

**DINÁMICAS DE EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN
DESPLAZADA: De la vulneración de sus derechos a la inserción de sus
demandas en la política pública**

**Por:
VERÓNICA BETANCUR HERNÁNDEZ**

**Tema:
POLÍTICA PÚBLICA Y DESPLAZAMIENTO FORZADO**

**Asesor:
Juan Esteban Lopera
Instituto de Estudios Políticos**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PREGRADO EN CIENCIA POLÍTICA
MEDELLÍN
2010**

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION

1. CONCEPTUALIZACIÓN

- 1.1. El análisis de política pública
- 1.2. El ciclo de política pública
- 1.3. Los conceptos de exclusión e inclusión

2. FACTORES SOCIALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DE EXCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

3. DEMANDAS HISTÓRICAS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN

4. EL ESCENARIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA COMO ESPACIO DE INCLUSIÓN SOCIAL

- 4.1. La problemática del desplazamiento y su inscripción en la agenda gubernamental

- 4.2. Participación de la población desplazada en la política pública

5. CONCLUSIONES

6. BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

DINÁMICAS DE EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA: De la vulneración de sus derechos a la inserción de sus demandas en la política pública, se enmarca dentro de la modalidad de pasantía de investigación, pues fue el resultado de la práctica académica realizada para el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, en la línea de investigación movilidad, migración y desplazamiento forzado¹.

La pasantía presenta como eje base, el estudio de las políticas públicas, adquiriendo importancia el análisis de las mismas. Por ello este ejercicio de investigación se ubica bajo esta lógica, en la medida que busca hacer un análisis a la política pública de desplazamiento forzado como mecanismo de inclusión y posible potencializador de participación, olvidando la categoría de evaluación de políticas públicas.

En otras palabras lo que se busca es identificar que ámbitos de la política pública de desplazamiento forzado han originado estrategias de inclusión para estos sujetos vulnerados; asimismo como la misma política pública ha propiciado la participación de los desplazados dentro de las decisiones y escenarios de política.

La pretensión no es realizar una evaluación, la cual se enfoca solo en resultados y presenta una dirección descriptiva (contar lo que sucedió), a través de la construcción de indicadores y datos estadísticos. Es decir formular juicios sobre lo deseable de las políticas públicas o programas, intentando determinar los valores que están detrás de sus objetivos. Sino, que se pretende generar un estudio de la política como espacio de inclusión y participación, indagando los procesos y estructuras de la misma.

Es análisis porque, primero se toma la política como unidad de análisis y en segundo lugar se presenta una visión explicativa de los escenarios de

¹ UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS. LÍNEA DE INVESTIGACIÓN “MOVILIDAD, MIGRACIÓN Y DESPLAZAMIENTO FORZADO”. CARACTERIZACIÓN INTEGRAL DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA ASENTADA EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN. 2008.

política pública que propician y fortalecen la participación de la población en las diferentes esferas de decisión.

En consecuencia el objetivo general del presente escrito consistió en caracterizar los procesos, escenarios, acciones o estrategias de participación ciudadana en el ámbito de política pública en materia de reivindicación de derechos vulnerados y visibilización de demandas.

Para la ciencia política éste trabajo investigativo se hace pertinente, en la medida que el desplazamiento forzado por el conflicto armado interno puede entenderse como una de tantas expresiones de los conflictos políticos, económicos y sociales, que surgen en la relación Estado-sociedad.

Es por ello que disciplinas como la ciencia política deben encargarse por el estudio sistemático de esta grave realidad que tanto nos azota, no solo por el hecho de posicionarse como una de las más graves problemáticas, sino porque es el Estado el ente encargado de velar por la seguridad de todos los ciudadanos y por tanto el responsable de reparar y resarcir las graves violaciones que se han cometido en contra de esta población históricamente vulnerable.

Mas aun si concebimos la ciencia política, como una ciencia de política, pero sobretodo social, que puede desarrollarse en condiciones sociales determinadas, que se apoya en el análisis y la observación, y que además plantea la solución de algunos problemas político-sociales.

De este modo se puede acentuar que la ciencia política depende tanto de la sociedad política, como de la social, por ello la politología no queda reducida al estudio de problemas que se presentan al interior del régimen político, sino que involucra cuestiones de índole social que requieren una presencia institucional; así todas las sociedades humanas presentan un aspecto que puede ser considerado como campo u objeto de estudio de la ciencia política, para nuestro caso colombiano el desplazamiento forzado es un claro ejemplo de ello.

El escrito gira entonces en cuatro momentos claves. En el primer capítulo: “**Conceptualización**” se exponen las principales apuestas teóricas bajo las cuales se sustenta el ejercicio investigativo, el cual hace alusión al enfoque

de análisis de políticas, al tema de política pública y sus ciclos de desarrollo y a los conceptos de exclusión e inclusión.

El segundo capítulo: “**Factores sociales, económicos y políticos de exclusión de la población desplazada**” presenta la exclusión como un proceso multicausal, exponiendo las causas tanto sociales como políticas que la producen.

En el tercer capítulo: “**Demandas históricas de la población desplazada en la ciudad de Medellín**” se plantea un recuento histórico sobre las demandas de la población desplazada, esto se convierte en un consolidado de las principales violaciones de derechos que han tenido que afrontar los desplazados, principalmente en los denominados derechos de primera generación o derechos económicos y políticos, tales como: salud, vivienda, educación y generación de ingresos.

El cuarto capítulo: “**El escenario de política pública como inclusión social**” presenta como en gran parte, la política pública de atención a la población en condición de desplazamiento forzado se convierte en una respuesta institucional a la grave problemática y en un instrumento que pretende incluir a los desplazados, reparándole sus derechos ya vulnerados y amenazados.

Por último en **las conclusiones** se afirma que el desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín continúa siendo un grave problema público, pues día tras día las cifras van en aumento y las condiciones económicas y sociales de este grupo poblacional siguen siendo precarias. Al respecto se destaca la participación de la administración municipal por socavar este inconveniente, no obstante las acciones emprendidas por los organismos gubernamentales continúan siendo ineficaces para la población desplazada.

1. CONCEPTUALIZACIÓN

Teniendo presente que la pretensión del escrito es realizar un análisis de políticas públicas desde un enfoque de reivindicación de demandas y participación de la población en el proceso de decisión, se hace necesario concretizar en que consiste dicho análisis y que se entiende por el concepto mismo de política pública. Por ello este apartado en una primera parte presenta una breve descripción teórico-conceptual de la metodología de análisis de políticas públicas; en una segunda parte expone algunas nociones sobre la conceptualización del término política pública, en tercera instancia teoriza el proceso de la política pública en sus cinco fases, describiendo enfoques, modelos u orientaciones bajo los cuales se ha propuesto el análisis de políticas públicas, y finaliza con un acercamiento teórico de los conceptos exclusión e inclusión.

1.1. Análisis de políticas públicas.

El análisis de políticas públicas se concibe como un método para la comprensión de la intersección entre lo político y lo administrativo en torno a las acciones o inacciones del Estado respecto a la resolución o manejo de problemas sociales. Este modelo de análisis de políticas busca superar los enfoques tradicionales (enfoque burocrático e institucional) sobre el estudio del proceso de política pública, pues considera las interrelaciones entre sociedad civil, administración pública y sistema político. Por ello se reconoce la política pública como el resultado de las relaciones, negociaciones, acuerdos, presiones, al interior de organizaciones sociales complejas con diversos actores sociales y políticos. (Parra, 2003:105).

Si bien esta metodología de análisis de políticas se considera relativamente nueva, fue en los años cincuenta cuando el norteamericano Edward S. Quade retoma los postulados teóricos de Lasswell para construir una metodología orientada al análisis de políticas (*Policy Analysis*), identificando y definiendo las mejores opciones de política, relativas a determinados problemas públicos (Aguilar 55).

En consecuencia el análisis de políticas es definido como un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas, lo cual comprende no sólo el examen de

las políticas mediante la descomposición en sus componentes, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas de acción. (Aguilar, 1996: 71)

El análisis de políticas públicas se desarrolla en dos planos: la dimensión de gestión (técnica) y la dimensión política, pues pretende reconstruir el proceso vivido por la política pública desde el surgimiento de la situación problemática hasta la ejecución de las acciones gubernamentales. Y se compone de tres etapas centrales: a) Formulación de hipótesis explicativas relacionadas con la significación, importancia y objetivos que la política pública en estudio se propone, b) Reconstrucción del proceso vivido por la política pública y, c) Contrastación entre la información producto de la reconstrucción del proceso y las hipótesis formuladas. Con esta construcción progresiva de la acción gubernamental y su entorno político-social se pretende encontrar las verdaderas intenciones de la política y de los actores involucrados en el proceso, así como los vacíos en la formulación. (Parra, 2003: 107)

La metodología de análisis de políticas es valiosa porque contribuye a la toma de decisiones ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando incongruencias en los fines o en los procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas factibles y viables. (Aguilar, 1996: 71)

1.2. El concepto de política pública.

Para comprender las políticas públicas como políticas, programas o proyectos tendientes a incluir demandas sociales mediante una activa influencia y determinación en la toma de decisiones vinculantes, es necesario conocer, pensar y precisar el concepto mismo de política pública, pues este referente es la guía del análisis.

En la literatura especializada existen múltiples configuraciones teóricas con respecto al término de política pública, lo cual refleja la subjetividad y la incapacidad para concordar una definición general del mismo. Incluso es posible encontrar en la academia treinta o cuarenta acercamientos teóricos desde diferentes disciplinas científicas interesadas por el estudio sistemático del tema.

Por ejemplo para Carlos Salazar estudioso de la administración, las políticas públicas corresponden al conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas. Este concepto se torna un poco vago, en la medida que deja de lado la actuación de otros frentes no institucionales que afrontan la situación a sortear, a la vez que equipara las políticas públicas como simples respuestas meramente estatales a un acontecimiento que entorpecen el buen desarrollo de la sociedad.

Para algunos de los autores mas destacados en el tema, las políticas públicas corresponden a todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer, o una actuación gubernamental hacia el logro de fines, metas y objetivos establecidos. Mientras otros grupo de teóricos precisan el campo de acción del concepto, exponiendo que una política pública, como un programa de acción de una o varias autoridades públicas en un sector o un territorio definido. (Noel, 2009)

Para Pierre Muller las políticas son necesarias para la sociedad, pues estas intentan responder a los conflictos y problemáticas sociales. Por ello define la política pública como el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados alrededor de objetivos explícitos. El autor anota cinco características que definen e identifican una política publica; en primer lugar que este constituida por un conjunto de medidas concretas, en segundo lugar, comprende unas decisiones o unas formas de asignación de los recursos, en tercer lugar se inscribe en un marco general de acción, lo que permite distinguir, en principio una política pública de simples medidas aisladas, en cuarto lugar, tiene un público, y por ultimo define obligatoriamente metas u objetivos (Muller, 2006)

Asimismo autores colombianos han definido la política pública como el conjunto de sucesivas respuestas, iniciativas, decisiones y acciones de régimen político frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas.

Para teórico André-Noë Roth la política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para mejorar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2004:27)

La profesora universitaria Luisa Cano define la política pública como una concatenación de acciones y decisiones intencionalmente coherentes y racionalmente focalizadas, tomadas por actores públicos con el fin de resolver un problema social definido como público en la arena política, utilizando para ello recursos técnicos, humanos, físicos y económicos de distinta naturaleza. Su fin, en últimas, es ordenar conductas y generar acciones para garantizar derechos constitucionales (Cano, 2009)

Posiblemente la apuesta teórica de la profesora Cano es la más acertada para este propósito investigativo; en la medida que recurre a varios elementos sustanciales del actuar político, tales como entes económicos (conglomerados o grupos económicos), sociales (movimientos sociales u organizaciones gremiales) y políticos (partidos o movimientos políticos), porque no se queda solamente en el accionar gubernamental para la solución de situaciones socialmente problemáticas, sino que integra diversos sujetos empoderados de acciones reivindicatorias y presenta a las políticas públicas como acciones intencionales, coherentes y focalizadas.

1.3. El ciclo de la política pública

La política es un acontecimiento que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, enfoques, teorías y modelos. La noción de ciclo de política (*policy cycle*) es propiamente un dispositivo analítico, construido para fines de modelación, ordenamiento y explicación de la política. En este sentido se distinguen cinco fases de desarrollo de la política: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. No obstante, las etapas de la política denotan sólo los componentes necesarios, pero de ninguna manera son eventos sucesivos y separables, ya que en la práctica las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse, atrasarse o repetirse.

La primera fase comprende dos elementos que se articulan, por una parte la construcción del problema social como problema que necesita una intervención pública y por otra la inscripción del problema en la agenda política.

En la identificación y definición del problema los actores políticos y sociales son los que traducen y hacen visible la problemática a tratar a través de una acción por parte del Estado.

Para la construcción de estos problemas se enumeran tres condicionantes: primero, los cambios sociales y económicos, y la relaciones cotidianas entre sociedad y Estado generan una transformación positiva o negativa en ciertos grupos poblaciones, dicha transformación en la vida de los individuos es la que genera una tensión por la cual las personas perciben una situación como problemática; segundo, el problema individual se convierte en problema social colectivo, por medio de la expresión pública, aquí el trabajo de los medios de comunicación, de los círculos académicos y de los actores políticos es clave en la difusión del problema; finalmente, una vez reconocido el problema como social, se busca su definición, es decir se determina la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y la consecuencias posibles del problema.

Las agendas, por su parte son el escenario donde los problemas públicos se institucionalizan, se convierten en normas que sustentan la actuación gubernamental, en la medida que puede entenderse como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de sus acción y, más propiamente, como objetos sobre los han decidido que deben actuar o han considerado que se tiene que actuar.

Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. En efecto, el trayecto culmina cuando la definición de una cuestión, después de inevitables ajustes y depuraciones a lo largo de su polémico camino, se coloca en el orden del día de la comunidad política, en este momento, la cuestión puede ser llamada pública y se coloca como reclamo ciudadano frente al gobierno, exigiendo un lugar en la agenda formal de sus organizaciones (Aguilar, 1996: 36)

Este proceso de inscripción en la agenda esta guiado por modelos teóricos que describen diversas estrategias y actores para que un problema público sea intervenido mediante una acción estatal. El modelo de la movilización, por ejemplo, se da principalmente por la demanda de unos grupos sociales en la promoción, defensa y reivindicación de unos intereses o derechos que buscan movilizar a los ciudadanos. El modelo de la oferta política contempla aquellas organizaciones partidistas que con el fin de lograr apoyo electoral, se encargan de filtrar y agregar las demandas de sus bases para canalizarlas hacia el sistema político. El modelo de la mediatización, es el que a través de la información logra

condicionar y presionar al gobierno para que se ocupe de un determinado asunto, sin que haya inicialmente una demanda social. Por último en el modelo de la anticipación, son las autoridades públicas la que deciden actuar sobre un tema que detectan como problemático, se trata de temas donde la administración pública diseña estrategias de prevención o mitigación.

La fase de formulación de soluciones se presenta cuando se tiene un problema público inscrito en la agenda política y para el cual se necesita una solución, es la etapa donde se postulan diversas alternativas y propuestas para la intervención estatal.

Mediante un proceso de selección realizado por el alcalde, el gobernador, el ministro o el presidente la cantidad de alternativas se va reduciendo a una sola que termina por imponerse como la mejor o la más factible para disminuir la tensión entre el ser (la situación presente) y deber ser (la situación deseada). No obstante, no todas las propuestas imaginables y disponibles pueden volverse operativas, hay restricciones fiscales, legales, morales, tecno productivas, políticas, pero sobretodo hay restricciones de la cabeza, mentales, muchas respuestas son inhibidas de inmediato, caricaturizadas o simplemente nunca pasarán por la cabeza de los funcionarios, hay pues un patrón de plausibilidad político-administrativo, determinado por restricciones de recursos e ideas (Aguilar, 1996: 369)

En definitiva, para que la alternativa escogida sea la propicia para mitigar el problema, Castel propone ciertos momentos necesarios para tomar la mejor decisión. Primero que todo se deben clarificar los fines o metas de la política a diseñar, para luego precisar sus objetivos concretos, así se intenta responder al *por qué* y al *cómo* de la política. El segundo momento consiste en ponderar los distintos objetivos que pretenden facilitar la realización de una meta (Roth, 2004: 78) es decir establecer prioridades frente a los recursos humanos, técnicos y financieros.

Es en esta fase del ciclo de política, donde la planificación toma importancia, en la medida que se convierte en la técnica predilecta para realizar la formulación de soluciones. A través de la planificación se busca alcanzar los objetivos de manera coherente, con definición de prioridades, de jerarquía de objetivos a corto y mediano plazo y de medios necesarios para lograr los fines; el plan se convierte en el instrumento racional de integración que permite reducir la incertidumbre del futuro por medio del control de los principales factores de desarrollo y la

incoherencia entre las distintas políticas sectoriales, con el fin de armonizar y coordinar el proceso de intervención (Roth, 2004: 79)

La tercera fase, la toma de decisiones, implica la concreción de ciertos modelos que potencializan o propenden hacia la mejor alternativa. El modelo de la racionalidad absoluta, promulga que primero se debe conocer el problema a fondo, determinar sus valores y sus objetivos, luego analizar todas las soluciones posibles y finalmente con toda la información, escoger la mejor solución y los medios más adecuados para atenuar la situación problemática. Por su parte el modelo de la racionalidad limitada, plantea que como nunca se posee toda la información completa, que el decisor siempre estará sesgado por valores e intereses y que se tiene un tiempo límite para postular una respuesta; la decisión que se tome no es la que proponga la mejor solución sino que se trata de evitar la peor. El modelo incremental, es un método instintivo de comparación entre soluciones empíricas, ya no se trata de deducir la solución sino de aprender desde la realidad observable. El modelo de la anarquía organizada, esboza que para que se tome una decisión es necesario que exista un encadenamiento entre cuatro elementos: un problema, una ocasión u oportunidad de una elección, unos actores y una solución; así se podrán descubrir o crear oportunidades de solución; el proceso de toma de decisiones en una anarquía organizada se caracteriza por ser una colección de soluciones que están en busca de problemas para poder ventilarse. El modelo del *public choice*, refuta la idea de que los actores políticos obran de manera altruista en la búsqueda de un interés público o común, y abala el presupuesto que su motivación esta la maximización de los intereses personales, como conseguir reelección o obtener más recursos en términos de poder, de prestigio o de ingresos, por tanto los temas que interesen y beneficien a estos sujetos serán los temas y las decisiones a tomar.

La fase de implementación de la política pública, es donde se concreta lo escrito con lo real, es decir se pone en práctica las alternativas y las acciones. Para ello, Roth postula una serie de enfoques que permiten que la implementación sea eficaz y efectiva o ineficaz e inefectiva. El enfoque clásico de la administración racional corresponde a la concepción clásica de la administración pública entendida como el modelo ideal de un ente ejecutor de las decisiones políticas, aquí la administración cumple y hace cumplir las órdenes y no busca la participación o el dialogo con los destinatarios de la política, se trata de hacer respetar una norma y punto. A diferencia, el enfoque del buen gobierno se centra en una propuesta de renovación de los procesos más que en los resultados,

haciendo referencia a estilos de gobernar que otorgan una importancia primordial a aquellos mecanismos de gobierno que no se basan exclusivamente en los recursos tradicionales de la autoridad y de la sanción, sino que más bien crean estructuras que son resultado de la interacción de una multitud de actores sociales y políticos, es decir se organizan escenarios, estrategias y mecanismos de participación o de inclusión de organizaciones no estatales para aumentar la posibilidades de éxito de la gestión. Otro enfoque, es el de la gestión pública, este involucra tanto aspectos del contenido material de la política (objetivos y diseño) como de contexto y de los recursos disponibles (una teoría sólida, una ley bien concebida, unos responsables capacitados y comprometidos, un apoyo político y social y un entorno favorable). El enfoque contingente por su parte, desarrolla capacidades prospectivas (como se comporta el problema en un futuro y que tipo de previsiones es posible hacer) y mecanismos de monitoria y de control permanente del proceso de implementación, para facilitar ajustes rápidos y evitar así que la política se desvíe de los objetivos. Por último, el enfoque por retroceso tiende a buscar las soluciones a los problemas en el punto más concreto en donde aparecen, se trata de analizar los comportamientos de los individuos o de los grupos organizados y buscar los mecanismos para corregirlos (Roth, 2004: 126)

La etapa final, la evaluación de la política, determina el éxito o el fracaso de la misma, pues en donde se establecen los efectos de las acciones públicas, es decir se evalúa el logro de los objetivos, las consecuencias y los costos de la intervención. Es la etapa donde se recolecta, se verifica y se interpreta la información sobre la ejecución, eficiencia y eficacia de las políticas y programas públicos, esto con el fin de mejorar la actuación gubernamental.

La evaluación de la política puede hacerse por dos vías, la gerencial utilizada como instrumento de gestión y la interactiva, participativa y pluralista, concebida como una herramienta para la profundización del ideal democrático.

Asimismo Roth enumera tres estrategias utilizadas para la evaluación de políticas públicas. La realizada antes de una acción se conoce como evaluación *ex ante*, y es la que analiza una propuesta de ley, un programa o un proyecto, para determinar los efectos e impactos que provocaría su implementación; la que acompaña la puesta en marcha de acción reconocida como evaluación *concomitante*, su objetivo es controlar el buen desarrollo de los procedimientos y permitir la detección de problemas para poder realizar ajustes; y la que se efectúa posterior a la ejecución de la acción distinguida como evaluación *ex post*, donde

se analiza los efectos de un programa, con la finalidad de obtener conocimientos y enseñanzas para decisiones futuras.

1.4. Los conceptos de exclusión e inclusión.

El termino exclusión social se ha convertido en una expresión que juega un papel cada vez mas protagónico en el ámbito público de nuestro mundo, de uso común en muchos países y regiones del globo; de ahí la preocupación de diversas disciplinas como la Psicología, la Economía, la Sociología y la Ciencia Política, y de instituciones gubernamentales como la UNESCO y el Banco Mundial por apropiarse del tema. Es por ello que existe una buena cantidad de literatura especializada orientada a su ilustración.

Por ejemplo para la UNESCO y el Banco Mundial el concepto de exclusión no es muy amplio, ya que simplemente se refiere a la calidad de vida o al bienestar social en tres pequeños ámbitos; el ingreso, el acceso a programas de asistencia social suministrados por el Estado y la seguridad personal. (Giraldo, 2002:83)

La Psicología por su parte, hace alusión a la negación de reconocimiento del otro como sujeto con iguales oportunidades y derechos, según esta premisa dicha negación lleva a la utilización de prácticas discriminatorias hacia cierto tipo de personas.

La Sociología, la equipara con la ruptura de los vínculos sociales, es decir a una situación social de desventaja económica o profesional, producida por la dificultad que una persona o grupo tiene para integrarse a algunos de los sistemas de funcionamiento social (sociedad o comunidad).

La ciencia política la entiende como la imposibilidad de gozar de los derechos sociales y políticos (decisiones públicas), en la medida que se pierde la capacidad personal de hacer frente a las obligaciones propias, lo que termina provocando, insatisfacción, marginalidad, pobreza e inequidad.

Por su parte los investigadores españoles Leonardo Díaz y Laura Giménez plantean que la exclusión social no es tan solo la insuficiencia de recursos financieros o políticos, sino que se acompaña de una acumulación de límites (educativos, sanitarios, de vivienda, empleo...) que impiden a las personas o grupos que los padecen acceder a bienes y derechos considerados básicos, participar en la vida social, en definitiva, constituirse como ciudadanos (Díaz,

2005). Es decir este corriente trata de integrar la exclusión social desde un ámbito multidisciplinar.

Por tanto la exclusión es un fenómeno poliédrico en el cual confluyen diversos componentes claves, es una suma de múltiples factores (educativos, formativos, sanitarios, relacionales...) que impiden el desarrollo económico, social, cultural e incluso político; de ahí que la exclusión no puede ser atribuida a una sola causa sino a una multitud de ellas que, en conjunto y fuertemente interrelacionadas, constituyen situaciones desfavorables.

A su vez autores como Castel (Castel, 2004) han tratado de establecer una tipología de exclusión que diferencia tres tipos de prácticas:

- Una primera forma de exclusión se realiza mediante una separación completa de la comunidad: por la deportación (caso de los judíos), por el destierro (expulsión del territorio) o por la matanza (de herejes, criminales, etc.).
- Un segundo conjunto de prácticas de exclusión consiste en construir espacios cerrados en el seno de una comunidad, pero separados de ésta. Las cárceles, reformatorios y centros de educación especial ilustran este tipo de prácticas.
- Un último tipo de exclusión es privar a determinadas personas y colectivos de ciertos derechos básicos y de su participación en el entramado social.

Aunque las tres tipologías que propone Castel están presentes hoy día en la sociedad, es la exclusión que niega derechos, la que se presenta con más frecuencia en la población desplazada, pues durante el desplazamiento se producen una serie de pérdidas y violaciones que a futuro son casi imposibles de reparar. Con el desplazamiento no sólo se presenta la pérdida de los bienes materiales que hacían parte del patrimonio de los afectados, como la tierra, la vivienda y un sinnúmero de utensilios y enseres, se da la pérdida de los derechos que poseía en el lugar de origen, de las actividades productivas o el empleo, el acceso a la salud y a la educación; asimismo, se dan rupturas familiares, y, a nivel social y cultural, se afecta el sentido de identidad y pertenencia a una comunidad, la pérdida de redes sociales y formas organizativas y productivas, así como la posibilidad del ejercicio de participación ciudadana y política en el propio territorio (Arboleda, 2004:30)

Consecuentemente, cualquier iniciativa encaminada a abordar situaciones de exclusión social deberá diseñarse desde una perspectiva integral y gestionar sus procesos desde la horizontalidad o transversalidad. Y por tanto es susceptible de

ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas.

Cundo se hace alusión a la exclusión, no se puede dejar de hacer referencia al concepto de inclusión, pues ambos conceptos forman parte de un continuo indisociable en el que intervienen variables de carácter laboral, económico, social, familiar. Si bien los dos son conceptos opuestos, estos se van construyendo y reconstruyendo socialmente a la par. En concreto, son las prácticas, actitudes y políticas del contexto social las que generan las barreras o las ayudas que obstaculizan o favorecen el acceso y la participación en los ámbitos educativos, sociales, económicos, etc.

El termino inclusión hace alusión a las dinámicas mediante las cuales se privilegian espacios que permitan la interacción entre todos los individuos de una sociedad.

La inclusión se logra cuando el gobierno municipal adquiere un verdadero compromiso social y por ende facilita las condiciones de acceso a los derechos básicos (salud, educación, trabajo, recreación) removiendo barreras de entrada y eliminando temores frente al futuro, abriendo así oportunidades en todos los campos, de tal manera que cada individuo pueda tener la tranquilidad de asumir responsablemente su propio futuro y el de los suyos y alcanzar su propio ideal como personas.

2. FACTORES SOCIALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DE EXCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Los procesos de exclusión son dinámicos y multidimensionales, es decir la exclusión se genera por múltiples causas; para los desplazados dicho proceso transcurre entre la pobreza, la inequidad, la marginalidad y la vulneración constante de derechos, es decir entre factores sociales, económicos y políticos. El cuadro de exclusión termina por completarse cuando la sociedad y el Estado invisibilizan a esta población.

En lo social son los mismos ciudadanos medellinenses los contribuyen al deterioro de la calidad de vida de estos pobladores. En la mayoría de lugares de asentamiento y residencia de los sujetos desplazados, el ambiente al interior de la comuna, el barrio, la ladera o la cuadra es cada vez más es insoportable.

Cuando los desplazados llegan a la ciudad en busca de bienestar, tranquilidad y paz, esta gran urbe los defrauda. Se insertan en la ciudad en calidad de pobres absolutos a la espera de que el Estado los atienda, hacen parte de “la periferia de la periferia”, las condiciones sociales, de salubridad e higiénicas son aún peores que las de su lugar de origen, tiene que habitar los rincones mas escondidos de las colinas de Medellín, ya que allí es el único lugar donde encuentran un posible albergue para sus familias. Los receptores, generalmente habitantes de barrios populares, comparten con los desplazados situaciones de pobreza e inseguridad, es decir conviven en zonas donde el conflicto urbano se ha posicionado y en vez de acabarse, se ha acrecentado, incluso se involucra a la población civil en las controversias y confrontaciones, convirtiéndolos en posibles protagonistas y centros de retaguardia de la lucha armada.

Al arribar a Medellín, las familias generalmente se ven sometidas a condiciones de nomadismo e indigencia, y finalmente, se ven obligadas a construir sus viviendas en lugares caracterizados por altos niveles de pobreza, hacinamiento y marginalidad, en zonas declaradas como de alto riesgo y que presentan deficiencias en servicios básicos como: saneamiento, vivienda, educación, salud, recreación. Además de altas tasas de desempleo, desnutrición y violencia. A su vez, las condiciones de exclusión que experimenta la población allí, pueden incluir la negación de la vinculación laboral para los adultos y la educación para los menores (Arboleda, 2004: 34)

La mayoría de estos ciudadanos llegan a Medellín en la más absoluta pobreza, porque han sido despojados de todos los bienes materiales y la red de posibilidades que antaño habían construido para su subsistencia, como la casa, el negocio, los animales, la tierra; además, son constantemente violados sus derechos al territorio, a la salud, a la educación, a la vivienda, a la recreación, a la familia, a los amigos, al trabajo, a crecer y a vivir con la comunidad, a la dignidad humana, a la estabilización socio económica, a la tranquilidad, a desempeñar una profesión, a ejercer cargos públicos o construir liderazgos comunitarios, políticos, deportivos, a continuar los estudios y a ejercer una ciudadanía (UAO 2006: 29)

Igualmente entre los nuevos y viejos pobladores populares se generan sentimientos de desconfianza y competencia. Desconfianza, en la medida que los desplazados con frecuencia son vistos como la “chusma” o los “sapos”, que van a invadir sus territorios y van desacreditar los terrenos. Y competencia, por el acceso a las ayudas que brinda el gobierno municipal, por los cupos escolares o las oportunidades de empleo.

El retroceso económico es un factor clave en el proceso de exclusión y para los desplazados se podría enfatizar como el más trascendental. La falta de ingresos estables para la manutención del hogar es sin duda alguna la falencia que más aqueja a estos sujetos. El desempleo, la falta de alimentación y de vestuario, la desescolarización y las precarias condiciones de vida, han llevado a la informalidad como formas de sobrevivencia, bordeando la órbita perversa de la pobreza.

Los factores políticos de exclusión si bien no son los más importantes, no dejan de ser relevantes para socavar la situación de los desplazados en la ciudad. Cuando se produce el trágico hecho del desplazamiento forzado por la violencia, estos sujetos tiene que abandonar todas sus pertenencias, al igual que sus documentos, por tanto cuando se establecen en la ciudad están como indocumentados y los tramites para recuperar de nuevo su identidad se tornan costos en tiempo y dinero. Por ello se abstiene de ejercer sus derechos políticos, lo que los convierte es excluidos.

Todos estos factores se entremezclan para convertir a los desplazados en personas en constante exclusión y por tanto en continua vulnerabilidad, lo cual impide que estos personajes puedan abandonar las precarias condiciones

sociales, políticas pero sobretodo económicas en las que se encuentran, para poder aspirar a un futuro mejor, es decir el círculo vicioso cada vez se redondea más y más.

La población en situación de desplazamiento forzado asentada en Medellín, ha sido y continua siendo objeto de la vulneración de sus derechos fundamentales, desde el momento de ser obligada a abandonar sus tierras, y cuando llegan a la ciudad, por la imposibilidad del restablecimiento por parte de la Administración municipal de sus derechos a la salud, educación y vivienda. Lo que les impide decidir sobre sus condiciones de vida, máxime, cuando en la ciudad nuevamente son sometidos al despojo, la discriminación y violación de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales (Arredondo, 2008: 29)

3. DEMANDAS HISTÓRICAS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN

Este apartado destaca las principales demandas que la población reclama como derechos que han sido violados con el trágico momento de desplazamiento, las cuales aluden a restablecimiento de bienes materiales y a procesos económicos de generación de ingresos para la sobrevivencia en la ciudad. De la misma forma se presentan las capacidades, potencialidades y movilizaciones que la población desplazada realiza para hacer visibles estos reclamos, pero a la vez para intentar por sí mismos alivianar la grave situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión en la se encuentran inmersos. Esta relación entre demandas históricas de la población con estrategias de participación, es un intento por presentar a los desplazados como sujetos excluidos y vulnerados en sus derechos, pero sobre todo como actores que escenifican sus demandas, participan activamente y proponen alternativas de solución a su problemática.

La población desplazada asentada en la ciudad relaciona sus demandas frente a los derechos vulnerados en el trágico momento en que sufrió el flagelo del desplazamiento forzado a causa de la agudización del conflicto armado interno que experimenta Colombia desde hace varias décadas y de su radicalización de métodos violentos. No obstante las demandas de la población desplazada superan las pérdidas, ya que la nueva condición social y de precariedad a la que se tienen que enfrentar conlleva otras necesidades que quizás antes no tenían, o no eran tan visibles.

Con el desplazamiento no sólo se presenta la pérdida de los bienes materiales que hacían parte del patrimonio de los afectados, como la tierra, la vivienda y un sin número de utensilios y enseres, se da la pérdida de los derechos que poseía en el lugar de origen, de las actividades productivas o el empleo, el acceso a la salud y a la educación; asimismo, se dan rupturas familiares.

A nivel social y cultural, se afecta el sentido de identidad y pertenencia a una comunidad, la pérdida de redes sociales, de formas organizativas y productivas, así como la posibilidad del ejercicio de participación ciudadana y política en el propio territorio (Arboleda, 2004: 30)

En este camino, perderlo todo es un hueco, que para los desplazados se vuelve imposible de llenar, por la falta de soluciones a sus necesidades básicas. Con respecto al restablecimiento de sus derechos es complicado, máxime cuando generalmente fueron golpeados por la violencia, amenazados y expulsados de sus tierras, o asesinados sus familiares. Bajo este panorama, las condiciones en la ciudad son cada vez más difíciles, muchos de ellos engrosan las tasas de desempleo, y por ejemplo, para el 1996 el 75.5 % de la población desplazada registrada no contaba con servicios de salud; el 72.74% reclama como necesidad primordial el servicio médico; el 14.95% la atención psicológica y un 3.27% rehabilitación física (IPC, 2004:151)

Es por ello que los principales derechos vulnerados y demandados por los desplazados se asemejan a los denominados derechos económicos, sociales y culturales (DESC) tales como son educación, vivienda, alimentación, salud y generación de ingresos.

La pérdida sea voluntaria o involuntaria de estos derechos constituye indudablemente un proceso de exclusión que se refleja en la falta de los mismos. Como consecuencia de lo anterior esta población, pasa a engrosar la interminable lista de la población susceptible de vulnerabilidad y exclusión.

De esta manera, las pérdidas se empiezan a sentir desde el momento en que dejan atrás todo un pasado, y se intensifican durante todo el proceso de adecuación y asentamiento en la ciudad.

A continuación se describen y caracterizan las principales demandas en derechos de la población asentada en la ciudad de Medellín:

a). Generación de ingresos: La población desplazada en su mayoría procede de territorios rurales, donde el sustento económico se obtiene por medio del cultivo del campo y de la producción agrícola, ganadera o minera; pero en la ciudad no cuentan con los medios ni los recursos necesarios para desempeñar las labores que ejecutaban antes del desplazamiento, y por el contrario se deben concentrar en idearse estrategias que permitan su sobrevivencia. Técnicas como el “recorrido”, la “mendicidad” y las ventas informales se convierten en la principal forma de sustento económico para algunas familias desplazadas.

Por ello los desplazados requieren estrategias que le permitan la sobrevivencia y el sustento económico para su grupo familiar, y esto se recalca como la primordial demanda de la población desplazada, en la medida que encuentran como algo urgente el aspecto económico.

En lo que respecta a la generación de ingresos la población desplazada centra la discusión en recuperar su capacidad productiva, con el fin no de sobrevivir, sino de vivir dignamente en condiciones económicas, sociales, culturales e incluso políticas, favorables a su bienestar. Por ello, si bien la variable del empleo se reclama fuertemente en la fase de restablecimiento, no se debe pensar en el empleo como el centro de la restitución e integración socioeconómica, pues se considera que esta variable no es el único asunto a considerar, pues debe ir acompañada de proyectos productivos (comerciales, industriales, agropecuarios) que permitan la incorporación laboral y la recuperación del derecho al trabajo, mejorando de este modo las condiciones de vida de la población, proyectos productivos con presupuestos mayores a 900.000 pesos para generar emprendimientos más rentables. Asimismo los desplazados plantean a la empresa privada la creación de puestos de trabajo para la población desplazada, además de la creación de una bolsa de empleo como la del SENA pero solo para la población desplazada, con el fin de generar recursos económicos para manutención del hogar.

Como primera estrategia, para favorecer la generación de ingresos, se apela a la consolidación de oportunidades de empleo estables (acceso al mercado laboral) con buenos salarios, horarios preestablecidos, seguridad social, prestaciones sociales y variadas ofertas en campos donde puedan postularse según sus capacidades, ya que la mayoría de desplazados son analfabetos y dedicaron la mayor parte de su vida al trabajo de la tierra.

Del mismo modo apelan a la elaboración de proyectos productivos, donde sea la misma población la que plantee sus ideas de negocio, las ejecute y las administre, según sean sus intereses, necesidades y demandas, esto implica inversión de dinero, capacitaciones y créditos. Igualmente se le apuesta a la capacitación laboral para desempeñar oficios propios de los ciudadanos, tales como construcción, confecciones, oficios varios, etc.

Encontramos entonces que el grupo poblacional que más reclama estrategias de sobrevivencia y soporte económico, se identifican con las mujeres cabezas de hogar, los hombres y las comunidades étnicas, porque son estos en últimas la base de la familia y velar por su bienestar una de sus obligaciones.

b). Vivienda: La vulneración del derecho a la vivienda es lo más común para los desplazados, pues a raíz de la pérdida total o parcial de sus propiedades se ven obligados a construir cambuches de plástico y madera en las cabeceras

municipales o cercanos a quebradas, hacinados, rodeados y acosados por moscos y zancudos o por las inclemencias del clima; viviendas de una o dos habitaciones donde conviven entre cinco a diez personas. Por otra parte cuando no cuentan con los suficientes recursos financieros para construir su propia vivienda, se ven obligados a convivir con familiares, allí son de nuevo discriminados por su situación económica y social.

Por ello este problema es clave para los desplazados y piden la restitución de sus bienes perdidos, en especial de sus viviendas, en buenas condiciones materiales y en sectores donde la violencia no vuelva a tocar su puerta. No obstante la administración municipal no ha propendido por respuestas duraderas a esta problemática, sino que simplemente se conforma con proporcionar subsidios de vivienda por algún tiempo determinado dejando a estas personas desprotegidas sin habitar un techo.

Las necesidades en vivienda no se limitan solo al bien material, sino que además apelan por el contexto en los lugares de asentamiento. Es decir se demanda mínimas condiciones de infraestructura y servicios públicos domiciliarios como acueducto, alcantarillado, vías de acceso para la movilización (escaleras en los asentamientos), recolección de basuras, alumbrado y telefonía pública. Pero también solicitan la reconstrucción o mejoramiento de las mismas, ya que los materiales de cimentación son cartón, plástico, zinc y madera.

c). Servicios de salud: En relación con el derecho a la salud, la Corte Constitucional se queda corta cuando asegura que el mínimo de protección se debe dar cuando el servicio “*sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas*” (Arredondo, 2008:29). En esta medida, la atención para la población desplazada no es óptima, ya que sólo se da cumplimiento, en algunos casos, a el derecho a la salud de niños y niñas desplazados, siendo necesarios que el mínimo de protección se haga extensivo y prioritario, para las mujeres, los hombres, las personas de la tercera edad con enfermedades que requieren de atención y control permanente.

Este incumplimiento por parte de los organismos administrativos del régimen subsidiado (SISBEN), mecanismo de atención en salud para los desplazados, ha llevado a los desplazados a acudir a procedimientos legales para el pleno restablecimiento y atención de sus derechos en salud. La acción de tutela es el mecanismo al que acuden los desplazados para poder acceder a los servicios de

salud subsidiados por el Estado, mas aún cuando el procedimiento medico que requieren es especializado, prioritario y costoso.

Los servicios de salud, se convierten en una demanda significativa para los desplazados, no solo por el hecho de no poseer suficiente solvencia económica, sino porque se presentan más vulnerables a enfermedades, debido a las condiciones ambientales y de salubridad a las que se ven enfrentadas en sus lugares de llegada.

d). Sistema educativo: En lo que respecta a la educación, la Corte señala que para los niños y niñas afectados por el desplazamiento forzado, el derecho a la educación hasta los 15 años de edad hace parte del mínimo de protección que debe ser cubierto a las víctimas de este fenómeno, si se tiene en cuenta que por su situación se han visto obligados, no solo a abandonar su tierra, sino también su institución educativa de forma abrupta, sin que sea posible garantizar la continuidad de las condiciones educativas preexistentes.

Se vulnera así el derecho a la educación, pues impacta en la posibilidad de mejores ingresos en el futuro, trayendo consecuencias cíclicas de empobrecimiento, ya que a menor educación menos cualificación y remuneración, perpetuando el círculo vicioso de empobrecimiento (Pérez, 2005:188)

Esta vulneración se hace perceptible en los lugares de asentamiento. Estos en su mayoría no cuentan con centros educativos o son insuficientes para satisfacer la demanda educativa; o aunque se tiene acceso a la educación por medio de los programas de cobertura educativa de la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín, sólo cuentan con primaria, uno o dos años de la básica secundaria, (6° y 7°), y la calidad de la enseñanza es deplorable, tanto por el conocimiento de los docentes, por los materiales didácticos para mejorar el aprendizaje y por la condiciones estructurales de los planteles educativos.

Así, la construcción de centros educativos con calidad profesoral e infraestructura adecuada para desempeñar procesos académicos, con enfoques diferenciales para las víctimas del conflicto es una prioridad para los niños, niñas y jóvenes que llegan a la ciudad.

Igualmente se recalca como primordial el sostenimiento de los infantes en los centros educativos, pues si bien consiguen los cupos escolares no se tiene dinero para comprar los uniformes, para pagar la matrícula, para los textos necesarios y para trasladarse a los planteles educativos lejanos de su residencia.

Del mismo modo se plantea la necesidad de una atención diferencial a la población infantil, pues con el desplazamiento hay un aumento en la extra edad y se considera el analfabetismo de niños y adultos. Una atención integral de servicios sociales incluidos el educativo es una apuesta de los desplazados para reivindicar este derecho. Los índices de nivel educativo bajo y la extra-edad, sumado a los factores de empobrecimiento y de violencia de las familias afectan el ingreso, la permanencia y el desempeño académico de los niños, niñas y jóvenes en edad escolar.

Por otra parte se hace prioritaria una capacitación en educación no formal para el empleo tanto para los jóvenes como para los adultos, en áreas como ebanistería, construcción, informática, plomería y electricidad, en la medida la mayor parte de desplazados provienen del campo, y conocen actividades productivas relacionadas con esta rama, además porque el mercado laboral solicita personas cada vez más formadas.

La educación técnica, tecnológica y universitaria es otro requerimiento de los jóvenes desplazados, ya que aspiran un mejor futuro, y la educación es la mejor forma de superar las condiciones desfavorables con las que habita estas víctimas, a la vez que es una buena oportunidad para formarse académicamente, y por tanto propender por mejores condiciones en la vida laboral.

Los aspectos relacionados con el acceso a la vivienda digna, los proyectos productivos que conllevan a una mejor situación financiera y la educación, son aspectos que se relacionan a su vez con una estabilidad para la población desplazada que se asienta en Medellín y que es coherente con los deseos inclusión social de estas víctimas.

Por ello la población desplazada con su accionar hace visible su situación de exclusión y sus demandas en derechos vulnerados, con el fin de que la administración municipal perciba sus necesidades insatisfechas, y por tanto atiende de manera eficiente a estas víctimas.

Es aquí entonces donde se vislumbran las capacidades, potencialidades y movilizaciones que la población desplazada emprende para poner de manifiesto la precariedad de sus condiciones y para apelar a respuestas institucionales y comunales que permitan superar el estado de exclusión en el que se encuentran.

Se incluyen no solo las capacidades y estrategias que tiene la población para demandar, realizar y proponer acciones tendientes al restablecimiento en vivienda, salud, educación, y generación de ingresos (empleo, proyectos productivos,

capacitación laboral) consideradas como las principales vulneraciones y demandas para esta población; sino que también se consideran otros espacios de participación e inclusión autogestionarios que permiten mejorar la calidad de vida de estos sectores que han sido golpeados por la violencia, amenazados y expulsados de sus tierras.(IEP, 2008)

Estas estrategias o acciones movilizadas para satisfacer y visualizar demandas, se pueden agrupar en dos escenarios de participación ciudadana. La primera se refiere a los mecanismos constitucionales de participación como la acción de tutela, popular o de cumplimiento, los derechos de peticiones, la participación electoral, los cabildos abiertos, las juntas de acción comunal, las veedurías y las instancias de política. Y la segunda a formas organizativas autónomas, es decir, organizaciones comunales de población desplazada, asambleas, reuniones, foros, manifestaciones, movilizaciones y protestas.

Dentro de los mecanismos constitucionales, la acción de tutela se convierte en el principal instrumento legal para la protección y restablecimiento de sus derechos, con el fin de que estos no sigan siendo violados tanto por parte del Estado como por los actores del conflicto armado.

Los desplazados acuden a este mecanismo, en la medida que su situación es de constante incertidumbre respecto a su futuro y la entrega de la atención humanitaria por parte de los organismos gubernamentales es deficitaria y tardía. Pues en muchos casos se entregan ciertas ayudas como, kits de cocina y de alimentación, pero se abstienen de proporcionar otros derechos necesarios para la sobrevivencia diaria, como lo son subsidios de vivienda y educativos, acceso a seguridad social y kits de aseo.

En consecuencia, los accionantes consideran que esta omisión incurre en la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, a la vivienda digna, a la educación y al mínimo vital, en conexidad a los derechos de la población desplazada por la violencia.

Han sido muchos los casos y los procesos en los cuales los desplazados han tenido que acudir a este medio para que se le protejan sus derechos. En efecto, se interpusieron “ciento setenta y nueve (179) acciones de tutela en el primer trimestre del año 2007, siendo el accionante la población en situación de desplazamiento forzado, y accionado la Agencia Presidencial para la Acción

Social². El derecho a la salud fue tutelado en treinta y dos (32) oportunidades. El derecho a la vivienda en diez y nueve (19) oportunidades y el derecho a la educación de los menores de edad en veintidós (22) oportunidades (Arredondo, 2008: 68)

Además de la tutela, los desplazados han recurrido también a otras vías institucionales como ejercicio del voto, la postulación de líderes y lideresas en la esfera política y la rendición de cuentas de los entes gubernamentales.

Por su parte las formas autónomas de organización, se presentan como la principal movilización de la población desplazada por satisfacer derechos y visualizar demandas, pues la población ha sido energética al reclamar una atención por parte del Estado, en la medida que dicha atención, si bien es derecho, ante todo es una necesidad urgente, puesto que la situación económica, social, cultural y política de estas víctimas es insoportable, al encontrarse ensimismadas en constante pobreza, vulnerabilidad y por tanto exclusión.

Los procesos organizativos de la población desplazada en la ciudad están caracterizados por la existencia de organizaciones desde hace más de 12 años, con diferentes estrategias y acciones de las que han hecho gala para hacerle frente no sólo a la guerra y al conflicto armado, sino a la exclusión.

Estos procesos organizativos se han dado diferenciadamente en los asentamiento de Medellín, donde se han construido lazos de solidaridad, que han sido posibles debido a que las personas en situación de desplazamiento han tenido como factor cohesionador e integrador la segregación socioeconómica y la exclusión; de manera que desde su asentamiento en Medellín, han luchado y configurado múltiples expresiones comunitarias articuladas a los procesos de urbanización, de autoconstrucción de viviendas, de equipamientos, de dotación de condiciones de y exigibilidad de los derechos económicos y sociales.

Estas potencialidades de la población desplazada en lo que respecta a la organización autónoma se empiezan a visibilizar en 1989 con la fundación de la seccional de Cedavida en Medellín, por parte de un grupo de desplazados de la zona del Magdalena Medio. Convirtiéndose en la primera organización que tiene como objetivo la atención y denuncia de los hechos perpetuados a las personas en situación de desplazamiento (IPC, 1995:25)

² Esta agencia es la que coordina, orienta y dirige la atención a la población en situación de desplazamiento forzado frente a la Secretaría de Salud de Medellín, la Secretaría de Educación de Medellín y FONVIVIENDA, entre otras entidades encargadas de trabajar en ayuda de este tipo de población.

Ya para el 2006, según la asociación campesina de Antioquia (ACA), en la ciudad existían 10 Juntas de vivienda conformadas para la autogestión y el mejoramiento de viviendas; 7 cooperativas centradas en generar entre la comunidad alternativas económicas solidarias para la población en situación de desplazamiento; otras 7 organizaciones eran grupos de mujeres que tenían la finalidad de atender las necesidades específicas de este género; había además 4 juntas de acción comunal que incluían a esta población en su base social; adicionalmente, se encontraron 4 comités barriales, dos grupos juveniles y una organización indígena (Corporación Región, Informe región para bienestar social 2006:18-19)

En el 2007 las organizaciones de población desplazada en Medellín se conforman según intereses, un 40% con el fin de conseguir una vivienda digna en los diferentes barrios donde llegaban; un 26,6% manifiesta que el interés principal es la restitución de los derechos que han sido vulnerados tras el desplazamiento, un 20% expresa que los motiva a organizarse la consecución de un empleo que permita estabilizar la economía de sus familias, y finalmente un 13,3%, se moviliza por la educación y capacitación de los asociados que integran las organizaciones (Acevedo, 2007:96)

No obstante también los motiva a organizarse el emprender proyectos productivos comunitarios como es el caso de las huertas, elaboración de traperas, escobas y fabricación de dulces, entre otras iniciativas empresariales (Acevedo, 2007:29)

Dentro de los objetivos presentados estas formas organizativas se presenta gran diversidad, algunos parecidos con otros, otros aparentemente más amplios, otros más puntuales; aquí se retoman los presentados en la caracterización de las diferentes formas organizativas de la población desplazada asentada en Medellín realizada por la Unidad de Atención y Orientación (UAO), junto con la Unidad Técnica Conjunta (UTeC) en el año 2006:

- Luchar por el cumplimiento de los derechos que han sido violados a la población afrocolombiana desplazada
- Lograr el reconocimiento, respeto y garantías de los derechos de la población desplazada
- Entidad sin ánimo de lucro que busca promover y garantizar los derechos de la población desplazada y de generara proyectos que garanticen el acceso a los servicios y a la calidad de vida digna, "somos seres que anhelamos paz porque soñamos futuro

-
- Reclamar los derechos, participar y emplear mecanismos de exigibilidad
 - Consolidarse para buscar una estabilización socioeconómica de las familias desplazadas vulnerables
 - Trabajar por los derechos de la población desplazada, trabajar por los grupos más vulnerables
 - Darle visibilidad a la juventud y prevenir el alcoholismo a los jóvenes en situación de desplazamiento
 - Incidir en asuntos relacionados con la reparación y la protección de los derechos de las personas desplazadas, hacer seguimiento a los programas y políticas públicas
 - Gestionar recursos para que las familias desplazadas puedan acceder a sus derechos
 - Trabajar integralmente por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población desplazada
 - Velar por los derechos de la población afrocolombiana desplazada y posternada
 - Orientar a las personas sobre los derechos y rutas de acceso con énfasis en jóvenes y madres cabeza de familia
 - Gestionar los medios para mejorar la calidad de vida de la tercera edad de la comunidad
 - Ayudar a los niños y a los jóvenes, capacitarlos para que no estén en la calle
 - Trabajar integralmente por la población en situación de desplazamiento, por las víctimas de manera diferencial
 - Luchar por el cumplimiento de los derechos de las madres cabeza de familia, a través de generación de proyectos
 - Trabajo solidario, cooperativo en pro del medio ambiente y prestación de servicios generales
 - Trabajo étnico - cultural población en condición de desplazamiento

- Gestionar la vivienda de los asociados
- Luchar por los derechos de la Población desplazada, conseguirles empleo, vivienda, educación
- Dar más apoyos a los niños, para el acceso a la educación, la salud, y otros derechos de la población desplazada (Unidad Técnica Conjunta Y Unidad de Atención Y Orientación. Caracterización de las Formas Organizativas de Población Afectada por el Desplazamiento en el Municipio de Medellín)

Por su parte la toma de iglesias y universidades es un mecanismo autónomo de movilización que funciona a la hora de hacer visible la problemática que viven a diario estas víctimas del fenómeno. Así lo confirma la toma de la Universidad de Antioquia en el mes de Octubre de 1996, cuando un grupo de 120 familia provenientes de diferentes regiones del departamento, se apostaron en las instalaciones universitarias, con el propósito de demostrar al gobernador Álvaro Uribe Vélez en ese entonces, que en Medellín si habían desplazados y que necesitaban el apoyo inmediato del gobierno nacional, departamental y municipal (ACA, 2002)

Dos años después, en 1998, las tomas de la población se mantenían en la ciudad, para ese entonces 75 desplazados se toman la Iglesia de la Veracruz, mientras que otros tantos provenientes de 24 asentamientos de Medellín y Bello acompañaban la acción en las afueras del templo.

Razón similar aducen para la toma a la Unidad de Atención y Orientación (UAO) en mayo de 2008, allí recalcan la difícil situación para acceder a la atención humanitaria de emergencia que proporciona la unidad (El Colombiano, 8 de Mayo de 2008: 11^a)

Otra de las vías de hecho que los desplazados llevan a cabo son las marchas, esta estrategia es adoptada para que el Estado atienda la problemática de la comunidad, a su vez les permite visibilizarse como una comunidad organizada que se moviliza, que posee un discurso con connotaciones políticas y que exigen su reconocimiento como sujetos de derechos (ACA, 2002:70)

Así sucedió en el año 2008 cuando se realizó la marcha contra los crímenes de los grupos paramilitares; en esta, entre otras víctimas, aparecen los desplazados, quienes solicitaban más atención del gobierno y garantías para recuperar lo que

perdieron por la violencia, asimismo el cumplimiento de la Ley 387 tras 11 años de su promulgación (El Colombiano, 19 de julio de 2007:10ª)

Frente a desalojos por parte de la administración municipal o frente a fenómenos naturales, como inundaciones, incendios, deslizaciones, desde las mismas comunidades que sufren los desastres se brindan iniciativas de gran ayuda para detener las órdenes de desalojos y gestionar ante el Estado proyectos de reubicación, a la vez que se desarrollan trabajos de alertas tempranas, para evitar futuras catástrofes.

4. EL ESCENARIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA COMO ESPACIO DE PARTICIPACIÓN.

La política pública de deslazamiento forzado tanto a nivel nacional como municipal ha sido un intento por superar el estado de cosas inconstitucional que promulgó la Corte Constitucional en la sentencia T 025/04, y una apuesta por reivindicar en el plano económico y social los derechos y pérdidas de la población afectada por este grave fenómeno. En el papel, esta política es una forma de incluir a una población históricamente vulnerada y atacada en sus derechos tanto fundamentales, como sociales, económicos, civiles y políticos, en la medida que propende por programas y proyectos encaminados a resarcir los daños que el aparato gubernamental ya sea por acción u omisión ha permitido.

En este contexto, este capítulo presenta una doble intención. Primero describir y contextualizar las reivindicaciones planteadas y las movilizaciones realizadas desde las instituciones de base lideradas por la población desplazada, en el proceso mismo de definición del problema del desplazamiento como un asunto público y su inclusión en la agenda gubernamental, con respecto a los derechos que históricamente les han sido vulnerados a esta población; se trata entonces de puntualizar la vía mediante la cual la lucha por las reivindicaciones ha llevado a la visibilización de las mismas en la política pública de atención al desplazamiento forzado. Y segundo, como estos procesos de participación generan nuevos conocimientos y abren otros espacios de interacción entre la población afectada y los agentes institucionales, fortaleciendo aún más la propia participación y la puesta en marcha de propuestas vinculantes en la fase de diseño y formulación de la política pública. Se presenta a la población desplazada como un actor de política que influye en la toma de decisiones públicas, generando la inclusión de sus demandas en los escenarios de política.

4.1. La problemática del desplazamiento y su inscripción en la agenda gubernamental.

La definición del problema del desplazamiento forzado como una cuestión problemática y pública, y su inclusión en la agenda gubernamental es clave para propender por respuestas institucionales integrales a las víctimas.

Se pueden identificar varios asuntos como fue el momento del tránsito del problema del ámbito privado al ámbito público, describiendo algunas de las formas

de acceso a la agenda pública, gubernamental y estatal; como también las acciones más relevantes que permitieron la inscripción del problema a la agenda pública relacionado con los actores que participaron en dicho proceso como en la deliberación pública, mas específicamente las acciones lideradas por la población desplazada como sujeto político.

En el proceso de identificación y definición de la problemática así como en la construcción de la agenda gubernamental para la implementación de la política pública, la población desplazada se convierte en un actor protagónico. Pues se empodera como sujeto de política, en la medida que crea, instaura u organiza estrategias de visibilización de sus demandas y necesidades, a la vez que propone acciones a implementar para un mejor funcionamiento de la política pública encaminada a la reparación y el restablecimiento desde un enfoque de restitución de derechos; lo cual implica recuperar su condición de personas, aprovisionamiento alimentario y demás bienes y servicios de consumo básico para sus familias, la obtención de un espacio de habitación con características mínimas de habitabilidad y la indemnización por los perjuicios ocasionados debido al desplazamiento.

Es en esa lucha en la que se ha centrado los esfuerzos de la población desplazada, y efectivamente fue la participaron de diferentes actores, lo que permitió identificar, definir y llevar acciones para que la problemática social del desplazamiento se inscribiera en la agenda gubernamental estatal.

Asunto que este estuvo concretado por: Red de solidaridad Social, Corporación Ayuda Humanitaria, Secretaría de Solidaridad del Municipio de Medellín, Secretaría de Solidaridad, Corporación Región, Secretaría de Gobierno, Red de Solidaridad Social, ANDAS, Comité Internacional de la Cruz Roja, MOSDA y ACA . De los cuales se puede resaltar con vehemencia el papel protagónico de las organizaciones de la población desplazada: ACA, ANDAS, SUMAPAZ, MOSDA, además de los líderes y las lideresas, en el momento de denunciar su situación y visibilizar sus necesidades y sus derechos vulnerados, para promover una atención por parte de las entidades gubernamentales.

Evidentemente, ha sido la población desplazada por medio de sus organizaciones, de sus líderes, lideresas y de sus representantes los que han participado activamente en la identificación del problema del desplazamiento forzado. La población ha participado en los diferentes espacios públicos en los que se les ha dado oportunidad, y han hecho aportes en los que dan cuenta de la imagen que se ha hecho sobre ellos y la que han elaborado desde sus propios procesos

organizativos. La participación en eventos públicos de diverso orden, incluso los de construcción de política y la conformación de las organizaciones han sido los espacios en los que la población afectada por el desplazamiento forzado ha elaborado su propia identificación del problema y ha aportado a la identificación pública del fenómeno, de la población y de la política.

Por ejemplo, la Unión Temporal Alianza PIU enuncia y describe las diferentes acciones de las organizaciones comunitarias, como es la conformación de las juntas de vivienda comunitaria, como también acciones de hecho por parte de la población desplazada, con el fin de hacer valer sus derechos. Estas estrategias de movilización se hacen necesarias para que sus reclamos sean escuchados y reconocidos, y de esta manera llamar la atención de los medios de comunicación y de la comunidad internacional a través de protestas, y tomas de sitios públicos como iglesias y universidades. Además de acciones como tutelas y otros mecanismos que les permitieron ganar espacios dentro del ámbito social y político.

Algunas de las acciones que se mencionan son las siguientes (Municipio de Medellín, Unión Temporal Alianza PIU, Proceso histórico del Comité local de atención a la población desplazada del municipio de Medellín, 2006):

- El 10 de julio del año 1996, setenta familias situación de desplazamiento, ocupan la iglesia de la Candelaria, después de haber sido desalojada del Barrio Villatina. Ante esta situación la administración Municipal toma medidas las cuales mejoran la situación para las familias pero no cumple con la totalidad de las demandas.
- En 1996, se continúan con las acciones de hecho como fue la toma de la universidad de Antioquia por otro grupo de sesenta y ocho familias; si bien el gobierno Municipal se compromete a brindar ayuda alimentaria, alojamiento transitorio y reubicación, la organización ANDAS, señala que como anteriormente se había presentado no se cumplieron las demandas de la población en su totalidad.
- En 1998, después de que un grupo de familias en situación de desplazamiento invadieran el asentamiento el Pinal en el Municipio de Bello, y se presentaran desapariciones de personas de dicha comunidad como amenazas. Las familias toman de nuevo la decisión de realizar una toma de la iglesia Veracruz en el centro de la ciudad, con el fin de crear presión para que lograr la aplicación de mecanismos de protección por parte del Estado. Según se comenta, el gobierno Municipal se compromete a brindar ayuda pero también es incumplida.

- Ante la situación de incumplimiento de las demandas de la población en situación de desplazamiento por parte del gobierno Nacional, Departamental y local, otro grupo de familias cierra la carretera Medellín-Bogotá en el sector de la curva de Rodas en año 2000. Con esta acción, en la cual se solicitaba el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la población, firmaron el acuerdo para una atención integral.
- En 2002, tras el asesinato de un miembro de la comunidad del asentamiento de la Honda, como ante las continuas amenazas y detenciones se dio de nuevo la ocupación de la universidad de Antioquia, por un periodo de tres días por alrededor de cuarenta familias en situación de desplazamiento que pedían la protección del Estado.

Estas estrategias de movilización pueden ser tomadas en cuenta como un medio a través del cual la problemática permea la vida pública y como instrumentos que permiten a su vez incorporar la problemática como un tema de agenda.

En esta línea, el desplazamiento forzado se inscribe en la agenda a nivel local, a partir del año 2001, cuando se crea el Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada (CLAIPD), bajo la administración del alcalde Luis Pérez Gutiérrez, este en principio forma parte de la Secretaria de Gobierno, y luego en el 2002 pasa a ser parte de la Secretaria de Bienestar Social, año en que se empieza a convocar a las personas para participar por comisiones de trabajo en dicho Comité.

En ese mismo año se emite la Sentencia SU 1150 y se empiezan a reunir ocasionalmente algunos estamentos gubernamentales y no gubernamentales (Municipio de Medellín, Unión Temporal Alianza PIU, Proceso histórico del Comité local de atención a la población desplazada del municipio de Medellín, 2006: 4-5)

Precisamente el CLAIPD se convierte en un espacio de constante participación, interacción e integración entre la víctimas de fenómeno y las entidades gubernamentales encargadas de su atención integral, en la medida que contempla un componente de deliberación, el cual tiene como objetivo de propiciar espacios de debate y reflexión a través de encuentros periódicos con el fin de incidir en el desarrollo de políticas públicas. Para lograr dicha meta se proponen varias acciones como es: identificar temáticas a trabajar y entidades competentes en cada una, sistematizar la información generada en los espacios de debate, realizar reuniones de trabajo con los involucrados directos en dar soluciones a las problemáticas sugeridas, para luego de terminar difundir los productos que se lograren en cada encuentro (Municipio de Medellín, Secretaria de solidaridad, 2006:1)

Algunas de las acciones desarrolladas por el componente de espacios de deliberación, permitió continuar la discusión de la problemática del desplazamiento forzado en el ámbito público, pero también tuvo gran importancia en la creación de escenarios participativos con el fin de incidir en el desarrollo y aplicación de políticas públicas, a favor de la población desplazados; algunas de las acciones realizadas fueron las siguientes:

- Diseño y Preparación del primer encuentro Departamental de Líderes, lideresas y organizaciones de población en condición de desplazamiento en Antioquia.
- Participación en debate departamental sobre Políticas Públicas de Atención a Población Desplazada. Febrero 28 de 2006. En esta actividad se contó con la participación de diversos funcionarios/as públicos del Municipio y del departamento, así como representantes de ONG,s locales e internacionales y lideres de población desplazada.
- Segundo encuentro Departamental de Líderes, lideresas y organizaciones de Población desplazada del Municipio de Medellín. Allí se abordaron dos temas puntuales, el primero relacionado con el análisis del documento en construcción de la Política Publica departamental de atención a la población desplazada y el segundo el tema de la Comisión de la Reparación en el marco de la ley de Justicia y paz.
- Reuniones del Comité Local de Atención a la Población Desplazada (CLAIPD), donde se discuten puntos críticos alrededor del nivel de prevención, atención y restablecimiento que se brinda a dicha población.
- El programa de formación como un espacio de debate. Donde se discutió con líderes, lideresas y los talleristas temáticas sobre políticas de atención, estrategias de intervención y procesos organizativos, así como la identificación de necesidades de la población en situación de desplazamiento.

Estos espacios de deliberación se constituyen en una estrategia pedagógica en tanto permiten complementar el proceso de formación y capacitación de los líderes y lideresas, pues pueden desarrollar habilidades y destrezas relacionadas con la forma de expresión en público, organización de ideas, aplicación de una normas mínimas de convivencia para interactuar con otras personas, potencializar su autoestima al sentir escuchados y permitir tener conocimiento de los lugares públicos que desconocían en la ciudad. Así los líderes y lideresas ganan espacios alternativos al Comité local y Departamental para dar a conocer sus opiniones,

sugerencias e inconformidades frente a la atención en materia de política pública de desplazamiento, la exigibilidad de sus derechos y otras visiones frente a las víctimas, a la verdad, la justicia, la reparación integral y garantías de no repetición.

De hecho un logro en estos procesos es la apropiación de conocimientos en términos de exigibilidad de derechos; los líderes y lideresas, se asumen como sujetos de derecho y participan activamente en los espacios de incidencia. En este sentido se fomenta la conformación de la Mesa de Trabajo de Organizaciones de Población en condición de desplazamiento, espacio que posibilita articular las organizaciones que participaron en el proceso de formación, ser un eje articulador entre la población y el gobierno, elegir los representantes al Comité Local, presentar propuestas de mejoramiento a sus necesidades en los espacios de carácter gubernamental, no gubernamental y ONG`S (Municipio de Medellín, Unión Temporal Alianza PIU, 2006)

Lo anterior deja entrever que la apuesta de la administración municipal avanza hacia el fortalecimiento de la participación ciudadana tanto constitucional y formal como autónoma y comunitaria, abriendo diversos escenarios de interacción y participación, así como capacitando a sus agentes gubernamentales para que potencialicen dicho proceso e interactúen con las víctimas del fenómeno debatiendo y buscando posibles soluciones que permitan mitigar la constante exclusión a la que día a día se enfrenta esta población y superar el estado de cosas inconstitucionales que promulgo la Corte Constitucional en cuanto a la atención integral a los desplazados.

No obstante, estos espacios no se dan por osmosis o por a la buena voluntad que tiene la administración por intentar integrar a esta población dentro de la definición y búsqueda de alternativas al problema; ya que por el contrario lo que se recalca constantemente, es la falta de voluntad política de los entes nacionales, departamentales y municipales por atender integralmente a esta población y por tanto de propiciar escenarios de participación. Ha sido la misma población desplazada la que a través de la presión inquebrantable hacia la administración ha obligado la creación de escenarios abiertos de incidencia política, concertación, participación e inclusión, donde se tomen decisiones vinculantes frente a su problemática, para trascender de una simple realización de eventos públicos a la formulación de una política pública integral de atención a la población en situación de desplazamiento, con una participación activa.

Es así como las soluciones identificadas para las superación del la problemática planteadas desde la población, se agrupan fundamentalmente en el

fortalecimiento organizativo y la apropiación o empoderamiento de los espacios de participación, un ejemplo lo constituye la conformación de la mesa de trabajo de organizaciones y de líderes y lideresas de la población desplazada de Medellín, *“En consecuencias consideremos importante y necesaria la conformación de la Mesa por que desde el trabajo organizado avanzaremos en la reivindicación restitución del conjunto de derechos sociales, políticos, económicos y culturales, que han sido cercenados en nuestra condición de desplazados; de igual forma desde este organismo creado, marcaremos el camino que nos permitirá ganar espacios de participación e incidencia política y social con base a unos objetivos propuestos y principios rectores los cuales nos posibilitaran vivir dignamente”* (Municipio de Medellín, Unión Temporal Alianza PIU, 2006)

De igual modo proponen un cambio en la forma de atención que implica no sólo mayor apoyo del Estado (*acogemos a los victimarios y desamparamos a las víctimas*) sino el mejoramiento de los sistemas de información, las bases de datos de la población en condición de desplazamiento (SUR) *“(...) hay un problema muy grande, falta integrar lo económico para poder avanzar en el proceso (...), pero que es lo primero que hay que hacer, una política pública y que le metan mas carnita, porque una de las formas de prevenir el desplazamiento es tenerle asegurado a la gente, a la población vivienda, empleo y todo ese tipo de cosas, y para eso que necesitamos presupuesto y no hay. Muy rico Medellín pero no hay plata vivir ahí.”* (Encuentro sobre política pública con líderes, lideresas y organizaciones de población en situación de desplazamiento, 2006)

Asimismo la población desplazada plantea el acompañamiento por parte del comité local y departamental en la formulación de proyectos productivos (comerciales, industriales, agropecuarios) que permitan la incorporación laboral y la recuperación del derecho al trabajo, mejorando de este modo las condiciones de vida de la población, argumentan que la política pública se debe basar en una consulta de las habilidades de la población desplazada, y en ofrecer alternativas laborales, de una manera más inmediata para de esta manera reconstruir los proyectos de vida de las familias afectadas. Con respecto a la capacitación y orientación la población propone un énfasis en la formulación de proyectos y en aspectos jurídicos y legislativos que amplíen el conocimiento sobre los derechos y fortalezcan las organizaciones, mejorando los liderazgos y los conocimientos de las comunidades. Además se proponen capacitar a las instituciones, los funcionarios y administración municipal, para que tengan un conocimiento de los derechos de población, mejoren el trato y se de prioridad a la destinación de recursos.

En este mismo sentido, exigen a la empresa privada puestos de trabajo para la población desplazada, la creación de una bolsa de empleo como la del SENA pero solo para la población desplazada y que las organizaciones existentes y reconocidas se les asignen un presupuesto los programa que ejecute en bienestar de la población.

Estos reclamos, demandas y en cierta medida la participación de la población desplazada tanto en instancias comunales como constitucionales, son una forma de reivindicar sus derechos vulnerados, hacerse reconocer como víctimas del conflicto armado y de alguna forma sentirse escuchados e incluidos, por medio de su actuar y de su movilización. Estos escenarios de participación y reivindicación son un logro desde la misma población desplazada que les exige a los actores políticos más inclusión, más participación y más incidencia política en instancias claves de decisión.

4.2. Participación de la población desplazada en el proceso de diseño y formulación de la política pública.

Partiendo del reconocimiento de que una de las grandes dificultades de la atención a la población desplazada es la prácticamente inexistente participación de la población desplazada en la planeación, toma de decisiones y ejecución de la política pública, planes, programas y proyectos para el desarrollo desde la emergencia hasta las soluciones permanentes. La política pública de desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín, propende por un enfoque participativo, pues de este modo se logra un acercamiento entre las víctimas y las instituciones gubernamentales, agentes implicados en la agudización del fenómeno y por tanto responsables de acciones de reparación y resarcimiento.

En el proceso de diseño y formulación de la política pública de atención a la población desplazada para la ciudad de Medellín, convergen diversas propuestas y diversos escenarios de participación y proyección de alternativas al fenómeno. La población desplazada es uno de otros tantos actores que escenifican el fenómeno y por tanto contribuyen a su interpretación y plantean posibles soluciones a la grave problemática; los desplazados a través de la participación activa en los Comités Locales, en la Mesa de Participación Ciudadana de Población Desplazada, en las Juntas de Acción Comunal y en las Organización de comunitarias, logra hacer visibles su demandas y empoderar a los entes estatales de estrategias que permitan una mejor calidad de vida y la reparación de sus

derechos vulnerados con el desplazamientos, derechos tales como: generación de ingresos, vivienda, servicios de salud y educación.

Está apuesta participativa se convierte en un espacio de formación para los sujetos la medida que aprenden como relacionarse con la institucionalidad mejorando sus posibilidades de permear el sistema de atención.

Por ello, la población desplazada reclama constantemente participación argumentando que está no es un regalo, es un derecho contemplado en el artículo 30 de la ley 387, sobre apoyo a las organizaciones de población en condición de desplazamiento y en los autos proferidos por la Corte Constitucional en atención al incumplimiento de la sentencia T-025, en la cual exhorta al Estado a:

“Adoptar y aplicar prontamente una estrategia que garantice la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de PD en el ámbito territorial, en las distintas instancias de coordinación, así como en el proceso de diseño e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten para dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral tercero de la parte resolutive de la T-025/04”

Así mismo, la participación activa y efectiva de la población en condición de desplazamiento, no sólo es importante por lo que contempla la ley, sino también, porque sólo quienes viven, sufren y son víctimas del desplazamiento, son los que conocen las necesidades, quienes sobreviven a diario en sus territorios, quienes saben que necesitan para lograr una vida digna; ya que si la población en condición de desplazamiento no participa, otras personas tomarán las decisiones y muchas veces esas decisiones, no corresponden con las prioridades y necesidades de la población.

Por ello la organización comunitaria y los escenarios de participación como: las asambleas comunales, la mesa de trabajo de población desplazada, espacios de deliberación y decisión con líderes y lideresas, se convierte en el mejor medio para canalizar las soluciones a las necesidades e interlocutar con los entes gubernamentales, no gubernamentales y privados.

Es esta interacción y el debate público entre los diferentes actores, lo que puede garantizar la legitimidad de la toma de decisiones y la gestión pública entre los actores institucionales y sociales, y para los desplazados son cuestiones que se deben presentar en los espacios o escenarios de participación.

Es así como la población desplazada identifica tres tipos de escenarios de participación en el nivel territorial. Los establecidos en el marco del Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada (SNAIPD), los escenarios relacionados con la gestión pública municipal y los escenarios del orden comunitario.

Los primeros hacen referencia a las instancias propias del SNAIPD, creadas con el fin de propiciar la participación de los desplazados, que en el nivel territorial son:

- Comités Territoriales (Municipales, Distritales y Departamentales) de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia.
- Mesas de Trabajo Regionales o Comisiones Temáticas de los Comités Territoriales.
- Secretarías Técnicas de los Comités Territoriales y de las Mesas de Trabajo de los Comités Territoriales.
- Comité Técnico de los Comités Territoriales.

Los escenarios de gestión pública son los establecidos en la constitución política y los cuales cualquier ciudadano puede realizar, los cabildos abiertos, las juntas de acción comunal, los consejos territoriales de planeación, los concejos municipales, las veedurías ciudadanas y el presupuesto participativo.

Por su parte los comunitarios las dinámicas organizativas de la propia población desplazada, que se encuentran relacionadas con la manera cómo se han configurado los liderazgos, con los referentes de organización social que las personas conocen y las rutas que la población reconoce para acceder a sus derechos.

Estos espacios de participación abiertos por la institucionalidad para proyectar y debatir soluciones a la problemática del desplazamiento en la ciudad de Medellín han sido logrados gracias a la presión que la población desplazada; las tomas, los foros, los conversatorios, las acciones de tutela y la conformación de organizaciones comunitarias son un claro ejemplo del esfuerzo de la población desplazada por comprometer a los actores institucionales con una atención integral de su situación, con un enfoque participativo.

En consecuencia, en la fase de diseño y formulación de la política pública de atención a la población desplazada asentada en la ciudad, la población desplazada contó con escenarios de intervención donde se formularon propuestas

y alternativas posibles de implementar para soslayar el estado de indefensión, vulnerabilidad y exclusión de estos sujetos.

La población que participo en dicho proceso de decisión política mujeres, hombres, jóvenes, niñas, niños, adultos mayores, indígenas y afrocolombianos, en concordancia con el enfoque diferencial, no asistencialista e integral, han propuesto diversas alternativas a la problemática. Por ejemplo, una de las mayores apuestas es que los derechos humanos de la población desplazada en general, y de las mujeres en particular, se den conforme a las obligaciones desprendidas de tratados internacionales y de las leyes nacionales.

Asimismo se manifiesta la necesidad de que la política pública tenga programas de desarrollo integral, que vayan más allá del asistencialismo a los grupos poblacionales y se logre generar oportunidades reales a las víctimas, a través de la reconstrucción autónoma de proyectos de vida. El asistencialismo y los enfoques de caridad deben superarse en la formulación de la construcción de la política pública Municipal.

En ese orden de ideas se propone una mayor articulación entre las instituciones en un centro que sería la UAO, permitiendo así crear una convergencia, coherencia y atención integral, con la intención de mejorar la oferta en alimentación diferencial no sólo con la canasta de alimentos existentes, sino en alternativas para que la población decida que consumir de acuerdo a criterios culturales y manejos de temporalidad.

Frente a la ayuda inmediata la población desplazada propone que la política pública municipal en concordancia con las condiciones de dignidad, incluya los servicios de alimentación, techo, educación, salud, asesoría y apoyo psicosocial, y psicológico; y en la atención humanitaria de emergencia se debe partir de un enfoque integral de protección de derechos y esto consiste en buscar el restablecimiento y estabilización socioeconómica. En esa misma discusión de las formas de atención, se hace necesario un enfoque diferencial en dicho proceso, es decir respetar las diferencias y necesidades de la población víctima del desplazamiento.

En la fase de reconocimiento que plantea la política, la población desplazada por la violencia pide que sean declarados como víctimas del conflicto armado, como población en situación de vulnerabilidad, como sujetos y sujetas de derechos y deberes y como integrantes y partícipes de las decisiones que los afectan. También proyectan la necesidad de partir del reconocimiento de las

potencialidades y del fortalecimiento de las formas de organización social y política de la población, además de fortalecer y potencializar los espacios de interlocución con el Estado y capacitación participativa desde el enfoque diferencial, pues las mujeres, niños, niñas, jóvenes, afro descendientes, indígenas, tercera edad y discapacitados son sujetos de derecho con capacidad de autogestión, participación, promoción de su propio desarrollo, con capacidad de interlocución y participación desde sus experiencias.

Otra discusión se centra en la necesidad de hacer una distinción entre la población desplazada y los pobres históricos, pues a nivel operativo de programas, esta identificación es básica para la inclusión en programas diferenciados.

En materia de restablecimiento la discusión se centra en recuperar la capacidad productiva de la población, con el fin no de sobrevivir, sino de vivir dignamente en condiciones económicas, sociales, culturales e incluso políticas, favorables a su bienestar.

Por ello, si bien la variable del empleo se reclama fuertemente en la fase de restablecimiento, no se debe pensar en el empleo como el centro de la restitución e integración socioeconómica, pues se considera que la variable de trabajo no es el único asunto a considerar, esa variable debe ir acompañada de proyectos productivos, ofertas educacionales, vivienda digna, proyectos alimenticios, y todas las condiciones necesarias que permitan superar el estado de indefensión y vulnerabilidad de la población desplazada en la ciudad, entendiendo que es un problema grave y que le corresponde al Estado atenderlo integralmente.

Así la política pública se presenta y se da como mecanismo en el cual la población desplazada, por medio de la participación activa reivindicar sus derechos vulnerados, visibiliza sus demandas, crea estrategias y propuestas a sus problemáticas y, precisamente de este modo facilita su inclusión.

Es en esta política donde convergen una serie de oportunidades políticas que se presentaban en diferentes niveles estatales y en las diferentes ramas del poder, pero además resignifica esas oportunidades, creando nuevas posibilidades para la participación y la organización de la población desplazada.

Es el escenario donde se crean oportunidades para una mayor y mejor participación de la población desplazada y donde se da el reconocimiento de sus organizaciones, también es el resultado de acciones anteriores de la población desplazada, del acompañamiento de instituciones y de ONG; pero se debe

destacar que es a su vez el resultado de lo hecho hasta el momento por la Corte Constitucional, por el Departamento de Antioquia, de la disposición de la Administración Municipal, de la Alianza PIU 2005- 2006, y del Comité Local de Atención.

Sin duda la fase de diseño y formulación, y la política pública en si misma, es la materialización de unas oportunidades políticas que se crearon en el nivel local para que la población víctima del desplazamiento forzoso plasmara sus percepciones, inquietudes y propuestas frente a la prevención del desplazamiento, la protección de derechos, la atención humanitaria, el reconocimiento, el restablecimiento y la reparación de los derechos.

CONCLUSIONES

El desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín continúa siendo un grave problema público, el cual está caracterizado por su intensidad, variedad y magnitud, pues día tras día las cifras en vez de disminuir, van en aumento. De acuerdo con la Personería de Medellín entre el año 2000 y el mes de octubre de 2009 se cuentan 173.899 personas desplazadas en la ciudad, en comparación con Acción Social que reporta un total de 166.171 personas al mismo periodo. Así mismo, entre el 1º de enero y el 31 de octubre de 2009 en la Personería se reportaron 23.794 personas en las 6.995 declaraciones de desplazamiento forzado.

A lo anterior se le suma las precarias condiciones de vida de este grupo poblacional, que transcurren entre la pobreza, la exclusión, la marginalidad, la vulneración y la falta de garantías para el cumplimiento y ejercicio de sus derechos, pues la mayoría de estos ciudadanos llegan a Medellín en la más absoluta pobreza, porque han sido despojados de todos los bienes materiales, como la casa, el negocio, los animales, la tierra, viendo además, como son violados sus derechos al territorio, a la salud, a la educación, a la vivienda, a la recreación, a la familia, a los amigos, al trabajo, a crecer y vivir con la comunidad, a la dignidad humana, la estabilización socioeconómica, la tranquilidad, a desempeñar una profesión, a ejercer cargos públicos o construir liderazgos comunitarios, políticos, deportivos, a continuar los estudios y ejercer una ciudadanía.

De este modo la población desplazada se convierte en la principal víctima del conflicto armado colombiano, colocándola en alto grado de marginalidad y exclusión tanto social y económica como política, frente al resto de los ciudadanos

Pese a la situación tan precaria en la que se desenvuelven los desplazados en la ciudad, a las trabas o impedimentos en los mismos procesos de participación, y a ineficiencia de los órganos responsables de su atención integral; la población desplazada se han empoderado de estrategias tanto comunitarias como constitucionales para la reivindicación de sus derechos vulnerados, a la vez que han creado y fortalecido los espacios de participación e incidencia política que desde la institucionalidad se han abierto para estas víctimas del conflicto armado.

Estos espacios de toma de decisión son claves, en la medida que es allí donde se presenta la interacción política y el juego de actores, y donde se concreta la oferta de atención en materia de derechos. Por ello la población desplazada centra su capacidad de movilización en estos espacios, pues a través de la participación activa propone, debate y argumenta las posibles acciones que se deben desarrollar para atender integralmente a estas víctimas, así los desplazados se apropian de la participación como un primer mecanismo de inclusión, inclusión de sus ideas, de sus argumentos, de sus postulados, pues quien mejor que los desplazados para sugerir alternativas de solución a la grave problemática del desplazamiento forzado.

No obstante estos espacios de participación abiertos por la institucionalidad para proyectar y debatir soluciones a la problemática del desplazamiento en la ciudad de Medellín, se logran gracias a la presión de la misma población, la cual se ha ideado estrategias tales como las tomas, los mítines, las marchas, los conversatorios, los foros, las acciones de tutela y la conformación de organizaciones comunales para obligar y comprometer a los entes gubernamentales en la consolidación de estrategias de inclusión para estos sujetos aporreados por el conflicto armado.

Estas acciones constitucionales y autónomas son un claro ejemplo del esfuerzo de la población desplazada por comprometer a los actores institucionales con una atención integral de su situación, con enfoque participativo y de derechos; pero sobretodo les han servido a los desplazados para hacerse visibles como sujetos políticos, con propuestas y políticas claramente orientadas a la reivindicación y el restablecimiento de sus derechos.

Igualmente la visibilización de los desplazados como víctimas del conflicto, ha posibilitado la activa participación de la población en escenarios públicos, donde se toman decisiones frente a la implementación de acciones gubernamentales de atención a las víctimas del desplazamiento forzado. A la vez que han permitido percibir a la población desplazada como sujetos políticos que ejercen primero su derecho a la participación política en espacios de incidencia y de decisión, segundo como sujetos empoderados de acciones reivindicatorias y tercero como sujetos que expresan su inconformidad frente a las acciones gubernamentales.

La movilización y la participación que la población desplazada viene realizando en la ciudad, se ve reflejada como ya se dijo en la concreción por parte de la institucionalidad de espacios de incidencia política donde los desplazados pueden actuar libremente y plantear sus postulados; además de que cuentan con voz algo

de por sí ya importante a la hora de debatir, controvertir u opinar, tienen también el poder de decidir que políticas, acciones o programas implementar en busca de mayor estabilidad social y económica para ellos y su grupo familiar. Pero estas movilizaciones también han logrado superar mínimamente el asistencialismo en las políticas gubernamentales, y por tanto la protección, el restablecimiento y la reparación propenden en principio por un enfoque de reivindicación de derechos vulnerados o amenazados, antes que por un enfoque de acción gubernamental.

Igualmente las prácticas participativas de los desplazados han servido también para incluir a esta población históricamente excluida. Si bien en primera medida la inclusión se logra cuando el gobierno municipal adquiere un verdadero compromiso social y por ende facilita las condiciones de acceso a los derechos o necesidades básicas (salud, educación, trabajo, recreación) removiendo barreras de entrada y eliminando temores frente al futuro, abriendo así oportunidades en todos los campos, de tal manera que cada individuo pueda tener la tranquilidad de asumir responsablemente su propio futuro y el de los suyos y alcanzar su propio ideal como personas. No se puede olvidar que la primera fase de inclusión es el fortalecimiento de la participación en espacios de incidencia y decisión política, en la medida que desde allí se pueden generar otras esferas de inclusión que busquen una mayor estabilidad tanto económica como social; es decir, si bien es necesario que se preste atención y se brinden oportunidades en materia de derechos y necesidades básicas, es aún más necesario que se fortalezca y se priorice la participación como una primera instancia de inclusión, de cual se derivan otras tantas estrategias de inclusión.

Por ello la ciudad de Medellín requiere de un trabajo coordinado entre autoridades y sociedad civil u organizada, en concordancia con la normatividad vigente, de forma tal que ambas partes tengan una visión que apunte a mejorar los procesos de participación ciudadana para lograr mayor eficacia y eficiencia en las acciones implementadas para la restitución de sus derechos a través de herramientas que facilitan los procesos de concertación y de deliberación.

Igualmente los entes territoriales deben propiciar la participación de la población en torno a la toma de decisiones a partir de la implementación de mecanismos o la utilización de estrategias de información y comunicación que les permita estar actualizados sobre los avances, dificultades o logros en torno a las estrategias implementadas para la garantía de sus derechos, que les permita proponer alternativas, el fortalecimiento de sus organizaciones y el constituirse en

interlocutores válidos ante la comunidad y las instituciones involucradas en el proceso.

BIBLIOGRAFIA

ACEVEDO VALENCIA, Jenny Marcela. Participación y organización: un camino hacia la inserción de la población desplazada en la ciudad de Medellín. Trabajo de socióloga. Universidad de Antioquia. Medellín, 2007

AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando. “*Estudio introductorio*”; Antología de las políticas públicas, tomo 3: Problemas públicos y agendas de gobierno. México, 1996

AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando. “*Estudio introductorio*”; Antología de las políticas públicas, tomo 1: Problemas públicos y agendas de gobierno. México, 1996

ARBOLEDA, Sergio y LONDOÑO Catalina, Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades. Panamericana. Bogotá. Septiembre de 2004

ARREDONDO DEL RÍO, José Mauricio; RÍOS NOREÑA, Juan Guillermo; VELÁSQUEZ FRANCO, Pili Erika. La materialización por parte de la administración municipal de Medellín de los derechos a la salud, educación de los menores de edad y vivienda reconocidos por vía de tutela a la población en situación de desplazamiento forzado, asentada en la ciudad, por los juzgados penales del circuito de Medellín, en el primer trimestre del año 2007. Tesis Maestría en Derecho Procesal. Medellín, 2008

ASOCIACIÓN CAMPESINA DE ANTIOQUIA (ACA). Desplazamiento forzado en Colombia. Medellín, 2002.

Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES). N. 75. Bogotá, 22 de abril de 2009

BRAVO DE LA ROSA, Marisela. Sistema categorial, caracterización del desplazamiento forzado, el territorio, el conflicto armado asociado, la población y la institucionalidad existente en Medellín. Universidad Pontificia Bolivariana, 2008

CANO BLANDON, Luisa Fernanda. “De la adopción a la adaptación de los discursos y métodos para el análisis de las políticas públicas en Colombia”. EN: Análisis y evaluación de políticas públicas: Debates y experiencias en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2009

CASTEL, ROBERT. "Encuadre de la exclusión". EN: La exclusión bordeando sus fronteras: definición y matices. Gedisa. España. 2004

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención. Informe de la Ciudad de Medellín. Bogotá, noviembre de 2007

Conferencia Episcopal de Colombia. Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria. 1995-2005. CODHES. Bogotá, 2006

CORPORACIÓN REGIÓN. Informe región para bienestar social 2006. Medellín, 2006

DIAZ, Leonardo y GIMENEZ, Laura. Buenas prácticas para la inclusión social. Universidad Autónoma de Barcelona. España. 2005

EL COLOMBIANO. "Víctimas: entre la fe y la desconfianza". Medellín. El Colombiano, Jul. 19/2007

El Colombiano. "Desplazados pactaron soluciones". Medellín: El Colombiano, May.8/ 2008

Encuentro sobre política pública con líderes, lideresas y organizaciones de población en situación de desplazamiento. Medellín, 21 de diciembre de 2006

GIRALDO, Eliécer. La exclusión social: breve mirada. EN: Revista Universidad San Buenaventura, Medellín, Número 17, Julio de 2002.

INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN (IPC). Informe sobre investigación: Desplazados Internos en Antioquia. Área de derechos humanos y solución de conflictos. Medellín, 1995

INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN (IPC). Informes de situación de violencia y conflicto urbano Antioquia, Medellín y el Valle de Aburrá. En: Desplazamiento Forzado: 1996-2003. Medellín, 2004

MULLER, Pierre. "De la teoría del Estado al análisis de las políticas públicas". EN: Revista Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2006

Municipio de Medellín, Unión Temporal Alianza PIU. “Proceso histórico del Comité local de atención a la población desplazada del municipio de Medellín”. Medellín, 2006.

Municipio de Medellín, Secretaria de solidaridad 2005- 2007. “PIU CMAIPD”. Medellín, 2006

Municipio de Medellín, Unión Temporal Alianza PIU. “Fortalecimiento Organizativo”. Medellín, 2006

NARANJO, Gloria; HURTADO GALEANO, Deicy. Ciudades y desplazamiento forzado en Colombia. El “reasantamiento de Hecho” y el derecho al restablecimiento en contextos conflictivos de urbanización.

PÉREZ, Edwin. “Efectos económicos del desplazamiento forzado en Colombia: departamentos de Antioquia, Bolívar y Valle del Cauca 1997-2004”. EN: Caracterización de investigaciones sobre desplazamiento forzado realizadas en la ciudad de Medellín. Escuela latinoamericana de Cooperación y desarrollo. Cartagena. Medellín, 2005

ROTH, André-Noël. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá, Agosto de 2004

ROTH, André-Noël. “Las políticas públicas como campo de estudio”. EN: Análisis y evaluación de políticas públicas: Debates y experiencias en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2009

Rojas, Cristina. Civilización y violencia. Editorial Norma. Bogotá, 2001.

SÁNCHEZ, Luz Amparo. Proyecto de investigación: La migración forzada de colombianos: Una investigación comparativa sobre miedo, memoria histórica y representaciones públicas en Colombia, Ecuador y Canadá. Corporación región. Medellín, 2006

Unidad de Atención y Orientación (UAO). Fortalecimiento organizativo del plan único de atención a la población desplazada del municipio de Medellín. Medellín, 2006.

UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA Y UNIDAD DE ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN. Caracterización de las Formas Organizativas de Población Afectada por el Desplazamiento en el Municipio de Medellín. Medellín, 2006