

**PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA
POR EL CONFLICTO ARMADO EN PROGRAMAS DESARROLLADOS POR
ACCIÓN SOCIAL EN POPAYÁN, 2000-2009.**

LUIS ALFREDO CASTILLO GARCÉS

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN EDUCACIÓN BÁSICA CON
ÉNFASIS EN CIENCIAS SOCIALES
SAN JUAN DE PASTO
2013**

**PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA
POR EL CONFLICTO ARMADO EN PROGRAMAS DESARROLLADOS POR
ACCIÓN SOCIAL EN POPAYÁN,
2000-2009.**

LUIS ALFREDO CASTILLO GARCÉS

**Trabajo de grado (modalidad ensayo) para optar al título de Licenciado en
Educación Básica con énfasis en Ciencias Sociales**

Asesor:

Docente: CARMEN PATRICIA CERON

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN EDUCACIÓN BÁSICA CON
ÉNFASIS EN CIENCIAS SOCIALES
SAN JUAN DE PASTO
2013**

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

Artículo 1. Del acuerdo # 324 de 11 de octubre de 1966, emanado por el Honorable Concejo directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación

Jurado 1

Jurado 1

Jurado 1

Pasto, Junio de 2013

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer de manera muy especial a la Universidad de Nariño, por ser uno de los pasos más importantes de mi vida, fue aquí donde aprendí lo que lo importante que es conocimiento en la vida de una persona. Al departamento de Licenciatura en Educación Básica con Énfasis en Ciencias Sociales que me guio por el camino de la pedagogía y me mostró lo que son las ciencias sociales.

A la doctora Carmen Patricia Cerón Rengifo, quien fue una persona muy importante en el proceso de este ensayo investigativo, por sus enseñanzas y dedicación, por todo el tiempo que me dedico para dar a conocer este escrito.

DEDICATORIA

Agradezco a Dios por la fortaleza, sabiduría y bendiciones con las que lleno a diario, por estar siempre conmigo y nunca permitir que desfallezca. Es importante también agradecer a mi madre Esmeralda Garcés Vidal quien fue la persona que brindo mucho amor, que me ayudo a salir a delante, la que siempre creyó en mí y me apoyo en todo momento, quien con sus palabras me dio aliento a diario y que desde muy niño me dio las mejores enseñanzas. A mi padre Luis Alfredo Gerardo Castillo (Q.E.P.D.) que hoy no está conmigo, pero desde el cielo me ha acompañado durante muchos años. De igual manera agradezco a mi hermano mayor, a mis dos hermanas y a mi novia Leidy Mariela Santacruz Muñoz que siempre han sido un motor para seguir adelante.

A mis abuelos, que me brindaron su apoyo, amor y me hicieron sentir como en casa, a mis tíos y demás familiares que se preocuparon siempre por mí.

Contenido

RESUMEN.....	8
PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA POR EL CONFLICTO ARMADO EN PROGRAMAS DESARROLLADOS POR ACCIÓN SOCIAL EN POPAYÁN, 2000-2009.....	10
Asambleas y convocatorias internas:.....	27
Participación interna y toma de decisiones:	28
BIBLIOGRAFÍA	35

RESUMEN

El presente ensayo busca propiciar un debate sobre la participación de población excluida dentro de los órdenes democráticos, en planes y programas que buscan satisfacer necesidades básicas de las poblaciones en situación de desplazamiento forzado por conflicto armado en Colombia. Se analiza el tipo y nivel de participación que estos grupos sociales han construido para garantizar el restablecimiento de sus derechos constitucionales. Al mismo tiempo, se indica la relevancia de la educación como motor de la construcción de ciudadanía activa y no pasiva, para la reivindicación de derechos según el contexto, las prácticas, representaciones e imaginarios colectivos de la población vulnerable.

ABSTRACT

The following essay was made in order to propitiate a debate about the population's participation in the democratic orders, plans and programs that want to fulfill the basic needs of the displaced population due to the armed conflict in Colombia. The type and level of participation of these social groups, in order to guarantee their constitutional rights, are analysed too. At the same time, it is indicated the importance of education as the motive in the construction of the active citizenship towards the assertion of the rights in the contexts, practices, representations of the vulnerable population.

PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA POR EL CONFLICTO ARMADO EN PROGRAMAS DESARROLLADOS POR ACCIÓN SOCIAL EN POPAYÁN, 2000-2009

La participación ha sido definida y expuesta en diferentes perspectivas. Para algunos, tanto el concepto como su desarrollo en los procesos sociales y las realidades específicas resultan una solución a la difícil situación de legitimidad por la que atraviesan diferentes países en Latinoamérica, y que se reflejan en una sociedad cada vez más fragmentada y un Estado que difícilmente puede responder con rapidez a las necesidades que la sociedad demanda. Para otros, este es un concepto que merece ser cuestionado desde el punto de vista empírico y teórico, debido a que la participación, como tal, nació de las teorías liberales durante el Siglo XVIII, desarrolladas por intelectuales que pretendían dar una base ideológica al capitalismo¹. Aun en la actualidad, se critica a la participación como un elemento que justifica y que permite mantener un orden social que responde y beneficia a unos pocos, mediante implementación, por ejemplo, de políticas neoliberales.

En este sentido, se podría decir que la participación ha estado determinada por dos procesos centrales ligados a la modernidad (entendida como la reconfiguración de normas y valores en la sociedad), que permitieron, al menos de manera formal, su ejercicio en sociedades contemporáneas. Estos procesos se refieren a una revolución de tipo económico y otra de tipo político². La primera, permitió el establecimiento del capitalismo como modo de producción, pero además como elemento esencial en la dirección del Estado y las relaciones de la sociedad. La segunda, estructuró los Estados nacionales en la medida en que la soberanía y la voluntad del pueblo se convirtieron en los principales ideales para el establecimiento y legitimación de cualquier orden social democrático. Aunque este último proceso ha resultado un tanto ambiguo en la práctica, es necesario mencionar que la participación es el principal instrumento de este ideal, en

¹ GONZALEZ MEDINA, Bárbara. *Participación política en la zona rural del municipio de Popayán en el 2003*. Trabajo de grado, Universidad del Cauca, Popayán, 2003. P33

² MELO, Jorge Orlando. "Algunas consideraciones globales sobre modernidad y modernización". En: VIVIESCAS Fernando, GIRALDO Fabio. *Colombia: El despertar de la modernidad*. Editorial Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1991. P 226

la medida en que la voluntad del pueblo en un sistema político democrático se refleja mediante el ejercicio de la ciudadanía, importante en la participación y en la definición de sus diferentes niveles, tipos y formas.

Así, la participación comunitaria y social puede ser definida como un proceso en el que organizaciones de diferente índole actúan, en defensa de sus intereses o satisfacción de sus necesidades, para modificar una situación considerada anómala o problemática por acción u omisión del Estado. Esto supone, en términos de Alain Touraine³, pasar de una historicidad débil a una historicidad fuerte, pues las acciones de las organizaciones, en el sentido estricto de la participación, intentan cambiar el rumbo de la vida política y social, buscando principalmente alcanzar intereses colectivos e individuales de los miembros del colectivo.

Esta argumentación remite el debate sobre la participación al análisis de la relación Estado – economía – sociedad civil, en la que el primero y el segundo intervienen en diferentes ámbitos que determinan las relaciones sociales y el funcionamiento del orden establecido. No obstante, según Reilly⁴, en los sistemas democráticos actuales la sociedad ha empezado a ganar espacio ante el Estado y la economía, mediante grupos organizados de ciudadanos que intentan, por medio de la participación en programas gubernamentales, reducir la pobreza, la desigualdad, las deficiencias en la cobertura de servicios públicos etc., en las que ni el Estado ni el mercado han demostrado, por si solos, ser eficaces.

De esta forma, la participación puede dividirse, para efectos analíticos, en dos tipos⁵. Una de tipo social o comunitario, inserta en una dinámica de intereses más privados o sectoriales (pavimentación, cobertura de servicios públicos) y otra, ciudadana o política, que se destaca por la existencia de intereses globales que afectan a la sociedad en su conjunto y cuyo principal mecanismo ha sido, por largo tiempo, el voto. Estos tipos de participación a su vez se definen por el alcance y continuidad de los procesos

³ VARGAS, Alejo. *Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional*. Editorial Universidad Nacional, Bogotá, 1994 P 32.

⁴ REILLY, Charles. *El Equilibrio entre el Estado, el Mercado, y la Sociedad Civil: Las ONG para un Nuevo Desarrollo*. En TOKMAN Víctor, O'DONELL Guillermo. *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1999. P 207.

⁵VELÁSQUEZ, Fabio. *Ciudad y Participación*. Editorial Universidad del Valle, Cali, 1996. P144

participativos, en los que la identidad de los individuos hacia un grupo; los recursos con los que se cuenta (jurídicos, políticos o económicos); y la voluntad de los gobernantes representada en espacios de participación, en apoyo técnico y económico⁶ resultan determinantes.

El nivel de la participación, por su parte, está determinado por el grado de inclusión⁷ de las organizaciones en un programa. En este sentido, existe un primer nivel en el que una organización puede ser informada, dar su opinión, hacer un seguimiento o ejercer control social sobre un plan o programa ejecutado, lo cual resulta muy común. En un segundo nivel la organización formula iniciativas que pueden ser o no tenidas en cuenta por los decisores políticos. Finalmente, una organización puede alcanzar la concertación, negociación o cogestión⁸ (formulación, implementación, reformulación o evaluación) ante el Estado.

Sin embargo, es necesario advertir que la participación ha tenido un importante proceso histórico, que fundamentó la base conceptual y práctica en América Latina. En ese sentido, Orlando Fals Borda⁹, plantea que la participación social en los procesos políticos fue el resultado del trabajo de movimientos de izquierda en Brasil y Chile, luego del golpe de Estado contra Joao Goulart (Brasil-1964). En este proceso se resalta el papel de algunos intelectuales como Paulo Freire (quien estuvo exiliado en Chile), Ruth Correa Leite, Fernando Henrique Cardoso y algunos sociólogos chilenos, quienes trabajaron teóricamente este concepto. La primera experiencia participativa se desarrolló en Santiago, en el gobierno Eduardo Frei (1964-1970), a partir de la creación de la Conserjería Nacional de Promoción Popular y el Instituto Chileno de Investigación para la Reforma Agraria (ICIRA). Este último organismo, asesorado por Paulo Freire,

⁶ PAREDES, Hernando. *Participación Ciudadana y Gestión Pública*. En CENCOA Formación Política y Gestión Pública. Editorial Litocenco, Cali, 2002. P385

⁷ VARGAS, Alejo. *Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional*. Editorial Universidad Nacional, Bogotá, 1994. P28

⁸ VELÁSQUEZ Fabio, GONZALEZ Esperanza. *¿Que ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Editorial Fundación Corona, Cali, 2003 P20

⁹ FALS, Orlando. *Las Grietas de la Democracia: la Participación Popular en Colombia*. Rev. Análisis Político No. 28, Bogotá, 1996. P84.

tuvo como objetivo elaborar una metodología para el diagnóstico de la participación¹⁰, en el ámbito rural y urbano.

Andrew Pearse también hizo parte del ICIRA, pero tiempo después fue llamado a trabajar en la creación del programa de promoción participativa del Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) en Ginebra, con lo que la participación popular se convirtió en un imperativo para los gobiernos de la región. Sin embargo, fue durante el gobierno de Salvador Allende¹¹ (1970-1973), mediante la Consejería Nacional de Desarrollo Social (a la que se vinculó Paul Oquist) donde se concretaron espacios importantes para la participación popular. Este aspecto incidiría años después en la implementación de este tipo de procesos en diferentes países de la región, algunos con mayor éxito con otros.

En Colombia, los sociólogos Andrew Pearse, Camilo Torres, Orlando Fals Borda, Jorge Cárdenas García, el filósofo Jaime Quijano Caballero (fundadores del programa de sociología de la Universidad Nacional en 1959) y Paul Oquist (docente del programa de Ciencia Política en la Universidad de los Andes), influenciados por procesos desarrollados en la región, introdujeron la participación popular en el contexto social y político del país. Su desarrollo teórico permitió que en 1977 se celebrara el *Primer Simposio Mundial de Investigación – Acción*, cuyo principal resultado fue la vinculación de la participación popular al concepto Investigación – Acción Participativa o IAP¹².

Ello sirvió de elemento integrador y organizativo de diferentes movimientos y asociaciones de ciudadanos regionales en la década de los 80. Tal es el caso del Movimiento Firmes, convocado por Antonio García y Gerardo Molina, que tuvo presencia a nivel nacional y del que surgió el movimiento Colombia Unida. En este último, participaron personalidades como Francisco de Roux, Ernesto Parra, Francisco Leal Buitrago, Ricardo Mosquera, María Cristina Salazar, Pedro Santana, Eduardo

¹⁰ FERREIRA, María. *La Planificación del Desarrollo Local como Proceso de Aprendizaje Social*. En WERTHEIN Jorge y ARGUMEDO Manuel. *Educación y Participación*. Editorial Papirus Livaria, Brasil 1986. P105

¹¹ Op.Cit. FALS, 1996. P84.

¹² Ibidem. P85.

Medina, Camilo González, Gustavo Gallón, Javier Giraldo y Carlos H. Urán quienes propusieron, por primera vez en Colombia, el concepto de democracia participativa.

Este movimiento sería luego absorbido por la Alianza Democrática M-19 que junto al movimiento de la “Séptima Papeleta” sirvió para impulsar la Constitución de 1991 bajo la premisa de una democracia participativa¹³ y de la búsqueda de mecanismos que la garantizaran. Solo a partir de ese momento se implementaron procesos participativos con algún tipo de impacto sobre la gestión pública local. Sin embargo, las experiencias participativas en políticas públicas no son numerosas en el país, pero al igual que en otros países de Latinoamérica, hay avances significativos en ese campo. Casos como el de la Planeación Participativa del resguardo indígena Páez de Toribio, el Sistema Regional de Planeación Participativa en el Magdalena Medio, la Planeación Participativa de organizaciones sociales y comunitarias en Pereira, Dosquebradas y La Virginia, la Planeación Participativa en la Comuna Trece y la Zona Centro Oriental de Medellín, así como el de la Casa de la Juventud en El Tambo Cauca y el Plan y Presupuesto Participativos en Pasto, demuestran que el escenario no es nuevo en el país.

Así mismo, es importante resaltar el papel de organismos que, como Naciones Unidas mediante el Programa para el Desarrollo PNUD, han implementado una agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina¹⁴. En dichos programas la participación comunitaria ha sido uno de los principales componentes y una de sus consecuencias esperadas. Sin embargo, este tipo de procesos solo han sido posibles a partir de la Carta Política de 1991 en la que se planteó la importancia de que los ciudadanos participaran en las decisiones que los afectan, y se insistió en la necesidad de la democratización de la gestión pública. A partir de estos lineamientos, las políticas públicas de Desarrollo del Talento Humano Estatal, así como aquellas de Mejoramiento Continuo, Democratización, Moralidad y Transparencia de la Administración Pública y en últimas aquellas de Modernización Organizacional¹⁵, han tratado de darle contenido a estos principios Constitucionales.

¹³ Ibidem. P86.

¹⁴ PNUD. *Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina*. Editorial Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá, 2004. P25.

¹⁵ CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *Políticas para la Democratización y Mejoramiento de la Gestión Pública*. Abril de 2006. En www.contraloriagen.gov.co/institucional_generales

La Carta Política de 1991 avanzó significativamente en el objetivo de ampliar los canales y las instancias de participación, pero le dejó a las instituciones del Estado y a la voluntad política de los servidores públicos definir los tipos y niveles de participación, desplazando a un segundo plano la formación de los ciudadanos para su ejercicio¹⁶. Al igual que en otros países de la región, en Colombia la modernización del Estado y la participación ha sido entendida como el aumento del gasto público mediante otorgamiento de becas, prestamos o subsidios, construcción de escuelas y carreteras. Por ello se ha dejado de lado la inversión en capacitación de los recursos humanos y el fortalecimiento organizacional¹⁷ que resultan indispensables en este tipo de procesos.

Así las cosas, las experiencias participativas implementadas en Colombia, si bien han influido en la democratización de la gestión pública, en su mayoría no constituyen procesos de participación real, que le permitan a la sociedad incidir directamente en los procesos de toma de decisión o en la administración. Según Fabio Velásquez¹⁸, las experiencias desarrolladas en el país poseen, en cuanto al tipo y nivel de participación de las organizaciones en las políticas públicas, dos características. La primera, es que la intervención de los ciudadanos ha estado relacionada básicamente con el estudio y la definición de las situaciones que puede ser objeto de intervención estatal. En menor grado, la participación ha estado presente en fases de formulación o implementación de las acciones públicas, como planes de desarrollo, programas en educación, salud, convivencia, cultura ciudadana, medio ambiente población de tercera edad, género, jóvenes y población desplazada por la violencia.

La segunda característica, se refiere a que la participación ha estado limitada al nivel del control social, fiscalización de recursos utilizados e información sobre la implementación de la acción estatal. En estos procesos, si bien las organizaciones contribuyen a aumentar la transparencia de los aspectos decisionales, como actor relevante del proceso de decisión pública pierden su protagonismo. Ello porque aunque

¹⁶ PAREDES, Hernando. *Participación Ciudadana y Gestión Pública*. En CENCOA Formación Política y Gestión Pública. Editorial Litocenco, Cali, 2002. P391.

¹⁷ REILLY, Charles. *El Equilibrio Entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil: las ONG para un Nuevo Consenso de Desarrollo*. En TOKMAN Víctor, O'DONELL Guillermo. *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1999.P242.

¹⁸ Op.Cit. VELÁSQUEZ, et.al. 2003. P26.

controlan y fiscalizan, la definición de este papel las deja sin voz ni voto (de ahí el término “*simbólico*”). Esta limitada intervención de las organizaciones en planes y programas ha estado relacionada con falencias en la definición de canales participativos, de normas que los sustenten y de procesos de capacitación para los líderes y asociados de las organizaciones sociales. Tampoco hay que olvidar el impacto que las costumbres políticas, la violencia y la pobreza tienen sobre estos procesos¹⁹. Por ello la participación ciudadana y comunitaria de estos colectivos se concentra, en su mayoría, en temas considerados blandos como la provisión de servicios, la cultura ciudadana, construcciones públicas y el medio ambiente, dejando los temas estructurales como generación de empleo, mejoramiento de necesidades básicas insatisfechas y eliminación de la pobreza a la voluntad política de los funcionarios²⁰.

Estos rasgos también son comunes en el caso del desplazamiento forzado, puesto que solo hasta 1997 el Estado dirigió sus esfuerzos para hacer frente al desplazamiento por el conflicto armado, mediante la política de atención y prevención a la población desplazada, cuyo principal instrumento ha sido la Ley 387 de 1997. No obstante, algunas ONG y otras instituciones, también desempeñaron una función importante en el reconocimiento y establecimiento de acciones que permitieron enfrentar este fenómeno. La principal institución encargada de ejecutar la política fue la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social), creada en 1994 y que encuentra sus antecedentes en la Secretaría de Integración Popular en 1982 y en el Plan Nacional de Rehabilitación en 1986²¹. La Ley 364 de 1997 definió como objetivo general de esta entidad, ejecutar la política social del Estado mediante la coordinación interinstitucional y la participación comunitaria. Luego, la Ley 387 de 1997 habría de asignarle un papel importante a esta institución como principal responsable de la atención de emergencia y coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada – SNAIPD²².

Aun cuando hubo un desarrollo normativo significativo alrededor de la participación ciudadana de las organizaciones de población desplazada en los planes y programas

¹⁹ Ibidem. P29.

²⁰ Ibidem. P326.

²¹ CASASBUENAS, Guillermo. *Colombia: la Red de Solidaridad Social. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Segunda reunión*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2001. P5

²² Ibidem. P12.

desarrollados por la RSS y Acción social, es necesario decir que ha estado relacionada con el control social y la deliberación alrededor de los planes y programas implementados. No obstante, la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional constituyó un avance significativo en el tema, toda vez que ordenó a las instituciones del Estado hacer efectiva la participación de la población desplazada y dispuso la creación la Mesa de Fortalecimiento Organizacional como un instrumento que permitiera alcanzar dicho objetivo²³. Sin embargo es posible decir que no existe consenso a nivel nacional, departamental y local sobre el significado de la participación efectiva, pues tanto funcionarios como líderes difieren en su significado. A ello se suma la deficiente coordinación existente entre las mesas nacionales dispuestas por Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada PNAIPD²⁴ y su articulación a las instancias departamentales y locales.

Las organizaciones sociales y ONG, por su parte, han desempeñado un rol importante en el control social de los planes y programas implementados por el Estado y en algunos casos la presión ejercida ha permitido garantizar algunos de los derechos de la población desplazada. Un claro ejemplo es el Grupo de Apoyo a Desplazados GAD, constituido en 1994 por 13 ONG, cuyo esfuerzo se concentró en el trabajo social, la atención a población afectada por este fenómeno del desplazamiento forzado y la presión política. De igual manera desde 1997, con la implementación de la política de atención y prevención al desplazamiento forzado, realizó un importante trabajo de control social en la implementación de planes y programas²⁵. Cabe decir que en 2001 esta organización se diluyó, principalmente por problemas entre sus miembros.

No menos importante es, que aunque las dificultades en los procesos de atención y la consecuente demora en la entrega de ayudas a la población afectada incidieron de manera directa en el surgimiento de organizaciones nacionales de población desplazada, también es pertinente mencionar la injerencia de la protesta social en estos procesos.

²³ ACCION SOCIAL. *Proceso de Apoyo a la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada PNAIPD*. En *Memorias Encuentro Nacional de Organizaciones de Población Desplazada*. Bogotá, Abril 21 y 22 de 2007. P6.

²⁴ Documento Panel “*La Política Pública de Atención al Desplazamiento desde la Perspectiva de la Población Desplazada*”. En *Memorias Congreso “El Desplazamiento Forzado en Colombia 10 años de política Pública”*. Bogotá, Julio 18 de 2007. P4.

²⁵ MEDICOS SIN FONTERAS. *El Desplazamiento Forzado en Colombia*. 2002. En. <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/msf/informe11respuestas.htm>

Así, en el país entre 1975 y 2001 se registraron 48 protestas que vincularon a indígenas y campesinos desplazados, de las cuales el 68.7% dieron cuenta de movilizaciones y el 31.3% de toma de instituciones del Estado, ONG u organismos de cooperación internacional²⁶. Entre las movilizaciones resalta la del 2000, en la que participaron 1.500 personas provenientes de 10 municipios del Cauca, quienes se tomaron la Plaza de Bolívar en Bogotá, con el objetivo de exigirle al gobierno nacional la reivindicación de sus derechos²⁷.

En este contexto surgen las principales organizaciones de población desplazada. Entre ellas se destacan la Coordinadora Nacional de Desplazados –CND-, creada en el 2000, y que hasta el 2006 contaba con casi 100 asociaciones en 14 departamentos y la Asociación de Afrocolombianos Desplazados –AFRODES-, cofundadora de la CND. El principal objetivo de estos colectivos fue lograr ajustes a la política de atención a la población desplazada²⁸ para el restablecimiento los derechos vulnerados, según la Constitución y la Ley 387. De hecho, en el 2002, durante un encuentro nacional de estas organizaciones se elaboró un pliego de peticiones en el que se solicitó la articulación de instituciones que atienden este fenómeno, el fortalecimiento de procesos organizativos, el cumplimiento de la Ley 387 de 1997 y la necesidad de establecer espacios de interlocución y participación entre las organizaciones y el gobierno nacional, regional y local. No obstante, solo después del 2004 mediante Sentencia T-025 de la Corte Constitucional, las organizaciones de población desplazada avanzaron en el campo de la participación comunitaria., pues en el 2005, la RSS y Acción Social (en el momento de transición institucional) destinó recursos para el fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada²⁹ y la participación comunitaria.

Esto procesos y dificultades no han sido ajenos al contexto del Cauca, pues en el impacto del desplazamiento, es necesario advertir que la situación geográfica y los recursos naturales han sido aspectos claves en la incursión de grupos armados en su

²⁶ ORTEGA, Hernando. *Acción Colectiva y Desplazamiento Interno Forzado: 1995-2004*. En Ortiz Diana, LOPEZ Mario, VILORIA Mauricio. *Reflexiones y Avances Investigativos: Restablecimiento, Reparación y Procesos*. Editado por Fundación Universitaria del Área Andina y Red Nacional de Investigación en Desplazamiento Interno Forzado REDIF, Universidad de Caldas, Manizales, 2007. P312.

²⁷ Ibidem. P320.

²⁸ Revista Diálogos. *Organizaciones de Población Desplazada*. Editorial ICBF, No. 2 de 2006. P7

²⁹ Entrevista Funcionario de Acción Social Bogotá. Diciembre 12 de 2011.

objetivo de mantener el control sobre el departamento. Sin embargo, entre el 2000 y el 2009 tres momentos importantes incidieron directa e indirectamente en la expulsión masiva de personas en el Cauca. El primero, la incursión de grupos paramilitares, en el norte del departamento³⁰, a partir del 2000; el segundo, tiene que ver con la ejecución del Plan Colombia entre el 2000 y el 2001 (gobierno de Andrés Pastrana) y; el tercero, se refiere a la implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática entre el 2002 y el 2003 (gobierno de Álvaro Uribe)³¹. Estos procesos generaron la intensificación del conflicto armado en diferentes regiones del país e incidieron, de manera especial, en las dinámicas de desplazamiento forzado en el Cauca. Ello, en parte, explica la magnitud de la recepción de población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado, toda vez que en la ciudad aumentó de manera alarmante hasta el 2009. Así, según la personería de Popayán, mientras en 1998 se encontraban registradas aproximadamente 387 personas, entre el 2000 y 2001, las cifras hablaban de 8.000³². Durante el periodo de estudio, se calcula que la ciudad recibió 50.426 personas en situación de desplazamiento forzado³³, lo que corresponde al 49% del total departamental.

Gran parte de esta población se organizó, dando origen así a asociaciones, cuyo principal objetivo era (y sigue siendo) el de lograr el restablecimiento de derechos amparados en la Constitución y en la Ley 387. A pesar de ello, aun hoy no hay un instrumento que permita dar claridad a la situación tanto de los pobladores como de las asociaciones puesto que en la ciudad no se ha desarrollado un censo para establecer el número exacto de personas en situación de desplazamiento forzado que hacen parte de organizaciones o asociaciones, lo que ha representado una gran dificultad para su caracterización y monitoreo. Solo hasta el 2006 la UAO y Acción Social iniciaron un proceso de este tipo, como parte de la estrategia de atención a la población afectada. El trabajo realizado permite decir que al 2008 existían alrededor de 26 organizaciones o

³⁰ ABELLA, William. *Panorama del Desplazamiento en el Cauca*. Diario el Liberal, Popayán, Octubre 27 de 2007, Consultado en octubre 27 de 2007. En www.colombiavirtual.com/elliberal/hoy/regional/index.htm

³¹ SABERON, Ricardo. *Documento de Análisis del "Plan Patriota"*. Organización Mamá Coca 2005. En www.mamacoca.org/Octubre2004/doc/Documento/Analisis_plan_patriota

³² ABELLA, William. *Panorama del Desplazamiento en el Cauca*. Diario el Liberal, Popayán, Octubre 27 de 2007, Consultado en octubre 27 de 2007. En www.colombiavirtual.com/elliberal/hoy/regional/index.htm

³³ ACCION SOCIAL. *Sistema de Información de Población Desplazada - SIPOD*. Septiembre de 2007. En www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion

asociaciones de población desplazada³⁴, de las cuales solo 5 de ellas legalmente constituidas.

La mayoría de las organizaciones fueron creadas entre el 2000 y el 2002, con un promedio de 40 familias, que en la mayoría de los casos se retiraron o cambiaron de organización debido a disputas internas, deficientes resultados de los líderes y los costos que representa pertenecer a estos colectivos (entre \$1000 y \$5.000 hasta el 2008³⁵). En contados casos existió una preeminencia del sexo masculino o femenino y los objetivos a partir de los cuales se estructuraron tienen que ver con aquellas áreas en las que las instituciones del Estado tuvieron deficientes resultados, tales como la tierra, el empleo, la educación y la salud.

Bajo este escenario, la RSS y luego Acción Social Cauca, de acuerdo con la Ley 387 de 1997, desarrollaron procesos participativos con el objetivo de mejorar los resultados obtenidos con los planes y programas de atención de emergencia y estabilización socioeconómica³⁶. Dicho proceso inicio en el 2004, como parte de una iniciativa local que enfatizó en procesos de fortalecimiento organizacional y participación comunitaria en áreas como salud, educación, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario³⁷. Para ello, se diseñaron unas mesas de trabajo territoriales, que buscaron dar cumplimiento a la acción de tutela interpuesta en el 2004, cuyo resultado fue la Sentencia T-025, que obligó a instituciones como la RSS y Acción Social a hacer efectivos los espacios de participación para esta población. De ahí que para uno de los líderes *“la participación se ha ganado a punta de tutelas”*³⁸.

La idea de las mesas representaba, al menos en el plano formal, un gran paso para la participación comunitaria en lo que tiene que ver con la formulación de políticas públicas para la atención de desplazamiento forzado en Popayán. Sin embargo, las mesas solo fueron constituidas en el 2006, debido a la supresión de la RSS, el surgimiento de Acción Social, el largo proceso de convocatoria de organizaciones y la

³⁴ Acción Social. *Lista de Asociaciones Residentes en Popayán*. Diciembre de 2008.

³⁵ Entrevista Asociada Organización de Población Desplazada. Septiembre 9 de 2011.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Entrevista Funcionaria de Acción Social. Agosto 9 de 2011.

³⁸ Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Agosto 3 de 2011.

falta de recursos físicos y económicos. Así, Acción Social dirigió sus esfuerzos a la formulación de un plan para la conformación de mesas de fortalecimiento a organizaciones de población en situación de desplazamiento forzado³⁹, donde se dispuso espacios de diálogo, concertación y participación entre las organizaciones población desplazada y las instituciones del SANIPD⁴⁰. Lo novedoso de esta iniciativa fue que por primera vez se enfatizó en la participación de la población afectada en la formulación de planes y programas de atención de emergencia y estabilización socioeconómica.

La estrategia local definió que la participación de estas organizaciones debía orientarse a incidir directamente en las decisiones que tendieran al restablecimiento de sus derechos, mediante la formulación e implementación de planes y programas⁴¹ en el ámbito nacional y territorial. En febrero de 2007 se constituyeron 5 mesas locales, respetando la directiva nacional, pero fueron divididas en varios ejes con el objetivo de retomar el proceso desarrollado en el 2004 y sectorizar los programas ejecutados. En este sentido, se crearon las mesas de prevención, asistencia humanitaria, restablecimiento, salud y la mesa de desplazamiento.

A excepción de esta última, cada mesa se conformó con igual número de representantes de las organizaciones de población desplazada y de las instituciones participantes (Defensoría del Pueblo, UMATA, Alcaldía Municipal con sus secretarías y Acción Social)⁴². En la elección de representantes participaron 10 organizaciones de las 21 que se estimaba que existían en 2007, entre las legalmente constituidas y las que no⁴³. El proceso contó con el acompañamiento de instituciones y organizaciones con importante incidencia en experiencias participativas en otras regiones del país como la OIM, DESEPAZ y algunas organizaciones comunitarias de Cali⁴⁴.

³⁹ ACCIÓN SOCIAL. *Guía Para la Conformación de las Mesas de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada*. Editada por Acción Social, Bogotá, 2008 P1.

⁴⁰ Ibidem. P3

⁴¹ Ibidem. P1.

⁴² ALCALDÍA MUNICIPAL DE POPAYÁN. *Acta de Elección de la Representación de Asociaciones de Desplazados para las Mesas de Trabajo del Comité Municipal*. Popayán, Febrero de 2007

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Entrevista Funcionario de la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada – UAO. Julio 19 de 2011

En ello, llama la atención algunos aspectos positivos como el papel que se le otorgó a las organizaciones de población desplazada en las mesas como actores de cambio social que cuentan con voz y voto. No menos importante resulta el compromiso que en principio asumieron los funcionarios de las instituciones participantes frente a la problemática del desplazamiento y la participación de las organizaciones en la formulación o reformulación de planes y programas. De la misma manera, este proceso generó escenarios de colaboración y concertación entre las asociaciones participantes, lo que ha propiciado iniciativas como la elaboración de un plan de vida para las organizaciones de población desplazada, que permita la construcción de políticas públicas integrales, que respondan a las necesidades de las mismas⁴⁵. También es importante destacar la asistencia y participación de los asociados en las reuniones convocadas por los líderes de cada organización, con el objetivo de formular el plan de vida⁴⁶, valorando así los espacios de participación logrados.

En cuanto a los aspectos negativos, es posible decir que no existió consenso sobre el concepto de participación, pues aunque a nivel nacional Acción Social la definió como el proceso en el que la población en situación de desplazamiento incide directamente en el restablecimiento de sus derechos mediante el diseño de la política pública, la formulación de soluciones, la planeación, gestión y ejecución de acciones públicas⁴⁷, para las organizaciones, vinculadas al proceso, este concepto estuvo relacionado con el voto sobre las decisiones, mientras que las instituciones la percibieron como un proceso de control social o de información como tradicionalmente había sucedido. También es importante señalar, que hubo limitada coordinación de las entidades participantes en el desarrollo de las convocatorias y procesos de información hacia las organizaciones para conocer del estado del proceso⁴⁸.

Sin embargo, uno de los principales problemas existentes en el proceso tuvo que ver con las dinámicas institucionales, pues si bien con las mesas se intentaba generar mayores niveles de respuesta a la población afectada, se percibió que era el proceso el que debía

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Julio 20 de 2011.

⁴⁷ Op.Cit. ACCIÓN SOCIAL. *Guía Para la Conformación de las Mesas de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada*. Editada por Acción Social, Bogotá, 2006. P1

⁴⁸ Entrevista Funcionario de la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada – UAO. Julio 19 de 2011

articularse a los ritmos y tramites institucionales y no al contrario. Según una funcionaria de Acción Social, aunque se buscó construir procedimientos que se articulen al contexto y las necesidades de las mesas, el escenario resultó complicado porque las funciones y los procedimientos fueron diseñados y controlados desde el gobierno central en Bogotá.

Respecto a la elección de representantes para las mesas, es posible decir que existieron discrepancias entre las asociaciones participantes y las 11 que no lo hicieron, debido a la legitimidad de los 5 líderes elegidos para representar a la población en situación de desplazamiento⁴⁹. Aunque, se esperaba renovar los cuadros de liderazgo con la elección de representantes para evitar situaciones como estas, los asociados eligieron a quienes llevaban mucho tiempo en este rol, lo que no fue bien visto por los funcionarios y las organizaciones que no participaron en la convocatoria.

Así mismo, se conformó una instancia de control para los representantes, pero fue poco eficaz, por lo que no se generaron informes o convocatorias para comunicar sobre el avance de las mesas. En este sentido, es posible encontrar situaciones en las que algunos líderes y asociados asistieron a la elección de los representantes, pero luego se alejaron del proceso⁵⁰. Esto ha originó discontinuidad en el seguimiento y articulación del mismo así como un gran escepticismo de los representados frente a las mesas. Como se observa, estas dificultades son el reflejo de los limitados procesos de fortalecimiento organizacional que debieron desarrollarse previo a la instalación de la mesas. En la mayoría de las experiencias participativas en Latinoamérica y algunas en Colombia, resulta claro que los esfuerzos de las instituciones del Estado se dirigieron en principio al fortalecimiento de las organizaciones con el objetivo de contrarrestar dificultades como las anteriormente descritas. En otras experiencias, se ha logrado, a través de los procesos organizativos neutralizar estos obstáculos que en última instancia restan dinamismo a los procesos, minimiza los resultados con relación a los recursos utilizados (humanos, físicos y económicos) y desgasta a quienes participan en la iniciativa.

⁴⁹ Entrevista Funcionaria de Acción Social. Agosto 9 de 2011.

⁵⁰ Entrevista Lideresa Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Septiembre 6 de 2011

De ello derivan algunos aspectos que incidieron directamente en el cumplimiento de las competencias asignadas y en la formulación de planes y programas participativos en esta institución. Entre estos aspectos resulta importante mencionar, en primer lugar, que el tipo de organización burocrática del Estado restó dinamismo a la iniciativa en los proyectos y motivación a los funcionarios de la institución, lo que se vio reflejado en los trámites y en las demoras para la atención a la población afectada⁵¹. Además, el cumplimiento estricto de los estatutos y reglamentos que cobijaron a la unidad territorial⁵² permite pensar que hubo una estructura rígida coordinada desde Bogotá, que en parte generó una restringida capacidad de gestión de la sede en Popayán.

En segundo lugar, es necesario decir que en el Cauca, la institución contó con una limitada planta de personal con relación al número de personas en situación de desplazamiento forzado objeto de atención. Esto trajo el desgaste de los funcionarios y desbordó su capacidad de respuesta. Además incidió en las demoras que la institución tuvo en la atención de la población, generando así una mayor carga laboral para los empleados, debido, entre otras cosas, a la gran cantidad de derechos de petición interpuestos por la personas que no habían recibido o se les había demorado la atención de acuerdo a lo contemplado en la Ley 387 de 1997⁵³.

De la misma manera, en algunos de los casos las contrataciones de personal no fueron acordes con las necesidades de la unidad territorial, el cargo o las funciones y las necesidades específicas de la región⁵⁴. De esto resalta la poca experiencia de algunos funcionarios en el manejo de sistemas de información a cargo de la institución y la deficiente capacitación de los mismos para el desempeño de funciones, lo que aumentó la cantidad de trabajo para otros de mayor experiencia. Si bien la voluntad política fue un elemento importante en las deficiencias de la entidad para la formulación de planes y programas de atención, es necesario decir que ello también tuvo que ver con el desgaste de funcionarios, el poco reconocimiento o estímulo a los mismos y el tipo de organización de la entidad.

⁵¹ Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Julio 20 de 2011.

⁵² Entrevista Funcionaria Acción Social. Agosto 9 de 2011.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Agosto 3 de 2011

Los espacios físicos también jugaron un papel importante en el trabajo desempeñado por la institución en el Cauca. De esta forma el personal y los equipos dispuestos para el cumplimiento de las funciones conllevaron a que la entidad se trasladara en dos ocasiones de locación. Aun así, la población beneficiaria manifestó en varias ocasiones su inconformidad por la calidad de las ayudas entregadas (alimentos y kit de aseo), debido a que las condiciones en que se almacenaron no fueron las mejores⁵⁵. Estas dificultades y otras adicionales, fueron resaltadas por un estudio realizado en el 2009 por el DANE, sobre el desempeño institucional de la RSS. Ello se hizo a partir de la evaluación de resultados a nivel nacional y regional, y la percepción de los funcionarios de todos los órdenes jerárquicos de la entidad⁵⁶.

En suma, es posible decir que las principales dificultades de la institución hasta 2009 se refirieron a riesgos en la contratación de personal sin tener en cuenta experiencia, perfil o nivel educativo; las contrataciones basadas en vínculos personales, regionales o políticos; la falta de capacitación de funcionarios para el desempeño de los cargos; el otorgamiento de estímulos o reconocimientos a funcionarios para mejorar el desempeño laboral; la insuficiencia de recursos físicos y suministros; la ausencia de una eficaz supervisión de funciones y ejecución del control interno; las dificultades en los mecanismos de comunicación entre directivos y subalternos; la inconformidad de los funcionarios en cuanto a su salario con relación a sus responsabilidades; así como la inestabilidad laboral y autonomía de las decisiones tomadas de acuerdo al cargo ejercido.

Finalmente, es importante mencionar que en el caso de Acción Social, entidad que reemplazó a la RSS, se diseñó una estrategia de modernización administrativa e institucional para el cumplimiento de las responsabilidades asignadas, por lo que sus funciones y programas han contado con el Certificado de Gestión de la Calidad ISO 9001 - ICONTEC⁵⁷. Sin embargo, según las declaraciones de una de las funcionarias de la entidad, dicha certificación aumento considerablemente la cantidad de trabajo, pues *“hasta un archivo debe perforarse de acuerdo a las normas de calidad”*. Esto permite

⁵⁵ Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Julio 20 de 2011.

⁵⁶ DANE. *Resultados de Desempeño Institucional 2004: Red de Solidaridad Social y Acción Social*. DIRPEN – Dirección de Regulación, Planeación, Normalización y Estandarización, Bogotá, 2008. P10.

⁵⁷ ACCION SOCIAL. *Programas*. Julio de 2007. En www.red.gov.co/portal/default.aspx

pensar en la manera y las condiciones en que la modernización de la institución se ha implementado y los resultados hasta el momento obtenidos.

Al igual que la RSS y Acción Social, en las organizaciones de población desplazada de Popayán hubo una serie de dinámicas internas que poseen relación directa con la manera en que toman las decisiones, se plantean objetivos e intentan materializarlos. En algunos casos estas dinámicas constituyeron factores facilitadores de la organización y participación al interior y exterior de las mismas, pero en otras, fueron elementos inhibidores que afectan el desarrollo de este tipo de procesos.

Interés colectivo e individual. La existencia de organizaciones supone que su conformación está determinada por el interés común de quienes las crean y/o componen, y al mismo tiempo, la continuidad está definida por la eficacia en la realización de dichos intereses⁵⁸. En ello resulta indispensable una acción colectiva organizada de sus miembros, puesto que el bien común o colectivo no le puede ser negado a ninguno de sus integrantes⁵⁹. Sin embargo, al interior de las organizaciones los intereses privados incidieron directamente en la consecución de los objetivos propuestos, puesto que existe una relación costo beneficio en la decisión individual de los miembros.

En el caso de las cinco organizaciones de población desplazada estudiadas es pertinente mencionar que han tenido dificultades en la definición de intereses colectivos, ya que si bien existe una condición de desprotección, que tiende a convocarlos, la diversidad o grado de intereses y necesidades han dificultado consolidar acuerdos sobre sus objetivos y la manera en que deben materializarlos. En ello, se resaltan disputas internas, que en algunos casos terminaron con la renuncia del líder o de algunos asociados⁶⁰, afectando así, la continuidad de la organización. Sin embargo, colectivos cuya composición fue más homogénea en cuanto a lugar de procedencia, prácticas culturales, género o tiempo de vinculación se caracterizaron por poseer un mayor grado de cohesión. Ello creó un escenario confianza y entendimiento en el que fue posible la concertación entre los

⁵⁸ OLSON, Mancur. *La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes públicos y la Teoría de Grupos*. Editorial Limusa, México, 1992. P16.

⁵⁹ Ibidem. P24.

⁶⁰ Entrevista Asociada Organización de Población Desplazada. Septiembre 9 de 2011.

miembros y la formulación de objetivos⁶¹ más incluyentes. En las dos situaciones, la vulneración de los derechos emergió como factor aglutinante, aunque en aquellas organizaciones con mayor grado de cohesión los resultados fueron mejores con relación a los objetivos propuestos.

Asambleas y convocatorias internas:

Las reuniones o asambleas de las organizaciones de población desplazada legalmente constituidas se desarrollaron según los estatutos elaborados⁶². En este sentido, se pudo identificar dos tipos de asambleas, que han tenido directa relación con el nivel de organización. Por un lado, se encuentran las asambleas ordinarias o de carácter informativo sobre el estado de proyectos e iniciativas desarrolladas desde la organización o las instituciones, convocadas una o dos veces por bimestre. Por otro, aquellas extraordinarias motivadas por situaciones que afectan o han afectado a la asociación y en las que se toman decisiones importantes con relación a su continuidad y funcionamiento.

Un caso especial lo constituyen aquellas organizaciones que no estuvieron legalmente constituidas en el periodo de estudio, pues las reuniones dependieron en gran medida del momento en que se consideraba necesario, ya sea para dar algún tipo de información o para tomar decisiones⁶³. Sin embargo, uno de los aspectos que impidieron el desarrollo de reuniones de manera continúa, tanto en organizaciones legalmente constituidas como en las que no, tiene que ver con la dispersión de un número significativo de sus miembros. En este sentido, asistir a reuniones o convocatorias ha representado disponer de tiempo y recursos económicos suficientes para transportarse, que en muchos de los casos los asociados prefieren invertirlos en el sustento de sus familias⁶⁴.

Uno de los mecanismos utilizados para garantizar la asistencia de los asociados a las convocatorias, fue la multa (con excepciones en casos de fuerza mayor). No obstante, en

⁶¹ Entrevista Lideresa Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Septiembre 6 de 2011.

⁶² Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Agosto 3 de 2011

⁶³ Entrevista Lideresa Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Septiembre 6 de 2011

⁶⁴ Entrevista Asociada Organización de Población Desplazada. Septiembre 9 de 2011.

la mayoría de los casos, la falta de recursos para el pago, incidió en el cambio de sanción mediante días de trabajo en beneficio de la organización⁶⁵. Ello generó la renuncia de algunos asociados, ya que la persona castigada debía faltar a su fuente de recursos económicos y al mismo tiempo contribuir con una cuota mensual para los gastos de organización o de representación (entre \$1000 y \$5000⁶⁶ en el periodo de estudio).

Participación interna y toma de decisiones:

La participación al interior de las organizaciones estudiadas, así como los procesos de toma de decisión han estado influidos, en parte, por la condición de legalidad de los colectivos de población desplazada. De hecho en los casos estudiados, asociaciones legalmente constituidas avanzaron, desde el punto de vista formal, en la manera de tomar las decisiones importantes. Tal es la situación que se refleja en temas como la elección de presidentes o líderes⁶⁷ (aunque ello no ha garantizado la renovación de los cuadros de liderazo). En esos casos la junta directiva convocó a los miembros de la organización y luego de la deliberación votaron por los candidatos. Sin embargo cuando se trataron asuntos diferentes a éste, cualquiera de los miembros pudo sugerir u oponerse para influir la decisión de la plenaria⁶⁸.

La participación de los asociados al interior de la organización se ha ejercido mediante el voto, la deliberación y, en algunos casos, a través de la vinculación a los proyectos ejecutados en beneficio común. De ahí que, para una lideresa, la manera en que se han tomado las decisiones ha hecho *“muy democrática la organización”*⁶⁹. En todo caso, han existido situaciones en las que se han presentado divisiones y disputas internas que tienen que ver con el deficiente manejo que se le dio al disenso, lo que generó momentos de debilitamiento de las organizaciones, lo que creo espacios de vulnerabilidad frente a variables externas. Esto se reflejó en el deficiente apoyo a los

⁶⁵ Entrevista Lideresa Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Septiembre 6 de 2011

⁶⁶ Entrevista Asociada Organización de Población Desplazada. Septiembre 9 de 2011.

⁶⁷ Entrevista Funcionario de la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada – UAO. Julio 19 de 2011

⁶⁸ Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Julio 20 de 2011.

⁶⁹ Entrevista Lideresa Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Septiembre 6 de 2011

líderes, el retiro de un número significativo de miembros, el cambio de organización⁷⁰ y la toma de decisiones importantes en respuesta a un interés puramente individual (junta directiva o el líder de algunas organizaciones)⁷¹.

Aspectos relevantes del liderazgo. Los dirigentes de las organizaciones legalmente constituidas fueron elegidos por un periodo de 2 o 4 años, pudiendo ser reelegidos según los resultados obtenidos y los estatutos establecidos. Para ello, cualquiera de los miembros se puede postular, presentando un plan de acción en el que se especifiquen las motivaciones y los objetivos a que se compromete en caso de resultar elegido. Sin embargo, en los casos estudiados, se pudo establecer que la mayoría de los liderazgos han recaído en quienes participaron en la fundación y obtuvieron resultados favorables para la asociación⁷². Este aspecto tuvo como consecuencia la disminución sustancial de las posibilidades de que nuevos aspirantes ocuparan estos cargos. La experiencia acumulada y el conocimiento de la normatividad para la atención al desplazamiento, influyeron en el ejercicio del liderazgo⁷³, pues ello les permitió conocer ampliamente los recursos jurídicos, entidades y funcionarios fundamentales para llevar a cabo reclamos, peticiones y defensa de los derechos vulnerados.

Para algunos funcionarios, la monopolización de la información, que en muy pocas ocasiones ha sido transmitida a los miembros de las organizaciones, posibilitó la manipulación de la misma, pues se ha percibido la primacía de intereses particulares que no necesariamente benefician al conjunto de la población desplazada. De este hecho, además, se desprendería, la justificación ante la inexistencia de planes y programas formulados con participación de las organizaciones de población desplazada⁷⁴, durante el periodo de estudio. En el caso de gran parte de los asociados y los líderes, existe la convicción de que la dirección del colectivo se ejerce por un don con el que se nace y con el que muy pocos cuentan. Este tipo de legitimidad que Max Weber denominó,

⁷⁰ Entrevista Asociada Organización de Población Desplazada. Septiembre 9 de 2011.

⁷¹ Entrevista Funcionaria de Acción Social. Agosto 9 de 2011.

⁷² Entrevista Líderesa Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Septiembre 6 de 2011

⁷³ Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Agosto 3 de 2011.

⁷⁴ Entrevista Funcionaria de Acción Social. Agosto 9 de 2011.

legitimidad carismática, se caracteriza por ser de tipo personal, centrado en el carácter excepcional del líder⁷⁵.

Esto último se hace evidente, ya que pocos miembros consideraron el liderazgo como el fruto de la experiencia y el trabajo. De ahí la dificultad en la renovación de dirigentes. Sin embargo, esto no indica que la deficiencia en los resultados de la organización tenga una relación directa con liderazgos de largo aliento. De hecho, existen experiencias en las que líderes de muchos años obtuvieron importantes resultados para su comunidad. Parece más importante, en cambio, como variable explicativa en las experiencias exitosas el nivel de cohesión de los miembros del colectivo y la consecuente forma en que se tomaron las decisiones.

Respaldo de los asociados hacia el líder o lideresa. Lo expuesto anteriormente remite el tema del ejercicio de liderazgo al apoyo recibido por parte de los asociados. En este sentido, cabe anotar que los asociados entrevistados asistieron con mayor frecuencia a reuniones o actividades que resultaron trascendentales para sus intereses o de la organización y no tanto a reuniones con carácter informativo. Así por ejemplo, a una de las reuniones convocadas por la junta directiva de una organización, con el objetivo de programar actividades para la recolectar fondos que luego serían destinados a la celebración de fechas especiales, solo dos miembros asistieron de un total de noventa.

Según los líderes entrevistados, esta actitud ha estado relacionada con la percepción de que son los dirigentes quienes deben asumir la mayoría de las responsabilidades, ya que para ello los asociados pagan una cuota mensual a la organización⁷⁶. No obstante, como se observó en otros casos, resulta muy frecuente que las personas no asistan a este tipo de reuniones debido a las obligaciones económicas adquiridas para el sostenimiento de sus familias⁷⁷. En estas situaciones poco o nada lograron hacer los estatutos en los que se consignan los deberes de los asociados.

⁷⁵ WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2002. P. 235-252

⁷⁶ Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Julio 20 de 2011.

⁷⁷ Entrevista Lideresa Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Septiembre 6 de 2011

Si bien muchos de los testimonios recogidos apuntan a que los asociados apoyan decididamente a los líderes de su organización, estos últimos no comparten la misma opinión. De esta forma, cuando existieron convocatorias para la gestión, trámite y recepción de subsidios, la totalidad de los miembros asistió y apoyó al líder, pero cuando se trató de buscar capacitaciones u otro tipo de beneficios o proyectos la vinculación de los asociados fue limitada⁷⁸. Esto ha generado que quienes dirigen las organizaciones se sientan desmotivados o tiendan a tomar decisiones que privilegian el interés individual. En este sentido, es posible dar cuenta de situaciones en las que luego de que los asociados recibieron subsidios de vivienda, la organización se desintegró de manera paulatina, dado que uno de los principales objetivos se había obtenido⁷⁹. En otros casos, la consecución de beneficios conllevó a que quienes no asistieron a las reuniones o no trabajaron, reclamaran frente al líder la no inclusión en listas de beneficiarios, generando así, disputas internas y el debilitamiento organizacional.

El papel de la mujer. En el periodo de estudio, entre las organizaciones analizadas resaltó el liderazgo y los resultados en pro de las mujeres. Sin embargo también existieron situaciones o factores en el que el papel de la mujer se minimizó en algunas actividades. En el primer caso, las mujeres ganaron un importante espacio de reconocimiento en el liderazgo de las organizaciones, cuya composición era mixta o en pocos casos con predominancia femenina. De su papel se tiende a destacar, los resultados obtenidos, así como también los procesos de identidad generados, gracias a los cuales se ha fortalecido su estructura organizativa.

De esta manera, funcionarios de la RSS, Acción Social y de la Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada, quienes han sido críticos respecto del funcionamiento de las asociaciones en Popayán, destacaron la gestión externa e interna de las lideresas en los colectivos. En cuanto al papel de las mujeres como asociadas, en los testimonios recopilados ellas fueron percibidas como indispensables en reuniones decisorias e iniciativas, subrayando su comportamiento propositivos y participativos, en

⁷⁸ Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Julio 20 de 2011.

⁷⁹ Es en ese sentido importante tener en cuenta que toda acción colectiva es el resultado de unas oportunidades y unas amenazas específicas de las mismas, que son en últimas el contexto que permite el éxito o fracaso de dicha acción. TILLY, Charles. *From Movilización to Revolution*. McGraw-Hill, New York, 1978

algunos casos más acentuado que en los hombres⁸⁰. Para el segundo caso, lo que se refiere a la minimización o estigmatización del papel de las mujeres, su participación ha sido entendida (por líderes y asociados) a partir del apoyo económico y de trabajo proporcionados en actividades que representan labores domésticas⁸¹. De ahí que, para muchos de los asociados hombres, su participación se consideró indispensable siempre y cuando se tratase de actividades en las que muy pocos hombres aportaban trabajo como sancochos o eventos lúdicos, lo que da cuenta de la existencia de un arraigado machismo en las organizaciones.

Los aspectos anteriormente analizados, proporcionan suficientes elementos de juicio para afirmar que las organizaciones de población desplazada en Popayán poseen, en su mayoría, estructuras internas jerárquicas y verticales, aunque frente al Estado buscan establecer una relación horizontal que les permita formular planes y programas para su atención. Esto, además, explica y es consecuencia de la poca capacitación ofrecida a los asociados y líderes en procesos de fortalecimiento organizacional. Como resultado de ello, una de las características del tipo de atención al problema, ha estado en la primacía de una lógica asistencialista practicada por las instituciones y que en no pocos casos ha sido reproducida por las propias organizaciones.

Estos rasgos no son ajenos a otros contextos (nacionales y de Latinoamérica). Por el contrario aunque las situaciones se presenten con mayor o menor intensidad existen varias similitudes. En este sentido, cabe resaltar algunos aspectos del trabajo realizado en Cali con organizaciones de población desplazada situadas en el Distrito de Agua Blanca y Ladera⁸², donde a) los líderes de organizaciones previo al desplazamiento habían tenido algún tipo de experiencia organizativa, mientras que los asociados no. De ahí que, la renovación en los cuadros de liderazgo no haya sido dinámica; b) la vinculación a las organizaciones está relacionada con la satisfacción de necesidades básicas; c) los asociados deben contribuir con una cuota de \$2.000 mensuales para los

⁸⁰ Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Julio 20 de 2011.

⁸¹ Entrevista Asociada Organización de Población Desplazada. Septiembre 9 de 2011.

⁸² RODRIGUEZ Alba Nubia, GÓMEZ Sheila. *Organizaciones Sociales de Personas en Situación de Desplazamiento: Identidad y Ciudad*. En Ortiz Diana, LOPEZ Mario, VILORIA Mauricio. *Reflexiones y Avances Investigativos: Restablecimiento, Reparación y Procesos*. Editado por Fundación Universitaria del Área Andina y Red Nacional de Investigación en Desplazamiento Interno Forzado REDIF, Universidad de Caldas, Manizales, 2007. P255-280.

gastos de la organización, lo que para algunos es un mecanismo de presión en cuanto a resultados; d) la continuidad de los miembros y del mismo colectivo está supeditado a los resultados obtenidos por sus dirigentes; e) los líderes o líderes y las mesas directivas se convierten en una pieza fundamental de las organizaciones, por lo que en algunos casos la organización se convierte en una estructura rígida, poco participativa y en consecuencia, sirve a intereses particulares; f) las organizaciones lideradas o conformadas en gran número por mujeres poseen mayor continuidad en el tiempo, facilitan procesos de cohesión, y tienen mayor nivel de eficacia; g) los objetivos de las organizaciones son coyunturales, por lo que en la mayoría de casos no es posible encontrar un plan de vida.

Así, es posible concluir apuntando que la participación de organizaciones de población desplazada la formulación de planes y programas se encuentra en etapas iniciales, al igual que en el resto del país. Sin bien, durante el periodo de estudio fue posible encontrar adelantos importantes, también se detectaron dinámicas institucionales y organizacionales que han influido negativamente en su implementación. Por ello, las dificultades en cuanto a la participación no solo pueden ser vistas desde el Estado, sino también en las organizaciones de población afectada por el fenómeno.

La diferenciación es útil teniendo en cuenta que cada uno de estos actores tiene un importante grado de responsabilidad en el ejercicio de la participación comunitaria. Ello denota, por un lado, que dicho proceso depende de la estructura interna de los colectivos, su funcionamiento y las variables externas que pueden afectarlos; y por otro, de la voluntad política y la capacidad administrativa de las instituciones del Estado a nivel nacional, regional y local para asumir experiencias de este tipo.

En el caso del desplazamiento forzado la participación ha resultado difícil en cuanto este concepto parte del principio de la ciudadanía, entendida como el ejercicio pleno de derechos y deberes, que en la población afectada no ha sido posible garantizar, pues precisamente el restablecimiento y garantía de los mismos ha sido uno de sus principales objetivos. Sin embargo, es pertinente decir que la normatividad colombiana ha avanzado significativamente en la creación de espacios participación para

organizaciones de población desplazada, aunque en ello incidieron directamente las acciones adelantadas por estos colectivos.

Como se observó, la participación de las organizaciones de población desplazada en Popayán ha estado atravesada por una serie de factores inhibidores, algunos de ellos provenientes de la institucionalidad (RSS y Acción Social) y otros, de la población afectada. Entre ellos se destacan el tipo de organización de las instituciones del Estado que tienen competencia en el desplazamiento forzado; la ambigüedad de las normas para definir la participación y sus espacios mas allá del control social y de la veeduría ciudadana; la imposición de procesos de fortalecimiento organizacional en la lógica de las instituciones e investigadores sociales.

De la misma manera, se percibió un arraigado asistencialismo en cuanto a planes y programas reproducido por las organizaciones, que dificultó la formulación de los mismos bajo principios participativos e integrales, lo cual sumado a la existencia de organizaciones jerárquicas y rígidas, debido en parte, a la obligación de demostrar su existencia ante diversas instituciones constituyeron obstáculos presentes en las organizaciones. De igual manera se presentaron problemas relativos a la persistente dificultad en la articulación de intereses individuales y colectivos; la limitada participación y cohesión al interior de las organizaciones y la desconfianza de la población en situación de desplazamiento forzado hacia la institucionalidad pública para la adopción de procesos participativos. Esto explica también la incapacidad de diferentes organizaciones e instituciones para dar un tratamiento adecuado a los obstáculos presentados.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLA, William. *Panorama del Desplazamiento en el Cauca*. Diario el Liberal, Popayán, Octubre 27 de 2007, Consultado en octubre 27 de 2007. En www.colombiavirtual.com/elliberal/hoy/regional/index.htm

Acción Social. *Sistema de Información de Población Desplazada - SIPOD*. Septiembre de 2007. En www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion

Acción Social. *Guía Para la Conformación de las Mesas de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada*. Editada por Acción Social, Bogotá, 2008

Acción Social. *Lista de Asociaciones Residentes en Popayán*. Diciembre de 2008.

Acción Social. *Proceso de Apoyo a la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada PNAIPD*. En *Memorias Encuentro Nacional de Organizaciones de Población Desplazada*. Bogotá, Abril 21 y 22 de 2007.

Acción Social. *Programas*. Julio de 2008. En www.red.gov.co/portal/default.aspx

Alcaldía Municipal De Popayán. *Acta de Elección de la Representación de Asociaciones de Desplazados para las Mesas de Trabajo del Comité Municipal*. Popayán, Febrero de 2007

Carta Política de 1991.

CASASBUENAS, Guillermo. *Colombia: la Red de Solidaridad Social. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Segunda reunión*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2001.

Contraloría General de la Nación. *Políticas para la Democratización y Mejoramiento de la Gestión Pública*. Abril de 2006. En [www.contraloriagen.gov.co/institucional _
genérales](http://www.contraloriagen.gov.co/institucional_genérales)

Corte Constitucional. Sentencia SU-1150 del 2000.

Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

DANE. *Resultados de Desempeño Institucional 2004: Red de Solidaridad Social y Acción Social*. DIRPEN – Dirección de Regulación, Planeación, Normalización y Estandarización, Bogotá, 2008.

Decreto 173 de 1998

Decreto 179 de 1998.

Decreto 2467 de 2005

Decreto 250 de 2005

Decreto 501 de 1998.

Defensoría del Pueblo. *Cartilla para la Capacitación a Funcionarios del Ministerio Público y Comités Departamentales de Atención a la Población Desplazada*, Editorial Bochita, Bogotá, 2003.

Defensoría del Pueblo. *Cartilla para la Capacitación a Organizaciones de Población en Situación de Desplazamiento Forzado*. Editorial Bochica, Bogotá, 2003.

Defensoría del Pueblo. *Desplazamiento Forzado en Colombia*. Editado por la Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2003.

Documento CONPES 2790.

Documento Panel “*La Política Pública de Atención al Desplazamiento desde la Perspectiva de la Población Desplazada*”. En *Memorias Congreso “El Desplazamiento Forzado en Colombia 10 años de política Pública”*. Bogotá, Julio 18 de 2007.

Entrevista Asociada Organización de Población Desplazada. Septiembre 9 de 2011.

Entrevista Funcionaria Acción Social. Agosto 9 de 2011.

Entrevista Funcionario de Acción Social Bogotá. Diciembre 12 de 2011.

Entrevista Funcionario de la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada – UAO. Julio 19 de 2011

Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Agosto 3 de 2011.

Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Julio 20 de 2011.

Entrevista Líder Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Agosto 3 de 2011

Entrevista Lideresa Organización de Población Desplazada por el Conflicto Armado. Septiembre 6 de 2011

FALS, Orlando. *Las Grietas de la Democracia: la Participación Popular en Colombia*. Rev. Análisis Político No. 28, Bogotá, 1996.

FERREIRA, Maria. *La Planificación del Desarrollo Local como Proceso de Aprendizaje Social*. En WERTHEIN Jorge y ARGUMEDO Manuel. *Educación y Participación*. Editorial Papirus Livaria, Brasil 1986.

GONZALEZ MEDINA, Bárbara. *Participación política en la zona rural del municipio de Popayán en el 2003*. Trabajo de grado, Universidad del Cauca, Popayán, 2003.

Ley 134 de 1994

Ley 368 de 2007

Ley 387 de 1997

Médicos Sin Fronteras. *El Desplazamiento Forzado en Colombia*. 2002. En. <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/msf/informe11respuestas.htm>

MELO, Jorge Orlando. “Algunas consideraciones globales sobre modernidad y modernización”. En: VIVIESCAS Fernando, GIRALDO Fabio. *Colombia: El despertar de la modernidad*. Editorial Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1991.

OLSON, Mancur. *La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes públicos y la Teoría de Grupos*. Editorial Limusa, México, 1992.

ORTEGA, Hernando. *Acción Colectiva y Desplazamiento Interno Forzado: 1995-2004*. En Ortiz Diana, LOPEZ Mario, VILORIA Mauricio. *Reflexiones y Avances Investigativos: Restablecimiento, Reparación y Procesos*. Editado por Fundación Universitaria del Área Andina y Red Nacional de Investigación en Desplazamiento Interno Forzado REDIF, Universidad de Caldas, Manizales, 2007.

PAREDES, Hernando. *Participación Ciudadana y Gestión Pública*. En CENCOA Formación Política y Gestión Pública. Editorial Litococoa, Cali, 2002.

PNUD. *Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina*. Editorial Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá, 2004.

REILLY, Charles. *El Equilibrio Entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil: las ONG para un Nuevo Consenso de Desarrollo*. En TOKMAN Víctor, O'DONELL Guillermo. *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1999.

Revista Diálogos. *Organizaciones de Población Desplazada*. Editorial ICBF, No. 2 de 2006.

RODRIGUEZ Alba Nubia, GÓMEZ Sheila. *Organizaciones Sociales de Personas en Situación de Desplazamiento; Identidad y Ciudad*. En Ortiz Diana, LOPEZ Mario, VILORIA Mauricio. *Reflexiones y Avances Investigativos: Restablecimiento, Reparación y Procesos*. Editado por Fundación Universitaria del Área Andina y Red Nacional de Investigación en Desplazamiento Interno Forzado REDIF, Universidad de Caldas, Manizales, 2007.

SABERON, Ricardo. *Documento de Análisis del “Plan Patriota”*. Organización Mamá Coca 2005. En www.mamacoca.org/Octubre2004/doc/Documento/Analisis_plan_patriota

TILLY, Charles. *From Movilización to Revolution*. McGraw-Hill, New York, 1978

VARGAS, Alejo. *Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional*. Editorial Universidad Nacional, Bogotá, 1994

VELÁSQUEZ Fabio, GONZALEZ Esperanza. *¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Editorial Fundación Corona, Cali, 2003

VELÁSQUEZ, Fabio. *Ciudad y Participación*. Editorial Universidad del Valle, Cali, 1996.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2002.