

**“ELABORACIÓN DEL PLAN INTEGRAL ÚNICO (PIU) COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA EFICAZ PARA ATENDER A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN Y EN RIESGO DE DESPLAZAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE SAMANIEGO-NARIÑO”**

**AYLÉN YAMILE MONTENEGRO GUEVARA.**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES LATINOAMERICANAS  
CEILAT  
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA SOCIAL  
SAN JUAN DE PASTO  
2013**

**“ELABORACIÓN DEL PLAN INTEGRAL ÚNICO (PIU) COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA EFICAZ PARA ATENDER A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN Y EN RIESGO DE DESPLAZAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE SAMANIEGO-NARIÑO”**

**AYLÉN YAMILE MONTENEGRO GUEVARA.**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:  
especialista en Gerencia Social**

**Asesor:  
JAIME GILBERTO MEJIA BASTIDAS**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES LATINOAMERICANAS  
CEILAT  
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA SOCIAL  
SAN JUAN DE PASTO  
2013**

## **Artículo**

“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo de grado son responsabilidad exclusiva del autor”

“Artículo 1° del acuerdo N° 324 del 11 de Octubre de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño”

**NOTA DE ACEPTACIÓN**

---

---

---

---

---

---

---

---

**JAIME GILBERTO MEJIA BASTIDAS**  
ASESOR

---

**RAUL ALBERTO QUIJANO MELO**  
JURADO

---

**VICENTE FERNANDO SALAS SALAZAR**  
JURADO

San Juan de Pasto, Junio 8 de 2013.

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo ha sido posible por el aporte de hombres y mujeres de la población desplazada en el municipio de Samaniego. Los sueños colectivos, sus inmensos retos que una situación dinámica nos plantea en esta tierra laboriosa, de gente humilde y con inmenso capital de cultura de paz y convivencia, en medio del conflicto. A ellos, por el esfuerzo que implica construir nuevos sentidos y significados para la convivencia en el marco de su Plan Único Integral. Un agradecimiento especial al equipo de la Administración Municipal de Samaniego por sus aportes y compromiso con el diseño de una **política pública** para la población desplazada.

## RESUMEN

Un enfoque de crisis humanitaria es a la vez muestra de complejidad y de sentido de las oportunidades. El municipio de Samaniego conjuga una disputa territorial que se origina en la presencia de todos los actores armados legales o estatales e ilegales; casi todos buscando mantener y controlar pactos y convenciones sobre el uso de cultivos de uso ilícito de un corredor sur-colombiano y fronterizo. Uno de los efectos de la crisis humanitaria es el desplazamiento forzado de la población de origen fundamentalmente campesino a quien se debe ofrecer garantías en el ejercicio de sus derechos incluida la protección al derecho al territorio. Los planes integrales únicos se constituyen en instrumentos para materializar la política pública, la participación efectiva de la población en situación de desplazamiento en una perspectiva de ciudadanía activa.

**Palabras claves:** conflicto, participación, plan integral, población desplazada, instituciones.

## **ABSTRAC**

A humanitarian crisis approach is both sample complexity and sense of opportunity. The municipality of Samaniego combines a territorial dispute that arises in the presence of armed actors or state legal and illegal, and almost all seeking to maintain and control covenants and conventions on the use of illicit crops a broker-Colombian border south . One of the effects of the humanitarian crisis is the forced displacement of population mainly peasant origin who should provide guarantees for the exercise of their rights including the right to territory protection. Comprehensive plans constitute unique instruments for realizing public policy, effective participation of people in situation of displacement in a perspective of active citizenship.

**Keywords:** right, participation, public policy, citizenship.

## CONTENIDO

	<b>Pág</b>
INTRODUCCIÓN.....	9
1. CRISIS HUMANITARIA Y CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DEL PIU CON POBLACIÓN DESPLAZADA. ....	10
CONCLUSIONES .....	27
BIBLIOGRAFÍA.....	29

## INTRODUCCIÓN

Una herramienta de planeación es parte de una compleja y múltiple tarea del estado y de las dinámicas que se desatan en la ciudadanía organizada. Cuando se presenta un fenómeno caracterizado por su complejidad, se espera que disminuya la siempre compañera de viaje que es la “incertidumbre” de la gestión de la gerencia pública social.

Claro, por ello se han incorporado los instrumentos de la planeación a la gestión pública. Especialmente a nivel de los municipios en nuestro país. Con ello, se espera, racionalizar los recursos, anticiparse con acciones que eviten la agudización de fenómenos de hondo calado social. Y por supuesto, constituirse en un antídoto frente al activismo, el uso inadecuado del presupuesto y desarticulación institucional en la atención y cumplimiento de las áreas y funciones del estado.

Vamos a revisar las contribuciones en una perspectiva que implican asumir opciones, que permitan leer como atributo de las organizaciones inteligentes o de aprendizaje, en el marco de una sociedad que valora cada vez la producción del conocimiento. Ahora, que se está haciendo transición a una normativa complementaria, frente a un fenómeno que sigue definiendo la suerte de una transición necesaria en una sociedad que sea capaz de construir el post-conflicto.

Por tanto en este escrito vamos a considerar los aportes identificables del ejercicio adelantado en el municipio de Samaniego en un marco normativo que corresponde a un periodo de gobierno (2008-2011) y que considero la realización del Plan Único de Restablecimiento para población en situación de desplazamiento forzoso.

## 1. CRISIS HUMANITARIA Y CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DEL PIU CON POBLACIÓN DESPLAZADA.

### El escenario del Conflicto

Un punto de partida básico es la reflexión que nos conduce a pensar que una sociedad es el conjunto de instituciones y significaciones imaginarias capaz de movilizar al conjunto de las expresiones de lo humano para producir sus propias comprensiones del mundo. En palabras de un pensador crítico contemporáneo se plantea: “Esta discusión nos había conducido a constatar que la frontera es establecida cada vez, construida, creada por la sociedad misma, y es esencialmente una frontera de sentido. Toda sociedad construye su mundo en general, y este mundo es un mundo de significaciones.”(Castoriadis, 2004,pág 221) El campo normativo, que después adquiere forma a través, de una forma de organización, como la conocida de un sistema jurídico resulta de la movilización de intereses que distintas clases sociales construyen, de tal forma, que imponen unas a otras un marco de regulación sobre acontecimientos del mundo de la vida. Pero, esas normas y leyes obedecen designios humanos y no son consecuencias de circunstancias de carácter natural, por ello se afirma que todo orden social (incluido el normativo) es construido por cada sociedad en su propio devenir en la historia.

Ahora bien ese proceso singular no obedece a una leyes únicas o a designios que están preestablecidos, siempre quedan ciertos márgenes de incertidumbre en el proceso constructivo y de auto-reproducción de cada sociedad, en ello acontece la consolidación de la democracia como un régimen con reglas inciertas, pero que tiene como esencia frente a cualquier otro régimen social, la opción de dirimir sus conflictos, diferencias, tensiones a través del dialogo y la deliberación, el reconocimiento en las normas de situaciones alejadas de las condiciones de estabilidad, y con ello como consecuente el reconocimiento en escenarios de lo **público** de la diversidad de actores que procuran sentidos, fines y valores también diferentes. Un reconocido pensador afirma al respecto: “Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapropuesta a todas las formas de gobiernos, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”. (Bobbio, 1984,pág 14).

En la medida que existen múltiples posibilidades de interpretación los elementos que permiten a toda sociedad, permanecer junta y disponer de mecanismos para su perduración; los mundos posibles operan sobre tejidos o urdimbres sociales. (Weber, 1975,pág15) Un campo necesario de examen por ciencias como la antropología, filosofía o sociología jurídica es avanzar en la comprensión de los sentidos y significados que operan en la construcción de los sentidos de lo público en cada sociedad.

Probablemente de los sentidos que esperan las leyes entonces de prevención y atención al desplazamiento forzado, (ahora de reparación de víctimas) tiene que ver con el enfoque y la vivencia que una sociedad alcance de un mundo donde prime lo justo y la justicia, a partir de los consensos que se logren al interior de lo mismo sobre el alcance y contenido de los mismos. El desplazamiento forzado es el fenómeno complejo que mayores **huellas** causan en los seres humanos y constituye la expresión síntesis de la mayor tragedia humanitaria de nuestro país y región. Con el desplazamiento nos enfrentamos a un profundo cambio en las relaciones, tejidos, formas de vivir, hábitos de los colectivos humanos. En estudios rigurosos efectuados, se constata esta complejidad, veamos cómo se asume y presenta el ambiente Psico-social del desplazamiento: "Dificultad para aceptar el nuevo medio. Por otra parte tienen dificultades para adaptarse a ese no hacer que les produce conflictos emocionales, reconocen que no están a gusto, hay añoranza, sentimientos de rabia, venganza y aparece la búsqueda de alternativas para volver. Como en la mayoría de casos el retorno no es viable, se presentan por tanto estados de mayor tristeza, desesperanza y dolor". (Bello, MN editores, 2000 pág 161,162).

El desplazamiento forzado produce en los seres humanos una huella indeleble en su psiquis y en el tejido social del cual hace parte. El mundo síquico es una conjugación de afectos, emociones y deseos, que a su vez se combinan con las representaciones simbólicas constituyendo una compleja trama expresa en rasgos de personalidad individual y colectiva de la población.

El desplazamiento forzado deja a la familia, y en especial a las mujeres, niñas y niños, jóvenes y a los adultos mayores con la mayor exposición frente a la violación de sus derechos a una vida digna.

El desplazamiento forzado es uno de los retos institucionales que mayores energías demanda y que la ausencia de una política pública rigurosa en

construcción de la convivencia, reclama atributos como planificación, rigor, orden, participación y concertación; de tal forma que pueda cumplirse en nuestro caso las ordenes que propone la rama de la justicia constitucional, frente a los derechos de las personas que se encuentran en dicha situación.

El desplazamiento forzado pone en evidencia la crisis del territorio y las distintas pujas de intereses por su control. El territorio no es un simple accidente geográfico que puede delimitarse a partir de coordenadas espaciales. Con el fenómeno del desplazamiento se puede evidenciar que la crisis humanitaria asume un componente territorial, y que aquel obedece a distintas visiones que las diferentes franjas de la sociedad colombiana poseen de los intereses en disputa por su control. Entonces podemos aproximarnos a la visión de que el territorio es un acontecimiento en la cultura. Y que son las diversas concepciones o mundos de vida los que en ellos, se expresan como manifestación de las diferentes visiones, fines e intereses de actores, clases sociales, grupos de presión, organizaciones legales e ilegales, que en el país hacen presencia. Esa complejidad obliga a examinar con mayor detenimiento como operan distintos ejes multifactoriales en la disputa territorial, que ha permitido a las investigaciones realizadas a mayor detalle señalar que están enfrentándose disputas por recursos naturales estratégicos, definición de una nueva espacialidad urbana regional, conflictividad resultante por la insatisfacción de mínimos vitales, reconocimiento de derechos y horizontes de justicia, los efectos del conflicto armado y los impactos de la movilización social por una nueva sociedad. (Observatorio Nacional de Paz, 2012).

El Departamento de Nariño es un territorio al cual se trasladaron en forma progresiva un conjunto agregado las manifestaciones de las violencias resultantes de los fenómenos anteriormente citados. Los cuales encontraron especialmente en los cultivos de “uso ilícito” un vector que agudiza las disputas por el territorio y la forma compleja de celebrar pactos y relaciones (formales e informales) que permitan sostener un negocio que solo deja expoliación, concentración monopólica de los canales de ganancia y explotación; así como efectos nocivos en la desarticulación de los tejidos sociales comunitarios, especialmente.

En el proceso de formulación del PIU 2011, se efectuó la siguiente descripción de la evolución que caracteriza la situación de desplazamiento forzado y algunos de los hechos que desencadenaron tal circunstancia:

“El municipio de Samaniego, se ha visto afectado por el accionar armado y las constantes violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH perpetradas por parte de las FARC, el ELN, las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia y más recientemente por parte de nuevas bandas emergentes asociadas al narcotráfico.

Así, desde la década del ochenta, Samaniego ha sido un bastión del ELN en la cordillera occidental, donde a actuado principalmente a través del Frente Comuneros del Sur, que logro su instalación y penetración en el municipio gracias a la histórica debilidad del Estado y de las Instituciones locales. Este grupo armado busco desde un principio copar todos los espacios de reivindicación social, así como hacerse al control de los sistemas de producción locales, tanto legales como ilegales.

En los años noventa comenzó a identificarse la actividad armada del frente 29 de las FARC en el municipio, como parte de su proyecto de expansión y control territorial desde el Alto Patía y a lo largo de toda la región de los Andes Nariñenses.

Desde finales del año 2000, con la expansión de los cultivos ilícitos en el departamento de Nariño a raíz de los intensos procesos de erradicación y fumigación en el Putumayo, comienzan también a arribar a Samaniego las Autodefensas Unidas de Colombia, insertándose en el municipio a través del Frente Libertadores del Sur, que buscó imponer su participación en toda la cadena de producción y comercialización de la coca y vincularse con otros negocios ilícitos, principalmente en las zonas urbanas del municipio. El accionar de las AUC en el municipio trajo consigo un incremento de la violencia contra la población civil, tanto por parte de esta estructura como ejercida por las FARC y el ELN que incrementaron sus acciones armadas con el fin de mantener el control sobre la población y los recursos económicos legales e ilegales del municipio. En este marco, durante el primer semestre de 2002, se presentaron fuertes enfrentamientos entre el ELN y las AUC en medio de la disputa por el control del circuito del narcotráfico. Esta disputa estuvo marcada por una fuerte violencia contra la población civil, forzada a mantener y expandir los cultivos y laboratorios para el procesamiento de la coca en el municipio.

En este punto se debe aclarar que, si bien dentro del contexto departamental Samaniego no cuenta con una área cultivada de coca significativa, el municipio se constituyó como un centro de acopio, procesamiento y comercialización de la coca fundamental para los grupos al margen de la ley que operan en el departamento.

Desde mediados del 2007, esta banda criminal ha protagonizado cruentos enfrentamientos con el ELN en los sectores de El Decio y la Playoza zonas rurales entre Samaniego y Ricaurte, lo que ha generado desplazamientos y restricciones a la movilidad de la población.

En un contexto de confrontación armada, cultivos ilícitos, debilidad institucional y precarios índices de desarrollo; el uso de minas antipersonal (MAP) y municiones abandonadas sin explotar (MUSE) como parte de las herramientas de la guerra utilizada por los grupos armados irregulares con el fin de eludir los combates directos con la Fuerza Pública, retrasar su avance y causarles bajas sin exponer sus propias tropas; constituye la principal amenaza contra las población civil y la causa más directa de las emergencias humanitarias que se han presentado en el municipio durante los últimos años. Este tipo de artefactos impide la libre movilidad de las comunidades que habitan en territorios minados, pone en permanente riesgo a sus habitantes y restringe el paso de alimentos y otros bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.” (Municipio de Samaniego PIU, 2011).

## **DESPLAZAMIENTO FORZADO EN SAMANIEGO**

En el periodo examinado así se cuantificó y describió el fenómeno:

“Entre enero de 1999 a septiembre de 2011 se ha registrado el desplazamiento forzado de 6.924 personas del municipio de Samaniego de las cuales 1.192 lo hicieron en eventos de desplazamiento masivo.

Los desplazamientos masivos se empiezan a registrar en enero de 2007 cuando 568 personas de las veredas La Barazón, Maigual, La Verde, Carmen del Telembí, Tangaral, Guadualito, Arrayal, La Florida y el resguardo del Sande, se

desplazaron como consecuencia de enfrentamientos entre las guerrillas de las FARC y el ELN.

Posteriormente, en febrero de ese mismo año, 68 personas de las veredas La Barazon, dos Quebradas y Madroño se desplazaron hacia la escuela de la vereda La Planada, como consecuencia de amenazas del frente 30 de las FARC y la siembra de minas antipersonal en el camino entre Samaniego y la vereda La Planada.

Adicionalmente, en agosto de 2007 se registró un nuevo desplazamiento masivo de 256 personas de las veredas de El Vergel, El Prado, Santa Rosa y San Antonio, a causa del temor que generaron los enfrentamientos entre el ELN y bandas al servicio del narcotráfico.

Finalmente, al iniciar febrero de 2008, 320 personas se desplazaron hacia la cabecera del corregimiento El Decio y hacia la cabecera de Samaniego como consecuencia de la instalación de campos minados sembrados por parte de guerrilleros del ELN, en uno de los cuales resultó muerto un niño de 12 años y herido su padre.

En Samaniego se empiezan a registrar accidentes por minas antipersonal a partir del año 2005, cuando se presentan 4 eventos que provocaron la muerte de una persona y dejaron herida a otra.

El Gobierno Nacional decidió enviar a Samaniego tropas pertenecientes al Batallón de Contra Guerrillas No. 114, adscrito a la brigada Móvil No. 19 del Ejército Nacional, con el objetivo de restablecer el orden público en la zona, tanto rural como urbana.

El ingreso del Ejército fue rechazado enfáticamente por la guerrilla del ELN, grupo que, según las declaraciones presentadas por habitantes de la zona el Decio, “No dejaban entrar ni salir del sector montañoso”, esta guerrilla continuo sembrando minas antipersonal buscando impedir el avance del Ejército Nacional, generando un temor justificado en la población civil del área montañosa, situación que incremento los riesgos y las restricciones a la libre movilidad de estas comunidades. En este contexto se presentó la suspensión del servicio de

transporte hasta el Decio, punto central en el abastecimiento de los habitantes del sector montañoso, también como consecuencia del secuestro masivo realizado por el ELN en inmediaciones de la vereda el Decio.

En los último tres años y debido a la presencia del Estado en zonas donde anteriormente predominaba el control de grupos al margen de la ley ha generado enfrentamientos, afectando a la población civil que se encuentra en medio del conflicto, personas que se ven presionadas por los dos lados esto es, fuerza pública y grupos al margen de la ley, y que son obligadas a hacer parte de una guerra que no les pertenece, si bien la presencia del estado es importante para desterrar a los grupos.” (Municipio de Samaniego PIU, 2011)

### **Contribuciones en la aproximación a la realidad de un hecho complejo.**

Una vez realizado está breve ubicación panorámica del asunto, vamos a realizar una mirada crítica de los factores, que impiden la consolidación de una política pública en la formulación del Plan Único de Restablecimiento en el periodo en el cual se formula dicho instrumento.

Como se desprende de la aprobación de la Constitución Política del año 91 un nuevo modelo se impone para la construcción de todo el andamiaje normativo, jurídico e institucional: el de Estado Social de Derecho. (Constitución Política de Colombia Artículo 1). También la jurisprudencia nos advierte, que dicho giro no es literal. No se trata de agregar una palabra “social” al modelo de estado que venimos configurando a partir de la vigencia del nuevo estatuto constitucional. El giro es sustancial pues tiene que ver varios factores, entre los cuales la jurisprudencia ha resaltado: (i) la vigencia efectiva de una carta de derechos, (ii) cambios en el rol y papel del estado como garante de una perspectiva material de la justicia, (iii) adopción de una función del estado como protector de los sentidos de lo público y (iv) revisión sobre el papel de la rama jurisdiccional del poder público ahora ya no reducida a un papel pasivo en relación con los derechos de los ciudadanos, etc.

Ilustremos la forma en que se trastoca la perspectiva de configuración de un Estado Social, con la figura muy singular adoptada por nuestro país con el mecanismo de protección con la Tutela y la operación de la jurisdicción ahora bajo la dinámica de la máxima autoridad reconocida en la Corte Constitucional. La tutela y los procedimientos de amparo de derechos, nos son simples procedimientos de descongestión o procedimientos flexibles de operación en la

justicia (reconocidos también en otros sistemas constitucionales) sino parte esencial de un nuevo concepto de papel del estado en sus interacciones con los ciudadanos. Aquello que puso en evidenció la Tutela es la fragilidad y debilidad de la presencia del estado en la vida efectiva de materialización de los derechos de las y los ciudadanos.

De ahí que una defensa y reivindicación de la protección constitucional de los derechos está atada de la concepción de un modelo de Estado Social. Los derechos económicos y sociales de los colombianos para ser materializables y realizables requieren definición de presupuesto públicos, diseño de programas, planificación de la acción estatal. En esta dirección se han proferido fallos de la Corte Constitucional de Colombia (Especialmente pueden revisarse los pronunciamientos de la Sala segunda de la Corte Constitucional. Auto 004 de 2009, entre otros). Atentan en la actualidad, por razón de restricciones que se desea imponer a mecanismos excepcionales como la tutela, e incluso leyes como la anunciada de regla o marco fiscal que impiden avanzar en las conquistas parciales de implementación de un estado social.

Un estado social avanza mucho más allá, tanto por la realización de los derechos sociales, económicos y culturales de las y los ciudadanos. Procura protección a la vida, satisfacción de bienes inalienables a la condición de dignidad de las personas, reconocimiento de la pluralidad en la diversidad, cambios profundos en el modelo de redistribución económica, solo por mencionar condiciones fundamentales que harían parte de una agenda pública propia de un buen vivir colectivo e individual en la implementación de un estado social. (Auto No. 092 de la Sala Constitucional de 2008).

Aún con las precariedades que ello representa, se ha venido registrando la movilización y reclamo reiterado de la población desplazada, en la tarea de reivindicar una movilización de acción estatal, que permita visualizar los horizontes de una sociedad distinta, que pueda empezar a construirse ahora, a partir de la fuerza vinculante de los elementos de una cultura en solidaridad, del conjunto de la sociedad, promoviendo el respeto por la diversidad y pluralidad de pensamiento y reivindicación de la dignidad humana.

## **Contribuciones en la Discusión sobre el diseño de Políticas Públicas**

Desde distintas disciplinas de las ciencias sociales, viene avivándose la discusión sobre los alcances y los procesos de gestación, formulación y aplicación de políticas pública. Sería fundamental partir de la comprensión de aquellas., En la literatura social aceptada se reconoce como políticas públicas: “Programa de acción de una autoridad pública en cualquiera de los sectores de intervención del aparato del Estado”. (Menny y Thoeening 1989). Esta comprensión, debemos enriquecerla con una visión propia de sociedades y del régimen político como el nuestro, en transición. La configuración de una esfera, lo “público” demasiado débil, donde amplias esferas de la sociedad no se sienten representadas en la configuración de sus estados nacionales, y mucho menos en sus políticas. Resultando procesos de desafección ciudadana, anomía o indiferencia social.

Lo publico en nuestros países, esta privatizado. Por prácticas que están lejos de cualquier consideración de un régimen democrático clásico. Se requiere de una acción política y cultural de largo aliento para fortalecer y consolidar la democracia y un “ethos” que permita como principios reconocer la tarea fundamental de las ciudadanas y ciudadanos en los consensos que permiten crear las normas, aceptar su papel como reguladoras de buena parte de nuestros conflictos y fortalecer el papel del estado en la materialización de los derechos fundamentales.

Es una tarea de largo aliento, aquella que resulta para un régimen democrático, en cual todas las franjas, clases, sectores de una sociedad respeten las “reglas de juego”, produzcan los consensos centrales, acuerdos básicos para funcionar como sociedad en democracia y equidad interna.

Entonces el interrogante y formulación de la pregunta se nos traslada, a un campo nuevo. ¿Cómo construir políticas públicas?

De ellos se puede concluir que existen factores claves para que evolucionen las propuestas en favor de los contenidos reivindicativos de la población vulnerable de una sociedad, o de aquellos sectores de la sociedad que por circunstancias como el advenimiento de la violencia, se han visto en circunstancias difíciles de reconstrucción de sus proyectos de vida.

Esos factores serían a nuestro juicio, los siguientes:

### **Grado de elaboración de los contenidos reivindicativos.**

Una política pública se evalúa por el alcance estratégico que contiene. Dados los alcances de las experiencias de los procesos de planeación en el país, y en los niveles territoriales estamos ante varios dilemas, visiones inmediatistas, asistencialistas versus concepciones de contenidos estratégicos.

Entonces, una crisis humanitaria del tamaño afrontado por el país, y en nuestro caso en el Municipio de Samaniego, nos deja frente a una realidad que impide un cubrimiento que sea congruente con las metas, objetivos de sus circunstancias humanitarias, y luego en la fase que corresponde a la garantía efectiva de derechos.

Ahora bien el asunto de la atención humanitaria tiene sus fases y corresponde a diverso tipo de medidas, que vale la pena comprender.

**(a)** Una fase de emergencia y atención humanitaria inicial. La cual ha sido atendida en forma general en cooperación en los esfuerzos adelantados por el nivel Central (Acción Social en ese entonces) y la colaboración operativa del nivel municipal.

**(b)** Una aproximación a la atención de los derechos básicos en materias, de servicios cuya prestación corresponde a los niveles descentralizados. Frente a los cuales, se exigió una política de adecuación y ajuste institucional. Este campo de atención, se concentró en los servicios sectoriales de salud y educación en forma principal. Y en general, se han venido atendiendo. Serán necesarios algunos ajustes especiales, pero en general, corresponden a necesidades planteadas por la población. Quedando quizás pendiente la realización, de ajustes para cubrirlos con un enfoque de “derechos” y las adecuaciones propias de una atención rigurosa que considere los efectos específicos de los impactos sico-sociales en la circunstancia de la población en situación de desplazamiento.

**(c)** Una proyección hacia soluciones estratégicas y que consideren la sustentabilidad de la situación y crisis humanitaria. Aquí, consideramos está el campo más frágil del contenido y proyección de la política pública actual y futura. Este campo se ha descrito, e incluso la jurisprudencia ha girado y la ha resaltado

para poblaciones específicas, cuando habla de “estado de cosas inconstitucional”. Vista desde los términos prácticos estamos haciendo referencia a las necesidades de vivienda, trabajo y generación de ingresos.

Una mirada retroactiva, de nuestro ejercicio de construcción de la política pública nos indica que aquí está el nudo crítico, de la construcción asertiva de la política. Y como, estos campos y ámbitos, no dependen solo de las condiciones generadas por los municipios, nos enfrentamos a una revisión que está pendiente de los decisores, en el legislativo y con las comunidades.

Aparece, claro que las condiciones de sostenibilidad de una política social requieren condiciones estables para la generación de empresas o empleo digno y adecuadamente remunerado. El interrogante que central que nos proponemos es: ¿La riqueza producida y necesaria en una sociedad, está en la condición de incorporar a una población como la que afronta la condición del desplazamiento forzoso a tareas productivas y empleo real? ¿La sociedad está en capacidad de asimilar y formar mano de obra del trabajo a pesar de los “estigmas” y cargas que le acompañan? ¿El país y las esferas más acomodadas de la sociedad está dispuesto a realizar un esfuerzo por soluciones estructurales de empleo digno para los más pobres y excluidos?

Ahora, esta tarea se tiene que asumir con toda la carga que implica su costo inicial en el marco tributario. Pues, una sociedad que acepte el costo de los impactos de un conflicto, debe considerar los valores que corresponden a una tributación en un escenario de para la paz y la convivencia.

El esfuerzo que ha representado, y sigue significando ahora en el marco de la nueva ley de víctimas (Ley 1448 de 2011), la caracterización y el esfuerzo de los municipios, no es congruente con el conjunto de los recursos para resolver el asunto estructural de la vivienda y de la generación de empleo para la población desplazada. Aunque valga la pena señalar que un paso se ha dado con el programa de vivienda prioritaria. Señal inequívoca de que todo un giro en la política pública social se adelanta con la voluntad del Estado desde el nivel central.

Ello como consecuencia, del apego en la orientación de la política económica que sigue el país. La cual continúa apegada a cierta corriente y ortodoxia de las formulas del neo-liberalismo. Consistente, en privilegiar el cuidando un equilibrio fiscal, a favor de los actores corporativos (llamase grandes empresas y propietarios) de la cúspide en la pirámide social en Colombia.

Observemos que las normas en la materia se limitan a solicitar la consulta de los involucrados, y no reparan en la calidad y enfoques de orientación en los procesos de planeación. Corresponde a la iniciativa de las localidades, desarrollar una inventiva que permita superar estos dilemas. En el caso liderado por el proceso del PIU en Samaniego, se cuenta con la capacidad de un equipo interdisciplinario que formula el plan, encontrando serios obstáculos los cuales estamos señalando en esta indagación.

Una vez revisado el esfuerzo por construir esa agenda pública visualizamos un enorme vacío que vamos a examinar a continuación, referido la construcción y configuración de la política pública. Tiene que ver con los centros de definición de los recursos y la orientación general de los programas de atención a la población.

Esto es, el estado colombiano tiene una experiencia en la marcha de programas que si bien están al centro de la solución de problemas ingentes en materia humanitaria, atención de la salud y la educación fundamentalmente; todavía no alcanzan en calidad y contenido, a proponer un enfoque creativo, que supere los marcos del asistencialismo en la atención de la complejidad y tamaño del fenómeno del desplazamiento y los impactos de las violencias.

Propuestas de los mejores estudiosos de la política pública nos señalan: “Es decir, erigir un pacto social alrededor de la deconstrucción y legitimación democrática de un especie de Estado Social de Derecho Post-benefactor. Esto es, de un Estado de Bienestar eficiente y socialmente justo, como requisito para el avance social, económico y democrático en términos sustanciales – no meramente formales- en el mundo moderno, que a la vez de asegurar los avances alcanzados hasta ahora, pueda cumplir con sus deberes indelegables en el desarrollo de la ciudadanía bajo niveles de equidad razonables y defendibles, con la construcción y legitimación sociales de una verdadera **economía política** de la inclusión y equidad sociales.” (Garay, 2011).

Este dilema resulta central, los estados no han podido avanzar de una visión que ha sido aconsejada por los orientadores de política pública a nivel global (Léase Banco Mundial o Fondo Monetario). Para ellos la estructura de la protección social y reducción de la pobreza se alcanza con dos medidas, que se han aplicado de manera muy singular en todos los países, casi de manera acrítica e independiente de la orientación de sus gobiernos, uno denominado (i) la Focalización de la acción y (ii) La entrega de subsidios directos a los más pobres. En nuestro caso, se materializan en programas como “familias en acción”, “familias guardabosques”, etc.

La crítica que resulta de la visión arriba señalada, está en la raíz del enfoque. Estos programas, no enaltecen la dignidad humana, no parten de la educación y formación de las y los ciudadanos en la comprensión y ejercicio de sus derechos. Pues, se percibe como una acción filantrópica del estado, y no como el cumplimiento de su función y responsabilidad social. Además, tienden a partir de una condición que resulta lesiva para los participantes de estos programas, consistente en el no reconocimiento de las capacidades humanas, reflejando y alimentando enfoque de asistencia, improductividad social y cultural en la población. Un poco el raciocinio que se produce es: como el Estado provee unos subsidios: ¿Para qué pensar en la productividad especialmente de la población económicamente activa?

En una nueva dirección se ha pensado la implementación de nuevos programas que superen estas limitaciones, tales como rentas básicas de ciudadanías, buffer de empleo, vivienda dignificante, etc. Esto es, si existen salidas y aquellas, deben ser acompañadas de profundos giros en la política fiscal, en la orientación de la política macroeconómica del país y en el papel de las entidades territoriales y en el trabajo con las comunidades de base de personas vulnerables.

Se debe reconocer, que para el análisis que nos correspondió en el Plan Único de Restablecimiento, se alcanzan a dimensionar las demandas, pero solo se puede dar respuesta a las dinámicas en curso de parte del gobierno municipal, en los procesos de educación, salud y atención humanitaria de emergencia. Los procesos estructurantes (empleo o generación de ingresos, vivienda, etc.) no pueden sino atenderse, una vez se haya producido un giro en la política pública, que todavía lo vemos lejana en la voluntad de la sociedad colombiana y del Estado a nivel central en nuestro país.

La creatividad de iniciativas como la de buffer de empleo, está aún lejos de quienes han orientado la política pública para atención a esta población y la reducción de la pobreza. Y ello plantea un debate político de profundo aliento, pues como señala Garay una propuesta innovadora, como la señalada arriba, implica que: “Contribuye a la potenciación de capacidades, la generación de riqueza colectiva, la reproducción del sentido de pertenencia y el al ejercicio de ciudadanía en la medida en que los individuos pueden participar efectivamente en la sociedad con su aporte real a la realización de actividades socialmente útiles y financieramente razonables”. (Garay, 2011).

El estado como “ultimo empleador” no implica la reproducción de la adhesión clientelista de la población; sino la realización de un conjunto de tareas que son necesarias para la sostenibilidad de acciones en una sociedad, pero con la condición de que se reconozca la dignidad de las personas. El ejercicio del PIU nos permitió visualizar las inmensas demandas de tareas sociales como la protección ambiental, la producción en soberanía alimentaria, la atención y apoyo a la protección especial de población en discapacidad, los programas de adultos mayores, la generación de alternativas desde la promoción patrimonio cultural, el cuidado de ecosistemas estratégicos, el emprendimiento juvenil, etc.

Todas estas acciones se alcanzan a vislumbran a través del siguiente proceso el cual se adelantó en la formulación del PIU:

- Concertación a través de las mesas temáticas del Comité Municipal, la Mesa Municipal de Fortalecimiento y con el acompañamiento de Comité Departamental, ACNUR, FONUMA, Secretaria de Gobierno Departamental, EL PLAN OPERATIVO Y DE ACCIÓN para la atención de PD y en riesgo de desplazamiento
- Inicio de identificación de los mecanismos de seguimiento y evaluación.
- Consolidación de la caracterización, las matrices de riesgo, los planes operativos y de acción y los mecanismos de seguimiento un documento borrador.
- Socialización del documento final con el Comité Municipal de APD, la Mesa Municipal, y la población en riesgo de desplazamiento, quienes realizan observaciones y se procede a realizar modificaciones. (Alcaldía de Samaniego, 2011)

## **Capacidad de ver representados los intereses de las organizaciones sociales populares en agencias públicas.**

La calidad, textura, capacidad y diverso nivel del tejido social (que a su vez asumimos en su categoría gremial, institucional y comunitaria). Estamos todavía lejos de sociedades que han madurado en la calidad de superar la denominada “democracia representativa”, para avanzar en lo que se conoce como democracia participante o deliberativa. (Habermas, 2001,pág 150)

Nuestras asociaciones de población desplazada, están aún presas de una disputa por la representación y las normas favorecen de alguna manera este elemento que resulta esencial en los procesos de configuración y definición de política pública. Poco interés y recursos se disponen para una formación, abierta, sistemática y ciudadana, para estas franjas de la población tan diversa, con procedencias de distinto origen, con arraigos en comunidades étnicas en algunos casos, con profundas huellas en sus vidas.

Los ambientes sico-sociales de la población, aún afectados en sus proyectos de vida por los impactos de las violencias. Las limitaciones, propias de sus condiciones socioeconómicas, la diversidad de intereses que representan, dadas las procedencias que impiden construir un proyecto común a las distintas asociaciones, y los temores, propios de esa cultura de construcción de lo público, que hemos señalado como tarea estratégica del conjunto de la sociedad colombiana.

Desde la perspectiva de Fabio Velázquez, la participación es un proceso que evoluciona de niveles de consulta, y fiscalización, evoluciona a papeles propios de implementación de los procesos de planeación y se consolida cuando los procesos de concertación y autogestión social se materializan. Junto con otros investigadores de país afirman: “La participación constituye una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como **actores** que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de interés, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de **actuación colectiva** con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos”. (Gonzales, E y Duque F. 1990).

## **Relaciones de poder que puedan desatar o interlocuciones que se pueden generar.**

El poder se encuentra distribuido en una sociedad y sus formas, campos, equilibrios, simetrías o asimetrías corresponden a disputas y agencias. Disputas propias de la configuración propia de cada sociedad, de la forma de redistribución que se da por la hegemonía que se ejerce en ella en el todo y en sus unidades sub-nacionales. Esto es, el poder se territorializa también. Y ello quiere decir, que tiene una relación estrecha con lo espacio-temporal.

Transcurridos más de veinte años de vigencia de la Constitución Política de Colombia, queda un saldo en desventaja en relación con la profundización del proceso de descentralización municipal y regional. La fuerza descentralista, se ha topado con férreas medidas que aún mantienen la fuerza conservadora y hegemónica del centralismo.

Especialmente, en cuanto toca con los recursos. Casi todos los procesos denominados de descentralización, son en verdad de **desconcentración**. Y ello, como consecuencia de una cascada inmensa de responsabilidades trasladadas especialmente a los municipios, los cuales no se han visto correspondidos con un nuevo esquema de financiación y distribución clara de competencias entre la nación y las municipalidades. Circunstancias, que se ha frustrado por ausencia de voluntad política, especialmente en cuanto hace a contar con un nuevo esquema de organización y ordenamiento territorial.

Se esperaba resultados a favor de la autonomía territorial con la reciente expedición de la denominada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual debió contribuir a fijar las condiciones de las nuevas figuras de desarrollo territorial, profundizaría la autonomía y los recursos para nuevas figuras como: Entidades Territoriales Indígenas, las Provincias, las Regiones o las Asociaciones de Desarrollo Territorial (ADT). Un subtítulo del artículo de Fabio Velázquez ilustra lo que aconteció con la Ley Orgánica. Una LOOT que no es LOOT. “Sin embargo, la LOOT presentada por el Gobierno y aprobada por el Congreso, resultó ser una farsa”. (Viva la Ciudadanía, 2011).

Ello no aconteció por razones que el gran impulsor de nuevas figuras y de un ordenamiento territorial democrático, como lo era Orlando Fals Borda (Q.e.p.d.) ya

había presagiado. El peso de un enfoque centralista y de los intereses de control político que pesa sobre este tipo de decisiones impidiendo o el cumplimiento de la tarea urgente en un marco de reconstrucción democrática del país en una vía hacia una sociedad incluyente, territorialmente diversa y en autonomía.

## CONCLUSIONES

1. Las entidades territoriales realizan esfuerzos periódicos para diagnosticar y aproximarse a condiciones de realidad como el desplazamiento forzado, y ahora múltiples expresiones de las violencias que impactan sobre el territorio; dichos esfuerzos todavía distan de fórmulas creativas de política pública que pueda resolver en forma integral y como parte de un proyecto de vida individual y colectivo, las afectaciones de la población sujeto.
2. Los avances, alcanzados por los esfuerzos de formulación como el PIU en Samaniego, sí indican un desglose de recursos para actividades que el proceso de desconcentración municipal especialmente en materias de educación y salud. Dimensiones que ya hacen parte del acumulado del proceso de **cesión** de competencias entre el estado central y las localidades.
3. Quedando abierta una discusión que supera el marco localista, referido a formulación de alternativas creativas e integrales que resuelvan de manera estructurante las afectaciones con población desplazada, en dimensiones como el hábitat y la vivienda; así como la generación de empleo e ingresos sostenibles con las familias desplazadas.
4. En el ejercicio de construcción del **PIU** contó con un proceso, que debe cualificarse, de coordinación institucional que incluye especialmente apoyos de la cooperación internacional humanitaria presente en la Región. El reto también, se espera se presente en la materialización de las prioridades identificadas en el ejercicio, especialmente en proyectos estructurantes como lo hemos señalado.
5. Seguirá siendo un factor determinante (crítico de éxito) la cualificación de los niveles de participación. La participación no se mide por la cantidad de consultas o reuniones. Es un proceso complejo que implica capacidad ilustrada, espacios de concertación y gestión que todavía distan de realizarse en nuestro medio.
6. La atención de lo humanitario, que es lo urgente, se mantiene y en condiciones de la persistencia de nuestros conflictos; impiden encontrar salidas de tipo estratégico y que constituyen planes de vida integral. Sin embargo, deberá

mantenerse la atención Psico-social dados los especiales impactos producidos a raíz del desplazamiento y cuyas huellas aún permanecen en las memorias individuales y colectivas.

## BIBLIOGRAFÍA

Bobio, N. (1994). El futuro de la democracia. Fondo de cultura económica, Bogotá. 14.

Bello, M., Martin, E y Arias, F. (2000). Efectos Psicosociales y culturales del desplazamiento. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 161-162

Castoriadis, C. (2004). Sujeto y Verdad en el mundo histórico-social. Seminarios 1986-1987- La creación humana I. Fondo de cultura económica de Argentina. Buenos Aires. 221

Congreso de la Republica de Colombia. (2010) Constitución Política de Colombia. Bogotá.

Garay, L., Moreno, A, Mora, A y Velásquez I. (2011) Colombia dialogo pendiente: El derecho al trabajo y la política de buffer de empleo. Planeta Paz. Bogotá. iii (47) 15-50

Municipio de Samaniego. (2010). Plan Integral Único. Samaniego. 118.

Observatorio Nacional de Paz (2012). Actores y dinámicas de la conflictividad territorial: Documentos de política pública para la paz. Planeta Paz. Bogotá. 29.

República de Colombia, Corte Constitucional. Sala segunda de Revisión. Auto No. 092 de 2008.

República de Colombia, Corte Constitucional. Sala segunda de Revisión. Auto No.004 de 2009.

Velásquez, F. (1987). Reforma municipal: el trecho del dicho al hecho. Foro Nacional por Colombia. Bogotá. 4 (98), 47-54.