

# Efectividad de la participación de las víctimas del conflicto armado en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas

*Effectiveness of the participation of the victims of the armed conflict in the design, execution and control of public policies*

Autores: Mauricio Umbarila Romero, Angie Steffany Guzmán Gómez

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v19.n37.2021.13010>

**Para citar este artículo:**

Umbarila, M., y Guzmán, A.(2021). Efectividad de la participación de las víctimas del conflicto armado en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas. *Derecho y Realidad*, 19 (37), 89-111.



## **Efectividad de la participación de las víctimas del conflicto armado en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas**

*Effectiveness of the participation of the victims of the armed conflict in the design, execution and control of public policies*

### **Mauricio Umbarila Romero**

Abogado especialista en Ciencias Administrativas y Constitucionales de la Universidad Católica de Colombia.  
mauricioumbarilaromero@cedoc.edu.co

### **Angie Steffany Guzmán Gómez**

Abogada especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Libre de Colombia  
angieguzmangomez@cedoc.edu.co

Recepción: Septiembre 21 de 2020

Aceptación: Abril 9 de 2021

## **RESUMEN**

Con el objetivo de desarrollar este artículo, se partió de su contextualización puesto que concierne a la participación de las víctimas del conflicto armado en Colombia en la Política Pública (Ley 1448 de 2011), por lo que se abordó bajo una óptica universal y general de las políticas públicas, observando con especial cuidado su definición, estructura, fases, intervinientes y contrincantes, como también el modelo secuencial de las mismas, para –de esta manera– evidenciar la participación que debe existir por parte de la población a la cual

van dirigidas, enfatizando en el papel clave de las élites dirigentes y determinando qué las diferencia de las dominantes. Para esto se hizo alusión a los aciertos y desaciertos del Gobierno Nacional en su diseño, ejecución y control, refiriéndonos a las etapas previas que se agotaron a nivel normativo y práctico. Lo que permitirá, al final del ejercicio y de manera deductiva, considerar la efectividad de la participación de las víctimas en la construcción de acciones conjuntas en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

---

\* Artículo de investigación presentado a la Escuela de Derechos Humanos, DIH y asuntos jurídicos –ESDAE– (Orgánica del Comando de Educación y Doctrina del Ejército Nacional), para obtener el título de Especialistas en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Resolución de Conflictos.

## **PALABRAS CLAVES**

Políticas públicas; participación; efectividad; democracia participativa; víctimas; conflicto armado; SNARIV.

## **ABSTRACT**

In order to develop this article, the starting point was its contextualisation as it concerns the participation of the victims of the armed conflict in Colombia in the Public Policy (Law 1448 of 2011), which is why it was approached from a universal and general perspective of public policies, observing with special care their definition, structure, phases, intervening parties and opponents, as well as their sequential model, in order to - in this way - demonstrate the participation that must exist on the part of the population at which they are aimed, emphasising the key role of the ruling elites and determining what differentiates them from the dominant ones. To this end, allusion was made to the successes and failures of the national government in its design, execution and control, referring to the previous stages that were exhausted at the normative and practical levels. This will allow us, at the end of the exercise and in a deductive manner, to consider the effectiveness of victims' participation in the construction of joint actions in the National System of Attention and Comprehensive Reparation for Victims.

## **KEYWORDS**

Public politics; participation; effectiveness; participatory democracy; victims; armed conflict; SNARIV.

## **INTRODUCCIÓN**

Cuestionar la efectividad de la participación de las Víctimas del Conflicto Armado en el diseño, ejecución y control de las Políticas Públicas en Colombia, es un asunto tan complejo que requiere una mirada universal y no fragmentada, esta es la razón por la cual resulta válido dar un vistazo al pasado para llegar a la conclusión de que el escenario actual de Colombia, no es el mismo de unos años atrás.

Ahora se evidencian transformaciones de tipo normativo, cultural, económico,

social, sanitario, geográfico y, sin lugar a dudas, circunstancial, entre otros tantos que trascienden a la colectividad. Un ejemplo tangible de lo descrito se materializa a partir del 26 de septiembre de 2016, cuando después de largas jornadas de conversación y concertación entre el gobierno de Juan Manuel Santos con las FARC, se suscribió el Acuerdo Final de Paz. Dicho acontecimiento convoca hoy a no desechar lo ocurrido tiempo atrás y a evaluar si aquel suceso puede ser enmarcado dentro de los grandes avances de un Gobierno y, por ende, de su Nación o si por el contrario se está frente a un retroceso que deba ser recordado históricamente.

En este sentido, hacer mención al Acuerdo de Paz, es aludir al conflicto armado que por décadas azotó a la población colombiana y por tanto al individuo que en territorio tuvo que soportar los tratos inhumanos de la violencia, hoy conocidos como hechos victimizantes dentro de los cuales se encuentran: amenazas; atentados terroristas, combates, enfrentamientos, hostigamientos; delitos contra la libertad e integridad sexual; desapariciones forzadas; homicidios; accidentes por minas antipersonales, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado; secuestros; reclutamiento forzado de niños, niñas o adolescentes; torturas y desplazamiento forzado.

En vista de lo expuesto, aproximadamente tres años después de la suscripción del Acuerdo, Colombia convive con las secuelas del conflicto armado, unas que se escuchan a viva voz y otras que permanecen en el silencio, pero que en resumidas cuentas son consecuencias que necesitan de alguna manera ser acreditadas por el Gobierno Nacional y consecuentemente indemnizadas.

En este punto, resulta apropiado abordar las políticas públicas inicialmente como concepto, con el fin de delimitar el campo de acción sobre el cual versa la presente investigación; por tanto, se observa que estas resultan ser aquellas acciones adoptadas por el Estado, partiendo de las realidades de su población afectada, con el fin de formular una respuesta integral, consistente y sostenible de su parte.

Posteriormente, se enmarca dicho concepto en el contexto de las víctimas del conflicto armado en Colombia, lo que implica que su construcción tenga como base elementos orientadores obtenidos de las mismas, enfoques conceptuales que permitan evidenciar el curso del tiempo y las respectivas acciones adoptadas por el Gobierno en cada momento histórico, para sopesarlos desde el punto de vista práctico, con el propósito de retomar acciones o –en su defecto– remplazarlas, partiendo de las orientaciones metodológicas y experiencias de diversos actores de la sociedad, que permitan realizar los correspondientes análisis y adaptaciones.

Es necesario, por no decir obligatorio, involucrar las víctimas a los procesos adelantados por el Estado para su reparación. La planeación de los proyectos, planes y programas deben estar sujetos a las necesidades de las víctimas. Al hablar de la ejecución de estos es aún más indispensable su participación, pues son las directas implicadas. Y finalmente, el seguimiento y control de lo pactado, solo puede ser medido en veracidad por aquellos que beneficia o silencia.

De esta manera, en primera instancia es fácil afirmar que es clave la activa participación de las víctimas en las diferentes fases de las políticas públicas, no solo a la hora de su formulación sino a lo largo de su vida útil, toda vez que involucrarlas de inicio a fin arroja como resultado, políticas sólidas, conscientes y sobre todo aterrizadas, pues quién mejor que ellos y ellas –que han sufrido y padecido el mal de la violencia y el conflicto armado en Colombia– para acompañar las acciones adoptadas por el Estado en pro de solventar el daño recibido.

Así las cosas, en el presente artículo se abordan diferentes temas, iniciando con la definición de las políticas públicas de manera general, haciendo énfasis en su conceptualización, interpretación, componentes y elementos; luego se hará referencia a la participación que debe existir en dichas políticas para progresivamente adentrarnos en su enfoque y llegar a la

caracterización del papel de las víctimas del conflicto armado en Colombia en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas; y así, finalmente, evidenciar si se cuenta con la intervención real y efectiva de las víctimas en los diferentes espacios propiciados por el Gobierno Nacional, contemplados en la legislación vigente.

## **CARACTERIZACIÓN DEL PAPEL DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA, EN EL DISEÑO, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

*“Si hemos tenido víctimas, si aún siguen produciéndose víctimas, vamos a ubicarnos y a pararnos en la orilla que nos corresponde: al lado de ellas, de su parte, abrazando y comprendiendo su sufrimiento”.*  
(Presidencia de la República, 2010-2012, p. 179)

Caracterizar el rol de un sujeto en un escenario, como lo son en el presente caso las víctimas dentro del conflicto armado en Colombia, no es un asunto fácil, luego de que se deba agotar un proceso de reconocimiento de factores que componen todo el universo de estos sujetos y, por ende, la colectividad que los rodea; razón por la cual se abordará cada uno de los componentes de la presente investigación, para finalmente condensarlos en un único escenario que permita evidenciar la efectividad de la participación con el trasegar de los años.

### **Políticas públicas**

*“Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad al objetivo del gobierno, que es la felicidad del pueblo; segundo, conocimiento de los mejores medios para alcanzar el objetivo”.*  
(Madison, 2010)

En continuidad con la metodología adoptada, en la que puntualizar cada concepto es clave entorno a la presente investigación, es fundamental proseguir con la revisión detenida y exhaustiva de la figura

de la política pública de manera general, partiendo de la diversidad de concepciones, la multiplicidad de perspectivas que ocasionan en muchos casos una obstrucción en el entendimiento posible para el común de una población y su comprensión es tan compleja que no es visible en la práctica, tanto así que es un asunto a cuestionar su materialización en pleno siglo XXI.

Para un mejor entendimiento de la concepción es esencial delimitar el campo de acción de la política pública y sus diversos actores, pues equivocadamente se ha creído por décadas que estas son un resultado del obrar exclusivo del Gobierno, desplazando la labor de la comunidad entre otros; por tanto, dar valor a la función desplegada por cada sujeto que interviene en dicha actividad, es el punto de partida.

La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público

y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave. Lo anterior recalca dos elementos fundamentales del concepto: lo político y lo público. (Torres-Melo, 2013).

Es importante, sólo como precisión, no confundir el concepto de política en singular (*Politics*), que es el relativo a las relaciones de poder objeto de estudio de la Ciencia Política; y políticas en plural (*Policy*), referido a las políticas públicas objeto de estudio de las Ciencias Políticas (*Policies*) (Aguilar, 2009).

Para mayor claridad de lo planteado, resulta acertado revisar el siguiente diagrama en el que brevemente se evidencian planteamientos e interrogantes para interpretar de una manera didáctica, pedagógica y sobre todo acertada, tres concepciones tendientes a confundirse:

Tabla 1. Dimensiones y escenarios de práctica de las ciencias sociales, las ciencias de la política y las políticas públicas

	<b>Ciencias sociales</b>	<b>Ciencias de la política</b>	<b>Políticas públicas</b>
¿Qué estudian?	Grandes fenómenos sociales	conocimiento <i>de y en</i> el proceso de las políticas con una orientación hacia los problemas	Problemas públicos y decisiones
¿Cómo lo estudian?	Teorías y metodologías explicativas y comprensivas	Metodologías que aporten evidencia empírica para avanzar en el conocimiento	Enfoques multidisciplinarios y multimetódicos
¿Para qué?	Describir, comprender y explicar los grandes fenómenos sociales	Problemas fundamentales del hombre en sociedad	Resolución de problemas que obstaculizan el bienestar público

Fuente: Llanos (2009)

En lo que versa a esta figura, resulta interesante tenerla presente a la hora de distar las concepciones de Ciencias Políticas (*Political Sciences*), de las Ciencias de Políticas (*Policy Sciences*), dado que en el día a día se observa que en reiteradas ocasiones en diferentes medios de comunicación y hasta en aulas de clase, se tienden a confundir aparentemente por su similitud

literal; aún más, cuando se agrega un tercer componente a la fórmula, la política de las políticas públicas, asunto que trata de la sinergia de mando que existen en el desarrollo del proceder de los gobiernos con las sociedades que sistematizan, en otras palabras, como expresa Aguilar (2009): son las relaciones de poder en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad.

Para aterrizar lo expresado en relación con las políticas públicas Malvido (2018, p. 13) retoma una serie de características que a lo largo del tiempo muchos autores han propuesto, con el fin de argumentar

un cambio sustancial, el cual radica en dar valor al proceso de las mismas y no solo a su definición y/o concepción, es por esto que a continuación se categorizan, así:

Tabla 2. Categorías de las políticas públicas

<b>Primero</b>	ESTABILIDAD	¿Cuán estables son en el tiempo?
<b>Segundo</b>	ADAPTABILIDAD	¿Cuán ajustables pueden ser las políticas cuando cambian las circunstancias?
<b>Tercero</b>	COHERENCIA Y COORDINACIÓN	¿En qué medida son compatibles con políticas afines? y ¿En qué medida son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación?
<b>Cuarto</b>	CALIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN	¿En qué medida su aplicación es efectiva con lo inicialmente pretendido?
<b>Quinto</b>	ORIENTACIÓN HACIA EL INTERÉS PÚBLICO	¿En qué medida las políticas se orientan hacia el interés público?
<b>Sexto</b>	EFICIENCIA	¿En qué medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales?

Fuente: Elaboración propia.

De lo anterior, se puede extraer que omitir o prescindir del proceso previo a la construcción de las políticas públicas, ocasiona que se ignoren el objetivo y los obstáculos que se superaron en medio de su construcción, los que sin lugar a dudas representan un valor categórico e importante, pues reflejan aquello a lo cual esta se hizo inmune. Para algunos, dicho término resultaría peyorativo en relación con el contexto; sin embargo, es apropiado dado que en el marco de su aplicación se encuentran tanto actores encargados de ejecutar lo planeado, como una contraparte que a toda costa pretenderá restar su valor e impacto en la sociedad.

Hablar de contrincantes en este punto, es hacer alusión a aquellos responsables que ocasionan que un gobierno independientemente de cuál sea, evidencie las debilidades de su política pública y opte por suprimirlas o en su defecto fortalecerlas en aras de hacer frente al ataque que en algún momento determinado emergerá.

Es osado o tal vez apresurado abordar este tema, aun cuando no se han desarrollado a plenitud las características hace un momento mencionadas; no obstante, al dar una mirada sobre estas se detecta que es oportuno dado que la estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación, orientación hacia el interés público y la eficiencia de las políticas públicas indudablemente están ligadas a la opinión de esa fuerza adversa, pues como a lo largo de la historia se han presenciado diversas batallas. Es de público conocimiento que en estas participan no solo la parte defensora, sino ofensora, esto en un contexto de conflicto armado, donde la población no pertenece a ninguna de estas. Ahora, al trasladar este suceso al marco de las políticas públicas se observa que la parte defensora de las mismas, es la encargada de toda su planeación, consistente en un trabajo previo de campo, que permita un conocimiento veraz de la población que dará a luz una nueva política pública.

Por infortunio, los adversarios de las políticas públicas juegan un papel fundamental en su planeación, ejecución y control. Es lamentable hacer esta afirmación, pero no errada, pues como se mencionó, son los más interesados en conocerla, ya que al estar al tanto de su fragilidad, fácilmente podrán atacarla y desvirtuarla públicamente, quedando en el ambiente aquella sensación de algo que iba a ser y no funcionó, por no decir fracaso. Asunto que es totalmente indignante, pues ocasiona que los gobiernos no tengan como punto de partida a su pueblo, comunidad, sociedad, sino que en su lugar ubican a sus contendientes, pretendiendo forjar políticas que sean robustas y sólidas, pero lejanas y distantes de las problemáticas que afronta la población, es por esto que se observan políticas que en su diseño son de admirar pero que en la práctica no logran tomar vida y se quedan en papel muerto.

Esto da paso al Modelo Secuencial de las políticas públicas, el cual en su contenido no sólo toma las características previamente mencionadas, sino que las expande, materializa y adiciona. Este modelo en los años sesenta y ochenta, fue de gran utilidad para muchos autores quienes seleccionaban una de sus etapas y la desarrollaban a profundidad, evitando tal vez inconscientemente abordarlas en su totalidad, sino que, centrándose en una sola, amplificaban su contenido; pero unos años más tarde esta práctica fue fuertemente criticada, luego que desarticulaba completamente un conjunto de aristas (Malvido, 2018, p. 14). Sin embargo, Brewer (como se citó en Malvido, 2018) algún tiempo después desarrolló las siguientes fases en su obra *The foundations of Policy Analysis*:

Tabla 3. Fases de las políticas públicas

Fase	Características/Usos
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planteamiento creativo del problema.</li> <li>• Definición de los objetivos.</li> <li>• Diseño innovador de opciones.</li> <li>• Explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.</li> </ul>
<b>Estimación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación cabal de conceptos.</li> <li>• Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada.</li> <li>• Examen normativo de las consecuencias probables.</li> <li>• Bosquejo del programa.</li> <li>• Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.</li> </ul>
<b>Selección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debate de las opciones posibles.</li> <li>• Compromisos, negociaciones y ajustes.</li> <li>• Reducción de la incertidumbre de las opciones.</li> <li>• Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión.</li> <li>• Decisión entre las opciones.</li> <li>• Asignación de la responsabilidad ejecutiva.</li> </ul>
<b>Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones.</li> <li>• Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos.</li> <li>• Traducción de la decisión en términos operativos.</li> <li>• Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario e (sic) operaciones.</li> </ul>

Fase	Características/Usos
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos.</li><li>• Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.</li></ul>
Terminación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades.</li><li>• Mejoramiento, si aún es necesario y requerido.</li><li>• Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.</li></ul>

Fuente: Tomado de Brewer, Garry D. y De Leon Peter, *The Foundations of Policy Analysis*, Dorsey Press, California, 1983, p. 20.

Fases que en la actualidad han trascendido a las críticas y detractores, por ejemplo, se observa cómo a nivel distrital en Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2017), se adoptaron algunas de estas definiéndolas como “*Las fases del ciclo de políticas públicas*”, del siguiente modo:

- I. Preparatoria
- II. Agenda pública
- III. Formulación
- IV. Implementación
- V. Seguimiento
- VI. Evaluación

Se rescatan muchas de ellas –por no decir que la mayoría– tema que en la práctica tiene un gran andamiaje, para que su operatividad y eficacia no se vean interrumpidas por factores externos.

## PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*“Cuanto más se conoce, sin llegar al conocimiento pleno, con tanto mayor empeño anhela el alma saber lo que resta”.*  
(Agustin, s.f)

Luego de la extensión de las políticas públicas, no solo su significado o definición, sino las fases o ciclos que la componen, es realmente necesario dar un vistazo a los actores que se ven involucrados en las mismas, aquellos que directa o indirectamente tienen algo que ver, sea en su inicio, intermedio, final y/o en su ejecución. Razón por la cual, se coincide con Malvido (2018, p. 23) y otros que afirman que solo se

puede hablar de políticas públicas cuando se llega a modelos participativos.

En este sentido, se halla que la postura de Rodríguez (2001) al referirse a quienes construyen lo público es completamente acertada, luego que aborda esta complejidad, partiendo de la definición de las élites y efectúa una diferenciación que identificó entre estas, así:

Ser élite no es igual a ser rico económicamente. Las élites son aquellas personas o grupos de personas que, con su actuación o decisión, pueden modificar los modos de pensar, sentir o actuar de una sociedad. Esta capacidad de transformación y de influencia convierte a la persona o grupo en un referente porque puede expresar, ordenar u orientar las aspiraciones o expectativas colectivas. Cuando una élite trabaja para producir bienes y servicios para el bien común, se dice que es dirigente (clase dirigente). Cuando esas élites privatizan lo público o usan su influencia y capacidad para producir exclusiones e inequidad, se dice que son élites dominantes (clase dominante). Todo cambio social requiere de élites, pero de élites dirigentes (p. 31).

En vista de esto, es oportuno mencionar que esta concepción trasciende a la multiplicidad de posturas que pueden llegar a surgir entorno a los arquitectos de lo público, pues como sociedad hemos forjado, indistintamente de la nación o etnia a la que se pertenezca una serie de nociones que distan en demasía de la realidad. Pero que,

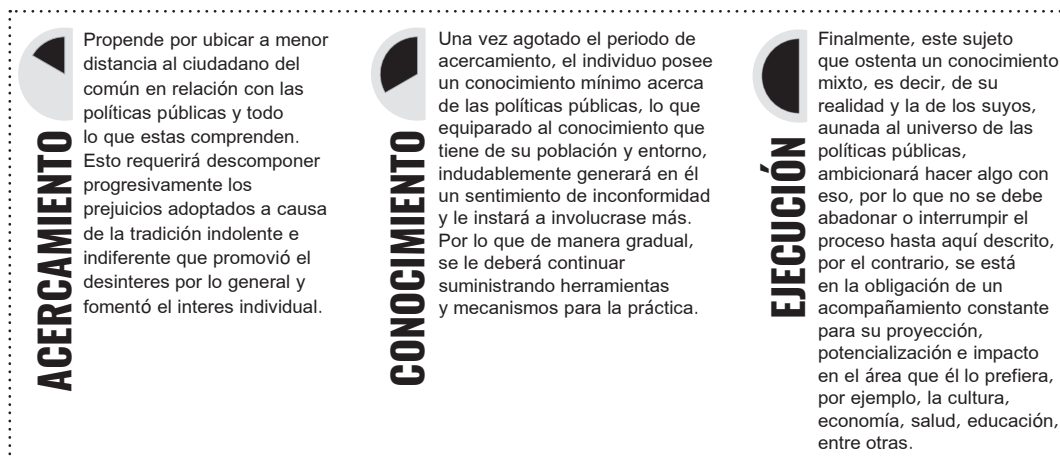


sin embargo, gozan de gran credulidad, es por esto que aun estando en el siglo XXI se escuchan corrientes que atribuyen cabalmente la responsabilidad de lo público a los gobiernos, ignorando que hay distintas fuerzas que emergen de la propia sociedad y con su proceder mueven masas.

Por consiguiente, centraremos nuestra mirada en las élites dirigentes, con dos propósitos:

**1. Quebrantar ese pensamiento irresponsable que propende por cegar a la sociedad, indicándole que el deber de construcción de lo público reside exclusivamente en cabeza de los gobiernos.** Con esto se pretende concienciar al pueblo del papel tan importante que ostenta en relación con lo público, pero esto conlleva a agotar unos periodos que a nuestro modo de ver se resumen de la siguiente manera:

Figura 1. Periodos de las políticas públicas en relación con el individuo



Fuente: Elaboración propia.

**2. Desvirtuar el discurso de unos pocos, los cuales por años han heredado el poder:** Debido al desconocimiento y desinterés del pueblo por vincularse a nivel general en las fases de iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación de las políticas públicas, se ha ocasionado que resida en unos pocos sujetos dicha labor, por lo que estos se han reconocido a sí mismos como terratenientes de la construcción de lo público, delimitándolo como tierra de su propiedad.

Ahora bien, como se observa, este corresponde al propósito número dos, dado que una vez agotado el primero, será más fácil de abordar no con el uso

de la fuerza, la violencia, sino que, una vez dotado el individuo de conocimiento, querrá voluntariamente estar al tanto de todo lo que respecta a las políticas públicas, lo que presentará un desafío en el escenario de lo público, pues una aglomeración de sujetos entrará en escena, y se requerirá la fijación de roles, reglas de interacción, periodos de intervención, más no la obstrucción de su participación.

En continuidad con la postura inicialmente adoptada, evidenciamos que Rodríguez (2001) hace alusión a las élites dirigentes, identificando dentro de ellas a: intelectuales, comunicadores, políticos, artistas, administradores públicos, directivos y líderes de las organizaciones

de la sociedad civil (ONG, sindicatos, cooperativas, asociaciones profesionales, etc.), los empresarios, los líderes sociales-comunitarios y los líderes religiosos, asunto que en primera instancia fragmenta el *modus pensanti* de la sociedad y que a lo largo trascenderá en el *modus vivendi* y por tanto *operandi*, pues sin lugar a dudas aquello que por décadas ha sido profesado por los Estados, fue admitido por el conglomerado gobernado y, por ende, transmitido a las siguientes generaciones. Es por esto que se observa en un sujeto una conducta que se repite en los suyos, por ejemplo, en un contexto familiar un sujeto que fue formado bajo las reglas de la obediencia y el castigo, con el pasar del tiempo –al adoptar la figura de padre de familia–, involuntariamente en su formación transmitirá a sus hijos aquello que él recibió.

Ahora bien, en un ámbito territorial, sucede algo similar por no afirmar que idéntico. En un caso hipotético de un dirigente formado bajo la permisibilidad de actos inaceptables, incorrectos e inmorales, ocasionará en aquellos que él gobierna, conductas de esta misma índole, circunstancia por la cual es necesario reevaluar las élites dirigentes de una Nación. Pero, en este punto se llega a una inconsistencia, pues sucede que hay sujetos formados bajo principios y valores en el seno de una familia funcional o disfuncional –en esto cabe detenerse–, pero que en el momento de la toma de decisiones se apartan de lo recibido y construyen su mandato en coherencia con otras fuentes de conocimiento que han llegado a su vida, razón por la cual no se puede atribuir el actuar o proceder de acuerdo con su núcleo familiar o su formación, pues indudablemente es algo que depende del ser y su libertad de determinación.

Por lo tanto, no es posible en este punto negar que aquel factor común que ostentan las élites dirigentes y dominantes, es la humanidad, por tanto, son proclives a corromperse. En el primero de los casos (dirigentes) se podrán distorsionar y mutar en las segundas (dominantes). En el caso de las segundas (dominantes) podrá

desembocar en tiranías. Todo esto, para evidenciar que aquello que caracteriza al ser humano es su variabilidad y dinamismo, que su existencia está aunada al entorno, más es en su interior donde se forjan las concepciones e inclinaciones, asunto que se materializa en el momento de interacción con el colectivo.

En las políticas públicas, se observa el actuar de las élites, las cuales juegan un papel fundamental, pues como se mencionó, ellas conservan su naturaleza o la desvirtúan; asunto que rápidamente se materializa al analizar su proceder. En un contexto donde la base son los bienes públicos, orientados a satisfacer las necesidades del colectivo, se presentan los siguientes patrones para posteriormente identificar la élite:

- En la disponibilidad y acceso del bien público, existe desconocimiento de un mandato específico de igualdad y/o restricción latente de derechos a ciertos grupos de la población, por lo que se considera que hay inequidad.

- Cuando dichos bienes son erigidos en intereses particulares, garantizar su goce depende de singularidades que permiten distinguir un sujeto de otro de su misma especie, dándose un trato desigual entre iguales y la diferencia de trato no está constitucionalmente justificada, hablamos de un bien público excluyente.

A partir de esto, se evidencia que algo no corresponde al deber ser, es decir, aquellos bienes públicos no están cumpliendo con su objetivo, pues se percibe una apropiación indebida, un beneficio exclusivo más no general, circunstancia que comúnmente se conoce como corrupción y que está ligada a las élites dominantes.

Ahora, al ensanchar la óptica en relación con las élites dirigentes, empiezan a sobresalir otras más que con su laboriosidad ciertamente se han ganado un lugar allí, se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Sistema educativo y centros de conocimiento.

- Centros de investigación y desarrollo tecnológico.
- Organismos internacionales.
- Asambleas locales.
- Agremiaciones.
- Fuerzas Militares.

Tal vez a simple vista no parecieran ser élites dirigentes, porque en la cotidianidad se relacionan con docentes, licenciados, organizaciones defensoras de derechos y debido a su cercanía, equivocadamente se podría pensar que su cobertura es realmente apocada, es decir, a modo de ejemplo se ve que en una pequeña aula de clase de 30 alumnos, ubicada en el sur de una ciudad con escasos recursos didácticos, pedagógicos y formativos, no se puede lograr lo que un político genera en un recinto ubicado al norte de dicha ciudad con una masa de aproximadamente 100 individuos. Esta podría ser una odiosa comparación, pero a ciencia cierta es lo que la mayoría de la población piensa y es la razón por la cual se invierte más en unos sectores que en otros.

Una vez analizadas las diferentes élites que emergen de la sociedad y ocasionan un impacto en la misma, sea positivo o negativo, se concluye que el conocimiento dota al ser de un instinto participativo. En ese sentido se coincide con el discurso de Agustín (s.f) acerca de la Trinidad; en donde en pocas palabras manifiesta que nadie ama lo desconocido ni defiende lo que no ama, es decir, que una vez el individuo conoce, se involucra, antes no.

A modo de ejemplo, se observa en Colombia que solo aquel sujeto que recibe así sea el más mínimo nivel de conocimiento acerca de las políticas públicas, se halla involuntariamente interesado por un conocimiento perfecto, que le proporcione mecanismos y herramientas, tanto así que inicia una búsqueda incentivada por el deseo y el anhelo de alcanzar en demasía aquello que desconoce al respecto, momento clave para las élites dirigentes quienes tienen el deber de encaminar dicha indagación generada en el ser; lo que a lo largo del tiempo a nuestro modo de ver, puede desembocar en

líderes y lideresas sociales, sujetos activos en su comunidad quienes ahora transferirán el conocimiento adquirido, ocasionando en la población que representan una participación sana e innata. De hecho, se puede afirmar que “aman” lo conocido y, por ende, defenderán lo “amado”, esto, bajo el entendimiento del amar como el saber y el conocer.

Esto lleva a meditar acerca del ejercicio de la participación, pues implica mucho más que divulgar conocimientos a un conglomerado, para que estos interactúen, se requiere que el factor usual al que se hacía alusión anteriormente esté presente; en otras palabras, que la humanidad en común ostentada, sea tenida en cuenta en primera instancia y partiendo de allí, se aterrice el proceso.

A lo largo de este artículo se ha puntualizado en ese acercamiento que se insta para dar vida a la participación de los sujetos en una colectividad, desvirtuando la idea que esta se incentiva de arriba hacia abajo, no, como se ha observado es un proceso que emerge entre pares, luego que como bien se manifestó el factor común de humanidad, no distingue puesto, empleo, cargo, oficio u ocupación, razón por la cual se debe desechar la percepción de responsabilizar exclusivamente a los gobiernos, cuando se tienen tantas élites de influencia en la sociedad, obviamente sin negar el adeudo de sus acciones y decisiones. De esto modo, ya no se habla solamente de un proceso vertical sino, además horizontal, cíclico y multidireccional.

Proceso que debe obedecer a una constante, pues las interrupciones en el mismo, ocasionan un retroceso donde la participación es la meta y el punto de partida el acercamiento que se encuentra a una distancia considerable, la cual para unos se agota en meses, otros en años y para otros tantos, nunca. Bajo esta circunstancia, se propende por hacer claridad que indistintamente de las élites, la participación es un asunto de todos. Específicamente, en el caso en concreto de Colombia, donde se halló lo siguiente:

Son fines esenciales del Estado. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; **facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación**; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Constitución Política de 1991, art. 2).

De acuerdo con el énfasis realizado en el texto anterior, se considera es un fin del Estado colombiano facilitar la participación de todos y cada uno de los nacionales respecto a las decisiones que los afectan, como la vida económica, política y administrativa de la Nación; en otras palabras, las políticas públicas y para esto es apropiado hacer alusión a la siguiente definición, la cual sin lugar a dudas recoge todo lo que las mismas conllevan:

En el fondo, las políticas públicas son una directriz de pensamiento que guía la acción. Por lo tanto, conllevan un proceso dinámico, participativo y sistémico que presupone objetivos, instrumentos, actores y recursos. Sobrellevan una ideología y buscan generar un cambio o transformación, dentro de lo que comúnmente se denomina agenda política. (Quiñonez, 2008)

Por consiguiente, si para el Estado colombiano -como macro institución social- facilita la participación como un fin traducido en deber, para los colombianos esto representa el derecho de concurrir en la toma de decisiones sociales, asunto que con el paso de los años se refleja en

normatividad, tal como la Ley 489 de 1998, la Ley estatutaria 1757 de 2015, entre otras. El Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, como se citó en Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., (2017), opina que:

El sentido de la participación ciudadana se ha ido transformando con el tiempo, hoy en día además de las bases normativas señaladas se debe ver como un componente fundamental y transversal a todo el ciclo de las políticas públicas. Con la tecnología, Internet, las redes sociales y en general los mayores canales de acceso a la información, se muda la política de hacer las cosas para los ciudadanos y se comienza a pensar en hacer las cosas con la ciudadanía. Este sentido que adquiere la participación ciudadana forma parte de un nuevo paradigma de gobernar: el gobierno abierto.

Al dar una mirada a esto, nos lleva a pensar que no fue equivocado afirmar que el proceso de participación ha surtido grandes cambios, pero se debe enfatizar que estos se ocasionaron mucho después que nuestra Constitución Política de 1991, diera vida a la participación ciudadana, pues en el transcurrir del ejercicio se han cometido desaciertos, errores, descuidos, dislates, disparates, insensateces, necedades, equivocaciones y errores, que sin embargo, no han podido opacar el gran logro conseguido a partir de 1991 para Colombia, donde la ciudadanía conoció que alzar su voz no era sinónimo de rebeldía para un Gobierno sino de inclusión, en busca de un objetivo común. Es por esto que en 2021 se puede hablar en términos de horizontalidad y paralelismo, pues uno de los sinsabores probados en este contexto fue la resistencia de las élites dominantes quienes por mucho tiempo más, propendieron por aplicar la ley del embudo con la ciudadanía.

La participación es un derecho y como tal se debe garantizar a la ciudadanía; en particular cuando se trate de políticas públicas, en las que además de las fases ya identificadas, se configuran unos canales de sinergia que permitan...

• **Comunicación asertiva:** en el sentido de recibir información suficiente por parte de la ciudadanía (quien como ya se mencionó ostenta un plus relacionado con la experiencia, vivencias y conocimiento de su entorno) y que esta, a su vez, reciba la información adecuada, de manera fácil y veraz acerca de las políticas públicas que se puedan adoptar.

• **Espacios de sana discusión:** donde se puedan expresar de manera puntual por la ciudadanía y las diferentes élites, conceptos, ideas, opiniones y/o posturas, las cuales serán debatidas y discutidas en el marco del enfoque de la política pública.

• **Puntos de encuentro:** se requiere de un tercer actor en esta relación de ciudadanía y Gobierno, que represente la neutralidad y propenda por hallar un justo equilibrio entre las partes, más aún cuando se trata de lo público donde como ya se ha enfatizado, convergen una serie de élites, por lo que se requiere dar relevancia a las aproximaciones de conceptos y restar importancia a las reyertas que se puedan presentar.

• **Acuerdos irreprochables:** que no den cabida a ficciones, sino materialicen las alianzas construidas.

## ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*“En la construcción de la paz territorial son esenciales los programas de desarrollo con enfoque territorial, PDET, destinados a transformar las regiones más golpeadas por el conflicto”.* (Santos, 2019)

Con el fin de abordar el enfoque de una política pública, es oportuno efectuarlo a la luz de su naturaleza, es decir, en la observancia de aquel interés o inclinación de la misma, pues determina su campo de acción, población, élites intervinientes, entre otros, asunto que sin lugar a dudas evidenciará cuál es la respuesta del Estado frente a la necesidad manifiesta. De acuerdo

con esto, se cuenta con algunos enfoques como:

• Enfoque de derechos humanos en políticas públicas.

• Enfoque de género en políticas públicas.

• El enfoque poblacional en políticas públicas.

• El enfoque diferencial en políticas públicas.

• Enfoque territorial en políticas públicas.

• Enfoque ambiental en políticas públicas.

Se hará un alto en el enfoque poblacional en políticas públicas, pues atiende al asunto objeto de estudio, luego que dicho enfoque considera de manera notable aquellas particularidades de una población, tales como sus características a nivel individual y colectivo, lo que se traduce en ubicar en el centro de la política pública al ser humano, con el propósito de identificar sus rasgos, costumbres, modos, fortalezas, debilidades, necesidades y/o problemáticas. Para esto, contempla categorías como el ciclo vital y generacional, la identidad y diversidad, la condición y situación de la población. En la última de estas se halla a las víctimas del conflicto armado, quienes son sujetos de especial protección constitucional, por lo que “demandan un trato especial por parte de las autoridades públicas, las cuales deben brindarle la ayuda necesaria para que recuperen sus condiciones mínimas de subsistencia” (Corte Constitucional, 2012).

Así las cosas, las víctimas ostentan características particulares, producto de sus vivencias relacionadas al conflicto armado, por lo que como bien se manifestó requieren de atenciones diferenciales por parte del Estado para restablecer la garantía de sus derechos.

## LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

*“¿Qué le dice uno a alguien que sobrevive con tanto dolor? Los victimarios podrían ser guerrilleros, paramilitares, incluso agentes de Estado, pero el sufrimiento de las víctimas es el mismo. Lo urgente era frenar esta cascada de violencia. Lo importante era terminar un conflicto que se había convertido en una implacable y eficiente fábrica de víctimas”.*  
(Santos, 2019, p. 465)

Prosiguiendo con la línea planteada de caracterización, abordar el origen del término víctima, es mirar hacia atrás y recordar a algunos autores que han puntualizado al respecto, sin embargo, resulta interesante que uno de ellos se refirió al mal afirmando que, la violencia desplegada por un ser humano sobre otro ser humano – sin lugar a dudas– ocasiona un sufrimiento directo o indirecto, condensando este pensamiento en una dicotomía planteada en la estructura relacional dialógica, donde el mal que se comete por un individuo halla su producto en el mal sufrido por los otros (Ricoeur, 1994). Hay que mencionar, además, que Ricoeur hace alusión a aquel grito de lamento emanado del sujeto víctima de otro igual a él, el cual ostenta su misma condición en términos de humanidad, es decir, esa exclamación de dolor tiene origen en aquel inconformismo de ser objeto de abuso por parte de un semejante, se le podría calificar como una traición a la raza, al linaje, pues para la víctima su dolor aunque se vive en carne propia radica en que uno semejante a él se aventaja haciendo uso de la fuerza y la violencia, lo que lo ubica en una dualidad, defenderse por los mismos medios o subyugarse, casi en todos los casos la opción adoptada corresponde al último de estos. Algo semejante ocurre con la definición que Drapkin (1980) emite al respecto:

En cuanto a la palabra «víctima», ella tiene dos significados distintos. Por una parte, se refiere al ser vivo –hombre o animal– sacrificado a una deidad, en cumplimiento de un rito religioso, o dedicado como ofrenda a algún poder sobrenatural (3). La otra interpretación

es la que generalmente se usa en criminología y otras disciplinas afines: se relaciona con la persona que sufre o es lesionada, en su cuerpo o propiedad, torturada o asesinada, por otra que actúa movida por una gran variedad de motivos o circunstancias (4). (p. 368).

Entonces, aunando las posiciones de los autores referente al término víctima, se colige que inicialmente este tenía una connotación religiosa, no obstante, con el paso de los años y los supuestos avances de la humanidad, este concepto ha trascendido, de modo tal que acerca del sujeto víctima y su evolución en la sociedad, corresponde a aquel que ha padecido un daño y que usualmente no participó en la producción del perjuicio recibido. Valga en este punto aclarar que se hace alusión a una suposición debido a que en pleno siglo XXI, el “*deber ser*” promulgado por Kant en sus escritos, conlleva a esperar que las actuaciones del ser racional obedeciesen en términos generales a una independencia absoluta de conveniencia particular, en aras de cumplir con lo que la conciencia moral social dicta; sin embargo, no es así, pues en Colombia, en repetidas ocasiones desde hace 50 años, por el territorio nacional han corrido ríos de sangre de personas inocentes que no hacen parte del conflicto de unos pocos.

Al abordar a las víctimas es clave tener presente además de la concepción general del término “víctima”, que estas son producto de confrontaciones entre élites con intereses y finalidades disímiles, algunas que se identifican fácilmente en este panorama, son los grupos armados insurgentes, pensamientos ideológicos, el narcotráfico, la ausencia del Estado en las regiones, entre otros, por lo que aterrizar lo dicho en el marco de esta Nación, requiere partir de antecedentes normativos que permitan evidenciar –en el curso del tiempo– el reconocimiento paulatino de las víctimas de la violencia:

Figura 2. Antecedentes normativos relacionados con las víctimas de la violencia



Fuente: Gobierno de Colombia (2018).

Con respecto de lo descrito y luego de un sinnúmero de indagaciones y exploraciones de índole académica, doctrinal, judicial, jurisprudencial, consuetudinaria y de testimonios recogidos en los diferentes territorios de Colombia, el Gobierno Nacional promulgó la Ley 1448 y en su artículo tercero contempló lo siguiente:

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

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

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

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. (Ley de víctimas, 2011, p.1).

Bajo la óptica de obligatoriedad del reconocimiento de figuras como: víctimas, conflicto y sus diversas aristas dependiendo el contexto. Como punto de partida se debe tener claridad acerca de la caracterización de cada actor, pues esta determina y puntualiza los atributos, particularidades y/o condiciones; de modo que al hacer alusión a

las víctimas en Colombia conlleva a que esto se encuentre supeditado a una calidad dentro de un sistema judicial y una sociedad, que desconoce a dichos sujetos. Ellos por décadas han estado en el escenario pero no han alzado sus voces. Es más, se podría afirmar que una vez sancionada la Ley 1448 de 2011, en el país se empezaron a escuchar pequeños susurros de algunos líderes y lideresas de la población víctima, que tal como lo dijo una de ellas, Constanza Turbay (en Santos, 2019): “Las víctimas estamos cambiando nuestro dolor por la esperanza de la paz”, expresión que nos habla de un abandono transicional del resguardo relegado de dolor, odio y rencor a un proscenio protagónico de participación efectiva en diferentes espacios políticos, económicos, culturales, entre otros.

De los antecedentes normativos ilustrados anteriormente respecto a las víctimas en Colombia, la ley de víctimas y de restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) se constituyó en el primer referente de política pública propia en un escenario de transición, donde a pequeños pasos una Nación se encontraba en la traslación de abandono de la guerra propendiendo por alcanzar la paz, dejando atrás la tradición de violencia y el conflicto armado, por más de 50 años a un estado jamás explorado o experimentado por un país que sin darse cuenta se había acostumbrado a ver correr ríos de sangre en los territorios olvidados por el Estado y apropiados por élites dominantes como las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Algunos afirmaban que no era una atmósfera propicia, pero sin importar esto, en medio de las confrontaciones armadas, secuestros, violaciones a los derechos humanos de la población civil, ataques explosivos a comandos de la Policía Nacional, entre otros sucesos, se promulgó la Ley 1448 y se instituyó abanderando la adopción de preceptos en un Sistema que busca contribuir en el restablecimiento de los daños ocasionados como consecuencia del conflicto social, político y armado, lo que implicó que –mediante una acción conjunta entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional de la mano con la población afectada y muchos otros actores



(élites dirigentes a las cuales ya se hizo alusión)- empezasen a tejer la urdimbre de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado, todo un reto que bien definido:

Es la intervención integral del Estado dirigida a los individuos, las familias o las colectividades que se han visto afectados por los diferentes actores del conflicto, en el marco de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, que derivaron principalmente en la ocurrencia de: homicidios, masacres, secuestros, desapariciones forzadas, torturas, delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto, incidentes y accidentes por minas antipersonales (MAP), munición sin explotar (MUSE) y artefacto explosivo improvisado (AEI), amenazas, actos terroristas, combates, enfrentamientos y hostigamientos, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, desplazamiento forzado y despojo o abandono forzado de tierras (Gobierno Nacional de Colombia, 2016-2019).

La Política pública ameritó en sus primeros años una serie de eventualidades que no previó, pero que la apalancaron (siendo un plus) y generaron un proceso de maduración que con el paso del tiempo tuvo aciertos y desaciertos, de lo cual se ha ido robusteciendo.

El Gobierno Nacional se halló frente a un reto de comunicación multidireccional, en la que varios interlocutores se turnan el papel de emisor y receptor, pues el lugar de las víctimas en esta política pública corresponde al centro, lo que implica una PP dinámica que se encuentra en constante movimiento, donde el conjunto de acciones del Estado obedecen a un previo acercamiento y conocimiento de esta población de especial protección, ocasionando una constante y fluida interacción entre los actores implicados en el ejercicio de la participación que contempla la Ley 1448 de 2011, precepto que se ha desarrollado por parte del Gobierno en cabeza de las entidades

y programas que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –en adelante SNARIV–, tales como:

En el orden nacional, por:

1. El Ministerio del Interior y de Justicia
2. El Ministerio de Relaciones Exteriores
3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público
4. El Ministerio de Defensa Nacional
5. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
6. El Ministerio de la Protección Social
7. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
8. El Ministerio de Educación Nacional
9. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
10. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
11. El Ministerio de Cultura
12. El Departamento Nacional de Planeación
13. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
14. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
15. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
16. La Fiscalía General de la Nación
17. La Defensoría del Pueblo
18. La Registraduría Nacional del Estado Civil
19. El Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa (sic)
20. La Policía Nacional
21. El Servicio Nacional de Aprendizaje
22. El Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
23. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
24. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
25. El Archivo General de la Nación
26. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
27. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi
28. La Superintendencia de Notariado y Registro
29. El Banco de Comercio Exterior

30. El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario

31. Las demás organizaciones públicas o privadas que participen en las diferentes acciones de atención y reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011.

32. La Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional.

En el orden territorial, por:

1. Por los departamentos, distritos y municipios.

2. Por las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y

3. competencias para la atención y reparación a las víctimas a que se refiere esta ley.

4. Por la Mesa de Participación de Víctimas del respectivo nivel, de acuerdo con el Título VIII.

Y los siguientes programas:

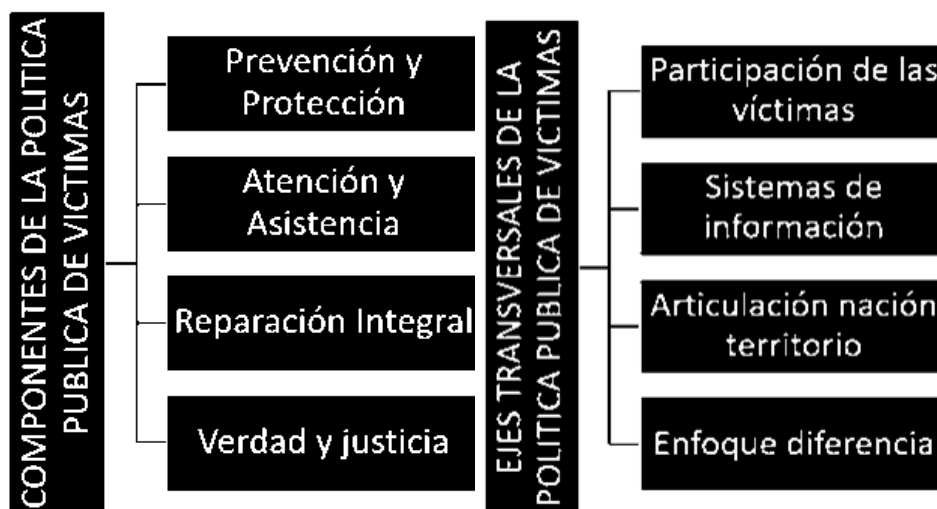
1. Programa Presidencial de Atención Integral contra minas antipersonal.

2. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

De lo anterior, se evidencia que el diseño e implementación de la política pública de víctimas en Colombia, ocasionó que el Estado en cada uno de sus niveles y otros actores clave, se organizará con el objetivo de materializar una estrategia de coordinación interinstitucional efectiva, con roles y competencias de acuerdo con la naturaleza de cada élite.

Así mismo, la política pública de víctimas y restitución de tierras se estructura a partir de cuatro (4) componentes que reflejan los objetivos de la Ley 1448 de 2011, los cuales se complementan con cuatro (4) ejes transversales:

Figura 3. Política pública de víctimas



Fuente: Elaboración propia.

Llama la atención, que la participación es uno de los ejes transversales de la política pública de víctimas –ver el fragmento dos del presente artículo–, comúnmente todas las políticas públicas llevan consigo la

participación de la población a la cual están dirigidas, no obstante, en el caso objeto de estudio se observa que esta ha sido, es y seguirá siendo determinante y fundamental en su diseño, ejecución y control.

Muchos actores ignoran aquella fase previa que se agotó con el diseño de la Ley 1448 de 2011, pero en 2008 víctimas de Antioquia, Risaralda, Caldas, Quindío, Meta, Guaviare, Huila, Caquetá, Putumayo, Sucre, Córdoba, Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Arauca, Norte de Santander y Santander, trabajaron de manera conjunta, con el acompañamiento de la Fundación Social y la Mesa del Encuentro Nacional de Víctimas, representada por Viva la Ciudadanía, con el apoyo de agencias y programas de Naciones Unidas y agencias de la cooperación internacional, para presentar propuestas y observaciones al proyecto de ley que en ese momento se estudiaba en el Congreso, asunto que se materializó en audiencias donde cerca de 4.000 víctimas, líderes y representantes de diferentes organizaciones sociales y de derechos humanos, participaron presentando sus recomendaciones (PNUD, 2011).

Esto indudablemente da un parte de satisfacción al Gobierno Nacional, quien logró involucrar a las víctimas del conflicto armado en Colombia con anterioridad a la puesta en marcha de la política pública, lo que vaticina procesos sólidos donde estos sujetos están en el centro y desde allí su óptica cambia completamente. Fue esencial el paso dado en esta transición, donde no es protagonista el victimario y su actuar no queda impune; sino, que –por el contrario– la justicia restaurativa busca reparar el tejido social partiendo de los afectados por las olas de violencia en los territorios, enfocando su obrar en el bienestar de estos que han sido perjudicados.

A partir de esto –y en lo que respecta a la participación de las víctimas en la política pública–, es apropiado abordar este asunto trayendo a colación el inciso tercero del artículo 2.2.9.1.2. del Decreto 1084 de 2015, el cual hace alusión al deber legal que tienen la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las alcaldías, distritos y gobernaciones de garantizar los recursos técnicos, logísticos y presupuestales necesarios, para la creación y sostenimiento

de las mesas de participación de las víctimas de todos los niveles, escenarios en los que los representantes electos por dicha población tienen el deber de continuar lo ya trabajado en territorio y que se mencionó en el párrafo inmediatamente anterior; esto quiere decir que para el Gobierno además de involucrar en el diseño a las víctimas, quiere posicionarlas dentro de la política pública, de modo que la ejecución y control, se efectúe desde adentro, por los delegados de las víctimas.

En este mismo sentido el párrafo primero del artículo 2.2.9.1.3. (ibídem), establece que, debido a la diversidad de los espacios de participación, estos responden a procesos y procedimientos internos por ende particulares, los cuales se deben establecer de manera detallada en el Protocolo de Participación Efectiva, asunto que es de competencia de la Unidad para las Víctimas, quien a partir de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios –mediante la Resolución 0388 de 2013– adoptó el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado, con el objetivo de establecer el marco para garantizar la participación efectiva de las víctimas en la planeación, ejecución y control de las políticas públicas, dentro del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, del artículo 159 de la Ley 1448 de 2011. De este modo se espera garantizar a las víctimas su intervención real y efectiva en los espacios de participación ciudadana local, regional y nacional (UARIV, 2013).

Debido a que el paso del tiempo ha ocasionado una maduración y fortalecimiento del ejercicio de participación, evidenciando las inconsistencias y fortalezas del mismo, razón por la cual la Unidad para las Víctimas ha expedido una serie de actos administrativos con el propósito de adicionar o modificar algunos apartes del Protocolo de Participación, en cumplimiento de esto, acerca de las responsabilidades institucionales de las entidades que hacen parte del SNARIV, el artículo 50 de la Resolución 388 de 2013, modificado por el artículo 9 de la Resolución 1282 de 2016, estableció:

### **Artículo 50. ARTICULACIÓN DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES.**

El financiamiento de los Espacios de Participación será compartido entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales, distritales y departamentales bajo los criterios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. De acuerdo al principio de subsidiariedad, los municipios y distritos que tienen menor capacidad financiera deben ser apoyados por los departamentos y la nación, para cumplir con las garantías para la participación efectiva de las víctimas. Para ello la nación deberá tener en cuenta la categoría del municipio y el porcentaje de la población victimizada. Será obligación de los entes territoriales definir recursos específicos en el Plan de Acción Territorial – PAT–, para el funcionamiento de las respectivas Mesas de Participación, indicando claramente el aporte propio y los fondos de cofinanciación solicitados.

**PARÁGRAFO.** Atendiendo lo establecido en este artículo, las garantías y apoyos para la participación de los que habla el artículo 49 y siguientes del protocolo de participación serán otorgados de la siguiente manera:

- a) La Mesa Nacional de Víctimas, los espacios a los que concurren sus representantes y los espacios nacionales de participación señalados en el Protocolo de Participación, deberán ser financiados por la Unidad para las Víctimas, o la entidad del SNARIV que los convoque.
- b) Cuando las mesas municipales, distritales y departamentales sean convocados por la Unidad para las Víctimas o cualquier otra entidad del SNARIV Nacional en cumplimiento de su misionalidad, la entidad convocante deberá otorgar las garantías a la participación.
- c) El funcionamiento y los apoyos destinados a garantizar la participación

de las mesas departamentales en los espacios señalados en la Ley 1448 de 2011 y el Protocolo de Participación Efectiva, estarán a cargo de las gobernaciones.

- d) El funcionamiento y los apoyos destinados a garantizar la participación de las mesas municipales y distritales en los espacios señalados en la Ley 1448 de 2011 y la presente resolución, estarán a cargo de las alcaldías municipales y distritales, respectivamente.

Asunto que pone en evidencia el entramado que se encuentra bajo el tegumento de la política pública de las víctimas, luego que por décadas se han criticado las acciones y decisiones apresuradas e infundadas del gobierno colombiano en lo que atañe al conflicto armado, pero no se debe dejar de lado que en esta ocasión se ha propendido por aunar esfuerzos, articular instituciones y organizarlas de manera que todas enfoquen sus esfuerzos en pro de la población víctima.

Poner en funcionamiento un Acuerdo de Paz, no es tarea fácil ni inmediata. ¡Qué más quisiera Colombia, sino que corresponder a un sendero con altibajos, vicisitudes y diferencias, que siempre se podrán superar si prima el interés general sobre el particular y a lo cual está convocado cada colombiano y colombiana, no solo el Gobierno!

## **CONCLUSIONES**

La política pública de las víctimas del conflicto armado en Colombia, ha fragmentado la historia de la Nación en dos. Se construyó desde abajo hacia arriba, impactando a diversas élites escépticas, quienes al trabajar de la mano con las víctimas se dieron cuenta de que en ellas el daño sufrido a causa de la violencia ha generado el ánimo de construir una versión diferente de lo vivido. Ya no quieren continuar en un estado de vulnerabilidad perenne, quieren trabajar por sus territorios y por las próximas generaciones.

El rol de las víctimas ha venido menguando con el pasar del tiempo. Desde 2011, año en que fue promulgada la Ley 1448 a la fecha, han transcurrido aproximadamente diez (10) años, lapso en el cual se ha madurado en el ejercicio de participación a nivel municipal, departamental y nacional. Se ha consolidado un andamiaje electoral para la elección de los representantes en los diferentes espacios; se ha hilado finamente con las esferas de poder una articulación que permite la interacción de élites dirigentes y los sujetos de especial protección bajo una estrategia armónica, constante y fluida.

Se ha acondicionado el proceder de las entidades públicas en el marco del principio de colaboración estatal, logrando entender que el éxito de su labor con las víctimas es trabajar de manera armónica para el cumplimiento de los fines perseguidos no como instituciones independientes sino como Gobierno.

Al partir de esta premisa, se evidencia que en el andamiaje –detrás del ejercicio de participación en la política pública para las víctimas– se pensaron espacios que involucran a las élites dirigentes y son estas quienes deben garantizar la participación de las víctimas, previendo destinación presupuestal a las acciones a desplegar, materializando el funcionamiento y sostenimiento de las Mesas de Participación de Víctimas de nivel municipal, departamental y nacional.

En este punto, muchos líderes, víctimas y representantes de Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV) y Organizaciones de víctimas (OV) pueden contemplar algunas de sus observaciones presentadas con anterioridad, en la puesta en marcha de la Política Pública de Víctimas (Ley 1448 de 2011). Sin embargo, no son suficientes las buenas intenciones del Estado colombiano, pues como a lo largo del presente artículo se hizo alusión el éxito de todo el andamiaje de una PP involucra a muchas élites, dentro de ellas desafortunadamente dominantes,

quienes simbolizan obstáculos en el sendero hacia la Paz, donde la multiplicidad de concepciones erróneas que giran en torno a este asunto, pueden llegar a arraigar falacias en la población víctima respecto al diseño, ejecución y control de la política pública, pues su resultado por obvias razones es asequible en la medida de lo posible de acuerdo a factores presupuestales, sociales, entre otros, lo que ocasiona una cierta incredulidad y distanciamiento de un tema tan fundamental y transversal, el cual más que un querer conocer para las víctimas, es un deber. Luego que indistintamente la premura de los resultados esperados, estos se verán reflejados en los territorios y la cultura de las próximas generaciones que emergerán en tejidos sociales donde solo quede alguna reminiscencia de la violencia y esto sea para memorar la generosidad y docilidad de las víctimas del conflicto armado para construir una historia tejida con hilos de sangre de sus familiares y con hebras de perdón, por manos de aquellos que soportaron las duras olas de la guerra y salieron con vida para levantar los cimientos caídos y volver a empezar.

Las segundas oportunidades traen consigo el vigor y la entereza, producto del sufrimiento de épocas de mucha oscuridad y dolor. Este es el momento de las víctimas, este es el preciso instante donde los gobiernos deben escuchar su lección, pues no es de lamento ni rencor, sino de reconciliación. La participación de estas en la toma de decisiones suma años de experiencia en el terreno, ellas conocedoras de las vivencias en territorio pueden aportar solidez a las políticas públicas, para evitar que sean perfectas en estructura en el papel y obsoletas en la puesta en práctica en territorio, construir de la mano de los que han sufrido blindada a las acciones del Estado de fiabilidad. Es por esto que con el pasar de los años –por sí solos– se hablará de la efectividad de la participación de las víctimas del conflicto armado en Colombia y esto se reflejará en políticas públicas que cumplan su cometido y no que se eternicen en el Gobierno.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » Aguilar A, C.R. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 2. Obtenido de [www.eumed.net/rev/cccs/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccs/05/aalf.htm)
- » Agustín, S. (s.f). *San Agustín - La trinidad*. Obtenido de [https://www.augustinus.it/spagnolo/trinita/trinita\\_10.htm](https://www.augustinus.it/spagnolo/trinita/trinita_10.htm)
- » Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2017). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital*. Bogotá D.C.: Oficina Asesora de Prensa y Comunicaciones –SDP–.
- » Congreso de la República. (2011, 10 de junio). *Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial 48.096. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html)
- » Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 2 [Título I]*. H. Congreso de Colombia.
- » Drapkin, D. I. (1980). *El Derecho de las Víctimas*. Sao Paulo.
- » Gobierno de Colombia. (Julio de 2018). *XIII Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto*. Bogotá. Obtenido de [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-374307\\_recurso.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-374307_recurso.pdf)
- » Gobierno Nacional de Colombia. (2016 - 2019). *Orientaciones para la Incorporación Estratégica de la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras en los Planes Territoriales de Desarrollo*. Con el apoyo de OIM, USAID. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cartillapddl290116.pdf>
- » Llanos, G. V. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 170. Recuperado el 28 de 04 de 2020, de <https://www.redalyc.org/pdf/321/32119200007.pdf>
- » Madison, J. (2010). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- » Malvido, M. d. (2018). *Políticas públicas en la atención a víctimas: Una propuesta metodológica*. Bogotá D.C.: Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro".
- » PNUD. (2011). *El ABC de la Ley de Víctimas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá. Recuperado el 2020, de <http://cf.caribeafirmativo.lgbt/todo/ATT1379609939.pdf>
- » Presidencia de la República. (2010-2012). *INICIO DEL PROCESO DE PAZ*. Obtenido de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/tomo-1-proceso-paz-farc-inicio-proceso-fase-exploratoria.pdf>
- » Quiñónez, E. O. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la Política Pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- » Ricoeur, P. (1994). *El mal: desafío a la filosofía y a la teología*. París: Seuil.
- » Rodríguez, J. B. (Septiembre de 2001). *Banco Interamericano de Desarrollo*.

Recuperado el 13 de 06 de 2020, de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14552/la-comunicacion-y-la-movilizacion-social-en-la-construccion-de-bienes-publicos>

- » Santos, J. M. (2019). *La batalla por la Paz*. Bogotá: Planeta Colombiana S.A.S.
- » Sentencia, C-609-2012 (Corte Constitucional 01 de agosto de 2012). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-609-12.htm>
- » Torres-Melo, J. S. (noviembre de 2013). *Introducción a las políticas públicas*. Recuperado el 01 de 05 de 2020, de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996\\_ce-38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce-38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf)
- » Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. (2013). *Resolución 0388 del 10 de mayo de 2013 - Protocolo de Participación*. Bogotá. Recuperado el 2020, de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/resoluci%C3%B3n-0388-del-10-de-mayo-de-2013-protocolo-de-participaci%C3%B3n/9020>