

**PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE
ACCIÓN TERRITORIAL CAUCA 2012-2015**



**ANGELA MARÍA PEÑA CHICANGANA
CÓDIGO: 31102120
PAMELA YUSTI ESCOBAR
CÓDIGO: 31102337**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y COMUNICACIÓN
CIENCIA POLÍTICA
POPAYÁN
2016**

**PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE
ACCIÓN TERRITORIAL CAUCA 2012-2015**



ANGELA MARÍA PEÑA CHICANGANA

CÓDIGO: 31102120

PAMELA YUSTI ESCOBAR

CÓDIGO: 31102337

DIRECTOR DE TESIS

JAIME FAJARDO OLIVEROS

MAESTRO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y COMUNICACIÓN

CIENCIA POLÍTICA

POPAYÁN

2016

Agradecimientos

Los agradecimientos no bastan para las personas que hicieron posible la realización de este trabajo de grado y por quienes escogimos el tema de investigación, nos referimos a las víctimas del conflicto armado colombiano, de las cuales apenas se empieza a esclarecer las dimensiones de una tragedia de más de cincuenta años. Hoy en especial queremos dar las gracias a aquellas víctimas del Cauca que nos permitieron acceder a información personal y nos contaron su perspectiva y su historia, a Yaneth Ximena Pérez (Asociación de Desplazados de Piendamó), Héctor Marino Carabalí de Buenos Aires Cauca (Coordinador de la Mesa Departamental de Víctimas), María Melania Hoyos (Asociación de Desplazados “Nueva Esperanza”), Rosy Albani Pérez de Puerto Tejada (Mesa Participativa de Víctimas) y Yuli Quiñonez de Villarrica (Mesa Participativa de Víctimas); a todas y todos ellos muchas gracias.

También especiales agradecimientos a los diferentes funcionarios de las instituciones que dispusieron de su tiempo para aportar a este trabajo con una entrevista, a Ana María Otero de la Gobernación del Cauca, Mauricio Pérez, funcionario de la Unidad para las Víctimas y a Luis Fernando Velasco de la Unidad de Víctimas, gracias por sus valiosas entrevistas.

Ángela y Pamela

Agradecimientos

A Dios que me puso en este camino.

A mis padres por el infinito amor con el que aun intentan guiarme.

A mis hermanas por su entrega, ejemplo, confianza y amistad.

A mis sobrinos por sus locuras y la felicidad de escucharlos reír y llorar cada día.

A mis maestros Gildardo y Alexander por sus enseñanzas, Axel por sus regaños, Juan Carlos por la confianza, Jaime por creer en este proyecto.

A quien es mi presente, mi futuro y mi vida entera: Matías.

A Alejandro, por sus consejos y paciencia,

Ángela

Agradecimientos

Especial agradecimientos a toda mi familia por ser apoyo incondicional y mi mayor motivación; a mi mamá Amanda Escobar por ser ejemplo de mujer luchadora y aguatarme tantas, a Katherine Yusti por ese inmenso amor, a Jairo Yusti por enseñarme tantas cosas, a mis tíos Walter y Lucero Escobar por quererme y llenarme de mimos cada vez que lo necesitaba, a mi tío Fernando Escobar por ser ejemplo de papá, por enseñarme que se puede cambiar para ser cada vez mejor, por ser el mejor ejemplo de hombre que conozco e insistirme en terminar la universidad, y aunque hoy no está para verlo sé que desde el cielo sonrío conmigo, a mis abuelos Nora Canencio y Álvaro Escobar por ser mis angelitos desde el cielo, por sus palabras sabias y por tantos cuidados de amor.

Sin duda no hubiese sido posible decir “por fin” sin esas personas que encontré en el camino de la Universidad gracias a Eve Collazos y Fernanda Astaiza por ser mis compañeras y ahora mis grandes amigas, gracias por escucharme tanto, por darme ánimos y estar pendientes de mí, a Memito por estar ahí para colaborarnos y apoyarnos en momentos fundamentales de esta investigación. Gracias a los profesores Alexander Castillo por enseñarme la teoría y la práctica de la Ciencia Política y por ser mi amigo de la ofi, a Alejandro Rojas por ser tan buen maestro y por tener la paciencia para cada chasco que se presentó, a Juan Carlos Varona por tener la respuesta correcta y una palabra siempre. Por último al profesor Jaime Fajardo por guiarnos en esta monografía y enseñarnos el mundo de las Políticas Públicas y Ángela Peña por ser mi compañera en este trabajo, gracias.

Pamela

Contenido	
Introducción	9
1. Contextualización y antecedentes de la problemática general	15
1.1 Del SNAIPD al SNARIV	21
SNAIPD.....	21
SNARIV	23
1.2 PARTICIPACION	27
Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado.....	27
Un acercamiento hacia la participación como concepto.....	31
1.3 Análisis de acciones y actividades de la Mesa Departamental de Víctimas Cauca 2012- 2015.	36
2. Logros y dificultades en el proceso de formulación del Plan de Acción Territorial PAT 2012 – 2015.	41
2.1 Análisis y resultados del PAT elaborado.	43
Prevención y protección.....	45
Atención y Asistencia	48
Reparación Integral	54
Verdad.....	55
Justicia	56
2.2 Acercamiento a la percepción víctimas/institución	60
Dificultades concretas	62
Algunos logros	64
3. Alcances, lineamientos y limitaciones de la Política Pública de Víctimas a partir de la experiencia del PAT Cauca 2012 – 2015	66
3.1 Alcances	66
3.2 Lineamientos para la política pública departamental de víctimas	71
3.3 Limitaciones	85
3.4 Críticas	87
Conclusiones	92
Bibliografía	95

Contenido de tablas

Tabla N°1 Reuniones y temas tratados por la Mesa Departamental de Víctimas 2013 – 2015.....	33
Tabla N°2 Prevención y Protección.....	42
TablaN°3 Atención y Asistencia.....	45
Tabla N°4 Reparación Integral.....	50
Tabla N°5 Verdad.....	52
Tabla N°6 Justicia.....	53

Resumen

Esta investigación aborda el problema de la participación de las víctimas en la construcción del Plan de Acción Territorial (PAT), Cauca 2012 – 2015. Según lo establecido en la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, los artículos 4633, 4634 y 4635, ordenan que todos los departamentos, municipios y distritos acompañados de los entes territoriales deben realizar el diseño de la política pública para las víctimas, con el fin de que estas puedan avanzar en las garantías para el goce efectivo de sus derechos y la reparación integral de la población víctima del conflicto armado. A partir de entrevistas y análisis documental se logró evaluar la incidencia de la participación de las víctimas, vislumbrar los logros y las dificultades en el proceso de formulación del PAT Cauca 2012 – 2015 y determinar los alcances, las limitaciones y los lineamientos de la política pública para las víctimas.

Abstract

This research is about the problems participations of victims in the construction of the Territorial Action Plan (PAT), Cauca 2012 - 2015. As established in Law 1448 of 2011 or Law on Victims and Land Restitution, Articles 4633, 4634 and 4635, order that all departments, municipalities and districts accompanied by territorial entities must carry out the design of the public policy for the victims, so that they may advance the guarantees for the effective enjoyment of their rights and the Integral reparation of the population victim of the armed conflict. Based on interviews and documentary analysis, it was possible to evaluate the incidence of victim participation, to glimpse the achievements and difficulties in the process of formulating the Cauca 2012-2015 PAT and to determine the scope, limitations and guidelines of public policy for the victims.

Introducción

Colombia, ha sido tal vez uno de los países latinoamericanos con fenómenos de violencia creciente a los largo de la historia; la violencia ha sido un factor endémico al interior de la configuración social, política y cultural del territorio, en donde se han desarrollado procesos de migración, colonización de nuevos territorios y el que podría ser una de las dinámicas reconocidas apenas hace algunos años e incluida dentro de la agenda de gobierno: *el desplazamiento forzado*, como primer delito contemplado dentro del marco del conflicto armado entre el Estado y grupos insurgentes.

La ley de víctimas y restitución de tierras o Ley 1448 se sanciona el 10 de junio de 2011, en esta se reconoce la existencia del conflicto interno armado y por lo tanto de las víctimas de este, creando mecanismos de atención y reparación integral como un acercamiento en la búsqueda de la paz. El mismo año y por sanción presidencial se reconocen tres decretos-ley étnicos donde se establecen medidas especiales para los indígenas, afros y gitanos, además de reconocer a las víctimas a través de la creación de mesas de participación como mecanismo de concertación con las víctimas todo lo que concierne a los planes, programas y proyectos destinados para la atención de los mismos a nivel municipal y distrital, departamental y nacional.

Según el Artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 y el Artículo 254 del Decreto 2800, los Planes de Atención Territorial (PAT) se establecen las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado que deben ser elaborados por los departamentos, municipios y distritos para una vigencia de cuatro años de acuerdo con los periodos de los mandatarios locales y de la misma manera deben estar encaminados de

acuerdo al Plan Nacional de Atención a Víctimas y los Planes de Desarrollo Territorial, por lo tanto la investigación se centra en: evaluar los productos y efectos de la participación de las víctimas en el PAT en el departamento del Cauca 2012-2015.

Los PAT se constituyen como el principal insumo para la implementación de los programas y estrategias definidas en los diversos niveles gubernamentales; la ejecución de los PAT permite tanto a las instituciones como a las víctimas del conflicto armado en primera instancia: coordinar acciones de diferentes instituciones de manera armónica, en segundo lugar comprometer recursos fiscales, logísticos e institucionales, finalmente definir los mecanismos de seguimiento que facilitaran la evaluación, rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances y las dificultades de las acciones implementadas.

La importancia de la construcción de los PAT radica en la priorización de las necesidades de las víctimas, su caracterización, las estrategias a implementar sin embargo el componente quizá más importante es la participación de estas en la construcción de los planes, razón por la cual la evaluación a cerca de la participación efectiva de las víctimas en la construcción del PAT pretende hacer un acercamiento entre la realidad de las víctimas y la realidad del nivel institucional respecto a un pequeño aparte que constituye la ley 1448 de 2011 (Congreso de la República, 2016).

Ahora bien, en un contexto más próximo el departamento del Cauca, es quizá uno de los territorios más afectados por la violencia especialmente por el conflicto interno armado que vive Colombia. La ley 1448 de 2011, más conocida como Ley de Víctimas constituye un reto desde su formulación sin embargo, la implementación será un desafío en términos de

adecuación institucional dado que concorde a la ley se plantea no solo una sinergia entre las instituciones, se crea un nuevo organismo para la Atención, Reparación Integral a las Víctimas UARIV que opera como ente descentralizado a nivel departamental con lineamientos fijos establecidos por la Ley 1448.

Asimismo, otro de los núcleos fundamentales es la participación de las víctimas en los planes, programas y proyectos de asistencia y reparación integral que se contemplan en la ley, razón por la cual este trabajo de investigación se centra en la formulación del PAT como apuesta de interlocución institución – organizaciones de víctimas, se constituye como apuesta en la medida en que de su capacidad de trabajo conjunto el PAT será efectivo en cada uno de sus componentes. Desde la formulación del PAT es posible visibilizar tanto los intereses como las necesidades de las víctimas desde las víctimas y la capacidad de respuesta institucional a las demandas, así como el nivel de necesidades insatisfechas respecto a vivienda, salud, educación, tierras además del grado de corresponsabilidad entre las instituciones.

En principio, el Plan de Acción Territorial (PAT), es una herramienta básica que establece mecanismos necesarios para la implementación de todas las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado contempladas en la Ley 1448 de 2011 (Congreso de la República, 2016) el PAT a su vez, coordina acciones de diferentes instituciones de manera armónica para la ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento, para la implementación y consecución de las metas del plan de desarrollo y la ley de víctimas, no obstante el PAT puede no cumplir y satisfacer a la población víctima a la cual va dirigido debido a una falla en el sistema, donde la sinergia entre las instituciones no logran dar respuesta a las demandas sociales, económicas, políticas

y culturales que reclaman la población vulnerada, además es necesario tener en cuenta que las organizaciones de víctimas aún no cuentan con la suficiente trayectoria y organización para lograr una participación efectiva en la mesa y la construcción del PAT.

Desde la Ciencia Política es pertinente evaluar la participación de las víctimas en la construcción del PAT en el departamento del Cauca a partir del enfoque neoinstitucionalista (Losada & Casas, 2008), donde se destaca el papel protagónico de las instituciones y su capacidad de acción frente a las diversas problemáticas que enfrentan las víctimas del conflicto interno armado, igualmente es importante considerar este enfoque como recurso para analizar los grupos de poder en la formulación del PAT y qué tan efectiva puede llegar a ser la participación de las Organizaciones de Víctimas (ODV) en la construcción de los planes, programas y proyectos que les conciernen como víctimas.

El neo- institucionalismo, a su vez, nos permite abordar analíticamente el papel de las instituciones y la sociedad, a través de una metodología descriptiva, construyendo así un conocimiento práctico que permite situar tanto analítica como metodológicamente la participación de las víctimas en la construcción del PAT en el departamento del Cauca como principal herramienta para comprender la interacción de las instituciones–sociedad.

Es relevante abordar la participación de las víctimas en la formulación del PAT ya que la política se plantea como una apuesta de la presidencia y las instituciones regionales como locales en la integración de los diversos sectores afectados por el conflicto armado desde los enfoques diferenciales que plantea la política pública; en ese sentido la participación de las víctimas en el *qué hacer* político es muestra que en las relaciones políticas se presentan ciclos

de poder y de oposición, de dominación y de resistencia (Arditi, 1995), igualmente, constituye una apuesta desde la Ciencia Política al entrever las diversas categorías de participación.

El documento se desarrolla en tres etapas, donde se aborda la participación como eje central de la investigación, partiendo en una primera etapa de la contextualización de la Ley 1448 en un ambiente de conflicto armado interno con el fin de entrever la incidencia de la participación de las víctimas en la elaboración del PAT para este acápite será de suma importancia la recopilación de actas de reunión de la mesa de participación a nivel departamental de víctimas, comités. En un segundo momento se tendrán en cuenta los resultados del Plan de Acción haciendo una comparación entre lo que quedo en las actas y los planes, programas o proyectos implementados, finalmente se determinaran los alcances del PAT en los cuatros años para los que se plantea.

El documento se desarrollará en tres etapas, donde se abordará la participación como eje central de la investigación. La investigación se iniciará con la construcción de una base de datos de tipo cualitativo, para abordar el primer objetivo, partiendo en una primera etapa de la contextualización de la Ley 1448 en un ambiente de conflicto armado interno, con el fin de entrever la incidencia de la participación de las víctimas en la elaboración del PAT, que corresponde al primer objetivo; con la recolección de esta información en la base de datos se sabrá cuáles son las acciones que se han planteado por parte de la Administración y si han sido implementadas de manera correcta, además si estas acciones públicas de orden departamental responden a las sugerencias, propuestas y actividades propuesta por la mesa departamental de víctimas. Se desarrollará a partir del uso de análisis documental y de

información primaria en donde es necesaria la revisión de actas de reuniones de comités, acciones y lo que se precise en cada una de las actas de forma que se pueda clasificar en una base de datos logrando algún resultado.

Para el segundo objetivo que se trata de evaluar e identificar logros y dificultades en el proceso de formulación del PAT desde el punto de vista de las víctimas e institucional, se realizará un instrumento de entrevistas a informes clave, métodos e instrumentos de evaluación rápida del Banco Mundial para la elaboración de políticas públicas, este documento será guía de producción del cuestionario que se ejecutará. Para el tercer y último objetivo que se trata de determinar los alcances que ha tenido el PAT en el Cauca, será oportuno los resultados de la base de datos construida a partir de las actas para revisar cuáles de las actividades, acciones, planes, proyectos y programas, allí consignados se llevaron a cabo entre 2012 – 2015.

1. Contextualización y antecedentes de la problemática general

En el presente capítulo se pretende abordar a partir de un contexto general sobre el conflicto armado, los hechos victimizantes y el marco legal jurídico que desencadenan en la construcción de una política pública, las nociones básicas sobre participación, participación ciudadana y participación efectiva; esta última está relacionada con la Ley 1448 de 2011 en donde se especifican los mecanismos mediante los cuales las víctimas pueden acceder a la reparación integral, restablecimiento de sus derechos tanto individuales como colectivos, así como la restitución de tierras y garantías de no repetición.

En primer lugar es necesario partir de un contexto de lucha y reivindicaciones sociales en torno a los hechos victimizantes del conflicto armado interno en Colombia en donde ha persistido durante décadas una guerra que ha dejado graves consecuencias en los diversos ámbitos políticos, sociales y culturales internos y externos, ya que, el conflicto armado en el país ha sido el más largo del mundo debido a la duración de las guerrillas colombianas que han existido más tiempo que cualquier otra (Pizarro, 2004).

La expansión de las guerrillas y los grupos paramilitares marcaron la historia del territorio nacional a tal punto que entre 1996 y 2005 la guerra contra insurgente llegó a su máxima expresión, alcanzando altos niveles de victimización a la sociedad civil; la disputa grupos armados–Estado se tradujo en una guerra a sangre y fuego por el control del territorio, el poder local y el dominio de tierras; los actores armados pasaron de la persuasión a la intimidación, la agresión, la muerte y el destierro (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Colombia). Grupo de Memoria Histórica, 2013). El desplazamiento forzado

se convirtió en un hecho cada vez más visible al no contar con una política efectiva, ni acciones encaminadas al restablecimiento de los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien es preciso comprender la noción de víctima especialmente desde la expedición de la Ley 1448 de 2011:

“Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”.

“También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de éstas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente”.

“De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización”.

“La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible, y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.”

“Parágrafo 1°. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley”.

“Parágrafo 2°. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.”

“Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos.”

“Parágrafo 3°. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común”.

“Parágrafo 4°. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas”.

“Parágrafo 5°. La definición de víctima, contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3°) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley”.

Esta conceptualización debe considerarse como un avance en el reconocimiento de todo aquella persona que sufrió vejámenes en el marco del conflicto interno armado, aunque la noción no deja de ser ambigua y de ser interpretada de diversas maneras lo cual incide en el

proceso de reparación que busca el goce efectivo de los derechos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, en donde los mecanismos de atención y reparación no son del todo efectivos ni dignificantes con la población a los cuales están dirigidos los planes, programas y proyectos, con el fin de incidir en el ámbito político desde la elaboración de políticas públicas para víctimas.

Ahora bien, es importante tener claro que la política pública se define como un conjunto de enfoques, principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan la problemática de una sociedad o buscan generar condiciones adecuadas para un grupo poblacional. (Gobernación de Cundinamarca, 2005), sin embargo Roth, considera “al Estado como una institución que formaliza unas reglas de juego, y lo realiza a través de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, con la pretensión de modificar comportamientos” (Roth, 2002) De allí, que las políticas públicas son entendidas como programas de acciones que representan la realización concreta de decisiones, y son un instrumento usado, con el fin de garantizar el desarrollo, la calidad de vida, el cumplimiento de los derechos y la inclusión social.

A su vez, la política pública designa la existencia de: un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. Donde el análisis de políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y

efectos (Roth, 2002). De esta forma “toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas.” Desde esta perspectiva toda política pública se entiende como algo más que una decisión, implica una serie de decisiones (Subirats, 1992).

La complejidad de la política pública se encuentra relacionado con el uso de diversos marcos, teorías y enfoques que permitan analizar las diferentes fases de esta, no obstante en el marco de esta investigación se intentará hacer una aproximación desde el marco de análisis secuencial, centrándose en la evaluación del componente de participación del PAT; el marco de análisis se presenta como un campo de análisis que puede subdividirse en varias etapas que deberían ser estudiadas por separado, estas etapas corresponden a la definición del problema y construcción de la agenda, la formulación, la decisión, la implementación y finalmente la evaluación. (Roth A. N., 2008) Desde esta óptica es posible realizar la elaboración de teorías parciales dependiendo de la fase de la política en cada secuencia del proceso.

Desde el enfoque neo-institucionalista la eficiencia en las políticas públicas se logra si se incentiva correctamente a través de instituciones adecuadas los comportamientos racionales y egoístas de los actores individuales y colectivos; en el proceso de esta investigación es precisamente el tema en el que se quiere ahondar desde la óptica institucional y desde las víctimas quienes son las principales beneficiarias/ afectadas en el marco del desarrollo y elaboración del PAT. (Roth A. N., 2008)

La evaluación de la participación de las víctimas, dado que al ser la evaluación más descriptiva respecto al análisis haciendo visible lo que realmente sucedió posibilitando la estructuración de un PAT mucho más eficaz y eficiente en el siguiente periodo de gobierno,

la evaluación a su vez es conocer los impactos de la política, los costos y los beneficios, asimismo permite hacer cambios, divulgar los avances en la materia para que la opinión pública esté informada para promover la participación y discusión de la política (Ortegón, 2008).

Además, institucionalmente los avances para reconocer este conflicto ocurrieron a paso lento, por lo cual solo hasta el 2004 con la sentencia T 025 se logró declarar el “Estado de Cosas inconstitucional”, con ello se ordena atender desde la Política estatal a la población desplazada, al mismo tiempo se reconoce el conflicto armado del país y se busca la reparación a una parte de la víctimas, hasta llegar a sancionar la 1448, la más reciente ley de víctimas.

1.1 Del SNAIPD al SNARIV

SNAIPD

El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) fue una política que buscaba integrar los intereses y recursos de distintas entidades públicas, privadas y comunitarias, basada en los principios de unificar esfuerzos, comprometer voluntades con el fin de generar acciones y lograr dar respuesta de impacto a la población y el territorio. (Vertice.gov, 2016)

El SNAIPD fue un sistema creado mediante la Ley 387 de 1997 por el gobierno nacional como el punto de encuentro de diferentes entidades, para formular la política y adoptar las medidas de prevención necesarias para enfrentar el desplazamiento forzado. Los objetivos del SNAIPD se basaban principalmente en la atención integral a la población desplazada por la violencia en el marco del retorno voluntario o reasentamiento con el objetivo de

reincorporar a la población desplazada a la sociedad colombiana; además se encamina en neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras receptoras, así como la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de los hechos ocurridos por causa del desplazamiento forzado. (Vertice.gov, 2016)

La operación del SNAIPD se establece mediante la designación de un Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada como un órgano consultivo y asesor encargado de la formulación de las políticas, así como un ente delegado de garantizar la asignación presupuestal de los programas, planes y proyectos que las entidades responsables del SNAIPD tienen a su cargo. Para dar respuesta a las necesidades de la población en condición de desplazamiento el consejo opera encabezado por la Presidencia de la Republica, los ministerios, la defensoría del pueblo, el ICBF, el SENA, INCODER, BANCOLDEX, organizaciones de Población desplazada. (Vertice.gov, 2016)

El desarrollo normativo de la política pública de desplazamiento inicia a partir de 1995, no obstante se formaliza con la Ley 387 en 1997 y se visibiliza a partir del 2004 con la participación de la Corte Constitucional en la política pública, pero los esfuerzos no han sido suficientes para garantizar el restablecimiento de derechos de las víctimas.

La Corte Constitucional identificó problemas de coordinación interinstitucional, omisiones de las autoridades competentes en la implementación de leyes y prácticas estatales inconstitucionales, además carecía de medidas legislativas, administrativas y presupuestales para atender a la población desplazada detalladas en la sentencia T-025 de 2004. No obstante es a partir de esta sentencia que se inicia la expedición de documentos CONPES y planes de atención a los desplazados, igualmente es con la elaboración de autos regulatorios en donde se empiezan a incluir a las Organizaciones Nacionales de Población Desplazada (OPD).

SNARIV

Al ser promulgada la Ley 1448 de 2011, se opta por constituir un sistema de atención y reparación tanto individual como colectiva en donde se involucran todo el aparato institucional, ese sistema no es un proceso *sui generis* dado que es muy similar al que funcionó previamente para dar respuesta a las demandas de la población víctima del desplazamiento forzado en el país.

Ahora bien, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) se constituye por el conjunto de entidades públicas tanto gubernamentales como estatales en el territorio nacional y a nivel local, además integra a las organizaciones públicas y privadas encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones que busquen o respondan a la atención y reparación integral de las víctimas

Los objetivos de este son participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas, además de adoptar medidas que faciliten el acceso a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas, así como el

restablecimiento de los derechos contemplados en la ley, formulación de planes, programas y proyectos mediante la asignación, focalización y ejecución de recursos de manera integral, igualmente se apoyan los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil que acompañan y hacen seguimiento al proceso de atención y asistencia, también garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias y funciones de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación y concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.

“La coordinación busca la armonía y coherencia entre las acciones que realicen los diferentes niveles territoriales. La concurrencia implica la colaboración entre distintos niveles territoriales en torno a un objetivo común. La subsidiariedad es el mecanismo que permite a una entidad territorial apelar a los niveles superiores cuando no está en capacidad de ejercer sus funciones de manera independiente. Las instancias territoriales superiores la apoyan temporalmente en el cumplimiento de sus funciones. Supone un reemplazo temporal en el cumplimiento de su función. La Complementariedad refiere a la necesidad de que los niveles territoriales superiores se sumen al esfuerzo de una entidad territorial inferior cuando su capacidad institucional o financiera es insuficiente para brindar una adecuada atención a la Población Desplazada, está orientada a cualificar la respuesta de la entidad territorial. (Pedraza & Restrepo, 2009)

La estructura del SNARIV se establece en el orden nacional y a nivel territorial; en lo nacional se encuentra el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación siendo este el

Comité Ejecutivo que se encarga del diseño de la política pública de Atención y Reparación integral de las Víctimas, además está la Unidad para las Víctimas que tiene como labor la ejecución de la política y además asume la labor de coordinar el sistema y ejerce la secretaría técnica; por su parte en el nivel territorial se encuentran los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), los cuales se encargan principalmente del diseño de las políticas locales de asistencia y reparación integral que deben estar ligadas a la política nacional.

Asimismo, la ley dispone de un organismo de participación en el diseño, la implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital en el cual se determina la participación de las víctimas en otros espacios, estas mesas están constituidas por representantes de las Organizaciones de Víctimas (OV) o por Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas (ODV); cabe aclarar que este es el modelo para el orden departamental, distrital y municipal. En ese sentido, la mesa nacional tiene la función de delegar a dos representantes de las víctimas ante el Comité ejecutivo y los representantes del Comité de Seguimiento y Monitoreo.

El SNARIV se propone como un sistema con una estructura interna definida y basado en la coordinación de entidades que tienen como fin satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto a través de las entidades que intervienen en el proceso de asistencia, atención y reparación integral. Se pone a disposición del SNARIV los Ministerios, organismos de control, entidades del Estado, Banco Agrario e ICETEX entre otros.

A través del decreto 0790 de 2012 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 –SNARIV- y del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. De igual manera, las funciones que tenía a su cargo la Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada serán asumidas por la Mesa de Participación de Víctimas y que para tal fin la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, determinará un proceso de transición que garantice la participación permanente de las víctimas.

Asimismo, se adoptaron espacios de interlocución transitorios en los municipios, departamentos y en el nivel nacional con tres funciones específicas: 1- la discusión del protocolo de participación efectiva; 2- la elección de representantes a las instancias de interlocución a nivel municipal, territorial y nacional; 3- la participación en la elaboración de los planes de acción territorial (PAT). Una vez establecidos los nuevos espacios se respaldaba la inclusión de las víctimas en los espacios a partir de un enfoque diferencial.

Los ciudadanos deberían contar con mecanismos reales que les permitan incidir de manera efectiva sobre los designios es decir sobre el accionar de las instituciones, además se hace necesario el desarrollo institucional permanente con el fin de ajustar los procesos de promoción y fortalecimiento de la participación efectiva de las víctimas en el marco de los espacios concertados y de tal manera evitar la dispersión sectorial en la planeación y elaboración de las políticas públicas.

De la misma manera, en el caso del SNARIV la Ley se convierte en el referente de todos los actores involucrados en el proceso. El imperativo racional desde el enfoque sistémico

corresponde al proceso por medio del cual el ejecutivo y su burocracia se empeñan en la resolución de los problemas. (Aguilar Villanueva, 2003). Sin embargo, el SNARIV concebido como un sistema según la Ley 1448, implica un trabajo conjunto entre los niveles de la política pública que no se han podido aplicar; por lo tanto es conveniente analizar la implementación desde el modelo sistémico el cual está detrás del SNARIV.

Los inconvenientes en el modelo sistémico del SNARIV se encuentran en la fase de implementación dado que la implementación depende del número de niveles, instancias y número de participantes que intervienen en el proceso o que tiene poder de veto sobre cualquiera de las etapas (Aguilar Villanueva, 2003). Este sistema se concibe como un sistema abierto y participativo, no obstante entre más abierto sea un sistema y más abierto sea la calidad de actores con poder de decisión definitiva pone en riesgo el funcionamiento de los múltiples niveles, es decir que se corre el riesgo de deformar las prioridades iniciales.

1.2 PARTICIPACION

Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado

El protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado, está contemplado en la Ley 1448 de 2011, en donde se plantea como un deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento de ley así como de los planes, proyectos y programas que se creen, además de garantizar la disposición de medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en la ley, el acceso a la información, el diseño de espacios de participación adecuados para su intervención en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital.

Ahora bien, la ley a su vez ordena la conformación de Mesas de Participación de Víctimas con el fin de respaldar la participación efectiva de mujeres, niños, adolescentes y adultos mayores víctimas del conflicto. También se garantiza la participación de alcaldes, gobernadores y el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las víctimas. El protocolo de participación efectiva deberá garantizar que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los planes, programas y proyectos de atención y reparación cuenten con las observaciones presentadas por las mesas de participación de víctimas, de tal forma que exista una respuesta institucional al respecto.

Desde el marco normativo las funciones estipuladas de la mesa son:

- 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, en el ámbito de implementación de la Ley 1448 de 2011.
- Participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables.
- 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.

- Propiciar la inclusión de temáticas que busquen garantizar la participación efectiva y los derechos de mujeres, niños, niñas adolescentes, adultos mayores y de las víctimas con discapacidad.
- Las demás funciones que se establezcan en el protocolo de participación efectiva.

La participación efectiva de las víctimas se entiende como un conjunto de garantías materiales, las cuales en sinergia con todas las instituciones permiten el funcionamiento de las mesas de víctimas en todo el país, así como la elaboración, diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, así como el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas junto con sus líderes, por lo tanto se hace necesario diseñar espacios de participación efectiva que tengan impacto a nivel local, departamental y nacional en conjunto con las distintas entidades que conforman el SNARIV con el fin de concretar políticas pertinentes, diferenciales y particulares para la población en condición de víctima; el protocolo tiene relación con los programas de prevención, protección y garantías de no repetición, a los líderes de las organizaciones de víctimas y defensores de los derechos humanos donde la seguridad es la base de las garantías de participación.

El protocolo de participación, se consolidó a través de los aportes y diálogos en el Espacio de Interlocución Transitorio de las Víctimas, las Mesas de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada, organizaciones de víctimas, organizaciones de sociedad civil, órganos de control, entidades internacionales, entes territoriales, entidades que conforman el SNARIV y la Comisión de Seguimiento del Congreso a la Ley 1448.

... “el protocolo de participación de pronto en el nivel departamental se cumple, pero ya en los municipios es muy complicado que ese protocolo se cumpla. Las garantías de participación casi nunca las dan y lo que se hace allí en esas reuniones es casi siempre las peleas de todos los líderes, que prácticamente queda escrito pero no se cumple, entonces es muy complicado”
(Pérez Cerón, 2016)

Además, según María Melania Hoyos miembro de la mesa departamental de Víctimas el protocolo de participación tenía falencias no solo en la articulación con las instituciones para garantizar las ayudas económicas sino con el respeto por la dignidad de los participantes.

...“la incidencia de la mesa fue buena, otra cosa que no tuvimos en el tema de participación fue una lucha muy tremenda para que se aplicara el protocolo de participación y nos dieran las garantías de participación, al principio y al final, como primera mesa lo más duro que nos tocó, y además no se cumplió el protocolo de participación en esas partes porque una cosa es que nos permitan hablar y otra cosa es que le pongan cuidado a lo que estoy diciendo a lo que estoy proponiendo, en eso no nos vemos muy reflejados, es que ahí contemplaba unos incentivos para los integrantes de la mesa cosa que nunca vimos a pesar que hicimos un esfuerzo muy fuerte y nunca vimos esos incentivos de participación” (Hoyos, 2016).

Según el Decreto 4800 de 2011, se crean condiciones para que las víctimas del conflicto interno armado como ciudadanos de manera activa en la recuperación y ejercicio de los

derechos, así como en la reconstrucción del tejido social. No obstante, de acuerdo con las entrevistadas el problema no está en el protocolo y lo que este contempla, el inconveniente radica en la implementación por parte de las instituciones, la corresponsabilidad planteada en la Ley no es real en lo cotidiano, cada una de las instituciones trabaja según sus intereses por lo tanto en ocasiones se presentan contradicciones y desacuerdos entre los actores lo que impide el avance en temas concretos.

Un acercamiento hacia la participación como concepto

La participación es quizás un ámbito poco abordado debido a la ambigüedad que puede representar, en este caso es necesario tomarlo desde diversos ámbitos con el fin de entender: la participación de las víctimas del conflicto armado y si han tenido incidencia o no en las decisiones tomadas a partir de la construcción del PAT.

La “participación entendida como una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes, y que están en la capacidades traducirlas en formas de actuación colectiva con cierta autonomía frente a otros actores y políticos” (Velásquez & González, 2007).

En principio los ciudadanos deberían estar integrados al qué hacer político, sin embargo en Colombia esta participación se basa en el diseño y disposición de mecanismos de participación ciudadana de manera libre e independiente sin necesidad de estar relacionada con grupos o partidos políticos, lo cual no se hace del todo visible en la práctica dado que la

finalidad de la participación es influir en los procesos de toma de decisión al confluir diversos intereses de los actores que participan, lo cual se podría asumir como una serie de compromisos y responsabilidades adquiridas por cada uno de los individuos que participan en donde se cumplen deberes y se respetan derechos. La inclusión del ciudadano frente a la gobernabilidad en el país está subvalorada, por lo tanto su poder decisorio no tiene un valor real para el gobierno.

La participación a su vez está relacionada con la democratización y modernización del aparato estatal entendida como la rearticulación de las relaciones Estado – Sociedad Civil, la apuesta por el fortalecimiento de la sociedad civil está fundamentada en la construcción tanto de la democracia como de ciudadanía, es así entonces como la participación ciudadana es la expresión de los intereses colectivos y difusos en las esferas públicas estatales. La participación aparece como un ámbito nuevo en las políticas públicas inserta como un espacio de intermediación entre el Estado, la sociedad y la esfera económica, en donde hay posibilidades de movilizar recursos como espacios de representación, negociación o interlocución en torno a ellas. (Escobar, 2004).

La participación puede presentarse a través de dos vías: la movilización y la institucionalización. La movilización tiene relación específicamente con la iniciativa de personas y/o grupos encaminados a la defensa de intereses, así como a la formulación de iniciativas o dedicadas a la exigencia de una acción específica de la institucionalidad; la institucionalización, en cambio, está fundada en la creación de canales concretos de intervención ciudadana, los cuales están sometidos a una regulación explícita en donde se

definen los términos de la relación Estado-sociedad, es decir quienes participan, cuando, cómo, alcances de la participación y los productos o resultados que se esperan (Velásquez F. E., 2011).

En ese sentido, se puede hablar de instituciones participativas (Velásquez F. E., 2011) donde la construcción del territorio puede afectar indirectamente al ciudadano; los consejos de política social o los espacios de participación recientemente creados a través de la ley de Víctimas pueden considerarse como ejemplos de instituciones participativas donde se han establecidos mecanismos de participación específicos, bajo unos lineamientos precisos donde la institución se blinda al no permitir la extralimitación de los participantes en la elaboración de políticas públicas, planes, programas y proyectos. Igualmente, hay que considerar que la debilidad de los actores sociales conlleva a que esos canales definidos no tengan mayor alcance, por lo tanto es necesario indagar en los niveles de capital social, liderazgos, carentes volúmenes de información y capacitación, además de dificultades en la articulación de intereses particulares y colectivos, sin mencionar el desconocimiento del derecho a la participación (Velásquez F. E., 2011).

El fenómeno de participación ciudadana es la vía de participación social, así como de ampliación de las condiciones democráticas de cara al ejercicio de los derechos como ciudadanos. La participación de población víctima del conflicto armado en la elaboración de políticas públicas especiales con enfoques diferenciales es reciente en Colombia, por lo que a su vez se constituye como pilar dentro de la reparación de sus derechos individuales. La participación es el eje fundamental en la implementación y desarrollo en los años siguientes de aplicación de la Ley de Víctimas en Colombia, por lo tanto es necesario un giro histórico

respecto a la relación del Estado con la población víctima, dado que el Estado no ha sido garante de los derechos como ciudadanos.

El giro en la relación Estado- Víctimas del conflicto está supeditado al contexto de violencia en el que fue forjada, lo cual hace que la participación de las víctimas sea más complicada en relación al resto de la sociedad civil colombiana, el reto que constituye el proceso de participación es superar desde la tragedia y el dolor para construir desde *el ser víctima* un proyecto ciudadano de reconocimiento de los derechos e incidencia política, social y cultural.

Además, la participación ciudadana en el marco de un plan, programa, proyecto de cambio político tal como la construcción del Plan de Acción Territorial para las víctimas del departamento, implicara un análisis de la participación desde la práctica. La importancia de la participación radica en que es a través de esta donde las demandas de los actores se hacen visibles, lo ideal es llegar a cubrir estas. Igualmente según la Ley 1448 el PAT es una herramienta de planeación estratégica y es avalado al interior de los Comités Municipales de Justicia Transicional tanto a nivel municipal como departamental, cuyo propósito son apropiar la política pública para la atención integral a las víctimas, además de planear y coordinar acciones entre las instituciones, sociedad civil, cooperación internacional, para la definición de acciones y recursos orientados a el goce efectivo de sus derechos y el esclarecimiento de los recursos requeridos para la implementación de este, identificando avances y estancamientos en la política pública.

La participación de las víctimas en políticas de atención, asistencia, reparación y transformación económica, política, social se convierte en una apuesta por la reconciliación

entre el Estado y la población víctima, por lo tanto la participación se concibe como el eje fundamental de aplicación y desarrollo de la legislación de víctimas comprendido en la Ley 1448 y Decretos Ley 4633, lo que implica un profundo cambio en los procesos de participación de toda la sociedad colombiana, los procesos de participación de las víctimas son para recuperar los derechos ciudadanos y ejercer plenamente su ciudadanía política, social, económica y cultural, así que debe estar dirigido a superar la condición de víctima a través de la incidencia y transformación de su entorno (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013).

Las mesas de participación se convierten en espacios de interlocución entre los diversos actores, en la cual se entretajan relaciones de dominación, en donde se establecen dos posibilidades: la del mando o la carencia de este. No obstante debe haber asumirse el conflicto entre sectores sociales que demandan *el mando*; una posición de poder en determinado campo no implica una posición de poder en otro campo, pero un sujeto si puede ocupar diferentes posiciones de sujeto según el llamado social. (Laclau, 1987).

El sujeto político es la identidad a nivel colectivo como producto de la lucha, la lucha es la que produce al sujeto político, la emergencia de las pugnas radica en diferentes factores en cuanto a la apropiación de recursos y la democratización de los medios de producción, campesinos sin tierra, pobres en las urbes, inmigrantes e indocumentados, usuarios de servicios públicos, ambientalistas, -en este caso víctimas del conflicto interno armado colombiano-, son algunos de las posiciones de sujetos que van tomando los individuos bajo una lucha colectiva, bajo una identidad colectiva que los hace apropiarse de un contexto político y demandar respuestas y soluciones.

1.3 Análisis de acciones y actividades de la Mesa Departamental de Víctimas Cauca 2012- 2015.

La política está concebida como la articulación de los actores sociales y se acepta la complejidad que esta implica desde la condición de la lucha política, es donde es compatible con la pluralidad de los sujetos históricos (Giacaglia, 2002) La identidad de los sujetos depende la lucha, no obstante esta identidad puede llegar a carecer de permanencia en la historia, razón por la cual es necesario hacer uso del concepto de hegemonía como aporte fundamental para pensar lo político desde la articulación de los elementos que giran en torno a las luchas de los agentes en configuraciones sociales específicas. La categoría de hegemonía es una herramienta que permite entender la política en términos de la construcción de nuevas y emergentes hegemonías en periodos específicos de la historia por controlar y dominar a los sujetos (Giacaglia, 2002)

Con el fin de analizar y verificar las reuniones de la mesa se muestra la siguiente tabla:

Tabla n°1. Reuniones y temas tratados por la Mesa Departamental de Víctimas 2013-2015

Fecha de la reunión	Temas tratados	Número de miembros de la mesa departamental de Víctimas	Número de miembros de las Organizaciones de víctimas
Julio 15 de 2013	<ul style="list-style-type: none"> -Informe del proceso de inscripción de OV y ODV a cargo de la Defensoría Regional -Instalación de la Mesa Departamental de Víctimas -Elección del coordinador -Elección del Comité Ejecutivo Departamental - Elección de dos delegados al Comité de Justicia Transicional -Elección de delegados a la Mesa Nacional de Víctimas por hechos victimizante y enfoque diferencial 	16	1
25,26,27 de noviembre de 2013	<ul style="list-style-type: none"> -Cronograma de actividades entre la gobernación, las instituciones pertenecientes al SNARIV -Ajustes al PAT -Socialización actividades desarrolladas por el SNARIV -Sesión para la incidencia en la política de víctimas en la asamblea departamental 	9	1
10 de abril de 2014	<p>Tema : Morales</p> <p>Evaluar la participación de la Mesa en el evento del 9 de abril</p>	12	0
11 abril de 2014	-Reglamento Interno de la Mesa Departamental de	Sin Información	Sin Información

	Participación Efectiva de las Víctimas		
6 de Julio de 2014	-Socialización y evaluación de la primera fase del PAPSIVI -Revisión del PAT	12	1
10 de Julio de 2014	-Lectura del Reglamento Interno para ajustes y aprobación. - Ajustes por componentes al PAT	13	1
11 Julio de 2014	Trabajo Mesa Municipal de Santander de Quilichao y Mesa Departamental de Víctimas	13	Sin Información

Construcción propia a partir de la información recolectada y aprobada por los representantes ante la Mesa Departamental de víctimas.

Al realizar un análisis de la información obtenida es importante destacar que hay carencias respecto a la documentación, no obstante es claro que los representantes de la Mesa Departamental de Víctimas en el caso del departamento son 16, según las actas registradas su asistencia no fue constante; igual en el caso de la ODV. Respecto a los logros, se inició el PAPSIVI en los municipios con la articulación de la Secretaría de Salud Departamental y las E.S.E.S, de la misma manera se aprobó el reglamento interno de la mesa de participación, se definieron representantes ante la mesa nacional, se implementó el PAT ajustado a 2015.

Igualmente, respecto a la participación e inclusión en las decisiones, las entrevistadas manifestaron que hubo trabas en el proceso, sin embargo mediante el trabajo continuo lograron incluirse, tal como quedó evidenciado.

... “a nosotros no nos incluyeron, nos tocó incluírnos a la fuerza, no sentimos que fuera ese llamamiento bonito sino que a nosotros nos tocó hacer todo a la

fuerza y hacernos sentir pero todo a la fuerza, lo que pasa es que en el tema de Víctimas creo yo que pasa algo, y es que es el tema más álgido en el país, es el tema más sonado pero es a los que menos se incluye, es que hay víctimas de diferentes niveles y eso sigue pasando, no es justificable que con el tema de Víctimas ganen las Víctimas de nivel alto y las otras se queden ahí como quietas, sin quien las escuche (Pérez Cerón, 2016).

Otra de las representantes manifiesta que el tema de participación respecto a las mesas no deben considerarse como un espacio efectivo, por el contrario creo que son espacios limitantes, en donde se encasillan y se debaten temas de la agenda del gobierno.

“En el tema de participación cuando estuve en la mesa me di cuenta que las mesas no son un espacio de participación efectivo, es la mínima expresión de la representación porque esa mesa te limita, te frena, te encuadra, te cierra, te prohíbe, solamente que el gobierno te necesita para justificar y aprobar lo que a ellos les conviene, no le que le conviene a las víctimas. Las víctimas no somos el centro y si lo somos es el centro de la persecución, de la discriminación, de la consecución de recursos para todos los demás no para las víctimas” (Hoyos, 2016).

En materia de acciones concretas es preciso decir que la participación no solo debe concentrarse en asistencia a las reuniones citadas, la participación debe comprenderse desde espacios más amplios de gestión y alcances obtenidos por las Víctimas mediante los espacios contemplados por la ley y las garantías contenidas en el protocolo de participación, las

Víctimas como representantes de una población afectada por hechos del conflicto necesitan capacitación de las instituciones en materia de comprensión de la ley y las disposiciones de esta, así como organización interna para maximizar sus acciones y no limitarse por los conflicto o discordias internas entre los actores.

Ahora bien, la preocupación en torno a la implementación de los programas sociales surge del reconocimiento de que las políticas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución. La implementación de la política se vuelve un proceso complejo y conflictivo en donde entran en juego intereses y tensiones entre los actores y es prácticamente encontrar un camino que integre las diferencias y configure una toma de decisiones efectiva y coherente.

Finalmente, las políticas públicas deben contener un mínimo de participación de la sociedad civil, dado que las decisiones tomadas por este colectivo y los planes de desarrollo por lo general no garantizan bienestar o redistribución del capital en la sociedad (Veléz Cuartas, 2007). En este tipo de políticas que son de carácter social, dirigidas a una población específica los errores suelen presentarse en el diseño, pero es en la implementación donde se enfrenta a realidades y factores que son relacionados frecuentemente con el difícil acceso de la población beneficiaria en este caso víctimas y la ineficiencia gubernamental.

2. Logros y dificultades en el proceso de formulación del Plan de Acción

Territorial PAT 2012 – 2015.

[...] El énfasis especial se halla en la ciencia de las políticas públicas de la democracia, cuyo fin último es la realización de la dignidad humana en la teoría y en la práctica.

Laswell 1951, 14-15

En este segundo capítulo se establecieron los logros y las dificultades en el proceso de formulación del PAT, para ello se tuvieron en cuenta la óptica de las víctimas y el punto de vista institucional. De esta forma fue posible identificar la percepción de diversos actores para la construcción del documento final del Plan de Acción Territorial Cauca 2012 – 2015, siguiendo el enfoque neoinstitucional que busca dejar atrás el concepto clásico de la institución como centro de los estudios político-administrativos y va más allá “a favor de una perspectiva de interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas” (Roth, 2002,18), para esta investigación como lo es la incidencia de la Mesa Departamental de Víctimas como participación ciudadana, esta no pertenece a una institución pública como tal, pero es organización social de una población en concreto.

En este sentido y dentro del neoinstitucionalismo hubo complejidad en definir y regirse a lo meramente institucional, ya que las instituciones no se agotan en la estructura formal, sino que “se deben incluir en la definición del concepto no solamente las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y tratamiento de la información, sino también las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que sostienen, elaboran y a veces, contradicen estas reglas y rutinas.” (March y Olson, 1984-89)

El 10 de junio de 2011, se sanciona la 1448 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, esta reconoce la existencia del conflicto armado y por lo tanto de las víctimas de este, creando mecanismos de atención y reparación integral como un acercamiento en la búsqueda de la paz. El mismo año y por sanción presidencial se reconocen tres decretos-ley étnicos donde se establecen medidas especiales para los indígenas, afros y gitanos; además de reconocer a las víctimas y sus derechos, la Ley 1448 de 2011 dispuso de un sistema de participación y representación para las víctimas, a través de la creación de mesas de participación como mecanismo de concertación con las víctimas, los planes, programas y proyectos destinados para la atención de los mismos a nivel municipal y distrital, departamental y nacional.

Los PAT se constituyen como el principal insumo para la implementación de los programas y estrategias definidas en los diversos niveles gubernamentales; la ejecución de los PAT permite tanto a las instituciones como a las víctimas del conflicto armado en primera instancia: coordinar acciones de diferentes instituciones de manera armónica, en segundo lugar comprometer recursos fiscales, logísticos e institucionales, finalmente definir los mecanismos de seguimiento que facilitaran la evaluación, rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances y las dificultades de las acciones implementadas.

Este segmento se realizó con base en el método de entrevistas a informantes clave, que consta de una serie de preguntas abiertas formuladas a algunos individuos seleccionados por su conocimiento y experiencia en un tema de interés. Las entrevistas son cualitativas en profundidad y semiestructuradas. Están basadas en guías de entrevista en que se recogen los temas o preguntas (Banco Mundial, 2004). Además para hacer las pregunta se tuvo en cuenta el seguimiento y la evaluación (SyE) de las actividades de desarrollo que permitieron que los

funcionarios públicos, los responsables de programas de desarrollo y a la sociedad civil un medio más adecuado para aprender de la experiencia anterior, mejorar la prestación de los servicios, planificar y asignar los recursos y demostrar los resultados, como corresponde a su obligación de rendir cuentas a las principales partes interesadas. Esto permitió tener un dialogo guiado con diferentes funcionarios públicos y líderes y lideresas de la Mesa de víctimas, otorgando no sólo la entrevista guiada, sino documentación institucional y reservada de las víctimas organizadas.

2.1 Análisis y resultados del PAT elaborado

El análisis de la política pública inicia desde el mismo momento en que se cree si es o no es necesario que el gobierno intervenga en determinado problema, es decir, implica todo el proceso de la política pública, el problema a tratar, las dimensiones, el número de personas a las que afecta, los objetivos, las metas, los logros, medios e instrumentos utilizados, recursos humanos, financieros, organizativos y tecnológicos para desarrollar la política. (Bañón y Carrillo, 1997)

En el Cauca como en el resto del país el proceso de establecer una política pública para las víctimas tardó en llegar, como ya se ha mencionado, fue un reto desde su formulación y un desafío en términos de adecuación institucional; dado que concorde a la ley se plantea no solo una sinergia entre las instituciones, sino que además se creó un nuevo organismo para la Atención, Reparación Integral a las Víctimas UARIV que opera como ente descentralizado a nivel departamental con lineamientos fijos establecidos por la Ley 1448.

En este sentido, es pertinente recordar que el PAT es un documento que se realizó bajo el marco de la ley 1448 de 2011 y los decretos ley que son 4633, 34 y 35 de 2011. Es un documento obligatorio para los entes territoriales; hay Plan de Acción Territorial (PAT) nacional, departamental, municipal y distrital, es la forma como los entes territoriales responden a la política pública de víctimas, es decir, donde están organizados los diferentes derechos de las víctimas.

El Ministerio de Justicia y Derecho propuso para la formulación del PAT basarse en el CONPES 3726 en el cual se encuentran “Lineamientos, Plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas” y el cual enmarca los siguientes componentes: **atención y asistencia, reparación integral, prevención y protección, verdad y justicia; para esto se debe tener en cuenta los cuatro ejes transversales: Registro único de Víctimas – RUV y la Red Nacional de Información- RNI, retornos y reubicaciones; articulaciones nación – territorio y al interior del Gobierno nacional y lineamientos de participación.**

Ante estos lineamientos el objetivo del Plan de Acción Territorial del Cauca 2012 – 2015 “hace referencia a las acciones que desarrollara el departamento para avanzar en la prevención, asistencia, atención y reparación integral de la población víctima.” (PAT Cauca, 2012 – 2015). A continuación se hace mención de cada uno de los componentes según los lineamientos nacionales del CONPES 3726 y en seguida se presentan los componentes, programas, recursos, responsables y beneficiarios estipulados en el PAT Cauca 2012 – 2015. El documento que aquí refiere en las tablas fue entregado por la Secretaria de Gobierno.

Prevención y protección

Este componente da cuenta de la multiplicidad de instrumentos para prevenir las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Estos instrumentos buscan promover el respeto, la protección y la garantía de los DDHH de todas las personas, grupos y comunidades (prevención temprana); evitar daños contra las personas que enfrentan especial situación de amenaza (prevención urgente); tipificar como delitos las violaciones de los DDHH e infracciones al DIH, promover la investigación, juzgamiento y sanción a los responsables, y establecer mecanismos institucionales para evitar su repetición (garantías de no repetición).

En cuanto a prevención urgente, entendida como protección, presenta lineamientos para proteger a las poblaciones vulnerables de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo tales como niños, niñas, adolescentes y mujeres. (UARIV 2012-2015)

Tabla N°2 Prevención y protección

COMPONENTE	NOMBRE DEL PROGRAMA Y/O PROYECTO	DE Y/O	PRESUPUESTO EN MILES DE MILLONES ESTIMADOS PARA LA VIGENCIA 2012-2015	FUENTE DEL RECURSO	RESPONSABLE	PERSONAS A ASISTIR	MUNICIPIOS BENEFICIADOS
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	Movilizándonos por los DDHH y DIH en el Departamento del Cauca 2013-2014.		102.706.000	Recurso propio, cofinanciación nacional.	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	39 municipios.
	Programa Consejo Departamental de Paz		40.000.000	Recurso propio, cofinanciación nacional.	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Programa atención Integral contra minas antipersonales		488.000.000	Recurso propio, cofinanciación nacional, cooperación.	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	Asistencia Humanitaria y Prevención en riesgo de minas en el Norte del Departamento del cauca		21.348.000	Recurso propio.	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	Municipios del norte del departamento.
	Plan Integral de Prevención		23.670.000	Recurso propio.	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	Sistema de Alertas Tempranas SAT		---	---	Ministerio Público	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Programa de formación institucional y ciudadana para la promoción y respeto de los DDHH y DIH		---	---	Secretaría de Gobierno Departamental	genas, Rrom, LGBTI, mujeres población en situación de adultos	10 municipios del departamento del cauca.

	Asistencia técnica y construcción de Planes de Contingencia Municipales	33.000.000	Recurso propio.	Secretaría de Gobierno Departamental, UARIV	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	Estrategia de Promoción de Derechos	---	---	UARIV	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	Caloto, corinto, el tambo, bolívar, cajibío.
	Acompañamiento a mesas de prevención del reclutamiento	25.000.000	Cooperación.	Secretarías de Gobierno Departamental y Municipal de Caldoño y Buenos Aires, Programa de DDHH de USAID.	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	Caldoño y bueno aires.
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	Jornadas al Desarrollo	7.200.000.000	Otros	Ejército Nacional de Colombia, Brigada 29, Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Lucha contra la Trata de Personas	100.950.000	Recurso propio.	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Plan Integral Único de Atención Integral de la Población Desplazada	10.000.000	Recurso propio	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	Programa de formación institucional y ciudadana para la promoción y respeto de los DDHH y DIH	100.000.000	Recurso propio, cofinanciación nacional.	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Prevención y Protección	18.000.000	Recurso propio	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.

PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	Unidad Nacional de Protección	362.293.668	Recurso propio	UNP	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Ruta de acceso	---	---	UNP	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Mujer Rural, Tierra y Territorio	0	---	---	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.

Tabla elaborada por Secretaria de Gobierno, Participación y Gestión Social Cauca 2015

Atención y Asistencia

En el marco de la Ley, la atención tiene como finalidad dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas, que faciliten el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación.

Por su parte, la asistencia a las víctimas se entiende como el conjunto de medidas, programas y recursos a cargo del Estado, que buscan el establecimiento de los derechos de las víctimas que se vieron afectados, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. La ley incluye medias de asistencia como: educación, alimentación, alojamiento temporal, salud identificación, reunificación familiar, generación de ingresos y asistencia funeraria. (UARIV 2012-2015)

Tabla N°3 Atención y Asistencia

COMPONENTE	NOMBRE DEL PROGRAMA Y/O PROYECTO	PRESUPUESTO EN MILES DE MILLONES ESTIMADOS PARA LA VIGENCIA 2012-2015	FUENTE DEL RECURSO	RESPONSABLE	PERSONAS A ASISTIR	MUNICIPIOS BENEFICIADOS
ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Asistencia técnica para la garantía en la ayuda humanitaria por parte de las Entidades Territoriales a la población víctima de hechos diferentes al desplazamiento.	141.548.400	Recurso propio	Sec de Gobierno del Cauca, UARIV, Mesa Dptal de Participación	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Adquisición de ayudas humanitarias para la población desplazada	300.000.000	Recurso propio	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Programa de atención y orientación a las víctimas	71.010.000	Recurso propio	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Atención Humanitaria de Emergencia	6.520.780.000	Otros	UARIV	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Atención Humanitaria de Emergencia	6.308.291.850	Otros	UARIV	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Apoyo a poblaciones especiales	1'527.000.000	Sistema general de participación.	Secretaría de Gobierno Departamental,	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población	42 municipios.

ASISTENCIA Y ATENCIÓN				Secretaría de Salud Departamental	en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin adulto responsable	
	Asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales en aseguramiento al SGSSS	60.000.000	Sistema general de participación	Secretaría de Gobierno Departamental, Secretaría de Salud Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Sistema de atención a poblaciones especiales	180.000.000	Sistema general de participación	Secretaría de Gobierno Departamental, Secretaría de Salud Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Monitoreo y Seguimiento al cumplimiento de los Autos de la Corte Constitucional	110.000.000	Sistema general de participación	Secretaría de Gobierno Departamental, Secretaría de Salud Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Programa de Atención Psicosocial y salud integral a víctimas del conflicto armado	150.000.000	Confinación nacional.	Secretaría de Gobierno Departamental, Secretaría de Salud	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de	42 municipios.
ASISTENCIA Y ATENCIÓN	PAPSIVI			Departamental	discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	
	Programa de seguimiento en la atención en salud con enfoque diferencial de violencia y género en el Departamento del Cauca.	6.429.800	Recursos propios.	Secretaría de Salud Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Acceso de la Población Víctima a los Programas de Formación del SENA	---	---	Departamento del Cauca, SENA	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Acceso y la permanencia la Sistema de Educativo de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos con enfoque diferencial.	101.938.968	Sistema general de participación	Secretaría Departamental de Educación	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Formación en Derechos Humanos, formación Ciudadana y Ley de Víctima	101.938.968	Sistema general de participación	Secretaría Departamental de Educación	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de	42 municipios.

					discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	
ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Formulación de Los Planes Escolares de Gestión del Riesgo en el Marco del Programa de Educación en Emergencias para Establecimientos Educativos de Carácter Oficial de los 41 Municipios No Certificados del Departamento del Cauca.	517.988.224	Empresa privada	Secretaría Departamental de Educación	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Implementación de un modelo de acceso y permanencia en educación técnica, profesional y tecnológica y empleabilidad en el Norte del Cauca	15.545.890.931	Sistema de participación, cofinanciación nacional, cofinanciación departamental	Secretaría Departamental de Educación	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Implementación de una Alianza Público Privada para el acceso con equidad a la educación superior	1.253.577.780	Cofinanciación nacional, cooperación, empresa privada, otros	Secretaría Departamental de Educación	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Fomento al acceso y Permanencia en el	350.000.000		Secretaría Departamental de	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres	42 municipios.
ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Sistema de Educación Superior en el Departamento del Cauca		Cofinanciación nacional.	Educación	cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	
	Fomento a la educación	101.938.968	Sistema de participación.	Secretaría Departamental de Educación	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Unidos Somos Pacífico (Jornadas de Identificación).	120.000.000	Recurso propio.	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Convocatoria Alianzas productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	10.000.000,00	Recurso propio.	Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Fomento Económico	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Convocatoria Oportunidades Rurales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	10.000.000,00	Recurso propio.	Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Fomento Económico	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos	42 municipios.

					mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	
ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Convocatoria Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	10.000.000,00	Recurso propio.	Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Fomento Económico	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Programa departamental de Alianzas Productivas y Comerciales	10.000.000,00	Recurso propio.	Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Fomento Económico	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Programa Acceso a la financiación de proyectos agropecuarios, acuícolas, forestales y Agroindustriales	155.600.000,00	Recurso propio.	Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Fomento Económico	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Desayunos Infantiles con Amor	---		---	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Programa de Alimentación Escolar	---		---	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Asistencia Funeraria	60.000.000	Recurso propio.	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Asistencia a víctimas y testigos de la ley de justicia y paz	0	----	---	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Estrategia Psicojurídica	---		Defensoría del Pueblo, Procuraduría Regional.	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.

ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Asistencia integral	64.800.000	Recurso propio.	Secretaría de Gobierno Departamental	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Modelo de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas MAARIV	691.200.000	Otros	UARIV	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Centro de Atención Regional	118.000.000	Recurso propio.	Gobernación del Cauca	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
ASISTENCIA Y ATENCIÓN	Y Albergues Temporales	25.000.000	Recurso propio.	Gobernación del Cauca	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.

Tabla elaborada por Secretaría de Gobierno, Participación y Gestión Social Cauca 2015

Reparación Integral

La reparación Integral, como derecho de las víctimas, debe garantizarse de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva, atendiendo a los daños provocados por las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. La reparación integral comprende las medidas de satisfacción, restitución, rehabilitación, indemnización y garantías de no repetición. (UARIV 2012-2015)

Tabla N°4 Reparación Integral

COMPONENTE	NOMBRE DEL PROGRAMA Y/O PROYECTO	DEL Y/O	PRESUPUESTO EN MILES DE MILLONES ESTIMADOS PARA LA VIGENCIA 2012-2015	FUENTE DEL RECURSO	RESPONSABLE	PERSONAS A ASISTIR	MUNICIPIOS BENEFICIADOS
	Restitución de tierras				Secretaria de Gobierno	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres	42 municipios.
REPARACIÓN INTEGRAL			----	----	Departamental	cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	
	Fortalecimiento de las competencias técnicas de los CJT del nivel departamental y municipal en materia de restitución de tierras despojadas y/o abandonadas.		176.897.754	Recurso propio.	Unidad de Restitución de Tierras	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
REPARACIÓN INTEGRAL	Socialización de competencias y acuerdos de las instituciones involucradas en la Ruta administrativa de Restitución de Tierras despojadas y/o abandonadas (INCODER, ORIP, IGAC, ICBF, FISCALIA, etc.)		22.800.600	Recurso propio.	Unidad de Restitución de Tierras	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Socialización y difusión de las competencias de la Unidad de Restitución de Tierras, la Ruta Administrativa y los criterios de inclusión de los potenciales reclamantes de tierras en el Departamento		48.235.200	Recurso propio.	Unidad de Restitución de Tierras	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.

	para afrodescendientes e indígenas en materia de restitución de tierras.		Otros	Departamental, Unidad Nacional de Restitución de Tierras	cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	
	Programa de Reparación Colectiva.	442.000.000	Recurso propio, cooperación, otros.	UARIV, SNARIV	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	8 municipios del departamento del Cauca.
REPARACIÓN INTEGRAL	Estrategia de Reconstrucción del Tejido Social "Entrelazando"	122.400.000	Otros.	UARIV	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Indemnizaciones Transformadoras en el Departamento del Cauca	72.261.147.925	Otros	UARIV	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.
	Plan de acompañamiento y protección a las víctimas reclamantes de tierras susceptibles	----		Secretaría de Gobierno Departamental, Unidad Nacional de Restitución de	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos	42 municipios.
	de revictimización por iniciar trámites de restitución de tierras despojadas y/o abandonadas.		---	Tierras	mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	

Tabla elaborada por Secretaría de Gobierno, Participación y Gestión Social Cauca 2015

Verdad

Este componente busca reconocer a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general el derecho a conocer la Verdad acerca de los hechos, los motivos y las circunstancias de su comisión y debe entender en sus dos dimensiones: la jurídica obtenida a través de los procesos judiciales seguidos en contra de los perpetradores de crímenes atroces y la Verdad Histórica o Extrajudicial, procedente de las diversas expresiones de la sociedad civil tales como víctimas, academia, centros de pensamiento, organizaciones de derechos humanos, entre otras, así como de organismos del Estado. (CONPES 3727)

Tabla N°5 Verdad

COMPONENTE	NOMBRE DEL PROGRAMA Y/O PROYECTO	DEL Y/O	PRESUPUESTO EN MILES DE MILLONES ESTIMADOS PARA LA VIGENCIA 2012-2015	FUENTE DEL RECURSO	RESPONSABLE	PERSONAS A ASISTIR	MUNICIPIOS BENEFICIADOS
VERDAD	Conmemoración del día de la víctima.		9.000.000	Recursos propios.	Gobernación del Cauca, UARIV, Mesa Departamental de Participación.	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.

Tabla elaborada por Secretaria de Gobierno, Participación y Gestión Social Cauca 2015

Justicia

Los derechos de las víctimas a la Justicia, se satisface a través del esclarecimiento de las violaciones, la identificación de los responsables y su respectiva sanción. (UARIV 2012-2015). Dentro del Plan Nacional de Víctimas se desarrollan dos líneas de acción para la garantía del derecho a la justicia de las víctimas establecido en la Ley 1448 de 2011: i) la verdad judicial, que se complementa con el componente de verdad arriba explicado, y ii) el acceso a la justicia. Para el desarrollo de la primera línea, se consignan las acciones que se deben realizar para que la verdad judicial, sea conocida por las víctimas y por la sociedad en su conjunto. Para la segunda línea, se tendrá como eje central la atención y apoyo que reciben las víctimas que están vinculadas a un proceso judicial de Justicia y Paz u otro de justicia penal ordinaria, durante y después de éste. (CONPES 3726)

Tabla N°6 Justicia

COMPONENTE	NOMBRE PROGRAMA PROYECTO	DEL Y/O	PRESUPUESTO EN MILES DE MILLONES ESTIMADOS PARA LA VIGENCIA 2012-2015	FUENTE DEL RECURSO	RESPONSABLE	PERSONAS A ASISTIR	MUNICIPIOS BENEFICIADOS
JUSTICIA	Asesoría Jurídica		---	---	Secretaría de Gobierno Departamental, ministerio Publico, Mesa Departamental de Participacion.	Afrocolombianos, indígenas, Rrom, LGBTI, mujeres cabeza de hogar, población en situación de discapacidad, adultos mayores, niños y niñas sin acompañamiento de un adulto.	42 municipios.

Tabla elaborada por Secretaria de Gobierno, Participación y Gestión Social Cauca 2015

Además de estos componentes en la PAT Cauca se encuentran: Fortalecimiento y participación que buscan por medio del plan proporcionar asistencia técnica en el fortalecimiento de la política pública PIU, que beneficia y mejora los servicios a la población en situación de desplazamiento y víctimas. En cuanto a participación debe proporcionar el apoyo logístico a la Mesa de Participación n el cumplimiento al protocolo de participación. (PAT Cauca 2012-2015)

Como es posible observar la Secretaria de Gobierno responde con un documento elaborado bajo los lineamientos nacionales de la política pública de víctimas; los dos últimos componentes, verdad y justicia carecen de una estructura elabora, es decir no se proponen programas en concreto para llegar al objetivo. En los componentes también se nota la ausencia de las medidas, de las rutas e instrumentos que serán utilizados, además que los 4 ejes transversales que menciona el CONPES no se ven reflejados y aparecen como dos componentes aparte. De esta forma, es preciso resaltar, que, a pesar que dichas propuestas existan en un documento elabora “PAT Cauca 2012 – 2015”, los programas no fueron implementados, por lo tanto no existe una evaluación final del PAT.

Sin embargo, durante la fase de entrevistas a informantes clave sobre el PAT se pudo encontrar una marcada brecha entre los funcionarios de las instituciones y las víctimas participantes de la Mesa Departamental del Cauca 2012 – 2015, donde a grandes rasgos se puede plasmar una evaluación final de lo sucedido en el periodo ya mencionado. Por un lado los funcionarios de la gobernación, Unidad de Víctimas y Defensoría del Pueblo mantienen una posición netamente institucional y en todo momento hacen referencia a lo estrictamente formal al PAT.

Lo que se hace desde la secretaria de gobierno en el PAT es destinar todos los programas que hayan en el plan de desarrollo para la atención a víctimas del conflicto armado, esta es la primera etapa; que se incluyan los programas de las diferentes secretarías, incluyendo los programas que hayan de la secretaria de gobierno para la población víctima, pero también hay una serie de programas que no necesariamente están diseñados para la población víctima pero con los cuales se atiende población vulnerable y las Víctimas pueden ser beneficiadas de estos programas y proyectos. En ese momento, (2012 – 2015), si había un programa de asistencia a la población víctimas del conflicto armado en el departamento. Y también teníamos el programa de derechos humanos donde había todo lo que tiene que ver con protección y prevención, cuando se hace prevención se busca garantía de los derechos humanos y se reduzcan las víctimas del conflicto armado. (Secretaría de Gobierno, 2016)

Para ello también se obtuvo una entrevista con el enlace municipal de víctimas de Rosas, Cauca, quien confirma el desconocimiento y la no implementación del PAT Cauca 2012 – 2015.

Lo que sucedió en el caso del PAT departamental de la vigencia pasada, es que la gobernación, en su función de Secretaría Técnica de tales Comités, nunca convocó al Municipio de Rosas a un Comité de justicia transicional ampliado; de tal suerte que no se tuvo la oportunidad de conocer su contenido, ni mucho menos se pudo participar en su elaboración. Lo que sí sabemos, en virtud de las diferentes capacitaciones que teníamos, era que ninguno de los municipios vecinos tuvo esa participación. Por tales motivos, ni siquiera los municipios, teníamos conocimiento del mismo. (Enlace municipal Víctimas 2012 - 2015, Rosas Cauca, 2016)

Por otro lado las víctimas (entre ellas la secretaria interna de la Mesa Departamental 2012 – 2015 Yaneth Pérez) señalan que sí tuvieron participación en la elaboración, pero no tienen conocimiento de documento final.

Nos cansamos de pedirlo y no nos lo dieron, yo lo tengo porque lo conseguí por otro lado, porque como nosotras hacíamos gestiones en varias entidades, decían que nosotras no éramos la mesa completa, lo que pasaba es que el coordinador no podía venir por la lejanía y por diferentes compromisos que tenía y nosotras vivíamos más cerca de Popayán, hacíamos casi todas las vueltas. (Yaneth y Melania, 2016)

También hacen referencia a que la implementación del PAT es muy compleja, ya que no existe una caracterización de las víctimas en el Cauca, a pesar que el PAT 2012 – 2015 e incluso el Plan de Desarrollo Municipal 2012 - 2015 destina recursos para la caracterización, no se realizó, en muchos casos se refieren a esto como que no hubo “voluntad política”.

Con la experiencia anterior la gobernación hacia sus cosas por un lado y la Unidad de Víctimas por otro lado, porque ahí viene a relucirse unos celos políticos de liderazgo y egos, el gobernador por un lado y la Unidad de Víctimas por otro lado, pero las víctimas se re victimizan nuevamente porque estamos en ese juego. (Coordinador Mesa departamental Víctimas 2012 – 2015)

Finalmente para hacer verificación oficial de las convocatorias realizadas por la gobernación a sesión de Comité de Justicia Transicional ampliado se acudió a la instancia debida para pedir copia, como respuesta dieron que el archivo se encontraba en desorden y que del pasado PAT no había copia de nada, por lo tanto solo había copia de lo ocurrido este año. Igualmente le pasó a una de las víctimas entrevistadas de la mesa, quienes pidieron copia del acta de la aprobación del documento final del PAT y nunca se la dieron por la misma respuesta.

2.2 Acercamiento a la percepción víctimas/institución

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, en este apartado se realizó un acercamiento a la percepción de la Mesa Departamental de Víctimas del Cauca y a los entes territoriales (Gobernación del Cauca, Unidad de Víctimas y Defensoría del Pueblo), encargados de la elaboración del PAT. Esto nos permite dar cuenta y confirmar la interrogación central que propone el neoinstitucionalismo “el análisis de las condiciones de producción y de evolución

de estas instituciones y cómo éstas, a su vez, influyen en las dinámicas sociales y permiten así pensar el Estado de interacción” (Muller, Surel, 1998:44). Lo que quiere decir que “las instituciones, y el Estado en general, se encuentran debilitados frente a los ciudadanos y a las organizaciones privadas; evolución que lo obligaría a negociar su autoridad.” (Roth, 2002: 38)

Si bien, el PAT elaborado entre 2012 y 2015 contó con la instalación de la Mesa Departamental de Víctimas y con la participación de estas; no es posible afirmar que el resultado fue el deseado por los que son los principales beneficiarios, en este caso las víctimas; ya que los inconvenientes desde los entes territoriales y la relación que estos conllevan con la Mesa de Víctimas se dio de forma desinteresada e imponente, pues para el periodo aquí estudiado se presentó en dos ocasiones el documento ante el Comité de Justicia Transicional, la primera vez totalmente impuesto por la administración departamental, ante lo cual los líderes presentes de la Mesa en ese Comité de Justicia no lo aprobaron.

Más allá de esto se debe tener en cuenta la forma en que este tipo de documentos son aprobados, así lo expresa lo sucedido y el procedimiento que se lleva dentro de los Comité de Justicia Territorial, uno de los líderes y coordinador de la Mesa de Participación de víctimas.

En el ese espacio de Comité de Justicia Transicional nuestra posición la primera vez fue que no nos habían tenido en cuenta, porque hay una desventaja en ese comité, porque somos dos contra un sinnúmero de funcionarios y ahí lo que vale es por votos. Cuando convocaron a comité de justicia transicional hacíamos

presencia todos los compañeros de la mesa, todos no tienen voz y voto pero la sola presencia dice mucho, eso ayudo a que generara inquietudes en los funcionarios y no se pudo aprobar en el tiempo que ellos estaban planteando, luego llevo un tiempo ese Plan de Acción para aprobarse. Se aprobó cuando consideramos que ahí estaban representados, pero como luego ya vienen los inconvenientes para la implementación. (Coordinador de la Mesa Departamental de Víctimas 2012 – 2015)

Posteriormente a la aprobación del PAT, la Mesa de Víctimas, exigieron a los municipios donde no se cumplió con los lineamientos para la elaboración del PAT se les sancionarán, en ese momento la iniciativa no avanzo debido a los plazos de la administración pasada y actualmente es uno de los temas prioritarios que se aborda en la Mesa de Participación.

Dificultades concretas

La elaboración del primer PAT departamental resalta una serie de dificultades y necesidades urgentes para poder llevar a cabo la implementación, de otra forma será ineficaz cualquier política pública, ya que no se cumple con el debido proceso de formulación para una eficiente implementación. Algunas de las dificultades se basan en los siguientes puntos abordados en esta investigación:

- 1) No existe una caracterización de las víctimas; más allá de saber cuántos son, es necesario saber en qué estado de vulnerabilidad se encuentran, saber cuántas mujeres, hombres, adultos mayores y niños son a los que va dirigida la política pública.

- 2) Debido a la falta de la caracterización, los proyectos y programas no van dirigidos a víctimas, como lo manifiesta la ley 1448 de 2011, la política pública es dirigida a una población especial y específica, en este caso las víctimas del conflicto armado interno; al no existir una caracterización formal de dicha población, la mayoría de los programas son generales y no es posible saber cuántos y quiénes son los beneficiarios.

- 3) Uno de los problemas más recurrentes en la elaboración e implementación de políticas públicas, es estructural, el sistema de contratación de las entidades del Estado genera dificultades e inconvenientes en cualquier momento del proceso, tan sólo hasta fin de año se resuelve entre apuros justificar los recursos asignados a las diferentes políticas y programas, entre esos el PAT departamental.

- 4) La descoordinación de los entes territoriales encargados terminan afectando las propuestas y programas planteados. Un ejemplo de esto es posible observarlo, con el Registro Único de Víctimas, pues las entidades territoriales no coinciden con el número de víctimas que existe, cada entidad maneja diferentes datos ante esto.

- 5) Uno de los mayores problemas para las víctimas, se encuentra en la formación política para los líderes y lideresas de esta población, ya que en el momento de asumir los compromisos frente a sus propias comunidades y ante los funcionarios públicos se agota en las reuniones convocadas por las instituciones, por lo que ven una gran dificultad para mantener un trabajo fuera de los escenarios convocados por los entes territoriales.

- 6) La inconstante socialización de los planes, programas y proyectos que existen a nivel nacional, los cuales no logran tener una injerencia de forma local (municipios o departamentos).

No obstante, la atención y la reparación integral de las víctimas no se reducen a la caracterización de esta población específica, esto no remedia el estado de cosas inconstitucional a la que a diario son sometidas, una de las dificultades más graves fue la no implementación del PAT en el Cauca, por lo tanto, se hace necesario a adopción de estrategias efectivas para lograr superar la debilidad institucional y la falta de coordinación que provocan lentitud en los diversos procesos de elaboración e implementación para el goce efectivo de sus derechos. Además de la asesoría técnica requerida para la participación ciudadana efectiva de las víctimas.

Algunos logros

A pesar de las múltiples dificultades que han existido para obtener algún logro durante la elaboración del PAT en el Cauca, es posible rescatar algunos aspectos positivos que tienen en cuenta, tanto los funcionarios de los entes territoriales como la población víctima. Estos son algunos de los logros expuestos.

- 1) Principalmente, el aprendizaje que se tuvo en la elaboración del PAT, ya que era la primera vez del diseño de la política pública por parte de los entes territoriales y la Mesa Participativa de víctimas, lo que significó un reto para el establecimiento de las metas.

- 2) Las relaciones que se gestaron dentro de la Mesa Participativa de Víctimas, como una de ellas lo mencionó, “lo mejor que me dejó el PAT fue la gente que conocí”, este espacio no sólo pudo tener incidencia políticamente, sino que también es generador de relaciones personales entre participantes de diferentes partes del departamento.
- 3) La incidencia de la mesa fue buena, se conocieron líderes y lideresas y se pudo realizar modificaciones en el primer borrador que se presentó.
- 4) El liderazgo de las víctimas se vuelve un liderazgo político, gracias al diseño de la política pública, se logró realizar documentos que respalden el trabajo de estas, se pudo aprender lo institucional, aprender a dar un discurso mucho más político, donde no sólo se puede hablar de las problemáticas, sino que se debe ser formular, proponer soluciones y establecer metas.

El espacio de la Mesa de Participación ha permitido aprender de manera urgente la organización social de otra parte de la población colombiana, las víctimas, teniendo que adoptar diferentes medidas políticas para la solución efectiva de los problemas internos que pueden existir dentro de este espacio. De esta forma se logró fortalecer la Mesa y construir unidad entre las personas que la conforman y poder generar incidencia en los diferentes escenarios políticos que deben enfrentar. Por eso es pertinente y necesario la cualificación de estos líderes y lideresas.

3. Alcances, lineamientos y limitaciones de la Política Pública de Víctimas a partir de la experiencia del PAT Cauca 2012 – 2015

En este capítulo se analizó los alcances, lineamientos y limitaciones de la de la política pública de víctimas; este análisis se realizó a partir del diseño de la política pública en el Cauca, del PAT Cauca 2012 - 2015 un recorrido y análisis de las de las normas jurídicas elaboradas para el reconocimiento y reparación de las víctimas, hasta la Ley 1448 de 2011, de los documentos gubernamentales que dictan los lineamientos para la implementación de la política pública para las víctimas, su implementación en los Planes de Desarrollo Nacional y de las entrevistas a informantes claves para obtener un acercamiento a los alcances y críticas en general de la Ley.

3.1 Alcances

Los alcances y limitaciones del concepto de política pública se tornan comprensibles cuando se toman como parte de un contexto y acciones públicas concretas. Las políticas públicas se relacionan con el conjunto de instituciones que toman decisiones para resolver problemas y desajustes sociales. Según Muller (2007), las políticas públicas son la forma como se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos.

En esta perspectiva, temas como el sistema y el régimen político, la coherencia ideológica y programática de los partidos políticos, la fortaleza institucional, la gobernabilidad (capacidad del ejecutivo para conducir la política), el poder legislativo (legitimidad y representatividad), el poder judicial (autonomía e independencia) y la sociedad civil (organización y acción colectiva) son temas que comparten la ciencia política y las políticas públicas. En síntesis,

las políticas públicas vinieron a permear la política en todas sus dimensiones y, con ello, a agregarse como tema de estudio de la ciencia política.

Para Cabrero Mendoza (2005), el concepto de acción pública se refiere a la interacción de los ámbitos del Estado y la sociedad; esto es, cómo la puesta en marcha de políticas públicas encuentra respuesta y continuidad en la sociedad civil y las empresas. Van Meter y Van Horn (en Aguilar Villanueva, 1993) expresan que la administración, es el instrumento encargado de cumplir las acciones del ejecutivo, pero que por la ineficiencia burocrática afectan el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas y de las acciones públicas.

Los asuntos de una población específica: *víctimas del conflicto armado* son tratados como parte de un trabajo conjunto o negociación entre las instituciones y los representantes de las Organizaciones de Víctimas y las Organizaciones Defensoras de Víctimas, en donde imperan las relaciones de poder y tensiones entre los actores, por lo tanto se demandan otros entornos no democráticos e incluyentes.

La Ley 1448, al expedirse tenía graves falencias que dificultarían su implementación; la claridad respecto al pago de las indemnizaciones era incierta, así como la carente reglamentación ponen en riesgo la reducción y ajuste de una política a nivel nacional al ámbito departamental, municipal y distrital. Los principales desafíos se sitúan en garantizar la participación real y efectiva de las víctimas en el diseño e implementación de los mecanismos y reglamentación de la Ley, así como los planes, programas y proyectos de acuerdo a los ejes estratégicos y asegurar las garantías de no repetición para el goce efectivo de sus derechos.

El objetivo de la ley como está fundamentado en la construcción de una serie de medidas políticas, sociales, económicas, judiciales, individuales y colectivas, bajo el marco de la Justicia Transicional con el fin de restablecer sus derechos de verdad, justicia y reparación, así como garantías de no repetición. Además en la Ley se plantea a las víctimas como actores fundamentales por lo que se les otorga el derecho a participar en las diferentes fases de la política pública mediante espacios distribuidos en las mesas de participación, en el consejo directivo del Centro de Memoria Histórica, en el consejo directivo de la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Es importante reconocer que es la primera vez en la historia de las políticas públicas en Colombia donde se tienen enfoques diferenciales relacionados con la etnia, el género y enfoque diferencial; no obstante la sociedad colombiana está enmarcada en un contexto conservador que limita y dificulta la integración de estos actores sociales en la construcción, reivindicación y empoderamiento de sus derechos no solo como víctimas del conflicto interno armado sino como miembros activos de una sociedad civil que está reconstruyéndose

En la Ley también se sustenta en un sistema de participación efectiva desde lo local hasta lo nacional en el que las entidades territoriales y nacionales deben estar en la capacidad institucional de dar respuesta a los requerimientos del contexto con el fin de garantizar el funcionamiento efectivo de los espacios no solo de participación sino de construcción donde se encuentre las Víctimas involucradas. Asimismo, las políticas públicas a nivel local o distrital deberán ir articuladas al plan de desarrollo nacional, esa es la razón fundamental para que los mandatarios de turno y sus colaboradores logren implementar y destinar recursos para los planes, programas y proyectos de acuerdo a las disposiciones nacionales con el objetivo

de garantizar que los lineamientos se cumplan, se restablezcan los derechos de las víctimas y se dé el goce de estos.

Los planes de desarrollo son instrumentos cuya función radica en las acciones que se proponen para promover los avances de las instituciones y entidades en el ámbito político, social, económico y cultural, cada mandatario establece los objetivos que pretende desarrollar, recursos técnicos y financieros que ayuden a responder a su contexto. Según el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 2460 de 2015, la formulación y posterior aprobación de los planes de desarrollo las entidades deberán incluir componentes fundamentales para la prevención, protección, atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, priorizando el diagnóstico y caracterización de esta población

Para lograr la incorporación de la política pública de víctimas se establecieron tres alcances desde los cuales se incorpora está en los planes de desarrollo:

- Formulación de planes, programas y proyectos dirigidos a la Prevención y protección, Atención humanitaria inmediata. Auxilio funerario, Construcción, preservación y apropiación de la verdad y la Memoria histórica, Participación, Atención, Asistencia y Reparación Integral, la cual debe ser específica para comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como para el pueblo Gitano o Rrom (Ministerio del Interior, 2013)
- Los componentes de oferta social y económica para las Víctimas debe priorizarse en programas referentes a: Educación, Salud, Agua potable y Saneamiento básica,

Vivienda, Alimentación escolar y generación de ingresos (Ministerio del Interior, 2013)

- Deberán prevalecer programas para la reparación de la población víctima en temas de Restitución de Tierras y territorios, Restitución de vivienda, alivio de pasivos, retorno y reubicación, reparación colectiva y superación de la condición de vulnerabilidad permitiendo la focalización de sujetos, además de conocer el número de personas a atender y sus características para elaborar programas focalizados (Ministerio del Interior, 2013).

Ahora bien, después de reconocer los anteriores alcances es importante reconocer que la política pública nacional debe estar inmersa en el Plan de Desarrollo Nacional para ser implementada durante cuatro años, no obstante se debe prever el grado de vinculación de esta para realizar el proceso de ajustes en el PAT y volver así operativa la política. Es por eso que el Plan de Desarrollo se constituye en un insumo base para el diseño e implementación de los PAT

Los alcances no solo depende de la política pública como tal, hay factores que entran en juego que van desde los actores sociales tanto funcionarios de las entidades del SNARIV como miembros de las ODV y OV hasta los mandatarios de turno de quienes depender garantizar los procesos de participación, los rubros presupuestales y armonizar las relaciones de los actores en conflicto.

3.2 Lineamientos para la política pública departamental de víctimas

Hasta el momento es posible observar el camino de la política pública de víctimas, Ley 1448 de 2011, un poco difuso e inconsistente para el Cauca; durante el 2012 – 2015; esta política termina cayendo en el descuido de los recursos públicos, la burocratización de las iniciativas y en la confirmación de un Estado débil ante las estrategias funcionales y ante lo debidamente legal. Pero cabe recordar que la elaboración del PAT, es el método que vuelve operativa la implementación de la política pública de víctimas, es la forma como se hace injerencia en lo local. Teniendo en cuenta esto, la institucionalidad debe realizar el ejercicio de acondicionar y disponer de las medidas requeridas a nivel nacional, ante lo cual las instituciones y los entes territoriales sufren de lentos procesos de adopción estructural a la inclusión de una nueva política y ante la magnitud de esta.

“Para este propósito, es necesario transformar la estructura institucional que ha sido diseñada para tiempos de guerra y lograr, con la participación activa de todos los sectores de la sociedad, construir una institucionalidad propicia a los objetivos de la paz, aunque es evidente la vigencia del conflicto armado en el país”. (GMH, 2013:397)

Por ello, es pertinente tener en cuenta el contexto tan importante en el que se encontraba el país para el momento de la implementación y de la elaboración del PAT, en el 2013. Hasta ese momento, el acceso a municipios, veredas o corregimientos era limitado y en otros casos restringido por temas que le conciernen a la guerra; en algunas zonas del país más grave que en otras, pero era un factor a tener en cuenta en el momento de desarrollar cualquier actividad en el territorio colombiano. En este caso, era fundamental para que el Estado llegará hasta

los diferentes lugares a realizar la incorporación de la política pública. En una discusión sobre las teorías de análisis de las políticas públicas y si estas logran ser efectivas dice:

“Es natural pensar que la racionalidad consiste en maximizar algo... Desde luego, es tentador suponer como evidente de suyo que las cosas deberían organizarse de tal manera que conduzcan al mayor bien". Este concepto de la racionalidad, lamentablemente, no se aplica de manera directa a la toma de decisiones bajo incertidumbre. (Aguilar, 1992:347)

En este sentido, no se puede ser radical en los juzgamientos de las instituciones y en la implementación de la política pública, ya que en el momento de la toma de decisiones y de la acción se deben tener en cuenta diversos aspectos; tampoco sería preciso señalar que a causa del conflicto armado interno el gobierno colombiano ha resultado ineficaz para garantizar los derechos de las víctimas. Más acorde supondría que los resultados y seguimiento de las políticas públicas en las instituciones requieren de arreglos estructurales, presupuestos y observaciones acordes a la dimensión de la política.

Ahora bien, hasta hace muy poco ese era el panorama colombiano; en la actualidad ha variado, ya que existe un acuerdo de cese bilateral del fuego con uno de los grupos al margen de la ley y la eventual firma de los acuerdos de paz con el mismo cada vez más cerca, esto apunta a un ámbito apto para consolidar la reconstrucción del tejido social, no garantiza las condiciones necesarias para poder reparar a las víctimas, pero si será un acuerdo de suma importancia para el fin del conflicto armado interno.

Sin duda, ese es uno de los objetivos de la ley 1448 de 2011 y su implementación a partir del 2012; fue un logro importante y valiente del gobierno y todos los organismos que participaron

de su elaboración. Pues Colombia es un país que ha sufrido los alcances del conflicto armado interno en sus diferentes modalidades, no sólo de los grupos al margen de la ley sino de gobiernos recientes que negaban tal conflicto; en este sentido ha sido fundamental y un logro poder contar constitucionalmente con los derechos de una población especial y específica como lo son las víctimas, con el fin de reparar y otorgar garantías de no repetición; las cuales serán una forma de aliviar un poco el dolor de un país, que durante tantos años ha estado sumergido en la negación de lo evidente.

Más allá de poder contar con los derechos constitucionales, es la importancia de tener el derecho a conocer la verdad, y no sólo como víctimas sino como sociedad civil y que hace parte de un Estado de derecho y democrático. De aquí que la participación y garantizar ésta, se convierta en parte fundamental de la elaboración e implementación de la Ley de víctimas en un contexto donde el gobierno le apuesta a la terminación del conflicto armado por medio del diálogo.

Entendidos los alcances y la importancia de la política pública de víctimas en la actualidad colombiana, cabe resaltar que gran parte de ésta, se trata del fortalecimiento y de la confianza entre el Estado y la sociedad, características que no han sido nada fácil establecer dentro del marco jurídico colombiano y que ha tenido que pasar por una larga ruta para llegar a lo que hoy es la política pública para las víctimas; en ese sentido a continuación se presentan los antecedentes del marco jurídico, donde se hallan diferentes normas para llegar al estado de la más reciente ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas. A continuación se referencia una línea de tiempo la cual permite observar el camino jurídico para establecer la intervención estatal para las víctimas.

Antecedentes del Marco Jurídico

En primer lugar se tiene el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, en donde se establece el principio de la igualdad material, el cual estipula que el Estado colombiano debe dar un trato preferente a las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, para así alcanzar la igualdad real ante los demás integrantes del territorio patrio. De esta forma, a raíz de la expedición de la Carta Magna de 1991, comienza una etapa jurídica y se expiden una serie de pronunciamientos por parte del Estado en aras de proteger a las personas víctimas del desplazamiento forzado debido al conflicto armado colombiano; es así que se tiene la siguiente línea del tiempo:

- Año 1994, se reconoce la existencia del desplazamiento forzado.
- Año 1995, se elabora el primer programa Nacional de atención integral a la Población desplazada en Colombia.
- Año 1997, se expide la ley 387, por medio de esta Ley se adoptan medidas para la prevención del Desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD. Se adoptan las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, norma que a su vez ha sido desarrollada legislativamente en aspectos como salud, vivienda, generación de ingresos, etc.

- Año 1999, fue constituida La Unidad Técnica Conjunta mediante convenio entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Colombia y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). Su misión es asesorar a las entidades del Sistema Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) en la formulación y evaluación de políticas públicas para la prevención y atención al desplazamiento forzado por la violencia en Colombia.
- Año 2000, se responsabiliza a la RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL (hoy ACCIÓN SOCIAL) de la coordinación del SNAIPD y de promover la creación de los comités. Se expide el Decreto 2569 de 2000 que reglamentó parcialmente la Ley 387 de 1997
- Año 2004, la sentencia T-025 “Estado de Cosas Inconstitucional” de esta manera se convoca al Gobierno Nacional a concretar acciones para superar el estado denunciado. El alto Tribunal constitucional, ordena el ajuste a la Política estatal de atención a la Población desplazada a través del Consejo Nacional de Prevención y Atención a esta Población mediante la implementación de un Plan de Acción que permita superar la situación actual de la Población desplazada.
- Año 2005, se expide la Ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz. Se expide el Decreto 250 de 2005 que adoptó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, dispone que los Comités Territoriales deben operar a través de Mesas de Trabajo Regionales o Comisiones Temáticas (Artículo 2, numeral 6), establece que los Comités Territoriales deben elaborar los Planes Integrales Únicos (PIU). Estos son herramientas para planificar, implementar y hacer

seguimiento a la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado

- Artículo 2º, numeral 6. Se publica el Documento CONPES 3400 de 2005 que identifica las metas y prioriza los recursos para atender a la población desplazada por la violencia.

- Año 2007, se expide la Ley 1169 de 2007 Ley de presupuesto general de la nación para la vigencia 2008, ordena a las entidades de orden Nacional, Departamental, Municipal y Distrital responsables de la atención integral a la población desplazada por la violencia priorizar en la ejecución de sus respectivos presupuestos la atención a esta población. Tal priorización debe tener en cuenta la categoría de la entidad territorial y el número de hogares recibidos y expulsados de acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) en armonía con los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.
- Año 2008, se expide la Ley 1190 del 2008 por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la Promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones. Art. 2º A partir de la vigencia de dicha Ley, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “CNAIPD”, coordina con los Comités Departamentales, Municipales y Distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los Entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.

Diferentes Autos de la Corte Constitucional dictando lineamientos para que el Estado y los Municipios Territoriales salgan del Estado Inconstitucional enmarcado en la Sentencia T-025 de 2004.

- Año 2011, se expide la LEY 1448 de 2011 o LEY DE VÍCTIMAS, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. A partir de este momento se expide una serie de decretos para la implementación y ejecución de la ley.
 - 1) Se expide el Decreto 4800 "Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.
 - 2) Se expide el Decreto 4801 - "Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”.
 - 3) Se expide el Decreto 4802 - "Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.
 - 4) Se expiden Decretos con fuerza de Ley y Reglamentarios de la misma Ley 1448 de 2011:
 - 4.1) Decreto Ley 4633 - "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Indígena”

4.2) Decreto Ley 4634 - "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo ROM o Gitano"

4.3) Decreto Ley 4635 - "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afro colombianas, raizales y palen queras"

4.4) Decreto 4829 - "Por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras"

- Año 2012, se expide el Documento CONPES 3712 DE 2011, Plan nacional para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 propender por la sostenibilidad de la implementación de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a la que tienen derecho las víctimas del Conflicto Armado en toda Colombia que se reconocen en el Artículo 3.
- Se expide el Documento CONPES 3726 DE 2012, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.

En el anterior apartado se puede evidenciar cómo el Estado colombiano ha actuado de forma tardía en el reconocimiento del conflicto armado interno y por lo tanto en la reparación de las víctimas y en las medidas legales que se debían tomar ante tales hechos ocurridos durante más de 60 años y la manera como como la Ley de Víctimas se convierte en un paso histórico para Colombia, teniendo en cuenta lo tarde de la respuesta estatal ante un problema de

semejante magnitud como ha sido el conflicto armado del país. Si bien, este proceso para llegar a una política pública reglamentada de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas ha requerido la transformación y ajuste institucional.

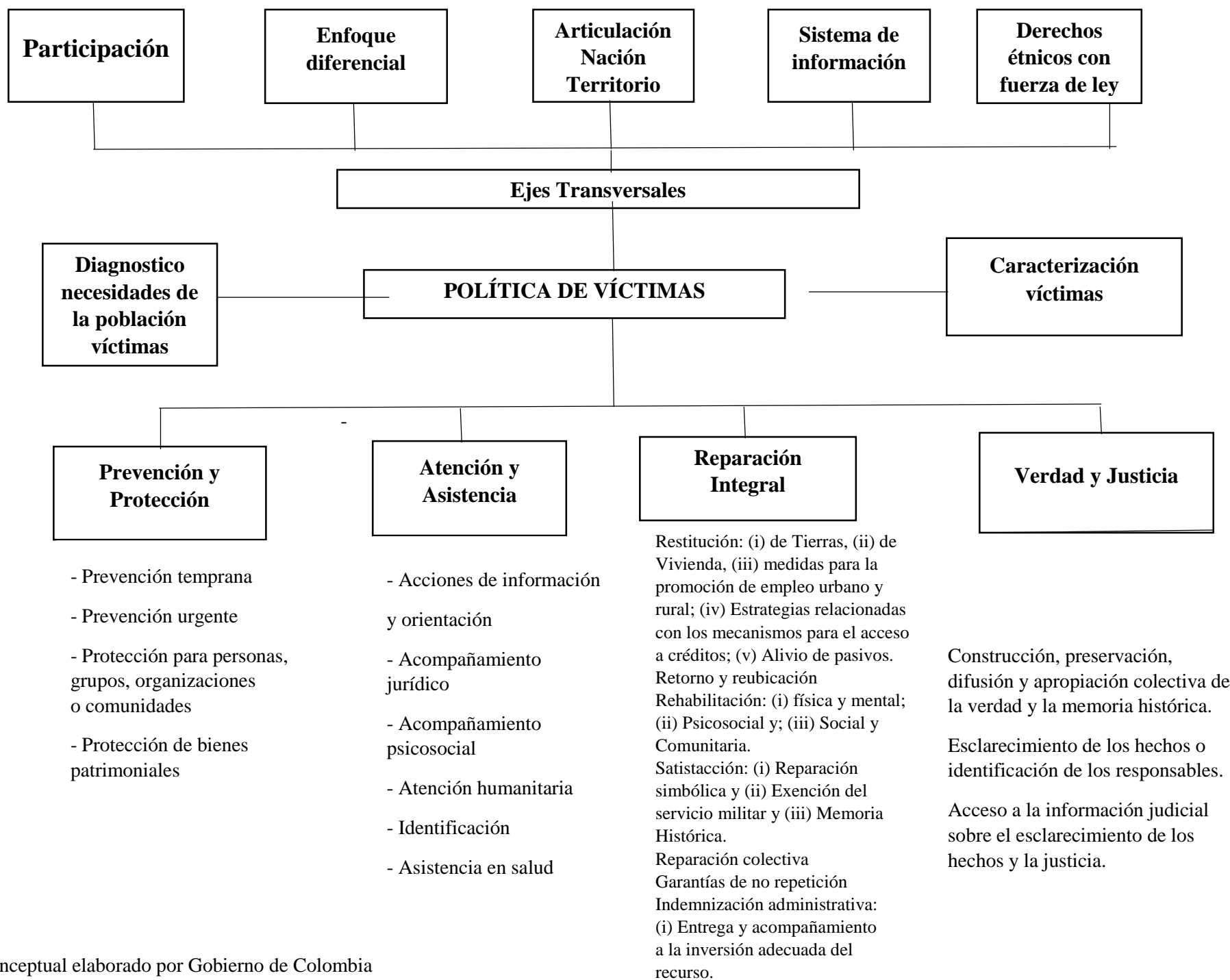
Además del engranaje institucional para el logro de la Ley, también es un logro para todas aquellas víctimas que han tenido el valor de demandar sus derechos y exigir las condiciones para que sean respetados, una lucha que ha sido de años en la cual muchas se han mantenido hasta llegar a este momento donde deben forjar la relación con el Estado, el mismo Estado que durante tanto tiempo los hizo a un lado. Estos últimos cuatro años (2012 – 2015), fueron útiles para activar los mecanismos de articulación que exige la implementación de la Ley y para consolidar e implementar eficazmente lo que deben tener los PAT; pero sin duda aun, la política pública y las administraciones tienen grandes retos que deben alcanzar.

A continuación se presentan los lineamientos requeridos para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras.

En primer lugar la política pública de víctimas de conflicto armado “es una intervención integral del Estado dirigida a los individuos, las familias o las colectividades que se han visto afectados por los diferentes actores del conflicto, en el marco de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, que derivaron principalmente en la ocurrencia de: homicidios, masacres, secuestros, desapariciones forzadas, torturas, delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto, incidentes y accidentes por minas antipersonales (MAP), munición sin explotar (MUSE) y artefacto explosivo improvisado (AEI), amenazas, actos terroristas, combates, enfrentamientos y hostigamientos, reclutamiento y utilización de niños,

niñas y adolescentes, desplazamiento forzado y despojo o abandono forzado de tierras”.
(Orientaciones Estratégicas, 2016:7)

Estos son los hechos victimizantes son lo que caracterizan a la población víctima del conflicto armado interno en Colombia, por lo tanto los que tienen el derecho de participar y ser par del goce efectivo de las estrategias y programas proporcionados por los entes territoriales. A continuación se presentan las acciones enmarcadas en los componentes y las medidas que agrupan.



Estas medidas son parte fundamental para la implementación, departamental, municipal y distrital de la Ley de víctimas; las actividades de las administraciones deben estar organizadas de la siguiente manera:

Actividades generales

- 1) Realizar la caracterización de la Población Víctima del Conflicto en el área urbana y rural del Municipio.
- 2) Coordinar capacitaciones dirigidas a la población víctima.
- 3) Coordinar capacitaciones dirigidas a la administración Municipal sobre la LEY DE VÍCTIMAS, basados en el Enfoque de derechos para la dicha población.
- 4) Coordinar convocatorias al COMITÉ DE JUSTICIA TRANSICIONAL MUNICIPAL y sus respectivas Mesas Temáticas.
- 5) Asesorar y prestar Asistencia Técnica dentro del Proceso de la LEY DE VÍCTIMAS LEY 1448 de 2011.
- 6) Realizar adecuación, ajustes, seguimiento y manejo del programa de Víctimas con Enfoque Diferencial. Recopilar la información solicitada y rendir informe a la plataforma del Ministerio del Interior.

Las actividades en particular deben incluir:

- 1) Implementar el sistema de recopilación y caracterización de la información de la población víctima.
- 2) Crear una herramienta para la caracterización de la población víctima del conflicto armado.

- 3) Realizar los procesos establecidos en la Ley 1448 de 2011 ante la ocurrencia de atentados terroristas.
- 4) Identificar y caracterizar a las víctimas del conflicto armado del departamento, municipio o distrito.
- 5) Identificar a las mujeres víctimas del conflicto armado del departamento, municipio o distrito.
- 6) Identificar a los hombres víctimas del conflicto armado del departamento, municipio o distrito.
- 7) Identificar la dinámica de expulsión de población desplazada.
- 8) Identificar la dinámica de recepción de población desplazada.
- 9) Identificar la existencia de Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas.
- 10) Identificar la existencia de Organizaciones de Víctimas.
- 11) Presentar Informes que se requieran de conformidad con la normatividad vigente.
- 12) Presentar informes de actividades de la ejecución del contrato.
- 13) Convocar y coordinar los concejos de justicia transicional.

El Seguimiento, estabilización y fortalecimiento de la Implementación del Plan de Acción territorial de atención, para la atención a la Población Víctima del Conflicto, establecida en el año 2011, la reparación de Víctimas bajo el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios en el Municipios, departamento o distritos requiere de alianzas entre el sector público, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones de Cooperación

Internacional, para una construcción participativa, incluyente y dinámica, en conjunto con la población Víctima del Conflicto, buscando establecer el enfoque diferencial que se requiere para la construcción de estrategias incluyentes avanzando hacia la inmersión del Plan de Acción territorial como estrategia a 10 años y modificación cada seis meses, estableciendo parámetros para su modificación en cada vigencia fiscal, estableciendo un presupuesto municipal, departamental y nacional con metas y acciones a corto, mediano y largo plazo en la búsqueda final de la recuperación del 100% de la población víctima y logrando salir del Estado de Inconstitucionalidad en que se encuentra la Nación Colombiana declarada por la Corte en la Sentencia T-025 de 2004.

1. Se deberá disponer de la Política Pública ya creada en el Municipio para establecer los sitios donde se localiza la población en situación de desplazamiento.
2. Se deberá disponer de la Voluntad de los Secretarios de Despacho de la Administración Municipal para las reuniones de seguimiento y avance de los procesos del COMITÉ DE JUSTICIA TRANSICIONAL en el Municipio y basados en la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios.
3. Se deberá contar con las diferentes organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales existentes en el Municipio
4. Se deberá contar con la presencia de los líderes y población en situación de Desplazamiento.
5. Se deberá contar con las bases disponibles de Población Víctima a nivel territorial como nacional.

Esta es una propuesta de ruta trazada a partir de los lineamientos establecidos en la ley y en los diferentes documentos que se han generado desde el gobierno y los ministerios con el fin

de proporcionar y plantear rutas estratégicas para la implementación de la Ley, pues a pesar de los años que esta lleva en vigencia, se torna difícil de llevar a cabo el cumplimiento y los requerimientos, por lo cual es pertinente retomar caminos para llegar al cumplimiento eficaz de la política pública de víctimas.

3.3 Limitaciones

Respecto a las limitaciones de la política pública especialmente en el periodo de investigación 2012-2015, se tuvo en cuenta las entrevistas a los Informantes clave así como el PAT Cauca realizado para la mencionada vigencia, asimismo se debe tener claro que el documento no fue de dominio ni conocimiento pleno de la Mesa Departamental constituido como espacio legítimo cuyas funciones están dentro del Marco Jurídico y Legal amparado en la Ley 1448.

En primer lugar se planteó realizar la caracterización de las Víctimas del departamento teniendo en cuenta los diferentes hechos victimizantes, proyecto que está en marcha para la vigencia 2016-2019 dado que no se contó con los recursos necesarios para la vigencia anterior.

Ahora bien, partiendo del neo institucionalismo como enfoque para el análisis de la política pública cabe resaltar que los procesos de reforma o de cambio institucional se deben principalmente a los cambios de las relaciones Estado-Sociedad donde a partir de incentivos económicos y políticos se crean medidas para la formulación e implementación de las políticas públicas, lo cual tendría impacto en los resultados de crecimiento y desarrollo, bajo “el neo institucionalismo las preferencias de los actores permiten predecir su comportamiento, el cual no es afectado por otros actores” (Hernández, 2008).

Igualmente las entidades e instituciones de carácter público formulan e implementan las directrices, políticas que se convierten en procesos de juego entre actores, además definen la agenda, otorgan legitimidad y sancionan. Desde la *Ciencia Política* la perspectiva institucional ligada a la Ley 1448 se debe considerar desde la elección racional de los individuos, así como los incentivos y reglas que permiten diferentes tensiones y mecanismos de comportamiento de los funcionarios hacia las víctimas y viceversa

Las restricciones en la capacidad de decidir, evidenciada en el proceso de investigación llevado a cabo son notorias en cuanto se impone un modelo de racionalidad limitado, se regulan los comportamientos y se restringe el conocimiento de la información en la toma de decisiones y rubros presupuestales destinados para cada proyecto, plan o programa, es evidente que se tejen relaciones de poder por parte de los funcionarios como parte de los alcances de la institución para cooptar el poder.

En ese sentido, es evidente que para hacer operativos los planes, programas, proyectos y construir acciones concretas se debe superar la baja capacidad de respuesta institucional a través de la capacitación a los funcionarios en la Ley y los dictámenes de esta, además del diseño, ejecución e implementación de políticas acorde a las necesidades y contextos de las víctimas, también debe prevalecer la oferta institucional que se ve reducida en términos de presupuesto y afecta la ejecución de los lineamientos

Según lo anterior es posible afirmar que dichas acciones públicas relacionadas con las vulnerabilidad de las víctimas y la superación de esta condición no han sido implementadas de manera correcta por las entidades del SNARIV y la gobernación del Cauca en cuanto no hay claridad sobre los ejes y lineamientos expuestos en el PAT, además deben ser mejorados y articulados con la política nacional para garantizar el

avance en la construcción de una paz y una democracia estable, es evidente la carente preocupación institucional y la ineficiencia burocrática para resolver los problemas públicos que se derivan del conflicto en el departamento.

3.4 Criticas

La articulación es quizás uno de los retos principales de la política dado que se deben articular y coordinar acciones entre aproximadamente 50 instituciones del SNARIV sin contar con los ministerios, ONG's y demás organismos de cooperación internacional. A pesar que la política se basa en los principios de corresponsabilidad, subsidiaridad, es en los gobiernos locales donde esta se ve operacionalizado; además otro de los retos tiene que ver con el impacto fiscal relacionado con los recursos destinados para la reparación administrativa, la reparación para los pueblos indígenas y comunidades negras, las reparaciones colectivas, mecanismos de seguridad para líderes sociales, principalmente para los reclamantes de tierras.

El diseño, la implementación y evaluación de la política pública para víctimas no puede concebirse como un todo, mucho menos como un referente del panorama nacional a cerca de los avances en materia de superación de la condición de vulnerabilidad; a pesar de los lineamientos y ejes estratégicos, la fase de implementación especialmente, tiene retos importantes respecto al contexto, a las necesidades específicas de las víctimas, a la voluntad política del gobierno local y las directrices impartidas a los funcionario.

Se debe reconocer que los espacios de participación funcionan en el marco de un conflicto armado vigente por lo tanto la participación de los actores se ve afectado por las constantes amenazas contra la libertad e integridad, derechos que se defienden y se promulgan no solo en la constitución, estos se retoman en la Ley 1448 o Ley de víctimas

Ahora bien y sin reducir el panorama es evidente que la política carece de reglamentación respecto a la caracterización de la población víctima y los alcances de los planes respecto a la cantidad de beneficiarios por plan, programa o proyecto se ven rezagados al respecto. Es evidente que a nivel departamental la implementación y ejecución de la política pública se vio limitada a la voluntad política del nivel institucional; los costos de la negociación se advirtieron a través del poco consenso que hubo entre los funcionarios y los miembros de la mesa departamental.

En ese sentido y después de analizar la política y su ejecución se reconocen tres problemas estructurales:

- Información incompleta
- Rendición de cuentas (PAT implementado, rubro ejecutado, población beneficiaria. Construcción de indicadores)
- Participación Víctimas- Institución

Al analizar las falencias a nivel departamento es posible inferir que los funcionarios obedecían a la obtención de resultados y posibles sanciones mientras que sus antagonistas (víctimas) estaban en capacidad o no de obedecer las reglas impuestas por lo tanto la parte operativa de la política- el PAT-, estuvo sujeto a cambios y revisiones por parte de los miembros de la mesa quienes no estaban de acuerdo con la intención de quedar relegados a la agenda institucional. Este proceso de ajustes es el resultado del proceso de la maximización de los recursos.

"...Los funcionarios que ignoran a otros agentes sociales adoptan actualmente políticas muy poco realistas. Ostensiblemente, sus propuestas son extremadamente amplias en sus alcances, basándose en numerosas interdependencias que ellos perciben en teoría. Sin embargo, pretenden evitar las dificultades de ajustar estas políticas a las demandas reales de otros agentes sociales. De este modo, no los consultan a fin de establecer si sus supuestos son factibles. Tal grandiosa, aunque poco práctica, formulación de políticas es en verdad un fenómeno muy común, particularmente entre funcionarios responsables de la planificación a largo plazo " (Oszlak, 1980).

Los representantes de las instituciones y delegados de los ministerios para hacer operativa la política a nivel local, no están cumpliendo sus funciones en la medida que se requiere para la reparación de las víctimas, por el contrario como se mencionó anteriormente los funcionarios no realizan un trabajo conjunto con los miembros de la mesa sino que se trató de la legitimación del espacio a través de la asistencia, la priorización de los planes y proyectos debe construirse como producto de la participación de las víctimas para reducir los riesgos de generación de altas expectativas y poco cumplimiento.

A partir de la teoría de sistemas se puede considerar a las Mesas Participación como una organización que tiene facultades decisorias, es decir tomar las organizaciones como entidades propositiva (Harmon & Mayer, 2001.)s. Según lo anterior el interés limitado de las instituciones por alcanzar metas preestablecidas desvía la atención de los derechos individuales, así como la satisfacción de las necesidades inherentes a los participantes, además al fijar metas se suele ignorar el proceso de construcción y diseño citar, de tal manera que las ODV y OV quedan rezagadas en un contexto social y gubernamental más amplio.

El SNARIV, desde la teoría de sistemas desconoce la relación de las víctimas con los agentes institucionales, conjuntamente las organizaciones deben concebirse como conjunto que sobrepone necesidades, propósitos, metas, tanto individuales como colectivas, la actividad de estas organizaciones es comprensible a través de su relación con el ambiente en donde se proporcionan recursos y condiciones para la realización de sus propósitos, propósitos que se ven negados por todo el ámbito burocrático representado en la carente respuesta institucional, la realización de los objetivos de los funcionarios en el desconocimiento de la voz de las Víctimas.

Retomando los postulados de Parsons de los cuatro imperativos funcionales a los que se debe dirigir los sistemas, en este caso el SNARIV respecto a la Mesa Departamental de Víctimas son: adaptación en donde aquellas acciones “que, tomadas en conjunto, forman vínculos y relaciones con el ambiente externo del cual dependen. De este modo, el sistema se asegura como debe hacerlo cualquier sistema social- recursos necesarios del ambiente y los distribuye entre sus subunidades”. (Parsons & Blanco, 1996)

Ahora bien, otro aspecto importante es el logro de metas, el cual está relacionado con la función administrativa que implica la movilización y el aprovechamiento de los recursos, asimismo la integración se asume como la coordinación de las partes del sistema para establecer el control, evitar desviaciones y mantener la estabilidad interna, finalmente se encuentra el mantenimiento de modelos latentes en donde se enfrenta el problema de asegurar la continuidad de acciones de acuerdo a la ley (Parsons & Blanco, 1996).

Finalmente, como es visible el SNARIV como sistema y como garante en la articulación de las instituciones- víctimas no fue suficiente, dado que olvido factores de contexto, de negociación y de integración de las políticas nacionales a las locales, además olvido por

completo y delegó la articulación a los mandatarios de turno, su voluntad política, las de sus funcionarios, las metas e intereses de la administración, dejando a un lado y con pocas garantías de participación a las víctimas que no fueron asumidas como organizaciones con voz, voto, aspiraciones y necesidades que dejó no solo dejó el conflicto sino que aún se enmarcan en este.

Conclusiones

La participación de las víctimas en la construcción de una nueva vida a través de la política e integración en la construcción de planes, programas y proyectos puede verse restringida, estigmatizada, perseguida y subvalorada, incluso hasta el punto de impedir su llegada a los espacios de poder y toma de decisiones, por lo tanto entender y posicionar sus expectativas es uno de los retos que implica la política pública para víctimas del conflicto armado interno colombiano. Esta estigmatización y discriminación se ha visto acentuada en múltiples sitios de participación, representación e incidencia; no obstante a la lucha por la reivindicación de las víctimas como sujetos de derechos han logrado posicionarse como agentes de cambio en los procesos de construcción democrática y defensa de los derechos humanos.

Es necesario reconocer que estos procesos de construcción social de una nueva sociedad más incluyente han progresado, sin embargo se plantean muchos retos si se suma la complejidad del conflicto armado interno colombiano, donde actores armados insurgentes y Estado tienen responsabilidad en la alteración del orden. La Ley 1448 conocida como ley de víctimas, es uno de los avances más prometedores de la historia colombiana encaminado a fortalecer la participación política de las víctimas en los niveles decisorios de las diferentes ramas de poder público del país. Su implementación ha enfrentado grandes obstáculos culturales e institucionales asociados a los estereotipos, así como a los constantes casos de estigmatización, pero especialmente a la invisibilización y poco reconocimiento por parte del resto de la sociedad civil.

En ese sentido, esta ley ha sido utilizada tanto por Organizaciones de Víctimas (OV) como por Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV), para fortalecer la apertura y consolidación de espacios de participación política, contemplados en la ley, además de los

diversos ámbitos institucionales como parte de la sociedad civil, representando avances en la participación y la construcción de una nueva democracia.

La organización social, impone grandes retos también para la parte institucional, uno de esos es la articulación que los entes territoriales deben coordinar y esto a la vez depende de la voluntad política que exista, ya sea en el departamento, municipio o distrito. Esta es una de las percepciones más comunes, no solo de las víctimas, sino también de los funcionarios públicos, de estos últimos en especial, porque su labor y los resultados de esta, depende básicamente de los gobiernos locales.

En consecuencia, el Estado colombiano debe facilitar y proveer los recursos necesarios para priorizar la ley de víctimas nivel departamental, municipal y distrital, para brindar acompañamiento técnico, actualización en los sistemas de información; así mismo se debe garantizar que los entes encargados del control institucional; como la procuraduría y la contraloría, sean eficientes, por ejemplo en el departamento del Cauca no se realizó una rendición de cuentas veras, ya que entre el 2012 – 2015 hubo un PAT el cual nunca se implementó, pero en la Secretaria departamental en el momento de solicitar la evaluación de este PAT, como respuesta dan que no existen archivos porque los funcionarios que están por contrato laboral en el momento que este se les acaba se van con los archivos y no dejan copias; también colaboraron con una evaluación que resulto siendo una falsa evidencia, ya que en el momento de hacer las entrevistas a informantes claves estos aseguraron que el PAT Cauca 2012- 2015 nunca se implementó.

Además es preciso que estos entes de control no sólo valoren lo que se diligencia desde los entes territoriales, sino que se llegue a algún tipo de mecanismo para incluir en ese control la

participación de la Mesa Departamental de víctimas, pues de la forma que se realiza los programas y proyectos sólo están quedando en el papel y no en la acción y en las prácticas implementadas.

Existe una insuficiente financiación para la implementación del PAT por lo tanto no se ha podido avanzar en la implementación de la Ley y así el goce efectivo de sus derechos, además, no se han puesto en marcha una verdadera estrategia para la generación de ingresos y sostenibilidad de las familias víctimas.

Teniendo en cuenta que la política para las víctimas debe ser integral, hasta el momento esta no ha garantizado el acceso a la educación de calidad para las víctimas del conflicto armado en los niveles de primaria bachillerato y de educación superior, así mismo el acceso a salud integral con perspectiva de enfoque diferencial para las víctimas del conflicto tampoco ha sido posible.

Finalmente a nivel departamental no se ha impulsado ni materializado los procesos de recuperación de la memoria histórica de las víctimas del conflicto armado, por lo tanto las garantías de participación no generan confianza en los líderes y lideresas, afectando de esta manera afectando la consolidación e implementación de la política pública.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa., 149
- Aguilar Villanueva, L.F. (2003). La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 177
- Aguilar Villanueva, L. F., Lowi, T. J. A., Linblon, G. T., Dror, C. E., Etzioni, Y., Goodln, A. & Lowi, A. J. T. J. (2003). La hechura de las políticas (No. 351). Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar, P. Políticas de la memoria y memorias de la política. El caso español en perspectiva comparada. Madrid: Alianza, 2008
- Allier, E. Batallas por la memoria. Los usos políticos del pasado reciente en Uruguay: Trilce/UNAM, 2010
- Arias, G. I. Una mirada atrás: Procesos de Paz y dispositivos de negociación en el gobierno colombiano. Serie Working Papers FIP, 4, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2008
- Arditi, B. (1995) Rastreado lo político. Revista de estudios políticos. México.
- Blair, E. La política punitiva del cuerpo: "economía del castigo" o mecánica del sufrimiento en Colombia. Estudios Políticos, 36, Medellín, Universidad de Antioquia, 2010.
- Bonilla, L, (2009). Revisión de la literatura económica reciente sobre las causas de la violencia homicida en Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional, Cartagena, Banco de la República, 114,
- Botero, A. (2002). El papel del intelectual: pasado, presente y futuro inmediato. Medellín: Universidad de San Buenaventura.
- Cabrero, E. (2005). Acción pública y desarrollo local. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castillejo, A. Los archivos del dolor: ensayos sobre la violencia y el recuerdo en la Sudáfrica contemporánea. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009.
- Castillejo, A. Iluminan tanto como oscurecen: de las violencias y las memorias en la Colombia actual. En: Edgar Barrero Cuellar y Julio Roberto J. Salas. (Eds.). Memoria, silencio y acción psicosocial. Reflexiones sobre por qué recordar en Colombia. Bogotá: Ediciones Cátedra Libre/Fundación Manuel Cepeda/Fundación Mundos Posibles, 2010.
- Carabalí, H. M. (3 de octubre de 2016) Participación efectiva de las víctimas en la construcción del PAT (Ángela Peña & Pamela Yusti, Entrevistadoras)

Cataño, G. & Fals Borda O. Sociólogo del compromiso. *Economía Institucional*, 10 (19), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.

Ceballos, M. Comisiones de la Verdad. Guatemala, El Salvador, Sudáfrica. *Perspectivas para Colombia*. Medellín: La Carreta, 2009.

Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3726. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas Bogotá. 2012.

Cubides, F. Reseña del libro *Colombia, Violencia y Democracia*. *Revista de la Universidad Nacional*, 1987.

Comisión de Estudios sobre la Violencia, *Colombia: violencia y democracia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Colombia). Grupo de Memoria Histórica (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá Centro Nacional de Memoria histórica: DPS

Congreso de la República. (10 de febrero de 2016). Secretaría del Senado. Obtenido de www.secretariassenado.gov.co

Dix, R. *Colombia: the Political Dimensions of Change*. New Haven Yale University Press 1967

Deas, M. & Llorente, M. V. (Eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Uniandes, Norma, 1999

Escobar, A. Participación ciudadana y políticas públicas: una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 2004, (8), 97-108

Giaccaglia, M. (2002). Hegemonía, concepto para entender la política. *Tópicos*, 150-159

Gaitán Daza, F., *Multicausalidad, impunidad y violencia: una visión alternativa*. *Revista de Economía Institucional*, 5, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.

Gobernación de Cundinamarca, Secretaría de Planeación Departamental. *Guía metodológica para la definición de políticas públicas en el departamento de Cundinamarca*. Gobernación de Cundinamarca. Bogotá, 2005

Gobernación del Cauca, Secretaría de Gobierno Departamental. *Plan de Acción Territorial Cauca 2012- 2015*. Gobernación del Cauca. Popayán.

Guzmán, G. et al, *La Violencia en Colombia*, Carlos Valencia Editores, Bogotá 1980.

- Harmon, M., & Mayer, R. (2001.). Teoría de la organización para la administración pública. . México: Fondo de Cultura Económica
- Hayner, P. Verdades innombrables. México: Fondo de Cultura Económica, 2008..
- Hernández, J. G. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. Ciencia Administrativa (1), 47-58.
- Hoyos, M. M. (22 de octubre de 2016) Participación efectiva de las víctimas en la construcción del PAT (Ángela Peña & Pamela Yusti, Entrevistadoras)
- Jaramillo, J. & Delgado, M. (2011). Entre "deber de memoria" y "razones de olvido". ¿Es posible un equilibrio reflexivo de ambos en la justicia transicional colombiana? Revista Análisis Político, 71, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Laclau, E. (1987). Los nuevos movimientos sociales y la pluralidad de lo social. Revista Foro N°4, 3-11
- Lee, V. Dance of millions: Military Rule and the Social Revolution in Colombia, Pittsburgh 1959.
- Ley 1448 de 2011. Diario Oficial de la Republica de Colombia. Bogotá. 10 de junio de 2011.
- Losada, R. & Casas, A.. (2008)Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 64
- Martz, J. Colombia: un estudio de política contemporánea. Print Book, Bogotá: Venecia 1969
- Ministerio del Interior. (2013). Orientaciones para la formulación del Plan de Acción Territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Bogotá: Ministerio del Interior.
- Muller, P. (2007). Prefacio. En: Jorge Iván Cuervo et al. Ensayos sobre políticas públicas (pp. 11-13). Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia
- Ortegón, E. (2008) Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Bogotá: Organización del convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Oquist, P, Violencia, conflicto y política en Colombia. Instituto de Estudios Colombianos, 1978.
- Oszlak, O. E. (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios Cedes. Vol (3), n° 2.
- Palacios, M. Estado y clases sociales. Bogotá: Procultura, 1986.

- Palacios, M. Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994. Bogotá: Norma, 2001
- Palacios, M. Violencia pública en Colombia 1958-2010. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2012.
- Parsons, T., & Blanco, J. J. (1996). El sistema social. Madrid: Revista de Occidente.
- Parsons, W. (2013). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO Mexico.
- Pedraza López, B., & Botero, D. R. (2009). Las entidades territoriales en la realización de derechos de la población desplazada, limitaciones y posibilidades frente al estado de cosas inconstitucional. Colombia, Antropos, CODHES
- Pérez Cerón Y. X. (3 de octubre de 2016) Participación efectiva de las víctimas en la construcción del PAT (Ángela Peña & Pamela Yusti, Entrevistadoras)
- Pizarro, Leongómez, E. Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia. Editorial Norma, Bogotá 2004
- Pécaut, D. La contribución del Iepri a los estudios sobre la violencia en Colombia. Análisis Político, 34, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1998
- Rabotnikof, N. En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2005.
- Roth, A.N (2002) Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá D.C: Ediciones Aurora
- Roth A.N (2008) Perspectivas teóricas para el análisis: ¿de la razón científica al arte retórico? Bogotá: Estudios políticos, 67-91
- Sánchez, G. Intelectuales, poder y cultura nacional. Análisis Político, 34, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1998.
- Silva, R. Guerras, memoria e historia. En: Renán Silva (Ed.). A la sombra de Clío. Medellín: La Carreta, 2007
- Subirats, J., Schilichter, T & Menéndez J. (2006). La participación pública en la planificación y gestión forestal en Argentina. Chile: International Union of Forest Research Organizations.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2013) Del olvido a la incidencia. La participación efectiva de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Bogotá: Subdirección de participación. Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2016) Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo. Bogotá: Subdirección de participación. Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Velásquez, F. (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. Política & Sociedad

Velásquez, F, & González, E. (2007). La construcción de la ciudadanía activa, experiencias y propuestas de participación en una Bogotá sin indiferencia. Bogotá:Mimeo

Vélez, G. (2007) Redes de políticas públicas: una mirada estructural a la toma de decisiones. Bogotá: Cuervo, J.I. Ensayos sobre políticas públicas

Vertice.gov.(30 de abril de 2016).Vertice.gov. Obtenido de www.vertice.gov.co/index.php?option=com_content&task=section&id=103