

Análisis de política pública centrado en actores: violencia por conflicto armado y construcción de paz en el Cauca (2012-2014)

Analysis of Public Policy Centered around Actors: Armed Conflict Violence and Peace Construction in the Cauca (2012-2014)

Paula Andrea Tose Vergara*

Nicolás Ortiz Ruiz**

Recibido: 20 de agosto de 2018

Aceptado: 18 de junio de 2019

RESUMEN

El presente artículo busca contribuir a la comprensión de los procesos de toma de decisiones en la gestión de las políticas públicas sobre atención a víctimas de violencia por conflicto armado y construcción de paz en el Cauca (Colombia). Corresponde a un estudio de caso cualitativo (por lo que podrían no generalizarse los hallazgos) en el cual se recolectó información de dos escenarios mediante observación, entrevistas individuales y revisión documental. Estos escenarios se vieron influenciados por el entorno, permitieron el desarrollo de confianza que se constituyeron en medios de aprendizaje, interacción, relacionamiento, intercambio y gobernanza. No obstante, persisten liderazgos hegemónicos fuertes, predomina la lógica centro-periferia y el saber normativo supera otros saberes. Se requieren sinergias y apoyo de las investigaciones para fortalecer la gestión pública local.

Palabras clave: políticas públicas; conflicto armado; toma de decisiones.

ABSTRACT

This article aims to contribute to the understanding of the decision-making processes in the management of public policies regarding assistance to victims of violence due to armed conflict and peace construction in Cauca (Colombia). It corresponds to a qualitative case study (the findings might not allow for generalization) in which information was gathered from two scenarios through observation, individual interviews and documentary review. The scenarios were influenced by the environment, facilitated the development of trust, were constituted in environments of learning, interaction, relationship exchange and governance. Nevertheless, strong hegemonic leadership persists, center-periphery logic remains predominant, and normative knowledge surpasses other knowledge. Synergies and research support are required to strengthen local public management.

Keywords: public policies; armed conflict; decision making.

* Universidad del Cauca. Correo electrónico: <paulatosev@gmail.com>.

** Universidad del Valle. Correo electrónico: <nico6435@yahoo.es>.

Introducción

A partir de 1990 en América Latina se produjo con mayor intensidad una transformación en las dinámicas de gestión de las políticas públicas. La función de los Estados nacionales como conductores —casi exclusivos de las políticas— fue interpelada desde afuera de las fronteras debido a los procesos de globalización económica y política, e internamente en razón de la descentralización. Esto trajo consigo nuevas voces antes silenciadas por la supremacía de los agentes políticos tradicionales y los poderes centralizados del aparato estatal (Monroy, 2008), lo que amplió los escenarios, actores, temas y por tanto, las fuerzas en disputa/cooperación; además agregó mayores niveles de complejidad a los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas.

Estos cambios tuvieron lugar bajo el auge de las reformas neoliberales, las cuales impulsaban una reducción cuantitativa del tamaño del Estado y la transformación de su papel como ejecutor, hacia la regulación, mediación y construcción de consensos en las políticas públicas (Prats, 2014). En ese contexto, múltiples representantes de la sociedad civil (organizaciones civiles, sociales, fundaciones) irrumpieron (Gómez, 2014) junto con otras formas de asociación con fines de lucro para cumplir diversas funciones —otroza responsabilidad del Estado— y así ocupar lugares preponderantes en la gestión de las políticas públicas tanto regional como nacionalmente.

Aparece entonces una renovada arquitectura institucional compuesta por una multiplicidad de mecanismos, escenarios formales y no formales de concertación, gestión asociada, trabajo conjunto para la fabricación colectiva de las políticas públicas (Roth y Molina, 2008), dando origen a nuevos estilos de gestión que procuraban mayor interlocución entre Estado y actores públicos no estatales (Bresser y Cunill, 1998). Así, se instituye una modalidad de gestionar políticas públicas que se ha incrementado desde los niveles territoriales y que no necesariamente guardan coherencia o unidad con las políticas nacionales, con las que mantiene en muchos casos sólo alineaciones jurídico-normativas que evidencian rupturas entre lo formulado y lo implementado, lo que se denomina “brecha de implementación” (Roth, 2002).

Múltiples experiencias de interacción y coordinación entre actores o de gobernanza fueron desarrolladas en diversos temas y con diferentes resultados. Lo interesante, en términos académicos y de cultura política,¹ es la configuración de nuevos arreglos institucionales que requieren ser evaluados y analizados con el propósito de comprender (más allá del carácter normativo que establecen los marcos jurídicos y axiológicos) la correlación de fuerzas

¹ Según Dagnino, Olvera y Panfichi (2006, p. 114) “La cultura política es construcción social peculiar de aquello que cuenta como político en toda sociedad, es el ámbito de las prácticas y las instituciones conformadas a partir de la totalidad de la realidad social y que históricamente llegan a ser consideradas como apropiadamente políticas”.

de los participantes y sus relaciones con el contexto político/institucional, cultural y social en el que se mueve el juego político de las políticas públicas.

En este escenario de transformación político-institucional para la gestión de políticas públicas, la problemática del conflicto armado que azota a Colombia desde mediados del siglo xx, se ha posicionado en la agenda política por la presión de diferentes actores o grupos, tanto en el ámbito nacional como internacional, a través del uso de recursos políticos y jurídicos. En este sentido, existe un amplio marco internacional que reglamenta la humanización de la guerra (protección a bienes y personas afectadas por el conflicto), y que Colombia ha acogido en el marco de los convenios, tratados, protocolos y declaraciones en la materia. Así mismo, internamente se han generado reformas constitucionales y diversos instrumentos técnico-jurídicos aplicables a nivel nacional, regional y municipal para formular políticas públicas que hagan frente a los efectos del conflicto armado.

Este análisis cobra relevancia por situar su atención en el Cauca, uno de los departamentos más afectados por el conflicto armado interno que ha vivido el país. Este departamento, eminentemente rural, se caracteriza por una importante diversidad étnica y cultural (62 % de la población se reconoce como indígena y afrocolombiano); dicha heterogeneidad, sumada a la presencia de grupos armados (que disputan el control del territorio para el desarrollo de economías ilegales) y de élites políticas y económicas que controlan la tierra productiva,² ha dado origen a variados conflictos, en especial relacionados con la concentración, uso y modo de explotación de las tierras, la pobreza, la violencia y el estancamiento económico (Gamarra, 2007). Tal situación se remonta a la época de la Colonia y ha producido intensos fenómenos de recomposición de las economías campesinas e indígenas (Otero, 2006).

Como agravante, su ubicación geográfica lo ha convertido en un corredor estratégico de movilidad de armas, envío de drogas ilícitas, comercio de armamento y contrabando (Martínez, 2009). Además, su extensa superficie montañosa dificulta el acceso de la fuerza pública al sector, lo que ha permitido la presencia guerrillera y de narcotráfico (Núñez, 2008) y con ello, la compra masiva de tierras para la siembra ilícita de coca y amapola (Hernández, 2006). Al respecto un entrevistado comenta:

Vea, el Cauca es una zona estratégica, desde ahí te comunicas con el mundo, entra y sale mercancía, armas, heridos. Uno allá tiene campamentos donde vive relativamente tranquilo, la gente te avisa que va el Ejército y como se demoran 15 días alcanzas a moverte. Además, el camino está lleno de explosivos y bombas, si intenta pasar, se muere (I25, 2014) [Ex militante de un grupo al margen de la ley]

² El Cauca, como buena parte de los demás departamentos del país, históricamente se ha caracterizado por una inequitativa e injusta distribución de la propiedad rural, como lo evidencia el hecho de que en el Índice de Gini, la mayoría de los municipios caucanos ha cambiado del 0.80 en la década de los setenta a un poco más del 0.90 en la actualidad.

En este contexto, surge pues la necesidad de desarrollar análisis de políticas sobre el conflicto que vienen desarrollándose entrado el siglo XXI, en contextos específicos, en este caso el departamento del Cauca, históricamente afectado por el conflicto. A partir de un estudio de caso, busca adentrarse en las tramas de los procesos de toma de decisiones, tomando en consideración el contexto, las relaciones entre los participantes, los modos en los que interactúan entre sí y los resultados obtenidos. Así entonces, este estudio pretende contribuir en la comprensión de la complejidad de la gestión de las políticas públicas, centrándose en la operación de espacios locales de gobernanza donde confluyen actores de naturaleza diversa.

Metodología

Se realizó una investigación cualitativa, que utilizó como método el estudio de caso interpretativo para comprender desde la perspectiva de los actores, las dinámicas de toma de decisiones. Se identificaron siete espacios donde convergieron diferentes participantes para tomar decisiones relacionadas con problemáticas en torno al conflicto armado y la construcción de paz en el departamento de Cauca-Colombia; sin embargo, se analizan en detalle y en particular dos de ellos: la Mesa Psicosocial y el Comité de Justicia Transicional Departamental. La elección de estos espacios obedeció al campo de acción departamental (alcance del estudio), la agrupación de diversos actores y la trayectoria de trabajo al inicio del estudio.

La información se recolectó mediante entrevistas a profundidad, revisión documental, observación no participante y se llevó un diario de campo. Se diseñó una guía de preguntas, una ficha resumen y una guía de observación que fueron aplicados en los encuentros con los participantes para conocer las perspectivas y opiniones desde el rol que desempeñaban en la operación de los espacios analizados. Una vez conocidos lugares y horarios de reunión, se asistió a la gran mayoría de reuniones de la Mesa Psicosocial (punto de partida de la investigación) y algunos subcomités de Justicia Transicional. Así se logró contactar a los participantes, inicialmente de manera informal y posteriormente, a través de convocatoria por correo electrónico.

Los entrevistados fueron captados mediante muestreo por conveniencia y avalancha/bola de nieve, ya que, al entrevistar a una persona, ésta recomendaba a otro individuo, por considerar importante su participación en la investigación. Fueron entrevistados representantes de organizaciones estatales, no gubernamentales, de víctimas y sociedad civil organizada, quienes participaron de manera voluntaria firmando un consentimiento informado.

A cada participante se le asignó un código de letra y dos dígitos para asegurar la confidencialidad de la información y así poder señalar los relatos textuales. Las entrevistas fueron transcritas y procesadas con el *software* Ethnograph v6; se realizó un análisis de contenido, donde se buscó interpretar el significado de las ideas, palabras y frases expresadas

(“fenómenos registrados en bruto”), para transformarlos en textos y construir un cuerpo de conocimientos. Aunque los resultados de este estudio podrán ser comparados, no podrán ser generalizados a otros contextos dada la influencia de los elementos culturales, políticos, sociales, económicos, propios del área de estudio.

Como puerta de partida del proceso de recolección de la información, se definió un conjunto de categorías provisionales, de acuerdo con el marco teórico propuesto por Fritz Scharpf (1997 en Zurbriggen, 2006), del cual también se definieron los objetivos de la investigación así como el marco teórico que se resume en el apartado siguiente. Durante la fase de procesamiento y análisis de la información se reorganizaron y crearon nuevas categorías para describir y analizar de forma más completa el fenómeno de interés. Las categorías fueron: actores, instituciones, interacción y resultados de política, cada una con sus respectivas subcategorías.

Marco teórico

Los análisis de políticas públicas han sido abordados a través de enfoques que privilegian los actores o la acción, así como las instituciones³ o estructuras. Desde la teoría racionalista se concibe que los actores definen las reglas y resultados de política de manera racional, mientras que en la teoría culturalista se considera que estos están condicionados a satisfacer reglas preexistentes, lo que limita las decisiones al cumplimiento de tales reglas (Zurbriggen, 2006).

Como postura intermedia (referencia para el presente análisis), Fritz Scharpf propuso el enfoque del institucionalismo centrado en actores para comprender los procesos de gestión de las políticas públicas. Bajo este marco se integra el concepto de actor-relación-institución al reconocer una relativa autonomía e interacción de los actores así como la existencia de reglas formales e informales que influyen sobre los marcos de acción en los procesos de toma de decisiones.

Desde esta perspectiva se definieron las políticas públicas como procesos políticos de toma de decisiones, mediados por la interacción y comunicación entre actores —con diferentes recursos de poder— que buscan modificar, solucionar o prevenir una situación definida como problemática o insatisfactoria. Con la participación del Estado, actores públicos y privados y, bajo marcos institucionales determinados históricamente, los procesos de toma de decisión comportan dinámicas de conflicto, acuerdos y negociaciones sobre intereses, interpretaciones y modos de intervención de las decisiones.

³ Una institución no es un edificio ni un grupo de personas, es un sistema de normas y comportamientos, son procesos estructurados mediante los cuales, las personas llevan a cabo sus actividades. Las instituciones son mecanismos de índole social y cooperativa, que procuran ordenar y normalizar el comportamiento de un grupo de individuos, trascienden las voluntades individuales, se consideran un bien social o normal para ese grupo (Normas de convivencia, s/f).

Ahora bien, las decisiones son entendidas como resultado de procesos políticos de interacción (por imposición, persuasión o negociación) mediados por intereses. No corresponden a procedimientos técnicos establecidos *ex ante* que puedan seguirse, más bien son casos únicos y ocurren de manera contingente, están condicionados por dinámicas institucionales e inercias organizacionales. La toma de decisiones no es sólo el análisis técnico de los problemas sino también de las interacciones que se producen entre distintos actores con intereses distintos frente a un problema (Subiza, 2016).

A partir del enfoque de Scharpf (1997 en Zurbriggen, 2006), se definieron las categorías que iluminan el presente análisis: *actores, modos de interacción, arreglos institucionales y resultados de políticas* (Zurbriggen, 2006). Los *actores* hacen referencia a sujetos individuales y colectivos con identidad propia, dotados de recursos o atributos (financieros, físicos, redes de contactos, conocimientos) con intereses, preferencias y estrategias de acción variables. Dentro de este estudio, se incluyeron organizaciones tanto de la sociedad civil como no gubernamentales, de cooperación internacional, del gobierno municipal, departamental y nacional.

Dichos actores mencionados se relacionan mediante *modos de interacción* (conflictos, intercambio de ideas/ recursos y negociaciones) de posibles soluciones a los problemas públicos. Los espacios de interacción analizados son, como se dijo antes, Comité de Justicia Transicional departamental y Mesa de Atención Psicosocial (Zurbriggen, 2006).

Los marcos o *arreglos institucionales* entre tanto, se refieren a reglas formales (leyes, normas, programas de gobierno) e informales (costumbres, convenciones sociales) que orientan el comportamiento, las visiones y sirven de referencia para la acción y toma de decisiones. Aunque las reglas son producto del contexto histórico externo de los espacios, también pueden producirse en las dinámicas de interacción y ser modificadas por éstas (Zurbriggen, 2006).

Finalmente, los *resultados de políticas* son un conjunto de decisiones producidas en los espacios analizados en torno a las problemáticas tratadas. Son efectos y productos que se objetivan en orientaciones de política, programas, proyectos, bienes, servicios y beneficios concretos dirigidos a las poblaciones afectadas o involucradas. También se reconocen las “inacciones” y las omisiones, ya que no hacer algo, es producto de una intención explícita o no. (Zurbriggen, 2006)

Resultados

Se identificaron diferentes tipos de espacios para la gestión de políticas y programas orientados a enfrentar los efectos del conflicto armado en el departamento del Cauca. Un grupo de ellos, corresponde a espacios formalizados por el ordenamiento jurídico de carácter obligatorio (Comité de Justicia transicional, Mesa de Víctimas, Comité de acción contra Minas

Antipersona). Otro, agrupa espacios impulsados por la sociedad civil organizada, algunos incluso con participación de actores del Estado (Espacio Regional de Paz/Mesa de Impulso al Postconflicto, Mesa de Atención Psicosocial). Un último grupo estaría integrado exclusivamente por las Agencias de Naciones Unidas (Sala Humanitaria Local).

A continuación, se describen los principales hallazgos con respecto a las categorías de análisis propuestas de acuerdo con el marco teórico, para la Mesa de Atención Psicosocial y el Comité de Justicia transicional.

Actores, orígenes y trayectoria

Creación

Ambos espacios aparecieron como consecuencia del entorno de conflicto armado interno. El Comité de Justicia transicional se constituyó en 2012, en cumplimiento de lo definido en la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas). Su implementación estuvo a cargo de la Secretaría de Gobierno departamental, orientada por los Decretos 047 de 2012 y 0392 de 2015 que establecieron las disposiciones para su funcionamiento. De acuerdo con la Ley de Víctimas, el Comité es el encargado de elaborar planes de acción, coordinar operaciones, articular oferta institucional, materializar la política, planes y programas a fin de garantizar atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Es la máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de política pública en el departamento, presidida por el gobernador (al mando de la Secretaría de Gobierno) y con la participación de representantes del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV).⁴

Por su parte, la Mesa de Atención Psicosocial surgió también en 2012, en el marco del proyecto Inclusión Social con Enfoque Psicosocial-ISEP, que lideraba la Pastoral Social en convenio con el Ministerio de Salud. La Mesa se constituyó como un espacio plural —bajo la coordinación de la Secretaría departamental de Salud del Cauca— en el cual podían participar personas de diferentes credos e ideologías y su propósito era “coordinar la política pública, delinear acciones necesarias para atender las emergencias, articular organizaciones y generar conocimiento sobre atención psicosocial a nivel departamental” (IOI, 2014). Paralelamente se planteó discutir sobre el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas—PAPSIVI, de implementación obligatoria según lo define la Ley de Víctimas.

⁴ El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) está constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas.

Trayectoria: aspectos significativos y dificultades

Tanto víctimas como funcionarios y miembros de las ONG identifican aspectos significativos en la operación de los espacios. Las víctimas reconocieron aspectos de orden simbólico/identitario, como la conmemoración del día de la memoria y solidaridad con las víctimas del conflicto armado (9 de abril).

En lo del día del 9 de abril se pudo coordinar con las administraciones, porque anteriormente siempre eran las instituciones que lo celebraban sin la participación de las víctimas, entonces se dio esa parte y hemos podido incidir, hemos recibido capacitaciones, hemos hecho acercamientos con varias Secretarías (I28, 2014).

Se resaltan también aspectos relacionados con el fortalecimiento y los fines de los espacios, tales como, el acompañamiento político por parte del gobierno departamental, el acompañamiento técnico por parte de ONG para la gestión de recursos de funcionamiento y capacitación de las organizaciones de sociedad civil, así como el desarrollo de acciones específicas con víctimas y la formulación del Plan de Acción Territorial.

Algunas ONG como OIM, IRD, FUPAD, USAID han sido la mano derecha de nosotros, nos han apoyado, con lo logístico, reuniones; empezamos a tener mucha capacitación. OIM ha sido un gran aliado para nosotros, es ese enlace ante las instituciones, para sensibilizarlos y evitar la revictimización (I28, 2014)

Los funcionarios del sector estatal por su parte, además de compartir aquellos aspectos mencionados por las víctimas, destacaron la elaboración de decretos que formalizaron la operación de los espacios. Para las ONG entre tanto, fue relevante la operatividad y el funcionamiento de los espacios, además de la oportunidad de la participación e inclusión de representantes de la sociedad civil.

En otra dirección, dentro de los elementos que afectaron la trayectoria entre 2012 y 2014, se señalaron cambios a nivel de instancias de toma de decisiones y coordinación de los espacios (cuatro secretarios de gobierno durante estos años). Lo cual generó tiempos de no funcionamiento de los escenarios, desconocimiento de los avances, gestiones y recursos (técnicos y logísticos) alcanzados por quienes se encontraban al frente de los procesos de atención a víctimas. Estas interrupciones y cambios conllevaron a la pérdida de la memoria organizacional y para algunos, desmotivación de la participación.

Como factor común dentro de las dificultades, los miembros de ambos espacios señalaron la insuficiencia de recursos humanos, financieros y técnicos para la puesta en marcha de acciones de ayuda humanitaria, educación, reubicación (Ley 1448 de 2011).

Todos estamos dispuestos a estar abiertos, ¿cómo se puede construir el plan de acción para atender a las víctimas? El Estado es líder en coordinar, pero no siempre en dar dinero para atender las emergencias, entonces ese ha sido otro limitante de las acciones, porque siempre se espera que las organizaciones privadas sean las que atiendan la emergencia con los propios recursos (I19, 2014).

Por ejemplo, el Personero municipal ha asumido labores adicionales para la atención de la población víctima y sin flujo efectivo de recursos (debido a demoras en la contratación, inexistencia de recursos específicos para víctimas, ausencia de caracterización de las mismas, dada la entrada en vigencia en ese momento de la Ley 1448 de 2011).

Nuestra mayor dificultad es que en educación no tenemos ningún tipo de rubro económico para poder hacer asistencia en emergencias, por ejemplo una reparación de un establecimiento educativo, un techo; los recursos vienen con destinación específica y se demoran mucho, no hemos podido que aprueben proyectos. Físicamente no tenemos tiempo y esas son grandes limitantes (I35, 2014).

Con relación a la dinámica de los encuentros de la Mesa Psicosocial, para algunos actores sociales y gubernamentales hubo “exceso de discusión” para la toma de decisiones:

Nos gastamos mucho tiempo planeando, haciendo un plegable donde todo mundo opinó de qué color, qué palabras iban ahí, luego la organización, la asistencia, el control de la asistencia, quién habla, los refrigerios, las memorias (I01, 2014).

Esto fue señalado como un factor generador de desorden, desmotivación y exclusión, ya que algunas organizaciones sociales decidieron no participar en las reuniones.

Se esperaba con la Mesa que hubiera una atención psicosocial para las víctimas, pero no se alcanzó, se hicieron muchísimas reuniones, y las víctimas se quedaron esperando. A ellas no les podíamos llevar ni las actas, ni los listados de asistencia. Hubo mucha planeación, pero no se llegó al usuario (I29, 2014).

En este sentido, se señalaron factores como la sensación de poca operatividad, lentitud de las agendas e incluso suplantación de la labor del Estado por parte de algunas organizaciones participantes: “La Mesa se volvió paquidérmica, muy lenta, sin resultados... no volvimos porque tenemos nuestras propias agendas y sentimos que es sólo por cumplir o hacer el trabajo del Estado” (I022, 2014). Sin embargo, para algunos representantes de organizaciones de víctimas, la Mesa “era un espacio donde eran protagonistas, se sentían en confianza para expresarse, discutir, ser escuchados, reírse” (I01, 2014).

Participantes y recursos

Durante el período analizado, los integrantes del Comité en su mayoría eran funcionarios públicos que hacían parte de las instituciones del SNARIV⁵ y casi todos permanecieron en sus roles desde el inicio del estudio ya que no hubo cambio de administración local sino hasta 2015; sin embargo el cargo del responsable del manejo del programa de Víctimas desde la Gobernación fue reemplazado en al menos 4 ocasiones durante el período de estudio. Esta situación, como se verá más adelante, permitió el establecimiento de lazos afectivos entre los participantes.

Cada institución delega en una persona para representar a la institución, entonces en el requerir diario, en esa interacción constante se crean espacios de informalidad para el manejo, ya no es necesario el oficio, la formalidad, sino solamente la llamada, el contacto (I30, 2014).

Algunos de los participantes pertenecían a organizaciones creadas para garantizar la implementación de dicha Ley y otras existentes —pero adaptadas— con el objetivo de posibilitar el goce efectivo de los derechos de las víctimas. En la Mesa Psicosocial en tanto, los actores en su gran mayoría provenían de alguna ONG y de asociaciones de víctimas. En este último escenario, desde un inicio, se vetó la participación de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR),⁶ organización que trabaja con personas desmovilizadas de los grupos armados, situación valorada como ganancia de las víctimas, quienes no se sentían cómodas al compartir un mismo escenario con sus victimarios.

Con respecto a los atributos de los integrantes, los relatos coincidieron en que los representantes de ONG contaban con habilidades de interlocución, preparación técnica, empatía, humildad, amplia experiencia y formación académica. Se resaltó la vasta trayectoria de las víctimas en la participación a nivel nacional en diferentes movimientos y escenarios políticos.

Yo he ido a África, tengo empoderamiento y sentido de pertenencia. He estado en espacios a nivel nacional e internacional, y eso le permite a uno ayudar a visibilizar la problemática. Cuando

⁵ El SNARIV está integrado por el Gobernador o el alcalde, los Secretarios de Gobierno, Planeación, Salud, Educación, el Comandante de la Policía Nacional, Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); un representante del Ministerio Público, dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas y un delegado del Director de la Unidad para las Víctimas. También lo integran: Departamento Nacional de Planeación, Defensoría del Pueblo, Fiscalía, Registraduría, Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

⁶ La ACR es una entidad adscrita a la Presidencia de la República, encargada de coordinar, asesorar y ejecutar la Ruta de Reintegración de personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la ley. Su misión es impulsar el retorno de esta población a la legalidad de forma sostenible, contribuyendo a la paz, seguridad y convivencia ciudadana.

uno habla, aquí lo escuchan; además sabemos de cooperación y eso abre puertas (I24, 2014) [Representante de Víctimas].

Si bien los funcionarios del sector gubernamental en general fueron bien valorados —con atributos similares a miembros de ONG—, hubo consenso frente a la percepción de exceso de burocracia e ineficiencia (todo esto fue indagado desde el inicio de los escenarios y hasta la fecha de entrevista en 2015).

Uno nota que hay un bajo interés de la institucionalidad [en] abordar los procesos de víctimas, al intentar acercarse al funcionario público nunca tiene tiempo, uno saca la cita y va y no lo atienden, que se fue, que tuvo mil cosas que hacer. Entonces uno no ve ni compromiso ni respuesta frente a lo que las organizaciones estamos haciendo y lo que uno busca es que finalmente los procesos puedan quedar articulados, que exista alguna acción local, alguna forma de planeación... pero definitivamente no es posible (I04, 2014).

Pese a que se identificó una clara diferencia en cuanto a los recursos entre las ONG y las entidades públicas (estabilidad o mayor tiempo en la contratación, mayor agilidad en el desembolso de recursos económicos e información en tiempo real que privilegian a las ONG), se reconoce la necesidad de un trabajo conjunto y coordinado para no duplicar esfuerzos: “que no nos crucemos, que se sume” (I01, 2014).

Nosotros tenemos gente todo el tiempo trabajando en terreno, ellos nos mandan foto del combate, un video, pero nosotros le tenemos que informar al Ejército, acá a la Defensoría, nosotros solos allá no hacemos nada (I27, 2014).

Interacción

Formas de interacción entre actores

Se evidenciaron diferentes tipos de relaciones: por un lado cordiales entre representantes de las instituciones oficiales, así como entre ONG y víctimas; otras difíciles, entre víctimas y algunos funcionarios de gobierno. Esto fundamentalmente debido a una idea sedimentada —casi generalizada en la sociedad— de desconfianza hacia el Estado y de trato diferenciado respecto a la reparación y atención integral a las víctimas. De otra parte, en algunos casos fue evidente cierto grado de distanciamiento de parte de algunos agentes del gobierno hacia las ONG, afirmando que suplantaban las labores del Estado, al ejecutar las políticas públicas o convertirse en asesores, interlocutores, mediadores y movilizadores de recursos.

Por ejemplo, a veces entre las víctimas, eran meses y no lograban ponerse de acuerdo, se enfrascaron en discusiones que rayaron en lo personal y esto tristemente frenó procesos, hizo que se quebrantara la armonía, se fragmentó parte del tejido que se había logrado y hubo que hacer intervención para hacer catarsis, trabajar la reconciliación y el perdón (I37, 2014).

Las formas de relación, aunque por un lado se convirtieron en causantes de conflicto, por otra parte, redujeron los formalismos al generarse confianza y cohesión social entre las partes. Las posturas dispares frente a aspectos de atención integral a víctimas e imaginarios sobre la ineficacia de los funcionarios/inferioridad de las víctimas, generaron tensiones —principalmente entre víctimas y algunas entidades gubernamentales, lo que requirió intermediación— generalmente asumida por la Defensoría del Pueblo, en aras de lograr consenso, acuerdos y tolerancia.

Dinámicas de los escenarios e influencia del entorno

En el departamento existieron dinámicas externas, tales como el contexto (violencia por conflicto armado) e internas (propias de cada escenario), en relación con la toma de decisiones e interacción, que influenciaron las formas de relacionamiento, participación, desarrollo de los encuentros y resultados de política. El conflicto se convirtió en el principal hecho que propició la conformación de organizaciones sociales y escenarios para hacer frente a los efectos negativos del mismo.

La razón de ser de esta dinámica son las víctimas, las propuestas surgen dentro de las mesas pero también por iniciativa de las mismas víctimas, sino hubieran víctimas esto no existiría, o sea todas las propuestas van en función de satisfacer las necesidades de ellas (I23, 2014).

Dinámicas externas

La principal situación que afectó la creación de escenarios y organizaciones, sus dinámicas e incluso resultados, fue la agudización/cronicidad del conflicto armado en muchas regiones del departamento del Cauca. Desde 2009, se vivió un recrudecimiento de la violencia con mayor intensidad en el departamento del Cauca. De acuerdo con el Registro Único de Víctimas, entre 1984 y 2019, se produjeron 9 066 hechos victimizantes, siendo el desplazamiento forzado, la amenaza y el homicidio los que más afectaron a la población. Esto se tradujo en constantes emergencias que conllevaron a importantes inversiones de tiempo, recursos humanos y financieros (desplazamiento de equipos, personal, reubicación de fami-

lias) para la atención de las víctimas, lo que orientó la toma de decisiones hacia estrategias de atención a corto plazo y retrasó la elaboración de planes de acción y coordinación de estrategias para garantizar la atención y derechos de no repetición de las víctimas.⁷

Como dinámica externa, se identificó también la influencia del proceso de negociación de paz que cursaba en La Habana⁸ entre septiembre de 2012 y 2016 (coincidente con el período de estudio), el cual repercutió sobre la disminución de emergencias, la movilización de organizaciones de la sociedad civil a favor del proceso de paz y la creación de espacios para dialogar sobre el mantenimiento de una paz estable y duradera. En el Cauca se crearon la Mesa de Impulso al Post-conflicto y el Espacio Regional de Paz (ERPAZ).

Estos espacios buscan impulsar los Consejos municipales de Paz, la participación comunitaria, y construir políticas que afiancen ese proceso de negociación, o sea, su implementación en la región. Es un espacio para interlocutar con el gobierno nacional, y nos permite ir generando hechos, reflexión, distintas elaboraciones para lo que nos espera después de las firmas de los Acuerdos (I15, 2014).

Dada la coyuntura de este proceso de diálogos, se dio inicio a un proceso de visibilización de las organizaciones de víctimas que exigían la reivindicación de sus derechos y se buscó impulsar la formulación de planes de acción territorial para su atención y reparación. Aunque entre la gran mayoría de funcionarios de gobierno y víctimas existe gran optimismo frente a los diálogos de Paz, para las organizaciones sociales se vislumbra un cierto escepticismo e inquietudes sobre un escenario de postconflicto, lo que obligaría a repensar los escenarios a la luz de los nuevos y desconocidos contextos.

Nosotros lo llamamos *postacuerdos* no *postconflicto*, porque hasta que no haya un diálogo con todos los que están alzados en armas va a ser difícil que no siga existiendo el conflicto. Nos preocupa que se pueda agudizar la violencia y surgir nuevos grupos criminales. ¿Cómo vamos a actuar para atender a toda la gente que regresa a sus casas con una mente guerrillera?, se requiere trabajar en

⁷ Los comités territoriales de justicia transicional son los encargados de elaborar los planes de acción en el marco de los planes de desarrollo, a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas; coordinar las acciones con las entidades que conforman el SNARIV. Articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, materializar las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

⁸ El proceso de negociación consistió en un diálogo continuado entre el Gobierno en cabeza de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) sobre: reforma agraria, participación política, fin del conflicto, drogas de uso ilícito y víctimas, último punto en el que las FARC reconocían sus responsabilidades en el conflicto y se comprometían a dar la palabra a las víctimas. Los propósitos fueron terminar el conflicto armado y construir una paz estable y duradera. Se llevaron a cabo en La Habana desde 2012, fueron sometidos a plebiscito sin ser refrendados y posteriormente, fueron aprobados en el Congreso de la República en 2016.

iniciativas de paz para transformar esos espíritus y el imaginario colectivo, desde la transformación espiritual, mental, comunitaria, familiar, la pedagogía para la construcción de paz (I11, 2014).

Dinámicas internas

Para ambos espacios, se evidenció el interés de reconocimiento mutuo —entre organizaciones que trabajan en el tema— para sumar esfuerzos orientados a garantizar los derechos de las víctimas (prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral), colocar estos temas en la agenda pública departamental y formalizar las decisiones de atención, así como tener la oportunidad de participar en procesos de gestión de políticas públicas fueron todos elementos que motivaron el ingreso y la permanencia en los espacios. Este aspecto da soporte al Punto 5 de los Acuerdos de La Habana, donde se pone de manifiesto que la satisfacción de los derechos de las víctimas es una parte fundamental de las garantías para la conquista de la paz, y que la terminación del conflicto contribuirá decididamente a la satisfacción de esos derechos.

Permitir la participación de las víctimas e incluso modificar el Decreto de conformación que promueva la inclusión de tres representantes de víctimas afro, indígena y ROM (véase el apartado de reglas formales) da cuenta del enfoque *Bottom-up* de las políticas así como el surgimiento de espacios para la preparación hacia el postconflicto. Aunque se muestra un interés genuino de la institucionalidad en pleno de garantizar los derechos de las víctimas, la poca operatividad de los espacios desdibuja este propósito ya que se ha limitado en su gran mayoría al nivel consultivo para validar los planes y programas emitidos del nivel nacional. No obstante, estos espacios son las primeras muestras de la puesta en marcha de arreglos institucionales para —una vez reconocido el conflicto armado interno— dar inicio a procesos para la atención y reparación de las víctimas.

Pese a todo lo que pueda pasar, es mejor tener una paz imperfecta y no una guerra perfecta como la que hemos venido viviendo, esa es la principal motivación para trabajar en pro de los derechos de las víctimas (I05, 2014).

Diversos factores interfirieron en la operación de los escenarios y en la lentitud de la implementación de las decisiones; entre ellos, la delegación en la participación de tomadores de decisión en personas sin esta capacidad por el cargo que ocupaban, la inasistencia o no permanencia en las reuniones de los representantes del SNARIV, la falta de compromiso por parte de los convocados, la ausencia de apoyo económico para desplazamiento o incentivos de participación (obligatorios en el Comité) y, finalmente, la rotación de actores participantes en la Mesa.

Una vez yo fui a ese Comité, lo presidía y convocaba el señor gobernador, no sé ni cómo se llama. La cita era a las 5:00 pm, eran las 7:00 pm y no llegaba, ahí estaba hasta el gato. Yo me fui, eso es una falta de respeto, falta de seriedad, de compromiso de las instituciones, entonces dije nunca más vuelvo porque creo que el papel que yo estoy haciendo lo estoy haciendo bien y no tengo que ir allá a socializar mi trabajo, a exponer a través de filminas, de vídeo beam (I21, 2014).

De otra parte, enfatiza el cambio de personal de la Secretaría de Gobierno (Secretaría técnica del Comité), la poca planeación de las agendas de reuniones y el excesivo debate o discusión para llegar a consensos, fueron como componentes que convirtieron los encuentros en reuniones dispersas, altamente retóricas, con poca interacción entre los participantes, de baja efectividad para poner en marcha estrategias de atención y reparación efectivas para las víctimas de manera articulada; asimismo afectaron la operatividad de los escenarios y su capacidad de incidencia/actuación. Principalmente se referenció la incertidumbre generada por la Ley entrada en vigencia y los intentos por articularse con base en las competencias normativas.

Lo que pasa es que estamos iniciando una Ley que es nueva, que se está implementando, se están estableciendo protocolos, entonces hay unas competencias delimitadas, unas sin terminar, hay quienes no las entienden, otros por hacer lo que no les compete, otros por no hacer lo que les compete, otros por que se tomen en conveniencia de su institución o decisiones particulares [...] es todo eso. Es un intento por poder articularse y coordinar todo el aparato institucional (I30, 2014). Todos tenemos múltiples ocupaciones, cada vez llaman a una reunión o Comité distinto, que minas, que subcomité de justicia transicional, entonces se satura mucho de mesas y de comités. Por otro lado, está también la rotación de personal, hoy viene un funcionario, al mes ya viene otro porque lo cambiaron, es también como a los tipos de contratación y a la inestabilidad laboral que tienen muchos de ellos. (I18, 2014)

Adicionalmente, los tiempos, el volumen de reuniones o creación de diferentes escenarios, el desconocimiento y/o las diferentes interpretaciones dadas a la Ley de Víctimas, influyeron sobre las dinámicas y decisiones resultantes, limitaron los alcances hacia decisiones de índole administrativas o de funcionamiento de los espacios, más no de carácter de incidencia política.

Para mí ha sido igual la dinámica, simplemente cada entidad tiene su espacio hablan y hablan [...] los líderes se quejan y se quejan y las entidades presentamos la oferta para las víctimas [...] pero hay muy poca operatividad o trascendencia [...] por decirlo de alguna manera (I43, 2014).

Las temporalidades políticas (electorales o de imagen) y burocráticas (plazos de ejecución, rígidos presupuestos y tiempos) no siempre coinciden y tales desajustes temporales provocan frecuentes disfuncionalidades en la ejecución de las políticas (Rivero, 2011).

Por otra parte, diferencias frente al diseño, propósito, legitimidad y representatividad de los espacios, conllevó a que se presentasen retiros de reuniones y abandonos definitivos, principalmente en relación con el enfoque diferencial donde la inclusión del mismo queda relegada a documentos escritos sin actuaciones directas sobre la población. Este punto fue sobresaliente entre la población afro e indígena:

En Colombia se considera que la representación de los pueblos indígenas es tener una persona ahí, que aparezca la firma [...] el acta, pero realmente las propuestas y requerimientos nunca son contemplados a nivel práctico ni operativo [...] Es un espacio de justificación para decir que se está trabajando con las víctimas, pero todo sigue igual, la institucionalidad decide independientemente que estén o no de acuerdo los delegados de las organizaciones [...] no debería haber debate, eso es una pelea, ir a exigir por la fuerza, se hace lo que quiere como lo piensa el funcionario que está al frente (I40, 2014).

Proceso de toma de decisión

En ambos espacios se buscó el consenso y se consideró importante la opinión de las víctimas como mecanismo de toma de decisiones; no obstante, como metodología en caso de disenso, se definió la votación por mayoría, lo que puso en desventaja numérica a las víctimas comparadas con las instituciones participantes del SNARIV (véase nota al pie 5). Esto llevó a denominar al Comité como de “Injusticia transicional” por parte de las víctimas, al afirmar que se satisfacían los intereses de las entidades gubernamentales y produjo en la población sensaciones de imposición y autoritarismo.

En la Mesa, la toma de decisiones fue el resultado de la expresión de opiniones y múltiples discusiones, lo que se tradujo en jornadas extensas, con pocos resultados y bajo nivel de cumplimiento de los objetivos como se mencionó en las dinámicas internas. Estos dejaron de ser los medios para alcanzar ciertos propósitos y se convirtieron en fines de legitimización, formalización y cumplimiento del deber normativo.

Reglas formales e informales

Reglas formales

Para ambos escenarios, el documento marco fue la Ley de Víctimas y sus decretos reglamentarios. A su vez, las organizaciones no gubernamentales, entidad del SNARIV, organizaciones sociales y de víctimas, entre otros, contaron con reglas formales propias que influyeron sobre las competencias e interacción.

El Comité elaboró su Decreto de conformación, e incorporó a otros actores para garantizar la atención a las víctimas, por ejemplo en la Secretaría de la Mujer, a tres representantes de víctimas: afro, indígena y rom. Esta adaptación fue considerada como un hito al tratarse de un rompimiento de esquemas institucionales verticales (en un nivel nacional) y a la vez como un avance de concertación e incipiente gobernanza. Si bien en la Mesa no hubo documentos escritos, las reglas principalmente se establecieron de forma tácita, a través de la interacción de los participantes y dinámicas de funcionamiento (con una cierta inercia).

Reglas informales

En las entrevistas se identificaron ciertos imaginarios o creencias reiteradas permanentemente en los discursos, que tendieron a institucionalizarse como una “verdad” o un postulado hegemónico sobre algunos aspectos de la realidad, los cuales condicionaron las formas de actuar y de relacionamiento. Estos imaginarios se tradujeron en dinámicas de conflicto y tensiones, sin embargo desde el paradigma constructivista, dado que “se encuentran arraigadas en un sistema de creencias y factores subjetivos individuales y colectivos, permiten un mejor entendimiento de las problemáticas que están en juego así como ayuda a dilucidar opciones de política más cercanas a la realidad cotidiana de los participantes” (Fischer en Fernández, 2014).

- a) “Todos los funcionarios públicos son cuotas burocráticas”.
- b) “En ningún lado se cumplen las normas, el Estado nunca cumple lo que promete”. Muchos acuerdos no son formalizados y al quedar verbales se fomenta la pérdida de la memoria institucional.
- c) “Las políticas públicas corresponden a las leyes, resoluciones y son exclusivas del Estado”, por lo que la participación y toma de decisiones en el nivel local no fueron consideradas como parte de las políticas.
- d) “Las víctimas son estigmatizadas por su condición de víctimas”.
- e) “La asistencia a los espacios es una rutina”.
- f) “La forma de tomar decisiones es ciñéndose a lo que dice la ley”.

Resultados de políticas

Al indagar sobre los resultados de políticas, casi por unanimidad se reconocieron los documentos escritos (reglas formales) externos e internos de los escenarios. Para el Comité, se señaló el Plan de Acción Territorial, como herramienta de planeación de política pública en temas de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a víctimas y, para la Mesa, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI).

Las dinámicas organizativas de los espacios pretendieron operar la política pública de víctimas y constituirse como escenarios del nivel territorial cual sinergia para hacer frente al conflicto armado. No obstante, al tratarse de espacios nuevos, fueron considerados como “pruebas piloto, ensayo-error”, que evidenciaron la inexperiencia del Estado para la atención a víctimas a la vez que se constituyeron en espacios pioneros que colocaron el tema en la agenda política. Estos escenarios actuaron como facilitadores de encuentro e interacción entre víctimas, instituciones gubernamentales y ONG, lo que permitió gestar iniciativas tales como el desarrollo de actividades académicas, simbólicas y acciones propias de la razón de ser de los escenarios, tales como el Plan de Acción Territorial.

Se reconocieron resultados organizativos y de gestión de políticas públicas que incluyeron experiencias democráticas, de articulación, creación de capital social y desarrollo institucional.

Resultados organizativos

Estos resultados incluyeron aspectos del desarrollo individual del actor y del espacio. Dentro del *desarrollo individual* se encontró el reconocimiento de la capacidad de agencia y el establecimiento de vínculos entre actores con intereses y competencias diversas. Por su parte, los *resultados organizativos del espacio*, comprendieron la construcción de confianza y capital social, al permitir el intercambio de información y recursos intangibles como el conocimiento. Esto posibilitó el desarrollo de estrategias, coordinación y trabajo en equipo, con avances en la reducción de tiempos de respuesta en la atención a las víctimas.

Se citan la celebración del Día de las víctimas como parte importante para la reparación inmaterial y reinserción así como, la realización de un Comité de justicia transicional ampliado con la participación de los alcaldes de los 42 municipios del Cauca donde se buscó conocer el modo de implementación de la Ley de Víctimas en los territorios.

Resultados de gestión de políticas públicas

Estos resultados contemplaron las acciones propias de las diferentes fases de la gestión de políticas públicas, tales como el diseño/formulación, implementación y evaluación. En este sentido, se consideraron los siguientes resultados:

Mesa de Atención Psicosocial

- Elaboración de instrumentos de atención integral a víctimas, mediante los cuales se buscaba agilizar el proceso de identificación, atención en crisis y remisiones.
- Actividad de reunión con Entidades Promotoras de Salud (EPS), para exigir el acceso y prestación de servicios de salud biopsicosociales.
- Procesos formativos para cualificar a funcionarios del gobierno (diplomado de atención psicosocial) y así apoyar el cumplimiento de los derechos de las víctimas.

Comité de Justicia Transicional

- Elaboración del Plan de Acción Territorial (PAT), donde se delinearon las estrategias, metas, responsables, indicadores y presupuesto en materia de prevención y protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, así como el fortalecimiento institucional y de la participación.
- Participación de actores de la sociedad civil y ONG en calidad de invitados, considerada como importantes ejercicios de gobernabilidad e inclusión:
- En general hay buen ejercicio de gobernabilidad y creo que ha sido muy incluyente el gobierno en invitar a muchos sectores de la sociedad civil para que participen en la construcción de esas políticas públicas (IO10, 2014).

Por último, la modificación del decreto mencionada previamente supuso adaptación territorial y no sólo reproducción de esquemas preestablecidos del nivel central. Además se le consideró como experiencia piloto al convertirse en la primera iniciativa de la administración departamental que debió instaurar y dar inicio oficialmente al espacio como máxima instancia de coordinación para la política pública de víctimas en el departamento. A la Mesa se le reconoció como espacio de referencia para la atención psicosocial de las víctimas en el país, lo que les permitió asesorar la conformación de Mesas en otros departamentos, lo que es una iniciativa desde el nivel territorial que deja entrever visos del enfoque *Bottom-up* para la construcción de políticas públicas

En ambos casos, progresivamente se consiguió la participación de las víctimas al invitarlas a los encuentros y permitir la expresión de sus opiniones, de organizaciones de la sociedad civil ya que eran invitadas a ambos espacios donde participaban con voz pero sin voto, avanzando en la implementación de escenarios concretos de gobernanza y les permitió irse perfilando como espacios con una arquitectura institucional más democrática. De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, las Organizaciones de Víctimas debían inscribirse ante la Personería (nivel municipal) y Defensoría (nivel departamental) y en los seis meses siguientes conformar las Mesas de Víctimas, así como definir los representantes para los Comités de Justicia Transicional (Artículo 193).

Discusión

Primer eje. Gobernanza

Los espacios analizados son expresiones de escenarios o procesos de gobernanza en el nivel departamental, un nivel intermedio entre el nacional y municipal. En ese sentido se identificaron dos dimensiones: *política-normativa*, principalmente referida a los arreglos institucionales y las capacidades políticas y una segunda dimensión, *político-cultural*, relacionada con los significados e imaginarios que median las relaciones entre los actores.

Dimensión político-normativa

Los espacios analizados con sus respectivas dinámicas, son parte de la arquitectura institucional que desde mediados de los años ochenta se implementó en Colombia y en casi todos los países de la región que buscó acercar los ciudadanos a los procesos de gestión y tramitación de asuntos y políticas públicas. “Los Estados si bien siguen siendo los actores clave en la arena política, dejaron de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, orientadores, mediadores y constructores de consensos, llamados a actuar como el vínculo entre los diversos actores en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones” (Prats, 2014).

Si bien la normatividad refuerza este tipo de relacionamiento entre los actores del aparato estatal y diversas formas de organización ciudadana, en la práctica parece que se mantiene una especie de memoria o inercia de hegemonía del Estado en estos procesos. En ejercicios como este, se observó un peso relativamente mayor del componente estatal-institucional en los procesos de conducción y orientación de los espacios, convirtiendo esa interlocución entre Estado y sociedad civil en un formalismo de baja intensidad política, donde se expre-

san dinámicas históricas/políticas tradicionales pero a la vez se insertan “experimentos de democracia”. De acuerdo con Roth (2008), es imposible fundamentar científicamente todos los aspectos de las políticas públicas, en este caso, maximizando el soporte normativo. Se hace indispensable entonces reconocer el carácter retórico y discursivo obtenido mediante los relatos de los actores participantes, como se llevó a cabo en esta investigación. Este mismo autor señala que la retórica es un arte íntimamente ligado a la democracia y que vale la pena reflexionar sobre la manera de introducir esta perspectiva en el análisis, sobre lo cual el presente estudio legitima este enunciado.

Los funcionarios gubernamentales en su rol de representación del Estado en los territorios, buscaron la mejor manera de agenciar los mandatos legales en aras de propender por la alineación del quehacer de diferentes sectores a favor de las víctimas, sin embargo, elementos como vinculaciones temporales y pertenecer al nivel operativo, les impidió tomar ciertas decisiones que comprometiesen a las entidades de las cuales hacían parte.

Como se vio en los resultados, los procesos de gobernanza han conseguido desarrollar su dimensión normativa, en términos legales como del deber ser, lo cual favorece un discurso de legitimidad política en la gestión de políticas públicas en los niveles subnacionales, sin embargo, se hace necesario fortalecer su capacidad de incidencia en los asuntos públicos y abrir el espectro de la participación democrática, lo que requiere de un trabajo como sociedad civil organizada y, alejada del actuar bajo lógicas de cumplimiento de esquemas verticales de políticas del nivel nacional. La sociedad civil, tal como se observó en este estudio, no logró actuar de modo colectivo como grupo de interés-presión para servir de contrapeso al Estado (Gellner, 1996) o como interlocutor con el cual establecer acuerdos (Habermas, 1998).

Con esto no se pretende generalizar esta debilidad como una condición de las organizaciones sociales, menos aún, del departamento del Cauca (Colombia), donde existe una fuerte tradición de movilización y resistencia indígena, campesina y de las comunidades negras.⁹ Más bien, se busca destacar las barreras u obstáculos que las comunidades —en este caso de víctimas— experimentan para agruparse, organizarse y actuar colectivamente. Esto puede deberse entre otros aspectos a las tensiones existentes en el departamento entre las diferentes formas de representación y de organización, tal como se señala la publicación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Salinas, 2014) en la que se afirma que existen tensiones entre grandes propietarios y las reivindicaciones indígenas, afrodescen-

⁹ En la segunda parte del siglo xx, y en particular desde 1970, los pueblos indígenas tomaron la iniciativa de recuperar sus territorios y demandar la conformación de resguardos y cabildos. A su vez, para las comunidades afrodescendientes que habían sido desterritorializadas por el avance de la agroindustria y el desplazamiento a centros urbanos, a partir de la Constitución de 1991 el territorio vuelve a aparecer como condición indispensable para garantizar su pervivencia. Así mismo, las comunidades campesinas mestizas, fortalecidas por la colonización de finales del siglo xx, entran también como sujetos activos en las disputas por el territorio.

dientes y campesinas, así como conflictos interétnicos y ambientales entre indígenas, afro y el campesinado.

Las víctimas reclaman mayor efectividad en la realización de sus derechos a la verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición, en particular, la puesta en marcha de programas de reparación colectiva, la restitución de tierras abandonadas y despojadas.

Nos hemos ido posicionando en los espacios, las mismas institucionalidades ya saben que estamos allí, ya no vamos a pedir el favor sino que nos sabemos más la Ley que la Biblia porque es nuestra herramienta de exigibilidad de derechos [...] entonces tenemos ese logro y es un logro para el nivel local y nacional (I16, 2014).

Se ha recurrido a otros repertorios o escenarios de actuación que tienen mayores posibilidades de autogestión y negociación (Salinas, 2014), tales como las mingas, paros, mesas, entre otros. Desde esta perspectiva, espacios institucionales (como los analizados), debido a sus características inerciales podrían ser interpretados como obstáculos y a la vez, como escenarios que abren la vía a la legitimación de una mayor participación en los asuntos de políticas de atención a las víctimas.

A las reclamaciones de las víctimas, se suma la falta de sintonía o de interés de algunas de las organizaciones sociales por participar en este tipo de formatos institucionales que consideran ineficaces o ilegítimos:

En este país se hacen muchas cosas por cumplir la norma, pero no se hacen bien, se muestra el acta, la foto y se dice aquí están los afros porque firmaron... pero falta mucho. (I24, 2014)

Aunque participamos no se tuvo en cuenta ningún aporte que hicimos, entonces varios decidieron no participar porque eso es legitimar las decisiones del gobierno y por eso preferimos hacer incidencia desde otros espacios (I26, 2014).

Los escenarios pese a que operan según lo definido en la ley, dejan pasar lapsos extensos para toma de decisiones (algunas de poco impacto), posiblemente ceñidos a lógicas institucionales que han prevalecido durante muchos años frente a las problemáticas de las víctimas, quienes finalmente son la razón de ser de estos espacios.

Aparecen entonces, las Agencias de Cooperación Internacional como actores que median entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Se convierten en una especie de interlocutores válidos, que entran en un diálogo directo con los representantes de gobierno, manejan un discurso técnico-jurídico e incluso controlan recursos financieros. Funcionan de acuerdo con una lógica de mercado (según oferta y demanda) pero también dado que los gobernantes al reconocer la debilidad institucional y considerarlas confiables, permiten su operación debido a que son considerados eficaces en resolver las demandas ciudadanas,

al punto en que se convierten en ejecutores de las políticas públicas y ejercen sutiles mecanismos de presión (Vargas, 2007).

En este sentido, los argumentos de los diferentes actores deben convertirse en el punto de partida para el análisis de política pública, superando la información objetiva y los discursos expertos para la toma de decisiones políticas. Significa que es necesario desarrollar mecanismos de participación directa de los ciudadanos que superan la ya desgastada democracia representativa, la cual reproduce mediante la delegación, la separación entre experto y profano, y la dominación, objetiva y simbólica, del primero sobre el segundo. En este contexto, la tarea del análisis de políticas públicas consiste en proporcionar y facilitar la elaboración de diversos argumentos, para apoyar a la formación de la variedad de opiniones e intereses existentes en la sociedad, con la finalidad de mejorar la calidad de los debates políticos y de ampliar los espacios de participación y deliberación (Roth, 2007).

Dimensión político-cultural

Uno de los principales pilares de la gobernanza es el establecimiento de confianza, sobre una base de diálogo y negociación que son las capacidades institucionales que se pretenden alcanzar en estos nuevos esquemas de gobierno. Las formas habituales de relacionamiento basadas en la desconfianza así como los imaginarios y percepciones como se argumentó anteriormente, se tradujeron en insuficiente legitimidad hacia las decisiones o participación en los escenarios, así como en acciones de interlocución y negociación frágiles y fácilmente fracturadas. De acuerdo con Tilly (2005), La calidad de la política pública en un régimen u otro depende significativamente de las relaciones entre las redes de confianza básica de la gente y las estrategias de gobierno de los gobernantes.

Este tipo de imaginarios de unos sobre otros, se alimenta de las ideas sobre bases éticas y de capacidad política. Con respecto a lo ético, muchos actores de la sociedad civil ven al Estado como un actor homogéneo (a diferencia de la forma como se dijo que actuaba en párrafos anteriores) que encarna todos los vicios de la política concebida como una mera lucha de poder y una lógica burocrática y clientelista. Entretanto, conciben a los representantes de la sociedad civil como expresión de virtudes ciudadanas y portadora de demandas históricamente desatendidas.

En las instituciones, hay funcionarios buenos y malos pero siempre ponen personas conflictivas a atender a las víctimas (que también somos conflictivos), entonces llegábamos a chocar. Nombraban a unos funcionarios que no tenían ni idea de lo que hacían, eso es pura burocracia y politiquería ahí. Debería ser gente sensible, algunos no tienen ni idea de qué es una mesa, un protocolo y además los están cambiando a cada rato (I41, 2014).

Dentro de las causas asociadas al deterioro de la democracia y al débil desempeño de la gobernabilidad podría considerarse la poca eficacia de los gobiernos para diseñar e implementar políticas públicas. Estas situaciones, aunadas al centralismo¹⁰ predominante durante gran parte de la historia, ha conllevado la reproducción de una desconfianza incorporada y transmitida de generación en generación hacia las instituciones del Estado y desconfianza hacia los servidores públicos, como sinónimo de ineficiencia, politiquería, clientelismo y deshonestidad, fundamentada en la desprotección hacia la ciudadanía, perpetuando la ingobernabilidad.¹¹

En términos de la capacidad política, la interacción al interior de estos espacios se ve atravesada por las visiones que tienen algunos de los actores del Estado acerca de los representantes de la sociedad civil como “víctimas”, a lo que se suman otras condiciones como campesinos, provenientes de sectores populares con bajos niveles de educación formal, asignándoles una valoración de carencia y de cierta inferioridad, lo cual dificulta un diálogo, reduciendo este tipo de espacios a dinámicas de demanda-escucha y una sobrevaloración de lo normativo/legal y del saber técnico por sobre posibles análisis de los contextos y de sus complejidades. De parte de la sociedad civil se piensa que muchos de los representantes de la institucionalidad del Estado, no conocen la problemática, pero tampoco tienen competencias para tomar decisiones, lo cual reduce su valoración como interlocutores y la capacidad sobre la toma de decisiones y/o la trascendencia de las mismas.

Hay ciertos tipos de relacionamiento entre instituciones y grupos de víctimas que imposibilita y dificulta también la consecución de acuerdos, muchas veces pasan del nivel institucional al nivel personal. Es una relación poco cordial, de continua tensión, pues por las posiciones que toma la institucionalidad y algunas ONG han entrado a consensuar con un proceso metodológico y muy técnico la consecución de avances en política pública (I3, 2014).

Segundo eje. Lo formal y lo no formal

Las reglas formales se impusieron sobre los demás recursos y saberes (cultura, el poder, elementos sociales, económicos y políticos propios del contexto). El cumplimiento de lo formal produjo sentimientos de observancia de la norma y la satisfacción del deber cumplido, re-

¹⁰ El centralismo (del latín centra, “en un solo lugar”) se define como una doctrina política que cree en la concentración del poder en un órgano central del Estado, una autoridad suprema que rige sobre todo el territorio y que dicta las normas para el reparto de la riqueza, la aprobación de las leyes y todo lo referente al territorio de la nación.

¹¹ De acuerdo con (González, 2017) la ingobernabilidad de los estados sociales se corresponde con no tener la disponibilidad de recursos tanto fiscales, administrativos o de autoridad, necesarios para responder adecuadamente al creciente número de demandas.

calcando el carácter imperativo de las mismas independientemente si fueron construidas en el nivel nacional o departamental y/o permitieron la participación de los miembros de estos espacios.

Esto coincide con lo planteado por March y Olsen (en De la Hoz, 2016), quienes destacan el papel de las normas como medio para moldear el comportamiento de los actores en la gestión de políticas públicas. Acuña (2013), al compilar diversas posturas sobre las instituciones, considera por una parte que lo normativo logra moldear los comportamientos, por tratarse de algo establecido, y permite resolver problemas de coordinación y conflictos, aunque no necesariamente con buenos resultados. Sin embargo, Ortiz (2012) considera que la maximización del recurso normativo repercute sobre la inoperatividad de los espacios y muestra la incapacidad de los participantes de regularse entre sí, como se observó en el Comité de Justicia Transicional Departamental.

La toma de decisiones y el funcionamiento del Comité de Justicia Transicional Departamental, estuvieron permeados por lo descrito en las reglas formales, mientras que en la Mesa de Atención Psicosocial (que no contaba con un soporte formal) se produjeron sensaciones de pérdida de control en su operatividad y de sus propósitos.

En este sentido, se considera que la existencia de normas formales en este tipo de espacios genera tranquilidad, confianza y seguridad, mientras que su ausencia causa cierta pérdida de rumbo y control, como lo señala Henriquez (2013) al referirse a la incertidumbre que produce no contar con reglas formales para la toma de decisiones. Por otra parte, los resultados mostraron que el apego excesivo a la norma también puede tener efectos negativos sobre la profundización y las ampliaciones democráticas, que son algunos de los principales fines que se quieren promover con este tipo de arreglos institucionales de gobernanza. La norma aplicada como patrón de interacción, tiende a hacer rutinario, rígido y restarle el carácter político, creativo y de debate a estos espacios multiactorales.

En este orden de ideas, autoras como Ostrom (2012) consideran que es necesario dedicar tiempo a establecer reglas iniciales, modificarlas según convenga y sobre todo, que resulten de un proceso de negociación entre los actores, máxime cuando se trata de escenarios nuevos y sujetos que interactúan por primera vez, tal como sucedió en los espacios analizados. Esta misma autora, resalta la importancia de límites claramente definidos, el derecho al diseño de reglas propias, la congruencia con las necesidades locales, así como la necesidad del cumplimiento de lo establecido con las respectivas sanciones ante la omisión de las mismas.

Pese a la relevancia de las normas formales, los resultados muestran que las interacciones y los arreglos no formales repercutieron positivamente al fortalecer las redes de trabajo, personales y posicionales como base para la construcción de capital social. Expresado este en formas de trabajo cooperativo para coordinación de actividades, optimización de recursos, confianza mutua, reducción de tiempos en la atención de las víctimas, guardando relación con lo manifestado por Longás *et al* (2008), donde construir redes implica romper

con el aislamiento e individualismo institucional y profesional. Fukuyama (2000), por su parte asegura que los canales alternativos que se crean para el intercambio y flujo de información, ayuda a evitar los costos de las transacciones como fue evidenciado en el estudio al mejorar la cobertura y atención a las víctimas como resultado de la interacción no mediada por reglas formales.

Aunque se presentaron ejercicios de interlocución con actores y organizaciones del nivel local, imperó el proceso de adopción de normas provenientes del nivel nacional bajo una lógica de implementación de arriba abajo (nivel político-nivel técnico). Desde esta óptica *top-down*, Schuttenberg (2006) pone de manifiesto que las decisiones tomadas en las altas esferas del Estado son llevadas a cabo en el nivel micro, ante lo cual Meny y Thoenig (1992, en Caminal y Fernández, 1996) aseguran que se trata de un modelo más ideal que real ya que no tienen en cuenta que en la realidad difícilmente se darán las condiciones que permiten la perfecta implementación, lo que, por lo general termina expresándose en brechas de implementación, que no es otra cosa que ineficacia y pérdida de foco de las políticas públicas.

Si bien la lógica centro-periferia inicialmente se produjo desde el nivel nacional hacia el departamental, posteriormente se reprodujo en este último, afectando municipios alejados de la capital, donde operaban los espacios, lo que para algunos de los entrevistados fue considerado como “racismo institucional” hacia estas zonas. De acuerdo con Maya (2009), este racismo implica

una forma de violencia metapolítica de Estado dinámicamente simbólica, la cual ha estructurado en la larga duración sistemas de valores que discriminan, diferencian y excluyen mediante las estrategias ideológicas de la invisibilidad, el ocultamiento, la negación, la omisión y la estereotipia (Maya, 2009).

Parte de las razones que justifican la producción de normas desde el nivel central, obedece a las mismas competencias definidas en las reglas formales, tal como se vio anteriormente, juegan un papel preponderante al convertirse en el recurso principal para la toma de decisiones, minimizando aspectos como la cultura, la representatividad de ciertos grupos sociales, elementos sociales, económicos y políticos propios del contexto, como fue presentado en el eje anterior. Revuelta (2007), asegura que se fortalece la dimensión legal como la más significativa en el proceso de implementación desde este enfoque de la lógica *top-down*.

Esto tiene un origen estructural toda vez que el ordenamiento jurídico del Estado le otorga a los órganos del nivel central responsabilidades como “elaborar las normas, formular políticas, promover e impartir directrices, dirigir, organizar, coordinar...”, mientras que al nivel departamental y municipal se le asignan funciones asociadas con la adopción, implementación y administración de las políticas formuladas. Esto muestra una arquitectura del Estado, cuyo “centro”, aunque distante de las regiones, piensa y decide, en tanto la “pe-

riferia”, implementa y ejecuta, pese a los desajustes entre las normas y las realidades locales y regionales.¹² La esfera de gobierno decide, la esfera administrativa pone en marcha las decisiones y en esta dinámica, hay una especialización absoluta de papeles (quien decide no implanta, y viceversa) y en el reparto, el decisor asume el rol de protagonista (Tamayo, 1997). Navarro (2008) manifiesta que en este tipo de diseño y funcionamiento institucional, la implementación se concibe como la actuación de la maquinaria burocrática a partir del cumplimiento mecánico de las órdenes contenidas en la decisión política, lo cual le resta importancia al papel de los ejecutores y sus relaciones con el contexto en el cual las políticas públicas y las decisiones cobran sentido.

Casos como los analizados, muestran una tendencia predominante que instituye una dinámica de gestión de las políticas públicas que invisibiliza e inclusive excluye los desarrollos territoriales, lo que repercute sobre la legitimidad y las brechas entre la formulación y la implementación de las políticas. Los resultados aquí presentados muestran un predominio del tipo de gestión *top-down*, cercana a las ideas de Navarrete y Figueroa (2013) quienes consideran que esta lógica no se trata de una ejecución mecánica, racional y coherente de las directrices centrales en el nivel local, sino que supone la puesta en práctica de la presencia de conflicto y tensiones entre actores del nivel local quienes poseen intereses personales e institucionales diferentes que buscan defender y proteger, y esto conlleva a un desencadenamiento entre decisión y acción, a lo que se suman inconvenientes técnicos y/o puramente administrativos (Pressman y Wildavsky, 1998).

Conclusiones

- Los escenarios analizados se constituyeron en entornos de aprendizaje, relacionamiento intercambio y gobernanza, lo que permitió el desarrollo de habilidades personales y como organización. Aunque se vieron influenciados por el entorno (violencia por conflicto armado e interpersonal), al ser los primeros espacios, fueron pioneros e innovadores en la gestión de políticas de víctimas del departamento aunque la complejidad del tema y la fase de transición de los post-acuerdos generaron incertidumbre, resistencia al cambio y dificultad en la articulación. Por otra parte, depender exclusivamente de normas del nivel central, restringió sus posibilidades de acción, y además se convirtió en el insumo para la creación de nuevas reglas y condujo a la necesidad de integrar nuevos actores en estos escenarios. Desde la perspectiva constructivista, estos escenarios constituyen

¹² En Colombia, el poder ejecutivo tiene la función primordial de garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes de todos los colombianos. A la Rama Legislativa le corresponde formular las leyes, ejercer control sobre el Gobierno y reformar la Constitución y la Rama judicial se encarga de aplicar la ley de manera justa y resolver conflictos entre las personas de acuerdo a la ley.

el punto de partida para reconocer que las historias de vida de las víctimas hacen parte de la retórica y la construcción de las mismas políticas, lo que va de la mano de los cambios de concepción de las políticas como “documentos meramente escritos” y da otro viraje a la participación de las víctimas. Del mismo modo, se constituye en un campo del análisis de políticas públicas que debe ser redefinido o reexaminado a la luz de estas metodologías de análisis y de las influencias del entorno, creencias, lo que agrega complejidad al proceso.

- El acceso de fuerzas sociales diferentes al Estado denota intentos de ampliación de la democracia y fortalecimiento de la gobernabilidad, aunque para algunos representa la suplantación del Estado. Las ONG del nivel internacional por lo general están más cercanas al Estado y las sociales a las víctimas, de quienes poseían importante respaldo y con variadas percepciones sobre la interlocución con el Estado. Cada actor operó desde sus competencias, intereses y motivaciones, y buscó visibilizar su oferta, así como obtener reconocimiento, lo que llevó a la existencia de posiciones radicales y confrontaciones que dificultaron la negociación; no obstante, se constituyeron redes de confianza y capital social mediante el intercambio de conocimientos y sinergias para la atención a las víctimas. Ante la falta de consenso se optó por tomar decisiones de manera impuesta, concentradas en el sector estatal, lo que perpetuó aún más la concepción frente a la incapacidad del Estado para resolver las demandas ciudadanas y evidencia la desconexión en la articulación nación-territorio, así como municipio-departamento.
- Las relaciones, recursos y modos de operación de los actores, repercutieron sobre las dinámicas del espacio y estos a su vez sobre los resultados de política: aquellos espacios más informales, con fuerte presencia de ONG con recursos económicos y de personal obtuvieron mayores resultados que los meramente institucionales. Existen numerosas restricciones que impiden que en estos escenarios se lleguen a resultados trascendentales y de incidencia política, relacionadas con contratación, roles, rotación de personal, liderazgos hegemónicos fuertes, rutinización de los espacios, el cumplimiento de la norma como garantía de resultados de políticas y la asignación de cargos de manera burocrática. Es posible mediante las sinergias y el apoyo de las investigaciones comprender de manera integral los actores, sus recursos y estrategias; esto permite fortalecer y legitimar los aspectos cualitativos (discursos de los actores sociales), y así buscar conciliar a través de las visiones y expectativas, los intereses nacionales y locales para el fortalecimiento en la gestión local y de políticas públicas.

Sobre los autores

PAULA ANDREA TOSE VERGARA es enfermera, Magíster en Salud Pública; adscrita a la Universidad del Cauca; entre sus líneas de investigación se encuentran las siguientes: cáncer; políticas públicas; vivencias y prácticas de autocuidado de las mujeres con cáncer de mama; entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “Vivencias y prácticas de autocuidado de las mujeres con cáncer de mama” (2014) *Revista Colombiana de Cancerología*, 18(4); “Vivencias y prácticas de autocuidado de las mujeres con cáncer de mama” (2009) *MÉDICAS UIS Revista de los estudiantes de medicina de la Universidad Industrial de Santander*, 22(2).

NICOLÁS ORTIZ RUIZ es odontólogo, Magíster en Salud Pública, Magíster en Sociología, candidato a doctor en Salud Colectiva; adscrito a la Universidad del Valle; entre sus líneas de investigación se encuentran las siguientes: juventud, políticas públicas; entre sus publicaciones más recientes se encuentran: (con Constanza Díaz Grajales) “Una mirada a la vulnerabilidad social desde las familias” (2018) *Revista Mexicana de Sociología*, 80(3); *Jóvenes, sentidos y organizaciones juveniles. De individuos a colectividades* (2016) Madrid: Editorial Académica Española; “¿Qué mueve a las organizaciones juveniles?” (2016) *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14(1).

Referencias bibliográficas

- Acuña, Carlos (2013) *Cuánto importan las instituciones. Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Aguilera, Federico (2012) “Elinor Ostrom, las instituciones y los recursos naturales de propiedad común: pensando con claridad más allá de las panaceas” *Revista de Economía Crítica*, 14 [en línea]. Disponible en: <http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n14/InMemoriam-1.-federico_aguilera.pdf> [Consultado el 17 de febrero de 2018].
- Araya, Jorge (2011) “Jürgen Habermas, democracia, inclusión del otro y patriotismo constitucional desde la ética del discurso” *Revista chilena de derecho y ciencia política*, 3(1) [en línea]. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3685365.pdf>> [Consultado el 17 de febrero de 2018].
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunil Grau (1998) “Entre el estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunil Grau (eds.) *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós, pp. 25-56.
- Caminal, Miguel y Antoni Fernández (1996) *Manual de ciencia política* [pdf]. Madrid: Editorial Tecnos. Disponible en: <http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/10ECP_Fernandez_Unidad_3.pdf> [Consultado el 21 de febrero de 2018].

- Cansino, Cesar y Sergio Ortiz (1997) “Nuevos enfoques sobre la sociedad civil” *Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados-RELEA*, (3) [en línea]. Disponible en: <http://www.trialog.or.at/images/doku/nuevos_enfoques_sccivil.pdf> [Consultado el 21 de febrero de 2018].
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Aldo Panfichi (2006) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- De la Hoz Reyes, Remberto (2016) “Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas” *Justicia*, (30): 107-121. doi: 10.17081/just.21.30.1353
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2007) *Encuesta de Cultura Política en Colombia* [en línea]. Colombia: DANE. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/files/comunicados/cp_ecp07.pdf> [Consultado el 2 de marzo de 2018].
- Fernández, Ana (2014) “Democracy and expertise: reorienting policy inquiry” *Mundos plurales*, 1(1) [en línea]. Disponible en: <<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundos-plurales/article/view/1907/1368>> [Consultado el 6 de abril de 2019].
- Fukuyama, Francis (2000) *La Gran Ruptura. Naturaleza humana y reconstrucción del orden social*. Barcelona: Ediciones B.
- Función Pública (s/f) *Manual de Estructura del Estado Colombiano* [en línea]. Disponible en: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/index.php>> [Consultado el 3 de junio de 2019].
- Gamarra, José (2007) *La economía del departamento del Cauca: concentración de tierras y pobreza*. Documentos de trabajo sobre Economía Regional, 95. Banco de la República/ Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)-Cartagena.
- Gellner, Ernest (1996) *Condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales*. Barcelona: Paidós.
- Gobierno Nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes (2016) *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. La Habana, Cuba. Disponible en: <<http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>> [Consultado el 2 de marzo de 2018].
- Gómez-Quintero, Juan David (2014) “Organizaciones no gubernamentales y entidades sin ánimo de lucro en Colombia. Despolitización de la sociedad civil y tercerización del Estado” *Revista Gestión y Política Pública*, 23(2) [en línea]. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/133/13331693003.pdf>> [Consultado el 12 de marzo de 2018].
- González, Carlos y Carlos Gómez (2007) “El proceso de toma de decisiones en políticas públicas” (12) [en línea]. Disponible en: <<http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/xmlui/handle/10893/1114>> [Consultado el 2 de abril de 2018].

- González, Nicolás (2017) “Desafíos de la gobernanza ambiental: una aproximación a las implicaciones de la gestión integrada del recurso hídrico en Colombia” *Revista Ciencia Política*, 12(23) [en línea]. Disponible en: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/cien-ciapol/article/view/62595>> [Consultado el 21 de marzo de 2018].
- Habermas, Jürgen (1998) *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Península.
- Henríquez, Alfonso (2013) “Participación indígena: desarrollo y alcances en torno a la participación ambiental” *Revista Ius et Praxis*, 19(2) [en línea]. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=197293370008>> [Consultado el 26 de marzo de 2018].
- Hernández, Esperanza (2006) “La resistencia civil de los indígenas del Cauca” *Papel político*, 11(1) [en línea]. Disponible en: <<http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v11n1/v11n1a07.pdf>> [Consultado el 6 de abril de 2019].
- Ley 1448 (2011) “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” [en línea]. Bogotá: Congreso de la República, República de Colombia, 10 de junio. Disponible en: <<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/LEY%201448%20DE%202011.pdf>> [Consultado el 2 de marzo de 2018].
- Longás, Jordi; Cívís, Mireia; Riera, Jordi; Fontanet, Annabel; Longás, Eduard y Tomás Andrés (2008) “Escuela, educación y territorio. La organización en red local como estructura innovadora de atención a las necesidades socioeducativas de una comunidad” *Revista Interuniversitaria*, 15 [en línea]. Disponible en: <www.redalyc.org/pdf/1350/135012674011.pdf> [Consultado el 2 de abril de 2018].
- Martínez, Antidio (2009) “Los procesos de gestión y evaluación de las políticas de integración de inmigrantes en las Comunidades Autónomas” *Gestión y Análisis Políticas Públicas*, (2) [en línea]. Disponible en: <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=423>> [Consultado el 3 de abril de 2019].
- Máxima Uriarte, Julia (2018) “Centralismo y Federalismo” *Caracteristicas.co*. [en línea]. Disponible en: <<https://www.caracteristicas.co/centralismo-federalismo/>> [Consultado el 6 de junio de 2019].
- Maya, Luz (2009) “Racismo institucional, violencia y políticas culturales: legados coloniales y políticas de la diferencia en Colombia” *Revista Historia Crítica*, 39(1) [en línea]. Disponible en: <<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/histcrit39E.2009.11>> [Consultado el 2 de abril de 2018].
- Ministerio de Salud y Protección Social (2017) *Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas del conflicto armado: Documento marco*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social y Organización Internacional para las Migraciones.
- Ministerio del Interior (2012) *Guía para conformación y funcionamiento de Comités Territoriales de Justicia Transicional* [en línea]. Disponible en: <<https://www.mininterior.gov>>

co/sites/default/files/noticias/guia_para_conformacion_y_funcionamiento_de_comites.pdf> [Consultado el 3 de junio de 2019].

- Monroy Taborda, Sebastián (2008) *Proceso de toma de decisiones políticas para el fortalecimiento de los gobiernos locales del área metropolitana de Valle de Aburrá (AMVA) 2004 – 2008*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, tesis de licenciatura.
- Navarrete, Bernardo y Pamela Figueroa (2013) “Los problemas de la implementación top-down a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana” *Revista documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 13(20) [en línea]. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/html/3375/337530224003/>> [Consultado el 2 de abril de 2018].
- Navarro, Carmen (2008) “El estudio de las políticas públicas” *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, (17) [en línea]. Disponible en: <<https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6100/6562>> [Consultado el 2 de abril de 2018].
- Normas de convivencia (s/f) “Tarea institución” *Normas de convivencia* [blog]. Disponible en: <<https://normas-de-convivencia.webnode.mx/products/tarea-institucion/>> [Consultado el 2 de agosto de 2019].
- Núñez, Magda (2008) “Contexto de violencia y conflicto armado” en López, Claudia (coordinadora y editora) *Monografía Político Electoral. Departamento del Cauca 1997 a 2007. Corporación Nuevo Arco Iris*. Bogotá: CERAC, Universidad de Los Andes, pp. 2-25.
- Ortiz, Nicolás (2012) “Producción de sentidos en jóvenes de organizaciones juveniles del municipio de Santiago de Cali, Colombia” *Revista Prospectiva*, 17 [en línea]. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5857462.pdf>> [Consultado el 26 de marzo de 2018].
- Ostrom, Elinor (2012) “Diseños complejos para manejos complejos” *DDOOS, Asociación de Amigos del Arte y la Cultura* [blog]. Disponible en: <https://www.ddoos.org/articulos/otros/Elinor_Ostrom.htm> [Consultado el 2 de febrero de 2019].
- Otero, Silvia (2006) *Los conflictos de autoridad entre los indígenas y el Estado. Algunos apuntes sobre el Norte del Cauca. La integración política y económica de los indígenas a la vida de la Nación: logros, retos y resistencias* [en línea]. París: Instituto de Investigación y de Debate sobre la Gobernanza. Disponible en: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-340.html>> [Consultado el 5 de mayo de 2019].
- Paz, Juan (2019) “Lo que dice el Censo de la tenencia de tierra en el Cauca” *El Nuevo Liberal* [en línea]. 9 de febrero. Disponible en: <<http://elnuevoliberal.com/lo-que-dice-el-censo-de-la-tenencia-de-tierra-en-el-cauca/>> [Consultado el 5 de junio de 2019].
- Pening, Jean (2003) “Evaluación del proceso de descentralización en Colombia” *Revista Economía y desarrollo*, 2(1) [en línea]. Disponible en: <http://corpflorentino.org/wp-content/uploads/2016/11/Fiscal_Descentralizacion_evaluacion_fiscal.pdf> [Consultado el 26 de marzo de 2018].

- Prats, Joan (2014) “La globalización y los cambios en la estructura y el rol del Estado” *Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa* [blog]. 23 de mayo. Disponible en: <<http://www.aigob.org/los-desafios-que-la-globalizacion-plantea-a-la-politica-y-la-gestion-publica-1/>> [Consultado el 31 de marzo de 2018].
- Revuelta, Benjamín (2007) “La implementación de las políticas públicas” *Revista Dikaion*, 21(16) [en línea]. Disponible en: <<http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379/1515>> [Consultado el 6 de abril de 2018].
- Rivero, Ángel (2011) “Tensiones y problemas de legitimación en la evaluación de políticas públicas. Un análisis a la luz del caso español” *Revista Enfoques*, 9(14): 95-224.
- Roth, André y Gloria Molina (2008) “Introducción” en Molina, Gloria y Gustavo Cabrera (comps.) *Políticas públicas en salud: aproximación a un análisis*. Primera edición. Antioquia: Universidad de Antioquia, pp. 3-6.
- Roth, André-Noël (2002) *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* [en línea]. Bogotá: Ediciones Aurora. Disponible en: <https://adep2011.files.wordpress.com/2011/09/roth_andre-politicas-publicas1.pdf> [Consultado el 6 de abril de 2018].
- Roth, André-Noël (2007) “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico” *Revista Ciencia Política*, 3 [en línea]. Disponible en: <<http://ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITICAS-PUBLICAS/Andre-Noel-Analisis-Politicas.pdf>> [Consultado el 4 de junio de 2019].
- Roth, André-Noël (2008) “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” *Estudios Políticos*, (33) [en línea]. Disponible en: <<http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a4>> [Consultado el 2 de abril de 2018].
- Roth, André-Noël (2014) “La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?” *Mundos Plurales: Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 1(1): 11-27. doi: <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2014>
- Salinas Abdala, Yamile (2014) *Cauca: análisis de conflictividades y construcción de paz* [pdf]. Suecia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Alianzas territoriales para la paz. Disponible en: <<https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-caucaconflictividades-2015.pdf>> [Consultado el 31 de marzo de 2018].
- Schuttenberg, Mauricio (2006) *Modelos de implementación, racionalidades en juego y resignificaciones producidas. Conflicto y negociación en un plan social* [pdf]. Argentina. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <<http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/viewFile/308/244>> [Consultado el 31 de marzo de 2018].
- Skocpol, Theda (1992) *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

- Stein, Rosa (2003) *Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana* [pdf]. Brasil: Universidad de Brasilia. Disponible en: <<http://digital.csic.es/bitstream/10261/1567/1/dt-0305.pdf>> [Consultado el 31 de marzo de 2018].
- Subiza Jiménez, Mikel (2016) *Análisis del proceso de toma de decisiones para la ubicación de la Biblioteca General de Navarra en Pamplona-Iruñea* [pdf]. Navarra: Universidad Pública de Navarra. Disponible en: <<http://fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5657.pdf>> [Consultado el 14 de mayo de 2018].
- Tamayo, Manuel (1997) “El análisis de las políticas públicas” en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 281-312.
- Tilly, Charles (2005) *Confianza y gobierno*. Primera edición. Buenos Aires/Madrid: Amorrortu.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2015) *Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Participaz: La ruta de los derechos* [en línea]. Bogotá: Pacífico Cabrera y Colombianita. Disponible en: <<https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/975/Capitulo%2005.pdf?sequence=9&isAllowed=y>> [Consultado el 4 de junio de 2019].
- Vaquero, Benjamín (2007) “La implementación de políticas públicas” *Dikaion*, 21(16) [en línea]. Disponible en: <dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2562409.pdf> [Consultado el 4 de febrero de 2019].
- Vargas Hernández, José G. (2007) “La nueva correlación de fuerzas para la gobernabilidad del estado, el mercado y la sociedad” *Revista Interdisciplinaria* 1(2) [en línea]. Disponible en: <<http://www.eumed.net/rev/tecsistecatln2/jgvh.htm>> [Consultado el 21 de marzo de 2018].
- Vásquez, Ana y Mario Montoya (2016) “Descentralización y Gobernanza en América Latina” *Journal of International Law Eafit*, 7(2) [en línea]. Disponible en: <publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ejil/issue/download/511/77> [Consultado el 26 de marzo de 2018].
- Velásquez, Raúl (2009) “Hacia una nueva definición del concepto política pública” *Revista Desafíos*, 20 [en línea]. Disponible en: <<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377>> [Consultado el 29 de marzo de 2018].
- Zurbriggen, Cristina (2006) “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas” *Revista de Ciencia Política*, 26(1): 67-83.

Entrevistas

- Entrevista a I01 (2014) [Funcionario público]. Popayán.
- Entrevista a I010 (2014) [Representante Agencia de Cooperación Internacional]. Popayán.
- Entrevista a I022 (2014) [Representante Organización No Gubernamental local]. Popayán.
- Entrevista a I04 (2014) [Representante Iglesia Católica]. Popayán.

- Entrevista a I05 (2014) [Funcionario público]. Popayán.
Entrevista a I11 (2014) [Representante Organización No Gubernamental local]. Popayán.
Entrevista a I15 (2014) [Funcionario público]. Popayán.
Entrevista a I16 (2014) [Representante de Víctimas]. Popayán.
Entrevista a I18 (2014) [Representante Agencia de Cooperación Internacional]. Popayán.
Entrevista a I19 (2014) [Representante Agencia de Cooperación Internacional]. Popayán.
Entrevista a I21 (2014) [Funcionario público]. Popayán.
Entrevista a I24 (2014) [Representante de Víctimas]. Popayán.
Entrevista a I25 (2014) [Ex militante de un grupo al margen de la ley]. Popayán.
Entrevista a I23 (2014) [Funcionario público]. Popayán.
Entrevista a I26 (2014) [Representante de Víctimas]. Popayán.
Entrevista a I27 (2014) [Representante Red de Derechos Humanos]. Popayán.
Entrevista a I28 (2014) [Representante de Víctimas]. Popayán.
Entrevista a I29 (2014) [Funcionario público]. Popayán.
Entrevista a I30 (2014) [Funcionario público]. Popayán.
Entrevista a I35 (2014) [Funcionario público]. Popayán.
Entrevista a I37 (2014) [Funcionario público]. Popayán.
Entrevista a I40 (2014) [Representante Asociación Indígena]. Popayán.
Entrevista a I41 (2014) [Representante de Víctimas]. Popayán.
Entrevista a I43 (2014) [Funcionario público]. Popayán.