

**Análisis de la acción gubernamental de restitución de viviendas a población
víctima del desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín durante los
años 2004 – 2007 desde un enfoque de análisis de Políticas Públicas**

CAROLINA LOPERA TOBÓN

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
MEDELLÍN
2012**

**Análisis de la acción gubernamental de restitución de viviendas a población
víctima del desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín durante los
años 2004 – 2007 desde un enfoque de análisis de Políticas Públicas**

CAROLINA LOPERA TOBÓN

Tesis para optar para el título de Magister en Ciencias Políticas

Dirigido por

James Gilberto Granada Vahos

Mg. en Ciencias Políticas

Adriana González Gil

Ph.D en Estudios Latinoamericanos

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
MEDELLÍN**

2012

Contenido

Contenido	3
Resumen	5
Introducción	7
Marco Metodológico.....	9
CAPITULO UNO. Contexto. Relación entre el desplazamiento forzado, el despojo y el abandono de predios.....	12
1.1.1 Diagnóstico del despojo y abandono de predios	15
1.1.2 Breve mirada histórica.....	19
1.1.3 Elementos que caracterizan el despojo y abandono de tierras en Colombia.....	26
1.2 Problemática de despojo y abandono.....	34
1.2.1 Contexto de despojo y abandono en Medellín	34
1.3 Despojo y abandono en la Comuna 2 de Medellín entre los años 1998 y 2003 por el accionar de la banda Los Triana	46
CAPITULO DOS. Proceso de Restitución en la Comuna 2 de Medellín.....	57
2.1 La restitución como medida de Reparación a las víctimas de Desplazamiento Forzado.	57
2.2 Descripción del Proceso de Restitución en la Comuna 2 de Medellín	70
2.2.1 Marco General	70
2.2.2 Desarrollo de la Prueba Piloto	74
2.2.3 Acciones transversales	93
CAPÍTULO 3. Elementos para el análisis del Proceso de Restitución.....	98
3.1 Enfoque de análisis de Política Pública: Institucionalismo Histórico centrado en los actores.	98
3.1.1 Institucionalismo racionalista.....	102
3.1.2 Institucionalismo culturalista.....	103
3.1.3 Institucionalismo Histórico centrado en los Agentes:	106

CAPÍTULO 4. Análisis de la Acción Gubernamental de restitución de viviendas a población desplazada, bajo la teoría del institucionalismo centrado en los actores	139
4.1 Análisis de la Acción Gubernamental	139
4.3 Actores	141
4.4 Constelación de Actores:.....	158
4.5 Modos de interacción:	162
CONCLUSIONES	167
BIBLIOGRAFÍA.....	171

Resumen

El fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia no es un asunto sencillo de analizar. Las diferentes modalidades que se han consolidado a través de los años son prueba de que sus lógicas se encuentran en continuo cambio. Inicialmente se lo relacionaba con el ámbito rural, centrándolo en los campos y veredas, pero paulatinamente se comenzó a evidenciar en espacios urbanos. Medellín fue la primera ciudad en donde se reconoció el fenómeno del desplazamiento intra - urbano, lo cual fue posible por la sentencia T-268 de la Corte Constitucional emitida en el año 2003. Sin embargo, muchas familias habían sido víctimas del delito en esta modalidad tiempo atrás. Específicamente, en la comuna 2 de la ciudad, se había presentado desde el año 1998 un desplazamiento continuo de familias acompañado por el despojo o abandono de sus viviendas.

Aquellas familias que no habían sido reconocidas como personas desplazadas, acudieron a la Alcaldía de Medellín solicitando entre otras atenciones, la restitución de sus viviendas. Ante esta situación, un programa del Gobierno Local comenzó con dicho proceso en el 2003, culminándolo en el 2007, el cual se caracterizó por ser de tipo coyuntural, pero finalmente permitió incluir como una acción específica en el siguiente Plan de Desarrollo la restitución de viviendas a 158 familias. No obstante, de manera paralela y posterior al proceso, la Corte Constitucional evidenció la ausencia de acciones claras y especiales para iniciar procesos de restitución de bienes a población en situación de desplazamiento. En consecuencia ha emitido diferentes autos de seguimiento con directrices y lineamientos para la construcción de una Política Pública que contemple procedimientos específicos para afrontar esta problemática.

En este orden de ideas, este trabajo pretende analizar bajo el enfoque institucionalismo centrado en los actores, la acción gubernamental de restitución de viviendas como resultado político que surgió a partir de las interacciones de los

actores que intervinieron en su formulación, con el propósito de observar las intenciones y acciones de los actores políticos articulado con el entramado institucional al que pertenecen.

Introducción

Este documento contiene el proceso adelantado para la realización de la investigación denominada “Análisis de la acción gubernamental de restitución de viviendas a población víctima del desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín durante los años 2004 – 2007 desde un enfoque de análisis de Políticas Públicas”, cuyo objetivo principal fue analizar el desarrollo de dicha acción gubernamental en la comuna 2 - Santa Cruz -, con el fin de conocer cuál fue la lógica de su construcción, identificar, los actores sociales y políticos que participaron en ella, con sus dinámicas de poder, todo enmarcado desde el enfoque diferencial territorial. Para ello se adoptó como enfoque de análisis el institucionalismo histórico centrado en los actores, un paradigma que retoma aspectos teóricos de dos corrientes del institucionalismo.

En el primer capítulo se presenta a modo de contexto y desde una mirada histórica, la relación que se presenta entre el desplazamiento forzado, el despojo y el abandono de predios, otorgándole un especial cuidado a los elementos que caracterizan el despojo y el abandono de tierras a nivel nacional en general y en Medellín en particular, evidenciando el equívoco usual de equiparar ambos términos a raíz de su ocurrencia paralela en el contexto colombiano y las dificultades en términos de insuficiente explicación que trae consigo su homologación.

El segundo capítulo otorga elementos y herramientas para el análisis del proceso de restitución como medida de reparación a las víctimas de desplazamiento forzado. El estudio se realiza desde el enfoque denominado *institucionalismo histórico centrado en los actores*, y en este sentido, el capítulo dedica la primera parte a presentar una explicación de este enfoque desde las teorías que lo sustentan. En un segundo momento de este capítulo se examina la normatividad

en materia de restitución a nivel nacional demostrando como gran parte de esta jurisprudencia se circunscribe a zonas rurales desconociendo la realidad del desplazamiento intraurbano que afecta en gran medida a la ciudad de Medellín. El tercer momento describe el proceso de restitución de tierras en la Comuna 2- Santa Cruz- de Medellín, surgido como prueba piloto de restitución de viviendas.

El tercer capítulo da cuenta del ejercicio de análisis de la acción gubernamental de restitución de viviendas a población desplazada bajo la teoría del institucionalismo centrado en los actores, dando cuenta así de los resultados del estudio de los actores que participaron en el desarrollo de la política, la identificación del entramado político en el que se originó, el tipo de interacción que hubo y los productos políticos u *outcomes* que se lograron generar.

Finalmente, se encuentra un aparte dedicado a la reflexión y construcción de algunas conclusiones acerca de los elementos inherentes a la acción gubernamental de restitución de viviendas en Medellín, teniendo como uno de los principales hallazgos la posibilidad de catalogarla como una acción dentro de la política pública local en materia de prevención, protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación a la población en situación de desplazamiento forzado.

Marco Metodológico

La presente investigación, tiene un enfoque fundamentalmente cualitativo de la actuación de la administración local frente a la restitución de bienes inmuebles despojados y/o abandonados a causa del desplazamiento forzado intraurbano ocurrido en la ciudad de Medellín, tomando como punto de partida el enfoque de análisis de políticas públicas institucionalismo histórico centrado en los actores.

Para su desarrollo, se efectuó un estudio sistemático y descriptivo sobre el estado de la jurisprudencia vigente con relación al desplazamiento forzado y lo relativo a la restitución de bienes inmuebles a población en dicha situación, propuesto por la Corte Constitucional para la formulación de Políticas Públicas de atención a esta población. Asimismo, se realizó un rastreo en los principales diarios de amplia circulación local sobre los reportes realizados que tuviesen relación con la problemática de desplazamiento forzado, restitución de viviendas y violencia urbana. Las dos acciones anteriores estaban enfocadas a construir un contexto del que partir al momento de observar y analizar la acción gubernamental, es decir, un panorama que permitiese comprender los diversos fenómenos paralelos que se presentaban en el país y la ciudad.

En primer lugar, se ubicaron los textos pertinentes en materia doctrinal para efectos de establecer unas nociones preliminares sobre conceptos indispensables para el avance de esta investigación, que permitieran consolidar un marco teórico a partir del cual fuera posible desarrollar el análisis del tema propuesto. Posteriormente, se efectuó un rastreo jurisprudencial de las principales sentencias proferidas por la Corte Constitucional Colombiana sobre desplazamiento forzado y lineamientos de políticas públicas a implementar.

En segundo lugar, se recopiló información sobre la dinámica del despojo y abandono a causa del desplazamiento forzado en la Comuna 2 del municipio de Medellín durante la época del 1998 – 2002. Para lograrlo se utilizó los informes e investigaciones de diferentes corporaciones y entidades y los reportes de prensa publicados en diarios oficiales de amplia circulación local. Posteriormente se recopiló información sobre el desarrollo de la actuación realizada durante los años 2004 – 2007 por parte de la administración municipal frente a la restitución de los bienes abandonados o despojados a causa del desplazamiento, para lo cual se solicitó a la entidad que lo adelantó la información que reposa en sus archivos, que se complementó con información recogida en informes presentados por otras instituciones como la Personería de Medellín, CODHES, Defensoría del Pueblo, entre otras.

En tercer lugar, se utilizó el enfoque propuesto por Fritz W. Scharpf, institucionalismo histórico centrado en los actores, para el análisis de la acción gubernamental.

Se armonizaron los conceptos señalados como nociones preliminares obtenidos de las sentencias con el resto de la información recogida al analizar la acción gubernamental para finalmente concluir con un informe final, en el cual se identificaron aquellos espacios de interacción de las categorías relacionadas para el análisis, teniendo en cuenta que el interés se concentró en definir e integrar aquellas actuaciones de la administración pública con los conceptos del enfoque teórico utilizado. Además, se hizo referencia a los conceptos íntimamente ligados con el objeto de estudio hallados durante el rastreo de la información.

Para el desarrollo de las anteriores etapas, se procedió a efectuar la ubicación física del material necesario para el logro de los objetivos, con el fin de inventariar los textos material de la investigación; en segundo lugar, se elaboraron fichas bibliográficas convenientes, con el fin de facilitar la recolección de la información

pertinente, para dar inicio al estudio de la información recopilada, y al escrito del informe final de la investigación.

Se tuvo en cuenta fuentes primarias, esto es normatividad, jurisprudencia y reportes periodísticos, y a su vez, fuentes secundarias o indirectas como textos, artículos de revistas, leyes y doctrina, los cuales aportaron en la consolidación de definiciones y conceptos generales, partiendo de los autores presentados en la bibliografía, así como de aquellos que se consideraron pertinentes a medida que fueron recopiladas y analizadas las referencias.

CAPITULO UNO. Contexto. Relación entre el desplazamiento forzado, el despojo y el abandono de predios.

El desplazamiento forzado de poblaciones enteras ha sido catalogado como uno de los fenómenos más alarmantes del mundo; su desarrollo jurídico ha sido amplio a nivel internacional, producto de bastantes estudios que se han ocupado de visibilizar el drama humanitario y establecer una reglamentación más o menos vinculante que tenga como propósito resolver las diferentes dificultades a las que se ven abocados enfrentar las personas en esta situación. La respuesta internacional en sí misma, ha sido analizada por diversos autores, toda vez que resulta muy interesante, partiendo del hecho de que se trata de una problemática que en principio debe ser atendida por el derecho interno de los diferentes países. Y aunque existen diversas hipótesis al respecto¹, lo cierto es que la huida de comunidades, familias e individuos de sus lugares de origen, para salvar su vida o conservar su integridad personal o la de sus seres queridos, es de tal proporción, que ha sido considerada como una verdadera problemática por la comunidad internacional, quien ha sido un actor fundamental al momento de visibilizarla y obligar a los estados a tomar medidas para su prevención, protección y atención.

La normatividad internacional permite entender en qué consiste el desplazamiento forzado, es decir, cuales son los presupuestos fácticos para determinar que se está ante un caso que se puede catalogar como tal, pero no explica enteramente su ocurrencia. Por qué se produjo, en el marco de qué situación, que características lo relacionan con el contexto, entre otras. Porque si bien, existe unanimidad en señalar que el desplazamiento incluye la huida del sitio de origen,

¹ Ver CASTLES, Sthepen. La política internacional de la migración forzada. En: Migración y Desarrollo, número 1, octubre 2003; VIDAL López, Roberto Carlos. Derecho global y desplazamiento interno, la creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia. Tesis presentada para tener el grado de PhD en Derecho, Bogotá, febrero 28 de 2005.

por una causa humana externa que se puede entender como coacción, para proteger la vida e integridad personal del individuo, familia o comunidad, las razones por las que sucede pueden variar según el periodo histórico y el país donde ocurre. Es allí donde el estudio de los factores políticos, sociales, culturales y económicos del lugar donde se produce el flagelo, permiten construir un acercamiento teórico.

Frente al caso de Colombia, la profesora María Teresa Uribe de Hincapié realiza una aproximación conceptual, en la cual toma como referencia la elaboración de Hannah Arendt sobre los apátridas. Concluye en una investigación que lideró, que por la imagen que tiene el desplazado colombiano y las características de los éxodos, se observa que no se trata de apátridas “de jure”, como aquellas minorías étnicas en la mitad del siglo XX que perdieron su ciudadanía por la promulgación de Decretos y Leyes de sus Estados, sino apátridas “de facto” por continuar perteneciendo a una comunidad nacional, pero tratados como seres liminales excluidos y desconocidos del orden colectivo². Fueron despojados de sus lugares de origen, donde no gozaban de una ciudadanía plena por estar bajo el mando de órdenes alternos de hecho, donde sus derechos se encuentran sólo plasmados en el papel.

En Colombia, la confrontación bélica se ha caracterizado por su permanencia en el tiempo, la existencia de actores armados ilegales con diferentes sellos ideológicos y políticos y la presencia de agrupaciones de crimen organizado interesados en la producción y comercialización de las drogas ilícitas. Por tanto, el fenómeno del desplazamiento más que obedecer a aspectos culturales, religiosos y étnicos, es consecuencia del contexto de guerra, promovido por los intereses ideológicos, políticos y económicos de los actores armados. Así las cosas, el conjunto de personas víctimas de este delito, no guardan entre sí rasgos comunes

² Aproximaciones teóricas y metodológicas. Secretariado Nacional de Pastoral Social. Conferencia Episcopal de Colombia. Bogotá, Colombia. 2001. Pág. 27

identificables como etnia, religión, clase social, entre otras. Son completamente heterogéneas y ajenas a las preferencias políticas de los actores armados.

El desplazamiento forzado en Colombia obedece a “una orden, sobre un acto de fuerza de un poder armado con pretensión soberana, que impone su ley y al cual es necesario obedecer para salvar su vida, porque la nación y el Estado al cual ese desplazado pertenece no tiene soberanía en ese territorio, porque su orden político no rige allí y porque la ley institucional es ineficaz para proteger sus derechos y para sancionar a quienes los violen.”³

Así las cosas, el desplazamiento forzado se encuentra intrínsecamente relacionado con el conflicto armado de larga duración que ha padecido el país, o lo que la profesora María Teresa denomina como “estado de guerra”⁴, en donde el Estado no ha logrado imponerse, por lo cual los derechos de los individuos permanecen en una categoría abstracta.

El flagelo del desplazamiento forzado genera como consecuencia una pérdida irremediable para las personas que lo sufren. “Los desplazados colombianos son desarraigados de su hogar, sus pertenencias y sus querencias; de sus universos locales o regionales; de su “hogar patriótico”, que para ellos, como para la mayor parte de los colombianos, tiene una dimensión subnacional (regional o local) ya que la nación ha sido un referente vago y opaco que no tiene mayor eficacia simbólica.”⁵ Uno de los factores relevantes que convergen para la materialización del fenómeno, es la desprotección del Estado, la situación de riesgo en la que se encuentran inmersas estas personas que conduce “al abandono de la vida pública, al silencio y a la pérdida de la palabra; induce a la renuncia a cualquier forma de

³ Uribe de Hincapié, María Teresa. Notas para la conceptualización del desplazamiento forzado en Colombia. Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Julio – Diciembre 2000. Pág. 54.

⁴ Uribe de Hincapié, María Teresa. Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Julio – Diciembre 1998.

⁵ Ob. cit. Uribe de Hincapié. Notas para la conceptualización...Pág. 57

acción política, de participación y organización social. A los desplazados les queda, como únicas alternativas huir o recluirse en la esfera doméstica y privada (...)”⁶. De allí la importancia de su reparación por parte del Estado, por no haberles ofrecido una adecuada protección y así no tener que soportar tal carga desproporcionada, la cual debe obedecer a la condición humana y la dignidad inherente a ésta.

Uno de los factores estructurales del país para explicar el origen y la persistencia del estado de guerra son los conflictos derivados de la concentración de la propiedad de la tierra en Colombia, lo que ha generado que millones de personas sean despojadas o deban abandonar sus predios, para conservar bienes jurídicos más preciados como la vida, la integridad personal, la libertad sexual, entre otros.

1.1.1 Diagnóstico del despojo y abandono de predios

Así las cosas, la estrecha relación entre el desplazamiento forzado y el despojo y/o abandono de predios es notoria y puede sustentarse en los resultados presentados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública, mediante la II Encuesta Nacional de Verificación (ENV), en donde se advierte que el 91.3% de los grupos familiares de la población desplazada inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) manifiestan haber abandonado algún tipo de bien mueble o inmueble, de manera que para el 2008, conforme a la ENV, el total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono asciende a los 5.5 millones, las cuales representan conforme a los datos ofrecidos por el Ministerio de Agricultura en el año de 2006, el 10.8% de la superficie agropecuaria del país⁷.

⁶ Ibíd. Pág. 59

⁷ La Revista Semana en su edición número 1.152 que abarca desde el 31 de mayo hasta el 7 de junio de 2004, realiza un reportaje denominado “**Los señores de las tierras**”. En él describe algunos casos de despojo realizado por los grupos paramilitares en el país, especialmente en lugares estratégicos y con una alta productividad. Indica, soportado en informes de la Comisión de Seguimiento y en versiones libres de altos

Han sido múltiples los estudios que han tratado de dar un estimativo del número de hectáreas abandonadas y/o despojadas⁸ y el número de personas que resultaron perjudicadas, y aunque las cifras no son compatibles, los adelantos han demostrado que no se trata de cifras poco significativas, ni de tierras con baja productividad. A continuación, la tabla número 1, da cuenta de las principales investigaciones al respecto.

**Diversas investigaciones sobre el número de hectáreas en Colombia
abandonadas por la población desplazada⁹**

TABLA No. 1

FUENTE	No. De Has estimadas
Ibañez, Moya y Velásquez ¹⁰	1.2
Contraloría General de la República	2.9
Programa Mundial de Alimentos ¹¹	4

mandos paramilitares, que no sólo resultaban perjudicados campesinos y pequeños productores agrícolas, sino también, terratenientes que se encontraban incluso pagando sumas de dinero a los grupos paramilitares para que garantizaran la seguridad en la zona. Igualmente, señala las múltiples formas jurídicas y de hecho que han utilizado para la apropiación definitiva o la posesión material a largo plazo sobre los latifundios, que van desde la coacción y amenaza de muerte para realizar las solemnidades propias de compra – venta de bienes inmuebles, hasta compras por precios irrisorios, donde convergen además autoridades administrativas del orden nacional y local encargadas de titular predios vía adjudicación.

⁸ Algunas de las investigaciones más representativas son: Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Serie el Reto, Volumen 5, publicado en el año 2009, Contraloría General de la República, Programa Mundial de Alimentos, Sindicato de Trabajadores del INCORA, CODHES, Acción Social – Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, Movimiento Nacional de Víctimas de Estado, catastro Alternativo.

⁹ Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Serie el Reto, Volumen 5, publicado en el año 2009. Citado en: El despojo de Tierras y Territorios, aproximación conceptual. Línea de investigación Tierra y Conflicto, Área de Memoria Histórica. COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN. Bogotá, septiembre de 2009. Pág. 21

¹⁰ Ibañez, A. Moya, A. y Velásquez, A. Hacia una política a la Población Desplazada, mimeo. 2006.

¹¹ PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. Estudio de caso de las necesidades alimentarias de la población desplazada en Colombia. 2001.

Sindicato de Trabajadores del INCORA	4.4
CODHES	4.8
Acción Social – Proyecto de Protección de Predios y Patrimonio de la población Desplazada ¹²	6.8
Movimiento Nacional de Víctimas del Estado (Catastro Alternativo) ¹³	10

Sin embargo, uno de los mayores inconvenientes frente al estudio de esta problemática tiene su origen en la equiparación que se realiza de los términos despojo y abandono, que en la mayoría de las ocasiones son utilizados como sinónimos, pese a que tienen un contenido conceptual bastante diferente, y aunque conservan una estrecha relación en el contexto colombiano, su homologación hace que la problemática del despojo en sí misma, aún tenga ámbitos de insuficiente explicación.

Así las cosas, se entiende por abandono “el dejar una persona y/o un lugar. Dejar de frecuentar un sitio; retirada de un lugar y de las atribuciones que le competen; voluntad de renunciar a las facultades sobre lo suyo, especialmente en lo referido al dueño o propietario de algo. Significa también dejación, desprendimiento de lo que nos pertenece. Irse, marcharse de un lugar, huir. Otros le atribuyen el significado de dejar, renunciar a un derecho, a un bien o a una cosa. El abandono se puede dar por voluntad propia o por voluntad de terceros, los cuales potencialmente recurren a diversos medios para lograr el abandono.”¹⁴

¹² ACCIÓN SOCIAL, PROYECTO DE PROTECCIÓN DE TIERRAS Y PATRIMONIO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA. Diseño de una metodología participativa para la recolección de información y protección de bienes muebles. 2005.

¹³ MOVIMIENTO NACIONAL DE CRIMENES DE ESTADO. Catastro alternativo, estrategia contra la impunidad y herramienta contra la reparación integral. 2007.

¹⁴ El despojo de Tierras y Territorios, aproximación conceptual. Línea de investigación Tierra y Conflicto, Área de Memoria Histórica. COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN. Bogotá, septiembre de 2009. Pág. 24.

Por su parte, el despojo

(...) es la acción por medio de la cual a una persona se le priva arbitrariamente de su propiedad, posesión, ocupación, tenencia o cualquier otro derecho que ejerza sobre un predio; ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, actuación administrativa, actuación judicial o por medio de algunas acciones tipificadas en el ordenamiento penal y aprovechándose del contexto del conflicto armado. El despojo puede ir acompañado o no del abandono, pero a diferencia de este último, en el despojo hay una intención expresa de apropiarse del predio¹⁵

En este orden de ideas, mientras el abandono implica la suspensión del uso, disfrute, acceso o posesión de cosas o incluso de derechos, por un periodo determinado debido a causas voluntarias o involuntarias, que implican el desplazamiento del titular del lugar y del territorio en el que se encuentra su bien, en el despojo existe la intención manifiesta de retirar del dominio, de expropiar, de privar, o enajenar del titular de un bien o de un derecho, que incluso puede sobrepasar la simple privación de un bien económico y asociarse con dimensiones sociales y simbólicas, afectando de esa manera no sólo a individuos sino a comunidades enteras. En otras palabras, el abandono consiste en dejar atrás un bien voluntaria o involuntariamente, mientras que en el despojo existe un acto ejercido por un tercero con la finalidad de sacar de la esfera de dominio o eliminar una expectativa de derecho.

Estos dos conceptos se encuentran relacionados no sólo porque se presentan paralelamente en el contexto colombiano, de manera que es difícil determinar a primera vista, que casos corresponden al abandono y cuales son directamente consecuencia del despojo, sino también porque el abandono puede conllevar al despojo, toda vez que cultiva un escenario propicio para que éste se produzca.

¹⁵ Conceptos relacionados con la ruta de protección Étnica. Documento del Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Acción Social – Presidencia de la República. Consultado en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=3341&pagID=6219>. Febrero de 2009.

Así, depende de cuán largo sea el tiempo del abandono, el individuo o comunidad que lo abandonó, corre el riesgo de perder la propiedad definitivamente, como puede ocurrir en el escenario en donde quien abandonó, se establezca en otro lugar y no desee retornar porque aún persisten las condiciones que lo obligaron a dejar atrás sus pertenencias y derechos, situación que puede dar lugar a que terceros no autorizados ocupen el predio materialmente y eventualmente mediante varias vías soliciten el dominio pleno sobre éste. En situaciones como ésta encuentra su razón de ser las rutas de protección de predios y figuras jurídicas establecidas en la Ley 387 de 1997 como la no interrupción de la prescripción adquisitiva de dominio, que para la época ya se habían visibilizado.¹⁶

1.1.2 Breve mirada histórica

Históricamente, Colombia ha padecido conflictos por la ocupación del territorio, que surgen desde la Conquista Española, continúan con la expansión de las haciendas ganaderas de la Costa Atlántica y de los Valles Interandinos del Magdalena y el Cauca; posteriormente a fines del siglo XIX y comenzando el siglo XX, tienen continuidad con la colonización de las tierras templadas de las tres cordilleras y finaliza con la colonización contemporánea del pie de monte de éstas. Todos estos procesos de ocupación del territorio, han estado acompañados de luchas armadas. Frente a ello, Alejandro Reyes Posada señala

La ocupación española causó una catástrofe demográfica y la población recuperó su tamaño anterior al descubrimiento solo después de dos siglos de vida colonial. Las guerras de independencia desplazaron grupos humanos y destruyeron la

¹⁶ El artículo 27 de la Ley 387 de 2007 señala “La perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor (...)”. Lo anterior significa que la víctima de desplazamiento con la calidad de poseedor, no perderá el tiempo de permanencia en un predio, como requisito para adelantar un procedimiento civil que busque la adquisición de su dominio.

propiedad hacendaria de los españoles, pero lo sustancial del sistema de haciendas en manos de los caudillos que lideraron la guerra fue conservado por el nuevo régimen republicano. La esclavitud y las leyes de propiedad pasaron desde la colonia hasta mediados del siglo XIX sin cambio alguno. La gran hacienda fue el corazón de la organización económica, social y política del país durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. La colonización cafetera del noroccidente fue un conflicto permanente entre empresarios y campesinos por la apropiación de la tierra, con altos niveles de violencia de parte y parte. La gran crisis política de mediados del siglo XX escondió numerosos conflictos locales por la propiedad territorial en áreas cafeteras de la región antioqueña. La Violencia entre 1946 y 1964 removió toda la estructura de tenencia de la tierra de muchas regiones andinas y originó una nueva corriente migratoria hacia las zonas actuales de colonización. Una buena parte de las luchas guerrilleras ha ocurrido en estas regiones, donde no se ha estabilizado la propiedad territorial ni se ha consolidado la estructura social.¹⁷

Observando los procesos históricos de ocupación de la tierra en Colombia, se advierte que “el control de la tierra ha sido la fuente de acumulación de riqueza y poder de más larga duración en la historia colombiana”¹⁸. Las élites colombianas se fueron constituyendo por quienes tenían el dominio sobre grandes porciones territoriales, y fueron estos los que lideraron las guerras de independencia y las posteriores guerras civiles que se presentaron durante el siglo XIX. “Era un régimen patrimonialista cuyo secreto consistía en monopolizar la titularidad formal de las tierras accesibles, concedida por el Estado, para poder subordinar al campesinado como mano de obra en las haciendas”¹⁹.

Posteriormente, se implementaron políticas estatales que tuvieron una incidencia directa en la materialización de la violencia agraria. En primer lugar, el fracaso de los intentos de reforma agraria, trajo consigo la consolidación de guerrillas, y la vulneración de Derechos Humanos por parte del Estado contra movimientos

¹⁷ Reyes Posada, Alejandro. Guerreros y campesinos, el despojo de la tierra en Colombia, Bogotá, 2009. Pág. 24.

¹⁸ *Ibíd.* Pág. 25

¹⁹ *Ibíd.*

sociales campesinos, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por los diversos actores en confrontación.

Aunado a lo anterior, la ausencia militar, política y administrativa del Estado en grandes porciones del territorio colombiano y su correlativa colonización por parte de actores irregulares, fue una causa fundamental en el problema agrario. Se crearon y extendieron focos guerrilleros, que desarrollaron relaciones de colaboración con los pobladores e intervinieron en los conflictos cotidianos que se presentaban en el territorio. Ello implicaba la utilización de un sistema de justicia eficaz que establecía un control social que incluía la pena de muerte para aquellos que eran sospechosos de ser informantes de la fuerza pública o los grupos paramilitares. Para la consecución de recursos exigían contribuciones económicas denominadas “vacunas” a los terratenientes e implementaron prácticas como el secuestro y la extorsión a las compañías contratistas. Adicionalmente, incursionaron en la economía ilegal de los cultivos ilícitos y en otro tipo de economías como las relacionadas con la extracción del oro²⁰.

Su discurso revolucionario estaba en consonancia con los intereses campesinos, sin embargo en la práctica primaba su interés económico sobre el fortalecimiento de las relaciones sociales que beneficiaran a la mayoría. Adicionalmente, la instauración de un orden alterno con la imposición de un sistema tributario y de justicia generó la huida de grandes propietarios y empresarios que conllevó a su vez un empobrecimiento de los territorios.

La violencia contemporánea en Colombia puede entenderse en buena medida como la dinámica territorial de creación, desplazamiento y sustitución de dominios armados sobre la población. Los fines para los cuales la lucha guerrillera se proclama como medio no se realizan en los dominios de las organizaciones armadas. Allí no han cambiado las relaciones de

²⁰ *Ibíd.*

explotación fundamentales. La guerrilla antepone su propia preservación y el mantenimiento del orden a la conducción de cambios radicales en las relaciones entre grupos humanos. En muchas áreas de las FARC, la financiación recibida mediante extorsión de los ganaderos, comerciantes, cultivadores de coca o empresas mineras convierte a la guerrilla en el cuerpo de seguridad de los intereses de esos grupos. No puede sorprender que la población campesina abandone las lealtades a la guerrilla cuando surgen en su región fuerzas paramilitares que imponen su propio orden²¹.

Paralelamente a estas dinámicas impuestas por la guerrilla en algunos territorios del país, los narcotraficantes eran otro actor que tenían incidencia directa sobre la preocupante cuestión agraria, dado que iniciaron una compra masiva de predios rurales que les permitía hacer lavado de activos mediante la inversión en un sector sólido de la economía y que históricamente se encontraba intrínsecamente relacionado con el poder. Estos jefes del negocio de la droga financiaron y colaboraron en parte la creación de ejércitos privados anti guerrilla que en algunas regiones del país lograron expulsar por completo a los grupos insurgentes y en otras disputar abiertamente el control por el territorio. Adicionalmente, la compra de tierras por parte de narcotraficantes generó dos consecuencias graves, en primer lugar elevó los niveles de concentración de la propiedad en pocas manos, situación que incidió en el desplazamiento forzado de campesinos y en la subutilización de la tierra, toda vez que se destinó en gran proporción a la ganadería extensiva. En segundo lugar, sobre elevó los precios de la tierra, desestimulando la incursión agrícola y empresarial en algunos sectores del país.

El corazón de la violencia colombiana es la lucha por despojar a los campesinos la tierra y los recursos en favor de una casta de grandes propietarios rentistas, que a la vez, controlan la máquina de de compraventa electoral y las burocracias regionales, que devoran el dinero de la comunidad y la mantienen en el atraso.²²

²¹ *Ibíd.* Pág. 31.

²² *Ibíd.* Pág. 25

La extensión de las guerrillas y la compra de grandes territorios por parte de narcotraficantes provocó el surgimiento de iniciativas de fuerzas privadas de los grandes y medianos propietarios, quienes estuvieron apoyados por la Fuerza Pública, e incluso respaldados con normatividad al respecto que data desde 1965 cuando el Gobierno Nacional promulgó de forma transitoria bajo el estado de excepción el Decreto 3398, que señalaba en su artículo 25 que “todos los colombianos, hombres y mujeres, no comprendidos en el llamamiento al servicio obligatorio, podrán ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad” En este mismo sentido, estipulaba en su artículo 33, parágrafo 3 “el Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de los comandos autorizados, podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las fuerzas armadas”²³.

Dicho decreto fue convertido en legislación permanente en 1968. En este orden de ideas, surgen los grupos para – estatales con objetivos que iban desde la defensa de su territorio frente acciones guerrilleras, hasta la realización de masacres de campesinos²⁴, éstos se encontraban financiados y dirigidos por propietarios locales, en alianza con narcotraficantes que requerían control sobre el territorio para consolidar sus rentas criminales. En la década de los 90, grupos como las ACCU (Autodefensas campesinas de Córdoba y Urabá) y posteriormente las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) fundamentaban su accionar en ideas antisubversivas, contraguerrilleras y plenamente legitimadas por la precariedad

²³ Organización de Estados Americanos. Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. OEA/Ser .L/V/II.120. Doc. 60. 13 de diciembre de 2004. En: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm>

²⁴ El Estado Colombiano fue encontrado responsable por la masacre de 19 comerciantes que se trasladaban desde Cúcuta a Medellín en el año 1987 a manos un grupo paramilitar que actuaba con el patrocinio y colaboración de la fuerza pública. La Corte Interamericana de Derechos Humanos fundamentó su fallo contra el Estado por el papel determinante que jugó en la conformación de estos grupos por medio de la legislación vigente y por la participación de miembros del Ejército Nacional en la comisión de actos violatorios a las Convenciones internacionales.

estatal en muchos territorios colombianos y por el apoyo y colaboración de las fuerzas públicas militares.

La presencia de los paramilitares en el contexto nacional, tuvo un gran impacto en la población rural y determinó la situación agraria en el país. Sus prácticas y modos operandi provocaron un temor generalizado en muchas comunidades, que vieron en el desplazamiento forzado una estrategia de sobrevivencia, aunque ello significase el abandono definitivo de sus pertenencias, entre ellas la tierra. Los procesos de expulsión de población, adelantados por este actor, no fueron homogéneos en el país, por el contrario en los escenarios locales y regionales incidieron diferentes factores como “la composición y conducta de los grupos dirigentes anteriores, el ascenso de narcotraficantes a las capas dirigentes, la captura de los estados regionales por los señores de la guerra, la influencia de las guerrillas en la población rural, la complicidad o tolerancia de las fuerzas armadas y del Gobierno en la consolidación y posterior desmonte de los grupos paramilitares, y las reacciones de la justicia, que condujeron a resultados diferentes entre una región y otra.”²⁵

Particularmente, el dominio territorial que habían forjado los paramilitares en muchas regiones, generó un ambiente propicio para la subordinación de instituciones estatales a su servicio, incluso ejercieron incidencia en la elección de candidatos que iban desde el Congreso de la República, hasta los Concejos Municipales. Esto tuvo una clara repercusión en el despojo masivo y sistemático de tierras, que no siempre era posible hacer de facto pues requerían de procesos de tipo administrativo y judicial para su perfeccionamiento. En este sentido, la precariedad de los derechos sobre la tierra que tenían los campesinos, aunada a la cooptación y coacción sobre autoridades administrativas y judiciales locales

²⁵ Ob. cit. Reyes Posada, Alejandro. Guerreros y campesinos... Pág. 111

bajo su servicio, permitió constituir un monopolio de las mejores tierras a manos de unos pocos, principalmente para la explotación ganadera.

En este panorama se puede observar que la presencia paramilitar en zonas estratégicas del país, forzó tanto el abandono de tierras por parte de campesinos como el despojo de las mismas mediante la implementación de las figuras jurídicas y administrativas a su favor. Como su interés era la consolidación de un control territorial, que incluía la dominación económica y política, la incidencia de este actor en el despojo y el abandono de tierras era mucho mayor, comparado con la guerrilla que aunque también actuaron en este sentido, tenían un interés en el control poblacional.

Las guerrillas privilegiaron el control de la población rural para crear corredores de movilidad territorial, y estuvieron más dispuestas a abandonar territorios por razones de táctica militar. Tendieron a acumular capital de manera más líquida y más vinculada con la actividad militar, como ganado, medios de transporte y negocios de abastecimiento logístico, aunque también se apropiaron predios con violencia. Por eso ha sido mayor la apropiación de tierras por paramilitares, que han articulado el uso de la fuerza a un proyecto de dominación económica y política territorial, mientras las guerrillas han acumulado más su capital en el aparato militar.²⁶

No obstante, el despojo y el abandono propiciado por los grupos paramilitares, permitió un proceso de despoblamiento y repoblamiento iniciado por sus integrantes, con el fin de contar con una base social que simpatice con su causa y legitimen a sus protectores, estrategia que les permitió crear extensas zonas seguras para adelantar sus actividades ilegales.

Esta práctica no era exclusiva de los paramilitares, la guerrilla también la utilizó e incluso no se restringió al ámbito rural, ciudades como Medellín no estuvieron ajenas al contexto nacional. Así las cosas, en este municipio las FARC y el ELN

²⁶ *Ibíd.* Pág. 139.

auspiciaron la construcción improvisada de casas de madera en las laderas de la periferia de la ciudad, con fines de control social y territorial que les posibilitara la entrada y salida a municipios claves, utilizándola como una estrategia sociopolítica para la guerra urbana.²⁷ Posteriormente, los grupos paramilitares también utilizaron estrategias en esta misma línea para consolidar el control social y territorial sobre las zonas.

1.1.3 Elementos que caracterizan el despojo y abandono de tierras en Colombia

El ICTJ (Centro Internacional sobre Justicia Transicional) identificó 6 elementos que caracterizan el despojo y el abandono de tierras en Colombia: “la magnitud, sistematicidad, y permanencia de los fenómenos de despojo y abandono forzado; la informalidad en las relaciones con la tierra; la continuidad de las violencias en las zonas rurales; la concentración de la tierra y el fracaso de las políticas de redistribución de los predios rurales; la especial situación de territorios ancestrales de pueblos indígenas y afrodescendientes; y la cuestión del modelo utilizado en el país.”²⁸

Magnitud, sistematicidad y permanencia del abandono y despojo.

Existe información²⁹ sobre un número estimativo de hectáreas despojadas y abandonadas forzosamente que da cuenta de la magnitud, sistematicidad y permanencia de estos fenómenos, pero aún no existe mucha certidumbre sobre el

²⁷ Ver: “**Los señores de las tierras**” Revista Semana, edición número 1152, 31 de mayo al 07 de junio de 2004, pág. 224; “**Invasiones, negocios de “vivos”**”. En: El Colombiano, Medellín (9 de junio de 2003); Pág. 3A.

²⁸ CENTRO INTERNACIONAL PARA LA JUSTICIA TRANSICIONAL. ICTJ. Tareas pendientes: Propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. Bogotá, 2010. Pág. 195.

²⁹ Aunque se cuenta con una información que presenta la problemática, no existe una cifra exacta sobre el número de hectáreas abandonadas y/o despojadas, pero se toma en cuenta la información presentada por la Comisión de Seguimiento en el décimo primer informe a la Corte Constitucional, según el cual se trata de 5.5 millones Has, equivalentes al 10.8% de la superficie agropecuaria del país.

momento histórico en donde el fenómeno comenzó a producirse. Se han establecido por algunos autores cuatro periodos del desplazamiento, del abandono y del despojo. El primero de ellos se ubica entre los años 1946 y 1966, conocido como *La Violencia* en donde se considera que hubo un éxodo de dos millones de personas. Durante ésta época:

Las regiones cafeteras y las vertientes andinas fueron azotadas por pandillas de bandoleros que despoblaron estas regiones y ejercieron dominios locales fundados en el terror. Este despojo, sin embargo, hace parte de una tendencia más antigua y generalizada a partir de la cual las mejores tierras son colonizadas por los campesinos para luego ser apropiadas por grandes hacendados. Bajo este patrón, las zonas de reserva campesina han sido relegadas a las áreas de la periferia de la colonización donde existen pocas opciones productivas, de mercados y de prestación de servicios del Estado, y además alentó una voraz competencia entre colonos y empresarios por la captura de predios baldíos. Con ello los campesinos fueron obligados a trabajar como jornaleros en las haciendas o a desplazarse a las selvas. Este proceso de despojo sistemático se acrecentó en las épocas más recientes (a partir de los años ochenta del siglo pasado) debido a la inserción de la economía del narcotráfico y el escalonamiento del conflicto armado³⁰

Un segundo momento se observa entre 1984 y 1995, con 600.000 víctimas reconocidas. La tercera etapa sucede en la mitad de los años noventa, donde se agrava el conflicto armado y se intensifica el desplazamiento forzado y finalmente un periodo que comprende entre el año 2000 y el 2009, caracterizado por un número significativo de desplazamiento.

El expolio se ha producido de diversas formas y procesos que agrupan actividades legales e ilegales. Muchas instituciones de carácter gubernamental y no gubernamental han hecho un esfuerzo en identificar las tipologías del despojo, y

³⁰ Ob. cit. CENTRO INTERNACIONAL PARA LA JUSTICIA TRANSICIONAL. Pág. 198

su relación con el abandono, pero ello será una temática que se abordará más adelante.

La informalidad en relación con la tierra y la costumbre agraria

Los predios rurales en Colombia se caracterizan por los derechos precarios que sus titulares ostentan sobre ellos, la mayoría no cuentan con una escritura pública debidamente registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) respectiva, que soporte el acto jurídico mediante el cual adquirieron el dominio de la propiedad. Esto se debe a que existe una lejanía entre la realidad comercial y la cultural, toda vez que los campesinos aún realizan transacciones consuetudinarias de bienes inmuebles y ello tiene varias causas. La Comisión de Seguimiento de la Política Pública de Desplazamiento Forzado, en su sexto informe de seguimiento estableció como algunas de las razones de la no inscripción del acto jurídico en el Folio de Matrícula Inmobiliaria de la ORIP, el desconocimiento de esta exigencia, las prácticas consuetudinarias asociadas a las relaciones con la tierra, los costos que implican la inscripción y el registro, aunadas con los costos que implica transportarse hasta el lugar de ubicación de la ORIP respectiva, y la limitada existencia de las oficinas de catastro, notariado y registro.

Otra de las razones esgrimidas, es la ausencia o precariedad estatal en algunas zonas en funciones como las referidas a la justicia y al registro de predios, que posibilitó que surgieran sistemas paralelos de justicia establecidos por los grupos armados, que incluso dirimieron conflictos relacionados con la propiedad y los contratos. Autores como Gustavo Duncan³¹ y Mauricio García Villegas³² han

³¹ DUNCAN, Gustavo. Los señores de la Guerra. Bogotá, Editorial Planeta, 2006. p. 36. Citado por: CENTRO INTERNACIONAL PARA LA JUSTICIA TRANSICIONAL. ICTJ. Tareas pendientes: Propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. Bogotá, 2010. Pág.201

³² GARCIA, Villegas Mauricio (dir). Jueces sin Estado. Bogotá, DeJusticia, siglo del Hombre Editores, 2009. Citado por: CENTRO INTERNACIONAL PARA LA JUSTICIA TRANSICIONAL. ICTJ. Tareas pendientes: Propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. Bogotá, 2010. Pág.

demostrado que los grupos armados cumplieron labores propias del Estado en su área de influencia.

La continuidad de las violencias

El estudio realizado por el ICTJ indica que la continuidad de diferentes tipos de violencia en Colombia es un factor que caracteriza el abandono y/o despojo de la tierra, dado que pese a los procesos de desmovilización impulsados por el Gobierno y las operaciones militares que han logrado disminuir el poder de acción de las Guerrillas, organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha logrado demostrar el reagrupamiento de paramilitares desmovilizados en grupos delincuenciales, la permanencia de reductos no desmovilizados y el surgimiento de nuevos actores armados, sin mencionar el número significativo de miembros que aún poseen las guerrillas.³³

Esta continuidad del conflicto implica tres retos para implementar un proceso de restitución. En primer lugar, aquél referido a la seguridad, indispensable para garantizar la no repetición de hechos victimizantes. No existen averiguaciones previas a procesos de restitución y reubicación de víctimas que garanticen la permanencia de la población en los predios adjudicados. Adicionalmente, hasta antes de la Ley 1448 de 2011, los protocolos administrativos y judiciales establecidos para la restitución o adjudicación de inmuebles, no eran los adecuados al no considerar las particularidades del contexto y las condiciones de las personas a las que se les iba a restituir. Igualmente, la persistencia del conflicto genera que muchas de las autoridades competentes, encargadas del trámite, estén cooptadas por grupos armados.

³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), informe anual 2008. Citado en: Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. ICTJ, Bogotá, 2010. Pág. 203.

En segundo lugar, la permanencia de una economía del narcotráfico implica la utilización ilegal de las tierras, para “los cultivos de uso ilícito, la creación de laboratorios, la utilización de rutas de entrada de insumos y de salida de la droga a través de pistas aéreas.”³⁴ Igualmente, las tierras son un factor de poder y control territorial al uso del narcotráfico “en los que se incluyen los corredores estratégicos para el paso y destacamento de actores armados, la disposición de áreas de seguridad y refugio, así como para el control social y territorial de los barones de la droga”³⁵

En tercer lugar, la distorsión del mercado de tierras impulsada por la violencia armada y economía ilícita del narcotráfico ha generado un proceso de especulación que incluso ha imposibilitado la adquisición de predios por parte del Estado para su posterior adjudicación, asimismo, sitúa en desventaja, al momento de negociar, a los campesinos frente a los terratenientes.

El histórico índice de alta concentración de la tierra y los fallidos intentos de reforma agraria

Un proceso de restitución de predios en esta época debe contemplar la alta concentración de tierras que por un lado tiene sus orígenes en el siglo XIX, cuando el Estado adjudicó largas extensiones de baldíos a particulares, pero por otro lado, los procesos de despojo y abandono sistemáticos más recientes. En consecuencia, una iniciativa como ésta debe concentrarse en la problemática de la propiedad rural, dado que como señala Carlos Salgado, “Colombia tiene el índice de Gini de concentración de la tierra más desigual de América Latina. Según datos de Salcedo – citados por la Comisión de Seguimiento –, para el 2003, el 86,3% de los propietarios poseían apenas el 62.6% de la última”³⁶

³⁴ Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. ICTJ, Bogotá, 2010. Pág. 204.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Salgado, Carlos. Propuestas frente a las restricciones estructurales y políticas para la reparación efectiva de las tierras perdidas por la población desplazada. Bogotá, Consultoría para los Derechos Humanos y el

Lo anterior, aunado a los diversos procesos fallidos de reforma agraria, que a su vez tuvieron una incidencia directa en el conflicto armado. Durante el siglo XX se realizaron dos reformas agrarias, la primera se consolidó con la expedición de la Ley 200 de 1936 “Ley de Tierras” propuesta por Alfonso López Pumarejo y la segunda impulsada por Carlos Lleras Restrepo en el período presidencial 1966 – 1970. La primera Reforma Agraria, entendía este proceso en su acepción más clásica o tradicional, buscando la redistribución de la tierra con fines de explotación económica.³⁷

El segundo intento se inició con la Ley 1ra de 1968 “como intento del Estado de intensificar los procedimientos para afectar la tenencia de la tierra. Se abre paso a la extinción de dominio por vía administrativa de las tierras inadecuadamente explotadas, a la entrega de la tierra a los aparceros que la estuviesen trabajando, así como a la institucionalización de la interlocución campesina con el Estado, a través de la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)”³⁸

Ninguna de las Reformas Agrarias cumplió su cometido, incluso las consecuencias directas de su inaplicación fueron adversas, observándose un despojo masivo por parte de los propietarios a los poseedores solicitantes de la adjudicación de los predios. Este escenario de campesinos sin tierras, aunado con las corrientes ideológicas de izquierda dio origen a movimientos armados. “Este Fracaso generó una serie de factores que serían cruciales para la emergencia del conflicto

Desplazamiento Forzado (CODHES), 2008, pág. 5. Citado en: Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. ICTJ, Bogotá, 2010. Pág. 204.

³⁷ De los Ríos, Franco A. Reforma Agraria en Colombia: Evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. En: Cuaderno Desarrollo Rural 8 (67): 93 – 119. p. 102.

³⁸ *Ibíd.* p. 104.

armado, tales como el descontento y la radicalización del sector campesino, y el desencantamiento de reacciones represivas por parte de la élite gobernante”³⁹

El modelo de desarrollo rural

Un proceso de restitución de tierras puede ser exitoso si es compatible con los modelos generales de desarrollo rural y con la política agraria impulsada en el país en el momento específico, permitiendo a la población beneficiaria introducirse nuevamente en un plano económico que garantice su vida de una manera digna. Ello parece ser bastante complicado, si se toma en consideración las políticas implementadas en los últimos años, basadas en el apoyo a los empresarios y el impulso a los megaproyectos con producción a gran escala, generalmente relacionados con la ganadería extensiva, dejando al margen a los pequeños y medianos agricultores. Lo anterior tiene íntima relación con los usos que se les da a la tierra en Colombia, que se encuentra actualmente subutilizada toda vez que se han reducido las áreas dedicadas a la agricultura, y la profundización de la concentración de la propiedad rural.

Varios han sido los estudios adelantados en los últimos años que permiten llegar a esta conclusión. En primer lugar El Plan Nacional de Desarrollo de 2002 impulsado por el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez privilegió “una línea política centrada en la búsqueda de la competitividad animada, el desarrollo empresarial, las cadenas productivas, los *clusters* y complejos agroindustriales”⁴⁰, lo cual supuso un acceso a los subsidios otorgados por el Estado bajo criterios de costo/eficiencia de los proyectos presentados, situación que dejó por fuera a gran parte de la población campesina. En segundo término, investigaciones como la de Carlos Fernando Jaramillo, señalan que “entre 1990 y 1997 la superficie sembrada disminuyó en cerca de 700.000 hectáreas, al pasar de 3.7 millones en 1990 a sólo

³⁹ Ob. Cit. Tareas pendientes... p. 205

⁴⁰ *Ibíd.* p. 206

3.0 millones en 1997. Igualmente el área sembrada en cultivos transitorios disminuyó en 900.000 hectáreas y aquella destinada a los cultivos semipermanentes y permanentes (especialmente frutas, palma africana, caña de azúcar y banano) aumentó en 200.000 hectáreas, al incrementarse de 1.2 millones a 1.4 millones de hectáreas”⁴¹.

En este mismo sentido, los hallazgos de un estudio realizado por IGAC-Corpoica en 2001 evidenciaron “cómo de 14 millones de hectáreas aptas para la agricultura, escasamente se estaban utilizando poco más de 4 millones, pero frente a los 19 millones aptas para ganadería se habrían dedicado 39 millones a pastos, con un hato de no más de 24 millones de cabezas de ganado.”⁴²

La existencia de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes

La presencia de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia, impone la obligación a las autoridades de considerar en un proceso de restitución de tierras, la relación especial que tienen estos pueblos con el territorio y el efecto desproporcionado que han sufrido en el marco del conflicto armado. Así las cosas, acorde a la Constitución de 1991 y su perspectiva multicultural, debe garantizar el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), garantizando su posesión, salvaguardando las titulaciones de territorios colectivos o adelantando aquellas que están en trámite y cumplen los requisitos por ser un territorio ancestral y desarrollando todas las acciones dirigidas a impedir que terceros se apropien de estas. Adicionalmente, como se trata de una población eminentemente rural, cualquier legislación sobre tierras que

⁴¹ JARAMILLO, Carlos Fernando. Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990 – 2000. Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2002. Citado en: Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. ICTJ, Bogotá, 2010. Pág. 206.

⁴² IGAC-Corpoica. Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia. Bogotá, 2001. Citado en: Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. ICTJ, Bogotá, 2010. Pág. 206.

se expida tendrá un impacto sobre estas comunidades, por tanto debe ser en virtud de la Constitución de 1991 sometida a consulta previa.

La Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”, establece un Capítulo sobre restitución de tierras enmarcado en la justicia transicional que busca, mediante un proceso especial y expedito, la devolución de propiedades a personas y familias que fueron despojadas de ellas en el marco del conflicto armado interno en Colombia. Esta legislación no incluye la situación especial de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, en consecuencia éstos no pueden tramitar por esta vía, la restitución de los territorios ancestrales despojados.

1.2 Problemática de despojo y abandono

1.2.1 Contexto de despojo y abandono en Medellín

El desplazamiento forzado fue abordado inicialmente como una problemática de origen exclusivamente rural, las grandes ciudades y los cascos urbanos de los municipios, sólo eran parte del problema en la medida en que eran quienes recibían a las familias desplazadas, y por ende los llamados a encontrar soluciones para la atención inmediata y el restablecimiento de algunos derechos como la salud y la educación. Es decir, los éxodos provenían del campo y eran atendidos en las ciudades. Ello parecía coherente con la dinámica, por cuanto las confrontaciones entre los actores armados ocurrían en su mayoría en la ruralidad, razón por la cual, los campesinos eran los más afectados. Bajo este entendido, los bienes inmuebles abandonados eran rurales, comprendidos en su mayoría como tierras abandonadas y/o despojadas y en consecuencia medidas por hectáreas.

Sin embargo, finalizando el decenio de los noventa y comenzando el siglo XXI, comenzó a observarse una nueva situación que sugirió que la dinámica del conflicto se había modificado o mejor, extendido, para hacer presencia en capitales como Medellín. La presencia por un lado de los CAP (Comandos Armados Populares), las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas) y del ELN (Ejército de Liberación Nacional), y por otro lado de Paramilitares y Autodefensas, sumado a los grupos delincuenciales de la ciudad, generaron que el fenómeno del desplazamiento surgiera y se incrementara en esta ciudad.

Los grupos armados ilegales se posicionan en las ciudades mediante el traslado de sus comandos rurales, es decir, a través de las mismas estructuras del conflicto armado nacional; pero, a la vez, por medio de la incorporación de organizaciones delincuenciales urbanas, con un acumulado de hechos de violencia de años anteriores.⁴³

Así las cosas, estas expresiones del conflicto armado comenzaron a incorporarse en las lógicas barriales, legitimando su comportamiento e imponiendo nuevos patrones de conducta y constituyéndose como un poder alterno a los gobiernos locales.

(...) la urbanización del conflicto político armado no significa solamente la escenificación de la guerra o su expansión al escenario de la ciudad, como si se tratara de un agregado de procedencia externa que se instala en su propia dinámica interna. Significa, en términos de ciudad y de ciudadanía para el caso concreto de Medellín, la progresiva centralidad ganada por el conflicto político armado de alcance nacional en relación con y a expensas del espectro de conflictividades propiamente urbanas⁴⁴.

⁴³ Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades. Defensoría del Pueblo. ACNUR. Bogotá. 2004. Pág. 39

⁴⁴ NIETO LOPEZ et al. Conflicto Violencia y actores sociales en Medellín. Universidad Autónoma Latinoamericana. Medellín. 2006. Pág. 60

Adicionalmente, el flagelo del desplazamiento en este escenario se ve acompañado de una característica muy particular: las personas obligadas a trasladarse, no abandonaban el municipio, cambiaban de barrio o de comuna, pero permanecían dentro de la jurisdicción municipal. Ello implicaba que el fenómeno no fuera denominado como desplazamiento, y que por consiguiente, ni el gobierno local, ni las instituciones nacionales como la Red de Solidaridad Social lo atendieran. Además, la situación de las personas desplazadas que arribaban a la ciudad, proveniente de otras regiones, desbordaba la capacidad institucional instaurada para la época⁴⁵, lo que se convertía en otro motivo para darle espera al fenómeno de desplazamiento forzado que se estaba presentando.

Este flagelo ocurría en diferentes ciudades, y especialmente en Medellín ya se comenzaba a visibilizar por parte de distintas instituciones y organizaciones. Es así como un informe presentado por la Personería de Medellín al Concejo Municipal en Junio de 2000, indica que el Observatorio de Desplazados de esta institución había detectado desplazamientos en el Valle de Aburrá, de los cuales 82 se presentaron en el Municipio de Medellín⁴⁶.

Uno de los primeros desplazamiento forzados intraurbanos masivos que ocurrió en Medellín, tuvo lugar el 1 de mayo de 2001, cuando el grupo delincuencial de alias “Frank” incendió el asentamiento El Esfuerzo ubicado entre los barrios París del Municipio de Bello y Picacho del Municipio de Medellín, como retaliación a las acciones del Bloque Cacique Nutibara de las autodefensas, quienes incursionaron por esta zona y causaron la muerte a 5 hombres, 3 de los cuales integraban su

⁴⁵ Ver, entre otras noticias, **“Desplazados encontraron una defensa contra el desalojo”**. En: El Colombiano, Medellín (2, enero, 2002); Pág. 3A; **“Cuando la basura es una solución”**. Por Yarce Elizabeth. En: El Colombiano, Medellín. (29 de enero de 2002); P 8A; **“Atender a los desplazados es toda una “empresa”**”. Por: Elizabeth Yarce Ospina. En: El Colombiano, Medellín, (3 de febrero de 2002); P 3 a. **“Política de atención a desplazados, ¿por fin? Al día llegan 49.8 personas. Y un pueblo pequeño se asienta en la ciudad”**. En: El Colombiano, Medellín. (18 de marzo de 2002); Pág. 1D

⁴⁶ Alberto Morales. Personería de Medellín. Informe sobre el desplazamiento forzado hacia Medellín. Informe al Concejo Municipal. Medellín, junio de 2000. Pág. 20

estructura. Este hecho dejó como resultado aproximadamente 200 personas afectadas por el incendio de 40 ranchos y la pérdida de sus enseres. Sin embargo, se calcula que 54 familias adicionales decidieron abandonar el lugar por temor a quedar en el medio de las confrontaciones armadas entre estos dos grupos⁴⁷.

El 50% de las personas que habitaban este asentamiento se encontraban en situación de desplazamiento, huyendo especialmente de otros lugares de Antioquia y el Chocó, y pese a la revictimización sufrida, sólo unas 20 familias quedaron incluidas como población desplazada en la Red de Solidaridad Social, y la atención brindada por esta institución y los gobiernos locales de Bello y Medellín se concentró en alojamiento temporal y alimentación, dejando a un lado, soluciones de larga duración.

Para la fecha, organizaciones de derechos humanos comenzaban a mencionar la problemática del desplazamiento forzado intraurbano como un fenómeno que se estaba presentando en algunas ciudades del país. En este sentido, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) al analizar las tendencias del desplazamiento, señaló:

Si bien es cierto que el desplazamiento sigue siendo rural – urbano, la tendencia al desplazamiento de pobladores urbanos se hizo mucho más evidente. Algunas ciudades capitales o centros urbanos regionales de importancia, antes consideradas fundamentalmente receptoras, hoy grandes expulsoras de población, esto obedece, entre otras cosas, a la fuerte presencia y copamiento de los grupos paramilitares de las áreas urbanas y de la confrontación entre milicias pertenecientes a grupos insurgentes y paramilitares de las áreas urbanas, un ejemplo de esto es la ciudad de Barrancabermeja que a lo largo del año a (SIC) expulsado más de 180 familias hacia otros lugares del país. Sin embargo, estos desplazamientos no siempre ocurren hacia otras ciudades; se ha evidenciado una

⁴⁷ Ver, **“El pobre siempre paga”** En: Revista Semana (12, junio, 2010); **“Tierra arrasada, drama que persigue a los desplazados”**. En: El Colombiano, Medellín (2, mayo, 2001); Pág. 1 D; **“Otro esfuerzo que arrasó la violencia urbana”**. En: El Colombiano, Medellín (4, mayo, 2001); Pág. 1 D.

tendencia en materia de movilidad humana dentro de los perímetros urbanos (desplazamientos intraurbanos) incluida la ciudad de Barrancabermeja, además en Bogotá, Barranquilla, Medellín y Santa Marta, entre otros.⁴⁸

El año 2001 fue hasta ese entonces, el año más crítico en materia de desplazamiento forzado. Entre enero y septiembre se tenían 277. 927 personas expulsadas de su residencia, que correspondían a 55.585 núcleos familiares. En estas cifras no sólo se percibió la existencia de éxodos forzados urbano – urbano, sino que también se comenzó a advertir su crecimiento.⁴⁹

Los medios de comunicación comenzaron a señalar los barrios del Municipio de Medellín con presencia de grupos armados al margen de la ley, quienes tenían una relación directa con el conflicto interno nacional, y que pretendían conseguir, mantener o ampliar su control en la ciudad, utilizando el desplazamiento forzado como una estrategia que se materializaba a través de amenazas directas o muertes a no combatientes, que obligaban a las familias a abandonar su residencia por razones de seguridad. Así, el periódico El Colombiano indica “Los barrios populares 1 y 2, Santo Domingo Savio, Carambolas, Granizal, La Cruz y Bello Oriente; Caicedo La Sierra, Juan Pablo II y 8 de Marzo; Doce de Octubre, París, Picacho, Aures y El Pesebre, Blanquizal y El Corazón, son, en su orden, escenarios de choques y presencia de autodefensas y milicias de las Farc, Eln y otras independientes como los Comandos Armados del Pueblo, Cap.”⁵⁰

(...) Tanto la guerrilla como los paramilitares han ido integrando a sus estructuras las diferentes bandas de la ciudad, que, de este

⁴⁸ CODHES. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. No. 35, Bogotá, Colombia, 17 de abril de 2001. Pág. 8

⁴⁹ CODHES. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. No. 39, Bogotá, Colombia, 26 de noviembre de 2001. Pág. 2

⁵⁰ “**Aumenta urbanización del conflicto armado**”. En: El Colombiano, Medellín. (23, Septiembre, 2001). Pág. 3A.

modo habrían quedado subsumidas en el conflicto armado interno. Esta cooptación obedecería al potencial bélico de estas bandas, a su compenetración con la comunidad y a su importancia en el control del mercado de la droga en la ciudad.⁵¹

Incluso finalizando el 2001, en algunos barrios de las comunas nororientales, los habitantes realizaron manifestaciones comunitarias para denunciar las vulneraciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario realizadas por grupos armados al margen de la ley que se disputaban el territorio, especialmente en los barrios Popular y Santo Domingo Savio 1 y 2.⁵² Homicidios, torturas y desplazamiento forzado eran las conductas más practicadas.

Como consecuencia del desplazamiento forzado por los continuos enfrentamientos y el temor, muchas viviendas ubicadas en los barrios más afectados comenzaron a quedar desocupadas. Las familias debían huir de la situación de violencia, dejando atrás su propiedad y pertenencias. Así ocurrió en muchos barrios de la Comuna 13 – San Javier –, especialmente en el sector Villa Laura del barrio Las Independencias, en donde más de la mitad de las propiedades quedaron desocupadas, luego que los habitantes las abandonaran por miedo.⁵³

Según las autoridades, su caso es el de cientos de familias en diferentes zonas de Medellín en las que la guerrilla y las autodefensas luchan por el control de barrios cuya ubicación consideran estratégica, debido a los corredores que comunican sus laderas con algunos municipios del Nordeste y del Oriente cercano, precisamente en las poblaciones del departamento donde los frentes rurales reclaman abastecimiento, víveres, munición y vías de ingreso y salida al Valle de Aburrá.⁵⁴

⁵¹ Ob. cit. Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades... Pág. 39

⁵² **“Protesta en la Nororiental”**. En: El Colombiano, Medellín. (17, Noviembre, 2001). Pág. 10A.

⁵³ **“Hay desplazamiento en Villa Laura”**. Por: Velásquez Tobón Rigoberto, párroco de Santa Catalina de la Sierra. En: El Colombiano, Medellín. (27, febrero, 2002); Pág. 10A

⁵⁴ **“Casas abandonadas: drama de barrios en disputa”**. Por: José Alejandro Castaño Hoyos. En: El Colombiano, series (14 de Junio de 2003). En: http://www.elcolombiano.com.co/proyectos/serieselcolombiano/textos/conflicto_urbano/casas.htm

Para el 2002, el incremento del desplazamiento forzado intraurbano en muchos barrios de Medellín, hizo que la Secretaría de Gobierno se alertara por el asunto, y aunque no tenían una cifra de personas víctimas de éste fenómeno, habían identificado que se trataba de una situación similar a la de los desplazados del campo⁵⁵. Durante ese mismo año, la Alcaldía de Medellín, creó una Unidad de Atención a Población Desplazada encargada entre otros asuntos, de formular el Plan Integral Único para la Atención y Prevención del Desplazamiento Forzado en Medellín.

La situación de las comunas nororientales era crítica⁵⁶, los continuos enfrentamientos entre autodefensas del Bloque Metro y milicianos de las FARC y ELN por el control del sector, los avances y retrocesos de los grupos armados ilegales, los homicidios, torturas, reclutamientos forzados y otros hechos violatorios a los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, generaron durante esa época el desplazamiento forzado de familias que habitaban esta parte de la ciudad, quienes perdieron muchos de sus bienes materiales e incluso sus derechos sobre la propiedad⁵⁷. La Personería de Medellín advirtió que la situación era crítica y que el número de hogares desarraigados ascendía a miles en los barrios y sectores Santo Domingo Savio, Popular, Ocho de Marzo, Veinte de Julio, Belencito, Blanquizal, Villa Laura, Betania, Trece de Noviembre, Villa Tina, La Sierra, El Pinal, Los Mangos y Efe Gómez, en donde

⁵⁵ **“En silencio, se desangran los barrios”**. Por: Elizabeth Yarce. En: El Colombiano, Medellín, (5, marzo, 2002); Pág. 3A.

⁵⁶ **“Guerra en la ciudad”**. Por: Carlos Alberto Giraldo M. En: El Colombiano, Medellín, (28, abril, 2002); Pág. 15A.

⁵⁷ Personería de Medellín. Seguimiento y Balance sobre el Desplazamiento Forzado, la población afectada y las Políticas Públicas. Universidad de Antioquia. Instituto de Estudios Políticos. Línea de Investigación “Movilidad, migraciones y desplazamiento forzado”. Medellín, diciembre de 2007. Pág. 122

habían cuadras completamente abandonadas por las familias⁵⁸ y algunos casos de despojo de viviendas⁵⁹.

En este sentido, La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) argumentó que durante el 2001 y el 2002, se notaron cambios en la composición de la población desplazada, incluyéndose nuevos grupos sociales perjudicados, entre los cuales están aquellos que tradicionalmente se encuentran en las zonas urbanas, y que se vieron afectados por el crecimiento del desplazamiento intraurbano⁶⁰.

Aún así, la Red de Solidaridad Social argüía que de acuerdo a la Ley 387 de 1997, las personas obligadas a trasladarse de su residencia que no traspasaban la fronteras del municipio, no podían ser atendidas por esta institución, toda vez que no se encontraban en situación de desplazamiento forzado. Por ello, muchas de las familias que abandonaron su residencia en la Comuna 13, por los continuos enfrentamientos entre los actores y las operaciones⁶¹ adelantadas por la fuerza pública en el año 2002, inicialmente no recibieron ninguna ayuda por parte del Estado. Incluso aquellas 400 personas que estuvieron refugiadas en el Liceo La Independencia, provenientes del barrio El Salado de la misma Comuna, fueron

⁵⁸ “**Viviendas abandonadas: Drama de barrios en disputa**”. En: El Colombiano, Medellín. (29, abril, 2002); Pág. 11A.

⁵⁹ El artículo del Colombiano “**Viviendas abandonadas: Drama de barrios en disputa**” relata la historia de una familia que al momento de desplazarse por los señalamientos hechos al padre de familia de ser un líder cívico al servicio del ELN, fue obligada a entregar las llaves de su propiedad a los integrantes del grupo armado que forzó su traslado.

⁶⁰ CODHES. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. No. 42, Bogotá, Colombia, 9 de septiembre de 2002. Pág. 4

⁶¹ Ver Angarita Cañas, Pablo Emilio y otros. Dinámicas de guerra y construcción de paz. Estudio interdisciplinario del Conflicto Armado en la Comuna 13 de Medellín. Colombia, agosto 2008. Pág. 50 y ss. El Estudio hace referencia a las operaciones militares más destacadas y sus principales hallazgos, señalando que durante el 2002 se realizaron más de 10 operativos militares, siendo los más representativos: a) Operación *otoño* realizada el 24 de febrero de 2002. b) Operación *contrafuego* llevada a cabo el 29 de febrero de 2002. c) Operación *Mariscal* realizada el 21 de mayo. d) Operación *potestad* ejecutada el 15 de junio. e) Operación *antorcha* efectuada el 20 de agosto, y f) Operación *Orión* que inició el 16 de octubre de 2002.

catalogadas como víctimas de la violencia pero no desplazados y por tanto no les proporcionaron la ayuda humanitaria por tres meses establecida en la Ley.

Ello generó que instituciones como la Defensoría del Pueblo iniciaran acciones dirigidas a lograr que las víctimas de desplazamiento forzado fueran atendidas conforme a la Ley 387 de 1997. En este sentido, se interpuso una Acción de Tutela, en donde el Tribunal Superior de Medellín falló en favor de 66 familias en situación de desplazamiento forzado guarecidas en el Liceo Las Independencias, obligando al coordinador de la Unidad Territorial Antioquia de la Red de Solidaridad Social, inscribirlas en el Registro Único de Desplazados.⁶² Sin embargo, en segunda instancia la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, revocó la decisión mediante sentencia de 24 de septiembre de 2002, argumentando que no se remitió a la Red de Solidaridad las declaraciones de las personas en situación de desplazamiento.

Este fallo fue revisado por la Corte Constitucional y dio lugar a la Sentencia T 268 de 2003, que revoca la sentencia de la Corte Suprema de Justicia y confirma el fallo del Tribunal Superior de Medellín, reconociendo como una modalidad de desplazamiento forzado el traslado forzoso de personas y familias dentro de un mismo municipio. Para el reconocimiento del desplazamiento forzado intraurbano, este fallo de la Corte Constitucional fue vital, soporte jurídico que obligó a la Red de Solidaridad Social, incluir en el Registro Único de Desplazados y prestar una atención adecuada a las familias víctimas de éste fenómeno, cuya huida forzada se materializaba bajo estas características.

El desplazamiento masivo de las familias del barrio El Salado aunque notorio y preocupante no era un hecho aislado ni excepcional, estaba relacionado con el conflicto armado presente en la ciudad. El número significativo de familias y el

⁶² “La guerra se aloja la gente se va”. Por: Carlos Olimpo Restrepo S. En: El Colombiano, Medellín, (27, julio, 2002); Pág. 11A

hecho de que estuvieran albergados en una institución educativa, que debía entrar a desarrollar sus actividades escolares lo más pronto posible, hicieron que diferentes instituciones y los medios de comunicación centraran su atención en dicha situación. No obstante, paralelamente continuaba ocurriendo desplazamiento forzado de personas y familias en varias comunas del municipio, incluso en otros lugares de la Comuna 13 – San Javier –. Rodolfo Alberto Zapata, entonces director de la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social, afirmó que durante el año 2002, Medellín expulsó entre 400 y 500 familias a otros lugares del país, a causa del conflicto urbano.⁶³

En la Comuna 1 – Popular –, ocurrían continuamente confrontaciones entre las milicias de la guerrilla y grupos de autodefensas por el control territorial, a los que se les sumaba los grupos delincuenciales que estaban en el escenario como un actor adicional.

Además, se tiene conocimiento de la captación de hombres entre los mismos grupos armados ilegales. Para explicar este fenómeno, se ha señalado la hipótesis de que en un escenario urbano, marcado por la cultura del mercado y el consumo, el dinero sería utilizado como una motivación para que los hombres de base, dejaran su organización ante ofrecimientos monetarios significativos, realizados por un grupo oponente.⁶⁴

El sector se caracterizaba para la época, por la violación continua de los derechos humanos de sus habitantes, acompañada por la estigmatización de sus víctimas.⁶⁵

⁶³ **“Medellín apenas empieza a dar atención a desplazados”**. Por: Carlos Olimpo Restrepo S. En: El Colombiano, Medellín, (19, septiembre, 2002); Pág. 16A.

⁶⁴ Ob. cit. Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades. Defensoría del Pueblo. ACNUR. Bogotá. 2004. Pág. 39 y 40.

⁶⁵ Las justificaciones político – militares de los actos cometidos por los actores armados, hacen que las víctimas de estos hechos, sean catalogadas como subversivos o paramilitares. Esta imagen es muy recurrente al revisar los periódicos de los años 2002 y 2003 sobre el conflicto urbano en el que estaba inmerso Medellín. En este sentido, se reportaba que los homicidios cometidos por las autodefensas eran de integrantes de la guerrilla, de manera que los familiares debían interceder para atacar esta imagen y defender la memoria de sus seres queridos. Ello se puede observar en expresiones como "Si miliciano es ser

La existencia de diversos órdenes alternos contrarios y que competían entre sí, hacía que los habitantes de los barrios vivieran en una “encrucijada” al punto de que establecer relaciones con otras personas, trasladarse a su sitio de trabajo, acudir a la institucionalidad por diversas razones, resultaba un riesgo. Ello se manifestaba desde las solicitudes aparentemente amigables que hacían integrantes de las autodefensas a los residentes para que se desplazaran aquellos que simpatizaban o habían colaborado a la guerrilla, hasta los homicidios selectivos y masacres realizadas a pobladores catalogados como sospechosos.⁶⁶

Residir en una vivienda ubicada en un lugar con estas características era la única razón para generar desconfianza en los actores del conflicto, por lo que estos acudían al terror y al miedo para evitar filtraciones de información al grupo opositor, o colaboraciones mediante abastecimientos de alimentos, hospedaje u otros similares. Exigían de los pobladores lealtad y compromiso con el grupo, decidiendo quien era amigo y quien era enemigo.

Quando en un entorno local existen varios operadores de violencia se escenifica una disputa brutal por el control territorial, por las organizaciones sociales que operan en esos espacios, por la cooptación de las autoridades institucionales y por la captación de recursos y rentas públicas y privadas. El contexto se torna más complejo y oscuro cuando existen más de dos operadores de violencia, cuando alguno de ellos se fragmenta y aparece otra organización con la misma divisa o cuando se configuran alianzas paradójicas entre varios operadores de diferente signo, entre alguno de ellos con la delincuencia organizada como el

reciclador o albañil", entonces "eran guerrilleros, porque aquí se clasifica a la gente según el estrato y, nosotros, ni siquiera registramos en el Uno". Ver entre otros: **“Muertos de carambolas no eran milicianos”**. Por: Javier Arboleda García. En: El Colombiano, Medellín, (8, octubre, 2002); Pág. 12A.

⁶⁶ **“La comuna 13: una década en medio del fuego cruzado”**. Por: Carlos Olimpo Restrepo S. En: El Colombiano, Medellín, (11 de octubre de 2002); Pág. 11A.

narcotráfico, con el ejército, con la policía, con el Departamento Administrativo de Seguridad, entre otros.⁶⁷

En consecuencia, en un escenario de estas particularidades “las sospechas se incrementan, las desconfianzas se multiplican, las venganzas por agresiones anteriores o maltratos del viejo operador se multiplican (...). Siempre queda el recurso de la huída, del desplazamiento forzado, que si bien es una imposición violenta de los nuevos conquistadores del territorio, también constituyen una vieja y conocida estrategia de las personas para salvar su vida”⁶⁸ Durante la “toma” que realizaron cientos de familias a la Universidad de Antioquia en noviembre de 2002, las personas en situación de desplazamiento pusieron en conocimiento de diversas autoridades las consecuencias del conflicto armado latente dentro de sus asentamientos. Manifestaban la ocurrencia de hechos como asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, amenazas realizadas por paramilitares y abusos de la fuerza pública cuando intervenían el lugar.⁶⁹

El conflicto armado que se evidenciaba en la ciudad, de manera preocupante en la Comuna 13, hizo que el gobierno local en octubre de 2002 adoptara una serie de medidas para atender a las víctimas. En este sentido, diferentes Secretarías de Despacho, lideradas por la Secretaría de Solidaridad, dispusieron de espacios físicos, recursos humanos y presupuesto. La Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada UAO, atendía a las personas que se veían en la obligación de abandonar sus residencias, se realizaron convenios con hoteles para albergar a las familias y la Oficina para la Juventud y el Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos ofrecieron terapia psicosocial y alimentación a aquellas personas remitidas por la UAO. Para las personas emplazadas, se realizaron brigadas de alimentación. Adicionalmente, los propietarios que dejaron

⁶⁷ Uribe de Hincapié, María Teresa. Notas preliminares sobre resistencias de la sociedad civil en un contexto de guerras y transacciones. En: Estudios Políticos No. 29. Medellín, Julio – Diciembre 2006. Pág. 16

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ “**Comité escuchó denuncias**”. Por Mogollón V. Elemis EN: el Tiempo, Medellín. (14 de noviembre de 2002). Pág. 1-5

abandonadas sus viviendas, entregaron el certificado de catastro municipal a la Alcaldía acompañado con una carta en donde manifestaran que la vivienda quedó abandonada, para que se tomaran acciones⁷⁰ dirigidas a la protección de las mismas y evitar que terceros entraran a habitarlas sin autorización.⁷¹

Algunos barrios de esta Comuna, habitados por familias de clase media, abandonaron masivamente sus inmuebles, incluso muchos de ellos aún contenían los enseres y bienes muebles, como lo pudo comprobar La Lonja de Propiedad Raíz en octubre de 2002, cuando determinó con el estudio de 1.722 inmuebles que habían 404 casas y apartamentos deshabitados, con las pertenencias de las personas allí, y 364 completamente vacíos.⁷²

1.3 Despojo y abandono en la Comuna 2 de Medellín entre los años 1998 y 2003 por el accionar de la banda Los Triana

En la Comuna uno – Popular –, la situación al igual que en otros barrios del municipio, era bastante preocupante. Se presentaba un traslado forzoso de familias que huían del conflicto que también tenía presencia en dicha zona. Como consecuencia en octubre de 2002 había aproximadamente 300 viviendas desocupadas, según líderes y lideresas abandonadas por sus propietarios u poseedores. Los reclamos de la comunidad eran continuos, exigían presencia estatal en los barrios, reubicación al alto número de familias ubicadas en zonas de alto riesgo no recuperable y acciones dirigidas a su inclusión en la ciudad y a

⁷⁰ La acción de protección de viviendas abandonadas consistió en el sellamiento de las mismas.

⁷¹ **“Anuncian plan de contingencia para la comuna 13”**. Por: Gloria Luz Gómez Ochoa. En: El Colombiano, Medellín, (19 de octubre de 2002); Pág. 10A.

⁷² **“En la comuna 13 está crudo el apoyo a la clase media”**. Por: Germán Jiménez Morales. En: El Colombiano, Medellín, (29 de octubre de 2002); Pág. 3B.

superar la discriminación y estigmatización de las que eran víctimas por el sólo hecho de habitar esa comuna.⁷³

Existían múltiples actores en disputa, algunos asociados con los grupos delincuenciales para combatir a los opositores, en su necesidad de tener el control territorial de la zona. Ello provocaba que los integrantes de estos actores armados ejercieran un control social, determinando patrones de conducta, hora de entrada a las viviendas, toques de queda, extorsión, entre otros, procurando mantener la fidelidad de los individuos que residían en su lugar de injerencia. El grupo delincuencial Los Triana era uno de los grupos con presencia en el sector, considerado como una de las bandas organizadas con más peso en la ciudad, con aproximadamente 300 integrantes, algunos de los cuales estaban siendo investigados por homicidios selectivos, secuestro extorsivo, desplazamiento forzado, hurtos a vehículos, entre otros tipos penales.

Esta situación se extendía a la Comuna 2 – Santa Cruz –, donde también había presencia de diferentes grupos armados y grupos delincuenciales que se disputaban el control en el territorio, situación que provocaba múltiples violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Las familias se veían obligadas a trasladarse forzosamente del sector, dejando atrás sus bienes muebles e inmuebles.

En este sentido, el Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, dependencia adscrita a la Secretaría de Gobierno Municipal, construyó a partir del año 2007 una base de datos con información de familias en situación de desplazamiento, en la modalidad de intraurbano, que si bien no representaba el universo de familias obligadas a trasladarse dentro de Medellín para la época, si constituía una información importante, en tanto su recolección contó con la

⁷³ **“Comuna 1, una ladera de reclamos”**. Por: León Jairo Saldarriaga. En: El Colombiano, Medellín, (28 de octubre de 2002); Pág. 1D.

participación de diversas instituciones que para la fecha estaban adelantando acciones en materia de atención a la población en esta situación. Como resultado del análisis se encontró que las principales comunas expulsoras a partir del año 2000 fueron Popular, Santa Cruz y San Javier y que el mayor número de casos de desplazamiento forzado ocurrieron entre los años 2000 y 2003. Asimismo, la mitad de las familias desplazadas manifestaron que el actor perpetrador era la banda “los triana”. Con relación a la vivienda de la que se desplazaron, se encontró que un gran porcentaje no podía disponer de las mismas, estando la mayoría desocupadas y en una menor cantidad ocupadas por terceros no autorizados.⁷⁴

Según la Defensoría del Pueblo en el periodo comprendido entre 1999 y 2002, la ubicación de los grupos armados ilegales en la Comuna 1 y 2 era la siguiente:

Comuna 1: bandas de los Patillones, Los Triana, El Plan, Villa, El Hueco y San Pablo.

Comuna 2: se confrontaban Los Triana, al parecer cooptada por las Autodefensas, contra Los Rombos y Villa; también operaban en el lugar los Combos de Santa Cruz, La 101, La 103 y La 99.⁷⁵

Los líderes de la banda Los Triana eran Elkin Darío Triana Bustos, Mario Triana Vásquez y Jhon Fredy Triana Bustos, quienes fueron capturados y judicializados.⁷⁶

El mapa de conflicto realizado por la Corporación para la Paz y el Desarrollo Social durante la misma época, definió como una zona crítica en la ciudad los barrios Santo Domingo, Carambolas, La Esperanza y Carpinelo en la Comuna 1 - Popular

⁷⁴ Caracterización de destinatarios – as víctimas del desplazamiento forzado intraurbano. Primer semestre del 2008. Documento interno. Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Secretaría de Gobierno.

⁷⁵ Ob. cit. Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades. Defensoría del Pueblo. ACNUR. Bogotá. 2004. Pág. 40

⁷⁶ “Los Triana están en la mira de las autoridades”. En : El Colombiano, Medellín (30 de julio de 2003) Pág. 11A

– en donde las AUC se estaban intentando establecer para enfrentar al frente Carlos Alirio Buitrago del ELN.⁷⁷

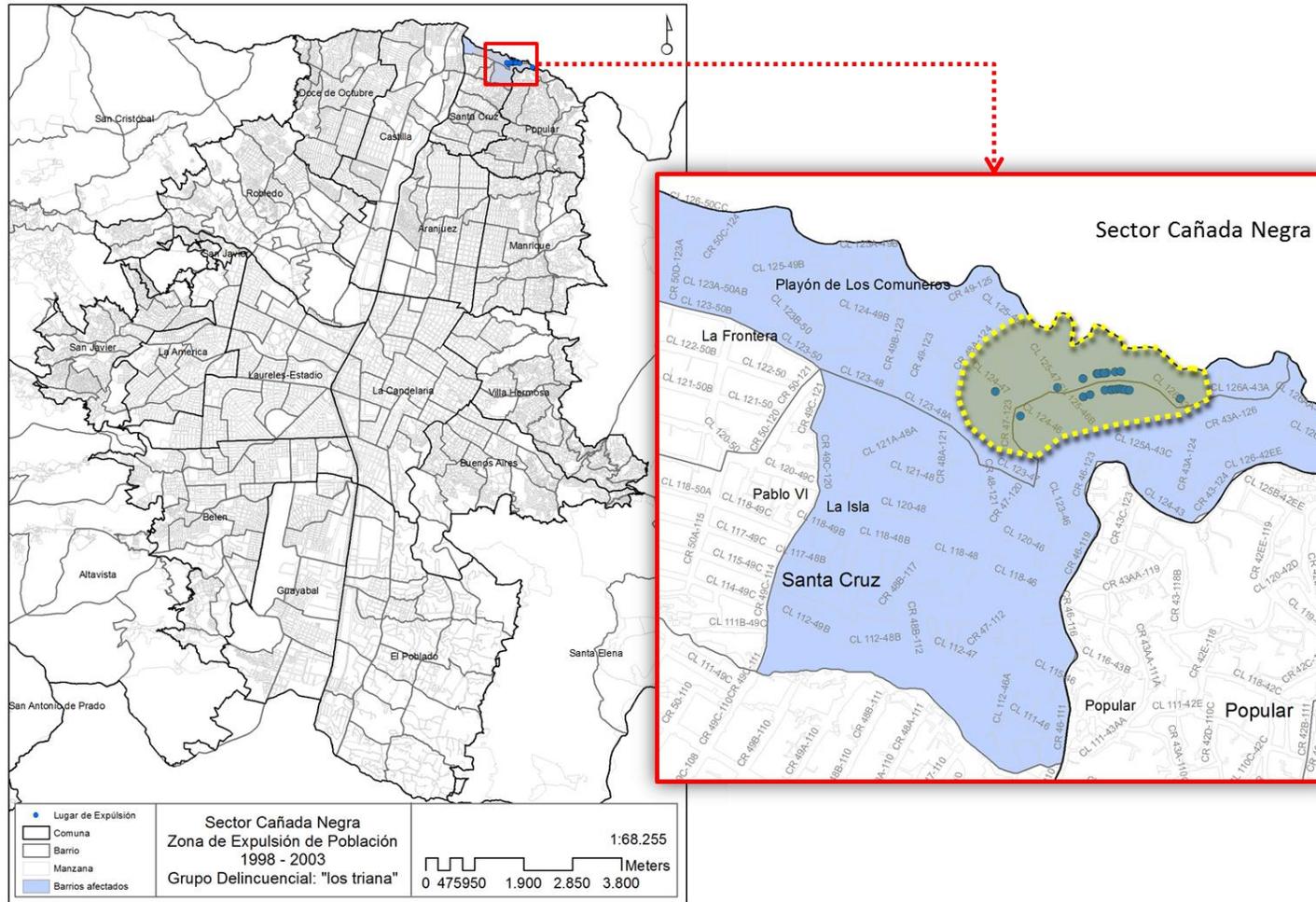
Los Triana tenían presencia en varios barrios de las Comunas 1 y 2, - Popular y Santa Cruz – en Medellín y en el Municipio de Bello⁷⁸ y según reportes de prensa se disputaban el control sobre los barrios con la banda “cañada negra”.

La misma denominación había sido otorgada por la comunidad a una zona de la Comuna 2 – Santa Cruz – que fue gravemente afectada por la presencia de estas bandas, sus continuos enfrentamientos y las acciones desproporcionadas que realizaban contra la sociedad civil. Cañada Negra se encuentra ubicada según el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio, en los barrios Playón de los Comuneros y Santa Cruz, su calificativo se debe a la presencia de un arroyo próximo con el mismo nombre.

⁷⁷ Ob. cit. Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades. Defensoría del Pueblo. ACNUR. Bogotá. 2004. Pág. 41

⁷⁸ Conforme al artículo de prensa **“A petardos combaten en los límites de Medellín y Bello”**. En : El Colombiano, Medellín (3 de julio de 2003) P. 3A, el grupo delincuencia “los triana” tenía presencia en los barrios de Medellín Playón de los Comuneros, La Isla, La Frontera, La Francia, Aldea Pablo VI y Popular; y en el Municipio de Bello, en los barrios Zamora y Santa Rita.

MAPA 1 Ubicación del sector de cañada negra



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial. Alcaldía de Medellín.

En las confrontaciones entre los dos grupos delincuenciales se utilizaban petardos y granadas que traían como consecuencia la muerte y lesiones de habitantes del sector y daños en las viviendas. En el barrio El Playón de los Comuneros, los enfrentamientos constantes, la utilización de ese tipo de proyectiles en un área urbana, con una alta densidad poblacional, y la presión ejercida por las bandas en disputa, generó el desplazamiento masivo de 70 familias, que se vieron en la obligación de trasladarse forzosamente porque su integridad personal estaba en entredicho, adicionalmente muchas de sus viviendas habían sido impactadas con estos explosivos. Los núcleos familiares que permanecieron en el sector sorteaban los inminentes ataques, no podían movilizarse libremente dentro del barrio y era difícil ir a otros sitios de la ciudad, incluso tenían épocas de confinamiento, donde las continuas contiendas y las órdenes de los miembros de los grupos delincuenciales impedían la libre circulación.

Uno de los motivos que generó el desplazamiento forzado de las familias era el despojo de las viviendas, toda vez que los integrantes de las bandas requerían las propiedades para darles diferentes usos. Unas eran utilizadas como trincheras y otras estaban siendo desmanteladas para la comercialización de sus partes⁷⁹. Para ese momento, la legislación en materia de protección de predios abandonados, era incipiente y se enfocaba en el ámbito rural, estableciendo el protocolo para la protección colectiva de los predios ubicados en el campo cuando existiese un riesgo inminente de desplazamiento forzado o cuando éste ya se hubiese materializado.⁸⁰

⁷⁹ Ver: “Embolatada la tierra de desplazados”. En : El Colombiano, Medellín (12 de julio de 2003) Pág. 12A y “Popular 2: casa con olor a muerte”. En : El Colombiano, Medellín (23 de julio de 2003) Pág. 10A.

⁸⁰ Decreto 2569 de 2000, por la cual se reglamenta la Ley 387 de 2001 y el Decreto 2007 de 2001, que reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997. La legislación tenía como objetivo iniciar rutas de protección en la ruralidad y ello en parte era consecuencia de la poca visibilización de la problemática urbana. Así, el decreto 2007, señala en su encabezado “por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población **rural** desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de reasentamiento (...)” aún cuando el 2001 fue un año bastante significativo en ciudades como Medellín en lo que ha desplazamiento forzado intraurbano se refiere.

Cañada Negra fue un sector en donde se manifestó en mayor medida la problemática, por ser tan numerosas las familias desplazadas y las viviendas abandonadas y despojadas, sin embargo, en gran parte de los barrios que componen la Comuna Santa Cruz, tuvo ocurrencia la manifestación del fenómeno de desplazamiento forzado.

Sin embargo, estos hechos tenían antecedentes desde el año 2001, en donde algunas familias se acercaron a la Fiscalía General de la Nación para interponer una denuncia por la imposibilidad que tenían de ocupar sus viviendas y acudieron a diversas instituciones, entre ellas la Alcaldía de Medellín para solicitar ayuda. Sumado al desplazamiento forzado, estaba el detrimento patrimonial, que se evidenciaba en varios factores. En primer lugar, algunos inmuebles ya se encontraban totalmente destruidos, así que la posibilidad de que se les fuera restituido era difícil, otros estaban en lamentables condiciones, que implicaban una intervención para que fueran habitables nuevamente. En segundo lugar, las familias debían pagar cánones de arrendamiento en otros lugares y su vivienda no les representaba ningún capital, toda vez que no podían disponer de ellas arrendándolas o vendiéndolas. En tercer lugar, el tiempo transcurrido había generado sumas considerables en la prestación de servicios públicos domiciliarios e impuesto predial.

Viviendas ubicadas en cañada negra afectadas por petardos y posteriormente desmantelada por las bandas.



Fuente: Archivo fotográfico personal.



Fuente: Archivo fotográfico personal.

Vivienda abandonada y ocupada por un tercero no autorizado.



Fuente: Archivo fotográfico personal.

Adicionalmente, en el año 2003 el retorno a las viviendas no era una opción, debido a la situación de seguridad, por la presencia en el sector de los grupos delincuenciales en confrontación que habían provocado el desplazamiento de las familias, todo ello en un escenario más amplio de conflicto urbano.⁸¹

⁸¹ Para la época ya había comenzado el proceso de desmovilización individual y colectivo de los grupos armados ilegales en Colombia, con base en la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil y reglamentada por el Decreto 128 de 2003. El informe de 2003 presentado por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre el proceso de desmovilización en Colombia señaló: “Las cifras aportadas por el Ministerio de Defensa a la CIDH durante su observación in loco indican que entre agosto de 2002 y julio de 2004 se habrían desmovilizado, bajo este régimen legal, 2.604 miembros de las FARC, lo cual representaría aproximadamente el 15% de sus cuadros; 727 miembros del ELN, lo cual representaría aproximadamente el 19% de sus cuadros; y 1.176 miembros de las AUC, lo cual a su vez representaría aproximadamente el 19%

La problemática que se vivía en la Comuna 2 – Santa Cruz – con relación al desplazamiento forzado de familias y el consecuente despojo y abandono de viviendas era una muestra de lo que se estaba viviendo en muchas comunas del Municipio de Medellín durante esos años y el perfecto ejemplo de la relación entre estos fenómenos en el ámbito urbano. Finalizando la época de los 90 e iniciando el 2000, las manifestaciones urbanas del traslado forzado de población aún no se habían contemplado dentro de las soluciones propuestas por las diferentes instituciones competentes de atender los afectados del fenómeno.

Los actores con presencia local y amplio conocimiento de las circunstancias que estaban ocurriendo en Medellín, serían los llamados a visibilizar el contexto con las consecuentes afectaciones de sus habitantes y la necesidad de ajustar rutas de prevención, protección, atención, estabilización socio – económica y reparación para las víctimas de las ciudades. Todo lo anterior con la correlativa relación entre la situación de conflicto urbano y las violaciones de derechos humanos de los ciudadanos que se cometían en este marco.

Siguiendo la línea de la Sentencia T – 268 de 2003, el caso de la Comuna 2 – Santa Cruz – confirmó la necesidad de romper con el paradigma según el cual el desplazamiento forzado es un fenómeno que sólo afecta a los campesinos de Colombia y que el despojo y abandono de inmuebles únicamente se presenta en tierras rurales, lejos de las grandes ciudades, donde la institucionalidad presente tiene mayor gobernabilidad sobre el territorio bajo su jurisdicción.

La situación concreta demostró que barrios de grandes ciudades, presentaban problemáticas internas conexas al contexto nacional que generaban consecuencias humanitarias, aún cuando estaban integrados a un territorio bastante poblado con infraestructura e institucionalidad dispuesta para hacer

de sus cuadros. Cabe destacar que el 20% de los desmovilizados son niños y niñas (...)” En: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia04sp/informe4.htm>

frente a problemáticas de orden público. Así, el fenómeno del desplazamiento forzado no está ligado a la lejanía, a la ruralidad, ni a la falta de institucionalidad.

CAPITULO DOS. Proceso de Restitución en la Comuna 2 de Medellín

2.1 La restitución como medida de Reparación a las víctimas de Desplazamiento Forzado.

La Comisión Interamericana para los Derechos Humanos – CIDH – se pronunció en su informe sobre el Proceso de desmovilización de las AUC en Colombia, refiriéndose en éste a los principios y normas orientadas a superar los conflictos armados, y en este sentido señalando como lineamiento los derechos a la verdad, justicia y reparación “como desafíos fundamentales e ineludibles en la reconstrucción de una cultura de paz, tolerancia, respeto a la ley y rechazo a la impunidad”⁸² Frente al tema de la reparación esgrime:

La igualdad de los ciudadanos ante la ley y las instituciones constituye uno de los pilares de la vigencia del Estado de Derecho. El restablecimiento de las condiciones de igualdad que hacen posible el reconocimiento de su estatus como ciudadanos y la recuperación de la confianza en las instituciones por parte de las víctimas del conflicto, resulta de importancia fundamental para alcanzar la paz. Las víctimas de los crímenes cometidos durante el conflicto armado tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, que debe materializarse a través de medidas individuales de restitución, indemnización y rehabilitación, medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición, que permitan restablecer su situación, sin discriminación⁸³.

La Comisión señala que las medidas de alcance individual deben ser suficientes, efectivas, rápidas y proporcionales al crimen y al daño sufrido, buscando el restablecimiento de las víctimas a la situación que se encontraban antes de la ocurrencia del hecho. Así las cosas, pueden consistir en devolver la libertad a los

⁸² Organización de Estados Americanos. Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. OEA/Ser .L/V/II.120. Doc. 60. 13 de diciembre de 2004. En: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm>

⁸³ Ibíd

secuestrados y detenidos, el retorno a los lugares de origen cuando se trate de desplazados, la reunificación familiar para aquellos que se vieron en la obligación de separarse y la devolución de las propiedades a las víctimas del despojo. Cuando la restitución efectiva no proceda por las características del crimen, se debe utilizar la figura de compensación por los perjuicios ocasionados, que el Estado debe asumir, cuando el responsable no haya querido o no haya podido cumplir.⁸⁴

En este orden de ideas, la Corte Constitucional, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y organismos internacionales como el ICTJ – Centro Internacional sobre la Justicia Transicional –, han elaborado referentes teóricos frente las acciones que deben comprender un proceso de reparación, que tratándose de la pérdida de bienes inmuebles, debe conducirse a través de la restitución. Así, señalan “En términos generales, se entiende la restitución como la posibilidad de la víctima, de volver a la situación anterior a la violación de derechos, lo que implica entre otras cosas, la devolución de sus bienes, el pago de las pérdidas, el restablecimiento socio – económico, el restablecimiento de la libertad, los derechos, la situación social, la vida familiar y la ciudadanía de la víctima; el retorno a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus propiedades.”⁸⁵ Tratándose de bienes, La Corte Constitucional, en coherencia con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos o Deng y los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el

⁸⁴ Ver: Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. En: [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/a95951591da189ab802568a200647ece/\\$FILE/G0010239.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/a95951591da189ab802568a200647ece/$FILE/G0010239.pdf) El principio IX señala: “cuando el responsable de la violación no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones, los Estados deberían esforzarse por resarcir a las víctimas que hubieran sufrido daños físicos o mentales y a sus familiares, en particular cuando dependan de personas que hayan muerto o que hayan quedado incapacitadas física o mentalmente a causa de la violación de las normas. Con este propósito, los Estados deberían crear fondos nacionales para resarcir a las víctimas y buscar otras fuentes de financiación cuando fuera necesario para complementarlos”.

⁸⁵ Cabrera Cifuentes, Linda María. El derecho a la restitución de las tierras de la población desplazada. Reparaciones en Colombia: Análisis y propuestas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2009. Pág. 260.

Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas o Pinheiro, en la sentencia T-821 de 2007, cataloga como un derecho fundamental la restitución de los bienes que la población desplazada abandonó o de los que fue despojada.

Específicamente, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado ha publicado varios informes en relación a la restitución de bienes a la población desplazada, los cuales han sido considerados por la Corte Constitucional, junto con otros entregados por diversas entidades y organizaciones, en los autos de seguimiento al estado de cosas inconstitucional declarado por la Sentencia T – 025 de 2004. Especialmente el auto 008 de 2009, donde indica que aún persiste frente a la situación de la Población Desplazada y se refiere expresamente al tema de los retos que implica la restitución.

En relación al tema concreto de restitución de viviendas a población desplazada, las experiencias en este sentido no han sido numerosas. La Ley 975 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”, dentro de un marco de justicia transicional, tenía como principio garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. Consecuentemente con los parámetros internacionales, incorporó en su artículo 46, la restitución, el cual reza: “la restitución implica la realización de los actos que propendan por la devolución a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos. Incluye el restablecimiento de la libertad, el retorno a su lugar de residencia, y la devolución de sus propiedades”.

Con ésta, se previeron tres rutas específicas para la restitución de los bienes. En primer lugar, los incidentes de reparación dentro del proceso penal, en segundo lugar, el Programa de Restitución de Bienes a cargo de la Comisión Nacional de

Reparación y Reconciliación y por último, el trámite establecido en el Decreto 1290 de 2008 de reparaciones administrativas.⁸⁶

Con el fin de tener los recursos suficientes para garantizar el efectivo resarcimiento mediante el incidente de reparación, se creó el Fondo de Reparación para la Reparación de las Víctimas, cuya administración estaba a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional – Acción Social -⁸⁷, y se componía de los bienes y recursos entregados por las personas o grupos armados ilegales incluidos en la Ley 975 de 2005, rubros destinados desde el gobierno nacional y por donaciones en dinero o en especie.

La segunda ruta establecida por la Ley 975 era el Plan de Restitución de Bienes, que fue reglamentado por el decreto 4760 de 2005 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005”. Su diseño e implementación se encontraba a cargo de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Adicionalmente estuvo apoyado por el Decreto 176 de 2008, que creó el Comité Técnico Especializado Nacional y las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, en consonancia con estipulado en el artículo 52 de la Ley 975. Este ordenó la creación de 12 Comisiones con diferentes sedes en el país, Bogotá, Medellín, Sincelejo, Barranquilla, Bucaramanga, Valledupar, Pasto, Cali, Mocoa, Neiva, Quibdó, y Cartagena.

Las Comisiones Regionales recogieron información importante sobre predios abandonados y despojados en las diferentes regiones de Colombia, pero su labor de materializar la restitución en el marco de la Ley de Justicia y Paz fue muy limitada y por ende fueron pocos los casos en que se lograron acciones como la

⁸⁶ Ob. cit. Centro Internacional para la Justicia Transicional. Tareas Pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. Bogotá, 2010. Pág. 210

⁸⁷ Esta institución con la Ley 1448 de 2011, se denominó Unidad de Atención Integral para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

cancelación de títulos fraudulentos por ventas forzadas o ventas falsas realizadas por paramilitares.⁸⁸

Con relación al Plan de Restitución de Bienes se presentaron algunas discusiones sobre su alcance, indicando que si bien existieron algunos documentos emitidos por las instituciones que lo componían que proporcionaban claridades, también existían muchas inquietudes sobre la efectividad de la normatividad, los posibles beneficiarios del proceso de restitución y los principios sobre los cuales se debía fundamentar el Programa. Las divergencias entre los funcionarios de las instituciones partícipes fueron incluso publicadas en informes. En este sentido, la comisionada Patricia Buriticá en el informe de 2008, denominado “Observaciones finales realizadas al documento estructura y componentes del programa de restitución de bienes por parte de las instituciones que conforman el comité técnico especializado – Asuntos de Política a ser considerados y acordados por parte de la plenaria de la CNRR–” señaló seis diferencias conceptuales y políticas entre las instituciones e integrantes de la CNRR.⁸⁹

- a. Con relación al fundamento jurídico que debe tener un proceso de reparación. En este sentido, existe la dicotomía sobre sí el programa de reparación debe sustentarse en el principio de solidaridad o en el de responsabilidad del Estado. Adicionalmente, existe divergencias acerca de la responsabilidad de los victimarios en el programa.
- b. Sobre el alcance del concepto de reparación integral y su articulación con el proceso de restitución. Así las cosas, se presenta el debate sobre qué posición debe tener el programa con relación a las medidas de restitución o compensación, y la de indemnización y sí debe o no coadyuvar con otras medidas como la de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición.

⁸⁸ El tortuoso camino de la Restitución de Tierras. En: Verdad abierta.com. Lunes 13 de julio de 2009. <http://www.verdadabierta.com/la-historia/1418-el-tortuoso-camino-de-la-restitucion-de-tierras>

⁸⁹ Ob. cit. Centro Internacional para la Justicia Transicional. Tareas Pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. Bogotá, 2010. Pág. 212

- c. Frente a la naturaleza del proceso, existen dos corrientes al respecto. Por un lado si se debe tramitar a través de un proceso judicial, dado que se trata de derechos sobre la propiedad y por otro lado si debe ser a través de un proceso administrativo, para darle mayor celeridad.
- d. Otro asunto en debate es si se debe incluir el concepto de compensación equivalente. Existe consenso sobre el uso de la compensación como una medida subsidiaria cuando sea imposible la restitución del bien. No obstante, hay divergencias frente a la calidad de equivalencia del bien inmueble a entregar bajo la modalidad de la compensación.
- e. La quinta diferencia se refiere a la tipología de los bienes que abarcará el Programa, dado que unas instituciones señalan que debe circunscribirse a los inmuebles, mientras que otras indican que no debe hacerse distinción alguna.
- f. Finalmente, se discute la injerencia que debe tener el Programa de Restitución de Bienes al momento de identificar funciones que deban asumir otras instituciones durante el desarrollo de su objetivo. En este orden de ideas, no se ha definido si el PRB debe realizar recomendaciones que puedan llegar a ser vinculantes, o por el contrario deba esperar la expedición de un marco normativo que las contemple.

Por último, el tercer escenario era el establecido por el Decreto 1290 de 2008 “Por el cual se crea el Programa de Reparación por Vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley”, que estipulaba una reparación para las víctimas de desplazamiento forzado que correspondía al otorgamiento de un subsidio para vivienda. Esta medida fue objeto de muchas críticas, en primer lugar por confundir la reparación con una acción política social del Estado. Adicionalmente, no estaba claro a qué aspecto de la reparación respondía, si a una medida de compensación que buscaba resarcir a las víctimas que tenían un derecho precario sobre la tierra o incluso a aquellas que tenían el carácter de propietarias de un predio. Surgía además la inquietud sobre sí una persona que accedía a este tipo de reparación, podía en el futuro aspirar a

un proceso de restitución efectiva de su bien abandonado o despojado, considerando la prohibición de la doble reparación.

Posteriormente, la normatividad sobre el Plan de Restitución de Bienes y las Comisiones Regionales fueron derogadas con la expedición y entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, que estableció mecanismos enmarcados en la justicia transicional para una efectiva restitución de tierras. Adicionalmente, el Decreto 1290 de 2008 fue derogado por el Decreto 4800 de 2011, el cual reglamenta la Ley 1448.

No obstante, antes de la Ley 1448 de 2011, más que análisis de procesos que se hayan llevado a cabo, existían directrices para la construcción de una política pública. La Comisión de Seguimiento en su sexto informe a la Corte Constitucional abarcó el tema de “La Restitución como parte de la Reparación Integral a las Víctimas del Desplazamiento en Colombia. Diagnóstico y Propuestas de Líneas de Acción”, publicado en junio de 2008, en donde establece unos estándares mínimos que se deben tener en consideración para la construcción de una Política Pública de Restitución de bienes a la Población Desplazada.

Igualmente, en el Séptimo Informe de Verificación sobre el cumplimiento de derechos a la población en situación de desplazamiento, publicado el 30 de octubre de 2008, incluyó un en su tercera parte, “una aproximación a la pérdida de capital social y a la extensión de tierras abandonadas por la población desplazada.”⁹⁰ En este, concluyó lo siguiente:

Dada la magnitud de la problemática, sobresalen los muy exiguos avances en el tema de la restitución y reparación de la población desplazada en su condición de víctima ante la usurpación o

⁹⁰ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. Séptimo Informe de Verificación sobre el Cumplimiento de Derechos a la Población en Situación de Desplazamiento Forzado. Bogotá, Octubre 30 de 2008. Pág. 156 – 178.

abandono de sus tierras y propiedades (...). Como ejemplo en el país todavía no se ha aprobado una ley que establezca un marco normativo efectivo y practicable para la restitución y reparación de víctimas como la población desplazada por el despojo ilegal de sus tierras y propiedades

En enero de 2009, La Corte Constitucional expidió el auto 008 de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional, en donde expresamente manifestó la necesidad de realizar un replanteamiento a la Política de Tierras, tanto en materia de protección como en restitución, evidenciando el atraso existente en el tema y la ausencia de un marco normativo adecuado, ágil y eficiente. Este pronunciamiento de la Corte, consideró los parámetros establecidos por la Comisión en su sexto informe, recalcando la necesidad de la creación de una política pública ajustada a los estándares internacionales de la restitución.

Adicionalmente, estableció tres ejes fundamentales que debían ser incluidos en la Política de Tierras: “a) contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y los efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; b) identificar las reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; c) diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.)”⁹¹

Así las cosas, la Corte argumentó en el auto que la reformulación de la política de tierras, debía contener: “(i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución y, (iv)

⁹¹ Ob. cit. Centro Internacional para la Justicia Transicional. Tareas Pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. Bogotá, 2010. Pág. 215

*su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa (i)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009, la implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá iniciarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapa (ii a iv) (...)). Los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y de Desarrollo Rural, el Director de Acción Social y la Directora de Planeación Nacional deberán presentar a la Corte Constitucional el 30 de Octubre de 2009 y el 1 de Julio de 2010, un informe común sobre (i) las características de la nueva política y sus instrumentos, las metas definidas y el cronograma adoptado y (ii) la descripción de las acciones adelantadas, las metas cumplidas, y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible valorar si la nueva política de tierras resulta adecuada para avanzar de manera razonable y acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en el cumplimiento de las metas fijadas.*⁹²

En consonancia a los requerimientos de la Corte en el mencionado Auto, la Comisión de Seguimiento publicó en junio 30 de 2009, un documento denominado “Política de Tierras para la Población Desplazada. Propuesta de Lineamientos en el Marco de las Órdenes del Auto 008 de 2009”. En este, exponía la incidencia de diferentes actores en el proceso de construcción de una política pública de tierras, resaltando la referente a la Corte Constitucional, el Ministerio Público, la Comisión de Seguimiento y el Sistema de Naciones Unidas.

Para el 05 de octubre de 2009, el Gobierno Nacional presentó a la Corte Constitucional, un informe con los lineamientos de política pública de tierras y territorios para la población víctima del desplazamiento forzado. En este señaló que *“La Política de tierras avanzará en la construcción de mecanismos para mejorar la política actual de tierras y territorios para la población desplazada a partir de 7 ejes estratégicos que el Gobierno Nacional considera centrales y que a*

⁹² Corte Constitucional. Auto de Seguimiento 008 de 2009. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág. 67

la vez acogen la orden de la Corte Constitucional. El siguiente es el diagnóstico cualitativo de cada uno de ellos: (a) la prevención del despojo y protección de las tierras abandonadas por la PD (b) la compensación a tenedores y trabajadores del campo, saneamiento y la formalización de los derechos sobre la tierra y el territorio, (c) la restitución o mecanismos subsidiarios y (d) a los sistemas de información”⁹³

Frente a este documento, la Comisión de Seguimiento se pronunció en Noviembre de 2009, señalando que si bien existían unos avances y fortalezas en la propuesta, faltaba concretar más asuntos relevantes en el tema de sus lineamientos, tratando de no darle tanta sujeción a las reformas legales y estableciendo un plazo para su aplicación más cercano. Continúa manifestando el incumplimiento que han tenido las diferentes instituciones con competencia en el tema, frente a los requerimientos de la Corte Constitucional en los diferentes autos de seguimiento.

Como aporte académico, la Universidad de los Andes presentó la publicación *“Más allá del Desplazamiento. Políticas, derechos y superación del Desplazamiento Forzado en Colombia”*, en donde uno de sus capítulos, a cargo de Yamile Salinas Abdala, se hace la pregunta *¿Cómo proteger los bienes de los desplazados?*⁹⁴, haciendo alusión tanto a la protección como a la restitución de los bienes inmuebles a las personas en situación de desplazamiento. Este documento, además de resaltar la magnitud de la problemática, ya presentada por la Comisión de Seguimiento y la Corte Constitucional, reitera la necesidad de adoptar las directrices internacionales que actualmente hacen parte del bloque de

⁹³ Propuesta de lineamientos de Política de Tierras y Territorios para población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado, y del despojo. Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior y de Justicia, Agencia Presidencial para la Acción Social, en consulta con el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de Notariado y Registro, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Bogotá 25 de Junio de 2009. Pág. 11

⁹⁴ Este capítulo hace parte de un estudio realizado por la Universidad de los Andes, denominado *Más allá del desplazamiento forzado. Políticas, derechos y superación del Desplazamiento Forzado en Colombia*, coordinado por César Rodríguez Garavito y presentado en enero de 2010.

constitucionalidad, para la construcción de una política pública clara en materia de restitución de bienes inmuebles.

Para ello presenta las normas internacionales que hablan sobre el tema, realizando una interpretación sobre su alcance y la comprensión de los derechos a la propiedad y la posesión en el derecho internacional, con miras a establecer unos parámetros que contemplen suficientes garantías para que procesos como la protección o restitución de bienes inmuebles se lleven a cabo. Sobre todo, reiterando el enfoque que la Corte Constitucional estableció en la sentencia T – 821 de 2007, sobre la política diferencial restitutiva, ordenando a Acción Social:

Formular y aplicar una política diferencial en materia de reparación, para quienes se vieron obligados a abandonar o fueron despojados de sus bienes, así como las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojados durante años gran parte de las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado⁹⁵

En este mismo sentido, el ICTJ (Centro Internacional para la Justicia Transicional), dio a conocer una serie de documentos con unos lineamientos, que devienen de normatividad y jurisprudencia internacional, para iniciar el trabajo de la restitución de inmuebles a la población desplazada. Un ejemplo claro se encuentra en su publicación *“Reparar el destierro. Lecciones para la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia desde la experiencia comparada”*, donde presentan unos conocimientos adquiridos para lograr procesos de restitución justos y eficientes. Para ello, exponen los casos de Sudáfrica y Kosovo, resaltando los desafíos que conllevan la implementación de un proceso de restitución, en materia institucional y presupuestal. Y si bien parten igualmente de los principios internacionales sobre la materia, señalan lo difícil de su cumplimiento en la práctica. Finalmente, advierten la necesidad de expresar qué cuestiones

⁹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T -821 de 2007. Magistrada Ponente Catalina Botero Marino.

procedimentales y sustanciales se requieren para la materialización de un proceso de esta envergadura.

Todos los documentos y publicaciones anteriormente reseñados, parten de la ausencia de unas acciones claras y definidas para la restitución de bienes inmuebles a la población desplazada, resaltando en primera medida la magnitud de la problemática y la necesidad de otorgarle a todo el proceso de construcción un enfoque adecuado que cumpla con los parámetros internacionales. En parte esto se debe por cuanto todas las entidades, instituciones, organizaciones y universidades, conocen el desafío que representa este ejercicio y el giro que puede tomar en caso de no contar con unos buenos lineamientos. Así, en caso de no seguir las directrices elaboradas tanto a nivel internacional como nacional, un proceso de restitución puede pasar de ser una acción reparadora a una revictimizante.

Hasta la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, los esfuerzos adelantados para la restitución de predios no se encontraban articulados. Por un lado, existían unas obligaciones establecidas por la Ley 975 de 2005 y por otro, las medidas adoptadas en cumplimiento de las directrices de la Corte Constitucional. Sin embargo, había un trabajo elaborado sobre aquello que debía contener un proceso de restitución en Colombia para ser efectivo y reparador y varios diagnósticos sobre la proporción de tierra abandonada y despojada en el marco del conflicto que permitían comprender la magnitud del problema y los esfuerzos que debían realizarse para enfrentarlo.

En el 2011 se expide la Ley 1448 de 2011, más conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que trae en su Título IV, Capítulo III, un proceso de restitución de tierras. Esta normatividad se enmarca en la justicia transicional, instaurando un procedimiento especial para reparar a las víctimas del conflicto armado que abandonaron o hayan sido despojadas de los predios que tenían en calidad de propietarias, poseedoras y explotadoras de baldíos desde el 1º de

enero de 1991. Asimismo, crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras como un órgano administrativo que hace parte del Gobierno Nacional, que se encarga de reunir pruebas y tramitar los procesos en nombre de las víctimas y una jurisdicción especializada que conoce exclusivamente de los procesos de restitución de tierras.

A diferencia de los procesos ordinarios establecidos como la Acción Reivindicatoria o las Acciones Posesorias, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, establece la inversión de la carga de la prueba y la presunción de despojo, que favorece a las víctimas y hace viable la materialización de la restitución de un bien que ha sido abandonado o despojado en el marco del conflicto armado.

No obstante, la normatividad en materia de restitución en estricto sentido, se encuentra dirigida a tierras, es decir, circunscrita al ámbito rural, estableciendo con relación a la restitución de vivienda medidas similares a las implementadas por la reparación por vía administrativa, esto es, prioridad y acceso preferente a programas de subsidio de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado. Esta disposición desconoce la expansión que tuvo el conflicto armado interno del campo a las ciudades y cascos urbanos y los perjuicios que generó a un número significativo de personas que se vieron obligados a dejar atrás sus pertenencias.

Medellín fue una de las ciudades que padeció el conflicto urbano, con presencia de actores ilegales en confrontación e incluso observó la implementación de un piloto de desmovilización de paramilitares, en consecuencia, fueron múltiples las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Los procesos de despoblamiento y repoblamiento en varios lugares de la ciudad, liderados por actores armados ilegales, obligaron a numerosas familias a desplazarse hacia otras zonas del país o a otros sectores del municipio sin abandonar sus fronteras, ello conllevaba un detrimento en su patrimonio, principalmente por el abandono o despojo de bienes muebles e inmuebles.

Estas víctimas, en principio no serán reparadas por medio de los procesos de restitución efectiva y material establecidos en la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, dado que cómo se explicó con anterioridad, esta Ley supone la restitución en materia bienes inmuebles rurales, tratando la problemática urbana como restablecimiento de derecho a la vivienda digna por medio de los proyectos de subsidio establecidos.

2.2 Descripción del Proceso de Restitución en la Comuna 2 de Medellín

2.2.1 Marco General

Si bien el proceso de restitución comenzó a consolidarse en el 2007, el contexto nacional en el que se enmarca, data de tiempo atrás, puede decirse que desde que comenzó a comprenderse el desplazamiento como un fenómeno que generaba múltiples afectaciones a las personas. Sin embargo, de manera muy general se planteará la situación desde el 2000, por ser una época en donde las autoridades estaban afianzando sus competencias en el tema, y en donde comienza a visibilizarse el traslado de personas dentro del Municipio de Medellín. Paralelamente a ello, se conocía el problema agrario que subyace al flagelo, pero aún no existían mecanismos legales que permitieran la restitución de los bienes perdidos.

Esta época se caracterizaba por la existencia de múltiples actores religiosos, sociales y políticos de todos los niveles, que mostraban la problemática del desplazamiento forzado, con el fin de que las autoridades comenzaran a buscar soluciones para su prevención, atención, estabilización y reparación de sus víctimas.

Para el año 2000, el desplazamiento forzado en Colombia ya era un asunto visible. La labor desarrollada por diferentes instituciones como la Iglesia y el Ministerio Público y organismos multilaterales como ACNUR, desde la década de los 90

había logrado mostrar la situación de millones de personas que se encontraban en condiciones muy precarias, sin acceso a muchos de sus derechos y sin recibir la atención necesaria conforme a sus necesidades. En este sentido, desde 1997 existía normatividad al respecto, acorde con las directrices internacionales; una entidad del orden nacional con competencias claras en el tema, que coordinaba una institucionalidad compuesta de múltiples actores públicos y unos adelantos por parte de los gobiernos locales.

Sin embargo, era una realidad difícil de atender, desbordaba las capacidades presupuestales de todas las instituciones, más aún en medio del conflicto, donde el fenómeno aumentaba considerablemente. Las medidas adoptadas se dirigían a la ayuda humanitaria inmediata de las familias, sin tener acciones concretas para soluciones de largo plazo, e incluso en este escenario, muchas personas que quedaban al margen.

El acomodamiento de la institucionalidad para tener respuestas claras, idóneas y contundentes al fenómeno implicó revictimizaciones a las personas en situación de desplazamiento, que no encontraron en el Estado acciones para la protección y garantía de sus derechos. Por el contrario, el peregrinaje institucional y la desatención fueron catalogados como una continuidad en la violación de sus derechos en cabeza del Estado. Con relación a lo anterior, la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia T – 025 de 2004, declarando el Estado de Cosas Inconstitucional frente a la situación de la población desplazada, “entendido como una situación de incumplimiento generalizado de los deberes gubernamentales, que se derivan de la carta de derechos especiales establecidos por la Ley 387 de 1997 y demás normas de protección. El ECI se definió como la existencia de falencias graves, en la disposición de recursos institucionales y financieros y la insuficiencia, sino falencia, de políticas públicas, que se traducen en una situación

de negación fáctica del acceso efectivo a los derechos reconocidos por el Estado”⁹⁶

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, creada en agosto de 2005, fue un actor que cumplió un papel fundamental con sus informes sobre diferentes temáticas relacionadas con el fenómeno⁹⁷, los cuales eran entregados a la Corte Constitucional periódicamente como un aporte al seguimiento realizado por la Corporación. Para el 2004, el tema relacionado con la tierra había sido mencionado, tanto como causa como consecuencia del fenómeno, siendo señalado por la Corte Constitucional en su sentencia de ese año.

La inexistencia de una política pública en materia de restitución de predios, implicaba que aquellas personas en situación de desplazamiento forzado que pretendieran recuperar sus bienes, debían hacer uso de los mecanismos judiciales ordinarios, los cuales están diseñados para dirimir conflictos sobre la propiedad en tiempos de paz, y en consecuencia, no toman en consideración las condiciones específicas en las que se genera el abandono o despojo de los bienes en el marco de un conflicto armado. En esta medida, son procesos contenciosos en donde el demandante (quien reclama el derecho) tiene bajo su responsabilidad la carga de la prueba, requieren de la práctica de una serie de procedimientos que implican un costo considerable, tienen una duración en el tiempo prolongada, requieren un abogado y por ser contenciosos, requieren de un demandado, es decir, el requerido dentro del proceso judicial.

En un escenario normal, estos procesos instaurados por la justicia ordinaria, pretenden cumplir con todos los principios constitucionales y legales que direccionan la resolución de los conflictos, pero en circunstancias producidas por

⁹⁶ Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado. Proceso Nacional de Verificación. Vol. 5 El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Colombia, 2009. Pág. 14

⁹⁷ Ver http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52

un conflicto armado, resultan inapropiados por el riesgo que le generan a las personas y los altos costos que implican.

Incluso a partir del 2005 los mecanismos establecidos en la Ley 975, tenían un desarrollo y reglamentación incipiente, que imposibilitaba un proceso de restitución de bienes inmuebles. Sumado a lo anterior, el estudio de la pérdida de tierras y predios y las posibles soluciones planteadas se había enfocado en lo rural, las áreas urbanas y sus específicas problemáticas no eran consideradas. Tan solo se había realizado una labor de visibilización por diferentes actores, como los medios de comunicación, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales e incluso gobiernos locales.

Medellín, era una de las urbes donde se estaba presentando el fenómeno del desplazamiento forzado, y ligado a éste el despojo y abandono de bienes inmuebles, especialmente viviendas. La situación de conflicto urbano que se comenzó a gestar en la década de los 90 y que cobro fuerza comenzando el siglo XXI, implicó muchas afectaciones a los derechos de sus residentes. La presencia de grupos armados ilegales en la ciudad y las constantes confrontaciones entre ellos, por un lado, y la puesta en marcha de un proceso de desmovilización⁹⁸ por otro, generó el ambiente propicio para realizar una desmovilización colectiva del Bloque Cacique Nutibara, frente urbano de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), experiencia que lideró la administración municipal y fue considerada como piloto en todo el país.

Inició el 25 de noviembre de 2003 y benefició a 868 desmovilizados, que iniciaron su proceso de reincorporación a la vida civil⁹⁹. El desarrollo del proceso de

⁹⁸ El régimen de desmovilización para la época (noviembre de 2003), tenía como marco normativo la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002, reglamentadas mediante el Decreto 128 de 2003.

⁹⁹ Organización de Estados Americanos. Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. OEA/Ser.L/V/II.120. Doc. 60. 13 de diciembre de 2004. En: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm>

desmovilización, trajo consigo la implementación del Programa Paz y Reconciliación, con la intervención denominada “Regreso a la legalidad”, el cual buscaba la reincorporación de los desmovilizados a la vida civil, a través de capacitación, generación de ingresos y empleo y acompañamiento psicosocial¹⁰⁰.

Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, realizó un informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia, analizando para éste, la experiencia llevada a cabo en el Municipio de Medellín, y concluyendo de su visita, que pese a la iniciativa por parte del Gobierno Local en compañía del Nacional, la desmovilización colectiva del Bloque Cacique Nutibara, no implicó la desaparición de los paramilitares en la ciudad, incluso señalan que no constituyó una porción significativa de quienes ejercían violencia política en el municipio, ni de los elementos más conflictivos de la AUC. En este sentido, todavía era notorio el control que tenía este grupo armado en las comunas de Medellín, el cual realizaba actos violatorios a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Así, continuaban las desapariciones forzadas, extorsiones, desplazamientos forzados, cooptación de autoridades comunitarias, connivencia entre paramilitares y fuerza pública, entre otras violaciones.¹⁰¹

2.2.2 Desarrollo de la Prueba Piloto

Así las cosas, las dinámicas de violencia de los últimos años del siglo pasado e inicios del actual que se vivía en Medellín trajo consigo el desplazamiento de muchas personas, forzadas a dejar todos sus bienes atrás. El fenómeno del desplazamiento forzado intraurbano se manifestó en toda la ciudad, sin obtener

¹⁰⁰ Balance del proceso de reintegración Social y Económica. Gestión 2004 – 2010. Alcaldía de Medellín 2010. Citado en: El Programa Paz y Reconciliación (PPR) de la Alcaldía de Medellín 2004 – 2011. Desarrollos, buenas prácticas y retos. Observatorio de Procesos de desarme, desmovilización y reintegración (ODDR) Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, noviembre de 2011. Pág. 2

¹⁰¹ Organización de Estados Americanos. Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. OEA/Ser.L/V/II.120. Doc. 60. 13 de diciembre de 2004. En: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm>

ningún tipo de reconocimiento por parte de la entidad gubernamental encargada. Sólo por la Sentencia T 268 de 2003, la entonces Red de Solidaridad¹⁰² se vio en la obligación de incluir a las personas en esta situación para proveerles la atención establecida en la normatividad, por cuanto la Corte Constitucional, señaló que el éxodo intraurbano, es una modalidad de desplazamiento forzado, toda vez que para que se consolide sólo se requiere la huida del lugar de origen por la coacción ejercida, sin traspasar las fronteras nacionales, con el fin de salvaguardar la vida e integridad personal de las personas y sus seres queridos¹⁰³.

Sin embargo, por la falta de respuesta institucional frente al desplazamiento y a la protección de los bienes abandonados o despojados, el gobierno local inició un proceso de restitución de bienes inmuebles a víctimas del desplazamiento forzado intraurbano. Su desarrollo comenzó con la elaboración de lo que se denominó una Prueba Piloto en la Comuna dos de la ciudad – Santa Cruz – con 103 familias. Esta acción fue liderada por el Proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado¹⁰⁴, adscrito a la Secretaría de Gobierno de Medellín¹⁰⁵.

El Proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, antes de convertirse en un Programa independiente en el 2008, hizo parte del Programa Paz y Reconciliación, el cual estaba en el Plan de Desarrollo de Medellín 2004 – 2007 “Compromiso de toda la ciudadanía” dentro del componente de Seguridad y Convivencia, de la línea “Medellín gobernable y participativa”, cuyo objetivo era estimular y apoyar los procesos de desmovilización y las reincorporaciones individuales y colectivas. En otras palabras, proporcionar atención adecuada en el proceso de reintegración de los excombatientes del Bloque Cacique Nutibara.

¹⁰² Actualmente la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

¹⁰³ Corte Constitucional. Sentencia T – 268 de 2003. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁰⁴ Actualmente Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, adscrito a la misma Secretaría.

¹⁰⁵ Durante su desarrollo, el Alcalde de Medellín era Sergio Fajardo Valderrama y el Secretario de Gobierno era Alonso Salazar Jaramillo, quien ganó en la siguiente elección local y fue posesionado como Alcalde durante el periodo 2008 – 2011.

Su surgimiento obedeció a las necesidades derivadas del proceso de paz del Gobierno Nacional y las Autodefensas, que tuvo como resultado la desmovilización de 34 estructuras de estas organizaciones en todo el país, siendo Medellín la sede de la primera desmovilización, con el Bloque Cacique Nutibara.

Cuando se crea el Proyecto de Atención a Víctimas en junio de 2004, se buscaba proporcionar una respuesta integral desde el gobierno local a las problemáticas asociadas al conflicto armado, específicamente frente al tema de reconocimiento y atención a las víctimas, toda vez que el Programa Paz y Reconciliación se encontraba adelantando acciones para la reinserción civil de los desmovilizados. En este sentido, el Proyecto de Atención a Víctimas se fortalece como un modelo de intervención, para la atención a las personas que habían tenido afectaciones a sus derechos con ocasión del conflicto armado.

Este modelo o estrategia sistémica de intervención, además de sus finalidades y criterios, centrados en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de las víctimas y en la responsabilidad gubernamental y social con ellas, se consolida con los cuatro componentes de su estrategia de intervención: 1) Atención Psicosocial, 2) Memoria Histórica, 3) Atención Jurídica, y 4) Visibilización social y gestión para la atención integral. Fortalecimiento y Gestión¹⁰⁶

Una de las acciones que lideró el Proyecto, fue la Prueba Piloto de restitución de viviendas, en donde se adelantaron múltiples acciones enmarcadas desde varios componentes, especialmente desde la atención jurídica y psicosocial a las familias víctimas de desplazamiento forzado intraurbano.

Esta prueba piloto tenía como objetivo proveer una atención integral a las familias desplazadas de la Comuna 2 – Santa Cruz – del Municipio, encaminada a lograr

¹⁰⁶ Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Experiencia y modelo desde el gobierno municipal. Programa de Atención a Víctimas del Conflicto armado. Secretaría de Gobierno. Medellín, mayo de 2008. Pág. 8

su retorno y reparación. Adicionalmente, se buscaba posicionar la problemática en la agenda pública municipal.

Motivados por la gran necesidad de atención humanitaria y la falta de atención a las necesidades de estas familias víctimas del desplazamiento intraurbano, la Secretaría de Gobierno de Medellín desde el Programa Víctimas del Conflicto Armado, desarrolló una prueba piloto de restitución de inmuebles a víctimas de este flagelo dentro de la ciudad. Esta experiencia se realizó con la intención de buscar una atención integral que iba desde la restitución material de los predios, pasando por el saneamiento, hasta llegar al retorno a las viviendas para el goce efectivo de su derecho. Esta prueba le permitió al Programa conocer de cerca las necesidades de estas familias y delimitar las rutas necesarias para la satisfacción de esas necesidades logrando que el desplazamiento forzado intraurbano se incluyera dentro de la agenda política y que finalmente se plasmara como una política pública del municipio de Medellín, mediante el Acuerdo No. 370 de 2007 del Concejo de Medellín.¹⁰⁷

Las circunstancias de despojo y abandono de las viviendas en la Comuna 2 – Santa Cruz –, incidió en la implementación de la prueba piloto en este sector del municipio. En primer lugar, la banda Los Triana, liderada por Elkin Triana había forzado a desplazarse a muchas familias entre los años 1999 y 2003 y pese a que en esa época ya existía la Ley 387 de 1997, la Red de Solidaridad aún no incluía a la población desplazada dentro de la misma ciudad en el registro.

En segundo lugar, las familias desplazadas de la comuna dos de Medellín que habían sido víctimas del despojo de su vivienda o la habían abandonado y no podían disponer de ella de ninguna manera, comenzaron a dirigirse a la Alcaldía de Medellín a poner en conocimiento esta situación. El Proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, comenzó la construcción de una base de datos con la información de estas familias, encontrando como común denominador el actor armado que generó el desplazamiento, los barrios en donde ocurrían estos hechos y la imposibilidad que tenían las personas de disponer de su bien inmueble.

¹⁰⁷ Ibíd. Pág. 8

Finalmente, las repercusiones económicas y sociales que generó el desplazamiento fueron de tal magnitud que las familias aún amenazadas acudieron a las instituciones de orden local a solicitar acompañamiento, en especial porque se encontraban viviendo en condiciones sumamente precarias, con su núcleo familiar dividido, o bajo un contrato de arrendamiento, lo que disminuía su capacidad económica para sufragar otras necesidades básicas.

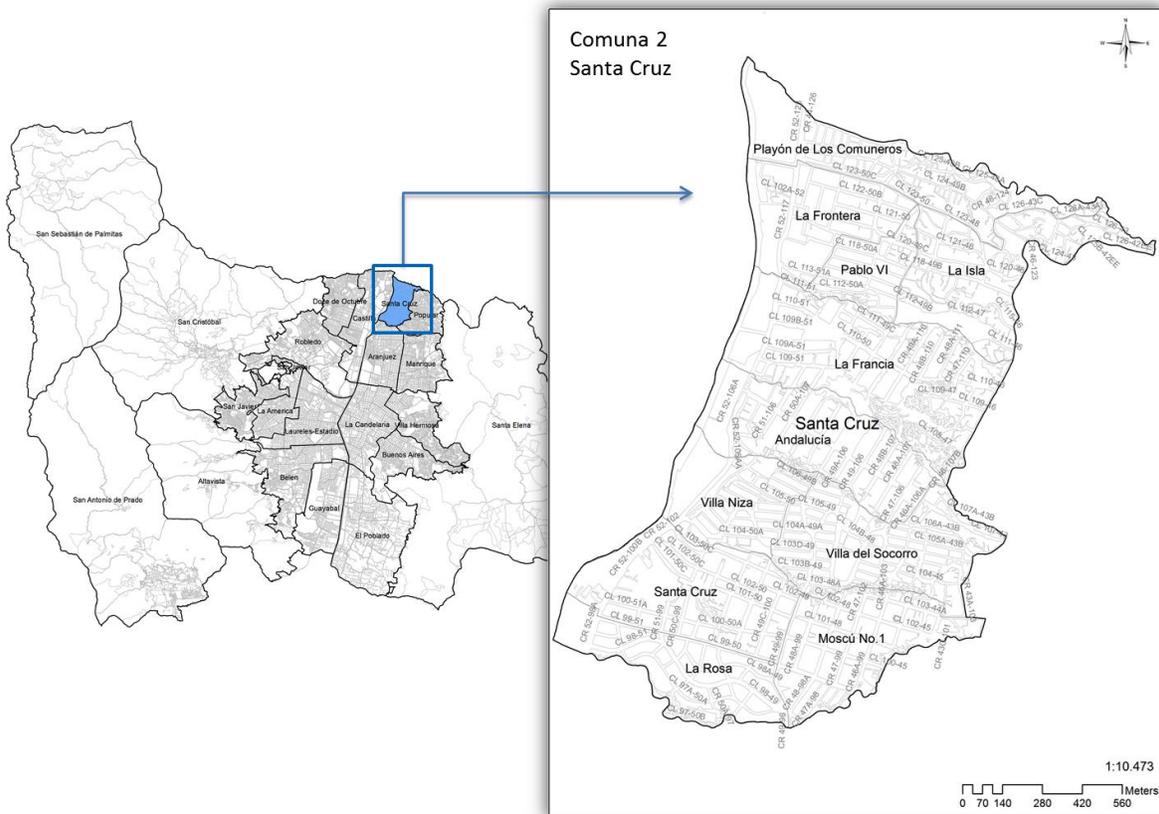
El proceso adelantado desde la Secretaría de Gobierno no estaba planteado desde el Plan de Desarrollo de la época. Por el contrario, se encontraba enmarcado en la situación coyuntural que se estaba viviendo en Medellín con el desplazamiento forzado y consistió en la utilización de medidas de contingencia que evitaran la apropiación definitiva por parte del grupo armado o terceros no autorizados de las viviendas. En este sentido, fue presentado como una estrategia que buscaba al mismo tiempo mitigar los efectos del desplazamiento forzado y buscar mecanismos de reparación. Se planteaba como una acción complementaria a la proporcionada por el Estado a través de la atención, específicamente a la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y al restablecimiento de derechos, y por ende apuntaba a propiciar una intervención integral.¹⁰⁸

Las familias con las que se realizó la prueba piloto se encontraban en los barrios Villa Niza, Villa del Socorro, Andalucía, La Francia y un sector denominado por la comunidad como “Cañada Negra”, todos en la Comuna 2. Tenían en común que habían sido desplazadas por la banda “Los Triana” y que no podían disponer del bien inmueble ubicado en el sector dado que no se los permitía la banda. En total, participaron 103 núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado, los cuales habían abandonado o fueron despojados de sus inmuebles¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Documento interno del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Componente de Atención al Desplazamiento Forzado Intraurbano, justificación.

¹⁰⁹ *Ibíd.*

MAPA 2 COMUNA 2 – SANTA CRUZ -



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial. Alcaldía de Medellín

Para el desarrollo de esta prueba piloto se contó con la participación de varias de las Secretarías de la Alcaldía de Medellín. En el 2005, los Secretarios de Despacho designaron un presupuesto para lograr la restitución de las propiedades en condiciones dignas, lo que permitió sortear las dificultades que en materia de deudas por concepto de Servicios Públicos e Impuesto predial se encontraron. Así, se cancelaron las deudas que 39 familias tenían con las Empresas Públicas de Medellín generados durante el tiempo del desplazamiento forzado con el fin de garantizar su retorno en condiciones dignas. Igualmente, se pagaron los pasivos de 34 familias por impuesto predial “no tributados desde el momento del desplazamiento, lo que permitió que todos los que buscaban retornar, cumplieran

con uno de los requisitos legales del subsidio de mejoramiento: estar al día con las obligaciones catastrales.”¹¹⁰

En especial, La Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía en el 2006, se encargó del acompañamiento técnico a la postulación de nueve familias con intención de retorno al subsidio de mejoramiento de vivienda y de treinta familias al subsidio de vivienda nueva.¹¹¹

El hecho de que sólo 13 familias desearan regresar a sus hogares, de la cuales quedaron 9, evidenció el temor existente a retornar y la necesidad de buscar mecanismos alternativos que solucionara el derecho a una vivienda digna, lo que motivó la postulación de las familias a un subsidio de adquisición de vivienda nueva en los diferentes proyectos que tenía la administración.¹¹²

El desarrollo de la intervención inició con el diálogo que sostuvo el Director del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado con el Líder de la banda Los Triana¹¹³, quien se encontraba para la época privado de su libertad, para facilitar la entrega de las propiedades. Luego del diálogo, éste se comprometió a restituir las viviendas despojadas y a no interferir con el retorno de las familias, permitiendo que se reinstalaran y obligándose a no generar redesplazamiento.¹¹⁴

El paso a seguir por parte del Programa fue levantar la información en campo, identificando los predios y analizando su situación. Se estableció en qué estado se

¹¹⁰ Ob. cit. Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Experiencia y modelo desde el gobierno municipal. Programa de Atención a Víctimas del Conflicto armado. Secretaría de Gobierno. Medellín, mayo de 2008. Pág. 140

¹¹¹ *Ibíd.*

¹¹² *Ibíd.* Pág. 141

¹¹³ Según Registro elaborado por la Defensoría del Pueblo, Regional Antioquia la banda ‘Los Triana’ entre 1999 y finales de 2002 en las Comunas 1 y 2 de la ciudad de Medellín. En: *Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades*. Defensoría del Pueblo. ACNUR. Bogotá. 2004. p. 40

¹¹⁴ Ob. cit. Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Experiencia y modelo desde el gobierno municipal. Programa de Atención a Víctimas del Conflicto armado. Secretaría de Gobierno. Medellín, mayo de 2008. Pág. 140

encontraban: ocupados, desocupados, destruidos, semidestruídos; si tenían deudas por concepto de servicios públicos domiciliarios o impuesto predial y cuál era la posición de los propietarios y poseedores de los bienes de retornar o no al sector.

La dinámica de la intervención dependió de dos factores. En primer lugar en qué situación se encontraba la propiedad de acuerdo a condiciones dignas de habitabilidad y en segundo lugar, la voluntad que tenían las familias para retornar o no a la vivienda de donde habían sido desplazadas. Así las cosas, el proceso de restitución estuvo compuesto por diferentes acciones. En este sentido, se encontraron varios escenarios de intervención.

2.2.2.1 Escenario número 1. Mejoramiento de vivienda y retorno de las familias

El primer escenario eran las familias que deseaban retornar, pero su vivienda se encontraba en malas condiciones. Allí, se convocó por parte del Proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado en convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, a una postulación para subsidio de mejoramiento de vivienda a través de la Bolsa Única Nacional. A la convocatoria se presentaron 13 familias, de las cuales 11 cumplían con los requisitos legales para acceder al subsidio. Algunos de estos requisitos eran: Que la propiedad no se encontrara en alto riesgo no recuperable, que tuviera el retiro de quebrada requerida, tener las obligaciones catastrales al día y que no figuraran con más de una propiedad a su nombre en la subsecretaría de catastro municipal.

El proceso de mejoramiento de vivienda se adelantó por CODEVI – Corporación de Desarrollo, Educación y Vivienda –, que es una entidad sin ánimo de lucro, de

carácter privado, que promueve el desarrollo integral de las personas, familias y comunidades.¹¹⁵

Las deudas por el impuesto predial no fueron un impedimento para la postulación de estas familias al subsidio, ya que el proceso contemplaba la cancelación de este pasivo administrativo. Por su parte, era imperativo el cumplimiento de los demás requisitos para acceder a la asignación del subsidio, pero en caso de no cumplirse alguno, se podía acudir a la vía alterna que consistía en la postulación para un subsidio de adquisición de vivienda nueva.

Una vez cumplidos los trámites legales y otorgados los subsidios para mejoramiento de vivienda, dos de las once familias se retiraron del proceso. Una por temor a retornar y la otra por un conflicto sobre el inmueble con otros supuestos poseedores que ostentaban un mejor derecho, disputa en la cual la Administración Municipal no pudo intervenir por ser un asunto que se resuelve a través de la jurisdicción ordinaria.

Nueve familias comenzaron el proceso que duraría alrededor de cuatro meses hasta su culminación, sus viviendas se encontraban ubicadas en el barrio Villa del Socorro y Villa Niza de la Comuna 2 – Santa Cruz –. Una vez entregados los subsidios a las familias y nombrado el operador del proceso, fue necesario buscar la mano de obra. El subsidio de mejoramiento de vivienda parte de la autoconstrucción, por lo cual el dinero entregado debía ser destinado en su totalidad a los materiales de la obra y la ayuda técnica. Para sortear esta dificultad, el Programa vinculó al proceso a los excombatientes atendidos por el Programa Paz y Reconciliación, con el fin de que los excombatientes aportaran a la reparación de las víctimas con la mano de obra. Además permitiría propiciar espacios de encuentro entre víctima y victimario y ayudaría a encontrar elementos en la búsqueda de caminos hacia la reparación y reconciliación.

¹¹⁵ Ver: <http://corporacioncodevi.org/index.html>

Para superar este impase, se buscaron alternativas, dentro de las cuales la más opcionada y novedosa fue la mano de obra por parte de los desmovilizados, que permitiría poner en un mismo escenario a víctima y victimario, y a su vez, nos llevaría a encontrar elementos en la búsqueda de caminos hacia la reparación y la reconciliación, esto se hizo a través del proyecto *Caminos hacia la reconciliación: Encuentro entre víctimas y victimarios en la restitución de bienes*.¹¹⁶

El programa Paz y Reconciliación convocó a los excombatientes del sector e hizo la propuesta, logrando encontrar una respuesta positiva por parte de alrededor 20 jóvenes, quienes plantearon una metodología de trabajo que consistía en la designación de 2 a 4 desmovilizados para desarrollar las labores por vivienda. Por su parte, las familias beneficiarias conocieron y aceptaron la propuesta en reuniones previas, comprometiéndose a contratar un maestro que dirigiera las actividades de los reinsertados en cada una de las viviendas.¹¹⁷

El proceso de mejoramiento de vivienda inicio el 12 de marzo de 2007 y tuvo una duración de cuatro meses. Durante este tiempo, las familias estuvieron acompañadas permanentemente por un psicólogo y un abogado del Proyecto de Atención a Víctimas dispuestos a resolver sus inquietudes. En este sentido, se realizaron encuentros semanales con las familias desplazadas para hacer seguimiento al proceso de mejoramiento y visitas periódicas a las viviendas para observar los adelantos y tener un registro fotográfico. Ello le permitió al Proyecto elaborar un diario de campo sobre el proceso y presentar informes con los beneficios y los impases presentados. Del mismo modo se generaron dos espacios de encuentro con los desmovilizados para tomar decisiones y evaluar el proceso.

¹¹⁶ Ob. cit. Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Experiencia y modelo desde el gobierno municipal. Programa de Atención a Víctimas del Conflicto armado. Secretaría de Gobierno. Medellín, mayo de 2008. Pág. 141

¹¹⁷ *Ibíd.* Pág. 142

El desarrollo de la intervención propuesta no arrojó los resultados esperados. El nivel de compromiso de los desmovilizados declinó manifestándose en una alta deserción, “generando inconformidad y desconcierto en la población beneficiaria del proceso y atrasando las metas fijadas para el desarrollo del proyecto”¹¹⁸. Sumado a lo anterior, las dificultades económicas de las familias, implicaba que en algunos lapsos de tiempo, no se contara con el oficial de construcción de la obra. Y aunque se había entregado un presupuesto para el mejoramiento, en muchos casos no fue suficiente para sufragar los gastos de la totalidad de la obra, situación que llevó a las familias a realizar préstamos.

En el desarrollo del trabajo de reparación propuesto a los excombatientes, se presentaron dificultades tales como la falta con el compromiso adquirido con las casas en razón de: Sus compromisos académicos, nuevas oportunidades laborales, falta de motivación y en otros casos por falta de compromiso¹¹⁹

Para superar esta dificultad se realizaron dos reuniones para llegar a nuevos acuerdos y asignar otros jóvenes que tuvieran la disponibilidad para trabajar en la prueba piloto. No obstante, la falta de compromiso continuó, siendo necesario proponer una nueva estrategia que consistía en un trabajo en equipo de todos los excombatientes, quienes finalizaban los trabajos inconclusos en una casa y se trasladaban a la siguiente repitiendo la misma función, hasta cubrir las nueve viviendas. Con la implementación de este procedimiento se logró culminar el mejoramiento de las viviendas dentro del plazo establecido. Sin embargo, algunas de las personas intervenidas en el proceso de mejoramiento de vivienda indicaron en el acompañamiento realizado por los profesionales del Proyecto, que hechos como hurtos y consumo de estupefacientes habían ocurrido durante la estancia de los desmovilizados, pero por la necesidad de la culminación de la obra, no habían reportado la situación.¹²⁰

¹¹⁸ Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Experiencia Piloto. Mejoramiento de vivienda de nueve familias. Barrio Villa Niza, comuna 2, ciudad de Medellín. Informe interno.

¹¹⁹ *Ibíd.*

¹²⁰ *Ibíd.*

Como balance del proceso de mejoramiento de vivienda se detectó por un lado, la incomodidad de las víctimas que lideraron el proceso, todas mujeres, del trabajo conjunto con los excombatientes, las cuales en los espacios que compartieron con ellos no manifestaban sus insatisfacciones porque no se sentían seguras, incluso algunas indicaron que aún había control territorial en la zona por parte de ellos. Por su parte, se evidenció la falta de compromiso por parte de los desmovilizados, quienes señalaban en las reuniones que sus acciones eran una colaboración, no una obligación.

Las intervenciones de las mujeres allí presentes fueron muy escuetas y se limitaron a expresar su agradecimiento por la ayuda que los jóvenes estaban brindando al mejoramiento de sus viviendas, se sintieron cohibidas para decir lo que realmente pensaban puesto que no se siente aún seguras de poder expresar sus temores y tener la certeza que esto no traerá perjuicios para ellas –esto se logra evidenciar en la siguiente reunión donde expresan sus inconformidades por el desempeño de los excombatientes pero no se atreven a decir nada pues ellos están prestándoles un servicio, en este punto es donde se comprende que la reparación no puede ser entendida como algo sugerido sino como petición directa de los afectados y ellas nunca propusieron que ellos fueran a su vivienda -, ellas se sienten extrañadas por las personas que pasan dando ronda en las casas para ver si los desmovilizados si asisten, por las pérdidas de materiales y el consumo de drogas dentro de las casas¹²¹

El análisis del Proyecto arrojó que la situación anterior podía explicarse por el hecho de que la iniciativa del proceso de mejoramiento de vivienda no surgió de ninguna de las dos poblaciones, las cuales no tenían claridades sobre los procesos de reparación. Las víctimas aceptaron en primera instancia la presencia de los desmovilizados en el desarrollo de la prueba piloto, porque vieron la posibilidad de suplir la carencia de mano de obra, sin asumir costos, mientras que muchos de los excombatientes buscaban reconocimiento por parte de la

¹²¹ Ibíd.

comunidad y las instituciones. Al finalizar el mejoramiento, las mujeres señalaron que esta experiencia no debía replicarse en ningún otro lugar del municipio.¹²²

En relación al concepto de reparación, el Proyecto determinó que la prueba piloto constituía un ejemplo de restitución por cuanto los predios que habían sido arrebatados, habían sido entregados a sus propietarios bajo principios de dignidad humana. En este sentido, el proceso contemplaba el pago de las deudas por concepto de servicios públicos domiciliarios e impuesto predial para garantizar un retorno a las viviendas en condiciones adecuadas. Ello también le apuntaba a restablecer el proyecto de vida de las familias y restaurar relaciones sociales y comunitarias que se habían perdido por el desplazamiento forzado.

Por otro lado, el subsidio de mejoramiento de vivienda, los motivo a regresar a sus comunidades, les permitió ver que no todo estaba perdido, que podían retomar el proyecto de vida arrebatado por la guerra, que el volver a tener una casa con puertas, ventanas, cocina, baños, entre tantas cosas, sí era posible, les permitió volver hablar con sus vecinos, les permitió recordar que en algún momento fueron una comunidad con sueños y que esos sueños debían de ser realimentados. Por consiguiente, la prueba piloto buscó reparar a estas 9 familias restituyendo su derecho a la propiedad despojado en ocasión del desplazamiento forzado intraurbano.¹²³

Sin embargo, el Proyecto señala que se trata de una reparación administrativa, toda vez que no hay argumentos para indicar que los perpetradores del desplazamiento y despojo adelantaron acciones reparatorias en relación con las víctimas. Aún cuando participaron en el proceso, su falta de compromiso y la perspectiva desde la cual asumieron sus labores, no permite afirmar que tenían la intención de reparar. Por ello se llegó a una hipótesis según la cual,

Esto permite plantear como hipótesis que la reparación para el perpetrador de las víctimas es un proceso personal e individual en

¹²² *Ibíd.*

¹²³ *Ibíd.*

cuanto no hay en ellos un discurso interiorizado y apropiado de la importancia de los procesos de reparación como una manera de fortalecer su elección de reinserción y transformación de vida y de sueños. Muchos de ellos están convencidos que la única forma de reinsertarse a una sociedad es enmendando los daños causados en el pasado; pero muchos otros, como lo encontramos en este proceso, están motivados por ordenes de superiores que minimizan la reparación en una ayuda sin ninguna responsabilidad ni compromiso social y comunitario; se convierte en un trabajo voluntario de prestar un servicio o ayudar a una persona que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad y no desde una posición de responsabilidad ante la situación actual de estas familias¹²⁴

Continuando con las dimensiones de la reparación, el Proyecto señaló que durante la experiencia no se realizaron acciones que pudieran ser incluidas en la categoría de indemnización o en la de garantías de satisfacción. No fue posible adelantar procesos de perdón público y de verdad que dignificaran a las víctimas, e incluso las familias intervenidas, lideradas por mujeres, no solicitaron durante la prueba piloto conocer cuál había sido la razón para que el grupo “los triana” las desplazaran, en parte por desconocimiento y falta de empoderamiento frente a sus derechos y por otro lado por temor, toda vez que el grupo aún tenía presencia en el barrio.

Con relación a la rehabilitación, entendida como “el cuidado y asistencia profesional que las víctimas requieren para restablecer su integridad legal, física y moral después de la violación cometida en su contra”¹²⁵, el Proyecto realizó diferentes acciones para abordar esta dimensión de la reparación. Así las cosas, se asignó un psicólogo y un abogado que acompañó de manera constante el proceso para resolver dificultades y proporcionar herramientas que le permitieran a las víctimas afrontar las situaciones que se presentaron. Adicionalmente, se designó para el proceso técnico de mejoramiento de vivienda por parte de

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ Recomendación de criterios de reparación y de proporcionalidad restaurativa; Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación; Bogotá, 2007

CODEVI – Corporación de Desarrollo, Educación y Vivienda - un ingeniero y un profesional en desarrollo social.

Como elementos valiosos en materia de rehabilitación se encontraron,

1. La expresión de sus emociones, sentires, frustraciones, angustias, desconciertos fueron escuchados palmo a palmo, de manera secuencial y ofreciendo elementos de abordaje, soluciones y posibles herramientas para el manejo de cada una de las situaciones. En este punto es importante mencionar que en los encuentros semanales las mujeres beneficiarias del procesos tenían demandas para con los profesionales, realizaban llamadas, pedían asesorías, consultaban problemáticas y cada vez se lograba evidenciar el restablecimiento del lazo de confianza entre la comunidad participante y entre la comunidad y el Estado como ente que acompañó el Proceso; cuando se toma las palabras como la forma de restablecer los vínculos se comienza a construir una dialéctica de la víctima que le permite reconocer su lugar y restablece su semblante ante la vida y ante sus sueños y esto debe ser entendido como una Rehabilitación física, mental pero sobre todo moral y ética, e indudablemente humanizadora;
2. De otro lado, se debe comprender como ésta acción Reparatoria permitió aportarle de manera fuerte a la recuperación de las relaciones vecinales, contar con el otro como integrante de la cotidianidad y con quien se puede entablar una comunicación constante y constructora de vínculos. El acompañamiento psicosocial contribuye a la reparación en cuanto permite el restablecimiento de las esferas (familiares, personales, sociales, culturales, económicas, necesidades básicas) que se obstruyeron en la presencia de un conflicto, en nuestro caso armado, y entendiendo este principio que sostiene el (sic) acompañamiento es válido expresar como el espacio de las reuniones permitía compartir todas las angustias, miedos, incertidumbres, desconfianzas en relación al proceso y la situación actual del barrio, teniendo presente que si bien siempre se llevaba un tema para trabajar este viraba y se sostenía en las situaciones inmediatas que necesitan de otro tipo de respuestas.

3. Sin embargo, aunque se pueden nombrar elementos que aportan a la reparación es difícil y desolador el pensar en Procesos de este tipo cuando aún se tiene presencia de actores armados en esta comunidad y por lo mismo la satisfacción entendida no sólo desde el marco de la ley como perdón público sino también como la posibilidad de contar con garantías de convivencia dentro de sus comunidades, y esto genera retrocesos y/o suspensiones en los procesos de resarcimiento de los daños y legitimación de derechos.
4. Finalmente, el acompañamiento permitió ir ganando un lugar al interior de la comunidad donde otras personas comenzaron a acercarse y a demandar información, lo que llevó a reconocer la necesidad de iniciar un proceso de acompañamiento psicosocial con la comunidad en general por parte del Programa de Víctimas, actividad que en este momento se está llevando a cabo, y del cual se espera conformar un grupo de víctimas que comience un proceso psicosocial en el Barrio Villa Niza.¹²⁶

Frente a las garantías de no repetición, el Proyecto señaló que la Prueba Piloto no aportó elementos en esta materia. Asimismo adujeron que durante el desarrollo del proceso, existía presencia de grupos armados en los barrios objeto de intervención, quienes tenían injerencia sobre la comunidad y continuaban ejerciendo acciones como el cobro de extorsiones, el desplazamiento forzado de personas, entre otros. Finalmente, en el informe realizado sobre el proceso de restitución, se analiza el concepto de Reconciliación, entendiendo por éste

Para Galtung (1998) la reconciliación implica abordar directamente las partes en el conflicto, entre sí y con la sociedad en general, que conlleva además una mirada sobre la reintegración y la rehabilitación social de los afectados por la violencia y los perpetradores de la misma¹²⁷. Otros autores como

¹²⁶ Ob. cit. Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Experiencia Piloto. Mejoramiento de vivienda de nueve familias. Barrio Villa Niza, comuna 2, ciudad de Medellín. Informe interno

¹²⁷ Galtung, Johan. Tras los conflictos Tres R: Resolución, Reconstrucción, Reconciliación. Gernica Goguratuz, Victoria, 1998. Citado en: Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Experiencia Piloto. Mejoramiento de vivienda de nueve familias. Barrio Villa Niza, comuna 2, ciudad de Medellín. Informe interno

Bloomfield¹²⁸ (2003) afirman que la reconciliación no puede ser impuesta ni reglamentada, porque es un proceso voluntario que parte de una toma de conciencia del daño que ha implicado la violencia directa, pero también del dolor, la exclusión, la miseria y el daño que ha generado la violencia estructural, que posibilitó condiciones para que se diera la primera.¹²⁹

En este sentido, se llegó a la conclusión que en efecto lo que ocurrió en la Prueba Piloto se asemeja mucho a lo esbozado por Bloomfield, dado que aún cuando la institucionalidad proporcionó espacios y escenarios de reconciliación, ésta no se materializó ya que no fue una iniciativa de tipo personal entre los involucrados. Especialmente el comportamiento de los desmovilizados y su falta de compromiso con las víctimas y el proceso, demostró que no es posible hablar de un proceso de reconciliación en el piloto. Sumado a lo anterior, se observó que para las víctimas este tema no hacía parte de sus prioridades, indicando que

(...) estamos presenciando la germinación del lugar de las víctimas en el escenario público y político y sus temas más urgentes y de mayor impacto son sus garantías de seguridad, su situación económica y social, sus expectativas de reparación. ¿Qué les está ofreciendo el Estado en relación a estos temas? Se podría decir, que la reconciliación podrá ser un indicador de resultados propuesto a largo plazo, y a su vez se podría pensar que para que las víctimas elijan la reconciliación como un camino o un punto de llegada se le debe garantizar los elementos necesarios para que la equidad o el llamado equilibrio de las partes permita encuentros de reconciliación.¹³⁰

De esta parte del proceso, se realizaron varias recomendaciones para tener en consideración sobre el mejoramiento de vivienda con participación de desmovilizados y retorno de las familias.

¹²⁸ Bloomfield, David. Reconciliation: an Introduction. En: Reconciliation After Violent Conflict, A Handbook. International IDEA. Stockholm, 2003. Citado en: Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Experiencia Piloto. Mejoramiento de vivienda de nueve familias. Barrio Villa Niza, comuna 2, ciudad de Medellín. Informe interno

¹²⁹ Ob. cit. Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Experiencia Piloto. Mejoramiento de vivienda de nueve familias. Barrio Villa Niza, comuna 2, ciudad de Medellín. Informe interno

¹³⁰ Ibíd.

1. En primera instancia debemos atender a la recomendación dada por las beneficiarias de la prueba, para las cuales a partir de su experiencia en este proceso no recomiendan replicar la experiencia en otros sectores de la ciudad; solo se cuenta con el testimonio de una de ellas que da fe de los resultados y de su satisfacción, para otras fue una gran ayuda pero no de replicar y otras lo consideraron una experiencia incómoda.
2. Se reconoce a su vez que este proceso fue llevado a cabo más por una iniciativa de la Administración Municipal Actual y no de la población implicada. Por consiguiente se recomienda que para próximas experiencias se haga un trabajo de acercamiento y conocimiento del tema de reparación que permita que ambas poblaciones propongan como esperan construir la reparación y así desde un diálogo compartido y acompañado por procesos psicosociales se garantice la satisfacción y aportes a la reconciliación que debe dejar este tipo de intervenciones.
3. Construir una ruta de intervención en los temas perdón, reconciliación, reparación y verdad con los/as beneficiarios/as del Programa Paz y Reconciliación, que permita realizar procesos más juiciosos en cuanto a la sensibilización y compromiso que se debe tener en torno a este trabajo. Esta ruta deberá contar con el apoyo del Programa de Víctimas del Conflicto Armado y deberán realizar actividades conjuntas que durante el proceso las poblaciones propongan. Así también se comenzaría a reconocer y a poner en la mesa la propuesta de que el trabajo de perdón, reconciliación y verdad no le compete exclusivamente a las víctimas sino que necesita de la voluntad de ambas poblaciones y de otros sectores sociales, especialmente de los medios de comunicación y del periodismo desde un lugar propiciador de encuentros, que no se limite sólo a generar noticias y pequeñas notas.
4. Los subsidio de vivienda deben contemplar el rubro para mano de obra (de un oficial o maestro de obra y ayudantes) puesto que al realizar los mejoramientos, reconociendo las ganancias que deja en cuanto al nivel en su calidad de vida, las deudas que deja el proceso se constituyen en un riesgo de vulneración y revictimización para la población beneficiaria.
5. Para garantizar el derecho a la restitución, es necesario prever la manera de subsanar la ausencia de títulos de propiedad y establecer mecanismos que permitan su titularización, y el saneamiento de las deudas ocasionadas por el desplazamiento forzado.

2.2.2.2 Escenario Número 2. Postulación de las familias a Subsidio de adquisición de Vivienda Nueva

Un segundo escenario estaba constituido por las familias que necesitaban postularse a un subsidio para adquisición de vivienda nueva porque se encontraban en una de estas dos situaciones: No deseaban retornar al sector o su vivienda se encontraba destruida por el accionar de la banda. Particularmente las familias desplazadas del sector denominado como “Cañada Negra”, ubicado en el barrio El Playón de los Comuneros de la Comuna 2, no podían retornar a sus viviendas por cuanto éstas habían sido destruidas con petardos por el grupo armado.

De esta manera, El Proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado en convenio con la Secretaría de Desarrollo Social convocó a la postulación de las familias a subsidios de vivienda nueva por medio de la Bolsa Única Nacional. Igualmente el proceso contó con el apoyo técnico de la Secretaría de Desarrollo Social y el acompañamiento permanente de las Áreas Psicosocial y Jurídica del Programa. 30 familias postuladas se encuentran actualmente en proyectos del Municipio de Medellín en Las Flores 1, 2, y 3, La Huerta, La Aurora y La Montaña.¹³¹

2.2.2.3 Escenario Número 3. Viviendas en condiciones dignas de habitabilidad y familias que deseaban retornar

Por último, el tercer escenario estaba compuesto por aquéllas que deseaban retornar y sus viviendas estaban en óptimas condiciones de habitabilidad. Una vez restituidas las viviendas, la prioridad era cancelar las deudas por concepto de

¹³¹ Ibíd.

servicios públicos domiciliarios e impuesto predial generadas durante la ocupación por parte del actor armado o el tercero no autorizado, para contribuir al retorno en condiciones dignas.

2.2.3 Acciones transversales

Una acción transversal a este proceso fue la entrega de subsidios de temporalidad de arriendo y de alimentos a aquellas familias que no fueron incluidas por la Red de Solidaridad Social¹³² en el Registro Único de Desplazados¹³³; estas ayudas que consistían en alojamiento y alimentación fueron entregadas por convenios realizados con la Secretaría de Desarrollo Social y el SIMPAD.

Finalizado el proceso los resultados fueron los siguientes:

TABLA 1 RESULTADOS DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN¹³⁴

ATENCIÓN BRINDADA	No FAMILIAS ATENDIDAS
Subsidio de vivienda de interés social	30
Subsidio de mejoramiento de vivienda	9
Entrega de Ayudas Humanitarias	48
Cancelación deudas Impuesto Predial	34
Cancelación Deudas EPM	38
Predios Restituidos	32

Fuente: Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado

¹³² En virtud de la Ley 1448 de 2011 fue denominada Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Las familias no fueron incluidas en el Registro dado que el desplazamiento forzado intraurbano no estaba visibilizado para la época.

¹³³ Este registro ha mutado durante la última década. Posteriormente fue denominado Registro Único de Población Desplazada (RUPD), el cual se encontraba en el Sistema de Información sobre Población Desplazada (SIPOD). Actualmente, en virtud de la Ley 1448 de 2011, se está construyendo el Registro Único de Víctimas (RUV).

¹³⁴ Informe Prueba Piloto. Desplazamiento Forzado Intraurbano. Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Secretaría de Gobierno. Documento Interno. Pág. 6.

Una vez finalizado el proceso, se procedió a su evaluación, la cual arrojó como resultado los logros y dificultades durante la implementación de la prueba piloto, que permitió finalmente la elaboración de varias recomendaciones para la institucionalización de la política de intervención de restitución de viviendas a población víctima del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín.

Como logros se obtuvieron los siguientes:

- La prueba piloto demostró ser un ejemplo de restitución. Se lograron devolver 32 viviendas con un proceso que comprendió el acompañamiento jurídico y psicosocial y el pago de deudas que permitieran el retorno de las familias a las viviendas en condiciones dignas.
- La asignación de subsidios de vivienda nueva a las familias en situación de desplazamiento forzado intraurbano con imposibilidad de retornar, restableció el derecho de esta población al acceso a una vivienda digna.
- El subsidio de mejoramiento de vivienda motivó a las familias “a regresar a sus comunidades, les permitió ver que no todo estaba perdido, que podían retomar el proyecto de vida arrebatado por la guerra, que el volver a tener una casa con puertas, ventanas, cocina, baños, entre tantas cosas, sí era posible, les permitió volver hablar con sus vecinos, les permitió recordar que en algún momento fueron una comunidad con sueños y que esos sueños debían de ser realimentados.”¹³⁵
- Asimismo, visibilizó que la problemática sobre abandono y despojo de propiedades y menoscabo del patrimonio, no está circunscrita al ámbito rural, que por el contrario se ha extendido a los cascos urbanos y existe la urgente necesidad de que se construya una política pública clara a nivel nacional que cuente con los instrumentos jurídicos y normativos para la restitución de los bienes a esta población.

¹³⁵ *Ibíd.* Pág. 26

Las dificultades que resultaron de la evaluación fueron las siguientes:

- En cuanto al proceso de mejoramiento de vivienda, las familias beneficiadas manifestaron que no recomiendan replicar la experiencia de contar con la mano de obra de los excombatientes en otros sectores de la ciudad.

“Los excombatientes a la hora de entregar su mano de obra para la reconstrucción y el mejoramiento de las viviendas, no se comprometieron – en su totalidad - con el objetivo; esto permite plantear como hipótesis que la reparación para el perpetrador de las víctimas es un proceso personal e individual en cuanto no hay en ellos un discurso interiorizado y apropiado de la importancia de los procesos de reparación como una manera de fortalecer su elección de reinserción y transformación de vida y de sueños. Muchos de ellos están convencidos que la única forma de reinsertarse a una sociedad es enmendando los daños causados en el pasado; pero muchos otros, como lo encontramos en este proceso, están motivados por ordenes de superiores que minimizan la reparación en una ayuda sin ninguna responsabilidad ni compromiso social y comunitario; se convierte en un trabajo voluntario de prestar un servicio o ayudar a una persona que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad y no desde una posición de responsabilidad ante la situación actual de estas familias.”¹³⁶

- El proceso debe ser más participativo. Realmente la prueba piloto fue llevada a cabo por una iniciativa de la Administración Municipal, pero sin contar con la participación activa, en la etapa de planeación, de la población sujeto de intervención. Por consiguiente, la evaluación arrojó como recomendación para próximas experiencias, realizar un trabajo de acercamiento y conocimiento del tema de reparación que permita, a partir del diálogo compartido y acompañado de procesos psicosociales, la construcción colectiva de conceptos como el de la reconciliación y la reparación.¹³⁷
- La ausencia de articulación con entidades responsables del nivel Nacional y Departamental imposibilitó la atención integral a la población desplazada.

¹³⁶ Ibíd.

¹³⁷ Ibíd. Pág. 32

Durante el proceso no se contó con la participación de las instituciones encargadas de garantizar y hacer seguimiento al proceso de retorno y de promover acciones a corto y largo tiempo para la consolidación y estabilización socio – económica sostenible. Por consiguiente, es muy importante para la institucionalización del proceso, la gestión que el gobierno local debe realizar para involucrar las entidades de los niveles nacionales y departamentales en procesos locales y lograr, una vez emprendidos, la interacción productiva.

- El proceso de restitución debe estar acompañado por acciones paralelas que garanticen la seguridad jurídica de la población sobre la vivienda, de manera que sea posible subsanar la ausencia de títulos de propiedad.

El Programa de Atención a Víctimas continuó después de finalizada la Prueba Piloto realizando esfuerzos para darle continuidad a la restitución de viviendas a población desplazada. Así las cosas, en el Plan de Desarrollo de la ciudad 2008 – 2011 “Medellín solidaria y competitiva” se incluyeron diferentes acciones en procura de ofrecer una atención integral a la población víctima de este fenómeno, abarcando la restitución de viviendas o de no ser posible una solución frente al derecho a una vivienda digna y el saneamiento de pasivos generados durante el periodo de tiempo en que la familia no pudo disponer de su bien inmueble. Suministrando en todo momento un acompañamiento psicosocial a las familias y ejecutando acciones dirigidas a realizar una debida articulación con las diferentes instituciones del orden local, departamental y nacional con competencias en la atención a población desplazada.¹³⁸

El Proyecto en el año 2008 se planteó en cuatro etapas:

- a) Caracterización
- b) Diagnóstico
- c) Acompañamiento Jurídico

¹³⁸ Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Área de Reparaciones. Documento interno. Pág. 16.

d) Intervención integral

Para el primer semestre de 2008, se encontraba construido un diagnóstico sobre las familias en esta situación, conforme a una base de datos alimentada por diversas instituciones que desarrollaban acciones de atención, prevención, promoción de derechos y demás, en materia de desplazamiento forzado. Esta base de datos recogía información de familias desplazadas a partir del año 2000 y buscaba conocer el estado en el que se encontraban, con el fin de contar con insumos para construir una ruta de atención integral que apuntara a la reparación.¹³⁹

En este mismo orden de ideas, la intervención tuvo un eco en la construcción de la Política Pública Local sobre la problemática de desplazamiento forzado intraurbano, específicamente en el ámbito de la reparación. Así, en el acuerdo 049 de 2007 “Por el cual se adopta la Política Pública para la Prevención del Desplazamiento Forzado, la Protección, Reconocimiento, Restablecimiento y Reparación de la Población Afectada por el Desplazamiento Forzado en el Municipio de Medellín” quedó plasmada la necesidad de construir

(...) estrategias coordinadas desde el Sistema Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada en el que converjan las instituciones Nacionales, Departamentales y Municipales encargadas del tema de la Reparación a las víctimas del desplazamiento forzado. Con base en el inventario de bienes rurales y urbanos, muebles e inmuebles, adelantar acciones que permitan precisar el estado en que se encuentran. Evaluar medidas relacionadas con las deudas de servicios públicos e impuesto predial y de créditos hipotecarios, adopción de medidas de protección individual y colectiva. Construcción e implementación de programas de reconocimiento de pérdidas materiales y simbólicas, y del arraigo territorial, mediante estrategias de memoria cultural; crear formas de archivo de

¹³⁹ Ob. cit. Caracterización de destinatarios-as víctimas del desplazamiento forzado intraurbano, primer semestre del 2008. Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Secretaría de Gobierno. Documento interno.

pérdidas y pervivencias en la población afectada por el desplazamiento forzado y de sus acciones.¹⁴⁰

CAPÍTULO 3. Elementos para el análisis del Proceso de Restitución

3.1 Enfoque de análisis de Política Pública: Institucionalismo Histórico centrado en los actores.

Realizar un análisis de política pública no sólo permite comprender las condiciones bajo las cuales se producen soluciones a los problemas políticos, sino que también genera insumos para realizar un aporte al mejoramiento de las condiciones bajo las cuales dichas soluciones se constituyen en legítimas y efectivas a una situación considerada como problemática. En este sentido, es importante articular la información sobre las consecuencias empíricas de una política, con supuestos de orden teórico que den cuenta sobre que debe ser considerado un problema y que puede constituir una buena solución. La recolección de información de tipo normativo, debe hacerse de manera simultánea con la recopilación e interpretación de la información empírica, bajo unos estándares de objetividad científica, o por lo menos de “neutralidad”, que permitan distinguir de un lado los criterios de una “buena política pública” y de otro lado, la legitimidad del sistema de formulación de políticas, es decir, la legitimidad de las estructuras y procedimientos específicos a través de los cuales las Políticas Públicas están siendo creadas.¹⁴¹

¹⁴⁰ Concejo de Medellín. Acuerdo Municipal 049 de 2007 “Por el cual se adopta la Política Pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín”.

¹⁴¹ Scharpf, Fritz W. *Games Real Actors Play: Actor – Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview press. 1997. Págs. 5 - 7

Para la elaboración de este capítulo, se tomaron como referencia la Tesis para optar por el título de Doctora de María Rocío Bedoya Bedoya “Análisis de la Política Pública de Contingentes de Trabajadores Extranjeros No Comunitarios en España: El caso de los colombianos y las colombianas” y su artículo de revista “las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de Trabajadores en España”; y los estudios adelantados por Cristina Zurbriggen en esta materia incluidos en sus artículos de revista “El Institucionalismo Centrado en los Actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas” y “Redes, actores e instituciones”. Ambas investigadoras realizan un análisis detallado tanto de los diferentes enfoques que dieron lugar al Institucionalismo Histórico centrado en los Actores, como a esta teoría de manera en específico.

Igualmente, para comprender en profundidad el enfoque de análisis que se utilizará en este trabajo se observó la publicación de Fritz W. Scharpf “Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research”, producto de un trabajo continuo que elaboró desde 1970 con Renate Mayntz.

El institucionalismo histórico centrado en los actores es un enfoque para el análisis de políticas públicas desarrollado a partir de las teorías propuestas por el institucionalismo histórico y el institucionalismo racional que abarca el de la elección racional. Utiliza presupuestos teóricos de ambos paradigmas buscando la mejor comprensión de la realidad con una perspectiva relacional del actor y la estructura; trasciende a las ideas de que la política pública es el resultado del cumplimiento de ciertas normas culturales o institucionales; o por el contrario el producto de las preferencias y cálculos realizados por diversos actores en la arena política. Adicionalmente supera un análisis limitado de la política pública basado en el estudio de su eficacia y eficiencia, centrándose más en observar detalladamente las organizaciones compuestas por individuos, que en su búsqueda de dar solución a situaciones problemáticas, se encuentran limitados

por marcos institucionales,¹⁴² haciendo uso de una metodología que permite integrar la acción y la teoría en aras de una mejor comprensión de la realidad observada. Es decir, este enfoque propone para el análisis, la investigación orientada a la interacción.

Para un mejor entendimiento del enfoque señalado, es importante analizar las propuestas de las teorías que le dan origen y su debida interrelación. Aún así, es necesario mencionar que el nuevo institucionalismo que abarca ambas teorías de donde surge el enfoque objeto de estudio, se encuentra compuesto por diversas variantes, que parte de presupuestos diferentes para el desarrollo investigativo en materia de políticas públicas. Sin embargo, confluyen en una misma idea según la cual “el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implicaría la libre actuación de individuos racionales”¹⁴³, es decir, consideran a las instituciones como un elemento fundamental para explicar la política¹⁴⁴.

Así, el punto de distanciamiento es frente a la concepción que cada aporte teórico le otorga a la capacidad de reflexión y cálculo del agente u actor, y por ende la influencia que tienen las instituciones en el producto político. “Hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político.”¹⁴⁵

En este orden de ideas, unas teorías hacen énfasis en el papel del actor como es el caso del institucionalismo racionalista, mientras que otras como el

¹⁴² Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006.

¹⁴³ *Ibíd.*

¹⁴⁴ Bedoya, Bedoya María Rocío. Análisis de la política pública de contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios en España: el caso de los colombianos y las colombianas. Tesis doctoral para optar al título de doctora. Universidad Complutense de Madrid, noviembre de 2010. Pág. 21

¹⁴⁵ *Ob. cit.* Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006.

institucionalismo culturalista hace que prevalezca la estructura (instituciones políticas, sociales y económicas), sin que el agente tenga mayor incidencia.

No obstante, en el ámbito de la ciencia política han surgido teorías que tratan de reconciliar los divergentes paradigmas acerca del agente y la estructura. Una de estas es el enfoque de las redes de políticas públicas, que pueden ser considerados como “redes sectoriales entre burócratas, políticos y actores sociales, que se centran en políticas concretas, en determinados marcos institucionales.”¹⁴⁶

Esta perspectiva parte del supuesto que en el mundo moderno los problemas no se pueden resolver unilateralmente, dado que un solo agente u organización no tiene ni los conocimientos, ni los recursos para enfrentarlo, por esto los actores privados han adquirido importancia en la búsqueda de soluciones a asuntos que públicamente han sido considerados como problemáticos, los cuales anteriormente habían sido enfrentados únicamente por el Estado. Varias de las escuelas de este enfoque¹⁴⁷ utilizan el institucionalismo centrado en los actores para el análisis de las políticas públicas, indicando que en determinados sectores se crean una serie de redes de actores públicos y privados según los intereses públicos que propugnen, los cuales se desenvuelven en un marco institucional. Las relaciones que se tejen en dichas redes tienen injerencia tanto en el comportamiento de los actores como en el resultado político.

En este sentido, si bien las redes son reglas de juego que constriñen la actuación de los agentes, los actores a su interior realizan juicios estratégicos sopesando los costos y beneficios de cada elección, que pueden traer como consecuencia la superación de reglas, que demuestra que éstas no tienen el carácter de

¹⁴⁶ Zurbriggen, Cristina. Redes, actores e instituciones. En: Revista del CLAD, Reforma y Democracia. Número 30, octubre de 2004, Caracas.

¹⁴⁷ Escuela de intermediación de intereses y Escuela de la Gobernanza.

permanente y por el contrario pueden cambiar dentro de la estructura lo cual puede obedecer tanto a factores endógenos como exógenos.

3.1.1 Institucionalismo racionalista

Este paradigma se centra en el agente, con un punto de partida del individualismo metodológico, señalando que “los actores políticos son conocedores y ejecutores del mayor cálculo racional”¹⁴⁸. Por su parte “las instituciones son importantes en tanto son asumidas como características de los contextos estratégicos, imponiendo limitaciones en el interés del propio comportamiento.”¹⁴⁹ En otras palabras, las instituciones pueden ser restricciones o resultado de actuaciones de los agentes o actores para la satisfacción de sus intereses.¹⁵⁰

Se enfoca en el agente manifestando que éste tiene una respuesta óptima frente al comportamiento de los demás jugadores políticos y respecto a la estructura institucional que lo abarca. En esa medida, los actores pueden cambiar de estrategia o incluso modificar la estructura institucional, toda vez que las instituciones son el resultado del juego de los actores o la consecuencia de las preferencias de éstos, es decir, son endógenas, originadas en el interior de los actores, y en esa medida se han definido como “las reglas formales de un recurrente juego político o social. Las reglas se asumen como formales justamente para distinguirlas de las normas o costumbres.”¹⁵¹

¹⁴⁸ Ob. cit. Bedoya, Bedoya María Rocío. Análisis de la política pública de contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios en España: el caso de los colombianos y las colombianas. Tesis doctoral para optar al título de doctora. Universidad Complutense de Madrid, noviembre de 2010. Pág. 24

¹⁴⁹ *Ibíd.* Pág. 23

¹⁵⁰ Shepsle, Keneth. Study Institutions: Some lessons from the racional choise approach. En: Journal of theoretical politics. Citado por: Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006.

¹⁵¹ Tsebelis, George. Nested games. Rational choice in comparative politics. University of California Press. Citado por: Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006.

Bajo esta perspectiva, las instituciones son el contexto estratégico en el que los agentes enmarcan las actuaciones para lograr sus fines, de manera que condicionan sus mecanismos y decisiones para la realización de sus intereses “indicando que conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas.”¹⁵² En esta medida, las instituciones existen para “regular, estabilizar y reducir la incertidumbre”¹⁵³. Aún así, en caso de presentarse un conflicto de intereses, los actores racionales con sus preferencias identificadas, pueden verse abocados a recurrir a nueva regla, de manera que dentro de éste enfoque los más poderosos pueden variar las reglas de las instituciones para favorecer sus propios intereses.

Existe al interior de este enfoque una discrepancia acerca de la racionalidad del actor. Algunos autores de la teoría del institucionalismo de la acción racional, adoptan el concepto de racionalidad impulsado por la economía neoclásica, indicando que el único objetivo del agente es maximizar su función de utilidad. Por su parte, el institucionalismo de la racionalidad limitada, señala que el contexto institucional “modelan la inestabilidad, la imprecisión y el carácter endógeno que tiene el proceso de formación de preferencias en cada uno de los actores”¹⁵⁴, y en consecuencia los actores más poderosos moldean las reglas que componen las instituciones, para que el orden institucional impuesto limite la actuación de los agentes y el resultado político sea para el beneficio de los más poderosos.

3.1.2 Institucionalismo culturalista

Para este paradigma, que abarca el institucionalismo histórico y sociológico, la estructura (instituciones políticas, sociales y económicas) adquiere

¹⁵² Ob. cit. Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006

¹⁵³ Ibíd.

¹⁵⁴ Ibíd.

preponderancia, por ello su explicación se cimenta en el contexto o estructura política, social o económica, señalando que ésta existe independientemente de los individuos que la componen. De allí que los resultados políticos no dependan del accionar racional de los actores directamente implicados, como ocurre en el institucionalismo racionalista, sino que es producto de la estructura en la que éstos se encuentran insertos.

Las instituciones surgen en un contexto político, social e histórico y son definidas como “un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”¹⁵⁵, que se constituyen en marcos de referencia para las organizaciones e individuos, a partir del cual éstos comprenden la realidad y construyen sus preferencias. Adicionalmente, las instituciones determinan las estrategias y fines de la acción de los actores. En este sentido, los individuos que las habitan son moldeados por marcos institucionales, que tienen un impacto directo en las preferencias y estrategias de los actores, de manera que sus acciones se encuentran orientadas a satisfacer las normas y valores, y no a maximizar beneficios.

En consecuencia, para este enfoque lo importante es el estudio realizado sobre las instituciones, específicamente su surgimiento y desarrollo y el impacto que tienen éstas sobre las preferencias de los actores y el avance histórico. Es decir, su objeto de estudio son las organizaciones e instituciones y no los actores o agentes, toda vez que según su explicación las reglas, normas y símbolos que devienen de las instituciones determinan los resultados políticos, ya que el libre juego de la voluntad de los individuos se encuentra limitado, y sus decisiones

¹⁵⁵ March, James y Johan P. Olsen. *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*. New York, 1989. Citado por: Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: *Revista de Ciencia Políticas*, volumen 26, número 1, 2006

obedecen a estas normas institucionales “para reducir incertidumbres y simplificar la toma de decisiones”¹⁵⁶

En esta perspectiva, las instituciones no son sólo las reglas formales, procedimientos y normas; son también convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres, significados a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea. Los individuos son socializados en una cierta perspectiva del mundo, aprenden las convenciones sociales y con ellas construyen una forma aceptada de hacer las cosas; esto disciplina el comportamiento y facilita la interacción social. Así, las reglas y las tradiciones institucionales son el resultado de un proceso de construcción de la realidad que algunos teóricos han explicado desde la corriente constructivista, es decir, se trata de un fenómeno cultural y constituyen el marco de referencia a partir del cual los individuos se explican el mundo que los rodea, convirtiéndose en una parte objetiva de la realidad.¹⁵⁷

Así, los individuos que habitan las instituciones siguen los comportamientos aprendidos mediante los procesos de socialización, aplicando las normas institucionalizadas que homogenizan el comportamiento y facilitan las interacciones sociales. Ello les permite tomar las decisiones de manera más sencilla y con menor incertidumbre. Las normas, reglas, tradiciones y demás que surgen de las instituciones, son el resultado de un proceso de “construcción de la realidad”¹⁵⁸, lo que significa que estas reglas, normas y costumbres van “adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes, hasta que alcanzan un nivel de consolidación o institucionalización que determina la configuración de sus percepciones y sus intereses, y el tipo de interrelaciones que se producen entre ellos. En consecuencia, la percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional en la que se desempeñan”¹⁵⁹

¹⁵⁶ Ob. cit. Bedoya, Bedoya María Rocío. Análisis de la política pública de contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios en España: el caso de los colombianos y las colombianas. Tesis doctoral para optar al título de doctora. Universidad Complutense de Madrid, noviembre de 2010. Pág. 27

¹⁵⁷ *Ibíd.*

¹⁵⁸ Ob. cit. Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006

¹⁵⁹ *Ibíd.*

Para esta teoría la estructura aporta una serie de significados que permite al actor desarrollar las acciones de acuerdo al contexto, y dado que la realidad está socialmente construida, sus preferencias “no son autónomas, exógenas o individuales, sino resultado de la interacción social o producto de las instituciones, el hábito, las costumbres”¹⁶⁰

En conclusión, la relación actor – estructura de este enfoque se basa en que los actores políticos son seguidores de valores, reglas, convenciones construidos por contextos institucionales, de manera que los resultados políticos son producto de la estructura relacional en donde estos se encuentran inmersos.

3.1.3 Institucionalismo Histórico centrado en los Agentes:

3.1.3.1 Epistemología

Quien otorgó la denominación “Institucionalismo Histórico centrado en los Actores” fue Fritz Scharpf, quien en compañía de Renate Mayntz realizaron una investigación al respecto desde 1970. Sin embargo, en su obra señalan que existen otros autores que vieron la necesidad de combinar los paradigmas centrados en el actor con aquellos centrados en las instituciones, nombrándolo de una manera diferente. Así las cosas, autores como Elinor Ostrom y sus colaboradores lo denominaron “Análisis institucional y Desarrollo”; Tom Burns y compañía lo nombró “Dinámicas Actor – Sistema”¹⁶¹.

¹⁶⁰ DiMaggio, Paul y Walter Powell. The new institutionalism in organizational Analysis. Chicago, 1991. Citado por: Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006

¹⁶¹ Ob. cit. Scharpf, Fritz W. Games Real Actors Play: Actor – Centred Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview press. 1997. Pág. 36

Una vez observadas las corrientes de donde surge esta vertiente, se explica a continuación la postura que tiene el Institucionalismo Histórico centrado en los Agentes en la relación actor – estructura, buscando con ello una mejor comprensión de las políticas públicas y en el ámbito metodológico, un mejor ajuste entre la teoría y la realidad observada. Es decir, este paradigma provee de mayores herramientas para aplicar la teoría en la práctica y entender las dinámicas de los actores y la injerencia que sobre ellos tiene los contextos institucionales. Realiza una integración entre la acción y la teoría, o en otras palabras, entre la decisión racional y los paradigmas del institucionalismo o estructuralismo.

Este enfoque parte de que “las políticas públicas consisten en acciones intencionales desarrolladas por actores que desean conseguir determinados propósitos. Por lo tanto, las políticas no responden solamente, como dicen algunos institucionalistas, a ciertas normas culturales o institucionales; tampoco hay que asumir, como afirman algunos defensores de la elección racional, que los objetivos e intereses defendidos por los actores son invariables y exógenos al sistema político. La percepción que poseen los actores de su situación y sus propias preferencias se encuentran en gran medida influidas por el contexto institucional en el que se hallan”¹⁶²

En este orden de ideas, los resultados son producto de una interacción política guiada por las múltiples estrategias de los actores, quienes interactúan en un entramado institucional, que a su vez, incentiva o constriñe dichas estrategias. Es así como este enfoque, se constituye en un marco, al proveer directrices, que permite conceptualizar el proceso político, orientado por actores individuales y colectivos, dotados con ciertas capacidades y específicas orientaciones

¹⁶² Scharpf, Fritz. Games Real Actors Play: Actor – Centred Institutionalism in Policy Research. Comparative Political Studies. Referenciado por: Bedoya, Bedoya María Rocío. Análisis de la política pública de contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios en España: el caso de los colombianos y las colombianas. Tesis doctoral para optar al título de doctora. Universidad Complutense de Madrid, noviembre de 2010. Pág. 30

normativas y cognitivas, dentro de un marco institucional e inmersos en un contexto específico. Así, hace énfasis en la influencia que tienen las instituciones sobre las percepciones, preferencias y capacidades de los actores u agentes, y en la injerencia de éstas en los modos de interacción de aquellos.¹⁶³

Existe entonces la interacción entre actor e institución, señalando que

Cada actor está institucionalmente constituido, pues emerge basado en reglas preexistentes. Tales reglas no sólo habilitan su constitución, sino que son las que aseguran su permanencia y actuación. Así definen criterios de membresía, recursos disponibles, la esfera de sus actividades legítimas, el alcance de sus representantes, inclusive sus principios rectores. Las instituciones no sólo operan como facilitadores de elecciones posibles, sino que también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles.¹⁶⁴

Adicionalmente, las instituciones proveen de información al actor, no sólo para la determinación de sus preferencias y su actuación en relación con los otros, sino también para saber cómo actuarán los demás actores que participan en el escenario político.

Si bien las instituciones son la principal fuente de información de los agentes, quienes actúan incentivados por las reglas, valores, normas y demás para el desarrollo o abstención de ciertas acciones, ello no quiere decir que éstas determinen las decisiones de éstos, toda vez que los actores mantienen poder de decisión dentro de un margen de libertad, en donde existen diversas opciones y estrategias a las que acudir. Por el contrario, las instituciones al proscribir y permitir unas acciones, puede definir repertorios de cursos de acción más o menos aceptables.

¹⁶³ *Ibíd.* Págs. 37 - 39

¹⁶⁴ Scharpf, Fritz. *Games Real Actors Play: Actor – Centred Institutionalism in Policy Research*. Comparative Political Studies. Referenciado por: Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: *Revista de Ciencia Políticas*, volumen 26, número 1, 2006

Las percepciones y preferencias de los actores, si bien pueden ser en principio invariables, pueden cambiar mediante procesos de aprendizaje y persuasión, de manera que ante un problema por resolver los agentes valoran los cursos de acción posibles, los recursos que pueden tener influencia sobre el resultado político, tales como los atributos personales, (fuerza física, inteligencia, capital humano o social) recursos físicos y financieros, tecnológicos, de información privilegiada, red de contactos estratégicos, entre otros y los resultados probables. “Para ello se parte de actores individuales y colectivos, que forman parte del proceso de elaboración de cada política pública concreta y cuyas decisiones, en último término, determinan el resultado de la política”¹⁶⁵

Incluso las normas y reglas vinculantes pueden ser violadas por los actores, dispuestos a pagar el precio de las sanciones aplicadas. De manera que las instituciones, no tienen una incidencia completa y definitiva en las percepciones, preferencias e intenciones de los actores, más aún en las sociedades actuales, que se caracterizan por su heterogeneidad, que hace improbable la inclusión de todos los individuos en un molde organizacional.

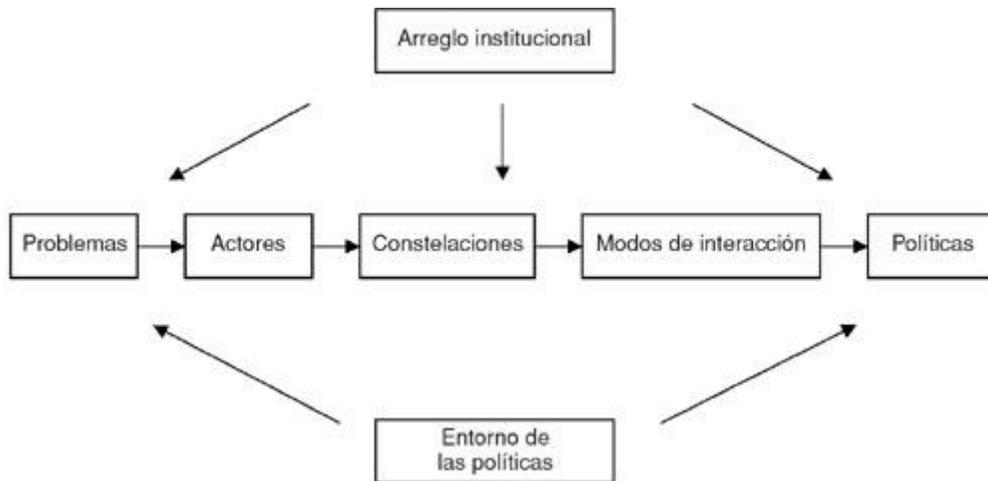
Sumado a lo anterior, las instituciones conforme a este enfoque pueden permanecer en el tiempo aún cuando las condiciones que en primer lugar las hicieron surgir se hayan modificado o extinguido, o incluso a pesar de ser ineficientes. En esa medida se puede estar en un momento determinado ante condiciones no propicias, impulsadas por las instituciones, en donde el actor o agente deba apartarse de las reglas, valores y normas por resultarle inconvenientes y acudir a decisiones producto de su cálculo racional.

¹⁶⁵ Ob. cit. Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006

3.1.3.2 Metodología: integración de la acción y la teoría.

Conforme a la interacción de los actores e instituciones, propuesta por el Institucionalismo Histórico Centrado En Los Actores, Fritz Scharpf elabora un marco explicativo básico, que es recogido por Rocío Bedoya y Cristina Zubriggen para una mejor comprensión del paradigma.

Ilustración 1 Modelo explicativo del Institucionalismo Centrado en los Actores



Fuente: Obra de Scharpf, Fritz. Games Real Actors Play. Tomado de la Tesis de Rocío Bedoya Bedoya.

Así las **instituciones** determinan las preferencias y opciones del actor de acuerdo a las alternativas posibles, es decir tienen una incidencia sobre sus percepciones y capacidades y en especial sobre la forma en que actores individuales y colectivos interactúan. Son además su principal fuente de información y por ello encauzan sus decisiones. Es importante resaltar que las instituciones son el conjunto de reglas, valores y normas que se afianzan a través de un desarrollo histórico y cultural, se consolidaron a través del tiempo. Por ello se convierten en el contexto en donde se desarrollan las relaciones de los actores.

Es decir, son un sistema de reglas, que estructuran los cursos de acción que los actores pueden escoger. Allí no sólo se incluyen aquellas establecidas formal o legalmente, cuya inobservancia puede conllevar a sanciones, sino también las normas de carácter social, que los actores generalmente respetan y que su incumplimiento podría traer consigo unas sanciones caracterizadas por la pérdida de reputación, desaprobación social, retiro de la cooperación y recompensas, entre otras.¹⁶⁶

Scharpf señala que realizar una sistematización completa de lo que se entiende por instituciones incluiría las reglas inmersas en la legislación nacional e internacional y aquellas reglas, normas, convenciones y expectativas, que si bien son de carácter informal, extienden, complementan o modifican los intereses derivados de aquellas formal y legalmente establecidas. Indica que el término implementado en su obra “marcos institucionales”, no tiene un estatus teórico; que pretende por el contrario ser una herramienta que describa las influencias más representativas que ayudan a comprender los actores con sus orientaciones y capacidades, la constelación de actores y los modos de interacción¹⁶⁷.

Las instituciones son el factor más importante de influencia en los actores y modos de interacción, ello significa que al momento de realizar un análisis de política pública, se constituyen en las fuentes más útiles de información para los investigadores. Lo anterior se explica porque los actores dependen de unas reglas socialmente construidas para orientar sus acciones y así evitar un ambiente caótico, si dichas reglas cumplen su cometido, significa que son de dominio común por parte de los actores y por ende, relativamente accesibles para los investigadores. Bajo este entendido, las instituciones tienen un importante valor explicativo¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Ob. cit. Scharpf, Fritz. Games Real Actors Play: Actor – Centred Institutionalism in Policy Research. Comparative Political Studies. Pág. 39

¹⁶⁷ *Ibíd.* Pág. 39

¹⁶⁸ *Ibíd.*

Así las cosas, si se parte de que las reglas condicionan el comportamiento a través de la especificación de requerimientos, que pueden expresarse en prohibir o permitir ciertas acciones a los actores y si la severidad de las sanciones ante el incumplimiento de las reglas es suficiente, ello quiere decir que debe representar un alto costo para un actor acudir a una acción alterna que este prohibida, supuesto que permite concluir que el abanico de plausibles estrategias al que puede acudir un actor, se encuentra reducido a un subconjunto definido institucionalmente. En conclusión, Los incentivos negativos y positivos pueden aumentar o disminuir el uso de determinadas estrategias para alcanzar ciertos resultados.¹⁶⁹

Más aún cuando la realidad presenta unos actores colectivos, constituidos institucionalmente, con unas reglas preexistentes, de las que dependen para su existencia y operación. El actuar de los individuos y sus decisiones, en este escenario, deben estar coordinados en un marco común de referencia, que está constituido por reglas institucionales.

Adicionalmente, las instituciones cumplen la función de reducir los márgenes de incertidumbre, toda vez que también proveen información sobre la evaluación que realizarán los actores en un escenario hipotético, en donde se generó un específico resultado político adoptado a través de determinada decisión o estrategia, de manera que provee de una herramienta a los actores al poder determinar sus preferencias considerando las opciones factibles a implementar. Así, las instituciones son en una sociedad, el mecanismo más generalizado que genera un relativamente alto grado de predecibilidad mutua o “conocimiento común”, que dota de información confiable a los actores sobre las intenciones que se pueden esperar o no de otros.

¹⁶⁹ Ibíd. Pág. 40

Incluso en el supuesto de que los actores estén en búsqueda de satisfacer sus intereses personales, las acciones que deben realizar para alcanzar sus metas egoístas, estarán definidas por los marcos institucionales, en consecuencia, una vez se conoce el marco institucional de interacción, se tiene suficiente información sobre los actores involucrados, sus opciones, percepciones y preferencias.

Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, las instituciones no tienen una injerencia completa en los actores por varias razones, es decir, pueden darle forma a las percepciones y preferencias de los mismos, pero no de manera definitiva. Así, el conocimiento de las instituciones puede generar mucha información al investigador, pero ciertamente no lo puede decir todo. Metodológicamente, es mejor comenzar a indagar por explicaciones institucionales para desarrollar una hipótesis sobre cómo las condiciones iniciales, pudieron transformarse en un producto político.

Por su parte los **actores** que pueden ser individuales o compuestos, son los que intervienen en la formulación y elaboración de la política pública, siendo sus decisiones las que se plasmarán en el producto político. Se caracterizan por sus capacidades o recursos, que como se mencionó anteriormente pueden ser de diverso tipo: atributos personales, recursos físicos, presupuestales, tecnológicos, entre otros. Estas capacidades o recursos, aunadas con sus preferencias y percepciones de la realidad – en donde tiene influencia el contexto institucional –, tienen una relación directa con la incidencia de un actor en la decisión en cuestión, es decir, su influencia en el producto político. Así, los actores se caracterizan por unas capacidades, percepciones y preferencias específicas.

Las capacidades son fundamentales para el análisis de una política pública. En su ausencia, incluso las percepciones y preferencias más elaboradas, no harían la diferencia, es decir, no tendrían un impacto determinante. Sin embargo, estas capacidades son en muchos casos contingentes al poder constituirse desde atributos personales como una reputación de rectitud o el empleo de valores como

el bienestar, hasta recursos presupuestales para la acción e instrumentos de influencia política. Determinar cuál tipo de capacidad es más influyente para el producto u *outcome*, es un análisis que se realiza en cada caso específico.¹⁷⁰

Las capacidades deben ser definidas con relación a los productos en particular, es decir, el término trata de describir todos los recursos que implementa un actor para la acción, con el fin de influir en el resultado. Un asunto fundamental en el contexto de análisis de la política, es observar aquellos recursos de acción creados por reglas institucionales, que pueden definir competencias, generar o limitar derechos de participación o de veto; propiciar decisiones autónomas en ciertos aspectos de un proceso dado de política. En este particular escenario es relevante aquellas diferencias de poder preexistentes en una sociedad; de este modo en interacciones institucionalizadas, algunas dotaciones pre-políticas que tienen los actores pueden ser neutralizadas o sustituidas al serles atribuidas unas competencias o asignaciones institucionales.

Los actores también se encuentran caracterizados por sus específicas orientaciones al actuar, compuesta por sus percepciones y preferencias, las cuales pueden ser relativamente estables o cambiar a través del aprendizaje o la persuasión. Estas serán activadas ante el estímulo proporcionado de un problema o asunto de política particular y también se encuentran influenciadas por el marco institucional.

Existen, entonces, actores **individuales** y **plurales**. Un actor plural denota una capacidad de realizar acciones estratégicas e intencionadas en un nivel superior al de los individuos involucrados. Empero, como sólo los individuos son capaces de tener intenciones, esta capacidad de actuar en un nivel más alto, debe ser el resultado de interacciones internas. En esta medida, los actores deben ser analizados desde dos perspectivas, desde el exterior donde son tomados como un

¹⁷⁰ *Ibíd.* Pág. 51

solo actor plural y desde el interior de la interacción en donde son varios individuos relacionándose. Así,

- a) Desde afuera de la interacción, observado como un actor compuesto con ciertos recursos, un número mayor o menor de capacidades para emplear con el fin de realizar acciones estratégicas.
- b) Desde adentro de la interacción, como una estructura institucional en la cual los individuos internos interactúan para producir acciones adscritas al actor plural.¹⁷¹

Por ello, Scharpf señala en el plano metodológico, que es importante observar el conjunto de interacciones al interior de cada actor compuesto, suceso que denomina en su obra, set de interacciones, el cual efectivamente produce el resultado político objeto de estudio: el actor plural. Dicho conjunto se constituye en la unidad de análisis. Sólo después de esto, es posible identificar los actores que están efectivamente involucrados en el proceso de la política y cuyas decisiones impactarán en el producto.¹⁷²

No obstante, Scharpf advierte que las unidades colectivas varían enormemente en su grado de integración. Por ello las explicaciones que permitan concluir que un agregado de personas es una unidad, o actor plural, deben basarse exclusivamente en información sobre las decisiones a nivel micro, que deben ser lo suficientemente similares, para que permitan concluir que se está ante un actor compuesto.

En este sentido, Scharpf expone en su obra la diferencia entre un **actor compuesto** y un **actor agregado**, haciendo hincapié en la explicación del primero, que es el que tiene injerencia en el *outcome* o resultado político. Brevemente, los actores agregados se caracterizan por la similaridad de acciones

¹⁷¹ Ibíd. Pág. 52

¹⁷² Ibíd. Pág. 43

de un número significativo de personas, que son reforzadas por mecanismos de retroalimentación, logrando un grado superior de coherencia con respecto a las acciones y similitudes de individuos que están actuando de manera aislada el uno del otro. No obstante, en el actor agregado, se toma en consideración son las acciones individuales, es decir, el efecto agregado es el resultado de elecciones individuales. Este concepto de actor, permite explicar situaciones como las revoluciones.

Por su parte, un actor compuesto denomina a las constelaciones en las cuales el intento de las acciones intencionales hace referencia al efecto conjunto de los individuos participantes para realizar acciones coordinadas y lograr las expectativas. En consecuencia, los individuos involucrados intentan crear un producto conjunto o lograr un propósito común. Aún así, el nivel de integración dentro de los actores compuestos varía enormemente, situación que ha llevado a diferenciar dos tipos de estos actores.

En primera instancia, los **actores colectivos** que dependen y son guiados por las preferencias de sus miembros. En consecuencia, su ejercicio responde a parámetros “desde abajo” o “bottom – up”. Se caracterizan bajo dos dimensiones: a) La primera describe el grado en que los recursos críticos de acción son mantenidos y controlados por los miembros o han sido colectivizados y son controlados por el actor colectivo. Un indicador empírico importante es la existencia de un staff que lleva a cabo las actividades de actor colectivo; b) La segunda refleja el hecho de que los actores colectivos no son autónomos en la elección de preferencias, por el contrario son dependientes a las preferencias de sus miembros. Ello puede estar relacionado a las metas separadas de sus miembros o referirse a propósitos que sólo pueden ser definidos a nivel colectivo. En este sentido, si el actor colectivo surge por un intercambio de favores entre dos grupos, su existencia debe favorecer la finalidad separada de ambos grupos, pero si por el contrario, se trata de los miembros de un movimiento, éstos deben trabajar para buscar un propósito común. La tipología resultante dentro de los

actores colectivos comprende: las coaliciones, movimientos, clubs y asociaciones.¹⁷³

Por otro lado, los **actores corporativos** son típicamente organizaciones que obedecen a lógicas “top down” o “desde arriba”. Se encuentran bajo el control de un dueño o un líder jerárquico que representa los intereses de los propietarios o beneficiarios. Los miembros, si existen en sentido formal, no se encuentran activamente involucrados en la definición del curso de acción del actor corporativo, teniendo a lo sumo el poder colectivo de seleccionar y reemplazar a los líderes. Como característica principal se tiene que las elecciones estratégicas trazadas se encuentran separadas de las preferencias de los miembros. El curso de acción y la implementación del mismo está a cargo de un staff burocrático, quien debe alejar sus preferencias privadas de las acciones conjuntas, toda vez que debe adoptar las reglas y decisiones centrales y las directivas jerárquicas del líder. Ello se logra a través de la neutralización de los intereses del staff por medio de la relación de empleo.

Los actores corporativos pueden alcanzar identidades, propósitos y capacidades autónomas de los intereses y preferencias de la población que afectan y que se suponen deben intervenir. Ello permite, por un lado, lograr un grado de efectividad y eficiencia que los actores colectivos dependientes de las preferencias de sus miembros no pueden lograr. Sin embargo, por otro lado, en un mundo en que los actores corporativos son cada vez más grandes, poderosos y renuentes a rendir cuentas, esta situación puede constituirse en una “pesadilla” para la Teoría social normativa y política.¹⁷⁴

Scharpf advierte que la diferencia entre actores corporativos y colectivos es conceptual, dado que en la realidad es mucho más frecuente encontrar intermedios. En consecuencia, es importante combinar desde un punto de vista

¹⁷³ Ibíd. Pág. 54 y 55.

¹⁷⁴ Ibíd. Pág. 57

teórico y práctico las estructuras de ambos actores que darán resultados que comprendan la responsabilidad de los miembros de los actores colectivos, con la eficiencia y eficacia superior del actor corporativo. El ejemplo por antonomasia de la visión ecléctica, es el Estado democrático con sus estructuras asociativas de elección popular, competencia entre partidos políticos y responsabilidad parlamentaria de los Ministros para controlar el poder de la máquina burocrática.

Aún cuando no existan líneas claras que permitan indicar si se está ante un actor corporativo o colectivo, estas distinciones son útiles para observar el grado de integración de un actor compuesto, o dicho en otras palabras, permite encontrar la justificación del hecho de que una pluralidad de individuos pueda ser tratada para asuntos concretos, como un único actor.¹⁷⁵

Para asemejar la estructura de un actor compuesto a lo establecido frente a los actores individuales por la Teoría de la Elección Racional, se deben evaluar tanto los elementos cognitivos como evaluativos. En la dimensión cognitiva, los actores compuestos dependen de la comunicación y procesamiento de la información interpersonal. Así, su capacidad estratégica es baja si los miembros individuales o los subgrupos del colectivo divergen enormemente, pero es alta si su mirada global es común en la interpretación de una situación dada, con las opciones y constreñimientos inherentes a ella. Por su parte la dimensión evaluativa, señala que la capacidad para una acción estratégica presupone la integración de las preferencias. Esto implica la capacidad de aceptar algunas fallas para obtener mejores beneficios generales o evadir pérdidas totales.

La integración supone: a) la habilidad de renunciar a una satisfacción presente por una garantía futura; b) la habilidad de cambiar un tipo de interés por otro que es

¹⁷⁵ *Ibíd.* Pág. 58

considerado más importante; c) la habilidad de sacrificar el interés de algunos miembros por el beneficio mayor de la colectividad.¹⁷⁶

Así las cosas, la capacidad de una acción estratégica depende por un lado de una divergencia o convergencia preexistente sobre preferencias y percepciones entre los miembros del actor compuesto, y por otro lado de la capacidad de resolver conflictos dentro de la unidad colectiva.

Ante un conflicto, la capacidad estratégica de los actores compuestos es proporcional a las condiciones facilitadas internamente para la resolución de los mismos. En este sentido, los actores que deben acudir a los acuerdos negociados para ello, tienen menor capacidad de resolución de conflictos que los actores que acuden al voto mayoritario o a las decisiones jerárquicas. Sin embargo, estas dos últimas formas de resolución pueden tener consecuencias nocivas si son usadas para resolver conflictos cognitivos basados en diferentes fuentes de información.

Si se observa lo anterior, se concluye que la teoría centrada en los actores, necesariamente se refiere a los estados subjetivos de la mente, los cuales no son inmediatamente accesibles a la investigación empírica.¹⁷⁷

En este orden de ideas, la mayor dificultad de esta teoría, es que en el fondo depende de explicaciones intencionales que inevitablemente se basan en subjetividades. Las atribuciones de las causas y los efectos esperados deben ser ubicados en la imagen mental del mundo que tiene el actor, teniendo presente que las acciones no son motivadas por los intereses objetivos del actor, sino por sus preferencias subjetivas. Como estas orientaciones subjetivas del actor no pueden ser directamente observadas, los investigadores tienen que inferirlas por los cursos de acción que son en efecto escogidos. Esto no es fácil y no siempre produce los efectos esperados, ya que posteriormente en una reconstrucción los

¹⁷⁶ *Ibíd.*

¹⁷⁷ *Ibíd.* Pág. 60

resultados de la investigación pueden ser otros. Sin embargo, para lograrlo se puede desagregar los elementos que comprenden la orientación de la acción, con el fin de que sea posible relacionarlo con un contexto institucional o indicadores de orden empírico¹⁷⁸.

En primer lugar, **la unidad de referencia**. Para entenderla es importante saber que los individuos no siempre actúan en su nombre, toda vez que sus acciones pueden representar unidades más grandes, desde la familia hasta organizaciones de todo tipo, como firmas, partidos políticos, entre otros. Para la investigación de políticas públicas, esto implica que es necesario relacionar el comportamiento individual, que es aquel que se percibe empíricamente, con la apropiada unidad de referencia a cuyo nombre la acción está siendo adelantada y a través de la cual pueden ser explicadas las acciones intencionales. Para lograrlo, se puede inferir cuál es la unidad de referencia apropiada de acuerdo al rol social que el individuo en cuestión está ejerciendo. Las posiciones adoptadas por el individuo están asociadas a normas y expectativas específicas que también definen la unidad en nombre de la cual se están ejerciendo unas acciones. Asimismo, la voluntad de los individuos a acatar dichos roles está generalmente asegurada por un lado, por beneficios de membresía, de posición, u oportunidades de carrera que de otra manera no podría obtener y por otro, por sanciones efectivas que respaldan el cumplimiento del rol que van desde la desaprobación social hasta la persecución penal.

En este sentido, lo verdaderamente importante son las expectativas normativas dirigidas a la adopción de roles específicos y por encima de todo, las percepciones y preferencias derivadas de la perspectiva de la unidad social en nombre de la cual la acción está siendo ejercida. Así, si un individuo actúa como el Gerente de una empresa y otro como un líder sindical, se tiene suficiente información sobre las acciones que pueden tomar cuando sean invitados a participar en escenarios

¹⁷⁸ Ibíd

de concertación. En consecuencia, las orientaciones específicas sobre el rol son más fácilmente aprehensibles que la información sobre orientaciones idiosincráticas de los individuos. No obstante, es importante permanecer alerta a la posibilidad de que los intereses personales o las orientaciones idiosincráticas de los individuos sean tan importantes en el caso bajo estudio que las explicaciones fallen si no se toman en consideración. Es más plausible que esto se de en cargos de liderazgo que se encuentran menos limitados por rutinas, controles y sanciones institucionalizadas. Aún así, para la teoría centrada en los actores, se trata de sacar el mejor provecho de la información institucional al alcance, antes de investigar a fondo sobre orientaciones idiosincráticas.¹⁷⁹

En segundo lugar, se encuentran las **orientaciones cognitivas**, la cual señala que la percepción del actor sobre los hechos observables será empíricamente correcta y que sus hipótesis sobre aquello que no puede observar serán moldeadas por las teorías vigentes en el tiempo específico y por el particular entramado institucional. De esta manera no se asume, como lo hace la teoría económica neoclásica, que los actores poseen toda la información y conocen todas las opciones disponibles. Por el contrario, para el institucionalismo centrado en los actores, existe una combinación de conocimiento e ignorancia que será compartida por los actores durante las interacciones institucionales. Sin embargo, se parte de la anterior presunción cuando existen razones específicas para pensar que diferentes actores están interpretando hechos mediante la aplicación de teorías contrarias, que los llevaría a distintas elecciones estratégicas.¹⁸⁰

El asunto central para dilucidar la capacidad de resolver problemas en el proceso político, se enfoca en el análisis sobre la variación de las hipótesis sobre causa – efecto y la validez empírica de las percepciones que se vislumbran en la interacción de los actores, tomando para ello como base, la acción que

¹⁷⁹ Ibíd. Pág. 62

¹⁸⁰ Ibíd

efectivamente se adoptó.¹⁸¹ Para el análisis de la política, tiene el mayor interés saber si las explicaciones parten del mejor conocimiento disponible, observación que se podrá hacer en muchas ocasiones únicamente en retrospectiva. En particular, se necesita indagar por los cursos de acción disponibles, sus posibles resultados políticos u *outcomes* y si sus impactos en las respectivas preferencias son correctamente percibidos. Adicionalmente, en constelaciones multiactores, la compatibilidad o incompatibilidad de preferencias, y por tanto el nivel de conflicto, depende decisivamente de las opciones disponibles, de manera que encontrar una solución de ganancia, incluso en los ambientes más tensos, hace la diferencia entre una política muerta y una acción efectiva.¹⁸²

En tercer lugar, las **preferencias** que es un término bastante complejo por las connotaciones que se le atribuyen. Sin embargo, para efectos del análisis se realiza una desagregación del concepto en cuatro componentes simples: Intereses, normas, identidades y orientaciones para la interacción.¹⁸³

- a) Intereses: está dispuesto a describir las preferencias básicas de los actores para su preservación, autonomía y crecimiento. A nivel individual, las implicaciones de este componente pueden explicarse a través del significado dispuesto por Adam Smith, según el cual los intereses personales son el bienestar físico y el reconocimiento social para lograr la función de producir en las instituciones sociales dentro de las cuales los intereses personales pueden ser logrados. Muy semejante, es la definición de interés para los actores corporativos, en donde puede ser identificado con condiciones de sobrevivencia organizacional, autonomía y crecimiento, que depende del ambiente institucional donde la organización opera.¹⁸⁴
- b) Normas: se define relacionándola a las expectativas normativas dirigidas a los ocupantes de posiciones determinadas. Estas expectativas normativas

¹⁸¹ Ibíd. Pág. 63

¹⁸² Ibíd.

¹⁸³ Ibíd. Pág. 64

¹⁸⁴ Ibíd

necesitan tener la cualidad formal de las reglas legales, y efectivas sanciones ante su incumplimiento. Es posible observar en la interacción que los participantes compartan sus expectativas normativas, hecho que facilita el análisis de la política pública. Estas normas también permiten definir las condiciones que anteceden la acción particular ejercida o el propósito que pretende conseguir el actor, dado que tienen implícitas las reglas que pueden ser prohibiciones, limitaciones o permiso para acciones específicas.

- c) Identidad: los actores tienen la posibilidad de definir una específica identidad, compuesta por el énfasis que ponen en unos intereses particulares y propósitos normativos. Dicha identidad simplifica sus propias decisiones y una vez puestas en evidencia, reducen la incertidumbre para otros actores y para los investigadores de políticas públicas. En este sentido, la identidad permite que los actores reduzcan la complejidad y contingencia frente a sus decisiones, informando al mismo tiempo a otros actores sobre lo que pueden esperar de ellos. Así las cosas, una identidad corporativa o individual claramente definida reduce costos no sólo al interior sino también externamente y por ende incrementa la eficiencia de las interacciones. No obstante, para ser efectiva, la identidad debe ser relativamente estable en el tiempo, restringiendo el abanico de elecciones factibles e imponiendo y visibilizando unas normas externas. Esto puede ser una ventaja en un ambiente predecible, pero puede convertirse en un riesgo cuando el ambiente es volátil y amenazante por su alto grado de flexibilidad, más aún porque cambiar identidades corporativas implica descartar una inversión en compromisos y certezas cognitivas construidas en un tiempo, hecho que no es sencillo.
- d) Orientaciones para la interacción: su definición tiene una mejor comprensión dentro del análisis de la constelación de actores¹⁸⁵. No obstante, para entenderlo es preciso primero señalar que los actores al

¹⁸⁵ *Ibíd.* Págs. 65 y 66.

momento de relacionarse no se encuentran exclusivamente interesados en maximizar sus propias ganancias, estando desprovistos de interés, positiva o negativamente, de las ganancias de los demás actores. Es así como en la investigación empírica, se ha logrado comprobar que factores como la envidia, amistad y enemistad juegan un papel importante,¹⁸⁶ sobre todo porque ello puede cambiar el curso de las decisiones que se adoptan por parte del actor.

Scharpf agrega un nuevo elemento en el modelo explicativo denominado **constelación de actores**, el cual hace alusión al conjunto de actores que intervienen en una política en específico, sus respectivas estrategias de acción, los resultados probables que se tendrán de acuerdo a las estrategias que pueden implementar y por último, las preferencias y valoraciones de los actores frente a los resultados políticos que se pueden presentar. Para analizar adecuadamente la constelación de actores, es necesario ir más allá de su conformación, por ende, resulta fundamental para este enfoque, observar en este elemento la interacción entre ellos. “De acuerdo a lo antedicho, se requiere esquematizar el problema objeto de política pública en función de la constelación de actores políticos que están tomando parte de esa definición”¹⁸⁷

Dentro de esta estructura, el concepto de constelación de actores sirve para describir y comparar constelaciones del mundo real bastante diferentes. Permite también descubrir regularidades empíricas, caracterizar diferentes niveles y tipos de conflictos entre actores involucrados y formular hipótesis acerca de las demandas de una política particular y su capacidad para la resolución de conflictos.¹⁸⁸

¹⁸⁶ *Ibíd.* Pág. 84

¹⁸⁷ *Ob. cit.* Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: *Revista de Ciencia Políticas*, volumen 26, número 1, 2006

¹⁸⁸ *Ob. cit.* Bedoya, Bedoya María Rocío. Análisis de la política pública de contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios en España: el caso de los colombianos y las colombianas. Tesis doctoral para optar al título de doctora. Universidad Complutense de Madrid, noviembre de 2010. Pág. 33

En este sentido, la constelación de actores permite ir más allá del comportamiento de un actor, conforme a sus preferencias, percepciones y capacidades, para incursionar en las interacciones políticas en donde intervienen la pluralidad de actores involucrados. Por ello se encuentra muy ligado con el siguiente elemento: modos de interacción, aunque el análisis de ambos puede hacerse de manera separada.

Así las cosas, la constelación describe los jugadores involucrados, sus opciones estratégicas, los resultados asociados con las combinaciones estratégicas y las preferencias de los actores frente a dichos posibles resultados. El enfoque institucionalismo centrado en los actores, señala que en una constelación dada, puede presentarse diferentes modos de interacción entre los actores.

Este concepto permite, como se explicó con anterioridad, describir constelaciones extremadamente diversas y caracterizar diferentes niveles o tipos de conflicto entre los actores involucrados. Esto es útil, toda vez que los científicos políticos han expresado que el nivel de conflicto tiene directa incidencia en la habilidad de los sistemas políticos para alcanzar resultados satisfactorios.

Por ende, esta conceptualización permite articular el análisis político de tipo sustantivo con el análisis político orientado a la interacción, permitiendo mapear el problema político de fondo, en la constelación de actores involucrados. Por un lado, las expectativas en términos normativos se dirigen a que los procesos políticos deben responder al problema real de la sociedad, de otro lado, la investigación orientada a la interacción, que es de tipo más empírico puede identificar en las políticas las desviaciones sistemáticas y sus causas, contribuyendo al diseño de arreglos institucionales para reducirlas.

La idea básica es que las soluciones a la situación problemática (identificadas por la investigación de tipo sustantivo) deben ser producidas por las elecciones interdependientes de una pluralidad de actores políticos que tienen capacidades,

preferencias y percepciones específicas conforme a los posibles productos políticos u *outcomes* que pueden ser obtenidos. Dado que las decisiones son interdependientes, es probable que un solo actor no pueda unilateralmente determinar el resultado. En este sentido, lo importante es observar la constelación de actores. La razón es relativamente simple, y es que todo aquello que puede ser deseado por un sujeto puede en teoría convertirse en un problema político, no obstante, ello no quiere decir que el objetivo pueda ser alcanzado únicamente por ese actor, dado que otros agentes pueden estar causando el problema o pueden tener recursos para la acción que son necesarios para su resolución.¹⁸⁹

Por supuesto, no todas las situaciones problemáticas deben ser resueltas por políticas públicas, en muchas ocasiones su solución se produce por medio de interacciones cooperativas o no cooperativas entre los actores inmediatamente involucrados. Empero, existen algunos problemas que llegan al proceso de la agenda pública, que en últimas tiene como función manejar los asuntos que no pueden ser zanjados por un actor individual u otro mecanismo de coordinación social.¹⁹⁰

En este orden de ideas, las políticas públicas pueden reducir el margen de desconfianza frente a la producción e intercambio de bienes y servicios entre particulares, al resolver los posibles problemas de coordinación, estableciendo derechos y su respectiva protección por medio del derecho de daños, fijando el derecho contractual que provee soluciones para los acuerdos incompletos, la maquinaria legal para el cumplimiento de las obligaciones y definiendo estándares técnicos para la producción de los bienes y servicios.

Adicionalmente, puede resolver problemas que surgen cuando el bien común pasa a un segundo plano, dado que la acción del actor persigue fines individuales. En

¹⁸⁹ Ob. cit. Scharpf, Fritz. *Games Real Actors Play: Actor – Centred Institutionalism in Policy Research*. Comparative Political Studies. Pág. 70

¹⁹⁰ *Ibíd.* Pág. 84

este sentido, puede generar espacios de negociación entre los actores y los afectados para alcanzar los derechos a través de las negociaciones, o incluso puede intervenir y corregir las externalidades. Así, puede establecer regulaciones o imponer sanciones para los productores de externalidades negativas y proveer incentivos a los productores de externalidades positivas.

Scharpf argumentaba que los anteriores tipos de problemas políticos podían ser representados en constelaciones de actores. No obstante, manifestaba que no iban a ser estos procesos políticos los que se iban a analizar de manera autónoma, por cuanto estas constelaciones entrarían a ser objeto de estudio, en la medida en que los intereses que reflejan estén representados en la constelación de actores de la política pública que en efecto está siendo formulada e implementada.

Es preciso, entonces, tener en consideración que las relaciones entre las orientaciones y capacidades de los actores políticos y los intereses sociales fundamentales en una sociedad son sumamente complejas. Así las cosas, es posible observar como en algunas formas democráticas de Estado los ciudadanos pueden participar directamente en la toma de decisiones frente a una situación considerada como problemática, pero en otros contextos, por el contrario, los individuos afectados dependen de estructuras sumamente complejas denominadas por Scharpf como “intermediación de los intereses”, para que sus preferencias puedan ser consideradas en las interacciones políticas.

En consecuencia, para el análisis de interacciones es crucial distinguir el subconjunto de los actores políticos primarios, es decir, aquellos que están directamente participando en la toma de decisiones de la Política Pública, de todos los demás agentes que pueden tener la capacidad de influenciar las decisiones de los actores primarios. Así, sólo el subconjunto estará incluido en la definición de la constelación de actores. Esta diferenciación evidencia la tenue línea que existe entre los actores políticos y el interés social, aunque es importante mencionar que

los agentes intervinientes probablemente están representando intereses específicos de la sociedad.

Aún así, al trasladar las situaciones problemáticas a la constelación de actores, no es posible señalar que dichos intereses sociales o *inputs*, ingresados al sistema político se convertirán en *outputs*. Por el contrario, se requiere demostrar cómo actores particulares, que tienen orientaciones y capacidades específicas incluirán o no los intereses sociales en sus propias orientaciones para la acción. Por ende, al analizar la receptividad de los intereses sociales por el sistema político, se requiere identificar los intereses en la orientación de las acciones de los actores primarios involucrados en las interacciones políticas.¹⁹¹

Dado que la constelación de actores pretende representar el set de actores involucrados en una determinada interacción política con sus capacidades (potenciales estrategias), percepciones y preferencias sobre los posibles productos políticos u *outcomes* (potenciales ganancias) y el grado en que las aspiraciones de ganancias de cada actor, son compatibles o incompatibles entre sí, es posible señalar que el principal objetivo de la constelación de actores es describir el nivel de un potencial conflicto¹⁹².

Para representar lo anterior, Scharpf hace alusión a los diferentes arquetipos de juego de constelaciones, tales como “Assurance”, “Battle of Sexes” “Prisoner’s Dilema” o “Chicken”, que se pueden clasificar en dos grandes grupos, aquellas que hacen alusión a pura coordinación, o las que representan el puro conflicto.¹⁹³ Para ello advierte que es importante tener las estrategias de los actores, las cuales deben ser identificadas como los posibles cursos de acción que uno u otro jugador puede efectivamente adoptar. Una vez se cuente con esa información se puede hacer uso de la matriz para conocer que puede ocurrir cuando se

¹⁹¹ Ibid. Pág. 72

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Ibid. Pág. 73 – 79. En español estos juegos de constelaciones son denominados en su orden “Juego de Seguridad Mutua”, “Batalla de los sexos”, “dilema del prisionero” y “Juego de la gallina”.

intersectan las elecciones estratégicas de cada uno de los actores, en un escenario de interdependencia.

Scharpf indica que los juegos de pura coordinación son más fáciles de resolver. No obstante, cuando esto ocurre porque las decisiones se toman por voto mayoritario o dirección jerárquica, los resultados políticos aunque serán alcanzados más fácilmente, pueden obedecer a la imposición de una preferencia de orden individual.¹⁹⁴

A partir de la existencia de los actores y las constelaciones de actores, el otro elemento que se introduce en el marco explicativo son los **modos de interacción** entendidos como la forma en que unos actores se conducen frente a otros, los cuales se encuentran condicionados por el contexto institucional en que están insertos. En consecuencia, los modos de interacción tienen un gran efecto en las estrategias que los actores finalmente utilizan. A modo de ejemplo, Scharpf indica como modos de interacción “la acción unilateral, el acuerdo negociado, el voto mayoritario y la dirección jerárquica; todos ellos condicionados por las estructuras institucionales de cada área de políticas públicas”¹⁹⁵ Unos y otros se pueden presentar de acuerdo al contexto institucional existente. Si se trata de uno fuertemente organizado, se pueden presentar todos los modos anteriormente descritos. Si por el contrario, el contexto es precario, se presentarán probablemente la acción unilateral y el acuerdo negociado, dejando de lado el voto mayoritario y la dirección jerárquica.

Los modos de interacción se encuentran regulados por las normas y reglas institucionales específicamente cuando a su uso se refiere, o por la ausencia de dichas reglas, como sucedería en el caso de la acción unilateral. Sin embargo, las interacciones no están sólo determinadas por reglas definidas, como los pasos

¹⁹⁴ *Ibíd.* Pág. 77

¹⁹⁵ *Ob. cit.* Bedoya, Bedoya María Rocío. Análisis de la política pública de contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios en España: el caso de los colombianos y las colombianas. Tesis doctoral para optar al título de doctora. Universidad Complutense de Madrid, noviembre de 2010. Pág. 34

formales que se deben tomar para lograr un acuerdo vinculante o los procedimientos con los cuales se puede proceder al voto para resolver los problemas, por el contrario se encuentran también afectadas por un amplio entramado institucional en donde las interacciones toman lugar.¹⁹⁶

Está influenciado por un sistema institucional más amplio, dentro del cual tienen lugar esas interacciones y al cual el autor clasifica en: a) escenarios anárquicos con mínimas instituciones; b) redes, regímenes, sistema de decisión conjunta; c) asociaciones, grupos de comitentes, asambleas representativas, y d) organizaciones jerárquicas, Estado. Estos factores influyen también en las decisiones¹⁹⁷

Estos ejemplifican la limitada variedad de arreglos institucionales que permiten el empleo de un modo de interacción específico¹⁹⁸. Así, los modos de interacción se pueden presentar o no en un determinado escenario institucional, de acuerdo a las características que estos pueden proveer para resolver los conflictos. “La conjugación de estos dos aspectos – constelación de actores y sus formas de interacción – permite analizar la capacidad de determinado sistema de interacción política para hacer frente a ciertos tipos de problemas políticos. Habiendo seleccionado un problema objeto de análisis, corresponde identificar la constelación de actores involucrados en el proceso político de resolución de ese problema. Igualmente corresponde analizar las coincidencias y divergencias entre las preferencias de los actores respecto a los resultados posibles, y pasar luego a establecer los modos de interacción entre ellos mismos. Todo ello habilita una mayor comprensión de los resultados de determinada interacción política, pero también del poder”¹⁹⁹

¹⁹⁶ Ob. cit. Scharpf, Fritz. Games Real Actors Play: Actor – Centred Institutionalism in Policy Research. Comparative Political Studies. Pág. 46

¹⁹⁷ Ob. cit. Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006

¹⁹⁸ Ob. cit. Scharpf, Fritz. Games Real Actors Play: Actor – Centred Institutionalism in Policy Research. Comparative Political Studies. Pág. 46

¹⁹⁹ Ob. cit. Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006

Las relaciones de poder son una unidad de análisis fundamental en el análisis de cualquier política pública y es que si bien intervienen una serie de reglas, valores y normas institucionales que influyen en los actores, lo cierto es que las interacciones que acontecen entre ellos no se desarrollan en un ambiente desprovisto de relaciones de poder. Así, es fundamental observar en la arena política las relaciones de poder y de control que ejercen las instituciones, quienes pueden beneficiar a unos y desfavorecer a otros, incluso excluir a grupos determinados.

TABLA 2 Escenarios Institucionales y Modos de Interacción

	CAMO ANÁRQUICO	REDES	ASOCIACIONES	ORGANIZACIONES
Acción Unilateral	X	X	X	X
Arreglo Negociado	X	X	X	X
Voto mayoritario	-	-	X	X
Dirección Jerárquica	-	-	-	X

Fuente: Obra de Scharpf, Fritz. Games Real Actors Play. Tomado de la Tesis de Rocío Bedoya Bedoya.

Se asume que los modos de interacción difieren en sus demandas para resolver un conflicto según la capacidad institucional y que consecuentemente, las estructuras institucionales difieren en su capacidad de darle soporte a diferentes modos de interacción. Así, la acción unilateral puede ocurrir en la ausencia de cualquier estructura institucional, mientras las negociaciones dependen de estructuras que aseguren el carácter vinculante de los acuerdos, y las decisiones a través del voto mayoritario o la dirección jerárquica, requieren de un sistema institucional consolidado para lograr los arreglos. Ello puede sugerir la idea de una

frontera, en donde los entramados institucionales determinan los modos de interacción que pueden ser utilizados. Así, en entramados jerárquicos se pueden presentar todas las variedades de modos de interacción, mientras que en las redes no se pueden presentar ni la dirección jerárquica, ni la toma de decisiones a través del voto mayoritario.²⁰⁰

La capacidad de resolver una situación definida como problemática de los modos de interacción puede variar de un entramado institucional a otro. Así, las capacidades de las negociaciones en un campo anárquico serán muy limitadas, si por el contrario ocurren en un entramado jerárquico o bajo la figura del voto mayoritario pueden fallar al presentarse la imposición unilateral de una única solución.²⁰¹

La articulación de los modos de interacción y la constelación de actores permite discutir la capacidad de ciertos sistemas de interacción política frente a un específico tipo de problema político. Para hacerlo Scharpf propone tres pasos.

1. Identificar el problema a través de un análisis sustantivo de política, mapearlo en una constelación de actores y observar los actores que realmente se encuentran en el proceso de la política pública. Ello permitirá comprender las vías en que los actores involucrados convergen o divergen en sus preferencias sobre el abanico de los posibles resultados.
2. El nivel de conflicto de la constelación de actores no permitirá predecir o explicar las dificultades, la resolución de conflicto o el resultado que es probable que se alcance. En aras de identificar lo anterior, se requiere tomar en consideración los modos de interacción entre las partes involucradas. Es importante comprender que en una constelación de actores determinada, el resultado político (outcome) esperado, será diferente si el modo de interacción institucionalizado varía, y viceversa, un

²⁰⁰ Ob. cit. Scharpf, Fritz. *Games Real Actors Play: Actor – Centred Institutionalism in Policy Research*. Comparative Political Studies. Pág.47

²⁰¹ *Ibíd.* Pág. 47

modo de interacción específico conducirá a una solución política efectiva en algunas constelaciones de actores, pero fracasará en otras.

3. Así, el enfoque del institucionalismo centrado en los actores pretende, por un lado, al combinar el análisis de las constelaciones de actores con los modos de interacción, tener herramientas útiles para explicar los resultados de una determinada interacción política. Por otro lado, utilizar estas herramientas para sacar conclusiones sobre la capacidad de diferentes estructuras institucionales para lidiar efectivamente con diferentes tipos de problemas políticos.²⁰²

La dimensión analítica utilizada por Scharpf para el Institucionalismo centrado en los Actores es la **Lógica Situacional**, según la cual “cada política pública fija un sistema de interacción sociopolítica estableciendo recursos a disposición de los actores, una estructura de oportunidades en específicos marcos institucionales (*institutional setting*) que hacen más o menos probable el desarrollo de determinados modos de interacción (*modes of interaction*). Por su parte, se le asigna un papel analítico al marco institucional, pues sería un elemento fundamental para explicar los modos de interacción que tienen lugar entre los actores y en los resultados obtenidos”²⁰³

Los elementos básicos propuestos para el marco analítico, son los mismos del modelo explicativo, es decir: Actores, Marcos Institucionales, Constelaciones de actores y Modos de interacción. Tanto Cristina Zubriggen como María Rocío Bedoya Bedoya en sus publicaciones, realizan la siguiente explicación de dichos elementos:

- Actores: con sus preferencias, precepciones y capacidades

²⁰² Ibíd. Págs. 48 y 49

²⁰³ Ob. cit. Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006

- Macos institucionales: conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables.
- Constelaciones de actores: conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados a estas y la percepción que de ellos poseen.
- Modos de interacción: formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos.

Este esquema tiene muchas similitudes con el enfoque dialéctico trabajado por Marsh D. y Marsh Smith en su obra de 2000, llamada “Understanding Policy Networks: Towards a Dialectic Approach”. Esta perspectiva le da un papel preponderante al análisis “entre la estructura de la red y los agentes que operan dentro de ella, así como entre la red y el contexto en el que ella opera, y entre la red y el resultado político.”²⁰⁴ Dentro de este enfoque, es fundamental observar las redes de interacción, sin olvidar, sin embargo, que éstas se encuentran dentro de una estructura, que a su vez hace parte de un contexto más amplio que las condiciona. Allí adquieren importancia escenarios de orden internacional, las relaciones político – institucionales nacionales, entre otras, porque limitan a la red.

Se produce entonces un resultado que tiene doble vía, por un lado la política pública es consecuencia de la conjunción de estos factores, y por ende no se podrían observar sin considerar toda la interacción, pero por otro lado y de manera simultánea el resultado político produce efectos sobre el entorno.

Tanto la lógica situacional como el enfoque dialéctico proponen la construcción de teorías que expliquen modos de interacción y resultados de casos en específico, lo

²⁰⁴ Navarro Yáñez, Clemente. La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos. En: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal, 2002. Referenciado por: Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006

que ellos denominan teorías de rango intermedio, toda vez que no existe una teoría general que pueda dar cuenta de problemas de todas las políticas públicas, sus características o soluciones efectivas o que permita conocer los presupuestos institucionales donde las interacciones para la construcción de las políticas tienen lugar. Por ello, se hace necesario observar los problemas de los casos específicos, con sus respectivos análisis de política pública, los cuales permitirán construir frente a ciertas circunstancias, explicaciones teóricas base, que pueden ayudar a explicar las respuestas a una política determinada.

El estudio de casos con estas dimensiones analíticas, no sólo busca analizar la interacción entre actor y estructura y su impacto en las políticas públicas, sino también pretende realizar recomendaciones para el mejoramiento de su formulación y diseño, toda vez que procura proporcionar a los tomadores de decisiones suficientes herramientas que les permita observar los principales obstáculos, los intereses que subyacen en los entramados institucionales, la influencia de ciertos actores, la exclusión de grupos en la construcción del resultado político y así entender la relación actor – estructura – contexto. En definitiva analizar una política pública busca estudiar quien tiene el poder. Por ello, estos enfoques también pretenden averiguar porque en ocasiones existen políticas públicas que pueden considerarse más lesivas, existiendo otras opciones, las cuales no se consideraron en el diseño o fueron dejadas al margen del resultado político. Asimismo, puede explicar el fracaso de algunas políticas públicas implementadas para resolver problemáticas y proponer acciones dirigidas a su mejoría, con base a las lógicas de poder existente.

Un ejemplo de ello es el trabajo realizado por Toke sobre la política energética en Gran Bretaña. Los autores se preguntan por qué si Gran Bretaña tiene algunos de los mejores recursos de energía eólica del mundo, que podría satisfacer una proporción importante de las necesidades de la población, a menor costo y evitando

consecuencias negativas en el medio ambiente, el programa de energía renovable se encuentra paralizado.²⁰⁵

Adicionalmente a lo propuesto con anterioridad, María Rocío Bedoya utiliza para el análisis de la política de contingentes en España, la **Teoría de Juegos**, que permite observar la interacción de los diferentes actores y analizar los procedimientos de decisión, en el marco de un individualismo metodológico, en donde cada actor está motivado por sus propios intereses, en escenarios donde perviven intereses contradictorios, “o para descubrir cómo se resuelve el dilema entre la autonomía individual y la eficiencia colectiva y, por tanto, cómo se hace el camino hacia una situación de cooperación estable frente a la provisión de bienes públicos”²⁰⁶.

Para explicar esta teoría se construyeron dos planteamientos, el estratégico o no cooperativo, el cual “requiere especificar detalladamente lo que los jugadores pueden y no pueden hacer durante el juego, y después buscar cada jugador una estrategia óptima. Lo que es mejor para un jugador depende de lo que los otros jugadores piensan hacer, y esto a su vez depende de lo que ellos piensan que el primer jugador hará”²⁰⁷. El segundo planteamiento es el coalicional o cooperativo, “allí se busca describir la conducta óptima en juegos con muchos jugadores”²⁰⁸. Como ejemplo de este último planteamiento, María Rocío Bedoya acude al dilema del prisionero, que ilustra la divergencia entre la racionalidad individual y la

²⁰⁵ Ob. cit. Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006. En este artículo, la autora se refiere a la obra de Dave Toke “Wind Power in the UK: How Planning Conditions and Financial Arrangements Affect Outcomes” publicada en 2003 en International Journal of Sustainable Energy. No. 23, volumen 4.

²⁰⁶ Ob. cit. Bedoya, Bedoya María Rocío. Análisis de la política pública de contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios en España: el caso de los colombianos y las colombianas. Tesis doctoral para optar al título de doctora. Universidad Complutense de Madrid, noviembre de 2010. Pág. 37

²⁰⁷ Ibíd. Pag 37. Bedoya, Bedoya María Rocío. Análisis de la política pública de contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios en España: el caso de los colombianos y las colombianas. Tesis doctoral para optar al título de doctora. Universidad Complutense de Madrid, noviembre de 2010. Pág. 37. Para su explicación, retoma el libro de Von Neumann y Morgenster denominado “The Theory of Games Behavior”, publicado en 1944.

²⁰⁸ Ibíd. Pág. 37

racionalidad colectiva o social. En el dilema se presenta cómo dos personas individuales o colectivas, intentando de manera particular elegir la mejor alternativa, terminan en una situación peor de la que hubieran alcanzado si hubiesen cooperado desde un principio.

Incluir esta teoría en el análisis es bastante enriquecedor, dado que el enfoque Institucionalismo centrado en los Actores, retoma unas premisas teóricas del institucionalismo Racional, en su búsqueda de elaborar una concepción que trascienda la distinción tradicional entre agente y estructura.

En este sentido, no hay que perder de vista que las instituciones condiciona los actores que se encuentran en la arena política, que estas reglas, normas y principios son producto de una construcción social, “de procesos simbólicos de adaptación social y cultural por la supervivencia, por tanto la identidad de la dependencia institucional a la que pertenecen los actores, da forma a su percepción selectiva”²⁰⁹, es decir, tiene injerencia en las preferencias y percepciones de los actores e incluso dan forma a los resultados políticos, pero que a su vez, los actores adoptan unas estrategias de acuerdo al cálculo racional realizado por cada uno de ellos, y es allí donde la teoría de juegos es una herramienta bastante propicia para el análisis.

3.1.3 Importancia de la utilización del Institucionalismo centrado en los Actores

Una vez revisados los componentes teóricos y metodológicos de este enfoque, se puede concluir que las herramientas que aporta para el análisis de una política pública en específico son significativas. Por ello, se utilizará como derrotero para el análisis de la Acción Gubernamental dirigida a la restitución de viviendas a población víctima de desplazamiento forzado en la modalidad de Intraurbano, en el

²⁰⁹ Ibíd. Pág. 43

Municipio de Medellín. Se habla de una acción gubernamental y no de una política pública, por cuanto una primera aproximación al escenario complejo conformado para dar solución a esta situación considerada como problemática, no ofreció los suficientes elementos para señalar que se estaba ante una política pública. Sin embargo, es posible predicar que existen todos los supuestos necesarios para realizar un análisis desde este enfoque e incluso uno de los hallazgos de la investigación será identificar si efectivamente se trata de una política pública, o por el contrario es una acción gubernamental o el resultado de una política pública más amplia.

Se observará con detenimiento los actores individuales y colectivos que participaron en la arena política para la producción del resultado político, los marcos institucionales que los condicionan, la constelación de actores (conjunto de actores con sus estrategias de acción, preferencias y valoraciones frente a los posibles resultados), los modos de interacción (conducción de los actores, unos frente a los otros), la relación entre constelación de actores y modos de interacción, y así observar las capacidades presentes para la resolución de una situación considerada como problemática y su resultado político, conociendo de antemano que existen y se tejen unas relaciones de poder en el entramado político.

De ahí que las estructuras impongan una selección estratégica, ofreciendo recursos y oportunidades al poderoso y condicionando, a la vez, al que no tiene poder y al subordinado.²¹⁰

En consecuencia, este enfoque permitirá explicar el resultado político como consecuencia de unas intenciones y acciones de los actores participantes, los cuales se encuentran insertos en una estructura institucional que los condiciona y los provee de diversas estrategias y oportunidades, que pueden ser acatadas por los actores o pueden ser modificadas mediante sus decisiones, con la existencia de

²¹⁰ Ob. cit. Zubriggen, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas, volumen 26, número 1, 2006

unas relaciones de poder que benefician a unos, haciendo que tengan una mayor influencia en el resultado político.

3.1.4 Limitaciones del Institucionalismo Histórico Centrado en los Actores para el análisis de la Acción Gubernamental

La fortaleza del enfoque institucionalismo histórico centrado en los actores, ha sido el estudio de casos en la modalidad de análisis comparados entre redes sectoriales de políticas públicas en diferentes países, o dentro de un mismo país. Lo anterior permite que investigaciones realizadas bajo esta perspectiva aporten no sólo en el análisis de la dinámica actor – estructura y su consecuente resultado en las políticas públicas, sino también en el análisis longitudinal de las políticas públicas para observar la mejora o desmejora de su diseño. En este sentido, tiene limitaciones al momento de analizar una política pública

En el caso específico del análisis de una acción gubernamental novedosa y sin referente práctico en el país, como la de restitución de viviendas a población desplazada en la Comuna 2 – Santa Cruz –, el enfoque institucionalismo centrado en los actores presenta limitaciones por no poder realizarse análisis comparados ni históricos al respecto. con la finalidad de observar los consecuentes diseños

CAPÍTULO 4. Análisis de la Acción Gubernamental de restitución de viviendas a población desplazada, bajo la teoría del institucionalismo centrado en los actores

4.1 Análisis de la Acción Gubernamental

André Noël Routh Deubel define en su libro “Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación” a las políticas públicas como:

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 modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática²¹¹

En este sentido, se puede observar que una política pública incluye por los menos tres conceptos claves: conocimiento, acción o gestión y la formulación.²¹² El estudio de estas decisiones públicas se ha denominado análisis de políticas públicas, el cual busca comprender bajo qué condiciones éstas son tomadas y de qué manera se las puede ilustrar. En este sentido, su estudio busca conocer todo aquello que está en juego a nivel social y político. Su objeto de estudio indaga por el proceso que tuvo para su desarrollo, quienes participaron en la política pública, el entramado institucional en el que se produjo, los posibles resultados políticos u *outcomes* que se plantearon durante su elaboración, el tipo de interacción que existió entre los actores, los efectos prácticos que produjo, entre otros. Es por ello que para llevar a cabo el análisis de política pública es necesario tener miradas desde diferentes disciplinas, es decir es una actividad interdisciplinar.

Existen diferentes perspectivas teóricas desde los cuales se puede abordar el análisis de una política pública, todas con un enfoque analítico distinto²¹³. Uno de los enfoques propuestos es el institucionalismo histórico centrado en los actores, el cual busca contribuir al entendimiento y mejoramiento de las condiciones en el que las políticas públicas son capaces de producir soluciones efectivas y legítimas a las situaciones consideradas como problemáticas a través de una metodología

²¹¹ Roth Deubel, André – Noël. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá, 2002. Pág. 25

²¹² Thoenig, Jean Claude. Les apports du management public, dans revue française de Gestion. Septiembre – octubre 1979.

²¹³ Ver Roth Deubel, André – Noël. Enfoques para el análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2002. Allí se plantean los siguientes enfoques: Enfoque secuencial, enfoques tradicionales, enfoques integracionistas (el neo institucionalismo histórico, neo institucionalismo psicológico, enfoque de redes, marco de análisis por el referencial) y enfoques interpretativistas.

que pone a conversar la teoría con la acción. En este sentido, el marco teórico supone que las políticas son el resultado de interacciones entre actores que pueden ser individuales, colectivos o corporativos, que tienen lugar en un entramado institucional específico que estructura dichas interacciones y moldea los resultados disponibles.

Así las cosas, para el análisis de la acción gubernamental de restitución de viviendas a población desplazada por parte del gobierno local del Municipio de Medellín, se adoptará el enfoque institucionalista centrado en los actores, con el fin de observar detenidamente los actores que participaron en el desarrollo de la política, identificando el entramado político en el que se surtió, el tipo de interacción que hubo y los productos políticos u *outcomes*, tanto los disponibles durante el proceso como el definitivo.

Es preciso señalar nuevamente que no es posible indicar que la acción de restitución de vivienda a población desplazada, constituya una política pública. Posiblemente, uno de los hallazgos del análisis será determinar si se puede considerar como tal o se puede concluir que hace parte de otra construida a nivel local. Independiente de esto, los elementos que se perciben en primera instancia permiten adelantar un análisis bajo un enfoque de políticas públicas. Para ello, se seguirá la metodología propuesta por Scharpff y explicada en el capítulo dos.

4.3 Actores

Identificar los actores individuales y compuestos que participaron en la acción gubernamental, implica observar tanto aquellos que contribuyeron directamente en la construcción del resultado político para resolver la problemática del despojo y abandono de viviendas, como los que de manera externa tuvieron una injerencia directa sobre el mismo. Ello por cuanto, el desplazamiento forzado ha sido una temática bastante observada por múltiples instituciones a nivel internacional y nacional, quienes posicionaron la problemática que tenía ocurrencia en Colombia

y afectaba a millones de colombianos. Incluso, es posible advertir que muchas de sus acciones estaban dirigidas a construir normas y percepciones alrededor del fenómeno, específicamente en las instituciones estatales que debían prevenir y atender la problemática. Para poder entender el contexto local en el Municipio de Medellín, es necesario hacer alusión al panorama nacional, por cuanto el fenómeno ocurría en todo el país y la intervención de las diferentes instituciones tuvo impacto en todo el territorio nacional.

Sólo hasta 1997 se expidió legislación en esta materia, como una iniciativa pública, aún cuando el traslado forzado de personas al interior de Colombia, ocurría significativamente desde finales de la década de los 80 e inicios de los años 90, como fenómeno que era tanto una consecuencia del conflicto armado como una práctica de los actores armados en confrontación. Este asunto se convierte en objeto de acción gubernamental por los procesos adelantados por organizaciones internacionales como la ACNUR (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados), la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otras.

Al interior del país, la Conferencia Episcopal y algunas Universidades comenzaron a evidenciar el fenómeno y sus afectaciones en las personas, familias y comunidades; el Ministerio Público, con sus responsabilidades en materia de salvaguarda de los derechos humanos de los ciudadanos también manifestaron su preocupación frente al traslado forzoso de las familias y las violaciones que lo antecedían o precederían; y por supuesto las víctimas del flagelo tuvieron un papel preponderante, que podía ser de manera soterrada en la cotidianidad mediante el continuo acercamiento a las instituciones para la solicitud de ayudas, como a través de las manifestaciones sociales masivas realizadas en lugares públicos.²¹⁴ Posteriormente, la Corte Constitucional entraría a ser parte clave de este proceso,

²¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T – 025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

mediante las diferentes sentencias que profirió, especialmente la T – 025 de 2004, por medio de la cual declaró el estado de cosas inconstitucional frente a la situación de la población desplazada.

Como se observa, la dificultad del fenómeno era sólo superado por la complejidad del entramado en el que se lograron desarrollar acciones paulatinas y progresivas dirigidas específicamente a la atención de las víctimas. Inicialmente, el flagelo desbordaba las entidades del Estado, quienes eran activamente apoyadas por organizaciones que prestaban la primera asistencia a los individuos afectados. Así fue posicionándose en la agenda pública nacional como una situación que requería una acción gubernamental inmediata, proceso que no estuvo desprovisto de pormenores, situación que es posible constatarla incluso en la actualidad con la lentitud del andamiaje institucional. En últimas ha sido un proceso lento, paulatino y progresivo, que ha logrado instaurar normas y reglas en la materia, lo que se puede considerar como un recurso político decisivo.

En conclusión, el posicionamiento de la agenda del desplazamiento forzado fue un proceso a nivel nacional, donde participaron múltiples actores internacionales y nacionales. Ello tuvo implicación directa con la acción de restitución de viviendas a población desplazada en Medellín, toda vez que no se comenzó de cero, dado que ya existían unos adelantos en la materia, que no entraban a ser cuestionados, como por ejemplo la problemática de desplazamiento forzado como una situación que vulnera derechos humanos. Ello en parte se debía a las responsabilidades que se les habían otorgado a los entes territoriales en materia de atención a personas en esta situación, entre las que se destacaban la atención inmediata de emergencia, la debida orientación para el acceso a derechos, la articulación con el nivel nacional para proveer una adecuada protección, entre otras.

No obstante, el Municipio de Medellín mediante la implementación de la prueba piloto fue más allá de las competencias designadas en materia de atención y prevención, incursionando en el tema de la reparación, que hasta la fecha era un

concepto vago y poco trabajado, especialmente en lo que respecta a la restitución de bienes despojados y abandonados, ya que no existía para la época unas directrices nacionales respaldadas por actos legislativos que apuntaran a lograr la devolución de bienes inmuebles. ¿Cuál fue la razón de ello?

Con un esbozo del contexto nacional, y conociendo la particularidad de la acción local, el paso a seguir es observar los actores que intervinieron en esta iniciativa.

- Proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado: Para la época en la que se inicia la prueba piloto, hacía parte administrativamente del Programa Paz y Reconciliación, el cual se encontraba adscrito a la Secretaría de Gobierno de Medellín que se encontraba liderada por Alonso Salazar Jaramillo, quien sería el próximo Alcalde de Medellín durante el periodo 2008 – 2011, tiempo en el que finaliza el proceso de restitución de viviendas. El Alcalde de Medellín era Sergio Fajardo Valderrama, quien había expresado en su campaña política participar activamente en la solución del conflicto armado.²¹⁵ Ante la existencia de un Programa como Paz y Reconciliación, cuyas acciones se encontraban dirigidas a la reinserción de los desmovilizados, se vio la necesidad de conformar una dependencia que atendiera a las personas afectadas por conflicto armado, que lograra equilibrar la balanza entre las acciones dirigidas a los victimarios con las de las víctimas. El Proyecto de Atención a Víctimas estaba conformado por varios componentes (memoria histórica, psicosocial y jurídico) de atención en donde desarrollaban actividades varios profesionales de diversas disciplinas: psicología, historia, antropología, derecho, trabajo social.²¹⁶

²¹⁵ Proyecto Plan de Desarrollo 2004 – 2007 “Medellín compromiso de toda la ciudadanía”. En: http://www.veeduriamedellin.org.co/plan_desarrollo2.shtml?x=278

²¹⁶ Ob. cit. Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Experiencia y modelo desde el gobierno municipal. Programa de Atención a Víctimas del Conflicto armado. Secretaría de Gobierno. Medellín, mayo de 2008. Pág. 12

En este sentido, se trata de un actor compuesto²¹⁷ con características propias del actor corporativo. Las interacciones que se llevaban a cabo en su interior, se realizaban en la mayoría de las situaciones bajo una dinámica “top – down”, en donde el coordinador general se reunía semanalmente con los coordinadores de los componentes a discutir sobre las acciones que debían llevar a cabo el Programa, planear las actividades y hacer seguimiento de las ya estipuladas. Posteriormente, el coordinador de cada área, replicaba el ejercicio con los profesionales que hacían parte de cada componente, quienes podían opinar frente a lo establecido e incluso proponer soluciones alternativas que se podían implementar por el Proyecto. Esta lógica de interacción permitía un grado de participación de todos los miembros del Proyecto a través de la retroalimentación a lo dispuesto en las reuniones entre el Coordinador General y los otros coordinadores, aún cuando dejaba como principal modo de interacción las directrices jerárquicas emitidas por el líder, quien debía de estar en consonancia con los lineamientos de la Secretaría de Gobierno y en términos generales de la Alcaldía de Medellín. El proceso de información podía ser inverso, es decir, surgir propuestas, inquietudes y demás, de los profesionales que ocupaban jerárquicamente un rango más bajo, pero que por su trabajo con los directamente afectados – las víctimas – eran depositarios de información valiosa e indispensable para la planeación y ejecución de tareas. Dicha información era socializada en las reuniones de coordinación, con el coordinador general, en donde se tomaba la decisión al respecto y se emitía la directriz para todo el equipo.

El manejo de la información resultaba fundamental, dado que los procesos adelantados requerían una intervención multidisciplinar para su éxito, de manera que independientemente de la existencia de un coordinador general que en últimas tomaba las decisiones y emitía las directrices, era fundamental la constante retroalimentación de todas las áreas y perspectivas disciplinares

²¹⁷ Para una breve explicación del concepto de actor compuesto ver el capítulo 3, página 111 y siguientes.

para contar con una adecuada información, que nutriera dichas decisiones y dotaran de legitimidad los procesos. En este sentido, se trataba de construcciones conjuntas entre profesionales de diversas áreas, con distintas miradas que debían articularse para tener un impacto inicialmente en la población víctima y finalmente en la sociedad.

Como en todos los actores compuestos²¹⁸, es posible la ocurrencia de conflictos con relación a las estrategias que se van a implementar, no obstante, en la unidad de análisis – Proyecto de Atención a Víctimas – la existencia de un Coordinador general, disminuía los costos de transacción al interior del actor compuesto, toda vez que podía resolverlos al emitir una directriz al respecto. Así las cosas, la cohesión del Proyecto de Atención a Víctimas, respondía a un control en doble sentido. Por un lado, el hecho de que la construcción de estrategias obedeciera a un proceso de alguna manera participativo y multidisciplinar enmarcado en lineamientos de índole internacional y nacional y en los objetivos trazados por el representante del gobierno local elegido, establecía un control sobre las preferencias de índole individual de los miembros que conforman el actor, especialmente del coordinador general; pero la existencia de un superior jerárquico dotado de la potestad de impartir directrices, facilitaba el proceso de negociación al interior del actor²¹⁹, reduciendo los costos de transacción y generando coordinación, toda vez que podía generar una convergencia de preferencias y percepciones entre los miembros del actor.

En este sentido, las construcciones conjuntas que se realizaban dentro del Proyecto de Atención a Víctimas, respondían a las necesidades observadas en la realidad y a los lineamientos estipulados en instrumentos internacionales y

²¹⁸ Supra página 111 y siguientes.

²¹⁹ Como se explicó en el capítulo 2, los actores compuestos realizan acciones estratégicas e intencionadas en un nivel superior al de los individuos que lo componen. Sin embargo, como sólo los individuos son capaces de tener intenciones, antes de interactuar en un nivel más alto, deben surtir discusiones internas entre los individuos que lo componen.

nacionales sobre la adecuada atención a las víctimas. Por ello, sus capacidades se fundamentaban en la fortaleza académica, en consonancia con los adelantos ocurridos en el contexto nacional. Como se mencionó anteriormente, para la época, ya existían unas normas vinculantes para Colombia, que no podían desconocerse, lo que significa que el Proyecto no podía realizar acciones en nombre de la Alcaldía de Medellín, que implicaran un retroceso. Por el contrario, debían estar a la altura de lo establecido en parámetros nacionales e internacionales e ir más allá. Como dependencia del gobierno local, tenía unas responsabilidades en materia de cumplimiento de indicadores, que iban a ser consideradas al momento de evaluar la gestión del mandatario. En este sentido, las implicaciones pasaban del ámbito de goce efectivo de derechos de las víctimas, a un escenario político, donde el buen nombre del entonces Alcalde, se podía ver perjudicado o favorecido por el resultado del Proyecto.

Lo anteriormente señalado, no resta el compromiso genuino que podía tener el actor con aquellas personas a quienes iba a impactar directamente, sino que pretende visibilizar que los gobernantes de turno, elegidos por medio de voto mayoritario, dependen de una buena gestión para continuar en la arena política y ser elegidos en un futuro, bien sea para el mismo cargo, o para otro diferente.²²⁰ Así las cosas, el modelo “top – down” establecido en el Proyecto, no surgía únicamente del coordinador general, sino que podía implicar esferas jerárquicamente superiores de la Administración Municipal.

El prototipo de actor permitía un grado de integración dentro del Proyecto de Atención a Víctimas bastante notorio. Una identidad que partía de la responsabilidad con los individuos afectados, desde la mirada comprometida establecida en el gobierno local. Con relación a la Prueba Piloto de restitución

²²⁰ Ob. cit. Scharpf, Fritz. Games Real Actors Play: Actor – Centred Institutionalism in Policy Research. Comparative Political Studies. Págs. 178, 179, 180. La autora incluye esta perspectiva en el aparte denominado “los problemas de motivación” dentro del modo de negociación dirección jerárquica.

de viviendas, el Proyecto pretende resolver una situación considerada como problemática por diversos actores sociales, políticos e incluso religiosos, que no tienen asiento únicamente en el ámbito local, sino que puede tener incidencia en lo nacional e incluso a nivel internacional, a través de la implementación de estrategias innovadoras.

La situación a resolver no es el desplazamiento forzado en sí mismo, sino primordialmente una de las consecuencias del fenómeno, cual es la despatrimonialización de las familias a causa del abandono y/o despojo de sus viviendas, en concurso con el derecho a una vivienda digna para aquellas cuya propiedad no cumplía con los requisitos mínimos de habitabilidad, a las que le fue otorgado subsidios de mejoramiento de vivienda. No obstante, al analizar las alternativas expuestas en el proceso de restitución, se puede observar que la Prueba Piloto también se dirigió a garantizar a algunas familias a quienes no se les pudo restituir el bien inmueble, únicamente el derecho a una vivienda digna.

El proceso también le apostó al retorno o reubicación de las familias desplazadas y a iniciar acciones dirigidas a la reconciliación. Y como acciones transversales, entregar ayudas humanitarias, representadas en alojamiento y alimentación, por la difícil situación en la que se encontraban los núcleos familiares objeto de intervención.²²¹

Como prueba piloto, tenía unos objetivos claros en materia de población a intervenir, es decir, se trataba de unas familias específicas que de alguna manera habían sido víctimas de desplazamiento bajo unas condiciones que se podían agrupar, lo que permitía que el proceso fuera más fácil de adelantar. En

²²¹ Ello se puede vislumbrar en los diferentes informes del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, en donde se plasman las acciones dirigidas al retorno (una vez se restituía la vivienda) y a la reubicación (con el otorgamiento del subsidio de adquisición de vivienda nueva). Adicionalmente, el proceso estuvo acompañado por medidas que le apostaban a la reconciliación, como el trabajo con los desmovilizados y las víctimas.

ese sentido, habían sido desplazadas por el mismo actor, de barrios muy cercanos entre sí y que en todo caso pertenecían a la misma comuna, abandonaron o habían sido despojadas de su vivienda y compartían la característica común de que no habían obtenido la atención necesaria como población desplazada por parte de las autoridades nacionales encargadas del asunto.

Sin embargo, el hecho de que se denominara Prueba Piloto, implicaba que tenía un carácter experimental o era un modelo que se pretendía aplicar en el futuro. Así las cosas, buscaba aplicar una metodología para identificar los aciertos y desaciertos con el fin de lograr consolidar un proceso que cumpliera con los requisitos establecidos y fuera eficiente para institucionalizarlo en un tiempo posterior. En consecuencia, el proceso que fue adelantado de manera coyuntural por el gobierno de Sergio Fajardo Valderrama, pasó a estar incluido en el Plan de Desarrollo 2008 – 2011 “Medellín, ciudad solidaria y competitiva” del gobierno de Alonso Salazar Jaramillo, en su línea número 1 “Medellín, ciudad solidaria y equitativa” a cargo del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, cuyo objetivo era la restitución de sus viviendas a 158 familias de desplazamiento forzado intraurbano.

El Proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado fue la dependencia encargada de liderar el proceso de restitución de viviendas por las capacidades o recursos que tenía, que eran de tipo técnico. Es decir, poseía el conocimiento necesario para desarrollar una acción tan sensible, especialmente por la población a la que estaba dirigida. No obstante, la puesta en marcha requería la participación de otros actores institucionales y las familias víctimas, los cuales tenían capacidades de otro tipo como tecnológico, presupuestal, entre otros, necesarias para lograr el objetivo.

- Programa Paz y Reconciliación y población desmovilizada: Hacía parte de la Secretaría de Gobierno de Medellín. Surgió en el 2004 en el marco del proceso

de paz entre el Gobierno Nacional y las Autodefensas. En noviembre de 2003 se llevó a cabo en Medellín la desmovilización de la primera estructura de las autodefensas, conocida como el Bloque Cacique Nutibara, situación que motivó su conformación. Su propósito era coadyuvar en el proceso de reintegración de los excombatientes, iniciando con intervención psicosocial, trabajo con las comunidades receptoras y la vinculación laboral de los desmovilizados para promover su autonomía económica. Estaba planteado desde el Plan de Desarrollo 2004 – 2007 “Compromiso de toda la ciudadanía”, dentro de la línea “Medellín, gobernable y participativa” en el componente “Seguridad y Convivencia”. Incluía dos proyectos: “Estrategias de acompañamiento a las comunidades que reciben a los desmovilizados” y otra dirigida al proceso de “seguimiento, monitoreo y evaluación del proceso de desmovilización y reincorporación”. Posteriormente en el Plan de Desarrollo 2008 – 2011 “Medellín, ciudad solidaria y equitativa”, el Programa Paz y Reconciliación aparece en la línea 1 “Medellín, ciudad solidaria y equitativa” en el componente “Reconciliación, restablecimiento de derechos y reintegración social y económica”.

En el periodo de su surgimiento, tiene a cargo administrativamente al Proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, que a partir del 2008 se independiza y comienza a ser un Programa diferente. No obstante, el Programa Paz y Reconciliación permanece ajeno al desarrollo de la prueba piloto hasta que interviene con el apoyo a los mejoramientos de vivienda. Así las cosas, su objetivo principal se dirige al acompañamiento de la reintegración de los excombatientes, para lo que debe trabajar con las comunidades receptoras, pero las víctimas de éstos no se encuentran incluidas en sus principales objetivos, toda vez que para su atención se conformó el Proyecto.

Cuando se inicia la prueba piloto y se logra la restitución de las viviendas y se evidencia que algunas no cumplían los requisitos mínimos de habitabilidad, se inicia el proceso de mejoramiento de vivienda, con acompañamiento técnico de

la Secretaría de Desarrollo Social, que requería por la normatividad establecida, que la mano de obra estuviera a cargo de los beneficiarios. Ante esta situación, el Programa Paz y Reconciliación y los desmovilizados entra en el proceso de interacción como un actor.

El Programa Paz y Reconciliación es un actor compuesto, con unas características similares al Proyecto de Atención a Víctimas, sin embargo, la unión de éste con los desmovilizados los convierte en un actor colectivo. En este sentido, ambos miembros (por un lado el Programa y por otro los desmovilizados) tienen unas preferencias distintas que los motiva continuamente para actuar, pero que han construido un propósito común y es contribuir al proceso de restitución de viviendas a población desplazada, observado desde una apuesta a la reconciliación.

Si bien inician en el proceso como un solo actor, que se podría denominar como actor colectivo, en el desarrollo del mismo, ocurren una serie de situaciones que progresivamente van alejándolos en lo referente a preferencias y estrategias, dado que tienen intereses distintos frente a las ganancias que pueden recibir. Por un lado, el Programa Paz y Reconciliación quiere hacer uso de la prueba piloto para construir un derrotero en lo que a reconciliación se refiere y apoyar una iniciativa que sigue los lineamientos establecidos desde el mandatario de la administración local, mientras que los desmovilizados pretenden mostrar sus acciones a la comunidad, sin relacionarla a un proceso de reconciliación. Esto se puede observar en la falta de compromiso por parte de los excombatientes para finalizar los mejoramientos de vivienda. Aún así, se establecen como un solo actor, toda vez que sus acciones se encontraban completamente articuladas, buscando el mismo objetivo, aunque los intereses eran distintos.

- Secretaría de Desarrollo Social: Era una dependencia de la Alcaldía de Medellín, con un nivel jerárquicamente superior al del Proyecto de Atención a

Víctimas del Conflicto Armado y el Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Actualmente su misión es “Gerenciar escenarios para el Desarrollo Humano Integral mediante la implementación de procesos de organización y participación ciudadana y de integración socio – económica, con el fin de fortalecer el capital social como dinamizador del mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural, con énfasis en los sectores y territorios más vulnerables del municipio de Medellín.”²²²

No obstante, para la época la Secretaría de Desarrollo Social tenía a su cargo la gestión pública para la vivienda de interés social en el Municipio de Medellín, dirigida a la solución de necesidades habitacionales. Este proceso es multinivel, toda vez que deben convergir subsidios de la Nación, el Departamento y el Municipio.

Se trataba de un actor compuesto, conformado por muchos miembros que tenían experticia en desarrollo, con conocimientos técnicos sobre muchos procesos que adelantaba la administración municipal en el territorio bajo su jurisdicción. Tenía un líder que coordinaba la gestión al interior de la dependencia, y que se encontraba supeditado al Alcalde de Medellín.

Este actor se caracterizaba por tener conocimientos técnicos indispensables para adelantar la Prueba Piloto, que eran aplicados conforme a los escenarios identificados por el Proyecto de Atención a Víctimas. Su objetivo era acompañar a las familias en la postulación a subsidios de mejoramiento de vivienda y de adquisición de vivienda nueva, sorteando las dificultades que se presentaban.

Las familias se encontraban en situación de desplazamiento forzado, pero la comprensión del fenómeno en la que ocurrieron los traslados obligados por

²²²En:<http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://09b5aba6b2d0d675164b1f9989a7271a>

parte de la entonces Red de Solidaridad Social, hacía que muchas de éstas aparecieran como no incluidas en el Sistema Único de Registro.²²³ Ello dificultaba la postulación de las familias a un subsidio para adquisición de vivienda nueva, dado que éstas aparecían en los registros como propietarias o poseedoras de un bien inmueble en Medellín (aquel abandonado o del que habían sido despojadas y del que no podían disponer) de manera no podían aspirar a que el Estado les entregara uno nuevo, ya que esto sólo era permitido para los núcleos familiares debidamente certificados como desplazados.

Para superar este impase, la Secretaría de Desarrollo Social descargó del sistema de catastro municipal a las familias poseedoras que iban a ser postuladas a vivienda nueva, logrando que no aparecieran en el registro para iniciar el proceso de solicitud de subsidio para adquisición de vivienda nueva. Con relación a aquellas en donde había un propietario, se realizó el trámite con el grupo familiar restante sin incluir al dueño del inmueble.

Este proceso evidencia las capacidades y recursos con los que contaba la Secretaría de Desarrollo Social para la realización de la Prueba Piloto, que la hacía la única entidad que podía acompañar a las familias en este proceso. Así las cosas, sus aportes eran eminentemente técnicos, cobijados por su objeto de acción, que hacía parte de las preferencias y normas de la institución a la que pertenecía.

- SIMPAD: Se trata de un actor corporativo, compuesto por diferentes miembros que tienen conocimientos específicos frente al tema de atención a desastres. Su objetivo es coordinar con las instituciones públicas y privadas para la formulación de planes, programas y proyectos y acciones en materia de prevención, atención de desastres, atención inmediata de emergencias y

²²³ En este sistema estaba toda la información de familias que habían declarado su situación de desplazamiento forzado en el país. Fue modificado posteriormente, creándose el Registro Único de Población Desplazada – RUPD – y actualmente por mandato de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras – RUPD – está siendo incorporado en el Registro Único de Víctimas.

eventos desastrosos. Hace parte de la Secretaría del Medio Ambiente de la Administración Municipal de Medellín.

Su participación es altamente técnica, por cuanto ingresó al proceso para proveer ayuda humanitaria a las familias en situación de desplazamiento forzado, que consistió en alimentación y alojamiento. En una lógica muy parecida a la de la Secretaría de Desarrollo Social, su intervención encontraba su fundamento en los recursos y capacidades que tenía en materia esencialmente presupuestal para entregar asistencia humanitaria a las víctimas del fenómeno que estaban en la Prueba Piloto.

El SIMPAD era para la época y aún es, la dependencia encargada de atender desastres de origen natural en el Municipio. Por ende, sus funciones no tenían relación con la atención a familias afectadas por violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto armado. No obstante, su participación fue esencial, toda vez que para la época los avances en materia de atención a esta población aún estaban en una etapa incipiente y la ruta de atención local para entregar recursos por estos conceptos no estaba construida. En ese sentido, el SIMPAD entró a apoyar la Prueba Piloto, para ofrecer una atención integral a las familias.

- Secretaría de Hacienda: Responde a la misma lógica de la Secretaría de Desarrollo Social, el SIMPAD, el Proyecto de Atención a Víctimas y el Programa Paz y Reconciliación. En este sentido, se trata de un actor corporativo, compuesto por múltiples miembros dirigidos por un líder, que a su vez debe seguir unas normas y parámetros institucionalizados.

Su participación en la Prueba Piloto consistió en la destinación de un rubro para el pago de las deudas por concepto de servicios públicos e impuesto predial. En esa medida, su intervención en el proceso obedeció a las capacidades y recursos que tenía en materia presupuestal.

Sus preferencias y orientaciones no se encuentran dirigidas a la atención a familias víctimas del conflicto armado, ya que esta Secretaría históricamente ha cumplido una función de administración y consecución de los recursos económicos y financieros del Municipio de Medellín. Por tanto, es una dependencia, que en virtud del modo de interacción que prevalece, interviene para sufragar las deudas de las familias que se van a intervenir.

- Familias víctimas del Conflicto Armado: No es fácil definir si se trataba de un actor colectivo integrado por numerosos miembros con intereses y preferencias particulares, que podían agregarse en un propósito común o de varios actores personales, que actuaban de manera aislada, buscando unos objetivos similares: ser atendidos apropiadamente por las autoridades estatales bajo la lógica de desplazamiento forzado, y solicitar la entrega de sus viviendas. En este sentido, su involucramiento en la Prueba Piloto en algunas ocasiones fue a través de líderes comunitarios, que conforme a lo relacionado en los informes surgían espontáneamente. En otros eventos, su participación era de manera directa, como en la atención psicosocial y jurídica.

Su participación fue activa desde el inicio, dado que incidieron notoriamente en el proceso de hacer manifiesto la problemática de desplazamiento en la Comuna 2 – Santa Cruz –. En este sentido, el acercamiento a instituciones estatales de toda índole, comenzó a hacer manifiesta la situación en la que se encontraban, en especial con lo relacionado al despojo y abandono de los bienes inmuebles.

Son tanto un actor como los beneficiarios directos de la Prueba Piloto. Por ende, la interacción que tenían en el escenario de formulación del *outcome*, respondía a dinámicas democráticas que permitían en un grado intermedio hacer seguimiento a una acción que tenía fundamentalmente un modo de interacción jerárquico.

Existía un interés conjunto de las familias víctima que se puede indicar como general, el cual se traducía en ser finalmente atendidas como población desplazada por parte de las autoridades públicas, luego de haber peregrinado institucionalmente por varios años sin recibir una respuesta clara frente a sus problemas. De manera específica, su interés se concentraba en la restitución de su bien inmueble o en una solución asertiva en materia de vivienda.

A diferencia del Proyecto de Atención a Víctimas o la Personería de Medellín, sus conocimientos sobre parámetros internacionales en materia de atención a víctimas eran reducidos, por ende sus exigencias se circunscribían al ámbito de la necesidad y de la premura para la resolución de los problemas. Es por ello que los núcleos familiares que estaban realizando mejoramiento de vivienda, accedieron a la participación de los excombatientes como mano de obra, aún cuando ello les representaba unas inconvenientes por la ausencia de compromiso y el comportamiento que tenían durante el desarrollo de sus actividades.

- Personería de Medellín: Entidad que hace parte del órgano autónomo denominado Ministerio Público. Su función constitucional, en virtud del artículo 118 de la Constitución Política, es la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

Se trata de un actor compuesto, altamente calificado y con unas funciones establecidas en un marco legal, situación que hace que su desempeño o el desarrollo de sus actividades se encuentren institucionalizadas y respondan en menor medida a intereses de tipo personal. Los integrantes que lo conforman tienen una identidad significativamente configurada en pro de salvaguarda de los derechos fundamentales de la población, razón por la cual han cumplido un papel importante en la visibilización de la problemática del desplazamiento

forzado, incluyendo las problemáticas que trae la desatención por parte de las entidades estatales.

La Personería de Medellín no participó en la formulación de acciones para adelantar la Prueba Piloto, toda vez que sus competencias legales y constitucionales no se lo permitía, pero aún así es un actor que se debe considerar al realizar un análisis, ya que el seguimiento que realizó en materia de protección de derechos humanos a las familias que se intervinieron y su pronunciación en los informes sobre la situación de derechos humanos en Medellín, tuvo una injerencia en el desarrollo del proceso.

Lo anterior obedece a dos razones fundamentales. En primer lugar, por el acompañamiento a las familias desde la guarda y protección de sus derechos y en segundo término por sus competencias legales en materia de vigilancia a la función pública. Ello hace que los pronunciamientos de la Personería sean tomados en consideración por el gobierno local.

En consecuencia, las capacidades, recursos e intereses, aunque pueden converger con los de las dependencias de la Alcaldía de Medellín, en especial con los del Proyecto de Atención a Víctimas, encuentran su fundamento en orígenes distintos. Esto es, mientras el Proyecto y las demás dependencias están realizando una gestión pública que pretende dar solución a una situación considerada como problemática, tratando de acogerse a unos lineamientos establecidos por la normatividad interna e internacional, la Personería de Medellín, tiene la obligación legal de hacer seguimiento a dichas acciones públicas, con la correlativa responsabilidad de pronunciarse sobre la ejecución de las mismas, teniendo como marco la normatividad vinculante y no vinculante internacional y la legislación interna. Es decir, su interés se encontraba enmarcado en la consecución del objetivo (restitución de vivienda a población desplazada) con estricto ceñimiento a los parámetros legales.

4.4 Constelación de Actores:

Conforme al enfoque, para el análisis de constelación de actores, se debe identificar un subconjunto de los actores políticos primarios, los cuales inciden directamente con su participación en la toma de decisiones de la política pública. Ello no quiere decir, que no se pueda considerar en el análisis los demás agentes que tienen incidencia indirecta en el proceso político. En este orden de ideas, como se plasmó en el aparte anterior, existieron múltiples actores a nivel nacional e internacional que posicionaron la problemática del desplazamiento forzado, visibilizando las afectaciones que se le relacionaban. Todas estas intervenciones generaron un marco jurídico, que contemplaba las directrices de orden internacional para la atención del fenómeno, el cual tuvo injerencia por su alto grado de institucionalización en el desarrollo de la Prueba Piloto de restitución de viviendas que se llevó a cabo en Medellín.

Conociendo lo anterior como marco general, el subset de actores políticos primarios que participaron en la Prueba Piloto son aquellos que se relacionaron con anterioridad. Es decir, el Proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, Programa Paz y Reconciliación y población desmovilizada, Secretaría de Desarrollo social, Secretaría de Hacienda, SIMPAD, Personería de Medellín y Familias víctimas de Desplazamiento Forzado.

Si bien el conocimiento que tenía el Proyecto sobre la problemática y las posibles soluciones era significativo, durante su ejecución se presentaron situaciones que no habían sido contempladas en el inicio y que requerían propuestas para su solución. Ello demuestra que no hubo un proceso de planificación exhaustivo, que contemplara todas las posibilidades, sino que observando el proceso de restitución se llega a la conclusión de que su resultado partió del ensayo – error.

Además, que las soluciones eran construidas paralelamente frente al surgimiento de las problemáticas. Lo importante es que estas acciones alternas involucraban a

otros actores de la Alcaldía de Medellín, que aunque tenían objetos de intervención distintos, se encontraban insertos en un contexto institucional tan cohesionado que los problemas de coordinación eran resueltos relativamente fácil, bajo el modo de interacción jerárquico. Aquí es importante resaltar, que pese a que esta acción no se encontraba en el Plan de Desarrollo de la época, tenía respaldo del Alcalde Municipal, lo que implicaba menores costos de transacción entre las dependencias que hacían parte de dicha institución.

Se hace la diferenciación de cada dependencia de la Alcaldía como actor único, por cuanto es importante resaltar las preferencias y orientaciones que cada uno tenía conforme al objeto de su intervención, para una vez identificadas, se pueda observar el modo de interacción que generó la coordinación para la formulación de soluciones que llevaron al resultado político u *outcome*.

Existía una divergencia entre estas instituciones, especialmente el Proyecto de Atención a Víctimas y el Programa Paz y Reconciliación, y la población desmovilizada, toda vez que mientras el Proyecto observa a la Prueba Piloto como una iniciativa de reparación a las personas afectadas por el desplazamiento forzado, que de paso le apuesta a la reconciliación, los desmovilizados la tienen como un recurso para mostrar su compromiso con el proceso de reintegración. Es posible que las acciones iniciadas por el Programa Paz y Reconciliación estén dirigidas a apoyar la atención a las víctimas y a construir un camino hacia la reconciliación, sin embargo, los pormenores presentados bajo el incumplimiento de los desmovilizados, denotan que sus preferencias son bastante disímiles a las de ellos, quienes les interesa sus beneficios personales, sin tener consideración el impacto de orden social.

El desarrollo del ejercicio requirió de varias negociaciones entre los diferentes actores y los desmovilizados en donde se plasmaron diferentes alternativas para culminar el proceso adelantado con las víctimas. En ninguno de los encuentros, las víctimas apreciaron la Prueba Piloto como un proceso de reconciliación,

incluso se distanciaban de esa comprensión, manifestando el temor que sentían por la presencia regular de esas personas en sus viviendas.

Por su parte, la Personería de Medellín era un actor más permeado por el deber ser, es decir, porque se lleve a cabo el proceso siguiendo a cabalidad la normatividad internacional, mientras que las dependencias de la Alcaldía, especialmente el Proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, tiene unas necesidades que se traducen en generar soluciones a esta situación problemática, conociendo que los recursos son limitados y con el objetivo de que la iniciativa trascienda del ámbito local.

Es importante resaltar que los actores que tenían los recursos presupuestales hacían parte de la Alcaldía de Medellín, de manera que actores como la Personería de Medellín, podía incidir en la ejecución con la contribución de conocimiento técnico sobre la manera más adecuada de actor, con enfoque de derechos y cumplimiento de estándares internacionales.

Sin embargo, el Proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado tuvo mayor incidencia en el resultado, por cuanto tenía recursos en el conocimiento y estaba respaldada de las demás dependencias que hacían parte de la Alcaldía de Medellín, que tenía el presupuesto y pericia técnica. No obstante, la labor de la entidad del Ministerio Público fue fundamental durante todo el proceso, haciendo hincapié en la visibilización del contexto de desplazamiento forzado en la ciudad.

La constelación de actores descrita anteriormente, permite concluir que quienes participaron en la Prueba Piloto, eran los llamados a intervenir en una problemática como esta. En primer lugar, porque el liderazgo de la iniciativa, si bien partió por una serie de situaciones que lograron visibilizar la realidad de la Comuna 2 – Santa Cruz – en lo que se refiere a la violación de derechos humanos y específicamente al tema del desplazamiento forzado, estuvo siempre a cargo desde una perspectiva general de la Alcaldía de Medellín y de manera más

específica del Proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, que eran quienes tenían las capacidades técnicas y presupuestales para desarrollarla.

En este sentido, desde una óptica sustantiva de análisis de política pública, las posibles soluciones que se iban a esbozar frente a la complejidad del contexto, debían surgir de las interacciones entre estos actores. De un lado, aquellos que tenían el conocimiento técnico, que permitía conforme a la identificación de los escenarios de las familias, coordinar con las demás dependencias de la Alcaldía de Medellín la atención para que tuviera una perspectiva de integralidad, y de otro lado la participación activa de las víctimas desde la puesta en agenda de la situación hasta la formulación de las soluciones, que permitió fortalecer la experiencia para mostrar la necesidad de replicarla en el Municipio, pero con cambios sustanciales.

Es ahí donde la observación frente a la participación de los excombatientes resulta fundamental, y es que si bien su involucramiento obedeció a necesidades imperantes para el éxito de la Prueba, conjugadas con el intento de construir un camino hacia la reconciliación, los resultados y hallazgos de la iniciativa arrojaron como conclusión que un proceso de reparación a las víctimas difícilmente podía ir acompañado por uno de reconciliación, si dicha propuesta no surgía de ninguna de las partes directamente involucradas en el asunto.

Bajo esta perspectiva, las autoridades públicas en articulación con otro tipo de instituciones, deben trabajar para propiciar los escenarios para que quienes generaron y padecieron el conflicto tomen la decisión de apostarle a un proceso de reconciliación, no dar por sentado que se puede adelantar uno por iniciativa gubernamental, toda vez que ello puede derivar – como se observa en el Proceso de restitución – en inconvenientes que se pueden traducir en una revictimización a quienes ya fueron afectados.

Se trataba de una Prueba Piloto, donde se iban a implementar una serie de medidas que no se habían ejecutado en ningún lugar del país, lo que significaba que de su desarrollo iban a surgir aprendizajes sobre lo que se podía y debía hacer y aquello que no podía ser replicado. Sin embargo, tratándose de un tema tan sensible surge la inquietud de sí aquellos que ya habían soportado un daño desproporcionado en el marco del conflicto armado, debían entonces sobrellevar los errores que implicaban el aprendizaje de las autoridades públicas para que pudieran ser atendidos y reparados.

Lo cierto es que la dinámica del país en materia de atención a población desplazada obedecía a ejercicios de ensayo – error, con una inclinación a la atención inadecuada e incluso ejercicios de revictimización por parte de las autoridades del nivel nacional llamadas a buscar soluciones asertivas a esta problemática. En este sentido, el balance de la Prueba Piloto es en términos generales satisfactorios, las familias fueron atendidas y lograron disponer de su bien inmueble y de esa manera se evitó su completa despatrimonialización. Adicionalmente todo ello partió de iniciativa local, dado que no existía para la época una política pública nacional en materia de restitución de bienes inmuebles, lo que es un gran adelanto y denota un gran compromiso del gobierno de turno, sin mencionar el impacto que tuvo a nivel nacional en materia de restitución.

4.5 Modos de interacción:

Básicamente existieron en el desarrollo de la Prueba Piloto como modos de interacción la Dirección Jerárquica y los Acuerdos Negociados entre los Actores. El primer modo de interacción, el cual es propio de la estructura institucional en la que se encuentran inmersos la mayoría de los actores, es la Dirección Jerárquica.

Para entender el modo de interacción es importante señalar que la participación de los ciudadanos en la elección de los gobernantes, no supone su participación

en la toma de decisiones frente a las situaciones que han sido consideradas como problemáticas, incluso en la definición de sí una circunstancia puede ser considerada como tal. Independientemente de las prerrogativas establecidas en las Constituciones a favor de los ciudadanos y los límites establecidos al poder del Estado, las decisiones adoptadas por el Estado aún son puestas a los ciudadanos por la autoridad jerárquica.²²⁴ En este sentido, Scharpf ha definido las direcciones jerárquicas como un modo de interacción donde un actor es capaz de determinar la elección de otro, o dicho más específicamente, fijar las premisas de la decisión de otro actor. Esto sólo puede suceder por la capacidad superior, que en el caso en cuestión, descansa en la autoridad jerárquica legítima. Aún en este escenario, la interacción del actor jerárquicamente superior con los otros actores, genera una reducción de su libertad y elecciones. Para el análisis sustantivo de política pública, el modo de interacción jerárquico es considerado el más deseable, toda vez que reduce los costos de una acción concertada y así ofrece una mejor coordinación en las elecciones políticas e incluso puede presuponerse que tiene una mayor perspectiva del bienestar.²²⁵ No obstante, esta comprensión desconoce las precondiciones contextuales para el ejercicio efectivo de la autoridad jerárquica, que en todo caso obedecen a relaciones de poder.

Scharpf indica que en el modo de interacción jerárquico, la información puede convertirse en un problema, dado que aquella que se produce en niveles bajos no es tomada en consideración al momento de tomar las decisiones. Ello es preocupante por cuanto es allí donde existe información sobre condiciones, opciones y limitaciones en particulares áreas de la política pública que pueden no ser conocidas por áreas superiores. Aún así, Scharpf explica que incluso en una estructura jerárquica es posible que se surtan interacciones multinivel al interior, lo que da pie para hablar de interdependencia.

²²⁴ Ob. cit. Scharpf, Fritz. *Games Real Actors Play: Actor – Centred Institutionalism in Policy Research*. Comparative Political Studies. Págs. 171

²²⁵ *Ibíd.* Págs. 172

En este sentido, existen tres tipos de interdependencia. La primera de ellas es del tipo combinada, que ocurre cuando varios actores aprovechan unos recursos comunes, que se manejan por unas reglas comunes, que una vez establecidas, pueden ser seguidas individualmente por cada actor.

La segunda de ellas, es la interdependencia secuencial, que se caracteriza porque el *output* de un actor, se convierte en el *input* de otro. Este tipo de interdependencia requiere de planeación, que cuando está hecha reduce la necesidad de la interacción directa.

Finalmente, está la interdependencia recíproca, que requiere la toma de decisiones simultáneas y por ende, depende de la interacción directa entre los agentes o unidades involucradas. En el caso bajo análisis, la dirección jerárquica que se presenta, cumple con las características de esta interdependencia, ya que si bien existe un lineamiento de niveles superiores, el desarrollo de las acciones implica una interacción continua entre las diferentes dependencias involucradas, que no alcanza a ser una negociación en estricto sentido, por lo menos sobre la esencia, es decir, frente al *outcome* que se pretende conseguir, pero si sobre el ajuste de las decisiones y la realización de las acciones.

Es de resaltar, que una vez la Prueba Piloto contó con el respaldo del Secretario de Gobierno y el Alcalde de Medellín, su desarrollo fue coordinado por las diferentes dependencias que participaron. Ello no estuvo desprovisto de interacciones, sobre todo en el ámbito de las capacidades. Cada dependencia que hacía parte de la administración municipal tenía unas capacidades específicas que la hacían necesaria para participar en la determinación y consecución del producto político u *outcome*, participaciones que debían estar en el marco de transacciones ya que los recursos son limitados y los momentos para actuar debían ser claros y en lo posible paralelos, lo cual era difícil porque no todos los actores intervinientes tenían como único objetivo la atención a las víctimas.

En este sentido, las interacciones entre dependencias se surtieron una vez estuvieron identificados los escenarios de intervención por el Proyecto de Atención a Víctimas. Allí, se especificaron las necesidades de cada grupo poblacional, planteándose las dependencias o actores que debían intervenir para el resultado. Si bien existe una dirección jerárquica para el proceso, el hecho que su desarrollo esté liderado por el Proyecto que tiene más conocimiento sobre la situación de las víctimas, en conjunto con otras dependencias expertas en las áreas de postulación al subsidio de vivienda, entrega de ayuda humanitaria de emergencia, procesos de reinserción y colaboración, hace que el problema de la información propio de las directrices jerárquicas sea sorteado. Es decir, la dirección jerárquica se representa en el respaldo que el Gobernante dio al proceso, a quien le interesa que se surta enmarcado en las directrices internacionales y nacionales en materia de atención y reparación a personas en situación de desplazamiento forzado. En esa medida, los lineamientos del Proyecto y el objetivo que pretende, son aceptados y puestos en marcha.

Bajo la lógica de la dirección jerárquica, y coordinados por el Proyecto de Atención a Víctimas, quien era el que tenía el conocimiento para ello, participaron la Secretaría de Desarrollo Social con el acompañamiento, asesoría técnica a las familias y gestión ante los diferentes niveles de gobierno para el otorgamiento de subsidios de mejoramiento de vivienda y de adquisición de vivienda nueva. El SIMPAD, con el apoyo en la entrega de ayuda humanitaria para alojamiento y alimentación y la Secretaría de Hacienda con la destinación de un rubro presupuestal para el pago de los servicios públicos domiciliarios y el impuesto predial causado durante la época en que las familias no pudieron disponer de su inmueble.

Los acuerdos por negociación se realizaron entre las víctimas, El Programa Paz y Reconciliación y los desmovilizados y el Proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, inicialmente para resolver la dificultad en el mejoramiento de vivienda frente a la mano de obra y posteriormente para evaluar el compromiso de

los excombatientes frente a la responsabilidad que habían adquirido. En este sentido, se realizaron arreglos que permitieron terminar a tiempo el mejoramiento de los inmuebles. Estas negociaciones implicaron costos de transacción altos para las víctimas, quienes tuvieron que acomodarse a lo determinado por los desmovilizados para que pudieran culminar con el trabajo de mejoramiento de vivienda. Dichos costos de transacción se traducen en las desventajas identificadas por el Proyecto una vez culminó el proceso de mejoramiento de vivienda.

CONCLUSIONES

1. El desplazamiento forzado tiene una intrínseca relación con el despojo y abandono de tierras. Ello tiene una tradición histórica que responde a características políticas, económicas y sociales del país que se interrelacionan entre sí. Si bien se trató de un fenómeno que inicialmente se presentó en las áreas rurales, a partir de la década de los 90 se comenzó a manifestar en las grandes urbes, tanto como una estrategia de los actores armados, como una consecuencia del conflicto armado. Medellín como una de las ciudades principales del país, no sólo se vio afectada por la llegada masiva de población desplazada originaria de otras regiones del país, sino también por el desplazamiento de personas al interior de sus límites políticos – administrativos, que trajo consigo la despatrimonialización de las víctimas, en tanto éstas se vieron obligadas a abandonar o fueron despojadas de sus inmuebles.
2. El camino recorrido de las autoridades públicas para formular políticas de atención a las víctimas obligadas a trasladarse de sus lugares de origen, se ha caracterizado por ser progresivo, y por responder a requerimientos de diversos actores que han posicionado en la agenda pública la necesidad de contar con planes y programas ajustados a las directrices de orden internacional, las cuales han sido acogidas por la Corte Constitucional como derrotero para la atención y reparación a las víctimas.
3. La Acción Gubernamental de Restitución de Viviendas no puede catalogarse como una política pública en sí misma, sin embargo puede comprenderse como una acción que hace parte de la política pública local en materia de prevención, protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación a la población en situación de desplazamiento forzado, que tiene como uno de los actores más importantes la Administración Municipal de Medellín. Ésta fue

construida conjuntamente con todas las dependencias que hacen parte del gobierno local, instituciones de orden nacional, como la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a las Víctimas, el Ministerio Público, organismos multilaterales y las Organizaciones No Gubernamentales, en donde se encuentran las asociaciones de víctimas y población desplazada. Fue materializada en el Acuerdo Municipal 049 de 2007, que dispone en la definición e implementación de un protocolo para la gestión de programas de reparación la creación de estrategias dirigidas a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado, que incluya un rastreo de bienes rurales y urbanos, muebles e inmuebles, para conocer su estado, activar rutas de protección individuales y colectivas y la construcción e implementación de programas de reconocimiento de pérdidas materiales y simbólicas.

4. Desarrollar acciones para resolver una situación determinada como problemática, requiere la coordinación entre diferentes actores que están llamados a compartir escenarios para el logro de los objetivos. No obstante, el trabajo de coordinación no es un proceso sencillo, toda vez que en él se ven involucrados una serie de preferencias e intereses que no siempre concuerdan. Aún cuando el producto político responda a las necesidades de tipo social más difíciles y existan parámetros de orden superior establecidos en leyes, las acciones entre varios actores implica un ejercicio de poder. En ocasiones es difícil de identificar, por eso la necesidad de hacer un análisis que permita observar los intereses, preferencias y capacidades de cada actor, relacionadas con las ganancias que pretende obtener con el *outcome*.

5. Si bien la Prueba Piloto fue denominada como un proceso de restitución de viviendas, enmarcado en estrategias de reparación a las víctimas, el análisis de la misma permite concluir que muchas acciones que se tomaron durante su desarrollo no pueden ser consideradas como resarcitorias, dado que responden a necesidades básicas que obedecen al restablecimiento de derechos cuya obligación recae en el Estado cuando ocurre una victimización

de este tipo. Lo anterior se refiere específicamente a la postulación de las familias a subsidios de adquisición de vivienda nueva por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, medida que pretende garantizar el derecho a una vivienda digna.

6. Una vez revisados los componentes teóricos y metodológicos del enfoque institucionalista centrado en los actores, se puede concluir que las herramientas que aporta para el análisis de una política pública en específico son significativas, en especial frente a la acción gubernamental de restitución de viviendas, toda vez que permite explicar el resultado político como consecuencia de unas intenciones y acciones de los actores participantes, los cuales se encuentran insertos en una estructura institucional que los condiciona y los provee de diversas estrategias y oportunidades, que pueden ser acatadas por los actores o pueden ser modificadas mediante sus decisiones, con la existencia de unas relaciones de poder que benefician a unos, haciendo que tengan una mayor influencia en el resultado político. Ello es posible toda vez que el paradigma realiza una intersección entre el enfoque de la elección racional y el institucionalismo histórico, dándole importancia a elementos conceptuales de ambas teorías y haciendo hincapié en la interacción entre actores e instituciones para la construcción de políticas públicas.

Adicionalmente, el modelo explicativo del enfoque permite un acercamiento entre la perspectiva teórica y la realidad observada del institucionalismo histórico centrado en los actores, que facilitó la identificación del modo de interacción que se presentó durante el desarrollo de la Prueba Piloto, los actores que intervinieron y la estructura institucional en la que estaban insertos.

7. Aún cuando esta investigación tuvo como objetivo concreto analizar una acción gubernamental específica, cual es la restitución de vivienda en Medellín, y de esta manera evidenciar la importancia del análisis de las actuaciones conjuntas de diversas instituciones y organizaciones para la puesta en marcha de

soluciones a situaciones que han sido consideradas como problemáticas, es indiscutible que su alcance es limitado en tanto desglosa una acción que se surtió en el ámbito local. En este sentido, se espera que pueda contribuir como un primer acercamiento a la comprensión de los procesos que se surten entre instituciones para materializar la restitución de bienes despojados o abandonados como medida reparación a población víctima en futuras investigaciones, especialmente iniciando la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras – Ley 1448 de 2011 –.

Así las cosas, puede ser un primer paso para comprender como resultan las decisiones tomadas mancomunadamente, tomando como punto de partida las preferencias, estrategias y oportunidades de los actores que intervienen en el proceso con el marco institucional al que pertenecen, con el fin de observar y comprender el ejercicio de poder que se teje en estos entramados y analizar los cambios que se van surtiendo a través del tiempo según los intereses subyacentes de cada actor. Un análisis juicioso permitirá no sólo comprender las lógicas en las que se desenvuelve la formulación y ejecución de una política pública de ésta naturaleza, sino que generará elementos para nutrirla e incluso reformularla.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Desarrollos, buenas prácticas y retos. Bogotá: Observatorio de Procesos de desarme, desmovilización y reintegración (ODDR) Universidad Nacional de Colombia, 2011.

_____. Proyecto Plan de Desarrollo 2004 – 2007 “Medellín compromiso de toda la ciudadanía”. Consultado en: http://www.veeduriamedellin.org.co/plan_desarrollo2.shtml?x=278

ACCIÓN SOCIAL, PROYECTO DE PROTECCIÓN DE TIERRAS Y PATRIMONIO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA. Diseño de una metodología participativa para la recolección de información y protección de bienes muebles. 2005.

ACNUR. Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2004.

ANGARITA CAÑAS, Pablo Emilio y otros (Editores). Dinámicas de guerra y construcción de paz. Estudio interdisciplinario del Conflicto Armado en la Comuna 13 de Medellín. Medellín: Universidad de Antioquia; Universidad de Medellín; Corporación Región; IPC, 2008.

BEDOYA, Bedoya María Rocío. Análisis de la política pública de contingentes de trabajadores extranjeros no comunitarios en España: el caso de los colombianos y las colombianas. Madrid, 2012. Tesis doctoral en Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

CABRERA CIFUENTES, Linda María. El derecho a la restitución de las tierras de la población desplazada. Reparaciones en Colombia: Análisis y propuestas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009.

CASTLES, Sthepen. La política internacional de la migración forzada. En: Migración y Desarrollo. Zacatecas. No. 1 (octubre 2003).

CENTRO INTERNACIONAL PARA LA JUSTICIA TRANSICIONAL. ICTJ. Tareas pendientes: Propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. Bogotá: ICTJ, 2010.

CODHES. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. No. 35, Bogotá, 17 de abril de 2001.

CODHES. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. No. 39, Bogotá, Colombia, 26 de noviembre de 2001.

CODHES. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. No. 42, Bogotá, Colombia, 9 de septiembre de 2002.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO. Séptimo Informe de Verificación sobre el Cumplimiento de Derechos a la Población en Situación de Desplazamiento Forzado. Bogotá, 2008.

_____. El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Vol. 5. Bogotá, 2009.

COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN. El despojo de Tierras y Territorios, aproximación conceptual. Bogotá: Línea de investigación Tierra y Conflicto, Área de Memoria Histórica, 2009.

_____. Recomendación de criterios de reparación y de proporcionalidad restaurativa. Bogotá: CNRR, 2007

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Propuesta de lineamientos de Política de Tierras y Territorios para población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado, y del despojo. Bogotá, 2009.

DOTSON, Alan y otros. Reparar el destierro. Lecciones para la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia desde la experiencia comparada. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2010.

IBÁÑEZ, A. MOYA, A. y VELÁSQUEZ, A. Hacia una política para la Población Desplazada. Bogotá: Mimeo, 2006.

MORALES, Alberto. Informe sobre el desplazamiento forzado hacia Medellín. Informe al Concejo Municipal. Medellín: Personería de Medellín, 2000.

MOVIMIENTO NACIONAL DE CRIMENES DE ESTADO. Catastro alternativo, estrategia contra la impunidad y herramienta contra la reparación integral. 2007.

NACIONES UNIDAS. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Consultado en: [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/a95951591da189ab802568a200647ece/\\$FILE/G0010239.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/a95951591da189ab802568a200647ece/$FILE/G0010239.pdf)

NIETO LÓPEZ Patricia. Conflicto Violencia y actores sociales en Medellín. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana, 2006.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. OEA/Ser .L/V/II.120. Doc. 60. 13 de diciembre de 2004. Consultado en: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm>

PERSONERÍA DE MEDELLÍN. Seguimiento y Balance sobre el Desplazamiento Forzado, la población afectada y las Políticas Públicas. Universidad de Antioquia. Instituto de Estudios Políticos. Línea de Investigación “Movilidad, migraciones y desplazamiento forzado”. Medellín: Universidad de Antioquia, 2007.

PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE TIERRAS Y PATRIMONIO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA. Acción Social – Presidencia de la República. Conceptos relacionados con la ruta de protección Étnica. Consultado en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=3341&pagID=6219>. [Febrero de 2009].

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. Estudio de caso de las necesidades alimentarias de la población desplazada en Colombia. 2001.

REYES POSADA, Alejandro. Guerreros y campesinos, el despojo de la tierra en Colombia. Bogotá: Norma, 2009.

ROTH DEUBEL, André – Noël. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

SALGADO, Carlos. Propuestas frente a las restricciones estructurales y políticas para la reparación efectiva de las tierras perdidas por la población desplazada. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES), 2008.

SCHARPF, Fritz W. Games Real Actors Play: Actor – Centred Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview press, 1997.

SECRETARÍA DE GOBIERNO DE MEDELLÍN. Caracterización de destinatarios-as víctimas del desplazamiento forzado intraurbano. Primer semestre del 2008. Medellín: Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, 2008.

_____. Atención a Víctimas del Conflicto Armado. Experiencia y modelo desde el gobierno municipal. Programa de Atención a Víctimas del Conflicto armado. Medellín, mayo de 2008.

_____. Experiencia Piloto. Mejoramiento de vivienda de nueve familias. Barrio Villa Niza, comuna 2, ciudad de Medellín. Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado. [Documento interno]

_____. Informe Prueba Piloto. Desplazamiento Forzado Intraurbano. [Documento Interno].

SECRETARIADO NACIONAL DE PASTORAL SOCIAL. Aproximaciones teóricas y metodológicas. Bogotá: Conferencia Episcopal de Colombia, 2001.

THOENIG, Jean Claude. Les apports du management public, dans revue française de Gestion. Septiembre – octubre 1979.

URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa. Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. En: Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Medellín (jul.-dic, 1998).

_____. Notas para la conceptualización del desplazamiento forzado en Colombia. En: Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Medellín (jul.-dic., 2000).

_____. Notas preliminares sobre resistencias de la sociedad civil en un contexto de guerras y transacciones. En: Estudios Políticos. Medellín. No. 29. (jul.- dic. 2006).

VIDAL López, Roberto Carlos. Derecho global y desplazamiento interno, la creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia. Bogotá, 2005. Trabajo de grado (PhD en Derecho). Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia.

ZURBRIGGEN, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: Revista de Ciencia Políticas. Santiago. Vol. 26, número 1, 2006.

De los Ríos, Franco A. Reforma Agraria en Colombia: Evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. En: Cuaderno Desarrollo Rural Vol. 8, número 67, páginas 93 – 119.

ARTÍCULOS

Tierra arrasada, drama que persigue a los desplazados. En: El Colombiano, Medellín (2, mayo, 2001); Pág. 1D

Otro esfuerzo que arrasó la violencia urbana. En: El Colombiano, Medellín (4, mayo, 2001); Pág. 1D.

Aumenta urbanización del conflicto armado. En: El Colombiano, Medellín. (23, Septiembre, 2001). Pág. 3A.

Protesta en la Nororiental. En: El Colombiano, Medellín. (17, Noviembre, 2001). Pág. 10A.

Desplazados encontraron una defensa contra el desalojo. En: El Colombiano, Medellín (2, enero, 2002); Pág. 3A

YARCE, Elizabeth. Cuando la basura es una solución. Por. En: El Colombiano, Medellín. (29 de enero de 2002); P 8A

YARCE, Elizabeth. Atender a los desplazados es toda una “empresa”. En: El Colombiano, Medellín, (3 de febrero de 2002); P 3A.

YARCE, Elizabeth. En silencio, se desangran los barrios. En: El Colombiano, Medellín, (5, marzo, 2002); Pág. 3A.

Política de atención a desplazados, ¿por fin? Al día llegan 49.8 personas. Y un pueblo pequeño se asienta en la ciudad. En: El Colombiano, Medellín. (18 de marzo de 2002); Pág. 1D

VELÁSQUEZ TOBÓN, Rigoberto. Hay desplazamiento en Villa Laura. En: El Colombiano, Medellín. (27, febrero, 2002); Pág. 10^a

GIRALDO M., Carlos Alberto. Guerra en la ciudad. En: El Colombiano, Medellín, (28, abril, 2002); Pág. 15A.

Viviendas abandonadas: Drama de barrios en disputa. En: El Colombiano, Medellín. (29, abril, 2002); Pág. 11A.

RESTREPO S., Carlos Olimpo. La guerra se aloja la gente se va. En: El Colombiano, Medellín, (27, julio, 2002); Pág. 11A

RESTREPO S., Carlos Olimpo. Medellín apenas empieza a dar atención a desplazados. En: El Colombiano, Medellín, (19, septiembre, 2002); Pág. 16A.

ARBOLEDA GARCÍA, Javier Muertos de carambolas no eran milicianos. En: El Colombiano, Medellín, (8, octubre, 2002); Pág. 12A.

RESTREPO S., Carlos Olimpo. La comuna 13: una década en medio del fuego cruzado. En: El Colombiano, Medellín, (11 de octubre de 2002); Pág. 11A.

GÓMEZ OCHOA, Gloria Luz. Anuncian plan de contingencia para la comuna 13. En: El Colombiano, Medellín, (19 de octubre de 2002); Pág. 10A.

SALDARRIAGA, León Jairo. Comuna 1, una ladera de reclamos. En: El Colombiano, Medellín, (28 de octubre de 2002); Pág. 1D.

JIMÉNEZ MORALES, Germán. En la comuna 13 está crudo el apoyo a la clase media. En: El Colombiano, Medellín, (29 de octubre de 2002); Pág. 3B.

MOGOLLÓN V., Elemis. Comité escuchó denuncias. En: el Tiempo, Medellín. (14 de noviembre de 2002). Pág. 1-5

Invasiones, negocios de “vivos”. En: El Colombiano, Medellín (9 de junio de 2003); Pág. 3A.

CASTAÑO HOYOS, José Alejandro. Casas abandonadas: drama de barrios en disputa. En: El Colombiano, series (14 de Junio de 2003). Consultado en: http://www.elcolombiano.com.co/proyectos/serieselcolombiano/textos/conflicto_urbano/casas.htm

A petardos combaten en los límites de Medellín y Bello. En: El Colombiano, Medellín (3 de julio de 2003) P. 3A.

Embolatada la tierra de desplazados. En: El Colombiano, Medellín (12 de julio de 2003) Pág. 12A

Popular 2: casa con olor a muerte. En: El Colombiano, Medellín (23 de julio de 2003) Pág. 10A.

Los Triana están en la mira de las autoridades. En: El Colombiano, Medellín (30 de julio de 2003) Pág. 11A

Los señores de las tierras. En: Revista Semana, edición número 1152, (31 de mayo al 07 de junio de 2004), pág. 224.

NORMATIVIDAD Y JURISPRUDENCIA

CONCEJO DE MEDELLÍN. Acuerdo Municipal 049 de 2007 “Por el cual se adopta la Política Pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín”.

Corte Constitucional. Auto de Seguimiento 008 de 2009. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia T – 025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia T – 268 de 2003. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia T -821 de 2007. Magistrada Ponente Catalina Botero Marino.

Decreto 128 de 2003. “Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil.

Decreto 1290 de 2008 “Por el cual se crea el Programa de Reparación por Vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley”

Decreto 176 de 2008. “Por el cual se reglamentan los artículos 51, numeral 52.7; 52 y 53 de la Ley 975 de 2005”

Decreto 2007 de 2001. “Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación”.

Decreto 2569 de 2000. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 4760 de 2005 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005”

Decreto 4800 de 2011. “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”

Ley 975 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, que contribuyan

de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”

Ley 1448 de 2011. “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”

Ley 387 de 1997. “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socio económica de los desplazados internos de la violencia en la República de Colombia”

Ley 548 de 1999. “Por medio del cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones”

Ley 782 de 2002. “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones”

PÁGINAS WEB

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.
cidh.org <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia04sp/informe4.htm> consultada en febrero de 2012.

CODHES
codhes.org
<http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52> consultada en febrero de 2012.

CORPORACIÓN DE DESARROLLO EDUCACIÓN Y VIVIENDA
corporacioncodevi.org <<http://corporacioncodevi.org/index.html>> consultada en febrero de 2012.

ALCALDÍA DE MEDELLIN

medellin.gov.co

<http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://09b5aba6b2d0d675164b1f9989a7271a> Consultada en febrero de 2012.