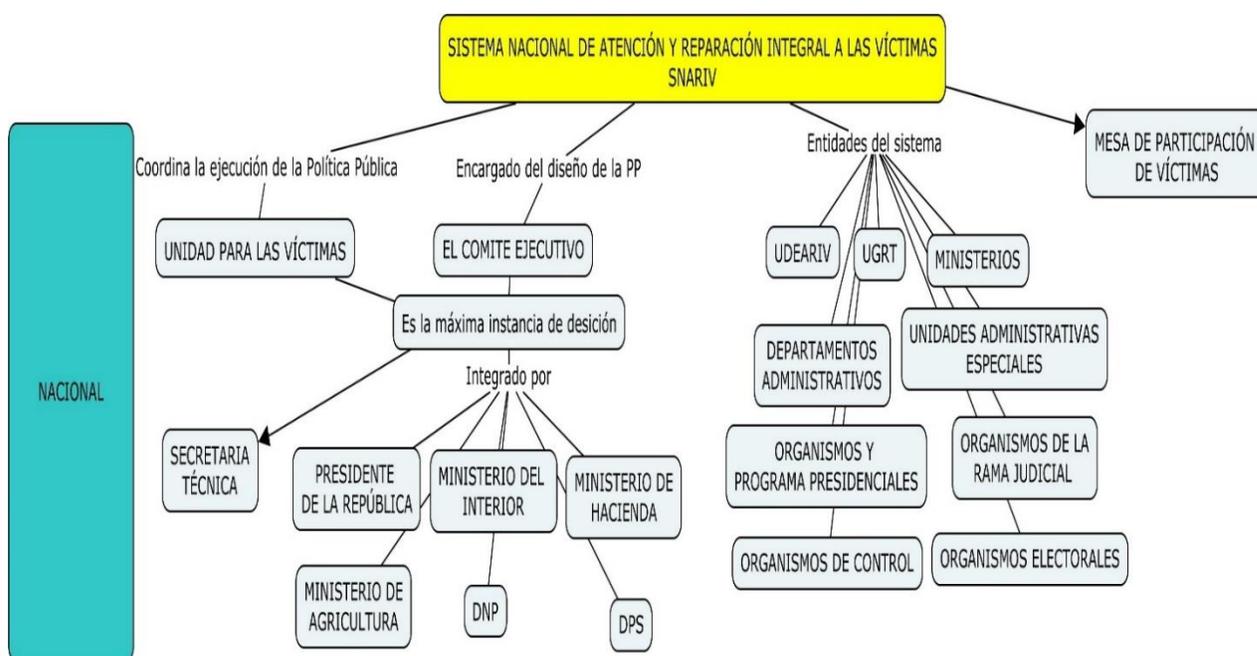
Fuente: Elaboración propia con base en DNP. 2018.

Cabe agregar que esta ley reconoce por primera vez la responsabilidad del Estado por acción y omisión en el proceso de victimización del país, por lo tanto este es el punto de partida de la investigación, donde el Gobierno Nacional tiene una apuesta ambiciosa como es la construcción de la paz, y sus principales motores son las regiones, por lo cual se deben fortalecer todos los esfuerzos desde las Administraciones Municipales para continuar tendiendo puentes de reconciliación, con las víctimas del conflicto armado en este caso en el municipio de Popayán, capital del departamento del Cauca, ubicado al suroccidente del país, ha sido históricamente epicentro del conflicto armado que vive el país desde hace ya más de 50 años. El marco referencial de operación es la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras vigente desde el 10 de junio del año 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

2.2 Lineamientos de la atención las víctimas del conflicto armado

Con el propósito de garantizar la participación efectiva de todas las entidades que por su misionalidad deben proveer bienes o servicios a las víctimas del conflicto, en cada nivel de gobierno, de acuerdo con sus competencias, el Estado colombiano al promulgar la Ley de Víctimas (1448 de 2011), optó por constituir un Sistema de Atención y Reparación para ellas, que involucra a todos los sectores de la institucionalidad, para generar acciones de proponer políticas, programas o proyectos, monitorear las que ya existen o hacer observaciones a las propuestas gubernamentales. Por lo tanto, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV – está constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales, y demás organizaciones públicas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas (ver Figura 3)

Figura 3 El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia con base a UARIV

El propósito fundamental de este sistema es articular y coordinar políticas, planes, programas, recursos humanos y presupuestales y actividades para garantizar la mayor oportunidad, cantidad,

calidad de servicios y oferta a las víctimas del conflicto, con el fin de garantizar sus derechos en cada uno de los componentes de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.

Para llevar a cabo las acciones y garantizar dicha articulación, en el orden nacional se cuenta con dos instancias principales: el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas (Comité Ejecutivo), encargado del diseño de la política pública de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (asistencia y reparación integral) y la Unidad para las Víctimas, que tiene como función general coordinar la ejecución de dicha política pública, y además cumple la tarea de coordinación del sistema y ejerce la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo.

Así que desde el modelo del proceso burocrático representa una perspectiva para la Ciencia Política en torno a las organizaciones, es decir la burocracia del nivel operativo o del Estado en acción a través de dicha organizaciones que interactúan entre la rutina y el libre albedrío, es decir la relación entre la autonomía irreductible que ejercen los servidores públicos en sus decisiones cotidianas y las rutinas de operación que desarrollan para mantener y mejorar sus posiciones en la organización, representando problemas en la implementación de políticas a medida que las burocracias crecen y se vuelven más complejas, concentran las tareas en unidades subordinadas provocando una disminución en la atención integral a la población víctimas por las entidades del SNARIV.

No obstante, se indicarán algunas funciones y roles de las instancias del SNARIV. El Comité ejecutivo para la atención y reparación a las víctimas (comité ejecutivo), es la máxima instancia de decisión del SNARIV. Su propósito es adoptar las políticas e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación, con el fin de garantizar la asistencia y reparación integral. Sus funciones corresponden al diseño de políticas, gestión y disposición de recursos, seguimiento al cumplimiento y ejecución de la Ley de Víctimas, consolidación y garantías para la participación de las víctimas.

Este Comité, según su estructura lo indica, está integrado por el Presidente de la República o su representante, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director del Departamento Nacional de

Planeación, el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Por otra parte, la Secretaría Técnica es ejercida por la Unidad para las Víctimas, debe prestar apoyo operativo al Comité, especialmente en lo referido a evaluación de la política de atención y reparación integral a las Víctimas, gestión documental, normativa, y convocatoria a reuniones. De igual manera, debe solicitar al Departamento Nacional de Planeación los informes de seguimiento al Plan Nacional de Atención y Reparación de las víctimas, presentar el Comité Ejecutivo informes anuales sobre los resultados de la política en mención, recibir y hacer seguimiento a los Planes Operativos de los subcomités técnicos. (UARIV, 2016)

También el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas opera a través de subcomités técnicos, que son grupos de trabajo en los que participan diferentes instituciones. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Unidad para las Víctimas hacen parte de todos los subcomités. Están encargados del diseño e implementación de la política de atención y reparación integral de las víctimas. Aunque el Comité Ejecutivo puede crear nuevos subcomités, los decretos reglamentarios de la Ley establecen un total de diez:

1. Coordinación Nacional y territorial
2. Sistemas de información
3. Atención y asistencia
4. Medidas de rehabilitación
5. Reparación colectiva
6. Restitución
7. Indemnización administrativa
8. Medidas de satisfacción
9. Prevención, protección y garantías de no repetición
10. Enfoque diferencial

Dicho comité tiene entre sus principales responsabilidades están la adopción de las orientaciones del coordinador operativo del SNARIV, la formulación de los planes operativos anuales, la definición de los lineamientos para orientar a las entidades territoriales en la formulación de sus planes de acción y el establecimiento de los lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procesos que se requieran para la efectiva implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación consagradas en la Ley de Víctimas.

Puede anotarse que, respecto a las garantías de participación de las víctimas se crearon las Mesas de Participación de Víctimas que tienen como fin garantizar la participación en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, al mismo tiempo determinar la participación de las víctimas en otros espacios. Están integradas por representantes de Organizaciones de Víctimas (OV) o Defensoras de los Derechos de las Víctimas (ODV), reflejando un enfoque diferencial. (UARIV,2016)

La Mesa Nacional elige los representantes de las víctimas en el Consejo Directivo de la Unidad de Tierras Despojadas, los representantes ante el Comité Ejecutivo y los representantes del Comité de Seguimiento y Monitoreo. Por su parte, las Mesas de Participación Territoriales están encargadas de la elección de los representantes de las víctimas que integren los CTJT.

Ahora bien, de acuerdo a la Ley 1448 de 2011 las políticas públicas de esta población deben ser concertadas en diferentes instancias con la participación de las víctimas del conflicto armado. Dicha disposición se ve materializada en diferentes mecanismos que permiten la participación efectiva de dicha población. Al respecto, la Ley de Víctimas señala que el Estado debe garantizar la participación en el diseño, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral, tal como lo señala el artículo 28 de la citada ley.

El Decreto 4800 de 2011, dice que las víctimas tienen derecho a la participación para: “informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria, en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y los planes, programas y proyectos implementados para fines de materializar su cumplimiento. (UARIV, 2015)

Por su parte, en el entramado de los procesos de atención a víctimas el Estado colombiano ha determinado las competencias y la coordinación entre el nivel nacional, regional y local en el tratamiento a las víctimas del conflicto armado. Al respecto, son cuatro los componentes que guían la política de víctimas y restitución de tierras (Ver Figura 4). Por un lado la prevención y protección se refiere a las medidas para la seguridad de la población vulnerable, tanto en términos colectivos como individuales, de aquellos sujetos de especial protección. Por otra parte, están los ejes fundamentales de dicha política es la atención y asistencia a las víctimas. De igual forma, la política también busca la reparación integral, efectiva y diferenciada tanto en términos individuales como colectivos. Finalmente, la política articula el eje de verdad y justicia importante para el esclarecimiento de los hechos que dieron lugar a la victimización (DNP, 2018).

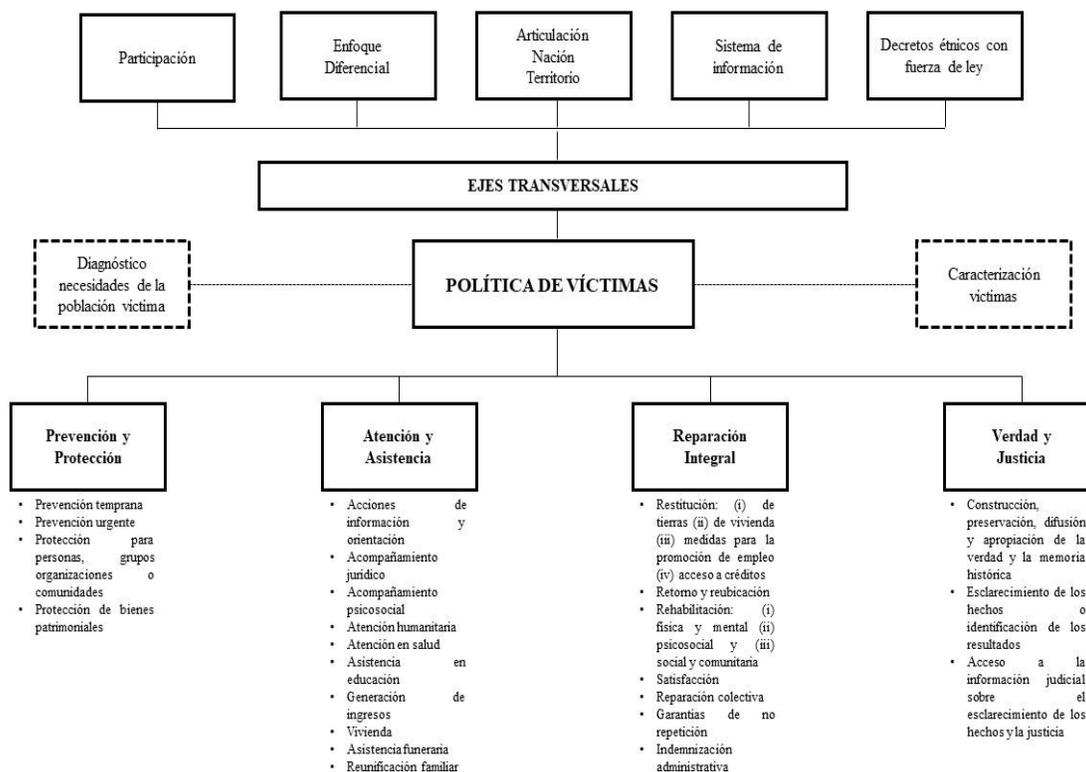
Con referencia a lo anterior, la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, busca a bordar la problemática desde una perspectiva más amplia o integral que permite proteger, atender y reparar a dicha población, mediante un trabajo armónico y coordinado entre las diferentes entidades del nivel nacional, departamental, y municipal, con la promulgación e implementación de la ley para garantizar el goce efectivo de los derechos y de la población víctima construida para garantizar al goce efectivo de derechos de la población víctima, por ello las principales acciones contempladas están enmarcadas a partir de componentes que agrupan medidas diferenciadas, como se puede observar en la Figura 4

Además, dicho componentes están sustentados en la normatividad, los cuales señalan y establecen el sistema, las características y los alcances con los cuales el Estado colombiano debe asumir de manera integral sus responsabilidades con las víctimas del conflicto armado, incluyendo aquellas que pertenecen a grupos de especial protección constitucional como los grupos étnicos; las mujeres; los niños, niñas y adolescentes, las personas mayores, las personas con orientación sexual e identidad de género no hegemónica, y las personas con discapacidad o con habilidades diversas.

De esta manera, la política de víctimas y restitución de tierras se presenta no solo como un mecanismo de planeación y articulación interinstitucional del accionar estatal para dar respuesta a

necesidades poblacionales, sino también como un instrumento para la realización de derechos y el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado.

Figura 4 Componentes de la política de víctimas y restitución de tierras. 2018.



Fuente: (DNP. 2018)

De acuerdo con la figura en los ejes transversales a la política es importante reconocer el papel de la participación de las víctimas en los procesos de formulación e implementación de los planes, programas y proyectos de los entes territoriales. De esta forma, se debe garantizar la participación de los ciudadanos en el Comité de Justicia Transicional y en la formulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva. De igual forma, la política de víctimas implica además un enfoque de articulación entre la nación y el territorio, así como un enfoque diferencial (DNP, 2018).

2.3 Roles, deberes y responsabilidades de los actores institucionales en la implementación de la política de víctimas del conflicto armado en Popayán.

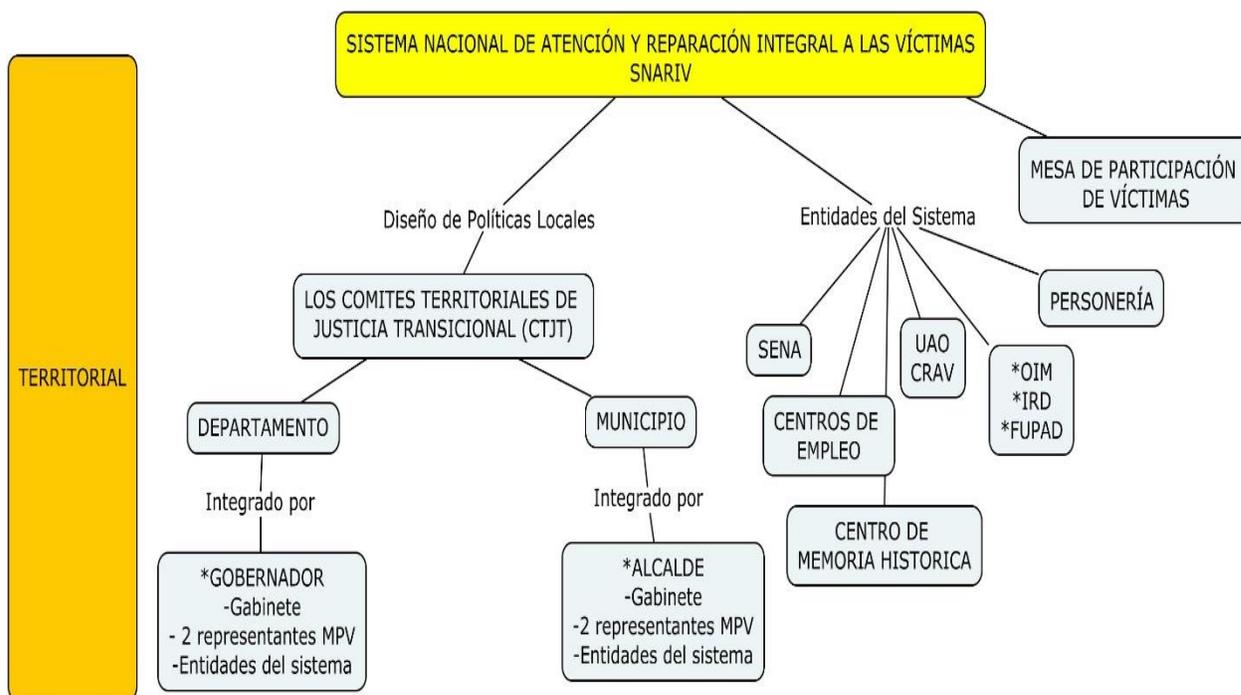
Para la implementación de la política pública, el Gobierno Nacional fortaleció la arquitectura institucional a través de instancias y herramientas de coordinación y articulación, brindando un constante acompañamiento técnico a la institucionalidad; dada su transversalidad, la política pública para las víctimas del conflicto armado no se limita a la prestación de un único bien y/o servicio (como ocurre con las políticas sectoriales), sino que se generó un ambicioso conjunto de cinco componentes de política pública: i. Prevención, protección y garantías de no repetición; ii. Atención y asistencia; iii. Reparación integral, con medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición; iv. Verdad y v. Justicia. Asimismo, la política pública está formulada sobre tres ejes transversales fundamentales: participación de las víctimas, enfoque diferencial y enfoque de género.

Teniendo en cuenta que, Colombia es un Estado unitario constituido por tres niveles de gobierno: Nacional, departamental y municipal, y que el país ha avanzado en un proceso de descentralización, por el cual se ha otorgado a departamentos y municipios competencias en relación con la prestación de servicios a los ciudadanos, así como los recursos necesarios para su financiación, tanto para la prestación de servicios básicos (acueducto, alcantarillado, etc.), como sociales (educación, salud, vivienda etc.) y para la atención integral (multisectorial) de grupos poblacionales específicos, la responsabilidad del Estado frente a los ciudadanos se reparte entre sus tres niveles de gobierno

En tal sentido, y dado que la responsabilidad del Estado en la materia es garantizar la restitución de derechos de la población víctima del conflicto, en el desarrollo de la política confluyen competencias exclusivas de las entidades territoriales, competencias compartidas entre dos o más niveles de gobierno y competencias atribuibles al Gobierno nacional. Lo cual aplican a las entidades públicas nacionales y territoriales que conforman el SNARIV, encargadas de formular o ejecutar planes, programas, proyectos y acciones específicas para beneficio de las víctimas individuales o colectivas. Para ello se requiere que dichas entidades desarrollen y ejecuten sus actuaciones de forma articulada, armónica y coherente, aplicando los principios de coordinación,

conurrencia y subsidiariedad. A continuación se presenta brevemente cada una de estas instancias del SNARIV a nivel territorial.

Figura 5 El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a nivel territorial



Fuente: Elaboración propia con base UARIV

A continuación se presentan los roles, deberes y responsabilidades de los actores institucionales más representativos del municipio de Popayán para apoyar la gestión de las entidades del SNARIV en favor de la atención a las víctimas, quienes buscan diferentes estrategias que se han diseñado e implementado para la coordinación nación-territorio y el desarrollo de instrumentos para la gestión y articulación de la oferta.

A) Punto de Atención y Orientación a las Víctimas (anteriormente; UAO).

Este es el ente territorial de mayor influencia en el municipio en el tema de víctimas. La visibilización de esta entidad por parte de sus beneficiarios le compete uno de los roles más importantes en la creación de una política pública, por cuanto el Punto de Atención lidera las acciones de la Administración Municipal y las organizaciones sociales para atender y reparar

integralmente a las víctimas del conflicto armado, promueve acciones que pretenden acercar al Estado a las víctimas del conflicto armado.

Con esta investigación se pudo corroborar que durante el periodo 2012 – 2015 el punto de Atención y Orientación a las Víctimas del municipio, en cabeza de la funcionaria encargada, ha procurado un proceso de construcción de espacios, que promuevan la participación de las organizaciones sociales (Mesa de participación de víctimas y OPDs) así como de la PSD en general, impulsando la coordinación de actividades con otras instituciones (universidades) desde el punto de atención, dirigidas hacia la población víctima del desplazamiento, con el objetivo de fortalecer las dinámicas y los procesos de inclusión social, los cuales son necesarios para la formulación de la política pública de víctimas.

Dentro de las funciones que tiene la entidad se encuentran:

- Brindar una respuesta integral a las víctimas para que sean y se sientan reparadas.
- Fortalecer la capacidad del Estado para dar respuesta a las emergencias humanitarias y evitar nuevas violaciones a los Derechos Humanos.
- Visibilizar a las víctimas y garantizar su participación efectiva.
- Poner en marcha conjuntamente con las entidades (nacionales y territoriales) una estrategia integral para la movilización del SNARIV.
- Coordinar que la oferta institucional esté implementada en territorio.
- Lograr una ejecución presupuestal óptima, eficiente y transparente.
- Buscar y gestionar nuevos recursos que apoyen la labor misional de la entidad.
- Implementar mecanismos de atención, asistencia, reparación integral, eficiente y eficaz para las víctimas.
- Incorporar los enfoques diferenciales, de género y psicosocial en los procesos misionales.
- Fortalecer los procesos internos de la Unidad.
- Contar con un sistema de información integral, para la trazabilidad de la víctima desde su declaración hasta su reparación.

- Contar con una estructura organizacional y planta de personal altamente motivada y coherente con las necesidades de la Entidad.

Cabe resaltar que aunque el punto de atención ha realizado esfuerzos como los anteriormente mencionados, estos son producto de la capacidad operacional del profesional a cargo y no reflejan necesariamente la voluntad del accionar de la Administración Municipal.

B) Mesa de Participación de Población Víctima.

Esta organización ubicada en el municipio, en la cual son partícipes algunos líderes de población víctima del desplazamiento, conforman una mesa de trabajo en la cual se discuten temas relacionados con la participación en temas que tengan que ver con la formulación y construcción de la política pública de víctimas.

En lo correspondiente a la ley, los alcaldes, gobernadores y el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas, contarán con un protocolo de participación efectiva a fin de que brinden las condiciones necesarias para el derecho a la participación, además este protocolo de participación efectiva deberá garantizar que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los planes y programas de atención y reparación remitan con anticipación a la Mesa de Participación de Víctimas del Municipio, las decisiones proyectadas, otorgándoles a los miembros de las mesa la posibilidad de presentar observaciones.

En la investigación se pudo evidenciar las distintas dificultades que presentaban los miembros de la Mesa de Víctimas tanto a nivel organizacional como a nivel de comunicación interna y de aprovechamiento de los espacios que el municipio otorga para garantizar la participación de los líderes.

Desde el marco normativo las funciones estipuladas de la mesa son (Ley 1448 de 2011):

- Servir de espacios garantes de la participación oportuna y efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional,

departamental, distrital y municipal, ejercer veeduría ciudadana sobre el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

- Realizar observaciones sobre las políticas, planes y proyectos para la implementación de la Ley 1448 de 2011.
- Realizar un Plan de Trabajo anual y comunicarlo a las Secretarías Técnica para que adopte las acciones correspondientes.

C) Personería del municipio de Popayán

Como ente de control territorial protege y promueve la defensa de los derechos humanos de todos los ciudadanos. Para los términos de atención a la población de víctimas del desplazamiento y tanto para la conformación de la Mesas de Participación de Población Víctima la Ley 1448 establece que tendrán que ejercer “la Secretaría Técnica de las Mesas de Participación de Víctimas los respectivos niveles”.

El alcance en su actuación está determinado por un conjunto de acciones de organización, control, apoyo y seguimiento dirigidas a facilitar el proceso de participación efectiva de las víctimas del Municipio, de modo que se garantice su efectiva y oportuna vinculación a los espacios de participación otorgados por la Ley.

- Apoyar a las mesas en la elaboración de recomendaciones, observaciones o propuestas respecto de los programas o planes dirigidos a las víctimas que sean presentados por las instituciones a las Mesas.
- Inscribir a las organizaciones participantes de las mesas a nivel municipal, distrital, departamental y nacional, conforme al procedimiento establecido para tal fin.
- Constatar la existencia de los documentos requeridos para el proceso de inscripción de las organizaciones de víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas. Llevar el archivo del proceso de inscripción y garantizar la confidencialidad de la información en éste contenida.
- Formalizar la citación a reuniones de la Mesa, convocadas por quienes tengan facultad para ello, según lo determine la Mesa en su primera reunión. Además, la Secretaría

Técnica deberá preparar agenda de trabajo, coordinar las sesiones y levantar las actas que sistematicen los asuntos acordados y los compromisos establecidos.

D) Alcaldía del municipio de Popayán

En cabeza del Alcalde como primer mandatario del municipio, para efectos de la investigación le correspondió en la vigencia del exalcalde Francisco Fuentes Meneses en su mandato desarrolla un plan de trabajo, el cual se denomina plan de desarrollo donde expone las acciones a emprender durante los cuatro años que duró su administración.

El Plan de Desarrollo “Bienestar para Todos y Todas” estipulado en el periodo comprendido entre 2012 y 2015 direcciona el siguiente eje de gobernanza donde se reúne las acciones de orden administrativo, social y económico que permita obtener en el 2015 una ciudad atractiva para vivir, visitar y disfrutar, líder en el centro del País dadas sus condiciones educativas y de bienestar, con gente multicultural, emprendedora y comprometida con el progreso municipal, asegurando así la consolidación de un territorio gobernable, organizado, competitivo, sostenible y seguro.

Las funciones que le competen a la alcaldía municipal se encuentran:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
- Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
- Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
- Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

Cabe concluir que, para que exista política pública, debe en primera instancia presentarse un problema que afecte a un determinado grupo y que se organice y lo manifieste al Estado. Solo así, cualquier situación puede ser considerada como problemática y de interés para ser incluida en la agenda pública, lo que significa la materialización de las decisiones en acciones que producen resultados frente a la situación socialmente problemática y los actores involucrados, así que en los

últimos años a causa del conflicto armado sea presentado el fenómeno del desplazamiento forzado y de otros hechos victimizantes en cifras el número de víctimas sujetos de atención y/o reparación 129.089 personas que han sufrido este flagelo, por tal motivo se indaga por los principales lineamientos de la política pública de víctimas o Ley 1448 de 2011.

En ese propósito, de acuerdo a la Unidad para las Víctimas, al 2018 se registran más de 800 disposiciones normativas vigentes entre convenios internacionales, protocolos, jurisprudencia, normas, sentencias, actos legislativos, leyes, decretos, decretos ley, Conpes, relacionadas con el tratamiento a las víctimas del conflicto armado en Colombia, y cerca de 500 disposiciones vigentes desde la Ley 1448 de 2011. Con lo cual queda claro el esfuerzo del Estado colombiano por reglamentar la atención integral de la población afectada por el conflicto armado en Colombia.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, se puede inducir para el desarrollo de las políticas públicas y la Ciencia Política, la perspectiva de un gran avance son las contribuciones importantes al análisis de la implementación, es el modelo del proceso burocrático en torno a las organizaciones o actores, este tipo de estudio tiene especial importancia para el análisis de implementación de los programas sociales, como lo es la política pública de víctimas, para dar cuenta de los diferentes dificultades en el proceso de implementación de la política pública de víctimas.

Por esta razón, es importante incluir la noción de red constituye el todo de las relaciones que el sujeto establece consigo mismo, con otros y con el mundo que lo rodea. El tejido de relaciones de diversa índole, fuerza y densidad que se forma entre actores individuales, grupales, familiares, institucionales que comparten su interés y compromiso alrededor de un problema social. “La red nace cuando hay un salto paradigmático” (Torres & Zapata, 2005). En este sentido, las relaciones sociales, los actores que establecen dichas relaciones y el contexto en el que se desarrolla la dinámica social y la interacción hacen parte del concepto de red.

Así mismo, el concepto de red aplicado a las políticas públicas se define como:

(...) un conjunto de relaciones estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vincula a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política y que

intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes. (Ortegón, 2008)

Siguiendo a Richard Elmore, establece que el modelo del proceso burocrático intenta identificar el efecto que tienen la autonomía y el comportamiento rutinario de los niveles inferiores en la puesta en práctica de la política. (Elmore, 1993)

Para llevar a cabo las acciones y garantizar dicha articulación de actores, se asigna la función de coordinación del SNARIV a la Unidad para las Víctimas. De manera específica, es función de la entidad coordinar las actuaciones de las entidades que conforman el SNARIV en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Capítulo III. Alcances del proceso de implementación de la política pública de atención a víctimas

Una vez abordado la caracterización de la dinámica del conflicto armado en el departamento del Cauca donde evidencia la magnitud de cifras de las víctimas ahondando en 129.089 ciudadanos a quienes deben restablecerse los derechos vulnerados, y garantizar el goce efectivo estos, por lo tanto se ha desplegado un marco legal que convierte a las víctimas en sujetos de atención y de reparación integral.

En efecto, se describió el contexto de la política pública de víctimas a nivel nacional y local, en la cual se enmarcan los planes, programas y proyectos de la atención a los afectados por el conflicto armado, por lo cual resulta pertinente establecer los alcances en la ejecución de dicha política representando un aspecto clave para análisis de las políticas públicas y de la Ciencia Política donde el Estado colombiano ha sido innovador en cuanto a su obligación de reparar los daños causados durante varias décadas de conflicto armado interno generando un ambicioso conjunto de componentes para la atención de personas víctimas, permitiendo describir las dificultades por los actores institucionales en la implementación de la política pública entre el 2012 – 2015

En el marco de las consideraciones anteriores, el presente capítulo está estructurado en primer lugar en las acciones implementadas principalmente por la Administración Municipal de Popayán ha adoptado la política pública de víctimas entre 2012 – 2015, con el fin de analizar las medidas que se han implementado en coordinación con los demás entes nacionales, con respecto a la atención integral de las víctimas del conflicto armado. Posteriormente se presenta un análisis de la incidencia de los actores y finalmente se ilustra de las fallas y fortalezas en el proceso de implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

3.1 Acciones implementadas por los actores institucionales en la implementación de la política pública de víctimas

En el marco de la política pública instaurada a raíz de la Ley 1448 de 2011, se dictan medidas para la ampliación en asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales, con estas decisiones el Estado asume el gran reto de atender y reparar integralmente a las víctimas en el municipio de Popayán orientando una oferta programática a la población víctima de manera articulada entre la nación y el territorio teniendo en cuenta las características propias de las entidades territoriales y las demandas específicas de la población. Puede decirse que se debe territorializar la oferta a partir de las necesidades de la población y de las potencialidades y fortalezas que tienen las administraciones locales en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Así que, desde la implementación de la política pública de víctimas a través de la Ley 1448 del 2011, se han dispuesto una serie de medidas para reparar a las víctimas del conflicto, en aras de mejorar la empleabilidad y acceder a fuentes de generación de ingresos que les permita proveer su autosostenimiento, de esta manera por medio de diferentes instituciones de educación superior como la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP- e instituciones que ofrecen programas técnicos y tecnológicos como el Servicio Nacional de Aprendizaje –Sena- se provee estudio totalmente gratis para la población víctima del conflicto armado, cabe agregar que, el único requisito para obtener dicho beneficio es acreditar por medio de la Unidad para las Víctimas, que se hace parte de esta población.

De esta manera, también se ha dispuesto por medio del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – Icetex – el Fondo de Reparación de las Víctimas, el cual está destinado para el acceso, permanencia y graduación en educación superior para la población víctima del conflicto armado, dicha población debe “encontrarse incluidas en el Registro Único de Víctimas-RUV- o reconocidas como tales en los procesos de Restitución de tierras o de Justicia y Paz, que estén cursando o se encuentren admitidos en una Institución de Educación Superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional para cursar programas de pregrado

en el nivel técnico profesional, tecnológico o universitario, en modalidad presencial o a distancia en Colombia” (Icetex, 2018)

Con referencia a lo anterior, por medio del crédito especial para las víctimas del conflicto armado se financia, el costo de matrícula, el cual, concierne al valor de matrícula determinado por la Institución de Educación Superior que ofrece el programa académico, el costo a cubrir es de hasta once salarios mínimos mensuales legales vigentes (11 SMMLV) por cada semestre. El recurso de sostenimiento, por un valor de uno punto cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (1.5 SMMLV) al beneficiario, se entrega por semestre y está condicionado a la permanencia estudiantil. También el recurso de permanencia por valor de 1 SMMLV por semestre dirigido a las Instituciones de Educación Superior que desarrollen programas diferenciales y preferenciales con enfoque de reparación integral y que presenten al Ministerio de Educación Nacional los informes semestrales de permanencia; así mismo, el promedio académico de los beneficiarios que se reporten en los informes semestrales deberá ser igual o superior a tres punto cinco (3.5). (Icetex, 2018)

Con respecto a la empleabilidad de la población víctima del conflicto armado, una vez capacitadas pueden acceder a las agencias de gestión y colocación del Sena y Comfacauca, por medio de ellas se les da prioridad para acceder a un empleo, si se cumple con los requisitos mínimos por parte de la empresa contratante, a propósito de las empresas, estas reciben beneficios tributarios, con la promulgación de la Ley 1819 del 2016, El Decreto 1650 del 2017 y el Decreto 2733 del 2012 establecen que, las empresas que vinculen a población víctima del conflicto armado obtienen beneficios tributarios. Así que, las tarifas de impuestos de renta para las micro y pequeñas empresas entre 2017 y 2021 será de 0%; entre 2022 y 2024, será del 25%; entre 2025 y 2027, será del 50%; y del 2027 en adelante la empresa deberá pagar el 100% de la tarifa. En el caso de las medianas y grandes empresas, los beneficios serán así: entre 2017 y 2021, la tarifa será del 50%; entre 2022 y 2027, será del 75%, y del 2027 en adelante, será del 100%. (DNP, 2017)

Así mismo, en la política pública de empleo y trabajo decente, insta en la generación de empleo para las víctimas del conflicto armado (según características Ley 1448 de 2011) se enmarca en componente reparación integral y se enfoca en formación para el trabajo para fortalecer

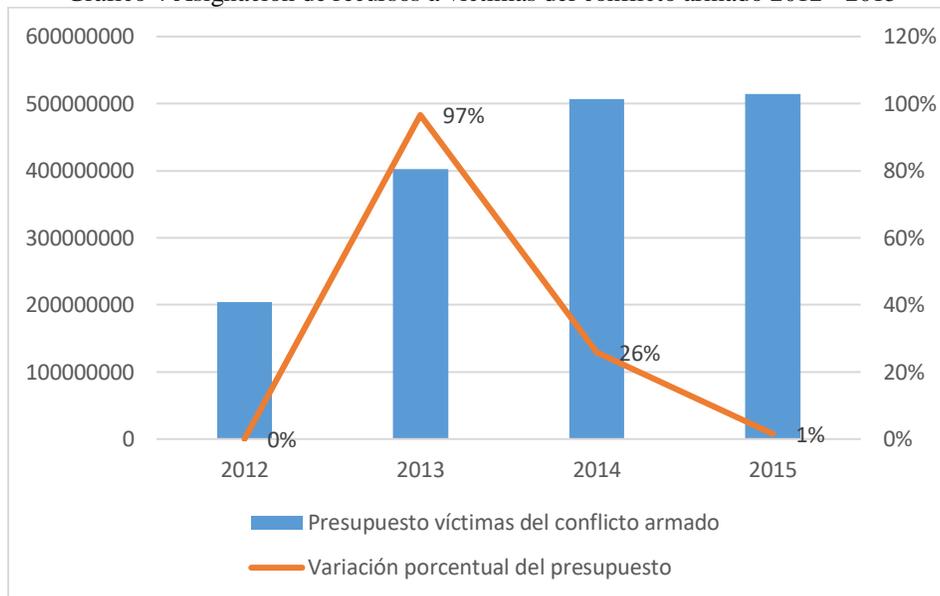
capacidades de inserción al mercado laboral formal y/o al emprendimiento o fortalecimiento de los proyectos productivos ya existentes y que busquen formalizarse, donde las empresas pueden hacer convenios con la Administración Municipal de Popayán y establecer incentivos y estímulos para promover la contratación de población víctima del conflicto armado. (MinTrabajo, 2015)

A nivel local, desde el año 2012 se empezaron a dar los primeros pasos de cumplimiento de la Ley 1448, y fue a la Administración Municipal del exalcalde Francisco Fuentes, a quien correspondió empezar la ejecución para tal fin en el plan de desarrollo municipal reconoce seis (6) ejes estratégicos de desarrollo: desarrollo humano e inclusión social, desarrollo estructural urbano y rural, gobernanza y desarrollo institucional, educación, seguridad, desarrollo económico.

El primero de ellos el eje estratégico –fuentes de desarrollo humano e inclusión social – aglutina el sector de inclusión social a grupos poblacionales. Grosso modo contiene los programas de víctimas y justicia transicional y miembros de la fuerza pública víctimas del conflicto armado. Donde diversos fueron los programas en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 implementados en Popayán en el periodo 2012-2015.

Respeto a lo anterior, las políticas públicas deben reflejar las preocupaciones reales de los ciudadanos y sus representantes y la justificación del valor de lo que se produce basándose en un razonamiento preciso y en una experiencia real, donde, la política pública como construcción social, con la cual el Gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos específicos, donde la Administración Municipal adopto la Ley 1448 a través del Acuerdo 050 del 2011 y de acuerdo al Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI - 2012 – 2015 se observan un crecimiento constante en el presupuesto en beneficio de la población víctima

Gráfico 4 Asignación de recursos a víctimas del conflicto armado 2012 - 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del POAI. 2018

Como se evidencia en el Gráfico 5, la implementación de la política pública de víctimas (Ley 1448 de 2011), en la vigencia 2013, aumenta el rubro presupuestal de \$204.662.469 a \$402.398.730 con respecto al 2012 en un 97%, para el cumplimiento de los objetivos previamente decididos influidos por el imperativo burocrático y el imperativo legal, se destina para apoyo y atención integral a la población desplazada y atención a víctimas con un enfoque de justicia transicional, donde se emprendieron procesos de participación social en el marco del proceso de paz con la FARC – EP se exploraron los alcances y limitaciones de la justicia penal en el marco de la transición negociada hacia la paz, se indagó sobre los mecanismos que pueden ser usados para garantizar el derecho a la verdad de las víctimas, específicamente de crear la comisión de la verdad. También en el 2014 y 2015 se incrementan los rubros presupuestales, aumentando un 26% y 1% respectivamente, destinando recursos según los lineamientos de la política de víctimas en atención y orientación, reparación integral, participación y por primera vez se incluyen presupuesto para la fuerza pública víctimas del conflicto armado.

La presupuestación subraya la importancia de los objetivos del programa y de los medios alternativos para lograrlos pero no presta una atención cuidadosa a la implementación u operación de la política pública de víctimas desde un ámbito nacional, regional y local, mostrando resultados de las diferentes acciones comenzaron a mostrar retrasos, incumplimientos,

desproporción entre los recursos invertidos y los logros obtenidos, desordenes y resistencias en la ejecución, así que siguiendo a Luis Aguilar, el estudio de las políticas puede también, tal vez, reactivar la Ciencia Política y la teoría – práctica de la Administración Pública

Cabe destacar que en el año 2012, se ejecutaron los recursos conforme a la matriz de planificación formulada en el año 2011, es oportuno aclarar que se toma como base para la planificación, la población focalizada en el cruce de datos de Acción Social, donde se obtuvo como resultado 39.084 personas equivalentes a 9.771 hogares; de los cuales según el consolidado de las fuentes de caracterización, las prioridades por atender fueron vivienda y generación de ingresos. Por otra parte en ese mismo año se priorizaron el 16,7% de los recursos de la dimensión social para apoyo a población desplazada por la violencia

Respecto a la vivienda, el Gobierno Nacional dentro de su política de desarrollo urbano y acceso a vivienda y de conformidad con los lineamientos establecidos en la Ley 1537 del 20 junio de 2012 y con coordinación con la Ley 1448 de 2011, propuso la entrega de cien mil viviendas gratis dirigidas a la población más vulnerable del país, dentro del proyecto VIP Viviendas de Interés Prioritario, en ese propósito en la ciudad de Popayán se destinó un lugar para la construcción de la urbanización Valle de Ortigal, la cual otorgó 1644 viviendas de interés prioritario, beneficiando a 844 familias desplazadas del departamento del Cauca.

En efecto, el fenómeno de las víctimas en el tiempo, permite concluir que los continuos cambios institucionales y la limitada capacidad de las entidades responsables de su atención, no han logrado una respuesta adecuada a las necesidades más apremiantes de esta población, mucho menos garantizar el goce efectivo de los diferentes componentes de la Ley 1448. Por el contrario resultan preocupante que diferentes organizaciones criminales se disputen los antiguos territorios que dominaban las FARC – EP para tomar el control de la economía ilegal, tal como lo indica Edwin Mauricio Capaz, coordinador del Tejido de Defensa de la Vida de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (Acin) “después de que un actor grande y significativo como las FARC - EP deja el territorio, hay una multiplicación de pequeños grupos armados queriendo controlarlo” (Verdad Abierta, 2018)

Un rasgo importante por mencionar es el informe de inminencia de riesgo 001-18 que emitió el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo que indica que se “han hecho aparición grupos armados ilegales en el norte del Cauca, como es el caso del denominado Ejército Popular de Liberación (EPL), pero que se presume también esté conformado por disidentes de las FARC-EP, así como grupos armados posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que tienen interés sobre el territorio para el desarrollo de economías legales ilegales, como lo son las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)” (Verdad Abierta, 2018)

Es de vital importancia como sociedad eliminar los altos grados de polarización que existe en el departamento y lograr construir sobre la base de los intereses generales una paz estable y duradera mediante la generación de empleo, el emprendimiento, educación, mayor cobertura en salud, de tal modo que se pueda mitigar el impacto de los grupos al margen de la ley de los cuales algunos reclaman justicia social, otros grupos lo hacen por mantener el negocio del narcotráfico generando, una reincidencia en la victimización de las personas por no poder tener una vida digna, que se pueda desarrollar en sus territorios.

3.2 Análisis de la incidencia de los actores en la política pública de víctimas en Popayán

La política pública como construcción social, puede ser definida como una estrategia con la cual el Gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes. (Torres & Santander, 2013, p. 56)

En el proceso de formulación e implementación de políticas públicas intervienen diversos actores. En este sentido, es el resultado de una construcción social donde interviene actores más allá de lo gubernamental. Ahora bien, la noción infiere en un procedimiento seguido por las instituciones del Estado para su implementación. Por tanto, son diversos los componentes que la envuelven y que están relacionados con su eficacia. Aunque es posible en algún punto confundir una decisión, una ley o una postura normativa con una política pública, cabe resaltar que esta

última va más allá de una simple disposición, y de hecho, incluye todo tipo de acciones que estén encaminadas a la consecución de los resultados propuestos.

Siguiendo a Dunn (2008) el ciclo de política pública contempla cuatro fases que están interconectadas y que siguen una secuencia lógica. En la primera fase se encuentra la agenda pública la cual se genera a partir de la identificación de una situación socialmente problemática, donde de manera paulatina se va agendando la situación a intervenir. En la segunda fase, se encuentra la agenda del Gobierno la cual contempla el inicio de la formulación de opciones, la tercera fase se procede a la implementación a través de la ejecución de las acciones necesarias para llegar a los resultados. Y en la cuarta fase, debe realizar una valoración de los resultados alcanzados por medio de un proceso de evaluación. Aunque el modelo de las fases ha recibido diversas críticas, es claro que el método integrado de Dunn es pertinente, pues ofrece una delimitación de las fases y de las categorías de análisis a la hora de elaborar un estudio de política pública.

Por su parte, la fase primera o de definición de la agenda está determinada por aquellos temas que el gobierno atiende como prioritarios, en este caso existen temas que por tradición se encuentran institucionalizados por esta razón se ha considerado su trato de manera casi que previa. En el caso de los temas nuevos, estos llegarán con dificultad a acaparar la atención pues no han sido considerados en la agenda formal, la cual, por regla general, se entiende copada desde antes de la aparición de los temas a considerar. Aquí cabe resaltar el rol de los agentes promotores, de los empresarios políticos y controladores de la agenda, estos últimos son los que definen que temas entrarán en consideración y cuáles no serán objeto de intervención.

Ahora bien, en la fase de formulación de la política se debe considerar la forma cómo se va a estructurar el problema, por ello se debe definir qué dio origen al problema e identificar la causalidad del mismo. De igual manera, se dará paso a la construcción de aquellas opciones de política, es decir la estrategia y los actores implicados en la misma. Por último, se establecerá la fase de factibilidad, determinando los presupuestos que sustentan la política, y si está es factible en corto, mediano o largo plazo (Torres & Santander, 2013).

Con este propósito, el análisis de la implementación de la política pública de víctimas en el municipio de Popayán va a permitir el mejoramiento de las prácticas políticas actuales así como también la formulación y ejecución de las políticas públicas. Por estas razones existe una fuerte demanda de modelos y enfoques que permitan diseñar e implementar según Roth (2002) “buenas” políticas públicas que permitan resolver los principales problemas del país y así comprender las políticas públicas en el marco de la relación Estado –sociedad; la relevancia de la intervención estatal y la importancia de la participación de los propios actores sociales en el ciclo de las políticas públicas.

En este sentido, el conocimiento de los actores resulta imprescindible para el análisis de la implementación puesto que, virtualmente todas las políticas públicas son implementadas por grandes organizaciones públicas como lo plantea Elmore, el conocimiento de las organizaciones ha llegado a ser un componente crítico del análisis de políticas, no podemos definir con certidumbre lo que una política es ni por qué no se le implementa, si no sabemos lo suficiente acerca del funcionamiento de los diferentes actores y organizaciones (Elmore, 1993)

La perspectiva de un gran avance es la contribución importante al análisis de la implementación, de ahí que, el modelo del proceso burocrático en torno a las organizaciones o actores, este tipo de estudio tiene especial importancia para los programas sociales, como lo es la política pública de víctimas, para dar cuenta de las fallas o fortalezas en la implementación, donde los individuos y unidades generan rutinas de operación que sirven en parte para simplificar su trabajo, pero también para demostrar sus habilidades especializadas en el control y manejo de las tareas que le han sido asignadas.

Por esta razón, es importante incluir que la noción de red constituye el todo de las relaciones que el sujeto establece consigo mismo, con otros y con el mundo que lo rodea. El tejido de relaciones de diversa índole, fuerza y densidad que se forma entre actores individuales, grupales, familiares, institucionales que comparten su interés y compromiso alrededor de un problema social. “La red nace cuando hay un salto paradigmático” (Torres & Zapata, 2005).

De acuerdo a la definición de Jones (1970) el concepto de política pública infiere la acción de un Gobierno respecto a una problemática social. En este sentido, como acción posee una articulación social, cultural, y jurídica, pues responde a los lineamientos constitucionales y a los fines esenciales de las comunidades (UARIV, 2015). Queda claro que, para que la acción del Estado ocurra es importante que el problema social identificado se encuentre en los planes de desarrollo y sea visto como importante por parte del gobierno de turno.

Por esto el reto de las políticas públicas para las víctimas es construir planes integrales con y para las víctimas. En un proceso que lleve implícito la integración económica, política y social de las víctimas, por medio de la superación de la pobreza, la generación de mecanismos de auto-sostenibilidad, y el logro de niveles aceptables de reparación integral (UARIV, 2015)

Para ilustrar mejor la manera como los distintos actores de una política pública se posicionan y se relacionan entre sí, (ver Tabla 4) se puede hablar de la existencia de un triángulo de actores, planteado desde modelo de análisis propuesto por Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2007) con sus criterios de análisis (ver Anexo A) un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones, el cual es un modelo de análisis sistémico donde se analizan los factores de influencia y participación de los actores que intervienen en la formulación e implementación de programas.

En palabras de los autores, toda política pública interviene en la definición de las relaciones entre los tres grupos de actores identificados y posee un carácter intrínsecamente redistributivo. Opera en todos los casos un cambio en las atribuciones materiales y simbólicas de las que gozan los diferentes actores, imponiendo costos (inducidos por los cambios de conducta) a los grupos-objetivo previstos y otorgando ventajas (relacionadas con la mejoría de su situación personal) a los beneficiarios finales de la acción pública (Knoepfel et al, 2007, p 16).

Para la configuración y el análisis asertivo de los roles de los actores con autonomía y capacidad de acción se tomaron en cuenta a cuatro actores (Punto de Atención y Orientación a las Víctimas, Mesa de Participación de Población Víctimas, Personería y la Alcaldía Municipal de Popayán) por ser considerados en la implementación de la política pública de víctimas por las acciones emprendidas y repercusiones tangibles sobre un proceso de construcción.

Tabla 4 Análisis de actores en la implementación de la Política Pública de Víctimas en el municipio de Popayán

	Punto de Atención y Orientación a las Víctimas.	Mesa de Participación de Población Víctimas	Personería del Municipio de Popayán	Alcaldía del Municipio de Popayán
Derecho	Cuenta con el mayor nivel de legitimidad y reconocimiento, por parte de la población víctima, en cuanto a las acciones que emprende para la atención de la población.	La Ley establece la función de la organización en cuanto a (participación, veeduría, recomendaciones, diseño de la Política Pública).	Es función de la personería asumir las declaraciones en el nivel municipal y apoyar a la Mesa Municipal de Víctimas asumiendo la secretaria técnica del espacio de participación	Los Alcaldes deben emprender acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de las poblaciones en situación de desplazamiento, sin embargo no se evidencian metas que disminuyan las condiciones de vulnerabilidad
Recursos	Cuenta con recursos muy limitados para la atención de la población víctima, debido a la partida presupuestal que asigna el Gobierno Nacional	Los recursos con los que conto la Mesa de Víctimas son fueron provenientes de ONG's como la Organización Internacional para las Migraciones OIM, Funpad y/o IRD (actualmente Blumonth).	Cuenta con recursos de carácter público, pero no son exclusivos para dar atención a las víctimas, son para la población en general del Municipio	Se evidencia que 25,3% de los recursos provienen del Gobierno Nacional El municipio cuenta con una cantidad presupuestal asignada para la atención a las víctimas, sin embargo no es acorde con la cantidad de la población víctima
Información	Tiene acceso permanente y actualizado a las bases de datos donde se encuentra la información de la población víctimas del Municipio.	Tienen acceso a la información (oferta institucional, presupuestal, información de las víctimas que residen en el Municipio).	Tiene acceso a la información de primera mano, pero presenta dificultades a la hora de compartir la información con demás instituciones del Municipio, debido al carácter veedor de la institución.	El municipio no cuenta con la caracterización de la población víctima, la única información con la que cuenta son los registros de la Unidad de Atención para las Víctimas
Infraestructura	En el periodo 2012 – 2015 no contaba con una infraestructura adecuada para la atención a la población desplazada, son en años posteriores que se crea el Centro Regional de Víctimas	La organización no cuenta con una infraestructura propia, se reunían en instalaciones de las ONG's. actualmente la Mesa Municipal cuenta un espacio propio en el Centro Comercial El Empedrad	En el periodo 2012 – 2015 no contaban con un espacio locativo para atender a la población víctima, es después de este periodo que se asignan un espacio en las oficinas de la personería al interior de las instalaciones de la alcaldía municipal de Popayán	Cuenta con las instalaciones locativas, sin embargo en el periodo de estudio no existió un sitio para atención a la población víctima al interior de la alcaldía municipal
Apoyo político	La institución cuenta con la voluntad administrativa por parte de sus funcionarios, que permita la formulación de la política pública;	Se evidencio que el apoyo político que recibe es de la Administración Municipal, por fortalecer la organización e incluirla en la toma de decisiones	No cuenta con apoyo político, sin embargo cuenta con el apoyo de la Administración Municipal para realizar las labores de atención a víctimas	No existe una coalición política en cuanto a la necesidad y la urgencia de hacer cumplimiento estricto a la implementación de la política pública
Consenso	Se evidencia consenso interinstitucional por emprender acciones para atender a la población desde lo individual a través de la ruta de atención y lo colectivo desde el fortalecimiento de las organizaciones sociales	Existe un nivel de consenso con el SNARIV por recibir las recomendaciones o propuestas en la implementación de la política pública	existe un consenso entre la Administración Municipal, por formular acciones claras en la implementación de una política pública municipal	Existe un acuerdo que consolide los intereses de la Administración Municipal por dar resolución a la problemática, debido a la recepción de la población, además de la obligatoriedad que establece la Ley.1448 del 2011

Fuente: Elaboración propia

Respecto a la anterior tabla, la idea de actor hace referencia a quienes participan o están involucrados en alguna etapa del proceso de dicha política donde es evidente que las políticas aprobadas e implementadas por el Estado reflejan la distribución del poder y de las funciones de este; de modo que “las políticas públicas se vuelven un medio para describir el comportamiento institucional y como sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas. Las políticas se convierten en un – análogo – de las instituciones más que en si conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales” (Roth, 2002). Ahora bien, para describir y analizar los procesos concretos de la política pública de víctimas y la incidencia de los diferentes actores se realiza a través de los diferentes componentes de dicha política.

En primer lugar, el componente de prevención y protección de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas busca: i) promover el respeto, la protección y la garantía de los Derechos Humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetas a la jurisdicción nacional; ii) evitar daños contra las personas que enfrentan especial situación de amenaza; iii) tipificar como delitos las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, promover la investigación, juzgamiento y sanción a los responsables y establecer mecanismos institucionales para evitar su repetición. (Presidencia de la Republica, 2018)

Ante ello, se ha encontrado debilidad en los actores institucionales para identificar, advertir y prevenir violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, situación que pone en riesgo el proceso de construcción de paz desde los territorios, donde según las dinámicas del conflicto armado en el departamento de Cauca a pesar de los acuerdos de paz resultan preocupante que diferentes organizaciones criminales se disputen los antiguos territorios que dominaban las FARC – EP para tomar el control de la economía ilegal, resurgiendo pequeños grupos armados conformado por disidentes de las FARC-EP, así como grupos armados pos desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que tienen interés sobre el territorio para el desarrollo de economías ilegales.

En ese sentido, a nivel local a en el periodo 2012 – 2015 con el Plan de Desarrollo “Fuentes de Progreso con Seguridad”, uno de sus pilares de desarrollo era “Fuentes de Desarrollo Humano e Inclusión Social”, donde se incluyó a grupos poblacionales en este caso a las víctimas del conflicto

armado con el componente de víctimas y justicia transicional. En cuanto a la prevención y protección, la Administración Municipal incidió en la formulación e implementación con el subcomité de prevención y protección un plan de acción y la actualización e implementación del Plan Integral Único. PIU.

Sin embargo, se identificó la débil capacidad de relación y coordinación de las instituciones del Estado a nivel nacional y local, donde las competencias en prevención, para prevenir violaciones de derechos humanos, así como, precariedad de conocimiento e instrumentos para afrontar amenazas, mitigar vulnerabilidades y eventuales consecuencias de violaciones de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades en el marco del conflicto armado y la violencia sociopolítica. Son en años posteriores al 2015 que a través de la Presidencia de la Republica se expidió el 28 de septiembre de 2017 el Decreto 1581, “Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones”.

En segundo lugar, las medidas de atención están dirigidas a brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial, con el propósito de facilitar el ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de la población víctima, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011. Así mismo, la asistencia constituye un conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, dirigidos a restablecer los derechos de las víctimas, garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.

Con el fin de dar cumplimiento a estas medidas, a través de la Unidad para las Víctimas, ha dispuesto diferentes esquemas y canales de atención para la atención y orientación a las víctimas, en los cuales se presta un conjunto de servicios con diversas características, que son indispensables para el cumplimiento de las funciones básicas para garantizar la adecuada atención a las víctimas. Estos canales son: presencial, telefónico y virtual y escrito, a través de los cuales se busca brindar una respuesta integral a las víctimas de acuerdo con las solicitudes y requerimientos que ellas presentan.

En cuanto a los canales presenciales entre 2012 – 2015 no contaban con una infraestructura adecuada para la atención a la población víctima, sin embargo la Administración Municipal busco el fortalecimiento de la U.A.O. para convertirse en el Centro Regional de Atención Integral a Víctimas. Así que son en años posteriores que sea dispuesto espacios coordinados por la Alcaldía Municipal donde la Unidad para las Víctimas, a través de orientadores y enlaces integrales, otras entidades del SNARIV hacen presencia, con el objetivo de fortalecer y generar una estrategia integral que permita a las víctimas el acceso a las medidas de atención, asistencia, reparación y el goce efectivo de sus derechos. Respecto a lo anterior, la Mesa de Participación de Víctimas, incidió en la construcción del Centro Regional a Víctimas, en cuanto a sus funciones de realizar observaciones sobre las políticas, planes y proyectos para la implementación de la Ley 1448 de 2011.

Por otra parte, las medidas de asistencia dirigidas a las víctimas del conflicto armado interno tienen por objetivo generar condiciones que les permitan volver a gozar efectivamente de los derechos que les han sido vulnerados. En efecto, la Administración Municipal ha incidido en adelantar una serie de acciones en formular e implementar con el subcomité de asistencia un plan de acción integral en salud, educación, ayuda funeraria y ayuda humanitaria; articuladas a través de las diferentes entidades que conforman el SNARIV. En ese propósito, la Unidad de Víctimas como el principal ejecutor de la política presenta los resultados alcanzados en cuanto a la atención humanitaria:

Tabla 5 Resultados en atención humanitaria de la Unidad de Atención a Víctimas

Vigencia	Giros	Valor	Millones de \$
2012	14.606	\$	12.326
2013	10.563	\$	8.503
2014	18.024	\$	9.592
2015	24.622	\$	11.632

Fuente: Centro Regional de Atención a Víctimas, 2018

Respecto a la tabla anterior, se puede evidenciar el esfuerzo de la Unidad de Atención a Víctimas en materia de atención humanitaria, cabe recordar que a 2015 el número de víctimas sujetos de atención y/o reparación son de 129.089 lo que indica que hay un 52,5% de cumplimiento. La implementación de las políticas denota la acción en este caso para que las

víctimas superan las condiciones de vulnerabilidad con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento, el cual es un papel crucial para la implementación efectiva es decir que no se logra recién se promulga la política sino como una construcción de los diferentes actores institucionales y comunitarios.

Por otra parte, teniendo en cuenta la situación de las víctimas del conflicto armado en el municipio de Popayán en las dificultades económicas de la población, es necesario realizar una inclusión financiera facilitando a las víctimas recibir concepto de pagos de indemnizaciones administrativas (Ver Tabla 6) y los beneficios de las sentencias de restitución de tierras; así como lo consagra el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 señala que la reparación integral a la que tienen derecho las víctimas deberá ser adecuada, diferenciada y transformadora.

Tabla 6 Resultados en indemnizaciones de la Unidad de Atención a Víctimas

Vigencia	Giros	Valor	Millones de \$
2012	3.164	\$	12.421
2013	1.931	\$	6.056
2014	758	\$	6.228
2015	1.168	\$	6.110

Fuente: Centro Regional de Atención a Víctimas, 2018

Esto destaca la importancia de realizar la asesoría en el derecho a la reparación como una orientación general de entrada para la materialización del derecho a la reparación integral más allá de la indemnización, la cual es la única medida de reparación materializada en marcos normativos anteriores.

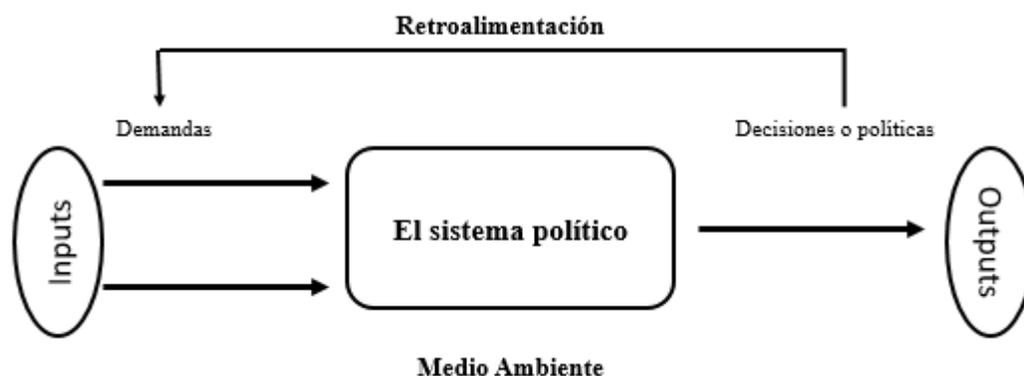
El tercer lugar, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras también constituyó a la reparación integral como un derecho de las víctimas a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de la violencia del conflicto armado. Dicho componente es la integralidad de restituir todos los derechos de la población víctima para atender este componente, la Unidad para las Víctimas ha diseñado e implementado la ruta de reparación individual, la ruta de la reparación colectiva y la ruta de retornos y reubicaciones. El actor más influyente de esta materia en la Mesa de Participación de

Víctimas que según la Ley 1448 le confiere funciones a la organización en cuanto a participación, veeduría, recomendaciones en la implementación de la precitada ley.

Por último, el componente de verdad de la política pública de atención y reparación integral a víctimas busca reconocer a las víctimas, sus familiares y a la sociedad en general, el derecho a conocer la verdad sobre los hechos, motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones y el componente de justicia busca el esclarecimiento de las violaciones, la identificación de los responsables y su respectiva sanción, así como la lucha contra la impunidad. Dicho componente es responsabilidad del Gobierno nacional

En el marco de las consideraciones anteriores, el desafío que representa el análisis de los procesos de implementación ofrece una renovación de los estudios para la comprensión del Estado y de sus acciones, mediante el sistema político como al conjunto de sistemas de acción que interactúan en las demandas sociales, en este caso en particular la atención de la población víctima del conflicto armado que se encuentra en situación de vulnerabilidad en la ciudad de Popayán constituyendo la demanda de la acción pública, generando el sistema de interacciones entre diferentes actores mediante el cual se deciden y ejecutan asignaciones obligatorias o autorizadas

Figura 6 El funcionamiento del sistema político



Fuente: (Easton, 1969)

Las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones como es el conformado el SNARIV a nivel territorial, sus componentes analizados e implementados por la política pública de víctimas se evidencia que el aparato estatal

no ha sido capaz de penetrar todos los espacios sociales en la población víctima no respondiendo a la reparación de las víctimas de una manera integral por la bulimia legislativa (Roth, 2002) y la proliferación de instituciones para atender a la población desde la Constitución Política de 1991 de tal manera que la implementación se fundamenta sobre la interpretación que hacen de la norma los ejecutores de tal manera que en el policy cycle en la implementación es la caja negra.

En efecto, se puede evidenciar como los inputs y outputs se retroalimentan para generar nuevas demandas sociales y apoyos para activar el sistema político con articulación con el policy cycle para activar la Ciencia Política en mejorar la gestión pública permitiendo identificar cuáles son los factores que influyen de una manera relevante para el avance o retroceso de los procesos de inclusión social, que se generan alrededor de la construcción, formulación e implementación de la política pública.

Por tal motivo se debe comprender las políticas públicas en el marco de la relación Estado – sociedad; la relevancia de la intervención estatal y la importancia de la participación de los propios actores en el ciclo de las políticas públicas, en esta perspectiva dominante de los diferentes actores analizados la incidencia que generan en la efectiva implementación estuvo marcada por el proceso de paz que se llevaba desde el 2012 en la Habana – Cuba, presentando retrasos en la ejecución de la política pública de víctimas a través de la Ley 1448 de 2011.

3.3 Fallas y fortalezas en el proceso de implementación de la política pública de víctimas

En el 2019, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras cumple ocho años de vigencia, del plazo inicial de diez años que incluye su texto. El presente documento, ha recorrido desde las dinámicas del conflicto armado en el departamento del Cauca hasta los diferentes lineamientos de la Ley 1448 de 2011 con las acciones implementadas por los actores institucionales entre el 2012 - 2015 en el marco de los distintos componentes de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, donde recopila la gestión y compromiso del Gobierno nacional para asegurar el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

De la misma forma, el trabajo adelantado permite servir de perspectiva para que los futuros gobiernos puedan potenciar y mejorar la atención y la reparación integral a la población víctima del país. En ese propósito el Estado y la Administración Municipal de turno en el municipio de Popayán entre el 2012 – 2015 le apostaron al diseño e implementación de políticas, herramientas metodológicas e instrumentos que permitan mostrar de manera confiable una solución definitiva al fenómeno del desplazamiento que genera la violencia armada en el país. En un ejercicio introspectivo se presentan las fallas y fortalezas en el proceso de ejecución de la política pública nacional, determinando y valorando la efectividad de la misma, a través de entrevistas e índices de desempeño fiscal, capacidad administrativa y eficacia del ente administrativo

Ante la situación planteada, las políticas públicas están diseñadas, decididas e implementadas por personas que, a su vez, son afectados positiva o negativamente por ellas, el análisis de la implementación ha conducido a autores como Sabatier y Mazmanian (1979) a debatir alrededor de las condiciones necesarias para una implementación efectiva (eficaz y eficiente) de las políticas, para ello han propuesto una guía para aumentar las posibilidades de una ejecución más exitosa de las políticas públicas estas son:

- El programa debe estar fundamentado en una teoría sólida (sound theory) relacionada con el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de los objetivos.
- La ley –o la decisión política- debe contener directrices de actuación no ambiguas y debe estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten según lo previsto.
- Los dirigentes o responsables de los entes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión importantes y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley.
- El programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación por parte de grupos organizados de electores y por algunos legisladores claves (o por el jefe del órgano ejecutivo). La actitud de los tribunales debe ser neutral o favorable.

- La prioridad relativa de los objetivos legales no se encuentra socavada significativamente con el paso del tiempo por la aparición de políticas públicas conflictivas o por cambios en las condiciones socioeconómicas que debilitan los fundamentos técnicos de la teoría o el apoyo político que la respaldan

La primera condición, significa indicar lo que se desea obtener como objetivo final y los medios por los cuales se pueden obtener el cumplimiento de estos cambios por parte de los destinatarios. En ese sentido, desde la Ley 1448 del 2011 tiene como objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas en hechos ocurridos por el conflicto armado a partir del 1 de enero de 1985 buscando un goce efectivo de derechos como la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, por otra parte para este propósito sea dispuesto obtener el cumplimiento de los objetivos a través del SNARIV. Al respecto conviene citar a una líder de la Mesa Municipal de Víctimas en el municipio de Popayán que indica que:

“La Ley tiene unas falencias, las víctimas no solo son los hechos ocurridos a partir de 1985 los periodos de violencia vienen de mucho más atrás, las víctimas que ocurrieron hechos de esas fechas toca decir que fue posterior a 1985 y puede haber toda una institucionalidad pero estos entre el 2012 – 2015 apenas se estaba implementado es decir apenas se estaban capacitando en la efectiva implementación”.¹

De esa manera la Administración Pública actúa según criterios técnicos, impersonales de competencia y de legalidad impuestos por la Ley 1448, en la cual se generan actos y afectos a partir de un marco normativo de intenciones constituyéndose en un lazo entre el proceso de decisión y el proceso de ejecución “en Popayán ya se estaba preparando para la reparación de la población víctima con el Plan Único Integral – PIU pero un año después cambian las reglas de juego y se generan cambios bruscos en los encargados de la implementación no permitiendo cumplir con indicadores de la política y por cuanto cada año se generan más y más víctimas”²

¹ Entrevista integrante de la Mesa Municipal de Víctimas

² Entrevista a concejal del municipio de Popayán período 2012 – 2015

En cuanto a la segunda condición de una ley bien concebida, es el elemento en el cual los diseñadores de la política tienen las posibilidades de control y mayor influencia en cuanto a los objetivos específicos y las directrices de actuación, para cada uno de los entes implementadores como el SNARIV en el nivel territorial se evidencia niveles de integración y asociatividad en lograr los objetivos de la política pública nacional de víctimas, por otra parte la implementación de estar a cargo de entes o personas que apoyen dichos los objetivos y los consideren altamente prioritarios, no obstante, la implementación necesita funcionarios que crean en los propósitos de dicha política, en ese sentido desde el Concejo Municipal se expresa que:

“Los funcionarios son un problema grave en la implementación de la política por cuanto se utilizan las instituciones para pagar prebendas políticas, colocan a personas no capacitadas y pocas comprometidas impidiendo que se lleguen realmente a la población víctima”.³

Otra de las variables es uno de los ejes de la política pública de víctimas como lo es proporcionar la participación a través de los grupos organizados que apoyan la política e intervenir además en el proceso de implementación como es el caso de la Mesa Municipal de Víctimas, se evidencia un nivel de participación constante, de los funcionarios representantes de las instituciones de nivel municipal y el interés de la Mesa de Participación en proponer soluciones o reparos a la Ley 1448.

Se presentan iniciativas por parte de la Alcaldía para implementar una política pública integral de atención a la población víctima, y finalmente se evidenció la existencia de un espacio de participación y coordinación interinstitucional, que gira alrededor de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, donde se permite la participación de dicha población, el diálogo de las instituciones, en cuanto a la identificación de las problemáticas y la toma de decisiones.

A pesar de todo, una integrante de esta expresa que “En si está bien formulada la Ley 1448 de 2011 pero la realidad no es bien efectiva hay muchas falencias quizás discriminación hay cantidad de gente sin ninguna respuesta que le fortalezcan su vida en una esperanza de estos derechos y el goce efectivo que tenemos en la política pública de víctimas”.⁴

³ Entrevista a concejal del municipio de Popayán período 2012 – 2015

⁴ Entrevista integrante de la Mesa Municipal de Víctimas

La Ley 1448 en el artículo 173 establece la elaboración de Planes de Acción Territorial, donde en el periodo 2012 – 2015 existió un vacío en la formulación de los PAT, dicho vacío solo se sopesará en periodos posteriores a 2015, por ejemplo en 2016, año en el cual el municipio aprueba el PAT, como reza una comunicación de la Alcaldía de Popayán, según la cual:

Con la aprobación unánime del Plan de Acción Territorial, PAT, que contempla acciones de trabajo en beneficio de las víctimas del conflicto armado en esta capital, concluyó sobre el mediodía de hoy el Comité Municipal de Justicia Transicional que se adelantó en el Centro Administrativo Municipal, CAM, con la presencia del alcalde de Popayán, César Cristian Gómez Castro; el secretario de Gobierno, César Sánchez; el enlace municipal, Cristian Gómez; el director territorial de la UARIV, Jorge Vásquez, el personero municipal, Carlos Vivas; los directores de las agencias de cooperación internacional IRD y OIM; mujeres líderes de organización de víctimas y demás autoridades municipales (Alcaldía de Popayán, 2016).

Además en el artículo 168 de la Ley 1448, establece coordinar la creación, fortalecimiento e implementación, así como gerenciar los Centros Regionales de Atención y Reparación que considere pertinentes para el desarrollo de sus funciones. En cuanto a dicho Centro, la Administración Municipal 2012 – 2015 logró articular y gestionar los recursos para la creación de dicho centro, sin embargo será en años posteriores la creación de dicho centro (1 febrero del 2017) como indica la siguiente noticia:

“En compañía de algunos funcionarios de la Unidad para las Víctimas, el gobernador del Cauca, Óscar Rodrigo Campo y el alcalde de Popayán, César Cristian Gómez Castro, se inauguró el ‘Centro Regional de Atención y Reparación a las Víctimas’, iniciativa que busca acompañar, capacitar y orientar a las víctimas del conflicto armado” (El Nuevo Liberal, 2017)

También hay que reconocer los roles y las funciones de la mayoría de los actores tienen un interés por desarrollar acciones que permitan mejorar las condiciones de la población víctima del conflicto que optimicen la oferta pública institucional. Se muestran avances en cuanto a factores

de inclusión para la atención a la población Afro, Indígena, financiación para los temas de vivienda y atención psicosocial.

Asimismo con la implementación de la política pública de víctimas (Ley 1448 del 2011) permitió un extenso desarrollo jurídico para abordar el problema del desplazamiento forzado, se abre un camino amplio para la reparación integral, mediante la citada ley, se reconoce los siguientes hechos victimizantes como: El abandono o despojo de tierras, actos terroristas, amenazas, delitos contra la libertad e integridad sexual, desaparición forzada, homicidio, víctimas por minas anti – persona, secuestro tortura la vinculación de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado implementando un reparación con enfoque de derechos y diferencial, pero al mismo tiempo se mantiene las mismas carencias presupuestales y resultados esperados en la implementación de la ley a comparación de los anteriores actividad normativa que buscaba reparar a dicha población.

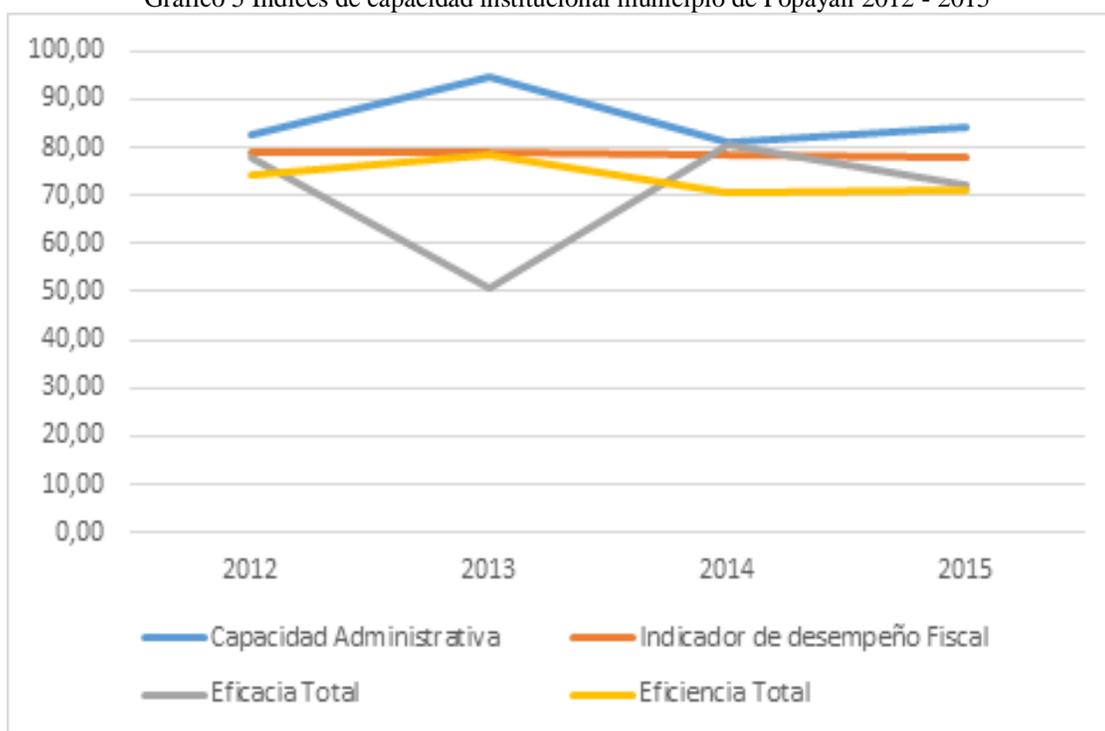
En la tercera condición señala que el apoyo de los altos responsables de los entes implementadores sean responsables capacitados y comprometidos, sin embargo como se resaltó en los anteriores puntos las personas que se encuentran en los niveles decisorios en las organizaciones públicas están por prebendas políticas, sin desconocer el esfuerzo de Estado colombiano por capacitar, respecto a las consideraciones hechas se puede inferir que, el desarrollo normativo que ha permitido la promulgación de la Ley 1448 de 2011, se siguen presentando fallas en la implementación, no se llega realmente a los afectados por el conflicto armado inclusive se aumenta de una manera vertiginosa las declaraciones como víctimas y la presencia de actores armados ilegales en el departamento del Cauca generando población vulnerable.

La condición número cuatro, hace énfasis en la absoluta necesidad de contar con el apoyo de los diferentes entes territoriales durante todo el trascurso de la implementación para la realización de los objetivos de la política, en cuanto este aspecto el apoyo político se centró más en los diálogos del proceso de paz entre la FARC – EP y el Gobierno Nacional, no obstante se logran luchas por medio de la Mesa Municipal de Víctimas por el aumento de los rubros presupuestales, en la búsqueda de apoyos logísticos y locativos del espacio de participación, además de ello desde el

Concejo Municipal se dio la voluntad política para la consecución de los logros en la ejecución de la política pública en el municipio de Popayán.

El último requisito, el quinto, subraya la importancia del mantenimiento de las condiciones socioeconómicas, por tal motivo es necesario determinar la capacidad en materia presupuestal de la Administración Local para hacer frente a las competencias y responsabilidades en el marco de la Ley de Víctimas. En ese propósito se identificó la capacidad institucional con indicadores como desempeño fiscal, capacidad administrativa, eficacia y eficiencia – con base en las responsabilidades y competencias de la precitada ley-.

Gráfico 5 Índices de capacidad institucional municipio de Popayán 2012 - 2015



Fuente: Elaboración propia con base DNP, 2018

Respecto al anterior gráfico, se puede deducir que el municipio de Popayán se ha mantenido en un nivel de desempeño fiscal sostenible a lo largo del periodo 2012 – 2015 es decir gozan en buena medida de unas “finanzas saludables” indicando una buena gestión de sus ingresos, sus gastos y su endeudamiento presentando fortalezas en solvencia económica. Respecto a las consideraciones anteriores, las poblaciones vulnerables consideran a la ciudad de Popayán como un lugar para rehacer la vida en la capital del departamento del Cauca.

Ahora bien, la capacidad administrativa y el desempeño fiscal se mantienen constantes en el periodo 2012 – 2015 mientras la eficacia y eficiencia tienden a una tendencia a disminuir en la ejecución de planes, programas y proyectos, es decir al lograr los objetivos propuestos y la eficiencia al logro de esos objetivos en relación con el coste tanto monetario como de otra naturaleza, en que se incurre para conseguirlos.

“La efectividad de la implementación estuvo supeditada a lograr un consenso en el punto cinco del proceso de paz con las FARC – EP, muchas cosas se promovieron en la administración de Francisco Fuentes, pero los procesos administrativos en Colombia son muy lentos y tiene que figurar otro alcalde”⁵

En definitiva, la implementación es una parte fundamental de las políticas públicas, dado que cumple una función de lazo conductor entre la formulación y la ejecución, en el cual la implementación es “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efecto a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos (Meny. 1992 en Roth 2002: 109) por cuanto las políticas públicas están diseñadas, decididas e implementadas por hombres, lo cual generan retrasos e incumplimientos en los primeros meses o años de implementación

A pesar de que la política pública de víctimas ha sido formulada e implementada bajo un enfoque bottom-up, proponiendo que la implementación se haga de abajo hacia arriba, la cual pretende llevar los problemas a niveles manejables al punto más concreto de la solución, apoyándose al estudio del comportamiento de los sujetos que ya sea individuos o como colectivos organizados, como los diferentes actores que se han analizado en la investigación han resurgido el interés por el estudio de las políticas públicas entorno a las víctimas provocando un dinamismo en la actividad académica tendiente a un conocimiento más cercano de lo que hace el Estado, para entender el proceso de la labor a la que se enfrenta el gerente público al alcanzar e interpretar situaciones socialmente problematizadas y que llevan a las organizaciones a tomar posición frente a las mismas, para poder incidir en los procesos de desarrollo económico y social, y desde la Ciencia Política incidir en el proceso de ayudar a los decisores políticos en la implementación de las buenas políticas, eficaces y eficientes para la reparación de las víctimas del conflicto armado.

⁵ Entrevista a Secretario de Gobierno del municipio de Popayán. Período 2012 - 2015

Por tal motivo, es de vital importancia como sociedad eliminar los altos grados de polarización que existe en el departamento y lograr construir sobre la base de los intereses generales una paz estable y duradera mediante la generación de empleo, el emprendimiento, educación, mayor cobertura en salud, así tener una reparación integral a las víctimas del conflicto armado de tal modo que se pueda mitigar el impacto de los grupos al margen de la ley. En ese propósito, se evidencia la necesidad de fortalecerse el tema de víctimas, de cómo agregarse elementos como la memoria, la participación, la construcción de propuestas de sostenimiento económico a partir de los saberes que tienen al reconocer que proceden del campo, además del acompañamiento psicológico para su fortalecimiento interno emocional, en aras de brindarle una estabilidad a estas personas, y que puedan reconstruir sus relaciones a nivel familiar.

En ese sentido, de acuerdo a la fallas y fortalezas identificadas en los diferentes actores, se puede inducir a recomendar al Gobierno Nacional y los diferentes entes territoriales en aumentar la vigencia de la ley, si bien se han desarrollado importantes avances en su implementación, un gran número de necesidades demandadas por el universo de víctimas asentadas en municipio de Popayán, en atención y reparación integral siguen pendientes de ser satisfechas.

En línea con lo anterior, se recomienda una mayor inversión para las víctimas, asimismo, es necesario revisar, analizar y ajustar los instrumentos y herramientas diseñadas para lograr una efectiva implementación de la política pública de víctimas con el objetivo de garantizar la articulación de los distintos componentes y derechos de la política y de establecer las necesidades y particularidades con un enfoque diferencial.

Conclusiones

Este estudio se propuso analizar la fase de implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en el municipio de Popayán (2012-2015). Para llegar a una conclusión de la presente investigación se hará a partir de los objetivos propuestos:

En el primer capítulo, se propuso caracterizar las dinámicas del conflicto armado en el departamento del Cauca y el municipio de Popayán. En este sentido, el departamento del Cauca se describen la presencia histórica de la mayoría de los actores ilegales y estatales, que han provocado el fenómeno del desplazamiento forzado en el Cauca, además se debe tener en cuenta sus especificidades geográficas, culturales, políticas, sociales y económicas. En la medida en que los desplazamientos de personas en esta región del país, se producen en varios contextos: el de la dinámica del conflicto armado interno, el del crecimiento acelerado y la concentración de riquezas que requiere de la violencia, de la confrontación armada para asegurar intereses, el contexto de las políticas indiscriminadas de fumigaciones de cultivos ilícitos, y el contexto de los conflictos sociales, urbanos y rurales

En relación con lo anterior, poblaciones vecinas de las zonas rurales y de otros municipios aledaños, e incluso de otros departamentos, han llegado a Popayán en busca de soluciones de vivienda, lo que genera un alto grado de desorden en el crecimiento de la ciudad y una creciente demanda de fuentes de empleo, especialmente de mano de obra no calificada, aumentando las actividades económicas del tipo informal. Aquí vale la pena decir que, el municipio de Popayán ocupa el primer lugar en la lista de municipios receptores de población víctima del conflicto armado en el departamento del Cauca.

En este sentido, es importante anotar que el desplazamiento presentó una considerable reducción con los diálogos de La Habana, la reducción del número de desplazados por año, con un registro histórico para 2017 de 6498 desplazados, y una tasa de 463 desplazados por cada 100 mil habitantes, lo que comparado con años anteriores representa una reducción importante. De hecho si se toman como referencia los años 2015 y 2016, se observa que la reducción alcanza una cifra

de -70%, lo cual es importante si se tiene en cuenta que la mayor variación porcentual un crecimiento del 83% registrado en 2011. (RUV, 2018)

Ahora bien, a partir de la Constitución de 1991 se diseñaron políticas públicas bajo la óptica de los Derechos Humanos, para atender a la población desplazada, posterior a ello se creó la Ley 387 de 1997 la cual tuvo vacíos en cuanto a la asistencia, atención, por su carencia de integralidad, por ser asistencialista y formulada con un enfoque top – down, desconociendo las especificidades de esta población de acuerdo a sus regiones, grupos étnicos, reduciéndolos a solo ser usuarios o beneficiarios de los pocos servicios y programas que implementa el Gobierno. En ese propósito en 2010, Juan Manuel Santos anunció su intención de saldar la deuda histórica que tiene el Estado y la sociedad colombiana con las víctimas del conflicto armado. Es así como el 10 de junio de 2011 fue sancionada la Ley 1448, reconociendo expresamente la existencia de un conflicto armado

Por otra parte, se indaga por los principales lineamientos de la atención, este propósito, para que exista política pública, debe en primera instancia presentarse un problema que afecte a un determinado grupo y que se organice y lo manifieste al Estado. Solo así, cualquier situación puede ser considerada como problemática y de interés para ser incluida en la agenda pública, lo que significa la materialización de las decisiones en acciones que producen resultados frente a la situación socialmente problemática y los actores involucrados.

De acuerdo a la Unidad para las Víctimas, al 2018 se registran más de 800 disposiciones normativas vigentes entre convenios internacionales, protocolos, jurisprudencia, normas, sentencias, actos legislativos, leyes, decretos, decretos ley, Conpes, relacionadas con el tratamiento a las víctimas del conflicto armado en Colombia, y cerca de 500 disposiciones vigentes desde la Ley 1448 de 2011. Con lo cual queda claro el esfuerzo del Estado colombiano por reglamentar la atención integral de la población afectada por el conflicto armado en Colombia.

Así, son cuatro los componentes que guían la política de víctimas y restitución de tierras. Por un lado la prevención y protección se refiere a las medidas del Estado colombiano para la seguridad de la población vulnerable, tantos en términos colectivos como individuales, de aquellos sujetos de especial protección. Por su parte, otro de los ejes fundamentales de dicha política es la atención

y asistencia a las víctimas. De igual forma, la política también busca la reparación integral, efectiva y diferenciada tanto en términos individuales como colectivos. Finalmente, la política articula el eje de verdad y justicia importante para el esclarecimiento de los hechos que dieron lugar a la victimización (DNP, 2018).

Las acciones implementadas por los actores institucionales han estado permeadas por limitada capacidad de las entidades responsables de la atención, no han permitido lograr una respuesta adecuada a las necesidades más apremiantes de esta población, mucho menos garantizar el goce efectivo de sus derechos y su reparación integral, cabe agregar que, los resultados de las diferentes políticas comenzaron a mostrar retrasos, incumplimientos, desproporción entre los recursos invertidos y los logros obtenidos, desordenes y resistencias en la ejecución, consecuencias imprevistas y contraproducentes derroches, se observa un déficit importante en materia de formulación de una política clara de atención a las víctimas, muy a pesar de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, de los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional y establecimiento del Acuerdo 050 del 2011 “por medio de la cual se adopta la política pública en beneficio de la población en situación de desplazamiento del municipio de Popayán”

Finalmente, a través de la Ley de Víctimas (1448 de 2011), se constituyó el Sistema de Atención y Reparación, que involucra a todos los sectores de la institucionalidad, el cual la incidencia de los actores está orientada en la construcción de una paz estable razón por la cual se han concentrado en los diálogos de La Habana en aportar soluciones al conflicto, y no en la reparación integral a la población, presentando fortalezas en el proceso de la implementación de dicha política como la intención desde la legislación de establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas en hechos ocurridos por el conflicto armado, sin embargo a pesar que el municipio de Popayán ha adoptado la política pública y permanecido en un constante desempeño fiscal, capacidad administrativa, eficacia y eficiencia sostenible, no se lograron concertar todas las acciones en prevención, protección, atención, asistencia, reparación integral y verdad y justicia.

Bibliografía

Alcaldía de Popayán. (2011). Plan Integral Único PIU 2011 - 2014.

Alcaldía de Popayán. (2012). Plan Operativo Anual de Inversiones 2012.

Alcaldía de Popayán. (2013). Plan Operativo Anual de Inversiones 2013.

Alcaldía de Popayán. (2014). Plan Operativo Anual de Inversiones 2014.

Alcaldía de Popayán. (2015). Plan Operativo Anual de Inversiones 2015.

Céspedes, L. G. (2018, noviembre 1). Entrevista con el Secretario de Gobierno periodo 2012-2015.

Congreso de la Republica. Ley 387 (1997). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>

Congreso de la Republica. Ley 1448 (2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-280 (2013). Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno-Cosa juzgada constitucional respecto de la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”, contenida en

el artículo 3 de la ley 1448 de 2011. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-280-13.htm>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2005). Estimaciones de población 1985 - 2005 y proyecciones de población 2005 - 2020 total municipal por área. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Decreto 2460 (2015). Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el párrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. Recuperado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/naci%C3%B3n-territorio/decreto-2460-de-2015-corresponsabilidad/12907>

Departamento Nacional de Planeación, DNP. Conpes 3712 (2011). Plan de Financiación Para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Recuperado de <https://www.ictj.org/sites/default/files/subsites/ictj/docs/Ley1448/Conpes-3712-ley-de-victimas.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, DNP. Conpes 3726 (2012). Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para El Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3726.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2017, octubre 13). Beneficios tributarios para empresas que inviertan en 344 municipios afectados por el conflicto. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Beneficios-tributarios-para-empresas-que-inviertan-en-344-municipios-afectados-por-el-conflicto.aspx>

Departamento Nacional de Planeación, DNP. Sobre el sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada, Conpes 2804 § (1995). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04%20anexo%205.htm>

Dunn, W. (2008). *Public policy analysis* (Quinta). Routledge. Recuperado de <https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=IPE5CgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=william+n.+dunn.+2008.+public+policy+analysis+an+introduction&ots=GrM41XCu5&sig=BppOORPemFZiyBKL5NpCKHf1dc#v=onepage&q=william%20n.%20dunn.%202008.%20public%20policy%20analysis%20an%20introduction&f=false>

Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu. Recuperado de <https://books.google.com.co/books?id=ci-QNQAACAAJ>

El Espectador. (2016). “Timochenko” declara cese el fuego definitivo de las Farc. Recuperado 25 de septiembre de 2018, de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/timochenko-declara-cese-el-fuego-definitivo-de-farc-articulo-651646>

El Nuevo Liberal. (2017). Se inauguró el centro de atención a las víctimas | El Nuevo Liberal. Recuperado 26 de octubre de 2018, de <http://elnuevoliberal.com/se-inauguro-el-centro-de-atencion-a-las-victimas/>

Elmore, R. (1993). Modelos Organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrua.

Espinosa, F. (2012). Las razones detrás del conflicto en el Cauca. Recuperado 25 de septiembre de 2018, de <https://www.arcoiris.com.co/2012/07/las-razones-detras-del-conflicto-en-el-cauca/>

Galvis, J. V. (2012). *Política Pública para la Población en situación de desplazamiento*. Popayán.

Icetex. (2018). Fondo para Víctimas del Conflicto Armado. Recuperado 3 de agosto de 2018, de <https://www.icetex.gov.co/dnnpro5/es-co/fondos/programasespeciales/fondoparav%C3%ADctimasdelconflictoarmado.aspx>

Knoepfel, P., Larrue, C., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones, 2(3). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3663617>

Ministerio del Interior. Decreto-Ley 4635, 71 (2011). Decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera. Recuperado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/decreto-4635-de-2011/427>

Ministerio del Interior. Decreto-Ley 4633 (2011). Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4633_2011_pr004.html

Min Interior. Decreto 1066 (2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Recuperado de https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto_1066_de_2015_unico_reglamentario_del_sector_administrativo_del_interior.pdf

MinTrabajo. (2015). *Política Pública de Empleo y Trabajo Decente*.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2018). Diagnósticos por Departamento. Recuperado 24 de septiembre de 2018, de <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/DiagnosticosDepartamento.aspx>

Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C. Colombia: Aurora.

Registro Único de Víctimas, RUV (2018). Registro Único de Víctimas (RUV) | Unidad para las Víctimas. Recuperado 25 de septiembre de 2018, de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Torres, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas, conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía* (IEMP ediciones). Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV. (2016). Víctimas y conflicto armado. En *Participaz la Ruta De Los Derechos Humanos* (Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional (USAID)). Bogotá D.C. Colombia: Organización Internacional para las migraciones.

Verdad Abierta. (2014). La larga y cruel lucha por la tierra en el Cauca. Recuperado 25 de septiembre de 2018, de <https://verdadabierta.com/la-larga-y-cruel-lucha-por-la-tierra-en-el-cauca/>

Anexos

Anexo A Criterios para el análisis de las políticas públicas

Recursos	Es importante analizar en detalle cuáles son los recursos de los que dispone cada tipo de actor y qué modificaciones relativas al acceso y a la utilización de los mismos (exclusividad, no exclusividad), así como su cantidad (rivalidad versus no rivalidad en su consumo), se establecen en las reglas institucionales específicas de una política pública. En este punto, el analista está obligado a preguntarse por el carácter público o privado de un recurso específico y cómo evoluciona tal carácter en el tiempo.
Derecho	La dotación en recurso jurídico de los diferentes actores se definirá por el conjunto de reglas de derecho constitucional, civil, público, etc., adoptadas por el Legislativo y el Ejecutivo. De ahí que en un régimen democrático los legisladores estén fuertemente implicados en la producción de este recurso. Aunque con frecuencia su intervención se limita a la afectación de dinero y derechos, a través de estos dos recursos los parlamentarios están otorgando otros indirectamente.
Personal	A medida que las formas de intervención estatal se vuelven más sofisticadas, también es más exigente el perfil de los miembros de cualquiera de los grupos de actores. Cada vez es más necesario contar con personas hábiles en el aspecto comunicativo y con una formación profesional (cada vez más) especializada. Esto ha llevado a que en casi todos los países, la Administración ponga en marcha programas de capacitación específicos.
Dinero	Es impensable que una política pública pueda ejecutarse adecuadamente sin los medios financieros que permitan pagar los salarios del personal, los locales o el equipo (material para oficina, informática, etc.); esto es válido tanto para los actores públicos como privados. Así mismo, cada vez es más común que las políticas se apoyen en diversos incentivos económicos que se otorgan a personas privadas o colectividades públicas a fin de llevarlas a adoptar el comportamiento deseado.
Información	El conocimiento es una de las bases de la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Lo constituyen los conocimientos técnicos, sociales, económicos y políticos acerca del problema colectivo por resolver y comprende los elementos indispensables para la adecuada conducción de la política en todas sus etapas.
Organización	Dado que se trata de un recurso construido a partir de atributos individuales de los actores involucrados, de la calidad de la organización de las estructuras administrativas o socio estatales a las que éstos pertenecen y de la existencia de redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública. El personal puede ser muy calificado, pero estar mal organizado.
Consenso	Beneficiarios finales y los grupos-objetivo, respecto a las modalidades de producción y los contenidos de los actos de ejecución (outputs) se ha vuelto un recurso primordial para toda política pública. Este consenso mínimo, necesario para evitar bloqueos, físicos.
Tiempo	Es tanta la costumbre al hecho de que las políticas públicas toman tiempo, que solo llaman la atención aquellas que requieran este recurso en exceso. Sin embargo, el tiempo es el objeto esencial de un gran número de conflictos en la ejecución de nuevas políticas públicas (por ejemplo plazos transitorios, moratorias, situaciones de crisis). En este caso, su distribución entre los actores reviste también desigualdades. Los funcionarios públicos, dado su estatus, disponen de plazos más amplios que los representantes de los grupos sociales, quienes con frecuencia trabajan en un esquema de voluntariado.
Infraestructura	Toda política pública goza de una dotación de bienes públicos. Las menos provistas gozan exclusivamente de los inmuebles que albergan los servicios encargados de su elaboración o de su ejecución; otras cuentan con amplios espacios (los bosques, por ejemplo). De hecho, algunas políticas tienen como vocación reforzar esta dotación; es el caso de la política de urbanismo que tradicionalmente se basa en reservas territoriales, o la de vivienda de interés social, que se apoya en la construcción de casas-habitación.

Apoyo político	De acuerdo con las reglas del Estado Social de Derecho, cada política pública requiere, para su ejecución o para modificar considerablemente su contenido, bases legales aprobadas por la mayoría del Parlamento (o del pueblo). Esta aprobación confiere a la política una legitimidad primaria (diferente de la legitimidad secundaria basada en el aprecio que los grupos sociales tengan de sus prestaciones). La producción de dichas bases legales da cuenta, en un momento dado, del apoyo político mayoritario del que goza la política pública en cuestión y gracias al cual los actores El recurso “apoyo político” consiste en la aceptabilidad potencial de la política pública –durante cada momento de su existencia– por una mayoría parlamentaria o popular
Fuerza	Según Knoepfel et al (2007), no todas las políticas públicas recurren a este último recurso, considerado extremo con frecuencia (...) Paralelamente, para los grupos-objetivo o los beneficiarios finales, la fuerza puede ser un recurso que les permita expresar su desacuerdo profundo (una manifestación violenta en la calle, por ejemplo) o bloquear un recurso patrimonial a disposición de otro actor (por ejemplo, colgar banderas de huelga a la entrada de una empresa). (p 23)

Anexo B Formato de entrevista

		<p>Análisis de la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el municipio de Popayán (2012 - 2015).</p> <p>La información aquí consignada es confidencial y su fin es exclusivamente académico</p>			
FECHA	AÑO	MES	DIA	No. de entrevista	
I. INFORMACIÓN PERSONAL					
1. Nombres : _____			2. Cargo: _____		
Apellidos: _____					
II. PERFIL ENTREVISTA					
1. ¿Cuál ha sido su experiencia con víctimas en el municipio?					
2. Desde su experiencia ¿Cuál es el perfil de las víctimas que llegan o que son victimizadas en el municipio?					
3. En la práctica ¿cómo funciona la ruta de atención a las víctimas?					
4. ¿Qué medidas ha tomado el gobierno municipal para la atención a las víctimas en las últimas dos administraciones?					
5. ¿Cuáles son las principales dificultades administrativas para la atención a las víctimas en el municipio?					
6. ¿Cuáles son las principales virtudes en materia de atención a las víctimas?					
7. ¿A qué tipo de amenazas o dificultades están expuestas las víctimas del municipio?					
8. En su criterio ¿Existen aspectos que deban ser corregidos en la ruta de atención a las víctimas? ¿Cuáles?					
9. Desde la práctica ¿cómo se da la participación de la comunidad en el diseño de la política pública de víctimas en el municipio o en los PAT's?					
10. ¿Cuál es su percepción sobre el nivel de participación de las víctimas en el diseño la política de atención?					
VI. OBSERVACIONES					
<p>_____</p> <p>Firma del entrevistador</p>					