

**LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN PARA VICTIMAS: ¿UN  
MECANISMO DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA?**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLITICA**

**BOGOTÁ D.C**

**2018**

**LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN PARA VICTIMAS: ¿UN  
MECANISMO DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA?**

**DANYA SARI CALDERÓN HERRÁN**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TITULO DE POLITOLOGA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**CARRERA DE CIENCIA POLITICA**

**BOGOTÁ D.C**

**2018**

**LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN PARA VICTIMAS: ¿UN  
MECANISMO DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA?**

**Danya Sari Calderón Herrán**

**Trabajo de grado para optar por el título de politóloga.**

**DIRECTORA DEL TRABAJO DE GRADO**

**Nadia Pérez Guevara**

**Politóloga de Universidad Nacional de Colombia.**

**Magister en Estudios Políticos de la Universidad de Salamanca.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA.**

**BOGOTÁ D.C**

**2018**

## Tabla De Contenido

### INTRODUCCIÓN.

#### **CAPÍTULO 1 : CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y VÍCTIMAS. .... 1**

1.1.Participación.....	1
1.1.1. Aproximación al concepto de participación y debate conceptual.....	1
1.1.2 Participación efectiva.....	8
a) Inclusión.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
b) Grado de representación.....	10
c) Facilidad de acceso .....	11
d) Consenso .....	12
1.2. Víctimas y Mesa Nacional de Participación.....	13
1.2.1. Breve recorrido histórico sobre el contexto Colombiano.....	13
1.2.2. Tratamiento de las víctimas en la ley .....	16

#### **CAPÍTULO 2 : MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN PARA VÍCTIMAS Y PARTICIPACIÓN EFECTIVA. .... 23**

2.1. Mesa Nacional de Participación para víctimas. ....	23
a) Dificultades de planeación.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
b) Dificultades de implementación. ....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
2.2 Impacto en las víctimas. ....	28
2.3 Participación efectiva en los mecanismos supuestos por la ley. ....	31

#### **CAPITULO 3: LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN PARA VÍCTIMAS. .... 32**

3.1 Participación efectiva en la mesa nacional de víctimas. ....	33
a) Inclusión. ....	33
b) Grado de Representación.....	38
c) Facilidad de acceso .....	41
d) Consenso. ....	44

#### **CONCLUSIONES ..... 47**

**Bibliografía..... 51**

**Anexos..... 54**

## INTRODUCCIÓN

La democracia, se ha consolidado en los países occidentales como el modelo idóneo para el desarrollo de cada una de las sociedades, en torno al modus operandi de los Estados. Para lograr lo anterior, ha sido de vital importancia la participación, como mecanismo para el establecimiento del sistema, ya que garantiza que la población incida en la agenda de gobierno, en ese sentido, la población es un conjunto de particularidades que tiene necesidades diferentes y a las cuales el Estado debe dar respuesta. A esta realidad no escapa Colombia.

Empero, para que la población logre participar, se enfrenta a multiplicidad de dificultades, tales como los intereses del gobierno y de las elites, el acceso y control de la información, las facilidades e incentivos para participar, entre otros. Y en efecto no se alcanza el impacto deseado, sin embargo, en un contexto en cual se resuelvan estos obstáculos, se pretende que exista una participación efectiva, por los medios estatales o por la vía civil, en la cual, la población obtenga la resolución de sus necesidades. En aras de dar vía a este proceso, los Estados, establecen estrategias mediante todo tipo de espacios para facilitar un canal de comunicación con las masas, para que sus exigencias repercutan en su realidad.

En coherencia con lo anterior, Colombia, un país azotado por el conflicto armado, que ha dejado alrededor de 8.376.463 de víctimas<sup>1</sup>, por multiplicidad de causas y hechos; es deber del Estado, garantizar que todos los individuos interactúen activamente en el sistema, sin embargo, estas víctimas dada su condición de vulnerabilidad (solo para quienes aplique el caso de esta) no pueden participar en el sistema tradicional, por lo que el Estado entabla un espacio para estas, desde una perspectiva diferenciada incidan en la construcción de política pública, para lo cual se han establecido mecanismos de la participación efectiva, concepto que

---

<sup>1</sup> Cifra tomada de El Portafolio, dicho por Juan Manuel Santos en el “día de las víctimas, la memoria y el perdón”, 07 de abril de 2017. <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/el-numero-de-victimas-del-conflicto-armado-en-colombia-504833>

posteriormente se define en los términos que opera para este trabajo de investigación.

En pocas palabras, el Estado pretende que las víctimas sean actores primordiales, que intervengan en su contexto mediante la construcción de políticas públicas, intervención que se da gracias a mecanismos de participación efectiva.

En la teoría, estos mecanismos funcionan, sin embargo, y de acuerdo con el quehacer de este trabajo, es pertinente evidenciar si ¿Los mecanismos dispuestos por el Estado para la participación de las víctimas garantizan una participación efectiva?, de estos mecanismos, se pretende abordar La Mesa Nacional de Participación para Víctimas, entre los años de 2012 y 2017, periodo que se ha desarrollado a la luz de los postulados de la participación efectiva.

La investigación de esta temática de impacto político y social, se realizó por el interés de ahondar en la percepción de las víctimas, los grandes afectados de todo el conflicto armado; dada la relevancia que tienen las víctimas, se habla de grandes espacios para la reparación gestados por el Estado, sin embargo, poco se habla de la necesidad que tienen estos de incidir como actores en la creación de políticas públicas a través de la participación efectiva, tema en el cual este trabajo centra su atención.

Desde la ciencia política, se presta atención a las poblaciones vulnerables como lo son las víctimas, se evidencia la necesidad que existe para que estas sean actores primordiales en el sistema político, que sean quienes participen en la construcción de sus políticas públicas, como colectivo organizado, en apoyo con el aparato estatal, siendo relevante tanto el sujeto, la organización y su relación con los detentores del poder.

Desde otra perspectiva, más personal, dado que cuento con la condición de víctima del conflicto armado, es de interés, diseccionar los diseños estatales que se han configurado para el tratamiento de víctimas, a la luz de los conocimientos teóricos y prácticos recogidos desde la ciencia política, vislumbrar los aspectos en los

cuales la participación efectiva ha logrado incidencia en la política pública, y en los cuales se debe prestar mayor atención para garantizar la presencia de las víctimas, todo esto desde una mirada en primera persona.

Con el fin de poder llevar a cabo la investigación, se parte del marco que propone el enfoque neoinstitucional de la ciencia política; el cual, pretende comprender los impactos que tienen las instituciones sobre las decisiones en términos de políticas públicas, instituciones que son estructuras con una finalidad abierta, en el aspecto histórico y empírico y que implican formas “*abstractas o específicas- de organización social, es decir, como procedimientos y prácticas especiales sobre las que en última instancia se estructura la vida política de la sociedad*” (Lowndes, 1996, pág. 182). Es decir, tras el análisis del comportamiento actual de las instituciones se quiere comprender el significado de la conducta de los actores y cómo se comportan a través de ellas en el sistema político de su contexto.

Considerando lo anterior, este enfoque neoinstitucional permite situar el comportamiento de las víctimas y de las ramas Estatales, como actores desde su contexto particular, que pretenden mediante la participación efectiva la construcción de políticas públicas, que incidan sobre la vulnerabilidad de la población objeto<sup>2</sup>. Dichas instituciones tienen una lógica de estructura y una organización establecida determinada por los individuos que la conforman, sus incentivos y necesidades; y así se desenvuelven para generar efecto en otros fenómenos como el quehacer político. Por lo cual se parte del individuo como motor para la movilización, desde la particularidad llega a formar un colectivo (institución) para generar impacto en su entorno.

En este contexto de las instituciones, cabe señalar la importancia del sujeto como núcleo de los colectivos (y sin el cual estos no existirían); es así como el estudio

---

<sup>2</sup> La población objetivo son las Víctimas del conflicto interno armado, a partir de ahora entendidos de la misma manera.



del individuo encamina al análisis de la participación efectiva para esta investigación.

Para ilustrar al sujeto, se diseñan entrevistas semi estructuradas, que reflejen la percepción de la participación efectiva, realizada a multiplicidad de individuos. Por un lado, a víctimas que se encuentran organizadas y son representantes de la mesa de participación, luego, a quienes son víctimas organizadas, pero no tienen plaza de representación y a víctimas que no se encuentran organizadas. Por el otro lado, a representantes del Estado, del Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo y de la Unidad de atención a víctimas<sup>3</sup>. Lo que permite recoger las vivencias particulares de los actores desde múltiples visiones y a partir de allí, vislumbrar la estructura de estas instituciones.

Así mismo, mediante el acercamiento a la documentación que recoge los espacios en los cuales han interactuado los actores, la información obtenida gracias a la observación de la mesa nacional de participación efectiva en su instauración y desarrollo, además de la revisión de fuentes primarias y secundarias, tales como archivos del Estado, documentación del Ministerio de Interior, la Defensoría del pueblo y de la unidad de atención a víctimas; además, investigaciones varias realizadas a las víctimas, noticias, artículos académicos y otros a pertinencia, por las cuales se analiza el comportamiento general y particular de los actores con su entorno, el cumulo de individuos como colectivo, los avances, limitaciones, y el producto que ha dejado los intercambios, reflejando en el alcance de la participación efectiva.

Esta metodología permite dar lugar a la investigación con una perspectiva cualitativa, que se apoya en la revisión de documentación cuantitativa, tal como estadísticas desarrolladas por la Unidad de Victimas<sup>4</sup>, datos del documento ¡BASTA YA!, entre otros datos a pertinencia, en la que se toma en conjunto toda

---

<sup>3</sup> Que, si bien se entiende que son instituciones con funciones y razones diferentes, responden a un Estado y por lo cual se asemejan como una misma entidad, dado que las victimas así la entienden.

<sup>4</sup> Tomadas del RUCISCT. Gracias a la facilidad que se tuvo tras acceder a este.

la información recolectada, se establecen las relaciones con mayor relevancia, el funcionamiento y rol de las instituciones y sus individuos, las falencias y avances de los mecanismos de participación para la construcción de participación efectiva, como la mesa de participación para víctimas.

Para responder a la pregunta de investigación se plantean los siguientes objetivos general y específicos, para después exponer la estructura del trabajo de investigación.

### **Objetivo general.**

Analizar la efectividad de la participación de las víctimas del conflicto armado, a través del estudio de la mesa nacional de participación de víctimas.

### **Objetivos específicos.**

- Acercamiento a la concepción de participación efectiva.
- Describir el funcionamiento de la mesa nacional de participación para víctimas a lo largo de su funcionamiento entre 2012 y 2017.
- Reconstruir los relatos de la población víctima a la luz de las premisas de la participación efectiva.

Para dar lugar a estos objetivos, se plantea el desarrollo de la investigación en varias partes:

En el capítulo I se aborda el marco teórico, donde, se hace un recorrido de la “participación” en la literatura académica, lo que permite posteriormente definir el concepto de participación efectiva, determinado por los aspectos más recurrentes y considerados de mayor relevancia en la información revisada; luego se realiza una primera contextualización en el problema de investigación, en un nivel histórico y cronológico general.

En el segundo capítulo, se prosigue con la descripción del estudio de caso, en el cual se define a las víctimas como actor que, tras ser afectado por el conflicto armado, se le construye una normatividad, que lleva a la creación del espacio de

la mesa nacional de participación para víctimas, argumentada en la participación efectiva como premisa.

Luego, está el Capítulo III, donde se desarrollan los principales resultados que ha dejado la investigación, tras la triangulación de la información recogida en las salidas de campo donde se realizaron las entrevistas semi estructuradas a la población, la posterior revisión de los documentos de fuentes primarias y secundarias y la observación empírica, que lleva a la construcción de las conclusiones.

Finalmente se encuentra el cuarto capítulo, que contiene las conclusiones, en las cuales se recogen los aspectos más relevantes, se retoma toda la información anteriormente descrita y permite dar respuesta a la pregunta de investigación y al quehacer del mecanismo de la participación efectiva, se nombran los aportes de la investigación y se bosqueja una posible nueva agenda de investigación sobre la temática de la participación efectiva.

## **CAPÍTULO 1: EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA.**

En este capítulo se pretende situar al lector en el contexto en el que se ubica el problema de investigación, plantear los mecanismos dispuestos por el Estado para que las víctimas del conflicto armado participen y así incidan en la construcción de políticas públicas; se parte de una revisión de literatura en la que se describe lo que se ha dicho sobre participación desde diferentes perspectivas, posteriormente el planteamiento del concepto de participación efectiva, las variables e indicadores que le componen y su espacio evaluativo para esta investigación; posteriormente, se ubica la situación histórica y actual de las víctimas y la construcción de los mecanismos de participación, tales como la mesa nacional de participación para víctimas.

### **1.1 Participación.**

La participación, como vía para que los grupos e individuos evidencien sus necesidades e incidan en la agenda estatal, resulta en un aspecto primordial para el mantenimiento de las democracias modernas, por ello, no es de extrañarse que constantemente el requerimiento de participar protagonice las necesidades de la sociedad, las normas de los Estados lo exijan y gran cantidad de estudiosos lo aborden. Para efectos de este trabajo, se pretende abordar el concepto de participación desde múltiples perspectivas, posteriormente resaltar los aspectos más relevantes a modo de análisis, para llegar al concepto de participación efectiva que aplica para el desarrollo de este trabajo.

#### **1.1.1 Aproximación al concepto de participación y debate conceptual.**

El concepto de participación, desde la literatura se relaciona estrechamente con la política, es decir, la participación pretende incidencia y construcción en algún ámbito político, por esto se habla del ámbito electoral como espacio máximo para el desarrollo de participación, en el que se gestan mecanismos de voto para responder a las preferencias del pueblo; sin embargo, en muchas ocasiones se

visibiliza la participación solo en estos términos electorales, opacando la amplitud que tiene esta desde múltiples visiones para generar impacto en la sociedad. Así, es un deber reflejar otros espacios distintos a lo electoral en los que la participación tiene cabida.

Norberto Bobbio, propone que la participación abarca gran cantidad de actividades, tales como votar, participar en manifestaciones, discutir sobre sucesos políticos, militar en un partido político, contribuir si se participa en un colectivo político, apoyo a un candidato sea en época de campaña o no, discutir sobre información política, participar en comicios, ejercer presión sobre un dirigente político, difundir información política, entre otros. (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 2005, págs. 1137-1140). Es así, que casi cualquier acción en el ámbito político implica participación.

Para que una población participe, Bobbio establece que debe haber tres niveles de participación. Primero está la presencia, que parte de comportamientos esencialmente pasivos, donde el individuo no hace ninguna aportación personal; la segunda forma es la activación, donde el individuo desempeña actividades dentro o fuera de una organización, pero interactúa activamente; finalmente ubica la participación, que se entiende como aquellos momentos en los que un sujeto contribuye directa o indirectamente en un espacio político. Estas variables que determina el autor son el camino que toman las personas para movilizarse a participar, con el fin de incidir en lo público.

En otras palabras, se establece que la participación para Bobbio implica prácticamente cualquier tipo de acción que pretenda incidir en el ámbito político, a nivel personal y sobre todo colectivo, sin embargo, la participación se da a diferentes niveles en los que el individuo mediante incentivos llega a la movilización y a incidir directamente en el proceso político que se está desarrollando.

Sin embargo, desde otra mirada, Bobbio, presenta una dificultad, y es que ahonda poco en los modos de operacionalizar el concepto, pese a que los niveles que

establece permiten un acercamiento a grado de efectividad y cercanía de la población a los espacios de participación, no logra explicar cómo se mide el impacto que tiene participación sobre la agenda pública, limitándose a una explicación descriptiva que deja de lado la evaluación del término.

Otra mirada, es la de Sidney Verba, Kaylehman Schozman, Henry E. Brady, quienes definen participación política en términos funcionales. La plantean en un contexto de existencia de democracia, en la que se les brinda a los ciudadanos la oportunidad de comunicar cualquier información hacia los funcionarios del gobierno, sobre cualquier tema que les atañe, tales como inquietudes y preferencias, para así generar presión y obligarlos a responder (Sidney , Schozman , & Brady, 1995)

Aquí quienes participan ejercen mediante presión directa o indirecta, de manera organizada, con el fin de obtener respuesta estatal. En estos términos, es pertinente hacer la diferencia sobre quienes reciben dinero para actuar políticamente, ya que no entran dentro de esta definición de participación, ya que la motivación fundamental para que un individuo o colectivo participe deben ser sus necesidades, creando canales para con el Estado.

Estos actos de participación varían de acuerdo a la capacidad que puedan llegar a tener los individuos para transmitir información, en el volumen y en los requerimientos de dichos mecanismos participativos; estas variaciones se clasifican, desde actividades de índole de afiliación partidista hasta protestas, y se evalúan en función del grado de efectividad para la incidencia, los autores destacan la importancia de medir la participación en términos de la capacidad de la población de influir en el contexto en el que se encuentren, por la vía de presión y así generar impacto de las necesidades de las personas en lo público.

Pasquino, hace un recorrido exhaustivo sobre la participación por varios autores, luego, define esta como aquel conjunto de actitudes y acciones que están dirigidos a incidir “de manera más o menos directa y más o menos legal” sobre las

disposiciones de quien se encuentra en el poder en el nivel micro de su entorno, intermedio de las instituciones, y el nivel marco del sistema, con el fin de cambiar o mantener la distribución del sistema de interés dominante en el contexto (Pasquino, 1988, pág. 180).

Este autor presenta una definición que surge desde el individuo que se organiza en grupos para incidir, ya que dentro de las organizaciones es donde se desarrolla la participación más efectiva, así la organización lleva a la participación inevitablemente. Finalmente destaca, que el concepto de participación a lo largo de la literatura no explica cómo ser evaluado, generando una problemática para ser operacionalizado y, además, se limita a lo netamente formal; por esto, propone establecer minuciosamente espacios para la construcción de categorías de evaluación y evidenciar el impacto de los espacios de participación en la sociedad.

Ahora, por su parte (Milbrath, 1965), entiende como participación a toda actividad orientada a la decisión y a la expresión, definición que resulta bastante amplia. El autor presenta una serie de comportamientos de participación que según él son aceptados, tales como: Exponerse a estímulos políticos; votar; empezar una discusión política; convencer a otro de votar por determinado candidato; llevar un distintivo político; tener contacto con figuras políticas; dar dinero a algún espacio relacionado con la política; participar en comicios; contribuir con tiempo a una campaña; ser miembro activo de un partido; participar en reuniones políticas de toma de decisiones; solicitar contribución de dinero por causa políticas; presentarse como candidato para un cargo lectivo; y ocupar cargos políticos o de un partido.

Dichas acciones se limitan al ámbito puramente electoral y poco ahondan en otros medios de participación que son también aceptados, que desde un distanciamiento a lo electoral expresan las preferencias y necesidades de determinada población que pretende incidir en las decisiones estatales. Sin embargo, estos comportamientos pueden bien, enmascarar una serie de necesidades que ven en lo electoral el lugar para obtener protagonismo en la agenda pública.

Hasta ahora, desde un acercamiento a la literatura clásica, se puede resaltar que existe cierto grado de consenso entre las visiones de los autores. Todos concuerdan en la organización como modo de participar; también coinciden en la generación de presión sobre el sistema de poder preexistente, con el fin de incidir en la toma de decisiones. Empero, es importante resaltar las dificultades que tienen las definiciones para efectos de evaluación de los procesos de participación, sin olvidar la importancia que esta representa.

No obstante, María Teresa Sadek (CIDAPE, 1989) define participación como cualquier actividad que desarrollen los ciudadanos con el fin de intervenir en la nombramiento de quienes los gobernarán, o que pretendan influir en la construcción de políticas estatales; esta visión abarca la legalidad e ilegalidad, lo individual y colectivo, acciones de apoyo o presión por los cuales las personas pretenden incidir sobre el modo de gobierno que les compete.

Este texto de María Teresa Sadek, hace énfasis en los postulados que propone Verba, sobre las dimensiones de estudio de la participación, entendidas como: 1. Grado de influencia que se ejerce a través de la actividad; 2. Lo que incluye la cantidad de presión que se ejerce sobre los dirigentes para que actúen de determinada manera; 3. amplitud del resultado a obtener según produzca un beneficio colectivo o particular; 4. grado de conflicto en que se verán envueltos los participantes; 5. nivel alto o bajo de iniciativa personal requerida para realizar la actividad; 6. Grado de cooperación con otros asociados con la misma.

Estas dimensiones resultan en los tipos de participación, que determinan el modo como las personas participan, entendidos como votar; participar en una campaña política; hacer actividades comunitarias; participar en actividades particulares; y hacer parte de actividades de protesta. Se establece entonces una dimensión medible de la participación (CIDAPE, 1989), donde la autora realiza un acercamiento a la ponderación del concepto de participación, de la mano con el ámbito electoral.



En otro sentido, la ESAP (Rozo Acuña, 1989), define participación, desde una perspectiva operacional, determina como participación todas aquellas actividades que son libres y mediante las cuales los individuos toman parte escogiendo, y pretendiendo control sobre quien los representa en el gobierno, dichos individuos que participan adquieren cierto grado de poder, en términos formales, impulsado tras la movilización influenciada, es decir, por otros actores. El régimen del gobierno influye en el tipo de actividades que se realizarán, variando de acuerdo con el contexto los derechos y exigencias.

Dicha definición resulta bastante precisa y establece el foco en la incidencia, donde, para quien participa es necesario influir sobre quien toma las decisiones, aunque no se limita al espectro político y se permite que individuo entre y salga como desee.

Desde una perspectiva internacional, Naciones Unidas (2009), propone que la participación se debe entender como un proceso, en el que las comunidades, velando por un interés “legítimo” en el ámbito que consideren, pretendan influir y ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones y en la gestión de recursos; siendo así protagonistas y gestores de su realidad.

Para ellos, incidir en el desarrollo, el nivel político y logístico, se logra gracias a la planificación, esta es el proceso por el cual se genera impacto en la población. Sin embargo, este asunto se entorpece debido a la resistencia de la élites a incluir a otras esferas en lo público, argumentándose en el cuestionamiento de sus errores, y aislándoles del proceso; es importante resaltar en términos del autor que, se tiende a subestimar a la población pobre y por tanto no se le reconoce como actor acotando al mantenimiento de una estructura preestablecida, que es jerarquiaca y poco permeable y que evidencia canales para que la población se exprese; y en términos formales, la visión a corto plazo de la planeación, que no establece proyectos que perpetúen la participación sino la limitan a proyectos específicos.

Es importante resaltar acá, que la participación planteada anteriormente, permite evidenciar resultados sociales e impacta en el contexto social del entorno, pero lograr en el influir el proceso es complejo, además de controvertible y sensible. Por eso es importante concebirla en un nivel medio, para conseguir mejores resultados y mayor eficiencia en los proyectos; y como un fin en sí mismo, inherente al tipo de desarrollo que se presencia.

En cuanto al caso de las víctimas y del estado colombiano, el Ministerio del Interior como entidad responsable en representación del Estado de las víctimas en la Mesa Nacional de Participación para víctimas, define la participación como el “derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación, y coadyuvar de manera voluntaria en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de víctimas”. Sin embargo, el Ministerio agrega la palabra “efectiva”, para la cual “se requiere que el ejercicio de participar se dé a través del uso y disposición real y material de los mecanismos democráticos y los instrumentos en la constitución y las leyes”<sup>5</sup>

Esta aproximación a la “efectividad”, pone sobre la mesa el apoyo y acompañamiento del Estado en todo momento, estableciendo canales de interacción constante, como requisito para que el proceso de participación se dé exitosamente y la incidencia en la creación de políticas y de su contexto sea una realidad.

Un elemento fundamental de los autores que hablan de participación, como ya se mencionó, es la importancia del voto como expresión inmediata y máxima de participación, si bien otros procesos toman tiempo, requieren profesionalización y asociación, el acto del voto resulta desde lo individual en un expresión inmediata y evidencia las visiones particulares de cada persona, si bien, no es la única expresión de participación, resulta en un elemento importante que tras la apertura

---

<sup>5</sup> Tomado del Informe de balance de la política pública de las víctimas (2012-2015) primera edición 2016. Ministerio del interior. Pg. 101.

de las democracias determina el accionar de los individuos y una aspiración participativa.

En consecuencia, dada que la expresión individual que es el voto, donde se evidencian las preferencias particulares, se dan otro tipo de espacios para que quienes no se sientan a gusto con facciones del gobierno de turno, las personas inician una etapa de asociación, buscan personas que sientan afinidad con sus frustraciones, cierto grado de identidad compartida, buscan respaldo a sus ideas mediante la acción colectiva explicada por Charles Tilly, que con el objetivo de saciar la insatisfacción existente, de manera totalmente libre se movilizan las personas que sienten respaldadas sus ideales y pretenden saciar la inconformidad (Tilly, 1969, págs. 4-49)

Dichas movilizaciones se han extendido a lo largo del mundo en variados contextos, si bien el carácter del régimen hace variar las necesidades, es una realidad que la participación es una necesidad humana y que esta logre transformar una inconformidad resulta en el objetivo máximo de estas; sin embargo, esta participación debe ser efectiva para que exista una materialización real de las necesidades en respuesta estatal, con mecanismos incluyentes, representativos, de fácil acceso y que posibiliten la capacidad de determinar resultados a modo de rendición de cuentas. En este sentido, es necesario definir el concepto de participación efectiva, como concepto básico para esta investigación, que reúne aspectos de la recolección de información aquí descrita.

### **1.1.2. Participación Efectiva.**

Tras un acercamiento a la terminología, luego de varias definiciones del tema, es pertinente ahora proseguir a la construcción de una concepción de participación efectiva, que logre por un lado evaluar los casos de participación y por el otro, definir los rasgos que la constituyen, que surgen tras la revisión de la literatura, como los más recurrentes y trascendentales para los autores.

Así, desde la visión de (Pasquino, 1988) una definición debe delimitar el campo de investigación y esclarecer el objeto de estudio, por lo que se pretende en un primer momento construir un concepto de participación efectiva, para posteriormente clasificar las variables e indicadores que darán paso para medir su relación con los mecanismos dispuestos por el Estado para la participación efectiva (la mesa nacional de participación para víctimas).

Una definición de participación efectiva para esta investigación se entiende como, cualquier actividad sea individual o colectiva que responda a cierto grado de organización, que pretenda incidir en el quehacer político de su contexto, interfiriendo la agenda pública. Para lograr esta incidencia se parte de las premisas de inclusión, grado de representación, facilidad de acceso y consenso, dado que son los elementos que mayor frecuencia se le atribuyen en la literatura revisada.

De esta manera, es necesario determinar una noción evaluativa del concepto, para establecer las variables e indicadores que componen la integralidad de este, que permitan hacer una medición que determine el grado en el que cualquier población, sin distinción logre incidir en lo. Ahora, se va a desglosar cada una de las variables e indicadores que se construyeron para la medición de la participación efectiva.

### **A) Inclusión.**

La inclusión se define en términos generales como la acción de incluir, sumar algo a otra cosa ya existente. Ahora, para la participación, en este trabajo se entiende como toda población, grupo, individuo que pretende participar y tiene ciertas necesidades, a las que el Estado en garantía de la democracia debe responder y tener en cuenta; por lo que, debería adoptar dichas recomendaciones en su agenda pública y en sus políticas de gobierno, así, hacer inclusión de la población vulnerable en la protección del aparato estatal, hacerlos partícipes activos y relevantes en el sistema; es decir, que la inclusión se determina por el grado de acogida de las necesidades de determinado grupo, individuo en las decisiones estatales.

Para este trabajo, se determina el que han tenido las recomendaciones de la población en la agenda del gobierno, que se obtiene mediante una revisión a los documentos, manifiestos, entrevistas, propaganda o la plataforma que permita evidenciar el carácter de necesidades y exigencias, que tras saltar a la esfera pública y pretende tener eco en el Estado. El Estado debería, como ya se dijo, responder a este grupo, por lo que contesta mediante medios, espacios, acciones e incluso políticas, según considere pertinente; esta respuesta deberá reflejar las necesidades del pueblo, este nivel de acogimiento de dichas necesidades evidencia que grado de inclusión hay, visible gracias a varios indicadores.

El primer indicador que se construye para este trabajo es el nivel de coherencia, es decir que, si una población presenta una necesidad que no resuelta aqueja contra su calidad de vida, el Estado debe dar vía para que esta situación se resuelva; debe emprender el camino para que la persona que se encuentra en situación de vulnerabilidad vea la posibilidad de salir de allí, es decir, que se debe dar respuesta a la problemática en coherencia con esta y el contexto.

Segundo, existe una documentación oficial por parte de las instituciones, en las que se evidencie la realidad de la situación de la sociedad mediante la recolección de vivencias; en el momento que la población se acerque a los estamentos es deber del Estado tomar nota y hacer seguimiento. El acercamiento a estos documentos permite evidenciar el tratamiento que se le ha dado a cada problemática y los aspectos por corregir.

### **B) Grado de representación.**

Las personas que pretenden encaminar espacios de participación, en la mayoría de los casos no tienen mayor formación política, por lo que llegar a exponer ante los estamentos estatales sus necesidades puede ser un problema, así es necesario acompañar y habilitar espacios para guiar a esta población para que visibilice sus particularidades, para avanzar en el seguimiento de la problemática, y generar que estos espacios generen construcción del tejido social.

Dichos espacios deben habilitarse con determinada frecuencia y deben evidenciar un seguimiento a la problemática, se puede llegar a ella gracias la cantidad de veces en la que el Estado establece zonas para el dialogo con la población, para lo cual se obliga a llevar un seguimiento de cada reunión y el nivel de cumplimiento de estos.

Estos espacios, deben responder a una organización logística, de agenda, de espacio y tiempo, donde los representantes del Estado por la entidad pertinente y la población principalmente, aunque otras entidades pueden participar, dialogan, deciden, discuten sobre temas que atañen a la población y que deben ser resueltos, por otro lado, es importante la fortaleza de dichos espacios, que está dada gracias a al apoyo que estos mecanismos reciben de las masas y hace a la participación visible. Para notar esto, se hacen uso de entrevistas y censos electorales.

Entonces, es pertinente resaltar la importancia de la identidad, de identificación que sienten las víctimas con los líderes que les representan, en los cuales puedan depositar sus necesidades para pasarlas al plano de las reuniones de la mesa. Teniendo en cuenta los esfuerzos del Estado para notar los liderazgos individuales para incluirlos en su agenda, la construcción de liderazgo mediante la educación de la población en todas sus esferas para ellos pueda tanto elegirse, como saber elegir y así pueda llegar al liderazgo quien en realidad representa a las personas.

### **C) Facilidad de acceso.**

Establecer canales reales para la comunicación son clave para que la participación sea una realidad, sin embargo, estos deben ser accesibles a la población, en consecuencia, es necesario que el Estado comunique cualquier acción que busque generar canales de comunicación, que se haga llegar a las comunidades las acciones que pretende emprender para dar respuesta a su problema, durante lo que esta dure.

Por tanto, los mecanismos de intercambio deben ser conocidos, las comunidades por más diversas que sean generan espacios interinstitucionales para la reunión, debido a su grado de organización tienen ciertos líderes o personas a cargo, por lo que el Estado debe acercarse a estos y mantenerse en contacto para que se informe a los interesados sobre estos canales. Esto se puede notar gracias a la cercanía que los estamentos estatales presentan ante estos grupos, si estos sienten cabida y vía legal a sus necesidades, si existe comunicación constantemente y fluida, y el nivel de información que llega a la población.

Deben existir opciones posibles para generar canales de comunicación, que sean viables mediante la legalidad nacional del contexto y la naturaleza de la población, el territorio que compete y la cercanía de la institucionalidad, todo en aras de que estos puedan participar de la mejor manera posible; es decir, que primero se les facilita el acceso a la información, luego se gestan los espacios para el intercambio de información de acuerdo a sus posibilidades y finalmente se les comunica las acciones que han resultado de los espacios. Para efectos de este análisis son útiles los documentos estatales. entrevistas a las comunidades y observación de los repertorios de participación.

#### **D) Consenso.**

Por último, se entiende consenso, como aquellos acuerdos explícitos e implícitos a los que han podido llegar el Estado y la población implicada y que se supone satisfacen las necesidades de la comunidad. Se parte de revisar los documentos que presentan los acuerdos a los que se han llegado, se entrevista a funcionarios estatales y personas activas en el movimiento, además se indaga en la trayectoria de las reuniones, así se logra ver el tipo de tratamiento que se les ha dado a los principales puntos de la agenda y por tanto los avances que se han generado tras el dialogo.

También, es clave la visión de la población, las entrevistas acercan el estudio a la percepción de las masas; la población es quien aprueba o no las decisiones que

resultan de los encuentros. Gracias a los indicadores de satisfacción, se demuestra el grado de aprobación y el apoyo a estas decisiones, resultando en que a la larga si existe contento se legitime el proceso, dado el caso contrario el Estado debe emprender mayores esfuerzos para que la población apruebe la intervención que quiere emprender este.

## **1.2. Víctimas y Mesa Nacional de Participación para víctimas.**

Con el objetivo de situar al lector en la realidad política, social, legal e incluso cultural en la que se encuentran las víctimas hoy en día, es pertinente remitirse a la historia, por lo que se pretende realizar un recorrido de los acontecimientos más relevantes que han impactado sobre las víctimas y que las sitúan como actores relevantes en el sistema actual y su papel central como actores en la investigación que se pretende abordar.

El primer aspecto en el que se ahonda es la historia del conflicto armado en el país, que ha llevado al surgimiento de las víctimas; en segundo lugar, se abordan los aspectos legales, es decir, la respuesta legislativa que el Estado ha impulsado para dar tratamiento a las víctimas y hoy en día el punto en el que se encuentra; luego se abordan algunas de las críticas que hay en torno al impacto de la legislación diferenciada para estas; para finalmente abordar el mecanismo de la mesa nacional de participación como caso de estudio en esta investigación y que es uno de los resultado de la legislación diferenciada para las víctimas.

### **1.2.1 Breve recorrido histórico sobre el contexto colombiano.**

Colombia, es un país de tradición violenta. Para Galtung la violencia es “la afrenta evitable de las necesidades humanas” (Calderón, 2008, pág. 27). En este sentido desde la época de la colonización Española en el siglo XVI, pasando por la etapa de la independencia a principios del siglo XIX, posteriormente luchas de todo tipo por el quehacer del Estado, la separación de Panamá, guerras internas y entre los partidos tradicionales, a finales del siglo pasado, el conflicto armado interno con múltiples grupos subversivos, la lucha contra el narcotráfico y la criminalidad



menor; los conflictos han acompañado el desarrollo del país, afectando la estructura del país, la gobernabilidad del Estado, además dejando alrededor de 8.376.463 de víctimas<sup>6</sup> y sin dudar, el desarrollo de la sociedad. Por lo tanto, es importante el impacto que esta tradición sangrienta ha generado a toda escala en el país entre las personas.

Esta tradición de violencia que se mencionó, dificulta delimitar específicamente las causas del conflicto armado contemporáneo al que el Estado actualmente pretende dar camino a una paz estructural, sin embargo, variadas investigaciones de todo tipo se han llevado a cabo con el fin de comprender un poco más esta problemática, y de las que vale la pena resaltar varias causas, tales como la repartición y tenencia inequitativa de la tierra; un sistema político cerrado que favorece a caciques políticos y elites tradicionales; y la inoperancia de un Estado ausente, trayendo sin número de repercusiones (Vásquez, 2016)

El Estado, no ha efectuado una reforma agraria exitosa (Revista, 2010), que redistribuya la propiedad privada en el país, permitiendo que un campesino adquiera un título de propiedad y pueda explotar su propio capital; impactando además en la estructura de la sociedad, transformando la pirámide social y económica del país, sino perpetuando a las elites y hacendados en el tope de la sociedad y dando pie para un intento de revolución como el de los grupos subversivos.

No solo en Colombia, sino en prácticamente todo el mundo, existen unos partidos políticos tradicionales, que han existido desde siempre en la política local; para el caso del país han sido el Partido Conservador y el Partido Liberal, que han persistido en la política, que han tenido un poderío casi absoluto y que han rezagado a quienes no se encuentran dentro del círculo de poder y a quienes no

---

<sup>6</sup> Cifra tomada de El Portafolio, dicho por Juan Manuel Santos en el día de las víctimas, la memoria y el perdón, 07 de abril de 2017. <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/el-numero-de-victimas-del-conflicto-armado-en-colombia-504833>

favorecen sus intereses, a lo largo de mucho tiempo, protagonizando la política local.

Tal ha sido el cierre político, que entre 1958 y 1978 tuvo lugar el Frente Nacional, un pacto entre elites de ambos partidos tradicionales, que pretendía configurar una paz tras la llamada época de “La Violencia en Colombia”, en la que personajes de ambos partidos se encontraban en una guerra interpartidista y la población activa e inactiva estaba azotada por una violencia desmedida, y por otro lado, este proceso pretendía un rápido desarrollo social y económico en Colombia (Bushnell, 1994), sin embargo, pese a que el objetivo del acuerdo se obtuvo, se visibilizaron problemáticas derivadas de la segregación política a “minorías” que no se encontraban representadas por la política tradicional.

Además, el carácter centralista de Colombia, acompañado de conflictos de toda índole que ocuparon el tiempo de los mandatarios, la falta de atención de dicho centro en varias zonas del país, acompañada de las otras razones antes mencionadas, permitió e incentivó a que actores diferentes al Estado y disidentes de este pudieran movilizar masas a nivel local y en contra del Estado y generar movimientos subversivos de toda clase y a toda escala a lo largo del territorio nacional.

Estos grupos al margen de la ley que se configuraron en el país, en su afán de destruir la estructura estatal que existía, delinquirían a todo nivel, por un lado, para mantenerse como institución, por el otro, para generar terror y control sobre la población y así, acercarse a sus metas, afectando así a gran cantidad de personas, por hechos de reclutamiento forzoso, desaparición forzosa, extorción, nexos con narcotráfico, secuestros, asesinatos, bombas, y demás de todo tipo de vejámenes. Es así, que resultan un sinnúmero de víctimas de todo tipo, conocidas y que probablemente nunca se lleguen a conocer como resultado de la acción ilegal y de la inoperancia estatal.

Para el año 2012, según el informe “¡Basta Ya!” (CMH, (2013)) que recoge datos de CODHES y RUV, 218,094 personas han muerto, 27,023 han sido víctimas de secuestros, hay 150,000 víctimas de asesinatos selectivos, 1.344 personas han sido víctimas de acciones bélicas, en cuanto a ataques civiles 715 personas víctimas, 1,566 personas han sido víctimas de ataques terroristas, hay 11,751 personas que por masacres son víctimas, 25,007 víctimas por desaparición forzosa, por violencia sexual 1,754 víctimas, existen alrededor de cinco millones de personas desplazadas forzosamente, 10,189 personas son víctimas de minas, y 5,156 civiles han sido víctimas por reclutamiento forzoso.

Cifras que resultan aterradoras; evidenciando que las víctimas son el actor más afectado e importante del conflicto y en quien se debe fijar la mayor atención para dar camino a la construcción real de paz. Ahora, el Estado como garante de los derechos de la población de su territorio, en disposición del monopolio de la violencia y la seguridad, debió cooptar a quien pretendía atentar contra su soberanía y velar por el bienestar de sus habitantes. Siguiendo este argumento, desde la legalidad se han emprendido acciones para disminuir el impacto de la guerra en las víctimas, de las que se va a hablar a continuación.

### **1.2.2 Tratamiento de las Víctimas en la ley:**

Los primeros antecedentes de construcción de leyes con enfoque para las víctimas en Colombia se remiten a 1997, con la ley 418; en el contexto de la situación precaria de las víctimas, el Estado procura “garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y los Tratados Internacionales aprobados por Colombia” (ley 418 , 1997), así el Estado pretende construir una convivencia pacífica, para la protección de derechos y las libertades de los individuos, teniendo en cuenta medidas diferenciadas en favor de grupos discriminados y marginados, generando un espacio de igualdad de oportunidades y a todo nivel.

Es decir, que se quería que esta población tuviera voz, representación e impacto en las decisiones que afectan a la sociedad, partiendo del resguardo de los derechos humanos; pero la falta de profundidad conceptual, el poco protagonismo en la agenda estatal, la no diferenciación, entre otros factores genero poco eco, aunque si bien, logro visibilizar por primera vez la situación precaria y extendida de las víctimas del conflicto. Algunos artículos de la ley 418, fueron prorrogados por la ley 548 de 1999 que pretendía ahondar en la entrega de subsidios para víctimas, aunque sobre todo hablaba del servicio militar (Ley 548, 1999).

Esta prórroga, se extiende hasta 2002, con la ley 782, en la que principalmente, se ratifican las labores de los funcionarios públicos en cuanto a los diálogos de paz, el interés para continuar labores de censo, protección y reparación para las víctimas (Ley 782, 2002). Estos primeros avances no impactaron significativamente en la realidad de las víctimas, a nivel nacional e internacional, es evidente el fracaso de esta legislación y el favorecimiento de otros intereses que posteriormente se van a abordar.

En 2004, en cabeza de las víctimas de desplazamiento forzoso y gracias a una acción de tutela, la Corte Constitucional dicta la Sentencia T-025, que establece un estado inconstitucional de las cosas, resaltando las condiciones precarias de la población desplazada. Dicha ley es la primera norma específica y diferenciada para las víctimas que exhorta al Estado a hacer algo por ellas, sin embargo, reconoce solamente a quienes se encuentran situación de desplazamiento, es decir, es toda aquella persona que se ve forzada a abandonar la zona en la que habita, su hogar a causa de la violencia en esta; al resto de las víctimas no las reconoce aún. Esta pretendía dar respuesta a las necesidades básicas y diferenciadas que estos presentaban. Buscando que los desplazados estuvieran en igualdad de condiciones con respecto al resto de la sociedad civil (Sentencia T-025, 2004).

Tras el establecimiento de la sentencia T-025, en 2009, la corte constitucional, mediante la sentencia T-510 evidencia un “estado inconstitucional de las cosas”, retoma los avances que hasta la fecha se han establecido en la legalidad,

reiterando la situación precaria y de abandono estatal de las víctimas, que se debe resolver mediante la búsqueda de nuevas alternativas para dar garantía de derechos a la población afectada, tales como la ayuda humanitaria, en garantía de indemnización y reparación, como necesidades fundamentales para mejorar la calidad de vida de las víctimas.

Simultáneamente a este contexto, se da el cambio de administración en el país, de la administración de Álvaro Uribe, a Juan Manuel Santos como presidente de la república en 2010, este pretende iniciar un proceso de paz, para el cual necesitaba que la normatividad se ajustara para que las víctimas tuvieran un papel actor en el gobierno, en comparación con las administraciones anteriores donde no eran tenidas en cuenta.

En coherencia con esta coyuntura y la evidente precariedad de la situación de las víctimas, surge la ley 1448 de 2011, bajo las premisas de reparación, asistencia y restitución; es la primera vez que se plantea un enfoque diferenciado para la población víctima, lo que permite que estas sean percibidas como individuos con necesidades particulares y diferentes, impactando en la construcción de políticas públicas, desde esta diferenciación y pretendiendo mayor inclusión de las múltiples particularidades la población.

La ley 1448 establece por primera vez, una categoría específica para población víctima, determinada por varios hechos de carácter victimizante. Según el artículo 3 de la 1448 “Se consideran víctimas, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985” (ley 1448, 2011) por situaciones que producto del conflicto interno hayan causado violaciones a los derechos humanos, es decir, se amplía el margen a toda aquella persona que se viera afectada por actos que en el conflicto armado atentaran contra los Derechos humanos.

Dicha ley según el artículo 1, pretende instituir un conjunto de medidas estatales en beneficio de quien sea considerado como víctima, de la mano de las premisas

de la justicia transicional<sup>7</sup>, que hagan posible el goce de su derecho a la verdad, justicia y reparación con garantía de no repetición, pretendiendo la materialización de sus derechos constitucionales (ley 1448, 2011).

En aras de las premisas de verdad, justicia y reparación, que también eran las banderas de gobierno, se prevé que se den las condiciones propicias para que “las víctimas participen como ciudadanos de manera activa en la recuperación y el ejercicio de sus derechos políticos y económicos, sociales y culturales, en la reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento de la institucionalidad del gobierno nacional” (Decreto 4800, 2011), sin embargo, para que estas logren participar realmente, dichas condiciones deben ser variadas, accesibles, constituir una oportunidad para que las víctimas impacten en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas que de la mano del gobierno afectan su vida.

En respuesta a la necesidad de la creación de un mecanismo que integre y construya lo anterior mencionado para garantizar la participación, surge el decreto 4800 de 2011 desde la presidencia de la república, por el cual se ratifican las medidas aprobadas en la ley 1448, tales como los espacios en los que se debe garantizar la participación de la población víctima, como una necesidad para la construcción final de paz. Así se determina que, “son aquellos espacios legalmente constituidos en los cuales se adoptan decisiones de política pública y donde las víctimas intervienen, por su propia iniciativa, mediante sus voceros o representantes “. (Decreto 4800 de 2011)

Se determinaron varios espacios, con enfoque a las diferentes víctimas y en varios niveles, como vía para la construcción de un canal de participación y comunicación de las necesidades diferenciadas de las víctimas. entre ellas cuales están: 1) Las

---

<sup>7</sup> El término justicia transicional hace referencia a los mecanismos que buscan garantizar un balance entre los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, con aquellas medidas que tienen como objetivo hacer posible la terminación del conflicto armado y el tránsito hacia una paz duradera y sostenible. Entre estas medidas de “justicia transicional” en Colombia se incluyen: la denominada Ley de Justicia y Paz, la Ley sobre acuerdos de contribución a la memoria histórica, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y la reforma constitucional conocida como el Marco Jurídico para la Paz. Tomado de: <http://campusvirtual.Defensoria.gov.co/wp-content/uploads/2016/10/Que-es-la-justicia-transicional.pdf>

Mesas Municipales o Distritales de Participación de víctimas, en primer grado; 2) Las Mesas Departamentales de Participación de víctimas, en segundo grado; 3) La Mesa Nacional de Participación de Víctimas, en tercer grado; El Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; 4) los Comités Territoriales de Justicia Transicional; La Comisión de Seguimiento; El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas; 5) El Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica; Los Subcomités Técnicos.

Para efectos de este trabajo, se tomará la mesa nacional de participación para las víctimas, como espacio por el cual, a nivel nacional se dialogan y construyen entre el Estado y las víctimas. Se entiende que son espacios para la participación de las víctimas de carácter municipal, departamental, distrital y nacional, que operan mediante el trabajo temático, elegidos democráticamente por las víctimas y sus organizaciones. Destinados para la retroalimentación, capacitación, discusión, dialogo y seguimiento de sus necesidades, requerimientos y disposiciones cobijadas por toda la legislación para víctimas; así, se pretende construir mancomunadamente una mejor gestión de las necesidades de estos, para edificar políticas incluyentes, por lo menos en términos técnicos<sup>8</sup>.

La defensoría del pueblo es quien acompaña y lidera este proceso, es el veedor de las mesas, realiza la secretaria técnica de estas y es quien debe garantizar su funcionamiento óptimo. Dichas mesas están regidas por el protocolo de participación efectiva de las víctimas<sup>9</sup>, estipulado en la legislación vigente; donde se determina el número de veces que se debe reunir (entre cuatro y diez veces al año), los gastos de viaje, que cubren los viáticos de las víctimas para facilitar su participación; por otro lado, determina el modus operandi de estas.

La mesa en el nivel departamental, de la mano de las organizaciones de víctimas (ODV) son las encargadas de postular a los posibles elegibles, que deben ser cumplir con los requisitos técnicos de: estar inscrito en el registro único de víctimas,

---

<sup>8</sup> Parte fundamental del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV.

<sup>9</sup> Determinado por la ley 1448 de 2011 y ratificado por el decreto 4800 del mismo año.

como ya se dijo, haber sido postulado por la organización de víctimas pertinente y vigente, representar a un grupo de personas significativo, no tener antecedentes penales, y que su labor no afecte su trabajo si es funcionario público. Para acceder a alguna de las 41 plazas disponibles, sin embargo, siempre se vela por la inclusión diferenciada de población de acuerdo con sus particularidades y bajo el principio de igualdad, se le da espacio a hombre y mujeres de acuerdo con el hecho victimizante u otras diferenciaciones.

Las plazas surgen de: los representantes de organizaciones de víctimas postulados por hechos victimizantes contra la vida y libertad (homicidios masacres, secuestro, desaparición forzada) (2); representantes de organización de víctimas de hechos victimizantes contra la integridad física (2); representantes de OV de violencia sexual; Representantes de organización víctima de desplazamiento forzado (10); población LGBTI (2); representante de organizaciones de mujeres víctimas (2); representante de víctimas jóvenes (entre 18 y 28 años) (2); representantes de víctimas de adultos mayores (más de 60 años) (2); representante de víctimas en condición de discapacidad (2); representante de Comunidades indígenas (2), designado por su respectiva autoridad tradicional; representante de comunidades tradicionales afrocolombianas (2), designado por su respectiva autoridad; representante de comunidades Rom<sup>10</sup>; miembros elegidos de las organizaciones de víctimas inscritas. (Con voz, pero sin voto) (8); representación por cada departamento que no estuviere representado en la Mesa Nacional, designados en la respectiva Mesa Departamental (a convenir) según la norma, (Decreto 4800, 2011).

Como ya se mencionó, una vez elegidos los representantes de las mesas, el estado les debe brindar las facilidades para que se reúnan entre cuatro y diez veces al año. Una vez reunidos, los funcionarios de las mesas, empiezan a sesionar, deben “Garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación ejecución y sentimiento al cumplimiento de la ley y los planes,

---

<sup>10</sup> Comunidades gitanas. Protegidas por la ley en calidad diferenciada.



proyectos y programas, haciendo uso de los mecanismos democráticos que dispone la Constitución y la Ley (Ley 1448, 2011, pág. Artículo 192).

Con estos fines (Ley 1448, 2011, pág. Artículo 192). los funcionarios de la mesa, deben servir como enlace entre el Estado y las víctimas; proponer a las entidades correspondientes iniciativas de todo tipo que afecten su realidad; ser garantes de la participación efectiva; construir iniciativas para que las víctimas participen y se integren activamente, además de que conozcan y ejerzan sus derechos; deben proponer e incentivar estrategias para la protección y el cuidado de los derechos humanos; elegir a los representantes en el nivel local y regional y velar porque estos defiendan los intereses de la mesa; hacer ejercicios de rendición de cuentas a la población víctima y a los estamentos estatales; construir, discutir y motivar el plan de acción territorial<sup>11</sup>; inclusión y dialogo de temas de la agenda que atañen a la población víctima; e incidir en las políticas, planes y proyectos para la implementación de la Ley 1448 de 2011.

El funcionamiento de este espacio se limita a dos años, donde sesionan y cumplen las funciones anteriores los participantes, para posteriormente volver a elegir al representante en un comicio de dialogo y democracia participativa. Desde una mirada técnica, así funciona el mecanismo de la mesa de participación nacional, sin embargo, no institucionalmente y términos reales el funcionamiento se ve afectada por otro tipo de fenómenos.

Tras el planteamiento de la legislación para las víctimas, se evidencian grandes tropiezos, aunque se resalta que se ha logrado instaurar desde lo técnico a la población víctima como un actor del sistema. Por otro lado, se reitera la necesidad de lograr una igualdad de condiciones en la prestación de necesidades básicas para quienes participan y no participan en garantía de los derechos fundamentales, gracias al establecimiento de una agenda incluyente.

---

<sup>11</sup> Estipulado por la ley 1448 de 2011, para el progreso territorial.

## **CAPÍTULO 2: MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN PARA VÍCTIMAS Y PARTICIPACIÓN EFECTIVA.**

### **2.1 Mesa Nacional De Participación Para Víctimas.**

Tras una revisión del funcionamiento de la mesa nacional de participación para víctimas y luego de la legislación vigente para víctimas, además de la información del concepto de participación efectiva, se pretende ahondar en la situación actual en la que se encuentran las instituciones; evidenciar el funcionamiento de las mesas, el comportamiento de los actores estatales y de víctimas que participan y que no participan, el acogimiento la institucionalidad y los factores que no están contemplados en esta, pero que se evidencian después de realizar el trabajo.

La mesa nacional de participación para las víctimas ha sesionado desde 2012 hasta hoy, de acuerdo con el decreto 4800 de 2011, producto de la ley 1448 de 2011, por el cual se establece el Protocolo de Participación Efectiva para Víctimas, en el que se pretende dar participación efectiva a todas aquellas personas víctimas del conflicto, para que interfieran en su realidad mediante la construcción de políticas públicas.

En términos de la legislación, los mecanismos de las mesas de participación, las víctimas y por tanto la participación efectiva son plausibles y aportan a la construcción del tejido social, sin embargo, dichos procesos tras su intento de implementación permiten hacer un balance, dejando ver el estado en el que se encuentran hoy en día.

“Las mesas de participación, son espacios de trabajo dispuestos para que las organizaciones de víctimas y el Estado discutan, interactúen, propongan políticas y ejerzan veeduría sobre el cumplimiento de la Ley” (Vargas Reina J. , 2014) y como ya se dijo anteriormente , que se pueden dar “en diferentes ámbitos rural o urbano, con diferentes objetivos (restitución de derechos, gestión de recursos, reubicación, reivindicaciones de tipo étnico o de género), de diferentes niveles (local, regional, nacional), con diferentes formas organizativas (asociaciones

locales, asociaciones con sedes en diferentes ciudades, coordinación de diferentes organizaciones, fundaciones, entes de propósito multi-activo, entre otras” (Ortega, 2005. Págs. 22). Teniendo en cuenta lo anterior se han identificado dos grandes problemas relacionados con las dificultades de planeación e implementación, que se revisan a continuación.

### **A) Dificultades de planeación.**

Partiendo de lo anterior, es necesario resaltar dificultades, que desde diferentes ámbitos han afectado la implementación de la norma. Primero, partiendo de la dificultad de los mecanismos iniciales de inclusión de las víctimas en sus aparatos organizativos, de manera que, dan pie para asegurar que no existe una inserción real de sus necesidades en la agenda política, como lo dictamina la ley. Por tanto, otros factores no institucionales entran en juego e impiden el pleno desarrollo de esta, como los son los favores personales; la falta de recursos para la efectiva creación, elección y reunión de estas mesas en todo nivel, la mera formalidad de los mecanismos, entre otros. Se pierde el foco en las víctimas, la implementación resulta somera y no se llega a la participación efectiva como fin último de la ley.

Segundo, es esencial que la mesa sea lo más inclusivas posibles, para que así puedan ejecutar mecanismos efectivos de participación, que resulten en incidencia de esta población objeto en la construcción de políticas públicas, generando respuesta del Estado a sus problemáticas diferenciadas y específicas. Este espacio resulta en el estandarte máximo de la ley y es necesario que se ejecute de la mejor manera dada la vulnerabilidad de la población y de sus necesidades. Sin embargo, dificultades técnicas no permiten que las mesas sean complemente inclusivas debido a la falta de presencia estatal, si bien Colombia tiene una extensión territorial de 1,142 millones km<sup>2</sup>, el Estado no llega a cada rincón, generando que no se de inclusión efectiva de las víctimas.

A la par de las dificultades gubernamentales del Estado colombiano, está la falta de un discurso único a nivel regional acompañado de la falta de disposiciones

logísticas y de recursos, dificultan la implementación y desarrollo de los mecanismos, perpetuando su amplio espacio netamente técnico e interfiriendo poco en la realidad de la población víctima.

Tercero, ahora este espacio institucionalizado de la mesa le es útil a las víctimas para generar presión sobre los entes estatales, para desarrollar iniciativas e impactar en su realidad; pero la falta de eficacia para la implementación de la ley por parte de las entidades territoriales hace que dichas víctimas partan del autodidactismo para jugar con la norma, la población es consciente de sus necesidades y a partir de esta certidumbre busca a toda costa que se haga cumplimiento de la ley. En el ámbito de la verdad, justicia y reparación, como lo establecen los artículos 23, 24 y 25 de la ley<sup>12</sup> y más allá, la materialización de sus necesidades diferenciadas.

### **B) Dificultades de implementación.**

Se han adelantado investigaciones para algunas regiones del país tras la implementación de la ley, en específico Cauca y Antioquia. El texto para la región de Antioquia ( Granada Vahos & Gonzáles , 2009), el cual, mediante un recorrido por la región, permite establecer la existencia de un caso diferenciado de las víctimas con respecto al resto del país. El grado de organización del mecanismo de las mesas en este departamento, genera avances en cuanto su formación y organización, haciendo que la participación impacte en la población, construyendo el tejido social y mejorando la calidad de vida de esta población víctima

Pese a que se visibilizan falencias de la estructura de la ley, se puede precisar que mediante apoyo de la administración local de turno generar algún grado de incidencia, organización y por tanto participación de las víctimas en la construcción de política pública local, sin embargo, también es preciso resaltar el poco interés de las administraciones locales para apoyar a la población en estado vulnerable que habita en su jurisdicción, se suma a la poca fortaleza del Estado central del

---

<sup>12</sup> Artículos citados de la ley 1448 de 2011, establecida por la corte suprema.

país en distintas zonas, donde no logra ejercer el control suficiente y finalmente la población queda sin apoyo.

Una mirada en el caso del departamento de Cauca, donde se ve a las mujeres cabeza de hogar como gestoras de los mecanismos de participación (Meertens, 2016), quienes desde la percepción de abandono estatal han desarrollado una serie de estructuras interpersonales para visibilizar sus necesidades a los aparatos estatales; ellas hacen uso de todos los medios que tienen a su alcance para generar que el gobierno central se fije en ellas, se organizan, surgen lideresas locales, pasos a seguir y una meta que cumplir, entonces son ellas quienes se convierten en actores del sistema, pese a que el sistema no pretende incluirlas ni generaba espacios diferenciados para ellas.

Estos acercamientos a casos diferentes no abarcan el grueso de la población víctima a lo largo del territorio nacional, y dan pie para seguir estableciendo que la participación efectiva es una necesidad de esta población, y que el Estado como garante absoluto debe velar por que sea una realidad y se logre la construcción de mecanismos que impacten las necesidades de la población víctima sobre la política pública, teniendo en cuenta la multiplicidad de diferencias de la población, no como se evidencia en la cotidianidad y revelando el camino que aún falta por seguir.

No obstante, vale la pena resaltar que la mesa de participación, pese a que funciona en un nivel, municipal, departamental, distrital y nacional, pretendiendo que toda víctima participe sobre la dinámica de las políticas públicas, evidencia una falla al instaurarse la ley, ya que para que se materialice pasa bastante tiempo, más del que establece la norma; se atrasa el posible inicio del proceso de construcción de tejido social; así haya una normatividad vigente no se inicia su ejecución y la población en estado de posible vulnerabilidad queda a merced de esta y por tanto no sale de la situación difícil en la que se encuentra.

Recogiendo lo anteriormente descrito, es evidente que las falencias en la organización, aplicación, financiación y logística de las mesas de participación

desembocan en problemáticas en su funcionamiento. Los problemas desde su planeación generan que todo el proceso se entorpezca y que la población objeto no progrese, que la intervención estatal sea somera y las víctimas sigan en la misma situación

La falta de organización logística cuestiona la aplicación de los mecanismos de participación como las mesas, genera dudas acerca de la construcción de democracia, si bien, mediante elecciones democráticas se eligen los representantes, es necesario que estos espacios sean lo más reales posibles, es decir, que la mayor cantidad de personas participen y sean tenidas en cuenta de manera activa, que estos comicios lleguen a cada territorio del país y no que sean una minorías quienes elijan; que se le comunique a toda la población que hace parte del registro único de víctimas cada avance, reunión, cambio o cualquier circunstancia que le afecte, generando por otro lado inclusión diferenciada y acceso y movilización de la información a todos aquellos que competa.

Las dificultades de la financiación de los mecanismos son constantes (Rettberg, 2015), los representantes estatales alegan que la falta de dinero es la responsable de los pocos avances de la ley. Pero es necesario remitirse al origen de esta falencia, en el año 2011 en plena planeación de la legislación, se determinó un plan de financiación por \$54,9 billones de pesos<sup>13</sup>, que debían cubrir sus diez años de vigencia (CONPES, 2011), sin embargo, este dinero no alcanzo y en el año de 2015 se estaba pidiendo más dinero al Estado (Rettberg, 2015).

Desde una perspectiva universal, vale la pena acá nombrar los cambios que generó el desarrollo del acuerdo de paz durante el gobierno de Juan Manuel Santos, ya que este instauro nuevas reglas de juego en el contexto de la normatividad; generó un aumento de los gastos para la población objeto y que se empezara a criticar la legislación vigente por parecer ineficiente, y se pensase hacerla más cercana a los intereses del acuerdo.

---

<sup>13</sup> Datos suministrados y parafraseados del documento CONPES

La instauración de las negociaciones en la Habana<sup>14</sup>, para la búsqueda de un acuerdo de paz entre el gobierno y las Farc como un elemento determinante para la ley 1448 y su implementación en la mesa nacional de participación para víctimas; ya que si bien, sin la legislación 1448 y sus predecesoras pensar en un enfoque para la inclusión de las víctimas tan exhaustivo como este habría sido muy difícil, dadas las condiciones jurídicas, tales como el reconocimiento legal, las metas de verdad, justicia y reparación, permiten que se genere un proceso de paz con un gran espacio para las víctimas y se pretendiera efectuar cambios en lo ya estipulado en la normatividad.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, como ya se dijo permiten que el Acuerdo de paz ahonde en el papel de las víctimas y se construya desde la normatividad un espacio para la inclusión de nuevas perspectivas que pueden tener cabida tras la implementación del acuerdo; por ejemplo, el tema de la restitución de tierras fue una de las nuevas temáticas que instauro el acuerdo de paz, además de la ratificación como ya se dijo las premisas de verdad, justicia y reparación, revalidando la legislación vigente.

## **2.2 Impacto en las Víctimas.**

Al igual que el mecanismo de las mesas, la población víctima ha presentado dificultades para desenvolverse y actuar en el contexto nacional; el carácter de vulnerabilidad de estas hacen que requieran un tratamiento diferenciado, para lo que se genera la legislación especial que se ha detallado anteriormente, sin embargo, la falencias de implementación de la normatividad, acompañada de la debilidad de la presencia estatal, falta administración e intervención; que no se tengan en cuenta las diferencias de la población y que por ende no se recojan y generan distanciamientos; sumado la hecho que existe muchas víctimas que no se organizan. Finalmente se genera que pese al terreno ganado en el plano normativo

---

<sup>14</sup> Negociaciones entre el Estado y las Farc, vigentes para la consolidación de un acuerdo de paz en Colombia.

por dichas víctimas no se hallan explotado la totalidad del potencial de sus oportunidades de implementación.

La dificultad que tiene la implementación de la legislación que ya se mencionó, la falta de una efectividad para la ejecución de la ley, genera la no ejecución de los mecanismos de participación y por ende la población no se beneficia de esta, pese a que técnicamente se encuentra vigente, si no se empieza a ejecutar, las víctimas en un primer momento quedan a deriva, hasta que se pueda ejecutar algún tipo de rendición de cuentas o acciones de control de garantías, pero su realidad sigue igual, tal era su situación precaria que tras la implementación de la ley 418 de 1999, surgen muchas normas, actos legislativos, tutelas y decretos mediante todo tipo de acciones, la realidad de la población no mejora y es necesario emprender nuevas acciones.

Otra problemática del mecanismo de la mesa de participación que afecta a las víctimas es la falta de recursos destinados para este tipo de población, para mejorar su calidad de vida mediante la ejecución de las recomendaciones, la legislación vigente no genera impacto, hace que por más que haya organización del grupo y de los mecanismos, no existan los medios para reunirse, construir consenso y menos emplear políticas públicas. La sostenibilidad del proyecto es clave y es necesario sustentar todas las necesidades de este, donde se contemplan también a las víctimas con el fin que toda idea se pueda materializar.

Las víctimas también se ven afectadas por el carácter del gobierno nacional y local, según la región que habiten, el gobierno local cambia, los intereses de la administración de turno pueden llegar a favorecerles o no, es evidente que muchos intereses tanto institucionales como no tienen lugar en este tipo de espacios, pero también cierta población se ve más favorecida que otra; existen regiones del país donde las alcaldías y gobernaciones quieren apoyar el colectivo de las víctimas y emprender acciones de iniciativa, apoyo y control, mientras en otras regiones las víctimas no tienen respaldo de ningún tipo y no se pueden acercar a las entidades territoriales porque no les pueden ayudar.



El hecho es que las autoridades locales son claves para el éxito o el fracaso de la Ley 1448 porque son ellas quienes fortalecen las Personerías, que son el primer contacto con los afectados; quienes ayudan a crear los espacios para que las mesas de víctimas funcionen; y, en últimas, son las que colaboran (o no) para que las víctimas tengan un estatus de dignidad y protagonismo.

Por otro lado, una problemática recae en que no todas las personas que están inscritas en el registro único de víctimas (RUV)<sup>15</sup>, existen aquellas que no hacen parte de ninguna forma organizativa, que decidieron no hacer parte de las mesas de participación o que presentan mayores dificultades para hacer parte de los escenarios de toma de decisiones, como niños, niñas, adolescentes y personas con algún de discapacidad. Las víctimas no organizadas tienen derecho a la participación efectiva haciendo conocer sus observaciones, propuestas y opiniones, a través de intervenciones o escritos dirigidos a las mesas de participación o de forma directa a las entidades públicas encargadas de implementar la ley.

Para las víctimas que no son participantes de alguna organización, personas que no se organizan ni participan activamente en los mecanismos dispuestos; esto se debe a multiplicidad de factores, generando que no exista un impacto real de las necesidades y particularidades de toda la población, solo aquellas que se han organizado tienen algún lugar en los espacios de participación dispuestos para ellas, el resto no repercute en ningún momento, incluso algunas víctimas no tienen conocimiento de la existencia de espacios organizados y diseñados para ellos, tales como la mesa nacional de participación.

Entonces, esta falta de inclusión de todas las víctimas dadas por multiplicidad de razones, posteriormente expuestas hace que los espacios de participación no completen su supuesto técnico de la inclusión de toda víctima; lo que permite cuestionar la preocupación de los estamentos estatales en la inclusión de todo

---

<sup>15</sup> Determinado por la ley, como mecanismo de identificación de la población víctima.

individuo, y no se permite que todo el censo de víctimas con posibilidad de representación haga parte de los mecanismos dispuestos por la ley.

### **2.3 Participación efectiva en los mecanismos supuestos por la ley.**

El Ministerio del Interior en representación del Estado, es la entidad en cabeza de la construcción de la participación efectiva para las víctimas, por otro lado, la defensoría del pueblo hace la labor de veeduría de los procesos de participación efectiva, para que protejan las necesidades y particularidades de las víctimas, encaminados a que la participación efectiva sea una realidad.

Sin embargo, por lo menos según lo que plantea la ley, la participación efectiva aun hoy es una utopía, debido a multiplicidad de razones derivadas de las acciones de los aparatos estatales, los actores víctimas, la implementación, las falencias logísticas y de planeación, entre otras.

Establecer las causas por las que la participación efectiva se encuentra lejos de ser verdad son varias, como ya se mencionó y radican en el hecho de que los mecanismos no cumplen su finalidad y se ven afectados por reglas no institucionales de respuesta a intereses particulares; entonces, las víctimas no se sienten representadas y meno siente que incidan, hacen que la participación efectiva se reduzca a un tecnicismo.

Si bien, pensar en la materialización de la participación efectiva como una realidad para los procesos participativos resultaría en que, cada grupo, colectivo o individuo incidiera tangiblemente en la construcción de su tejido social, mediante la intervención en el proceso de diseño de las políticas públicas; sin embargo, la dificultad radica en que aún no se logra este ideal.

Partiendo del supuesto que la participación efectiva es la premisa de la mesa nacional de participación para víctimas, es necesario que esta población se sienta respaldada por el Estado quien garantice esta premisa. Más allá del uso de datos estadísticos con respecto a la logística del mecanismo de la mesa, es primordial tener en cuenta la percepción de la población, cómo se sienten los individuos a

través de los espacios, si perciben representación, respaldo, creen en la intervención del Estado, y si esta ha impactado en su realidad.

Siguiendo el lineamiento de participación efectiva planteado, el grado de organización del grupo o dado el caso un individuo, y en este caso las víctimas, resulta en la construcción de una serie de redes para lograr la meta de incidir en su contexto, generan presión sobre el Estado, que preste atención a sus necesidades, las incluyan en su agenda pública, les habiliten espacios de dialogo; que se les facilite el acceso, que exista inclusión, que tanto las entidades, los espacios y los lideres representen a la población y se genere un consenso entre la población y el Estado.

Este es el camino para que la población de la mano de la participación efectiva tenga cabida de sus necesidades en el ámbito público, es primordial que cada individuo de la sociedad tenga espacio para sus necesidades no resueltas puedan incidir en la política pública.

### **CAPITULO 3: LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN PARA VÍCTIMAS.**

#### **3.1 Participación efectiva en la mesa nacional de víctimas**

La participación efectiva si bien, debe ser una realidad para que quien quiera participar pueda incidir directamente sobre la construcción de su normatividad; para el caso de las víctimas, mediante la mesa nacional de participación para víctimas, uno de los mecanismos dispuestos por el Estado se pretende generar participación efectiva, sin embargo, tras la realización de la investigación es evidente que como se ha venido afirmando, que la población víctima está bastante lejos de gozar de participación efectiva.

Retomando el concepto de participación efectiva planteado, que se entiende como “cualquier actividad sea individual o colectiva que responda a cierto grado de organización, que pretenda incidir en el quehacer político de su contexto,

interfiriendo la agenda pública, partiendo de las premisas de inclusión, grado de representación, facilidad de acceso y consenso”; es necesario hacer un análisis sobre la participación efectiva de las víctimas a partir de la información recogida a lo largo de esta investigación.

Tras el acercamiento a dichas fuentes de apoyo, es pertinente afirmar que los mecanismos dispuestos por el Estado para la participación de las víctimas no logran superar el espacio de la norma, pese a que la mesa nacional de participación para víctimas ha sesionado desde el 2012 de acuerdo con los postulados de la participación efectiva, la población no siente que sus necesidades impacten en su realidad, declaran que no hay incidencia en la política pública y menos en su realidad, haciendo que la participación no sea efectiva.

Vale la pena aclarar, que entre las instituciones estatales la Defensoría del Pueblo apela a la protección de la víctima desde la garantía de derechos, de velar por el bienestar en respaldo con lo presupuestado en la ley 1448, en cambio el Ministerio del Interior es el representante de los intereses del Estado, quien realiza la rendición de cuentas tras la intervención estatal.

Ambas instituciones, tanto las estatales como las víctimas en garantía de ser representantes de diferentes partes y por tanto intereses, actúan y se desenvuelven de manera diferente, evalúan aspectos distintos de la problemática, generan discursos distintos; permitiendo que la investigación puede tener el acercamiento a múltiples perspectivas.

Partiendo de lo anteriormente descrito, de la participación efectiva en los términos planteados para este trabajo como mecanismo garante de la intervención de las víctimas en la política pública no es una realidad para las víctimas. Ahora se pretende desglosar cada variable e indicador a la luz de la información recogida tras las salidas de campo, para que así evidenciar las razones por las que el mecanismo de la mesa nacional de participación aún está lejos de garantizar una participación efectiva.

### **a) Inclusión.**

La población que se encuentra en estado de vulnerabilidad requiere la inclusión de sus necesidades en la agenda del Estado, sin embargo, las víctimas no sienten que sus necesidades se reflejen en la normatividad, reclaman que los espacios de dialogo, de construcción de las actas dan poca respuesta a lo que les aqueja.

Siguiendo ese argumento, se encontró cierto grado de consenso sobre los temas que resultan más relevantes para la población víctima, tales como la seguridad de sus integrantes, la reparación, el apoyo psicosocial, la construcción de tejido social y la restitución de tierras; temas que no logran permear las recomendaciones de la mesa, no señalan un progreso significativo en la mesa nacional con respecto a estos. Señalan que a lo largo del tiempo poco se ha hecho y aún se encuentran en estado de vulnerabilidad.

Esto anterior, responde a las dificultades de recolección de las necesidades de la población por parte de las entidades estatales. Las víctimas se quejan de la ineficiencia estatal, en la que en la agenda de la mesa nacional de participación que propone el Ministerio del Interior en representación del gobierno no tiene en cuenta sus necesidades, simplemente recoge pocos temas de su interés; en el caso de las víctimas no organizadas ni siquiera saben cuál es el proceso para que sus dificultades lleguen a la mesa, y en efecto no logran la inclusión de sus intereses sobre la construcción de política pública.

Todos los entrevistados aseguran que, es responsabilidad del Ministerio que no se logre recoger la información, sabiendo que es fundamental que este proceso de recolección sea efectivo, aseguran que es una labor fallida de este la recolección de la información; a lo que este responde que el proceso es responsabilidad de todos los representantes de la mesa y que pese a que tiene dificultades ha generado impacto en la política pública.

Es evidente que existen debilidades en la recolección de los datos de las necesidades de la población, las víctimas quienes no sienten respaldo del Estado

y por tanto sus necesidades no permean en la política pública, manifiestan su descontento cuando el Estado revela las acciones que pretenden emplear para dar camino a sus necesidades.

A la par de esta falencia estatal, se observa que han surgido redes entre las víctimas a nivel no institucional con el fin de brindarse apoyo, es decir, son estas quienes soportan el apoyo psicosocial dada la ineficacia estatal. Se han establecido espacios en los que las víctimas intercambian vivencias y experiencias, se brindan apoyo y buscan la unificación de un discurso hacia la mesa y el Estado.

Las víctimas organizadas evidencian el impacto de estas redes en su situación dentro de la legislación, es pertinente destacar que los pocos espacios en los que las víctimas son reunidas para la recolección de sus necesidades por el Estado, los obliga a socializar y facilita la creación de estas redes, que según manifiestan las víctimas a lo largo del tiempo se han fortalecido y sirven de mecanismo de apoyo simultaneo a los establecidos por el Estado, parece que surgen en los niveles regionales dadas las características más similares, sin embargo, tienen gran relevancia en el nivel nacional donde sienten que el canal de comunicación con el gobierno es más corto.

Según lo evidenciado, el Estado en representación de las entidades pertinentes sabe que las víctimas se encuentran organizadas y se mantienen en constante dialogo, sin embargo, parece obviar la importancia que las víctimas señalan en estas redes y el potencial que podrían llegar a tener.

Estas redes pese a ser bastante fuertes, no logran permea a la población víctima no organizada, solo favorece a quien ya se encuentra organizado, a quien tiene la posibilidad de asistir a los comicios o tiene contacto directo con alguien organizado, es entonces que las víctimas no organizadas no se benefician ni de la recolección formal de necesidades por parte del Estado, ni tampoco se favorecen de las redes de apoyo que se han constituido en las mesas de participación en sus diferentes niveles.

Desde otra perspectiva, el barrido de la ley contempla un seguimiento de cada uno de los aparatos, espacios de participación y por tanto de la población víctima. Determina la continua retroalimentación entre el Estado y las víctimas acerca de la ley y sobre todo temporalmente como una necesidad para el proceso de verdad, justicia y reparación, además del control y de la rendición de cuentas. Ocurre que, cuando una víctima quiere acercarse a la información que existe sobre los estamentos, sean las actas, documentos de seguimiento, entre otros. No se les permite conocer la continuidad y estado en el que se encuentran los procesos, los resultados de los espacios y por tanto la participación efectiva.

Entonces se genera que solo quienes están como representantes de la mesa tengan acceso a la información, limitando a unos pocos estas y no permitiendo un seguimiento universal. Se favorece a unos pocos, lo que repercute en que la información no llegue a conocer toda la población que le atañe, y que llegue en los términos que quiera ser comunicada, es decir, se entorpece.

La población víctima tiene espacios de rendición de cuentas, diálogos antes y durante la creación de los mecanismos de participación; sin embargo, estas alegan que los momentos de rendición de cuentas responden a los intereses del Estado, a mantener la imagen del proceso de la ley 1448, generan poco debate y/o discusión, se convierten en un contrapunteo entre las partes del Estado y las víctimas, en el cual no hay acuerdo sobre el progreso y la situación real de las víctimas, se toman mucho tiempo en pretender ser escuchadas a como dé lugar y en “desmentir” como consideran las afirmaciones estatales, limitando el seguimiento del desarrollo del espacio de participación.

Continuando lo anterior, se evidencia que como afirman los estamentos estatales, se lleva un seguimiento de los procesos que se desarrollan; un seguimiento de los procesos, actas de todo tipo para cada espacio y de las reuniones no oficiales, estos seguimientos son clave para el desarrollo de la ley en el sentido que van describiendo lo que va ocurriendo, permitiendo notar los avances y situaciones inconclusas.

En ese sentido, es pertinente cuestionar la calidad de la información descrita; ya que se establece que existe un seguimiento, se debe evidenciar que factores dificultan la incidencia. Primero se puede deber a que en la recolección de necesidades anteriormente descritas y que por más que exista un archivo no va a poder recolectar realmente las percepciones de las personas; o puede deberse a que las pocas personas que se encuentran en el centro de poder controlan la información en términos de calidad y cantidad, y que como no se permite el acceso libre de estos, la información real no fluye.

Segundo, se diría pues que existe un interés porque solo ciertos temas permeen la agenda pública, así se puede obviar cierto tipo de información, la cual se excluye intencionalmente de los seguimientos para que se favorezca determinados intereses, se les da cabida dentro de las prioridades de la mesa y por tanto se le destinen recursos de todo tipo.

A grandes rasgos las víctimas no sienten que la inclusión se refleje en la implementación de la participación efectiva, pese a que el Ministerio del Interior afirma que existe una recolección de información y seguimiento de esta, las víctimas organizadas dicen que dicha información de necesidades que llega a la esfera pública no reúne la totalidad de sus requerimientos, que termina favoreciendo la imagen de la normatividad, a unas pocas personas y a otro tipo de intereses al de participación efectiva.

la convocatoria de los espacios, lo que se discute en la mesa, el seguimiento de las decisiones y de los compromisos son niveles distintos de información, que es necesario mencionarlos debido a que se obstaculizan por las barreras anteriormente señaladas, perjudican el proceso de participación efectiva en todo momento.

Esta falta de inclusión, ya descrita en la cual las víctimas afirman que no se recoge toda la información que les aqueja, afecta por tanto el seguimiento que se le puede llevar a sus procesos; se acompaña de gran cantidad de víctimas que no perciben



la inclusión, desemboca en que la representación, como estrategia por la que la democracia elige a los representantes de las poblaciones se vea afectado y se desarrolle bajo otras dinámicas.

### **b) Grado de representación.**

Es de vital importancia que la mesa de participación y en general los mecanismos de participación generen representación de las personas y sus percepciones, ya que, si estos no generan que la población se identifique, no va a existir confianza en las instituciones, resultando en que no se va a poder reunir a las perspectivas de la masa para poder tenerlas en cuenta en las decisiones políticas. Entonces, es necesario que cualquier mecanismo de participación siempre vele por la representación, de lo contrario, por la vía democrática está condenado al fracaso.

Entre tanto, el presupuesto de la mesa nacional de participación<sup>16</sup>, por el cual se establece que deben existir reuniones entre los representantes de las víctimas y del Estado entre cuatro y diez veces al año, con la frecuencia para que se garantice la participación efectiva a las víctimas, con el Estado sea el albacea. Adviértase que no solo es necesario que se habiliten espacios, sino que en estos aseguren que las necesidades de la población estén en discusión en la mesa para dar camino a ser resueltas.

Se logra verificar que sí se dan las reuniones de la mesa nacional de participación para las víctimas, como las personas entrevistadas lo afirmaron, existe certificación de esto en la página web de la Unidad de Víctimas<sup>17</sup>, actas y documentos del gobierno, incluso la observación realizada; estos gozan de la presencia activa del Estado y de las víctimas organizadas, logísticamente la mesa sesiona.

Antes de continuar, vale la pena distinguir que los sujetos entrevistados determinan cierto grado de consenso al afirmar que, en comparación con los otros mecanismos

---

<sup>16</sup> Establecido por el protocolo de participación para víctimas.

<sup>17</sup> Ver en <http://www.unidadvictimas.gov.co/es>

de participación del Estado, la mesa nacional de víctimas se reúne con mayor frecuencia, es el plano donde se garantiza mayor presencia de todos los actores.

Retomando lo anterior, se determina que la habilitación de los espacios no asegura que la población se sienta identificada, solo asegura que existan reuniones periódicas entre los representantes, es por esto que las víctimas apelan a que se fortalezcan los mecanismos interpersonales y de confianza en las instituciones tanto de víctimas como del Estado ya que varias situaciones que se prosigue a definir la obstaculizan.

Vale la pena resaltar, que los líderes elegidos como representantes manifiestan que mientras se encuentren en la curul en las mesas, tienen las facultades para emprender hasta donde más se pueda la participación efectiva, siendo su único obstáculo el gobierno, en comparación, el resto de víctimas organizadas cuestionan la labor de los representantes en las mesas, afirman que muchos de estos responden a intereses particulares y de sus organizaciones, resultando en que no representen la totalidad de las necesidades de las víctimas en la mesa nacional.

Incluso denuncian que algunos representantes se han anclado a los espacios de participación, limitando el desarrollo de la democracia, favoreciendo los intereses de un grupo reducido de personas y cooptando las plazas disponibles en la mesa de participación y en efecto el de la participación efectiva. Además, existen roces entre algunos individuos y líderes, por lo cual no va a existir un canal de comunicación en el que todas las víctimas se acerquen al representante correspondientes, sumado a la dificultad que mencionan existe para comunicarse con los entes de responsabilidad estatal, en la cual los procesos son exhaustivos y dispendiosos; finalmente obstaculizando el proceso.

Además, varios sujetos evidencian que notaron que existen personajes que se encuentran dentro de la mesa de participación, que simplemente buscan los beneficios que trae ser representante; hacen uso de la esta plataforma para

favorecer sus intereses particulares y no tienen interés por el mecanismo de la mesa, menos de velar por la participación efectiva.

En coherencia con lo anterior, se manifiesta una apatía hacia los momentos de reunión para las víctimas, sin embargo, resaltan que este espacio por su carácter nacional resulta más atractivo que otros mecanismos y que no existe otra alternativa que ir y hacer lo que más se pueda para materializar la participación efectiva. Determinan por tanto que no hay una representación de las víctimas, una identificación total de estas con los representantes y el espacio de las mesas.

Desde otra perspectiva, y dada la condición vulnerable de las víctimas, en la que poseen poca educación que les permita desarrollarse plenamente los espacios de participación, es deber del Estado emprender estrategias para la educación. Teniendo en cuenta lo anterior, los actores reconocen un progreso en las acciones estatales educativas desde la instauración de la mesa; se diseña estatalmente, de la mano de la Defensoría del Pueblo actividades para que la población aprenda a hacer uso de los mecanismos para la participación efectiva.

Pese a que resaltan los avances para el desarrollo de espacios de educación del Estado, las víctimas aseguran que aún son muy pobres y pueden desarrollarse de una mejor manera, de la mano de un fortalecimiento de resto de mecanismos estatales, para así garantizar el aprendizaje de todas las víctimas y acercarse a la participación efectiva.

Tras una revisión de los sistemas de seguimiento dispuestos para los espacios de la ley, tales como el RUSCIST<sup>18</sup>, se observa que, en todas las regiones, cuando se pregunta acerca de la percepción de progreso de la participación efectiva, resaltan que se evidencia en el nivel nacional; permitiendo cuestionar la situación de la participación efectiva en los otros mecanismos de participación, dadas las

---

<sup>18</sup> Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la política pública de víctimas del conflicto armado interno (RUSICST). Reporte Unificado Del Sistema De Información Coordinación Y Seguimiento Territorial De La Política Pública De Víctimas Del Conflicto Armado Interno

dificultades de este estamento, sin embargo, para efectos de este trabajo solo se habla de la mesa nacional de participación.

Tras recolectar las múltiples visiones, es pertinente distinguir el progreso que ha tenido a lo largo de la mesa nacional de participación para víctimas, la apertura de espacios para el fortalecimiento de la democracia, donde se le permite a las víctimas aprender a elegir y ser elegido, y visibilizar algunos liderazgos; además, cada parte afirmó que las reuniones como espacio si se dan, existen en términos técnicos y se puede evidenciar que efectivamente ocurren, sin embargo, se debe avanzar en el desarrollo de estas y el tipo de resultados que generan, para así disminuir la falta de representación percibida en las víctimas y fortalecer los canales de comunicación como ámbito clave para que se le de camino a la participación efectiva.

### **c) Facilidad de acceso.**

Una vez el Estado empieza con la implementación de la ley 1448 y del decreto 4800, es necesario informar a la población víctima, sobre los derechos que adquieren y los mecanismos que surgen para pretender el goce de estos derechos. Mirándolo así, es necesario que el Estado emprenda esfuerzos para que dichas personas en situación de vulnerabilidad, en algunos casos de pobreza extrema, en regiones de poca presencia estatal y con poderío de grupos violentos, con poco conocimiento de la legalidad, entre otras. Tengan conocimiento sobre la normatividad, los mecanismos de participación, los pasos para participar y afectar su condición de vida mediante estos, haciendo uso de las herramientas estatales.

Siguiendo lo anterior, pese al amplio recorrido de la legalidad, y de la ya sabida responsabilidad estatal, los sujetos critican el proceso por el cual se dio la comunicación de los espacios planteados por la ley 1448 de 2011<sup>19</sup>. Se observa

---

<sup>19</sup> Tales cómo: Las Mesas Municipales o Distritales de Participación de víctimas, en primer grado; Las Mesas Departamentales de Participación de víctimas, en segundo grado; La Mesa Nacional de Participación de Víctimas, en tercer grado; El Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; Los Comités Territoriales de Justicia Transicional; La Comisión de

que no se hizo mayor uso en los niveles departamentales y municipales en los cuales el Estado puede tener influencia para acercarse a las comunidades.

Fue mediante las organizaciones de víctimas, el conjunto de sujetos víctimas que pretende reivindicación de derechos, incluso organizadas antes de esta normatividad, a las que el Estado se acerca y comunica las nuevas opciones que están proponiendo para incluirles dentro del sistema. Si bien, las víctimas se encuentran en diferentes lugares del país, acercarse a cada una de ellas teniendo en cuenta todas las particularidades de estas, resultaba imposible, por lo que estas organizaciones permiten recoger a la población que ha resaltado participativamente con anterioridad.

Estas organizaciones son claves para la comunicación de los mecanismos dispuestos por el Estado<sup>20</sup>, la voz a voz en el que las personas se comunican, las redes de víctimas en las que motivadas por la acción colectiva<sup>21</sup>, interactúan para pretender que así el gobierno les dé cabida en la construcción de políticas públicas; es gracias a estas organizaciones que se logra que la información se difunda, pues entonces se resalta la labor de estas, ya que si no existieran la situación habría ocurrido distinto.

Estas redes, según lo observado y descrito tras las entrevistas responden a similitudes entre las personas. En las que aun hoy resaltan las víctimas, que se encuentran vigentes, que son claves para la comunicación, construyen el tejido interpersonal entre los sujetos para la participación, que simultáneamente al gobierno funcionan y construyen para quien haga parte de estas, impulsan a la participación y ayudan al mantenimiento de la mesa nacional, por lo mencionado anteriormente.

---

Seguimiento y Monitoreo; El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas; El Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica; Los Subcomités Técnicos.

<sup>20</sup> Tales como las del apartado 17.

<sup>21</sup> Concepto acotado por Charles Tilly, en el cual los individuos motivados por el sentimiento de descontento ven en la pluralidad la salida para satisfacerlo, siendo este un incentivo mayor para actuar que cualquier otra opción. (Tilly, 2007)

Se puede distinguir acá, la situación en la que muchas víctimas que no hacen parte de estas redes se encuentran sin ningún tipo de organización y no son activas en los mecanismos dispuestos por el Estado; que afirman el desconocimiento de los espacios de participación, la falta de acceso a información que les permita acercarse a participar; paralelamente, señalan que dada una situación de conocimiento de estas le interesaría actuar y participar activamente. Incluso manifestaron la intención de empezar a acercarse más a estos espacios y la necesidad de fortalecer la labor estatal de comunicación.

Pero no ha existido una información de los mecanismos de participación que les haya llegado, ni informativa, de invitación o rendición de cuentas, reiteran la falencia estatal para comunicar y facilitar su acceso a todo el aparato normativo, en el cual se les segrega y solo se beneficia a un grupo de personas, sin cumplir las premisas de verdad, justicia y reparación para las víctimas, bandera de la normatividad.

Es decir, que gran parte del desarrollo de la comunicación de la norma se ha dado gracias al constante apoyo interpersonal entre sujetos víctimas a lo largo del país, dejando a muchas víctimas que no se encuentran asociadas a ninguna organización fuera de su normatividad, no tiene posibilidad de mejorar su contexto social por falta de conocimiento de la información normativa que puede de la mano de la participación efectiva incidir en su realidad.

Continuando esta línea argumentativa, como el proceso de la información inicial se entorpece, es consecuencia que no exista realmente un proceso de rendición de cuentas; tal parece que pocas oportunidades se dan para que el gobierno rinda cuentas sobre los aspectos de la mesa nacional de participación, ya que si bien siempre que se dan los comicios se habilita que los representantes estatales hablen de esto, la poca legitimidad percibida en el gobierno, de la mano de la falta de credibilidad, desembocan en que la población se enfurezca y no permita que se termine la comunicación.

Entonces, se resalta que la poca facilidad de acceso a la información de las víctimas, acompañada de la escasa comunicación antes, durante y tras las reuniones y espacios de la mesa, que permita evidenciar el trabajo del Estado, desembocan en que se obstaculice la participación efectiva.

Finalmente, las redes no institucionales de víctimas son un facilitador de la labor del Estado y en las cuales circula la información de intereses que permite que algunas víctimas organizadas participen y se mantengan informadas del contexto, sin embargo, esta estructura de redes solo se apoya entre quienes se encuentran organizados y cercanos a la mesa, generando muchas víctimas distantes no conozcan nada acerca de los espacios para la participación efectiva.

#### **d) Consenso.**

Tanto la población víctima, como las entidades estatales al presentarse en los espacios de dialogo, deben evidenciar un discurso que deje ver sus intereses y posición frente a cualquier circunstancia; para lograr la construcción de este, es necesario que los individuos se pongan de acuerdo y así sean un solo bando a la hora de interactuar.

Las víctimas que se encuentran organizadas poseen claridad sobre los temas en los que consideran se debe emprender construcción de políticas públicas, tales como seguridad, verdad, reparación, vivienda, apoyo diferenciado a cada tipo de población y construcción de bases que posibiliten una mejor calidad de vida, son las temáticas más frecuentes; así le comentan a las entidades estatales que entre todo lo que pueden llegar a necesitar eso es lo más relevante y urgente, aunque muchos temas que aquejan a cantidades más pequeñas de personas no tienen relevancia.

Siguiendo esta línea, se resaltan nuevamente aspectos no institucionales que tienen relevancia, los individuos de cada organización generan un constante dialogo que les permite interactuar e intercambiar información, este intercambio dada la tradición de agrupación de las víctimas desemboca en que desde la

colectividad insten a la acción colectiva y puedan desarrollar una acumulación de necesidades que genere presión sobre los detentores del poder.

Esta posibilidad de consenso se enfrenta a la existencia de fuertes enfrentamientos entre las víctimas y varios de sus líderes diferentes; se observa que cada subgrupo pretende favorecer a sus intereses, por tanto, no permiten que se establezca la construcción de un discurso que recoja la mayor cantidad de necesidades posibles.

Si bien en términos generales la posición de las víctimas es unánime frente al Estado y sobre las necesidades básicas, para el funcionamiento particular de la mesa donde se puede especificar mucho más sobre los temas y por tanto las recomendaciones son más especializadas, pocas veces se logra generar consenso de estas particularidades, lo líderes con mayor cercanía a los representantes logran reflejar sus percepciones, pero quien no es tan afín a estos no logra ser tenido en cuenta, priman los roces entre la población y el favorecimiento de interés particulares sobre los de la mayoría de las víctimas.

Cuando las víctimas pretenden al establecimiento de las recomendaciones que harán llegar a la mesa nacional, siendo estas más específicas, donde determinan como quieren resolver una serie de problemáticas, comentan que han logrado construir una priorización de sus necesidades, delimitando los aspectos que son más relevantes, incluso dejando de lado gran cantidad de necesidades, sin embargo, es la intervención estatal es la que falla, que en otro contexto donde si existe la participación efectiva generaría consenso.

Afirman que, cuando el Estado mediante sus representantes les responde, se limita a la planeación, a comentar que pretende hacer de acuerdo a la viabilidad, pero que queda en lo escrito, no se emprenden acciones reales que impacten de acuerdo a las recomendaciones, por lo que es necesario repetir las recomendaciones, retrasando la solución y de sus problemáticas, además hace que otras necesidades queden a la espera de ser incluidas en las recomendaciones y en el proceso de participación efectiva.



El Estado con una intención clara en representación por el Ministerio del Interior, asegura que a cada una de las recomendaciones se le da respuesta y seguimiento, tomando en cuenta cada una desde la población de la que surgió y así pretender impactar en la vida de estas. Por su parte la Unidad de víctimas y la Defensoría del pueblo, determinan que la respuesta estatal debe emprender mayores esfuerzos para que se logren plantear y realizar recomendaciones que evidencien participación efectiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, la financiación es la dificultad que mayor los afecta, ya que el gobierno central no les destina los suficientes recursos para que puedan ejecutar cada una de las necesidades y es por esta razón que no logran dar camino a muchas de las recomendaciones y el proceso se ralentiza.

Es evidente, que no se cuenta con el consenso, que la multiplicidad de diferencias entre los integrantes del grupo de todo tipo, de la mano de las fallas estatales son mucho más importantes que el sentimiento de construir desde un solo discurso.

Tras la revisión y acercamiento a todo tipo documentos de fuentes primarias y secundarias, se puede observar que efectivamente se le da respuesta a las recomendaciones, se toma cada una de ellas y se da un paso al cual seguir, mediante la planeación, se toma en cuenta la viabilidad legal y la temporalidad, sin embargo, la población siente que aun esta insatisfecha y el gobierno manifiesta la falta de recursos para materializar estas necesidades, limitando la participación efectiva y el proceso de la mesa a lo técnico, y no impactando en las necesidades de las víctimas. Teniendo en cuenta esto, se procede al planteamiento de las conclusiones de esta investigación.

### **Conclusiones.**

La realización de esta investigación surge desde el planteamiento de la participación efectiva. Que nace luego de hacer un recorrido de la literatura sobre participación, esta se toma desde la perspectiva de autores clásicos de ciencia política y se analiza, para determinar los aspectos y características más relevantes

y repetitivos, que dan pie a determinar la participación efectiva como una necesidad.

En este sentido, se define participación efectiva como “cualquier actividad sea individual o colectiva que responda a cierto grado de organización, que pretenda incidir en el quehacer político de su contexto, interfiriendo la agenda pública”. Para lograr esta, se parte de unas premisas que surgen como construcción propia, tras la revisión de la literatura y de los aspectos que con mayor frecuencia se notaron. Así se plantea una noción, pretende evidenciar si existe participación efectiva en el mecanismo de la mesa nacional de participación para víctimas.

Teniendo en cuenta este planteamiento, se prosigue con la descripción del caso de estudio, la mesa nacional de participación para víctimas. Esta surge planteada por la ley 1448 de 2011 como un mecanismo entre otros, para generar participación de las víctimas como actor que, de mano de la participación efectiva genere incidencia en la construcción de políticas públicas. Sin embargo, la mesa se ve atravesada por gran cantidad de situaciones descritas.

Tras un acercamiento a la concepción de participación efectiva, teniendo en cuenta la dificultad de operacionalización del concepto que señalan los clásicos, se establece un modelo capaz de medirla desde las variables de Inclusión, facilidad de acceso, grado de representación y consenso; en este sentido, tras la reconstrucción de relatos de la población víctima además de la triangulación de toda la información recogida, se da lugar a las conclusiones.

Tras el planteamiento del contexto, se analiza la participación efectiva de las víctimas, a través del estudio de la mesa nacional de participación. Por la cual se determina que la mesa nacional no garantiza plena participación efectiva dada la definición dada para este trabajo, no obstante, se han visibilizado características que juegan un papel determinante en el desarrollo de la mesa y vale la pena resaltar; se observa que las víctimas se han desenvuelto como actor que ha logrado que, se desarrollen espacios mediante redes de víctimas para la

participación, organización y construcción de tejido social; por otro lado, se han ubicado las debilidades y fortalezas en el diseño, implementación y desarrollo de este mecanismo, se evidencia el proceso que se avanza para lograr la participación efectiva. En consecuencia, a la implementación del modelo de participación efectiva en la mesa nacional de participación para las víctimas.

Las víctimas como colectivo establecen dos grandes temas que necesitan solución inmediata, las garantías seguridad y la reparación; igualmente, muchos otros temas les aquejan, requieren respuesta y deben volverse política pública. Se observa que, dadas multiplicidades de necesidades diferenciadas surgen líderes que representan en la mesa nacional grupos significativos de víctimas. Pese a que son muchos líderes, que constantemente comunican al gobierno sus necesidades, existe mucha documentación que evidencia la recolección de las necesidades de las víctimas.

En este sentido, los líderes representantes evidencian que no mantienen comunicación con todas las víctimas, existen fuertes roces entre algunos líderes, por lo que estos no recogen sus perspectivas y se quedan sin representación; sumado al hecho de que estos representantes pretenden favorecer sus particularidades a como dé lugar, incluso si otras necesidades quedan en el abandono; por su parte el Estado debe mantener la imagen de la legislación, por lo que se cree que existe un pacto no formal, mediante el cual los representantes del Estado y de las víctimas, deciden que temas requieren mayor gerencia para favorecer sus necesidades.

En síntesis, hay un problema en términos de diseño, y es que, las mesas recogen las necesidades, pero quienes son los que son encargados, en términos de competencia de política pública, a sacar adelante esas necesidades, es decir, los entes territoriales, que no tienen los recursos para esto.

Teniendo en cuenta lo anterior, los representantes, no identifican a gran parte de las víctimas, esto responde a la falta de educación que tienen las víctimas para

interactuar dentro de estos mecanismos de representación, aunque se encontró que esta educación ha mejorado con el pasar de los periodos de la mesa. Además, la falta de confianza en las instituciones evidente gracias a la falta de resultados y de rendición de cuentas, terminando en víctimas que limitan su accionar, apelan a la falta de identificación y no pretenden que sus necesidades lleguen a la mesa.

Para que se de todo lo anterior, es necesario que la información circule y llegue a cada víctima, no obstante, las entidades territoriales y el gobierno en general no ha logrado una comunicación de los mecanismos de participación en su diseño, implementación y rendición de cuentas, la cantidad de víctimas que no conocen los mecanismos, evidencia esta falencia. Genera que la participación se reduzca a unas pocas personas y por tanto que las políticas públicas no reflejen a la población víctima, se resalta la intención participativa de todas las víctimas.

Desde otra perspectiva, el espacio para la reunión de las víctimas se da con frecuencia, estas víctimas se encuentran en el plano nacional en garantía del desarrollo de la mesa. Se evidencia entonces que habilitar el espacio no asegura la participación efectiva, solo es un paso de esta.

El encuentro constante de las víctimas ha permitido que estas interactúen informalmente, creando de redes de víctimas, estas consientes de las fallas de los mecanismos, han aprendido a organizarse como colectivo; gracias al cual se comunican, se brindan apoyo psicosocial, se mantienen informadas y establecen líderes. Han logrado fortalecer estas redes, al punto de hacerlas el apoyo de los mecanismos para llegar a la población. Pese a la importancia de la creación de estas redes, solo se encuentran conformadas por víctimas organizadas, no acogen a las víctimas que no están organizadas, haciendo que circule la información, pero dentro de un grupo delimitado.

Estas víctimas no organizadas son las grandes afectadas de estos mecanismos, no son tenidas en cuenta, pese a que tienen los mismos derechos, porque el Estado no comunica a toda la población sino se apoya en las redes de víctimas

organizadas. Entonces, no conocen la participación efectiva y es deber del Estado emprender acciones para generar que toda la población conozca sus derechos y pueda participar activamente en estos.

En síntesis, si bien la participación efectiva como se plantea no es una realidad, el mecanismo de la mesa ha permitido que surjan otras oportunidades para la participación, se visibilicen necesidades y se les dé el papel a las víctimas de actor, como antes no se había logrado en el sistema como creador e interventor de las políticas que le atañen.

Ahora, el mecanismo de la mesa aún es joven, por lo que es necesario continuar investigando acerca de la implementación de este y los otros espacios dispuestos por el Estado para la participación efectiva; dado el terreno que tiene por recorrer y, sobre todo, tras los nuevos retos que se avecinan para el país, en términos del post-acuerdo de paz, y así sopesar los avances que traen los nuevos contextos en la participación.

Paralelamente, el gran aporte de esta investigación radica en acotar una definición de participación efectiva y diseñar un modelo capaz de medir este tipo de fenómenos sociales, además, mirarle en el caso de la mesa nacional de participación para víctimas, evidenciando que es posible acercarse a la medición de este tipo de fenómenos sociales.

Es pertinente, posteriormente volver a revisar el modelo planteado a la luz de la mesa nacional de participación y realizar un balance; además, se puede implementar a otros casos de participación y validar si aun es pertinente, para así pulir el modelo y en dado caso, profundizarle y hacerle los cambios para que se logre universalizar.

## **Bibliografía:**

Bartolini, S. Cotta, M. Morlino, M. Panebianco, A. Pasquino, G. (1988) Manual de la Ciencia Política. Compilación de Gianfranco Pasquino. Alianza editorial.

Bobbio, Norberto. Matteucci, Nicola. Pasquino, Gianfranco. (1993). Diccionario de política. Año de edición: 2005. Siglo veintiuno editores.

Bushnell. David. (1994). Una nación a pesar de sí misma, Bogotá D.C. Editorial Planeta,

Calderón, Percy C, (2008) Theory of conflicts by Johan Galtung.

CIDAPE, C. I. (1989) Diccionario electoral. Costa Rica. Instituto interamericano de derechos Humano. Primera edición.

CMH Centro de Memoria Histórica (2013). ¡BASTA YA! COLOMBIA: MEMORIAS DE GUERRA Y DEMOCRACIA. Centro Nacional de Memoria Histórica.

Córdova Montúfar, Marco. El neoinstitucionalismo como paradigma científico, Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública. Vol.4 No 1 FLACSO Sede Ecuador. ISSN 1390-9193. pp. 9-46.

Decreto 4800. Diario Oficial No. 48.289. Ministerio De Justicia Y Del Derecho. Bogotá, Colombia, 20 de diciembre de 2011.

Falla Ramírez, Uva; Chávez Plazas, Yuri A.; Molano Beltrán, et al. Tabula rasa ISSN: 1794-2489 info@revistatabularasa.orguniversidad colegio mayor de Cundinamarca Colombia.

Granada Vahos, James Gilberto y González Díaz, Sandra Milena Acción colectiva de las organizaciones de población desplazada en Medellín. ciclos, contextos, repertorios y perspectivas\* .

Henao Delgado, Hernán LOS DESPLAZADOS: NUEVOS NOMADAS Nómadas (Col), núm. 10, et al. Nómadas (col) ISSN: 0121-7550 nomadas@ucentral.edu.co universidad central Colombia.

Juan Carlos Amador. (2015) ¿Preparados para el posconflicto? Desafíos para la reparación, la reintegración y la transicionalidad en Colombia. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Kalmanovitz, Salomón (2003) El neoinstitucionalismo como escuela Revista de Economía Institucional, vol. 5, núm. 9, segundo semestre. Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia. pp. 189-212.

Kuhn, Thomas S. La estructura de las revoluciones científicas, (Traducción: Agustín Contín) Breviarios 213 Fondo de Cultura Económica 1971.

Kuhn, Thomas S. (1969) Comparative Studies in Philosophy and History. XI. pp. 403 - 12.

Ley 1448. Diario Oficial No. 48.096 Congreso de la República. Bogotá, Colombia. 10 de junio de 2011.

Ley 418. Diario Oficial No. 43.201, Congreso de la República. Bogotá, Colombia. 26 de diciembre de 1997.

Ley 548. Diario Oficial No 43.827, Congreso de la República. Bogotá, Colombia. 23 de diciembre de 1999.

Ley 782. Diario Oficial No. 45.043, Congreso de la República. Bogotá. Colombia de diciembre 23 de 2002.

Lowndes, Vivien. (1996) "Varieties of new institutionalism: a critical appraisal". Public Administration 74 (2): págs. 181-197.

Marsh, D. Stoker, G. (1997) Teoría y métodos de la Ciencia Política. Madrid. Alianza Editor.

Meertens, Donny. Justicia de género y tierras en Colombia: Desafíos para la era del 'pos-acuerdo'. ERLACS. 2016(102):89-100. <https://search.proquest.com/docview/1862319609>. doi: 10.18352/erlacs.10166.

Mendoza Piñeros, Andrés Mauricio (2014) EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO Revista de Economía Institucional, vol. 14, et al. Revista de economía institucional ISSN: 0124-5996 [ecoinstitucional@uexternado.edu.co](mailto:ecoinstitucional@uexternado.edu.co) universidad externado de Colombia. Colombia.

Milbrath, Lester W. (1965) Political participation . Chicago: Rand McNally.1965.

Rettberg, A. (2015). Revista semana. Bogotá D.C. Revista Semana <https://www.elespectador.com/noticias/politica/ley-de-victimas-logros-y-retos-articulo-564984>

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública (2015) Vol.4 No 1 FLACSO Sede Ecuador. ISSN 1390-9193. pp. 9-46.

Revista Vinculando. (2010). Antecedentes, alcances y validez de una reforma agraria en Colombia. Recuperado de Revista Vinculando. [http://vinculando.org/articulos/sociedad\\_america\\_latina/antecedentes\\_alcances\\_validez\\_reforma\\_agraria\\_colombia.html](http://vinculando.org/articulos/sociedad_america_latina/antecedentes_alcances_validez_reforma_agraria_colombia.html).

Romero, Jorge. (1999) "Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias". En El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, compilado por Walter Powell y Paul DiMaggio, 7-29. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Rozo Acuña, E. (1989), Diccionario de Política. ESAP.

Sentencia T-025. Expediente T-653010 Bogotá, Colombia. 22 de enero 2004.

Sentencia T-510. Expediente T-2.477.84 Bogotá, Colombia. 17 de junio de 2009.

Sidney Verba, Kaylehman Schozman, Henry e. Brady. (1995) .Voice and equality-civic voluntarism in American politics.

Tilly, C. (2007). "Collective Violence in European Perspective." Pp. 4-45 in Violence in America, edited by Hugh Graham and Tedd Gurr. (1969). Hacer.



Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas. Guía práctica sobre el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas. <https://www.endeporte.edu.co/component/phocadownload/category/10-informacion-victimas-del-conflicto-armado?download=15:participacion-efectiva-de-las-victimas>.

Vargas Reina J. (2012) Diseños institucionales que promueven la participación, pero limitan la incidencia política de las organizaciones de población desplazada. <http://www.bdigital.unal.edu.co/39143/>.

Vargas Reina, Jenniffer. (2013) Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2011 Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 16, et al. Revista estudios socio-jurídicos ISSN: 0124-0579 editorial@urosario.edu.co universidad del Rosario Colombia.

Vásquez, M. H. (2016) Antecedentes históricos de la violencia actual en Colombia. Bogotá: Editorial oveja negra.

Villa, William. Houghton, Juan. (2006) Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia, 1974-2004 / Centro de cooperación indígena CECOIN, Organización Indígena de Antioquia OIA. Primera edición.

## Anexos:

### **Cuestionario para víctimas participantes.**

Como estudiante de ciencia política de la Pontificia Universidad Javeriana y con el fin de dar continuidad a mi trabajo de investigación desde una perspectiva netamente académica, pretendo realizar la siguiente entrevista para recoger información para diagnosticar la visión de las víctimas en torno a los mecanismos de participación que el Estado y la mesa nacional de participación para las víctimas desarrollan y así evidenciar falencias y fortalezas de dichos mecanismos.

Se garantiza clasificado de la información, teniendo en cuenta que la calidad de las víctimas está en juego y dando tratamiento de acuerdo con la legalidad existente bajo la constitución nacional de Colombia.

1. ¿conoce y pertenece usted a algún mecanismo con el Estado en el que establezca un canal de comunicación sobre sus necesidades?

SI\_\_ NO\_\_ Cuales.

2. ¿Conoce usted el concepto de participación efectiva?

SI\_\_ NO\_\_ Si sí lo conoce, defínalo por favor.

3. ¿Desde su perspectiva, usted siente que la mesa de participación nacional para las víctimas es eficiente? ¿Por qué?
4. ¿Con que frecuencia asiste a los espacios habilitados para el dialogo con las víctimas?
5. ¿Siente usted que las recomendaciones que ha consolidado con la mesa nacional de participación para las víctimas han sido acogidas en la agenda política del Estado? ¿Cómo ha sido la acogida, siente usted que resuelve las recomendaciones?
6. ¿Los representantes en la mesa nacional de participación para las víctimas desde su visión lo representan como ciudadano víctima? ¿O considera usted que es mejor alternativa buscar otro mecanismo de representación?
7. ¿Como supo de la existencia de la mesa y empezó a hacer parte de estas? ¿Considera que la información sobre la mesa en su región es suficiente y por qué?
8. ¿Cuándo ha presenciado o participado de espacios de diálogo entre el Estado y la mesa nacional de participación para las víctimas, cree usted que se le da el espacio de expresión pertinente a las víctimas y se logran llegar a acuerdos con facilidad?
9. ¿Cree usted que la participación efectiva en los términos que establece el ministerio del interior existe o todavía está muy distante de ser realidad?

10. ¿Cree usted que a lo largo del tiempo de la instauración de las mesas se han visto mejoras para la condición de las víctimas?
11. ¿Qué recomendaciones le haría al funcionamiento de la mesa nacional para las víctimas?
12. Califique, por favor los siguientes aspectos a la luz de su percepción.

Variable	Nulo	Poco	Bastante	Completo
Consenso.				
Facilidad de acceso.				
Grado de representación.				
Inclusión.				

### **Cuestionario para víctimas no participantes.**

Como estudiante de ciencia política de la Pontificia Universidad Javeriana y con el fin de dar continuidad a mi trabajo de investigación desde una perspectiva netamente académica, pretendo realizar la siguiente entrevista para recoger información para diagnosticar la visión de las víctimas en torno a los mecanismos de participación que el Estado y la mesa nacional de participación para las víctimas desarrollan y así evidenciar falencias y fortalezas de dichos mecanismos.

Se garantiza clasificado de la información, teniendo en cuenta que la calidad de las víctimas está en juego y dando tratamiento de acuerdo con la legalidad existente bajo la constitución nacional de Colombia.

1. ¿Hace cuánto usted cuenta con la condición de víctima?
2. ¿conoce y pertenece usted a algún mecanismo con el Estado en el que establezca un canal de comunicación sobre sus necesidades?

SI\_\_ NO\_\_ ¿Cuáles?

3. ¿Conoce usted la legislación especial para las víctimas, la ley 1448 de 2011?

SI\_\_ NO\_\_

4. ¿Qué factores han hecho que usted que no haga parte de la mesa nacional de participación para las víctimas?
5. ¿Alguna vez se la ha comunicado, invitado o informado para pertenecer en la mesa nacional de participación para las víctimas?
6. ¿Alguna vez ha emprendido acciones propias o acompañadas para hacer visibles sus necesidades diferenciadas ante estamentos estatales que no de carácter institucional?
7. ¿Conoce usted el termino de participación efectiva?
8. ¿Cree usted que la participación efectiva en los términos que establece el ministerio del interior existe o todavía está muy distante de ser realidad?
9. ¿Considera que las decisiones de la legislación para víctimas dan cabida a sus necesidades como víctima?
10. ¿Qué recomendaciones le haría al Estado en cuanto a los mecanismos dispuestos para el dialogo con las víctimas?

11. Califique, por favor los siguientes aspectos a la luz de su percepción.

Variable	Nulo	Poco	Bastante	Completo
Consenso.				
Facilidad de acceso.				
Grado de representación.				
Inclusión.				

### **Cuestionario para funcionarios estatales.**

Como estudiante de ciencia política de la Pontificia Universidad Javeriana y con el fin de dar continuidad a mi trabajo de investigación desde una perspectiva netamente académica, pretendo realizar la siguiente entrevista para recoger información para diagnosticar la visión de las víctimas en torno a los mecanismos de participación que el Estado y la mesa nacional de participación para las víctimas desarrollan y así evidenciar falencias y fortalezas de dichos mecanismos.

Se garantiza clasificado de la información, teniendo en cuenta que la calidad de las víctimas está en juego y dando tratamiento de acuerdo con la legalidad existente bajo la constitución nacional de Colombia.

1. ¿Cree usted que la legislación para las víctimas es suficiente de acuerdo con sus necesidades?
  2. ¿Como califica los cambios que a lo largo del tiempo se le han realizado a la legislación para las víctimas?
  3. ¿El ministerio del interior como comunica a las víctimas los espacios para el dialogo que pretende establecer?
  4. ¿Considera usted que las victimas interactúan de acuerdo con los parámetros de participación efectiva que el ministerio establece?
  5. ¿Cree usted que la participación efectiva en los términos que establece el ministerio del interior existe o todavía está muy distante de ser realidad?
  6. ¿Las victimas asisten a los encuentros diseñados para que participen?
  7. ¿En qué medida se toman en cuenta las recomendaciones que realizan las víctimas en las decisiones finales de la mesa?
  8. ¿Qué tan frecuentes son los espacios para el dialogo con las víctimas?
  9. ¿Cree que la estructura de la mesa para que las victimas participe es la mejor opción o le realizaría algunos cambios?
10. Califique, por favor los siguientes aspectos a la luz de su percepción.

Variable	Nulo	Poco	Bastante	Completo
Consenso.				

Facilidad de acceso.				
Grado de representación.				
Inclusión.				

**NOTA:**

Dada la condición vulnerable de la población, los sujetos accedieron a realizar las entrevistas de recolección de datos con la condición de que no fuera revelada la información que decidieron aportar, por tanto, se respetó dicha condición y para efectos de esta investigación no se dan mayores detalles de la población.

Sin embargo, si fuese el caso se puede soportar que se realizaron dichas entrevistas gracias a otro tipo de medios, que se podrán justificar en un espacio neutral bajo condiciones de garantía de protección de datos.

<b>Dependencia</b>	<b>Actor</b>	<b>Participación Efectiva</b>	<b>Visión</b>
Estatal	Ministerio del interior.	Inclusión bastante	Credibilidad en el mecanismo. Llamado a la entrega de más recursos. La mesa es la opción más viable. Participación efectiva en proceso.
		Representación bastante	
		Consenso bastante	
		Acceso bastante	
Estatal	Defensoría del pueblo.	Inclusión poca	Prestar mayor atención en las diferencias de la población y en la que no se encuentra organizada. Estado de vulnerabilidad extendido. Participación efectiva inoperante.
		Representación poca	
		Consenso poco	
		Acceso poco	
Estatal	Unidad de víctimas	Inclusión poca	La incidencia se debe repensar para generar espacios donde se pueda llegar a un dialogo real los actores.
		Representación bastante	
		Consenso poco	
		Acceso bastante	

			<p>Generar rendición de cuentas.</p> <p>Inclusión de víctimas no organizadas.</p>
No estatal	Víctimas organizadas.	Inclusión poca, cercana a nula	<p>No hay impacto real sobre sus necesidades.</p> <p>Poca credibilidad en el mecanismo, sin embargo, aceptación como el más viable.</p> <p>No existe la participación efectiva.</p> <p>Revictimizaciones.</p>
		Representación poca	
		Consenso bastante	
		Acceso poco	
No estatal	Víctimas no organizadas.	Inclusión No existe	<p>Inoperancia estatal.</p> <p>Inexistencia de la participación efectiva.</p> <p>Segregación de la normatividad y de los mecanismos estatales.</p>
		Representación No existe.	
		Consenso No existe	
		Acceso No existe.	