

**INCLUSIÓN SOCIAL DE VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO, UN RETO
PARA LOS PROGRAMAS LOCALES: ESTUDIO DE CASO GUASCA,
CUNDINAMARCA¹.**



ESTUDIANTE: DANIEL GUILLERMO GUEVARA GONZÁLEZ

CORREO: danielgquevara@hotmail.com -

daniel.quevara@javeriana.edu.co

CELULAR: 3015535098

**MAESTRÍA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA
TRABAJO DE GRADO**

TUTORA: DIANA LUCÍA MAYA VÉLEZ

FECHA DE ENTREGA: 11 DE ENERO DE 2019

¹ Este trabajo es resultado de una investigación aplicada bajo la tipología de prácticas basadas en diagnóstico adelantada en el municipio de Guasca Cundinamarca, estudiando la realidad desde el año 2016 hasta finales de 2018.

Tabla de Contenido

1. Resumen.....	3
1.1. Palabras clave.....	3
2. Abstract.....	3
2.1. Key words.....	4
3. Introducción.....	4
3.1. Tipo de investigación.....	4
3.2. Planteamiento del problema de investigación.....	5
3.3. Propósito de la investigación.....	9
4. Marco conceptual.....	10
5. Marco legal.....	17
6. Preguntas de investigación.....	21
7. Objetivos.....	21
7.1. Objetivo general.....	21
7.2. Objetivos específicos.....	21
8. Metodología.....	21
8.1. Unidades de análisis.....	21
8.2. Eje de la maestría.....	22
8.3. Diseño metodológico.....	22
9. Resultados.....	24
9.1. Situación actual y percepción de la comunidad respecto de la implementación del programa Juntos Reparando las Víctimas del conflicto armado en Guasca Cundinamarca.....	24
9.2. Evaluación de la implementación del programa Juntos Reparando las Víctimas en el municipio de Guasca.....	32
9.3. Propuestas para el fortalecimiento de la atención a víctimas en Guasca... 42	
9.3.1. Propuestas para el mejoramiento de la condición socioeconómica... 42	
9.3.2. Propuestas para la problemática en el acceso a Vivienda..... 44	
9.3.3. Propuestas para promover el sector educativo..... 44	
9.3.4. Propuestas para mitigar la discriminación..... 45	
9.3.5. Propuestas para fortalecer la atención en salud..... 46	
9.3.6. Propuestas relacionadas con la articulación de los niveles de gobierno.....47	
9.3.7. Propuestas relacionadas con la seguridad ciudadana..... 48	
9.3.8. Propuestas para los canales de atención..... 48	
9.3.9. Propuestas para el aspecto programático..... 48	
10. Conclusiones.....	49
11. Bibliografía.....	52
12. Anexos.....	55

Inclusión social de víctimas del conflicto armado, un reto para los programas locales: estudio de caso Guasca, Cundinamarca.

Resumen

La presente investigación se desarrolló con la comunidad del municipio de Guasca Cundinamarca, bajo la metodología de investigación aplicada en la tipología de prácticas basadas en diagnóstico. La problemática existente da cuenta de que los fenómenos migratorios protagonizados por las personas víctimas de desplazamiento forzado, con ocasión del conflicto armado interno, producen tensiones en la interacción entre la sociedad oriunda y la comunidad desplazada en los territorios receptores de esta población. La primera fase de la investigación consistió en la elaboración de un diagnóstico de las características de la interacción entre los residentes del municipio para identificar las problemáticas y necesidades relacionadas con la inclusión social de las personas desplazadas. La segunda fase realizó la retroalimentación sobre la implementación del programa de atención a víctimas a cargo del gobierno local; en la tercera fase, a través de talleres participativos, se diseñaron propuestas construidas entre la comunidad oriunda, las personas desplazadas y funcionarios públicos para atender a las necesidades y problemáticas identificadas en el diagnóstico. Se concluye que la sensibilización de la comunidad oriunda y la inyección de recursos para la ejecución del programa de víctimas son factores esenciales para el fortalecimiento del proceso de inclusión social.

Palabras clave Inclusión social, gobierno local, comunidad oriunda, personas desplazadas.

Abstract

The present investigation was developed with the community of the municipality of Guasca Cundinamarca, under the methodology of applied research in the typology of practices based on diagnosis. The existing problem shows that the migratory phenomena carried out by the victims of forced displacement, during the internal armed conflict, produce tensions in the interaction between the native society and the displaced community in the receiving territories of this population.

The first phase of the investigation consisted in the elaboration of a diagnosis of the characteristics of the interaction among the residents of the municipality to identify the problems and needs related to the social inclusion of the displaced persons. The second phase provided feedback on the implementation of the victim's program in the territory under the responsibility of the local government. In the third phase, through participatory workshops, proposals built between the native community, displaced persons and public officials were designed to meet the needs and problems identified in the diagnosis. It is concluded that the sensitization of the native community and the injection of resources for the execution of victim's program are essential factors for the strengthening of the social inclusion process.

Key words Social inclusion, local government, native community, displaced people.

Introducción

Tipo de investigación

Esta investigación acerca de las dinámicas de la implementación de los programas de atención a víctimas en el municipio de Guasca, se desarrolló en el marco de una investigación aplicada, utilizando la metodología de prácticas basadas en diagnóstico, a través de la cual se quiso conocer la situación del proceso de inclusión de las víctimas en el municipio de Guasca Cundinamarca e identificar las debilidades, fortalezas, errores y aciertos, desde la perspectiva de la comunidad sujeto de análisis y la entidad territorial encargada de la implementación del programa de atención a víctimas residentes en el municipio. Esta metodología dio luces sobre las necesidades o problemáticas presentadas y de igual manera brindó herramientas para el fortalecimiento de un plan de acción para la inclusión social de las víctimas en Guasca, incluyendo propuestas hechas por la comunidad.

Entendiendo la inclusión social como uno de los aspectos relevantes de cara al logro de la reparación integral de las víctimas en el marco del posconflicto y la construcción de paz, las prácticas basadas en diagnóstico permitieron que la comunidad participante fuera la principal artífice de una serie de propuestas para la inclusión social en el municipio de Guasca, formuladas a través de grupos de trabajo conformados por víctimas en los cuales su voz fue la principal herramienta de

construcción del plan, dotando a la Administración Municipal de herramientas para mejorar la implementación del programa de atención a personas desplazadas.

Planteamiento del problema de investigación

El Estado colombiano se encuentra ante la necesidad de reparar a las víctimas dejadas por el conflicto armado que azotó al país. En la actualidad, la nación vive un proceso de posconflicto, derivado de la firma del acuerdo de paz realizado entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Gobierno nacional. Tras una duración de más de cincuenta años, este conflicto ha dejado como resultado a nivel nacional 8'760.290² de víctimas registradas históricamente, de las cuales 6'997.066³ son sujeto de asistencia y reparación según lo dictado por la Ley de víctimas y restitución de tierras 1448 de 2011 (Unidad para las Víctimas, 2018).

Uno de los grandes problemas que dejó este conflicto fue el desplazamiento forzado, flagelo que ha obligado a millones de personas a salir de su lugar de residencia, dejando atrás su territorio, sus pertenencias, sus familiares y sus amigos. Algunas de estas personas han salido de sus veredas para ubicarse en otro sector de un mismo municipio; esto se considera un desplazamiento interno en el nivel local. Sin embargo, la gran mayoría ha tenido que buscar nuevos horizontes lejos de su lugar de proveniencia, en otro municipio del país, o también, trasladándose fuera del país por cuestiones de seguridad.

Este proceso significó que municipios con una dinámica activa del conflicto armado (presencia guerrillera o paramilitar, enfrentamientos, tomas, atentados) se convirtieran en municipios expulsores de habitantes, mientras que otros como Bogotá, Soacha, algunas ciudades intermedias y municipios con una dinámica baja del conflicto se convirtieron en territorios receptores, lo que ha generado fenómenos particulares de discriminación en las comunidades oriundas.

Este es el caso de Guasca, un municipio ubicado en la provincia del Guavio en Cundinamarca, a menos de dos horas de distancia de la capital del país, que se consolidó como un municipio receptor de población víctima desde inicios del siglo

² Cifra oficial de la Unidad para las Víctimas con fecha de corte a 31 de octubre de 2018. Recuperado de: <http://www.unidadvictimas.gov.co/>

³ Ibíd.

XXI cuando la dinámica del conflicto armado se hizo cada vez menor en su jurisdicción. Para el año 2018, el municipio cuenta con una población estimada de 15.478 habitantes, según cifras de proyección del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de los cuales, la Administración Municipal tiene conocimiento de 558⁴ personas incluidas en el Registro Único de Víctimas, lo que indica que el 3,60 % del total de residentes del municipio es población afectada por el conflicto armado.

Este fenómeno migratorio ha generado tensiones “invisibles” entre los habitantes originarios del municipio y las personas que han llegado en busca de una nueva oportunidad para su vida, provocando que la población desplazada sea excluida socialmente en algunas situaciones por parte de la comunidad oriunda. Una de las causas principales de esta exclusión se debe al choque cultural entre las costumbres conservadoras y tradicionales de la comunidad originaria de Guasca, que contrastan con la diversidad encarnada por las personas provenientes de todos los rincones del país que se han asentado en el territorio. Esta dinámica de recepción de población desplazada ha aumentado el número de habitantes del municipio.

Como lo afirma (Andrade, 2010): “Las familias desplazadas por efecto de la violencia se ven obligadas a transitar de un lugar a otro «migrando internamente» acompañados de una historia traumática-colectiva de violaciones, desarraigo y humillación que se enraíza en su existir a modo de estigma”, estas diferentes circunstancias ha consolidado un estigma negativo sobre las personas desplazadas que han llegado a vivir recientemente en Guasca. La comunidad local ve la recepción de ellas con preocupación, al considerar que su llegada ha alterado el orden social establecido, pues existe la creencia de que estas personas con sus costumbres diferentes, son causantes de los problemas de consumo de sustancias psicoactivas y de seguridad que hoy en día se presentan.

Por otro lado, los programas de asistencia social del Gobierno colombiano tienen unos criterios de selección dentro de los cuales las víctimas del conflicto

⁴ Información tomada de la base de datos municipal de víctimas, con fecha de corte a 31 de octubre de 2018.

armado tienden a ser priorizadas para su atención, debido a la condición de vulnerabilidad que se presume que ostentan como consecuencia de haber sufrido algún hecho victimizante. Como lo mencionan (Bastidas & Insuasty Rodriguez, 2010), “La atención a las víctimas en lo poco sigue siendo asistencialista”, en esta medida el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia (SGSSS) para las víctimas está garantizado en cualquier rincón del país presentando una certificación del Registro Único de Víctimas (RUV), mientras que para las personas no víctimas el nivel de cobertura está sujeto al puntaje del SISBEN con el cual se encuentren registrados en el sistema. Este es tan solo un ejemplo del tipo de priorizaciones que se encuentran a favor de las víctimas, que también se presentan en otro tipo de programas como Familias en Acción o Colombia Mayor, que consisten en subsidios monetarios de parte de entidades del Estado. En estos casos las víctimas son priorizadas en el ingreso a esos programas y esto produce en los oriundos la idea de que se realiza una inversión presupuestal en favor de personas de otros municipios, en detrimento de familias de Guasca que también tienen necesidades, y eso no les agrada, pues piensan que se les están quitando oportunidades a las personas originarias del municipio.

Sin importar que esta inversión no sea extraída propiamente de los recursos del municipio, en el imaginario colectivo de los oriundos está sembrada la idea de que los beneficios son entregados a personas de otros lados simplemente por el hecho de declararse desplazadas, cuando consideran que deberían ser para las familias que han vivido toda su vida en Guasca, no para quienes recién llegan, por lo cual se incrementa la aversión hacia las víctimas, al creerse que han llegado a sacar provecho del erario local, disminuyendo las oportunidades de familias oriundas, a las que afirman que esto que debería pertenecerles. Las personas desplazadas se enfrentan a una comunidad prevenida ante su llegada.

Todos estos imaginarios y percepciones colectivas constituyen los motivos por los cuales la comunidad local ejerce, en la vida cotidiana, actitudes excluyentes hacia las personas víctimas del conflicto armado a través de diferentes comportamientos. A pesar de no ser manifiestamente discriminatorios, están

orientados a proteger la identidad guasqueña de la perturbación de terceros, exaltándola por medio de lo que se ha denominado como municipalismo⁵.

Una de las condiciones que sufren las personas víctimas es la escasez de recursos financieros. Muchas personas desplazadas perdieron sus propiedades y trabajos, por tanto, al llegar a un nuevo lugar de residencia no cuentan con un capital económico fuerte, por lo que son mayoritariamente considerados como población vulnerable y pobre. En este sentido, como a nivel general en Colombia, existe un panorama de desigualdad social entre clases sociales, complejizado por la llegada de más personas en condición de vulnerabilidad.

Otra consecuencia negativa para la población víctima residente en Guasca es que, por el bajo nivel académico de buena parte de ellos, y el fenómeno de municipalismo de la comunidad originaria, son escasas las opciones de empleo formal en el municipio, según la base de datos del SISBÉN del municipio, actualmente el 10.17 % de la población en edad productiva se encuentra desempleada. Esto propicia el escenario para un crecimiento de la informalidad de personas que se ganan la vida a través de ventas ambulantes como empanadas y/o flores. Este rechazo tiene como efecto que la participación de las personas desplazadas en los escenarios políticos y sociales sea muy baja, por lo cual hay una baja representación en las Juntas de Acción Comunal y una presencia nula en el aparataje municipal (concejales, secretarios de despacho, funcionarios y alcalde), al respecto (Naranjo Giraldo, 2004) afirmó lo siguiente:

En este nivel, que podemos llamar sociopolítico, la violencia puede afectar significativamente las capacidades y competencias ciudadanas y genera limitaciones para la participación en asuntos comunitarios, públicos y gubernamentales y para el impulso de proyectos democráticos de ciudad y de nación.

Todas estas situaciones anteriormente mencionadas, dificultan que el proceso de inclusión social sea efectivo, en la medida en que el fenómeno se

⁵ Término acuñado por el autor para definir el comportamiento de los Guasqueños cuyas preferencias en distintos aspectos de su vida giran en torno al apoyo de lo oriundo de su municipio.

prolonga en el tiempo ya que el municipio sigue recibiendo personas desplazadas, y los oriundos continúan reproduciendo todos los estereotipos negativos.

Propósito de la investigación

El propósito de esta investigación fue descubrir los mecanismos a través de los cuales la comunidad percibe que se puede lograr la inclusión plena y en igualdad de condiciones de las víctimas del conflicto armado en el municipio de Guasca Cundinamarca, mitigando los efectos negativos y la estigmatización que existe sobre la condición de víctima. Para ello, es necesaria la reivindicación de los derechos y la dignidad de las personas afectadas por el mismo, de manera que un país con más de 6 millones de personas desplazadas pendientes por reparar, debe garantizar que estas se adapten positivamente en su nuevo lugar de residencia o brindar las garantías para que puedan retornar a su lugar de origen sin que su integridad se vea amenazada.

A través de este proyecto de investigación se pretendió desarrollar una estrategia para mejorar la adaptación de las víctimas al territorio que ocuparon tras el hecho victimizante y mitigar las tensiones existentes entre oriundos y foráneos por causa del fenómeno migratorio consecuencia del conflicto armado. Por medio de la Ley 1448 de 2011 el Estado busca subsanar el daño ocasionado por la guerra a las víctimas, sin embargo, más allá de la reparación integral consignada en la misma, una dinámica como la adaptación e inclusión social al territorio receptor no se puede garantizar mediante un marco normativo, pues los efectos de la migración son variables y se manifiestan en la vida cotidiana de la comunidad, sin ser un factor que dependa de la voluntad política de una entidad territorial. Por esta razón es de vital importancia la implementación de propuestas construidas por la comunidad, que es la que mayor y mejor conocimiento tiene de sus propias experiencias negativas en el territorio al que han llegado a reubicarse.

Debido a la coyuntura política por la que atraviesa el país, es relevante conocer la implementación del programa de atención a víctimas en el municipio de Guasca y las propuestas de fortalecimiento que la misma población afectada señala como posibles soluciones a las dificultades existentes para la garantía de sus derechos y el cumplimiento de la ley de víctimas y restitución de tierras.

A través de la presente investigación se buscó identificar alternativas construidas por las víctimas para el fortalecimiento de un plan de trabajo que mitigara en el municipio de Guasca la discriminación y ampliara el conocimiento y la sensibilidad de la comunidad respecto de esta problemática particular de un municipio receptor. La investigación buscó aportar para la construcción de una paz estable y duradera, en la cual el fenómeno de la migración deje de generar tensiones en los territorios receptores, a través de las diferentes actividades emprendidas por la Administración Municipal de Guasca Cundinamarca.

Marco conceptual

El marco de referencia tratado contempla conceptos concernientes al contexto en el que se desarrolla la investigación (conflicto armado y paz), actores responsables de la inclusión en un espacio determinado (gobierno local y territorio), las dinámicas presentadas en la interacción (exclusión e inclusión social), lo relacionado a la propuesta para transformar la situación (diseño de planes y políticas públicas) y finalmente las vías de integración de la población víctima a la comunidad local (participación social y participación política), por tal razón se abordaron los siguientes conceptos:

El conflicto armado hace referencia a aquella dinámica de guerra entre grupos armados al margen de la ley y el Estado colombiano, que se desencadenó desde la segunda mitad del siglo XX y que tuvo como consecuencias enfrentamientos, asesinatos, tomas de municipios, atentados terroristas, desplazamiento forzado, accidentes con minas antipersonal, entre otros. En este sentido, el ejercicio investigativo tiene lugar en un país que recientemente ha puesto fin a una dinámica de conflicto de más de 50 años de duración y ubica como renglón principal a las personas que como consecuencia del mismo se vieron afectadas negativamente y tuvieron que emigrar a otros lugares del país.

Este conflicto no solo representa la disputa entre los actores armados ilegales contra el Estado por el poder, sino que contempla a todas aquellas dinámicas que significaron la transgresión de los derechos fundamentales de los ciudadanos colombianos, perjudicando a millones de personas declaradas víctimas. Según la

ley, estas personas cumplen con unas características específicas, por tanto, se definen como:

Aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Congreso de Colombia, 2011).

Producto de este conflicto, a lo largo y ancho del territorio nacional se perpetraron diferentes tipos de hechos victimizantes, dentro de los que se destaca el desplazamiento forzado. A raíz de esta problemática de enfrentamiento entre el Estado y los grupos alzados en armas, el país fue testigo de los diálogos de paz de La Habana, entre el actor armado ilegal más fuerte, longevo e influyente. El objetivo de este encuentro en Cuba era firmar un acuerdo de paz, conforme lo descrito por “Random House Dictionary (1983): Condición normal de una nación, un grupo de naciones o del mundo, sin luchas. Acuerdo o tratado entre naciones, grupos, etc. en disputa o antagónicos para finalizar las hostilidades y abstenerse de futuras luchas o enfrentamientos” citado por (Harto de Vera, 2016, pág. 122), este término es muy relevante en la coyuntura política del país, para el proceso de posconflicto teniendo como pilar la reparación integral de las víctimas.

La paz, ese nuevo objetivo del gobierno nacional y la sociedad en general no solo es considerada como la ausencia de la guerra, sino que tras tantos años de guerra en Colombia se entiende como una situación ideal que debe construirse entre los actores participantes y/o afectados y que en su proceso vislumbra las medidas orientadas a lograr superar las causas de la guerra para prevenir que se repita y garantizar la seguridad y el orden público. Uno de los principales actores en el camino de la construcción de paz, y de la reparación de las víctimas es el nivel local de gobierno. En este sentido, los municipios no solo son los principales responsables de la implementación de la Ley de Víctimas en su territorio, sino que su accionar, en época de posconflicto debe orientarse a la garantía de derechos y deberes de los ciudadanos, la inclusión social y la generación de oportunidades laborales y educativas para sus habitantes. Adicionalmente, en el caso de Guasca,

este nivel de gobierno debe propiciar la interacción entre la comunidad originaria y las víctimas del conflicto armado y la inclusión de estas últimas. Respecto del gobierno local, la Unión Iberoamericana de Municipalistas (2001) afirma que:

Reivindica el trabajo en equipo, visión y estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana, fortalecimiento de las capacidades del gobierno local para abordar los problemas de desarrollo, el rescate de la metodología de la planificación popular y de seguimiento y rendición de cuentas” citado por (Vargas Hernandez, 2011, pág. 54).

Este concepto hace referencia a las instituciones públicas presentes en la jurisdicción, para el caso colombiano se habla desde de un país descentralizado, que tiene diferentes niveles de gobierno con diversas competencias en el ámbito nacional (presidencia), departamental (gobernación) y municipal (alcaldía). Cada uno de ellos cuenta con responsabilidades propias y presupuestos autónomos orientados a satisfacer las necesidades de cada territorio, bien sea a través de las transferencias que desde el nivel nacional se realizan a los subniveles o a través de los ingresos propios de cada uno, por ejemplo, mediante recaudo de impuestos.

El gobierno local en Guasca se encuentra en cabeza de la alcaldía municipal, entidad encargada, entre muchas otras funciones, de la ejecución de un programa de atención a personas desplazadas residentes en la jurisdicción. La misma cuenta con un presupuesto transferido por la nación para la atención de la población víctima de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, al que se suma un aporte de sus recursos propios para el mismo efecto. Esta es la entidad encargada de hacer cumplir los derechos y deberes consagrados en la constitución y la ley colombiana allí. Dicho gobierno local está condicionado a la existencia de fronteras entre municipios, delimitando la jurisdicción de cada entidad territorial y el espacio del cual disponen. Estas características configuran su territorio que se define como:

Un espacio determinado por relaciones de poder, determinando, así, límites ora de fácil delimitación (evidentes), ora no explícitos (no manifiestos), y que posee como referencial el lugar; es decir, el espacio de la vivencia, de la convivencia, de la co-presencia de cada persona (Schneider & Peyré Tartaruga, 2006, pág. 82).

Debe tenerse en cuenta que el territorio tiene condiciones particulares que inciden directamente en la dinámica social objeto de estudio de la presente investigación. La sumatoria de las características propias de un espacio delimitado por fronteras (entre municipios, entre veredas, entre zonas rurales y urbanas) configurará un escenario prácticamente único e irrepetible en el cual se da lugar a la interacción. Cada uno cuenta con condiciones geográficas, espaciales y del entorno particulares, por lo que no es posible equipararlos si se ubican en lugares diferentes, que a su vez están habitados por personas diferentes. En este caso con territorio se hace referencia al municipio de Guasca Cundinamarca, que presenta una versión particular de la discriminación social hacia las víctimas del conflicto armado; más allá de que la discriminación a víctimas pueda existir en otros lugares del país, las condiciones propias del suelo guasqueño, crean una versión única del fenómeno, de acuerdo con valores y tradiciones propios.

Corresponde al concepto de territorio su comprensión como un espacio con condiciones específicas, que brinda la posibilidad de que se presenten comportamientos derivados de la interacción de los habitantes, respondiendo a determinadas acciones y/o motivaciones, orientadas por las leyes o por impulsos sociales o individuales. Algunas de estas interacciones en Guasca tienen la condición de discriminatorias, pues algunas veces la comunidad local no se solidariza con las víctimas y tienen la impresión de que su llegada al municipio es negativa para el mismo, de acuerdo con diferentes prejuicios y/o estigmas.

Para referirse a la dinámica que se presenta en el territorio respecto de la relación entre la comunidad oriunda y las personas que llegaron debido al desplazamiento forzado, se afirma que existen dinámicas de exclusión social contra las víctimas del conflicto armado y que desde esta investigación se ha buscado promover la inclusión de las mismas. Más allá de esto, el fenómeno de la exclusión se entiende “como un concepto multidimensional, dinámico, que afecta negativamente a los diferentes aspectos del desarrollo humano, no sólo a los materiales” (Azüero, 2009, pág. 157). Pero adicionalmente este concepto puede comprender alguna de las siguientes variables, según Haan y Maxwell (1998):

a) La privación económica: ingresos insuficientes en relación con el contexto, empleo inseguro, falta de titularidades de acceso a los recursos.

b) La privación social: ruptura de los lazos sociales o familiares que son fuentes de capital social y de mecanismos de solidaridad comunitaria, marginación de la comunidad, alteración de los comportamientos sociales e incapacidad de participar en las actividades sociales (por ejemplo, las personas con escasos ingresos se ven obligadas a disminuir sus relaciones sociales), deterioro de la salud, etc.

c) La privación política: carencia de poder, incapacidad de participación en las decisiones que afectan a sus vidas o participación. Citado por (Azüero, 2009, pág. 157).

Por otro lado, lo que se busca lograr desde el gobierno nacional y la sociedad colombiana en general, que es la inclusión, que en su definición se antepone a la exclusión, ha sido brevemente definida como “el alivio a la problemática que significa la exclusión” (Azüero, 2009, pág. 159). Complementada por lo que se entiende como una propuesta de inclusión social que “implica que las condiciones de limitantes de la exclusión pueden ser superadas y que las estructuras sociales y las formas de interacciones comunitaria y social son espacios que permiten propiciar inclusión social” (Azüero, 2009, pág. 159).

No puede entenderse la inclusión sin conocer previamente lo que significa la exclusión. Es por esta razón que, para el desarrollo de la investigación, la problemática evidenció la existencia de rechazo hacia un grupo de personas por una condición particular que deriva en algunas limitaciones a su desenvolvimiento en la sociedad que habita. En diversas ocasiones, la exclusión se basa en un estigma negativo que se tiene sobre alguien por causa de alguna de sus características como ser humano, puede ser su raza, religión, nacionalidad, creencia política, entre otras. Se trata de lo que denominaremos como una desviación de la media (siendo la media ser nacido o tener ascendencia en Guasca), que es un rasgo que diferencia negativamente a la persona de una expectativa o una condición deseada (Goffman, 2006).

Frente a esta realidad, el papel del gobierno local es propiciar los espacios, o si es el caso crearlos, para disminuir la discriminación de las víctimas en el territorio, implementando las estrategias necesarias para lograrlo. Por ello, el gobierno, en sus diferentes niveles, se encarga del diseño de planes y políticas públicas en el marco de la reparación integral de las víctimas y la búsqueda de su inclusión social, iniciando a través de una ley de la que se desprende toda la política pública relacionada. Esto hace referencia a la respuesta institucional del Estado frente a las consecuencias negativas que trajo consigo el conflicto armado, dentro de ellas lo esbozado por el gobierno nacional para responder a la problemática. El diseño de planes corresponde a la formulación de documentos en los cuales se establecen acciones a realizar en torno a un tema específico, definiendo responsables, plazos y metas a cumplir. Por lo general estos planes se formulan para atender una necesidad específica de la población de un territorio, para la atención de las personas víctimas del conflicto armado existe un capítulo dentro del plan de desarrollo municipal del gobierno local. De igual manera existe el plan de acción territorial para víctimas, construido, concertado y ajustado anualmente con la participación de la población víctima y la aprobación de la máxima instancia de decisión respecto de la implementación de la política pública de víctimas en el territorio, que es el Comité Territorial de Justicia Transicional.

En Colombia, muchas de las políticas públicas están dadas por la ley, todo el accionar del Estado respecto del tema de víctimas se desprende de la puesta en marcha de lo consagrado por la misma. Aunque existen múltiples definiciones, la Función Pública (2013) las define como:

Reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. Por lo tanto, las políticas públicas no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente

visible entre el gobierno y la ciudadanía (Torres-Melo & Santander, 2013, pág. 15).

En este sentido, la Ley 1448 de 2011, dio origen a una política pública que tiene incidencia directa sobre el objeto de estudio de esta investigación, pues lo dictado por ella es la obligación de los gobiernos locales, regionales y el nivel nacional para garantizar los deberes otorgados a este segmento poblacional, en el caso de Guasca a través del programa Juntos Reparando las Víctimas. No toda la responsabilidad recae en las alcaldías, pues muchas de las iniciativas para víctimas deben contar con la participación de la comunidad, tanto en la formulación, como en la implementación. La búsqueda de la inclusión social de víctimas comprende la participación activa de la comunidad a través de los diferentes mecanismos que para este fin tiene la Administración Municipal de Guasca y las diferentes instituciones y organizaciones presentes en el territorio. Estas formas de participación fueron abordadas debido a la importancia que se les concede para dar respuesta a la problemática de exclusión social vivida en el municipio, en este sentido, se entiende por participación social:

Aquellas iniciativas sociales en las que las personas toman parte consciente en un espacio, posicionándose y sumándose a ciertos grupos para llevar a cabo determinadas causas que dependen para su realización en la práctica, del manejo de estructuras sociales de poder. La participación se entiende hoy como una posibilidad de configuración de nuevos espacios sociales o como la inclusión de actores sociales en los movimientos sociales, en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, o como la presencia en la esfera pública para reclamar situaciones o demandar cambios (Freie Universität Berlín, 2018).

Asimismo, Conge (1988, 247) citado por (Delfino & Zubieta, 2010):

Define la participación política como la acción individual o colectiva a nivel nacional o local que apoya o se opone a las estructuras, autoridades y/o decisiones relacionadas con la distribución o asignación de los bienes públicos. Y aclara que la acción puede ser: a) verbal o escrita, b) violenta o no violenta, c) de distinta intensidad.

La participación de cada uno de los actores en el diagnóstico y la solución del problema, permite el abordaje del mismo desde una perspectiva más amplia, contemplando todas las percepciones. En los grados de participación se debe tener en cuenta la incidencia real que se permite a cada actor, puesto que en algunos casos se limita esta al cumplimiento de requisitos legales, más que como escenario de toma de decisiones conjuntas, por lo que la incidencia de la participación es mínima. Desde este punto de vista, en la participación política no solo se contempla el derecho al voto, sino a la relación con las decisiones del poder público. Por su parte, en la participación social, el grado de uso de los diferentes mecanismos de opinión y expresión de inquietudes, quejas y/o reclamos, darán cuenta de la incidencia de la acción participativa de la comunidad.

Marco legal

En Colombia existe un marco normativo amplio referente a la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado, con el que se busca garantizar la acción estatal para reparar el daño generado por la guerra a estas personas. Es un marco transversal que incluye la participación de diversos actores públicos y privados. Tiene su fundamento desde la constitución política y aterriza en el territorio en los Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territoriales de cada municipio involucrando también a las entidades descentralizadas. A continuación, se realiza un resumen de diferentes referentes legales que deben tenerse en cuenta en el estudio de caso abordado en el municipio de Guasca.

Tabla 1. *Marco legal.*

Norma	Lineamiento
Constitución Política de 1991.	Artículo 288: La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley (Constitución Política de Colombia, 1991).
Ley 387 de 1997.	Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la

	violencia en la República de Colombia (Congreso de Colombia, 1997).
Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento para la atención diferencial.	Declara un “Estado de cosas inconstitucional” en torno al no cumplimiento de las entidades del SNARIV con la obligatoriedad de atención a la población víctima de desplazamiento forzado (Corte Constitucional, 2004).
Ley de víctimas y restitución de tierras 1448 de 2011.	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones (Congreso de Colombia, 2011).
Decreto 4800 de 2011	Por el cual se reglamenta la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones (Presidencia de la República, 2011).
Decreto 1725 de 2012	Mediante el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011 (Presidencia de la República, 2012).
Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015	Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, en el cual se recopila lo indicado en el decreto 4800 de 2011 y establece los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de que trata el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, para la materialización de sus derechos constitucionales (Presidencia de la República, 2015).
Ley 1753 de 2015	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. El cual tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible (Congreso de la República de Colombia, 2015).
Acuerdo Municipal No. 004 de 2016	Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal de Guasca “Escribiendo Juntos Nuestro Futuro 2.016 – 2.019” (Concejo Municipal de Guasca, 2016).
Plan de Acción Territorial Guasca Cundinamarca 2.016 – 2.019	Realiza un diagnóstico general de la situación de las víctimas del conflicto armado en el municipio y define programas, acciones y estrategias, en la búsqueda de la reparación integral de las mismas (Alcaldía Municipal de Guasca, 2016).

Fuente: Elaboración propia.

Este compendio de normas y documentos relacionados reglamentan el accionar gubernamental referente a víctimas, desde el nivel nacional, hasta el nivel municipal a través de la constitución, leyes y decretos reglamentarios, el Plan de Desarrollo del municipio de Guasca Cundinamarca y el Plan de Acción Territorial para el período de gobierno 2.016 – 2.019. A partir de lo dictado en este marco, la alcaldía es la responsable de atender las necesidades de la comunidad. De acuerdo con lo anterior, para el período de gobierno 2.016 – 2.019, la administración municipal de Guasca dentro de su Plan de Desarrollo tiene en el eje número 1 llamado Escribiendo Juntos Nuestro Desarrollo Social el objetivo de:

Escribir juntos nuestro desarrollo a través de la garantía de derechos sociales a todos y todas, independientemente de su edad, género o si es parte de una población vulnerable socialmente, en donde todos los Guasqueños tengan acceso equitativo a la educación, salud, deporte, recreación, cultura y demás beneficios sociales existentes para integrarse a la sociedad y ser ciudadanos de bien (Concejo Municipal de Guasca, 2016, pág. 10).

Asimismo, ubicó dentro de este eje el programa responsable de la implementación de todo el marco legal anteriormente expuesto, denominado: “JUNTOS REPARANDO LAS VÍCTIMAS” cuyo objetivo es:

Identificar la situación de la población víctima residente en el municipio, desde el punto de vista de riesgo de desplazamiento y del goce efectivo de derechos de las personas desplazadas, contemplados en la Constitución y en la ley, armonizando y correlacionando los programas y proyectos que realicen los municipios aledaños, departamento y nación para promover el mejoramiento de la calidad de vida de la población (Concejo Municipal de Guasca, 2016, pág. 11).

Este programa, inscrito bajo la supervisión de la Secretaría de Gobierno Municipal, tiene como indicador de producto para el cuatrienio: “promover, fortalecer y garantizar el acceso de la población víctima del conflicto a los servicios de educación, saneamiento básico, vivienda, agua potable, recreación y demás que garanticen su calidad de vida” (Concejo Municipal de Guasca, 2016, pág. 13) y cuenta con nueve metas de productos para el período 2.016 – 2.019, a través de

las cuales se procura la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas residentes en el municipio. Las metas propuestas son las siguientes:

Tabla 2. *Metas del programa Juntos Reparando las Víctimas Guasca – Cundinamarca.*

Cód.	Meta	Producto	Línea base	Meta de producto
1H1	Realizar una caracterización que permita determinar la cantidad de familias desplazadas.	Caracterización del municipio.	1	1
1H2	Gestionar los subsidios otorgados por Ley y direccionarlos a las familias VCA localizadas en el municipio.	Familias beneficiadas con subsidios.	VCA 154	165
1H3	Generar acciones de acompañamiento psicológico y de re-sociabilización para víctimas.	Núcleos familiares en proceso de acompañamiento psicológico y de re-sociabilización.	154	165
1H4	Suscribir convenios interadministrativos con la Banca de las Oportunidades para buscar programas cofinanciados de inversión a favor de estas personas.	Proyectos productivos desarrollados por población VCA.	0	1
1H5	Fortalecer el procedimiento para aplicar el protocolo de atención integral al desplazado.	Protocolo de atención integral al desplazado fortalecido.	1	1
1H6	Garantizar el programa de Ayuda Humanitaria Inmediata a la población desplazada, víctima, reinsertada o de grupos étnicos o poblacionales diferenciales, que se encuentren en situación vulnerable, acorde con los lineamientos de Ley establecidos.	Aplicación del Programa de Ayuda Humanitaria a la población VCA.	1	1
1H7	Garantizar la efectividad del Comité Territorial de Justicia Transicional y gestionar su funcionamiento.	Acciones orientadas a garantizar la efectividad del Comité Territorial de Justicia Transicional.	1	1
1H8	Apoyar los procesos de retorno a sus lugares de origen a la población desplazada, víctima, reinsertada o de grupos étnicos o poblacionales diferenciales.	Familias VCA apoyadas en su proceso de retorno a sus lugares de origen.	100 %	100 %
1H9	Garantizar la figura del colaborador designado, que apoye y oriente a la población VCA, grupos étnicos o poblacionales diferenciales, difundiendo su existencia y funciones atención en tiempo real, solicitud de ayudas humanitarias ante la unidad, envío de novedades en el registro etc.	Acciones para garantizar un colaborador que apoye y oriente a las VCA.	1	1

Fuente: (Concejo Municipal de Guasca, 2016, págs. 24 - 25).

El programa “comprende las políticas públicas de atención a víctimas, desplazados y personas en proceso de resocialización” (Concejo Municipal de

Guasca, 2016). La obligación del municipio de implementar este marco legal dentro de su jurisdicción se sintetiza en estas nueve metas propuestas para tal efecto. Las acciones ejecutadas serán valoradas de acuerdo a la percepción de la comunidad y con su participación se fortalecerá un plan de acción que permita lograr la inclusión social de las víctimas en el municipio de Guasca.

Preguntas de investigación

De acuerdo con la problemática descrita, la investigación se cuestionó acerca de ¿Cuál es la situación actual con respecto a la inclusión social de las víctimas del conflicto armado residentes en el municipio de Guasca? Y de igual forma ¿Qué acciones debe emprender la Administración Municipal de Guasca para fortalecer los procesos de inclusión social de las víctimas del conflicto armado residentes en el municipio?

Objetivos

Objetivo general

Analizar de forma participativa la implementación del programa Juntos Reparando las Víctimas del conflicto armado en el municipio de Guasca para fortalecer la acción gubernamental orientada a incluir a las víctimas a la comunidad local y mitigar los fenómenos discriminatorios y las tensiones producidas por la llegada de nuevas personas al municipio.

Objetivos específicos

- Diagnosticar la situación actual y la percepción de la comunidad respecto de la implementación del programa Juntos Reparando las Víctimas del conflicto armado en Guasca Cundinamarca.
- Evaluar con la comunidad las acciones realizadas por la administración municipal para dar cumplimiento a la Ley 1448 con el fin de conocer su percepción y fortalecerlas, repetirlas o suprimirlas.
- Elaborar, de manera participativa; un plan de acción para atender las necesidades de la población víctima; que sea incluido en el programa de la Administración Municipal “Juntos Reparando las Víctimas”.

Metodología

Unidades de análisis

Para este proyecto investigativo se tomó como unidades de análisis las siguientes: El municipio de Guasca Cundinamarca, territorio donde se llevó a cabo la investigación. Las personas desplazadas que al día de hoy se encuentran residiendo en el municipio. La comunidad originaria de Guasca en su rol como preservadores de la identidad guasqueña y receptores, en su territorio, de población proveniente de otros lugares del país y La Administración Municipal en su accionar por medio del plan de desarrollo, programa “Juntos Reparando las Víctimas” y su plan de acción territorial de víctimas para la vigencia 2.016 – 2.019.

Eje de la Maestría

Debido a la perspectiva desde la cual se aborda la problemática, dándole prioridad a la necesidad e importancia de la acción gubernamental en aras de lograr la reparación integral de las víctimas y propiciar su inclusión social, el eje de la maestría en el cual se desenvuelve la investigación es la **gestión pública**. También será considerado con menor relevancia el eje de **territorio**, por la importancia de las condiciones particulares del municipio y de las relaciones que se entretienen en esta jurisdicción.

Diseño metodológico

La metodología utilizada para la recolección de la información en el desarrollo de este trabajo fue tanto cualitativa como cuantitativa, con el fin de elaborar el diagnóstico de la problemática de discriminación existente en el municipio. A partir de la organización de la información obtenida, se establecieron las propuestas formuladas gracias al trabajo de grupo atendiendo a la identificación de necesidades. Esto comprendió la cooperación de todos los actores involucrados, dentro de los que se destaca: población víctima, población oriunda y el gobierno local.

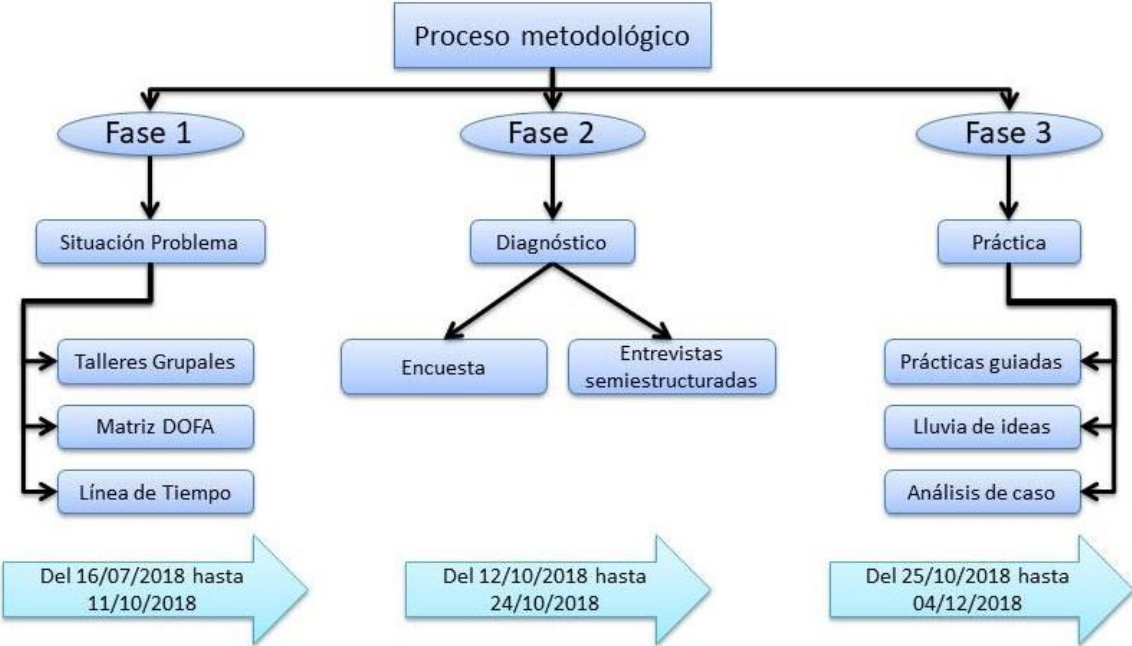
Se empleó el factor cuantitativo a través de una muestra aleatoria de encuestas a 20 jefes de núcleos familiares, correspondientes a un total del 11.42 % del total de familias desplazadas residentes en el municipio, que dieron luces acerca de la percepción que tiene la comunidad de la acción gubernamental para la reparación integral de las víctimas. El componente cualitativo de la investigación se ejecutó a través de nueve (9) entrevistas que profundizaron en el conocimiento de

la situación y permitieron identificar aspectos relativos al objeto de estudio para contribuir a superar el problema de discriminación social hacia las víctimas.

Estas técnicas (cualitativas y cuantitativas) fueron complementadas con técnicas participativas de análisis de la realidad, de acuerdo con el tipo de investigación escogido, prácticas basadas en diagnóstico, dentro de las que se destacaron la línea de tiempo, la lluvia de ideas, prácticas guiadas, talleres grupales y elaboración de matriz DOFA. Las actividades fueron desarrolladas a través de reuniones convocadas en el casco urbano del municipio. Allí, se estableció un cronograma de trabajo que contempló el proceso para responder al objetivo de la investigación y la organización y análisis de las mismas.

Como se sintetiza en la gráfica número 1, este proceso tuvo en cuenta tres fases, la primera comprendió el punto de partida. En segundo lugar, se elaboró el diagnóstico en el cuál se identificó qué es lo que está pasando y sus causas. En último lugar, se contempló la fase de práctica, aquella en la cual se definieron las iniciativas para dar respuesta a las dificultades encontradas.

Gráfica 1: Síntesis proceso metodológico.



Fuente: Elaboración propia.

Resultados

Situación actual y percepción de la comunidad respecto de la implementación del programa Juntos Reparando las Víctimas del conflicto armado en Guasca Cundinamarca.

Todos los actores involucrados en la implementación del programa de víctimas (instituciones, comunidad oriunda y personas desplazadas) reconocen diversas bondades y defectos que influyen en la forma como estas personas se relacionan e integran en comunidad. La búsqueda por parte de los oriundos de la preservación de sus valores y las tradiciones ancestrales, son los principales motores de una cultura que se transmite de generación en generación al tratarse de un municipio abiertamente conservador: “Yo siento que los Guasqueños nativos han tratado de difundir sus tradiciones, lo que son y lo que han vivido a las generaciones venideras, lo hacen de una u otra manera a través de sus mismas acciones” (Alfonso, 2018, Líder Comunal). Ellos mantienen una visión tradicional de municipio que permanece en su memoria y fortalece su arraigo al territorio, motivo por el cual, más allá de que se trata de una comunidad gentil, sus habitantes más antiguos ven a las personas desplazadas como aquellas personas que han alterado el orden social establecido e identifican en ello un fenómeno de cambio que trae consecuencias negativas en temas como la seguridad y la pérdida de la identidad guasqueña.

La transformación social del municipio, ha conllevado la idea de que las personas de afuera han traído costumbres negativas, por tanto, produce en algunos habitantes un sentimiento de incomodidad al ver desencajadas vivencias que eran muy propias de su territorio. Para las personas desplazadas esto ha significado que su adaptación e inclusión en la comunidad sea difícil, ya que uno de los mecanismos empleados por los oriundos para defender la identidad ha sido el municipalismo, estrechando las relaciones entre personas originarias del municipio, generando actitudes de privación social a otras personas: “las personas en Guasca no reciben muy bien a los extraños, a los foráneos, todos los que no somos de guasca tenemos que tener una palanca para entrar a la sociedad” (Díaz, 2018. Representante de Víctimas).

Aunque oriundos y personas desplazadas interactúen en distintos escenarios (laborales, académicos, comerciales), ello no significa que se integren en armonía. Más allá de que no existe registro de una discriminación abierta y/o agresiva, en la actualidad es frecuente que las personas foráneas sientan que el círculo social de Guasca les es esquivo: “La comunidad guasqueña es una comunidad que es cerrada, es solidaria para unos eventos, pero es completamente apática para otros” (Díaz, 2018. Representante de Víctimas). Algunas esferas de la sociedad guasqueña como las Juntas de Acción Comunal y el Concejo Municipal, están reservadas para comunidad originaria o para foráneos que cuentan con algún tipo de arraigo en el municipio desde hace un buen tiempo, (propiedades, actividades comerciales y económicas), por lo que la representación de personas desplazadas en dichas instancias es nula, reafirmando el concepto de privación política como una expresión de la exclusión social existente.

Para estas personas provenientes de otros lugares del país, posicionarse socialmente en Guasca es particularmente difícil, fundamentalmente porque las oportunidades laborales para ellos suelen limitarse a las empresas de flores. Aunque la comunidad desplazada agradece estas oportunidades, consideran que la oferta existente es reducida porque prácticamente se restringe solo a esta actividad. Adicionalmente, los recursos del gobierno local son escasos y por ello el apoyo a las iniciativas para la generación de ingresos de las personas desplazadas alcanza para pocos núcleos familiares. Por ejemplo, en el año 2016, la alcaldía no desarrolló ningún tipo de proyecto productivo asociativo o individual y en el 2017 se realizó una inversión total de \$ 28.653.000 pesos para la implementación de un proyecto productivo asociativo de un taller de modistería para 20 familias, sin embargo, solo 12 hogares participaron en el proceso de capacitación y conformación de la asociación que recibió en comodato las máquinas de coser, lo que representa que solo el 6.85 % del total de los núcleos familiares de personas desplazadas residentes del municipio de Guasca recibió apoyo de la administración para iniciativas de proyectos productivos durante lo corrido de los dos primeros años del periodo de gobierno (Alcaldía Municipal de Guasca, 2017).

Es común que esta población demande mayor apoyo para la ejecución de proyectos productivos, pues a su llegada no cuentan con estabilidad financiera y requieren generar ingresos y viven la falta de oportunidades para ejecutar estos proyectos como parte de la problemática que les impide integrarse a la comunidad local. No consiguen fácilmente ofertas diferentes a las flores y/o no cuentan con el capital ni el apoyo estatal suficiente para hacer realidad una idea de negocio.

Como es posible observar, la comunidad desplazada se enfrenta frecuentemente a retos para su inclusión. Características como el clima y la dieta alimentaria suelen cambiar cuando las personas se desplazan, por lo que, sin ser determinantes, estas influyen en el proceso de adaptación. Adicionalmente, las dinámicas de inclusión y exclusión social son variables, sin embargo, la dificultad para ejercer una participación social y política efectiva son un común denominador en las regiones receptoras, puesto que a su llegada estas personas son desconocidas en el municipio y no cuentan con ningún tipo de referencia que les haga merecedoras de la confianza de la comunidad originaria.

Una dificultad importante para la inclusión es el factor de la confianza de la comunidad, representada en que los propietarios no arriendan fácilmente a personas desconocidas. Los participantes de los talleres manifiestan que en diversas ocasiones les son negados los arriendos, especialmente cuando recién llegan al municipio. Muchos prefieren no hacer mención de su condición de desplazamiento porque esto hace aún más difícil conseguir un lugar para vivir, ya que, por diferentes prejuicios, los propietarios piensan que no son personas de bien y las condiciones para otorgarles un arriendo no son favorables “digamos que sí existe ese rol de rechazo, de no quererlos ayudar, de negarles las posibilidades y de crear cierta rencilla entre los habitantes nativos del municipio y aquellas víctimas del conflicto” (Alfonso, 2018. Líder Comunal).

Por su parte, dada la valorización de la tierra y el auge de la construcción urbana en el municipio, los precios son muy elevados para que las personas puedan comprar casa propia. A esto se suma el hecho de que el proyecto de vivienda de interés prioritario adelantado en Guasca tiene como requisito haber residido en el municipio mínimo 10 años, descartando la participación de buena parte de las

personas desplazadas que viven hoy en día en Guasca, pues la mayoría no cumple con el tiempo exigido, este requisito buscó asegurar que ellos no fueran beneficiarios y le arrebatara la oportunidad a una familia del municipio. Fue aceptado por el Concejo Municipal tras percatarse de la preocupación de la comunidad originaria acerca que el proyecto fuera destinado para personas que no son de Guasca. Por este motivo la población desplazada se siente rechazada, por la comunidad y por las instituciones.

En esta interacción se presentan varios factores característicos de la exclusión social de las personas desplazadas en Guasca: la disposición de parte de propietarios para arrendar a víctimas no siempre es la mejor, se encuentran elevados precios para compra de vivienda propia en una comunidad con una condición económica desfavorable, hay barreras de parte del gobierno para el acceso de esta población al proyecto de vivienda y miedo a manifestar la condición de desplazamiento por temor al rechazo de los oriundos. Por otro lado, en la comunidad local existe la idea de que la inseguridad y el consumo de sustancias psicoactivas ha aumentado debido a la llegada de población desplazada al municipio, sin que exista ningún tipo de evidencia constatable de este fenómeno. Frecuentemente se culpabiliza a los foráneos de los actuales males que aquejan al municipio, argumentando que en el pasado estas situaciones no se presentaban y que solo tras la llegada de ellos fue que estos fenómenos se empezaron a presentar. Finalmente, a los oriundos no les parece conveniente que las personas desplazadas gocen de beneficios y priorización por parte del gobierno local, pues consideran que estos recursos deberían invertirse para atender primero las necesidades de la gente de Guasca y no de quienes llegan, por lo que afirman que algunos se declaran desplazados porque les genera rentabilidad y se convierte más en un tema de utilidad:

Dicen “no pues entonces yo mejor soy víctima para que me den, para que me aseguren, porque de nada vale ser yo nativo del municipio si en lugar de tener beneficios, todos los beneficios a los que yo podría tener derecho se los dan a otra persona”, entonces se genera ahí un roce (Gantiva, 2018. Líder Comunal).

El malestar o incomodidad existente en los guasqueños ante la llegada masiva de personas foráneas incide directamente en la interacción:

Es como un tipo de actitud de malestar o rechazo en bastantes oportunidades hacia este tipo de personas porque podría considerarse que los ven como población extraña o personas extrañas, ajenas al desarrollo normal del municipio (...) y que llegan a buscar nuevas oportunidades en sus territorios que muchas veces pueden llegar a quitarles las oportunidades a los nativos del municipio (Martínez, 2018. Secretaria de Gobierno).

Debido a estas circunstancias las personas desplazadas prefieren ocultar su condición, para evitar ser estigmatizadas o recibir un trato diferente al conocerse su proveniencia. De igual forma, los oriundos reafirman que el hecho de saber que una persona es víctima influye en la interacción por las diferentes características que se les atribuyen: “cuando yo conozco y sé que esta persona es víctima yo me creo prejuicios, yo me creo ideas” (Gantiva, 2018. Líder Comunal), en la mayoría de los casos dichas ideas son negativas y contribuyen a generar una tensión invisible entre oriundos y desplazados.

Según las víctimas estos prejuicios y tensiones derivan del desconocimiento de la comunidad originaria de Guasca acerca del conflicto armado y lo que significa haber sido desplazado por el mismo. Sin embargo, por sí misma la comunidad desplazada no ha fomentado un vínculo amplio de solidaridad entre sí que les permita contar con una red de apoyo, y darle a conocer a los oriundos lo que desconocen y los motivos por los cuales debieron salir desplazados. Dentro de los argumentos existentes para que no se genere un vínculo de cooperación entre personas desplazadas se encuentra el miedo y la desconfianza.

Es posible que quienes llevan más tiempo en el municipio brinden recomendaciones o asesorías sobre algunos temas a quienes recién llegan, pero muy difícilmente se comprometen a prestar de manera permanente este tipo de servicios porque les resulta incómodo o lo consideran peligroso para su seguridad, pues, según palabras de un líder de víctimas nunca se sabe del todo con quién están tratando: “la persona que ha vivido eso como que no es que uno quiera marginarla o desconocerla sino de pronto por seguridad porque a veces uno no

sabe, (...) porque existe la inteligencia, existen muchas cosas” (Murgas, 2018. Representante de Víctimas), haciendo una exposición del porqué prefieren no colaborar con desconocidos.

Tan solo las asociaciones conformadas han logrado acercar a las familias desplazadas entre sí y en algunos casos los han llevado a generar vínculo de amistad o camaradería. Aunque los representantes puedan llegar a sentir que sostienen un vínculo positivo con la población, este no llega a todos los sectores de la comunidad desplazada no asociada, que se ubica dispersa en todo el territorio del municipio. Al no existir una iniciativa de reivindicación, que difunda los derechos y deberes de la población desplazada, los Guasqueños, en su mayoría, continúan ignorando muchas realidades que estas personas tuvieron que vivir, por esto sus interacciones son mediadas por prejuicios. Colectivamente esta tarea de difusión y concientización a los oriundos de la situación de las víctimas residentes en Guasca se encuentra en deuda.

Pero no todo es negativo, existen interacciones positivas entre comunidad desplazada y originaria, no todas las personas del municipio se encuentran a la defensiva ni culpabilizan a terceros de las circunstancias negativas que se presentan hoy en día en su territorio, el trato recibido de parte de la comunidad puede depender del tipo de comportamiento de quien llega:

Quando uno llega a un municipio se da a conocer y uno se da la vida, si uno llega pues la gente de aquí respeta lo de aquí, pero si llega una persona de otro lado a traer malas costumbres, malas cosas, claro que lo van a recibir mal (Hernández, 2018. Representante de Víctimas).

A pesar de todas las dificultades que se han identificado, la propia comunidad desplazada reconoce que existen oriundos que individualmente se han encargado de acogerlos y por ello manifiestan que es posible encontrarse con experiencias agradables en la interacción dentro del territorio. La amabilidad al recibir a las personas desplazadas deja entrever que no todos los escenarios de interacción entre comunidades en Guasca son problemáticos.

En otro ámbito, en el municipio se encuentran ofertas de trabajo formal, que, aunque no satisfagan la totalidad de las aspiraciones de las personas desplazadas,

generan para muchas una estabilidad laboral que permite que los hogares atiendan algunas de sus necesidades más urgentes, principalmente porque existen empresas que contratan mano de obra no calificada, sin requisitos de experiencia ni formación académica. Otras bondades del municipio que resultan atractivas para personas desplazadas son, por un lado, su vocación agrícola debido a la fertilidad de sus tierras, circunstancia que agrada ya que la mayoría de las personas que llegan provienen de las zonas rurales del país y ello se compadece con sus ocupaciones y/o conocimientos previos y, por el otro, la ubicación estratégica de Guasca por su cercanía de la capital del país. Esto consolida a este territorio como un espacio con condiciones adecuadas para ofrecer oportunidades de arraigo.

Desde la perspectiva del cumplimiento de la política pública, se reconocen diferentes fortalezas y debilidades en la ejecución de las obligaciones que la ley les confiere a las alcaldías dada la transversalidad de la atención integral a las víctimas del conflicto armado. En primera instancia, la administración municipal es reiterativa al afirmar que es política de la entidad prestar atención oportuna, gentil y pertinente ante las solicitudes de la comunidad, sin importar sus características particulares “tratamos siempre de brindar la mejor atención a todo tipo de población independientemente de si es población víctima, si es indígena, si presenta algún tipo de discapacidad, siempre tratamos de brindar la mejor atención” (Ramos, 2018. Contratista Alcaldía) desde la comunidad originaria y funcionarios se cree que la administración ha sido de puertas abiertas para las personas desplazadas, sin embargo, también reconocen que no todos los funcionarios tienen habilidad para atender al público. Más allá de la atención al público, las personas desplazadas identifican que algunos programas puestos en marcha por el gobierno nacional como “Más Familias en Acción”, “Nutrir” y “Colombia Mayor”, en los cuales se contempla la atención para población desplazada, son de utilidad para mejorar la calidad de vida de las familias, porque atienden aspectos fundamentales, como educación, seguridad alimentaria y adulto mayor.

Los representantes de víctimas entrevistados en este proceso indican que la relación con la administración municipal podría ser mejor. Si bien, no es posible afirmar que sea una relación armónica, tampoco se trata de una relación destructiva.

A pesar de esto la comunidad desplazada reclama mayor apoyo para las víctimas por parte de la alcaldía, especialmente en temas de educación superior, vivienda y trabajo, que son las necesidades más urgentes de quienes recién llegan a Guasca. En ese orden de ideas, el gobierno local ha implementado diversas estrategias a través del programa “Juntos Reparando las Víctimas”, por medio de las cuales ha buscado dar cumplimiento al Plan de Desarrollo Municipal y la Ley 1448 del 2011. Algunas de las iniciativas llevadas a cabo por la alcaldía son sugerencias planteadas por la Mesa Municipal de Participación de Víctimas que se incluyen en el Plan de Acción Territorial del año 2018, como el cambio de la entrega anual de mercados por entrega de kits escolares para estudiantes víctimas de las instituciones educativas departamentales presentes en el municipio, el fortalecimiento a unidades productivas de víctimas del conflicto armado y el programa de entrega de implementos de ayuda humanitaria para familias en condición de vulnerabilidad extrema.

En este sentido, para que la implementación del programa sea mucho más efectiva es necesario que la relación entre el gobierno local y las personas desplazadas tenga un carácter de alianza y propenda por superar todas las barreras que se imponen socialmente para lograr la inclusión de las víctimas. Es necesario que exista una articulación entre las partes, pero como en todo ejercicio gubernamental existen posiciones encontradas, unos a favor y otros en contra de las diferentes iniciativas. El compromiso de la comunidad influye en que las actividades implementadas a través del plan de desarrollo tengan el impacto deseado para el bienestar de la comunidad, no obstante, en muchas ocasiones la comunidad no se hace partícipe de las iniciativas, y los espacios creados por la administración para atenderlos no son utilizados debidamente.

Esta baja participación tiene diferentes causas: en primera instancia algunas personas no tienen interés ya que no quieren ser identificados como víctimas del conflicto armado por las razones que se explicaron previamente. Asimismo, otras personas no encuentran interesantes las iniciativas cuando no reciben algún tipo de beneficio o incentivo como compensación por asistir a las mismas. En último lugar, para algunos no es posible asistir debido a la distancia desde sus lugares de

residencia y/o los horarios en que se llevan a cabo las actividades, por ello se debe resaltar que la comunidad también es responsable de la efectividad de las medidas:

Dentro de la administración hay varias herramientas importantes para que ellos puedan realizar una inclusión académica, laboral y pues ellos muchas veces no quieren participar, algunos de los motivos es que no les queda tiempo, que el horario, que el trabajo, que las obligaciones, pero bueno, si de pronto desde la administración se trata de abrir los espacios, de fomentar las iniciativas, yo creo que ahí es una corresponsabilidad de todos para que los procesos puedan seguir y puedan funcionar (Ramos, 2018. Contratista Alcaldía).

Finalmente, la comunidad desplazada puede ser veedora de los procesos que se adelantan con ocasión del cumplimiento de la ley que los cobija, por ello es importante que la participación sea alta, para que genere el impacto necesario. El control sobre el debido uso de los recursos es pertinente para asegurar que los mismos estén atendiendo las necesidades de la comunidad, de ahí deriva la importancia de la veeduría ciudadana y de que las personas desplazadas se hagan partícipes de las actividades que se generan con la inversión de los mismos, dada de acuerdo al cumplimiento anual del Plan de Acción Territorial para víctimas y el Plan de Desarrollo. Hay que resaltar que existen diferentes iniciativas que no son realizables debido a la falta de recursos, lo que constituye una de las principales limitantes para la implementación del programa, por ello anualmente se procura priorizar la inversión disponible para hacerla más efectiva, optimizando el gasto municipal para mejorar la relación costo-beneficio de cada proyecto que se emprende. Finalmente es posible observar que el prolongado tiempo de espera en los procesos de ingreso a algunos programas de la oferta institucional generan en la comunidad desplazada inconformismo pues se tarda mucho en acceder a los beneficios a los que por ley se tiene derecho.

Evaluación de la implementación del programa Juntos Reparando las Víctimas en el municipio de Guasca

La evaluación de este programa en Guasca parte desde lo que piensan los actores presentes en el territorio de la ley de víctimas y restitución de tierras. En

este sentido, al ser preguntados por su opinión acerca de la ley y qué le cambiarían, representantes del sector público, líderes de víctimas y líderes de las juntas de acción comunal concuerdan en que el problema de la reparación integral a víctimas no recae como tal en la ley, sino en el bajo cumplimiento que los diferentes niveles de gobierno le han podido dar a lo consignado en la misma “No le cambiaría nada, porque la ley está bien hecha, la ley tiene muchas cosas que benefician a la población víctima, lo que pasa es que no se cumple, eso es lo más importante, que no se cumple” (Hernández, 2018. Representante de Víctimas).

En el análisis sobre la ley también se tienen en cuenta otro tipo de factores, como que se trata de una ley con un término fijo de vigencia y que la descentralización ha traído consigo dificultades para que desde el gobierno central se cumpla lo pactado:

El problema de la ley es que tiene un fin en tiempo, primero, y segundo una ley sin recursos es como una piraña muerta, no sirve para nada (...) podría haber un esfuerzo estatal mejor en el tema de presupuesto para poder atender mejor las necesidades (Díaz, 2018. Representante de Víctimas).

El tema presupuestal es sin duda alguna uno de los aspectos más relevantes en la discusión acerca de la implementación del programa de víctimas, sin una destinación de recursos adecuada es imposible que los gobiernos locales puedan dar cumplimiento a las obligaciones contempladas en la ley para atender las necesidades de las personas víctimas que habitan sus territorios. Esta es una dificultad que se agudiza en municipios de categoría número 6 como Guasca, quienes son los que menos dinero reciben por transferencias de los niveles departamental y nacional. Sumado a la escasez de recursos, el programa “Juntos Reparando las Víctimas” tiene una complicación adicional y es que del total del presupuesto destinado para su funcionamiento debe extraerse el dinero para pagar el salario del coordinador del programa (enlace de víctimas) y a su apoyo (apoyo de enlace), por lo que la inversión en nómina se resta de lo disponible para la ejecución del resto de acciones contempladas en el plan de desarrollo para cumplir con la ley.

En la tabla número 3 se muestra la destinación presupuestal por cada año para la ejecución del programa de atención a víctimas en el municipio de Guasca, la cantidad de familias presentes en el territorio y la proporción de lo correspondiente a cada una de acuerdo con el monto destinado, lo que deja entrever las dificultades que se enfrentan para implementar este programa de atención:

Tabla 3. *Destinación presupuestal por año y cantidad de núcleos familiares de personas desplazadas residentes en el municipio.*

Presupuesto		N° familias	Proporción
2016	\$ 55.000.000 (Concejo Municipal de Guasca, 2015)	154	\$ 357.142
2017	\$ 98.000.000 (Concejo Municipal de Guasca, 2016)	163	\$ 601.226
2018	\$ 73.000.000 (Concejo Municipal de Guasca, 2017)	175	\$ 417.142
2019	\$ 63.000.000 (Concejo Municipal de Guasca, 2018)	177	\$ 355.932

Fuente: Elaboración propia.

Aunque este monto no se distribuye en partes iguales por familias, se presenta la cifra para dar cuenta de la baja capacidad presupuestal del municipio. Ante este panorama, líderes de víctimas entrevistados comprenden las dificultades derivadas de la falta de recursos por tanto su evaluación de la actuación de la administración parte de la premisa de que la administración hace lo que puede de acuerdo con los recursos de los que dispone “lo que está haciendo la administración está bien, lo que sí se ve es que no hay suficientes recursos, el municipio de pronto no tiene cómo inyectarle más, pero el trabajo que está haciendo la administración es bien” (Hernández, 2018. Representante de Víctimas).

A partir de las dificultades financieras y dadas las obligaciones que la ley dicta, el municipio se propuso el cumplimiento de nueve metas dentro del plan de desarrollo. A partir de allí durante este período de gobierno la alcaldía ha realizado las siguientes inversiones representadas en la Tabla número 4.

Tabla 4. *Inversiones del programa Juntos Reparando las Víctimas años 2016, 2017 y 2018.*

Fecha	Objeto	Presupuesto
18/01/2016	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para brindar atención integral a las víctimas del conflicto armado, concertar con las entidades competentes las acciones para llevar a cabo la caracterización de la población víctima para así identificar las necesidades básicas de cada núcleo familiar, generar una información veraz de ubicación, actividades y contacto de estas familias, información que requiere la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y demás áreas que requieran en las diferentes dependencias que lo soliciten.	\$ 10.670.000
08/03/2016	Contratar el arrendamiento de un bien inmueble, ubicado en la carrera 4 # 2 – 30 del municipio de Guasca para el alojamiento de la pareja catalogada población víctima de conflicto armado por 3 meses, con el objeto de mitigar el estado de vulnerabilidad ante las circunstancias de las cuales han sido víctimas	\$ 705.000
09/06/2016	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para brindar atención integral a las víctimas del conflicto armado, coordinar los programas dirigidos a la población víctimas, generar una información veraz de la ubicación de actividades y contacto de estas familias, información que requiere la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la normatividad vigente.	\$ 9'430.000
20/10/2016	Compra venta de implementos de asistencia y atención integral para la entrega de ayudas humanitarias inmediatas como: kits de alimentación, kits de aseo, kits de utensilios de cocina de cocina y kits de noche.	\$ 3.990.000
29/11/2016	Compraventa de implementos de atención integral para la entrega anual de mercados a las familias de las Víctimas del conflicto armado como medida de asistencia, atención y reparación integral.	\$ 10.383.100
06/12/2016	Contrato de prestación de servicios de logística como apoyo e incentivos a la Mesa de Participación y líderes de la población víctima del conflicto armado, asentada en el municipio de Guasca.	\$ 8'808.983
SUBTOTAL		\$ 43.987.083
05/01/2017	Prestación de servicios profesionales como enlace del programa de víctimas del conflicto armado, con el fin de dar cumplimiento integral a lo establecido en la normatividad vigente.	\$ 21.300.000
17/01/2017	Arrendamiento de un bien inmueble ubicado en la calle 2 # 2 – 07 del municipio de Guasca para el alojamiento de la familia catalogada población víctima de conflicto armado por 2 meses con el objeto de mitigar el estado de vulnerabilidad ante las circunstancias de las cuales han sido víctimas.	\$ 1.745.000
01/02/2017	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para continuar con el proceso de caracterización de la población víctima del conflicto armado.	\$ 13.120.000
22/03/2017	Contratar el arrendamiento de un bien inmueble, ubicado en la vereda San Isidro, casa El Recuerdo del municipio de Guasca para el alojamiento de la familia catalogada población víctima del conflicto armado por 3 meses, con el objeto de mitigar el estado de vulnerabilidad ante las circunstancias de las cuales han sido víctimas.	\$ 1.125.000
15/09/2017	Prestación de servicios profesionales para apoyar el proceso de construcción de memoria histórica y acompañar el proceso de atención psicosocial para la población víctima residente en guasca.	\$ 6.180.000

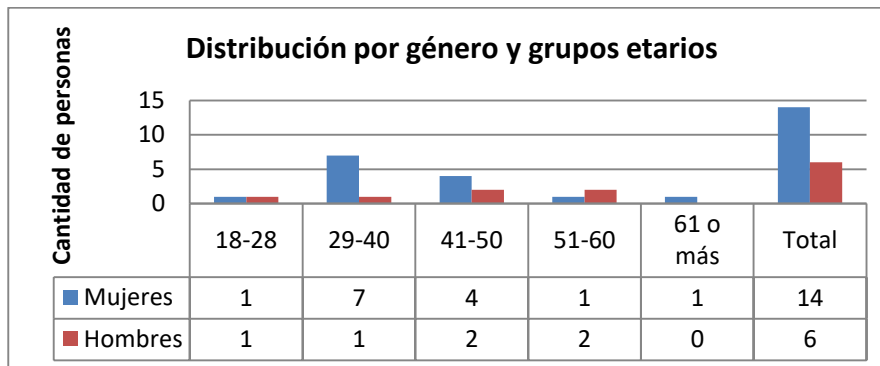
31/10/2017	Compraventa de implementos de ayuda humanitaria inmediata como: kits de alimentación, kits de aseo, kits de utensilios de cocina y kits de noche como medida de asistencia y atención integral.	\$ 8.834.858
04/12/17	Capacitación en modistería (corte y confección) para la población víctima del conflicto armado residente en el municipio de Guasca Cundinamarca.	\$ 10.800.000
12/12/2017	Apoyo al funcionamiento del comité territorial de justicia transicional a través de capacitación e incentivos para la mesa municipal de participación de víctimas.	\$ 9.050.000
12/12/2017	Compraventa de implementos para un proyecto productivo de un taller de modistería (corte y confección) para víctimas del conflicto armado residentes en guasca, Cundinamarca	\$ 17.853.000
26/12/2017	Reconocimiento del pago de los apoyos destinados a garantizar la participación efectiva de los miembros de la mesa municipal de participación de víctimas de guasca Cundinamarca	\$ 4.343.053
SUBTOTAL		\$ 94.350.911
01/12/2017	Mejoramiento de vivienda de la población victima residente en el municipio de guasca con vivienda propia ⁶ .	\$ 15.147.711
SUBTOTAL		\$ 15.147.711
15/01/2018	Prestación de servicios profesionales como enlace del programa de víctimas del conflicto armado, con el fin de dar cumplimiento integral a lo establecido en la normatividad vigente	\$ 21.346.000
01/02/2018	Prestación del servicio de apoyo a la gestión para continuar con el proceso de caracterización de la población víctima del conflicto armado	\$ 13.870.000
26/04/2018	Suministro de los elementos necesarios y refrigerios para la conmemoración del Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las víctimas	\$ 2.352.749
22/08/2018	Compraventa de implementos de ayuda humanitaria inmediata como: kits de alimentación, kits de aseo, kits de utensilios de cocina y kits de noche como medida de asistencia y atención integral.	\$ 4.249.995
03/12/2018	Compraventa de implementos para la entrega de kits de útiles escolares e insumos para la elaboración de uniformes para estudiantes víctimas del conflicto armado	\$ 7.761.471
03/12/2018	Compraventa de implementos e insumos para el fortalecimiento de seis unidades productivas de víctimas del conflicto armado	\$ 15.780.000
20/12/2018	Reconocimiento del pago de los apoyos destinados a garantizar la participación efectiva de los miembros de la mesa municipal de participación de víctimas de guasca Cundinamarca	\$ 5.546.006
SUBTOTAL		\$ 70.906.221
VALOR TOTAL		\$ 224.391.357

Fuente: (Alcaldía Municipal de Guasca Cundinamarca, 2018)

Frente a estas inversiones realizadas por el programa de atención a víctimas en el municipio, se aplicó una encuesta a 20 jefes de hogares de personas desplazadas sobre siete de las actividades más importantes del programa. La gráfica número 2 muestra las características poblacionales de los encuestados:

⁶ Esta inversión se realizó con dinero de la Secretaría de Infraestructura del municipio, por lo que no se contabiliza dentro de los recursos del programa Juntos Reparando las Víctimas.

Gráfica 2. Distribución por género y rangos etarios.



Fuente: Elaboración propia.

A estas personas se les consultó sobre siete iniciativas de la administración, sobre su opinión sobre otros siete aspectos relacionados con el programa y sobre tres ítems en los que considera que se deben priorizar los recursos disponibles para el año 2019. Las iniciativas fueron escogidas porque fueron elaboradas en compañía de la comunidad o porque requieren directamente la participación activa de la misma para su ejecución. Las actividades sobre las que fue preguntada la comunidad para saber si las conocían fueron las siguientes:

- Mural de la Memoria Viva.
- Estrategia de Centros de Escucha Comunitarios para Víctimas.
- Proyecto de Construcción de Memoria Histórica.
- Programa de atención a población víctima en condición de vulnerabilidad extrema.
- Programa de fortalecimiento de unidades y proyectos productivos.
- Programa de entrega de kits escolares para estudiantes víctimas.
- Conmemoración del Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas y/o Homenajes Culturales para Víctimas.

Por su parte, se consultó la opinión acerca de cinco de las iniciativas anteriores (se excluyó el proyecto de Construcción de Memoria Histórica y los homenajes culturales para víctimas porque no se renovó su ejecución en 2018) y se agregó una pregunta sobre la atención al público de parte de la oficina de

víctimas, los temas sobre los que se pidió la opinión de la comunidad fueron los siguientes:

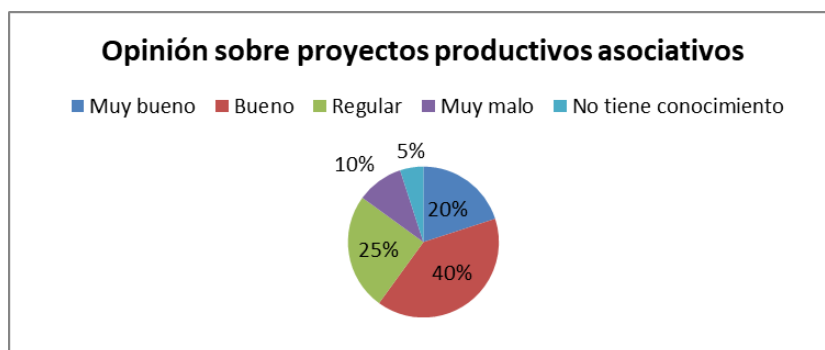
- Talleres de construcción de Memoria Histórica.
- Atención psicosocial a través de centros de escucha comunitarios.
- Reemplazo de la entrega anual de mercados por entrega de kits escolares.
- Iniciativa de proyectos productivos individuales.
- Iniciativa de proyectos productivos asociativos.
- Entrega de implementos de ayuda humanitaria para víctimas en condición de vulnerabilidad manifiesta.
- Calidad de la atención al público de la oficina de víctimas de Guasca.

Para finalizar se les solicitó identificar tres componentes en los que debiera priorizarse el presupuesto del año 2019. A partir de las respuestas a la encuesta se realiza la siguiente evaluación del programa Juntos Reparando las Víctimas: con excepción del proyecto de memoria histórica, el 65 % o más de los encuestados manifiesta conocer las iniciativas sobre las que fueron consultados, la mayoría de la comunidad desplazada residente en Guasca conoce sobre las iniciativas que viene adelantando el programa, sin embargo, esta cifra plantea una discusión acerca de la importancia de que más personas estén al tanto de las actividades, ya que para generar un mayor impacto de parte de la administración es necesario que la población objeto conozca y sea partícipe de todas las acciones realizadas.

La iniciativa más conocida por la comunidad es el programa de apoyo a población en condición de vulnerabilidad extrema, el 80 % de los encuestados manifiesta estar al tanto de ella, hasta el año 2018 se ha entregado ayuda humanitaria a nueve (9) núcleos familiares, representando el 100 % de los núcleos que han cumplido con los lineamientos de ley para la entrega de esta ayuda. Al ser consultados sobre su opinión respecto de cada una de las iniciativas, es posible constatar que existen tres iniciativas que sumando los porcentajes de aceptación llegan a ser consideradas como positivas en un 85 %, estas son las siguientes: centros de escucha comunitarios, evaluado con el 30 % de las personas como muy bueno y el 55 % como bueno, a esta iniciativa asistieron más de 55 personas,

algunas en varias ocasiones, por lo que a través de la misma se logró impactar positivamente a cerca del 10 % del total de la población desplazada residente en Guasca. Cambio de entrega anual de mercados por kits escolares y el programa de apoyo a población en condición de vulnerabilidad, evaluados por el 50 % como muy bueno y el 35 % como bueno. El programa de entrega de kits escolares benefició a 61 jóvenes del municipio, de un total de 118, más allá del 85 % de favorabilidad, a través del mismo se cubrió la necesidad del 51.69 % de las personas víctimas estudiantes de instituciones públicas. En la otra orilla encontramos que el programa con la aceptación más baja es el de iniciativas de proyectos productivos asociativos, al que el 25 % de la gente consideró como regular y el 10 % como muy malo, durante esta administración dicho programa impactó a tan solo el 6.85 % y representó una elevada inversión de recursos, de ahí que su implementación no sea la más aceptada por la comunidad, esto indica que es una de las iniciativas que debe reconsiderarse para el año 2019 porque es la que genera un menor impacto positivo.

Gráfica 3. *Opinión sobre proyectos productivos asociativos.*

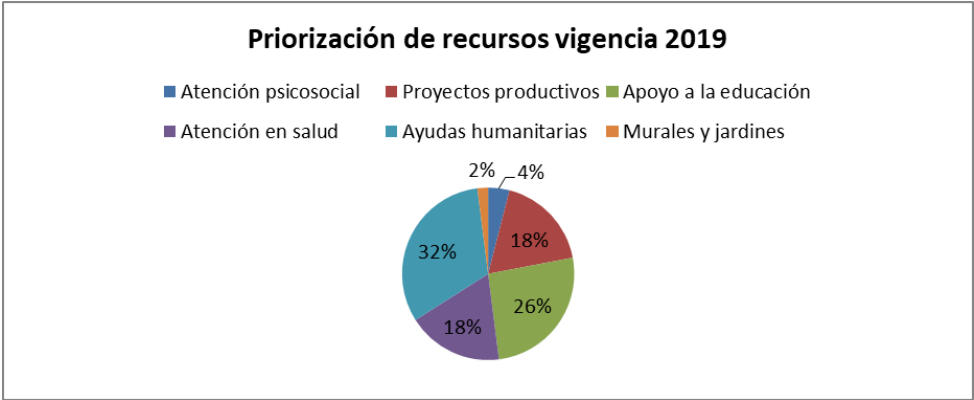


Fuente: Elaboración propia.

En última instancia, se consultó sobre la calidad de la atención al público de parte de los funcionarios de la oficina de víctimas de la alcaldía (enlace y apoyo de enlace), que fue valorada positiva 100 %, teniendo un 70 % de calificación como muy buena y un 30 % como buena, por lo que se deduce que las personas están conformes con la atención recibida de parte de los contratistas encargados. Finalmente se presenta la opinión acerca de los componentes en los que deben ser

priorizados los recursos del programa para el año 2019. Esta opinión es importante para contribuir en los ajustes al Plan de Acción Territorial del año 2019 y por tanto determinar en qué tipo de acciones se deben realizar inversiones con el fin de atender las necesidades expuestas. La gráfica 4 muestra cómo se priorizaría el presupuesto si esta tarea recayera en la comunidad encuestada.

Gráfica 4. *Priorización de recursos vigencia 2019.*



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede evidenciar en la gráfica, los ítems escogidos para la priorización son en su respectivo orden Ayudas humanitarias, apoyo a la educación y en un empate en el tercer lugar se encuentran atención en salud y proyectos productivos. Esto da luz de que la necesidad primordial de los hogares se encuentra en las ayudas humanitarias que reclaman de la Unidad para las Víctimas, en este caso, la administración solo hace entrega de kits a través del programa de apoyo a personas en condición de vulnerabilidad extrema, pero no se entregan incentivos en efectivo. La Unidad para las Víctimas depositó 33 giros de ayuda humanitaria durante 2018, lo que puede dar cuenta de que máximo el 18.85 % de los núcleos familiares recibió dicho incentivo, aunque debe tenerse en cuenta que es posible que el mismo núcleo cobrara más de un giro, por lo que esta cifra disminuiría. Por su parte, la educación, en todas sus modalidades es la segunda prioridad dada por la comunidad. Los siguientes son la atención en salud y los proyectos productivos, por tanto, este resultado evidencia una necesidad latente a fortalecer, pero en materia de intervención la administración tiene baja injerencia, aunque puede

destinar recursos para brigadas y herramientas de prevención. Respecto de proyectos productivos, el municipio ha contado con estrategias asociativas e individuales, en vista de las respuestas de la comunidad lo apropiado sería priorizar fortalecimiento a proyectos productivos de carácter individual (por familias).

Tras analizar los resultados de la encuesta es posible comprender que en general la comunidad desplazada tiene una buena imagen de las iniciativas emprendidas por la administración municipal, no obstante, las mismas deben buscar atraer a mayor cantidad de población para que se beneficien o hagan parte de cada una de ellas y que el programa crezca en participación e impacto a la comunidad. Por ejemplo, durante el 2018 la participación en las escuelas de formación deportiva se duplicó pasando de 10 personas a 21 en todas las escuelas, de igual forma se presentó aumento de seis (6) a 37 personas en las escuelas artísticas y culturales, impactando cada vez a una mayor cantidad de personas en el municipio (Alcaldía Municipal de Guasca Cundinamarca, 2018). Actividades como los proyectos productivos asociativos no gozan de la mejor receptividad, en su lugar, estos proyectos son mejor vistos de manera individual, en donde un 80 % los valoró positivamente y solo el 10 % les otorgó una calificación de regular, el restante 10 % manifestó no conocer esta acción, con una inversión menor a la del año 2017, en el 2018 se afectó un porcentaje de 3.42 de las familias, fortaleciendo sus unidades productivas tras el proceso de selección realizado durante el año. Los homenajes y conmemoraciones para las víctimas son la actividad menos conocida, por ello es importante que de cara al año 2019 se realice un ejercicio de difusión mucho más amplio con el fin de mejorar la convocatoria y participación.

A la administración municipal se le responsabiliza de algunas deficiencias en la destinación presupuestal “Yo pienso que ese presupuesto que designan es un presupuesto pobre y no hay oportunidades para que los procesos productivos exitosos crezcan” (Díaz, 2018. Representante de Víctimas), pero a pesar de ello al evaluar las actuaciones de esta entidad territorial se comprende que su trabajo depende de unas capacidades presupuestales muy reducidas y por ende el programa de atención a víctimas se encuentra limitado “yo califico a Guasca, si tú

me pusieras de 1 a 10 yo lo pongo en 6, pero vuelvo y digo porque Guasca no es un municipio industrial ni un municipio de esos (con recursos)” (Murgas, 2018. Representante de Víctimas).

Propuestas para el fortalecimiento de la atención a víctimas en Guasca

De acuerdo con la problemática identificada a través del diagnóstico, la investigación se propuso elaborar, con la participación de la población desplazada, una serie de propuestas para fortalecer el plan de acción territorial contemplando iniciativas orientadas a mejorar la implementación del programa y a mitigar los efectos negativos de la discriminación que sufren las víctimas del conflicto armado. Por medio de este ejercicio la comunidad propone alternativas con las cuales considera que se puede fortalecer la acción del gobierno local y asimismo mejorar su calidad de vida. Las siguientes son las propuestas presentadas por la comunidad:

Propuestas para el mejoramiento de la condición socioeconómica

Uno de los aspectos fundamentales para llevar una vida digna responde a la posibilidad de encontrar empleo y así generar ingresos. En efecto, la gran mayoría de personas que llegan a Guasca lo hacen motivadas bien sea porque tienen familia ya residiendo allí o porque encontraron una oferta laboral que se adapta a sus necesidades. Sin embargo, su permanencia y calidad de vida dependen de su condición socioeconómica, por ello, se presentan propuestas que pretenden que los hogares suplan las necesidades básicas del hogar.

- Solicitar al sector privado ampliar la oferta laboral para beneficiar a personas desplazadas y evitar que las flores sean la única oferta disponible.

La comunidad propone que, a través de una alianza, las empresas de la región den prioridad a la contratación de personas desplazadas con el objetivo de que ellas puedan superar la barrera que limita su acceso al empleo formal.

- Destinar mayor presupuesto para los proyectos productivos que se realicen con víctimas en el municipio.
- Generar empleo para víctimas a través de los proyectos productivos que se realicen en el municipio, las personas que sean beneficiarias de estos recursos deben priorizar la contratación de personas víctimas.

Estas son peticiones directas al gobierno local, para que dentro de la destinación presupuestal se reserven mayores recursos para el desarrollo de proyectos productivos y a través de este apoyo las familias beneficiarias encuentren una actividad económica que les permita satisfacer las necesidades del hogar. La segunda propuesta pretende que quienes reciben estos recursos contraten a personas víctimas en caso de necesitar empleados.

- Mayores posibilidades y facilidades de acceso a crédito para proyectos productivos.

Otra propuesta para la ejecución de proyectos productivos es brindar facilidades para el acceso a créditos. Esto debido a las limitaciones de capital inicial de las familias para llevar a cabo sus proyectos. A esto se suma que las iniciativas de apoyo a proyectos y unidades productivas, por parte del gobierno local, tienen un cupo limitado debido a la escasez de recursos. Gracias a esta idea las familias que no salieran beneficiadas por la administración podrían buscar financiación mediante créditos con la banca, para lo cual la alcaldía debería consolidar un plan de garantías complementarias en el cual la misma sirva como fiadora de las familias. Este tipo de propuestas se encuentra acorde con la vocación agrícola del municipio y la búsqueda del fortalecimiento de la condición económica de los hogares de personas desplazadas para brindarles herramientas de crecimiento y autonomía financiera. Asimismo, el fortalecimiento de unidades y proyectos productivos es coherente con la intención de la administración de brindar apoyos para mejorar la calidad de vida de esta comunidad en el municipio:

Esta administración le ha metido mucho empuje al tema de los proyectos productivos con población víctima, porque los incentivamos a ellos a crear, puede ser una asociación, una empresa, a que ellos también pongan de su parte, no solo es que la administración les dé las herramientas para salir adelante (Martínez, 2018. Secretaria de Gobierno).

- Entrega de una finca en comodato para incentivar productividad de población desplazada.

Otra propuesta para la mejora de la condición socioeconómica de la comunidad desplazada es que la alcaldía adquiera y otorgue un predio en comodato

a un grupo de personas desplazadas, por ejemplo, una asociación, para que la misma se haga cargo de explotarlo y genere rentabilidad. La propuesta incluye que, a largo plazo, y de acuerdo a los resultados obtenidos, el predio se les pueda vender a quienes lo estén trabajando para dar la posibilidad de trabajar por su propia tierra.

Propuestas para la problemática en el acceso a Vivienda

Para solucionar las problemáticas de vivienda digna, en la modalidad de vivienda propia y de arriendo, la comunidad propone las siguientes iniciativas:

- Subsidio de vivienda para víctimas. La comunidad solicita el apoyo de la alcaldía a través de la creación de este subsidio, priorizando a esta comunidad en los proyectos de vivienda que tengan lugar en el municipio.
- Disminuir el tiempo requerido para acceder al proyecto de Vivienda Villa Catalina que se adelanta actualmente en el municipio.
- Creación de un fondo monetario de parte de la alcaldía para subsidiar el pago del arriendo para personas desplazadas que se encuentren en condición de vulnerabilidad extrema demostrada.
- Conformar un comité de personas desplazadas que tengan antigüedad de residencia en el municipio y ejerzan liderazgo en la comunidad para que a través del mismo se asesore y contribuya para que las familias puedan adquirir un arriendo, bien sea mediante referencias personales y/o recomendaciones con arrendatarios.

Estas propuestas dan respuesta a una de las barreras sociales más fuertes que dificultan la inclusión de la población desplazada en Guasca. Apuntan a que las familias a su llegada cuenten con facilidades para conseguir un arriendo, y a que las personas que lleven mayor cantidad de tiempo residiendo en el municipio puedan acceder a vivienda propia. El acceso a vivienda en cualquier modalidad es uno de los factores determinantes para la inclusión de las víctimas, esto es necesario para que ellos interactúen con la comunidad local y puedan llegar a desempeñar roles de participación social en el municipio.

Propuestas para promover el sector educativo

En términos generales la ley incluye la gratuidad en la educación básica y media, pero no en la educación superior. La comunidad desplazada residente en

Guasca realizó las siguientes propuestas con el fin de obtener herramientas para su crecimiento académico:

- Mejoramiento de la alimentación escolar en las escuelas del municipio.
- Mejoramiento de la prestación del servicio de rutas escolares.

Estas dos sugerencias se basan en la realidad identificada en las Instituciones Educativas Departamentales del municipio de Guasca. No se trata de una propuesta exclusivamente para víctimas, pero las personas desplazadas consideran que una mejoría en las raciones alimenticias tendría un alto impacto en la calidad de la educación de sus hijos. En este mismo sentido, solicitan que se mejore el servicio de rutas escolares, en vista de que las mismas en ocasiones son irregulares, pues debido a las condiciones climáticas y el estado de las vías pueden pasar o no por determinados lugares de las zonas rurales.

- Ofrecer capacitación y/o carreras profesionales para adultos.

La comunidad desplazada tiene bajos índices educativos, motivados por diferentes circunstancias: provienen de las zonas rurales más apartadas del país en donde la cobertura educativa ha sido muy baja, las familias han dedicado su vida entera al trabajo en el campo sin tener oportunidad de acceder a ningún tipo de educación formal o el fenómeno del desplazamiento los obligó a abandonar sus actividades académicas. Proponen capacitaciones en diferentes áreas con el fin de aumentar sus competencias para el desempeño de nuevos quehaceres y con ello generar una movilidad social que les permita mejorar sus condiciones actuales.

- Programa de educación diferencial.

Ellos identifican la necesidad de generar ofertas de capacitación con enfoque diferencial, teniendo en cuenta las diversas fortalezas y potencialidades de las personas que podrían capacitarse y atendiendo al tipo de formación que verdaderamente requieren, pues no todas las personas tienen las mismas capacidades ni el mismo nivel académico, por ello no deben homogeneizarse las ofertas de capacitación para atender la diversidad de quienes deseen capacitarse.

Propuestas para mitigar la discriminación

Por causa de las diferentes barreras sociales que se presentan en el territorio, estas últimas consideran que los fenómenos discriminatorios de los que son testigos

se deben, en buena medida, al desconocimiento de la comunidad acerca del conflicto armado y el desplazamiento forzado, por tanto, proponen:

- Capacitación a empresas, comunidad en general y a funcionarios acerca de las consecuencias del conflicto armado y el drama del desplazamiento forzado.

Esta propuesta busca dar a conocer a las personas no víctimas la realidad del flagelo de la guerra que han vivido las personas desplazadas que llegaron a Guasca, con el fin de desmontar todos aquellos prejuicios que influyen en el trato que les da la comunidad local “la única herramienta que existe para acabar con el estigma es la educación” (Díaz, 2018. Representante de Víctimas).

- Actividades de sensibilización entre oriundos y desplazados para concientizar a la comunidad y aumentar la confianza en la interacción

De igual forma, por medio de las actividades de sensibilización se pretende que los oriundos y personas desplazadas interactúen en un mismo escenario en el cual los primeros sean invitados a la reflexión y a “ponerse en los zapatos del otro” de forma tal que puedan reconocer que se trata de seres humanos, con una historia de vida única y unas cualidades y defectos propios que las hacen merecedoras de respeto y trato digno.

Propuestas para fortalecer la atención en salud

- Brindar un subsidio de salud de emergencia que beneficie incluso a personas que no estén afiliadas a alguna EPS

Podría decirse que esta propuesta ya se encuentra incluida en la misma ley de víctimas, en la cual las personas víctimas deben ser atendidas en cualquier lugar del país en caso de una urgencia y el costo de la atención recibida se paga por medio del FOSYGA, siempre y cuando se certifique la condición de víctima.

- Ampliar el cupo para sacar citas médicas pues el trámite es lento y que las autorizaciones para los procedimientos de salud salgan con mayor brevedad.

Esta propuesta hace alusión a las demoras percibidas en el Centro de Salud del municipio de Guasca para la asignación de citas médicas. Desde el gobierno local se encuentra el área de Salud Pública, desde donde se canalizan diferentes atenciones y se articulan acciones con el centro de salud, sin embargo, la mejora

en la prestación de este servicio corresponde directamente al Hospital San Antonio de Guatavita al que se encuentra adscrito el Centro de salud del municipio.

Propuestas relacionadas con la articulación de los niveles de gobierno

Estas propuestas se dirigen especialmente a necesidades que deben ser satisfechas principalmente por el nivel nacional de gobierno, toda vez que tienen un carácter institucional y ya no dependen exclusivamente del gobierno local, sino que requieren la articulación de los diferentes niveles gubernamentales.

- Inyección de recursos para el mejoramiento de la implementación del programa.

Entre las personas desplazadas existe el conocimiento parcial de que las fallas y demoras en las respuestas por parte de la Unidad para las víctimas y la baja capacidad institucional de los gobiernos locales derivan de la escasez de recursos con los que cuentan estas entidades para atender las necesidades de la población víctima. Por ello consideran que uno de los primeros pasos lograr realmente la reparación integral es la financiación de la ley 1448 de 2011 y la inyección de recursos a los municipios para que estos puedan ejecutar los programas y cumplir con las obligaciones que la ley les confiere al respecto “que el Estado se meta la mano al bolsillo, que el Estado mire desde el mismo punto de vista y que el Estado le ponga, por ejemplo al municipio de Guasca le vamos a inyectar para la población víctima” (Murgas, 2018. Representante de Víctimas).

- Priorización de familias vulnerables y repararlas una a una.

En este sentido, la propuesta de uno de los representantes de víctimas es la de escoger entre las familias más vulnerables del municipio y destinarle una cantidad de recursos que resulten suficientes para satisfacer la necesidad del hogar y con ello poder decir que se reparó efectivamente a por lo menos un núcleo familiar de personas desplazadas al año:

Lo único que haría sería si hay para uno y la necesidad son 500 tendría que hacer un sorteo o decidir y buscar la manera de decir hay para uno y darle a entender a los demás (...) solo hay este recurso para eso (Murgas, 2018. Representante de Víctimas).

Propuestas relacionadas con la seguridad ciudadana

- Acompañamiento de la policía en las zonas más vulnerables del municipio.

La comunidad en general se queja continuamente de la falta de acompañamiento de la Policía Nacional en zonas donde se tiene conocimiento de que se presentan casos de inseguridad y/o consumo de sustancias psicoactivas. Solicitan su presencia también teniendo en cuenta que por este tipo de situaciones la comunidad tiende a culpabilizarlos.

Propuestas para los canales de atención

- Para una adecuada atención a las personas desplazadas se requiere el mejoramiento de los diferentes canales.

Una de las quejas más recurrentes de parte de la comunidad es la demora en los trámites y la falta de respuestas a sus solicitudes. Se hace necesaria la mejora de los canales de atención de todos los niveles de gobierno, con el fin de que reciban una atención oportuna y pertinente de acuerdo con sus diferentes solicitudes. En términos reales muchos de estos mecanismos virtuales son muy poco eficientes y la línea telefónica tiene tiempos de espera muy elevados que adicionalmente brindan pocas soluciones a la comunidad, por ello la importancia del nivel de gobierno local para que esté en capacidad de brindar una atención personalizada a quienes acuden a realizar sus diferentes trámites.

Propuestas para el aspecto programático

- Ampliación del programa en donde se incluyan más metas y mayor presupuesto.

Una de las necesidades que se plantea a través del análisis del plan de desarrollo municipal actual se basa en la posibilidad de incorporar un mayor número de metas al plan de desarrollo para acrecentar el programa y asimismo ir en la búsqueda de impactar a un número más elevado de personas e inyectarle mayor cantidad de recursos para el cumplimiento de las metas propuestas, en vista de que existen cierto tipo de actividades importantes para las personas desplazadas que no se han podido contratar debido a que no están incluidas dentro de las nueve metas del plan de desarrollo municipal.

Conclusiones

En primera medida es posible concluir que municipios receptores de víctimas de desplazamiento forzado como Guasca se convierten en territorios propensos a proliferar fenómenos discriminatorios contra las personas provenientes de otros lugares del país que se declaran víctimas del conflicto armado. Las personas oriundas identifican a esta población como ajena al desarrollo y crecimiento “normal” de Guasca y por ello reposan sobre las personas desplazadas una serie de estigmas negativos como que son personas pobres con bajos niveles educativos que no le pueden aportar significativamente al crecimiento y desarrollo del municipio o que con ellos llegó el consumo de sustancias psicoactivas.

La poca sensibilización ofrecida a las personas originarias de Guasca y por tanto su desconocimiento acerca de las consecuencias negativas que el conflicto les trajo a las personas afectadas por el desplazamiento forzado son un escenario en el cual se reproducen y masifican los estigmas negativos sobre las personas afectadas que llegan a buscar una nueva oportunidad en Guasca. El desconocimiento de los oriundos sobre las problemáticas y dificultades que han vivido la mayoría de familias desplazadas por la violencia antes de su llegada a Guasca hacen más complejo el proceso de aceptación de parte de la comunidad local a estas personas.

Sensibilizar a la comunidad oriunda es uno de los requisitos fundamentales para que la implementación del programa de víctimas vaya más allá de una serie de acciones orientadas a cumplir con los indicadores dispuestos en el plan de desarrollo y sea una respuesta efectiva para mitigar la discriminación que sufren las personas desplazadas y así mejorar su calidad de vida. Si bien esta es la carta de navegación de la administración municipal, existen dinámicas particulares en el territorio que no se atienden exclusivamente con lo escrito en la ley 1448 de 2011, sino que son mucho más complejas porque tienen características particulares que se presentan en la interacción entre las personas desplazadas y quienes son originarios de Guasca. Por tanto, es difícil predecir lo que va a suceder cuando población víctima y oriundos comparten espacio y tiempo, mucho más cuando cada

territorio tiene características particulares que ocasionan que los procesos sociales puedan ser muy diversos y los componentes de la ley y el plan de desarrollo no contemplan todo este universo de peculiaridades que se pueden presentar conforme avanza el tiempo o llegan más familias desplazadas al municipio.

El estigma que recae sobre las personas desplazadas está relacionado con su condición socioeconómica y su nivel académico. Personas que no requieren ningún tipo de asistencia del gobierno, bien sea porque tienen una condición económica favorable, o porque su nivel académico le permite acceder a ofertas laborales relevantes, no son juzgadas negativamente en la misma medida como se hace con personas que requieren de este tipo de políticas asistenciales. De igual forma, las personas que llegan nuevas a Guasca sin ser desplazadas y cuentan con activos como fincas, casas y/o carros lujosos no generan en la comunidad local la misma tensión que se genera en la interacción con personas desplazadas.

Como fue afirmado por una de las líderes de víctimas entrevistadas “la única herramienta que existe para acabar con el estigma es la educación” (Díaz, 2018. Representante de Víctimas). Por tanto, un proceso de sensibilización que quiera causar impacto debe contemplar actividades que permitan la interacción e integración de las personas originarias de Guasca con las personas desplazadas para complementar la experiencia e ir creando redes de apoyo entre unos y otros. A su vez, brindar garantías para la educación a las personas que sufrieron posibilitará oportunidades para mejorar las condiciones laborales de esta comunidad y por ende propender por el mejoramiento de su calidad de vida a través de la movilidad social generacional.

El carácter asistencialista de la ley de víctimas y restitución de tierras perpetua el estigma que sobre la población desplazada recae, porque genera malestar en las comunidades oriundas de los territorios receptores, al señalarse que personas ajenas a la municipalidad reciben atenciones prioritarias y asistencia por el hecho de declararse víctimas, cuando hay personas del municipio que tienen necesidades y no son atendidas. Por ello se considera un acierto fortalecer la inversión de recursos en iniciativas orientadas a proveer a las personas

desplazadas de oportunidades para la generación de ingresos mediante proyectos productivos o educación superior de calidad, ya que se cree que esto propicia su inclusión social en la medida en que los convierte en personas independientes de la asistencia del gobierno que están en capacidad de satisfacer las necesidades de su hogar en los componentes de alojamiento y alimentación, que son problemáticas centrales en el municipio y dimensiones fundamentales de la calidad de vida de las familias.

La política pública de víctimas en toda su extensión a nivel nacional se encuentra desfinanciada y esto limita a las entidades territoriales para su correcta implementación. Es necesaria la inyección de recursos de parte del gobierno nacional para que los municipios de categoría sexta como Guasca puedan fortalecer la ejecución de sus programas de atención a víctimas y crear ambientes más propicios para la inclusión de las personas desplazadas. La gran mayoría de iniciativas propuestas para mejorar estos temas requieren de una inversión monetaria para concretarse. La administración municipal de Guasca ha dejado de lado diferentes aspectos relevantes en la inclusión de la población víctima como la educación superior, alfabetización para adultos y más proyectos productivos debido a la falta de recursos para su ejecución.

Si el municipio contara con una capacidad financiera suficiente podría llevar a cabo proyectos de inversión social mucho más grandes para atender y beneficiar a la población desplazada, contribuyendo directamente a incluir e integrar a la misma de mejor manera a la comunidad local. La alcaldía de Guasca podría lograr mayor impacto y acogida de sus iniciativas si tuviera menos limitantes económicos para el desarrollo del programa “Juntos Reparando las Víctimas”, pues la cobertura de iniciativas como el fortalecimiento a unidades y proyectos productivos se ve imposibilitado por no tener suficientes recursos, por tanto son pocas las personas beneficiarias y la mayoría siguen dependiendo de subsidios y apoyos del gobierno, lo que alimenta los prejuicios de la comunidad local y no permite el mejoramiento de la calidad de vida de la gran cantidad de familias desplazadas que actualmente residen en el territorio.

Bibliografía

- Alcaldía Municipal de Guasca. (2016). *Plan de Acción Territorial 2.016 - 2.019*. Guasca Cundinamarca.
- Alcaldía Municipal de Guasca. (2017). *Informe de Rendición de Cuentas del programa Juntos Reparando las Víctimas*. Guasca Cundinamarca.
- Alcaldía Municipal de Guasca Cundinamarca. (2018). *Informe de rendición de cuentas programa Juntos Reparando las Víctimas*. Guasca Cundinamarca.
- Alfonso, L. A. (25 de Julio de 2018). Entrevista presidente de junta de acción comunal barrio La Giralda de Guasca Cundinamarca. (D. G. Guevara González, Entrevistador)
- Andrade, J. A. (2010). Mujeres, niños y niñas, víctimas mayoritarias. *Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas*, 28-53.
- Azuero, A. R. (2009). Capital social e inclusión social: algunos elementos para la política social en Colombia. *Cuadernos de Administración Universidad del Valle*, 157.
- Bastidas, W., & Insuasty Rodriguez, A. (2010). Víctimas en Medellín. *El Ágora USB*, 367-397.
- Concejo Municipal de Guasca. (04 de Diciembre de 2015). Acuerdo número 095 de 2015. Guasca, Cundinamarca, Colombia.
- Concejo Municipal de Guasca. (2016). *Acuerdo Municipal No. 004*. Guasca Cundinamarca.
- Concejo Municipal de Guasca. (28 de Noviembre de 2016). Acuerdo número 018 de 2016. Guasca, Cundinamarca, Colombia.
- Concejo Municipal de Guasca. (1 de Diciembre de 2017). Acuerdo número 048 de 2017. Guasca, Cundinamarca, Colombia.
- Concejo Municipal de Guasca. (29 de Noviembre de 2018). Proyecto de acuerdo número 018 de 2018. Guasca, Cundinamarca, Colombia.
- Congreso de Colombia. (18 de Julio de 1997). Ley 387. Bogotá, Colombia.
- Congreso de Colombia. (10 de Junio de 2011). Ley de Víctimas y Restitución de Tierras . *Ley 1448 de 2011*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (9 de Junio de 2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". *Ley 1753*. Bogotá , Colombia.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *De la organización territorial*. Bogotá: Legis.
- Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá, Colombia.

- Delfino, G., & Zubieta, E. (2010). Participación política: concepto y modalidades. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Psicología - UBA / Secretaría de Investigaciones / Anuario de Investigaciones / Volumen XVII.
- Díaz, M. d. (05 de 09 de 2018). Entrevista representante asociación de víctimas "Asociación productiva de víctimas" de Guasca Cundinamarca. (D. G. Guevara González, Entrevistador)
- Freie Universität Berlin. (29 de Marzo de 2018). *Instituto de Estudios Latinoamericanos*. Obtenido de https://www.lai.fu-berlin.de/es/e-learning/projekte/frauen_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/rot_partizipacion/contexto/index.html
- Gantiva, Y. A. (17 de Agosto de 2018). Entrevista presidente de junta de acción comunal de la vereda San José II sector de Guasca Cundinamarca. (D. G. Guevara González, Entrevistador)
- Goffman, E. (2006). *Estigma, la identidad deteriorada*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Harto de Vera, F. (2016). La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Cuadernos de estrategia*, 122.
- Hernández, U. (4 de Octubre de 2018). Entrevista representante de la asociación de víctimas "Unidos por un mejor mañana" de Guasca Cundinamarca. (D. G. Guevara González, Entrevistador)
- Martínez, J. A. (29 de Agosto de 2018). Entrevista Secretaria de Gobierno de Guasca Cundinamarca. (D. G. Guevara González, Entrevistador)
- Murgas, L. C. (8 de Octubre de 2018). Entrevista representante de la asociación de víctimas "Un nuevo amanecer por Colombia" de Guasca Cundinamarca. (D. G. Guevara González, Entrevistador)
- Naranjo Giraldo, G. (2004). Ciudadanía y desplazamiento forzado en Colombia: una relación conflictiva interpretada desde la teoría del reconocimiento. *Estudios Políticos No. 25 Medellín*, 137-160.
- Presidencia de la República. (20 de Diciembre de 2011). Ministerio de Justicia y del Derecho. *Decreto Número 4800*. Bogotá , Colombia.
- Presidencia de la República. (16 de Agosto de 2012). Ministerio del Interior. *Decreto Número 1725*. Bogotá , Colombia.
- Presidencia de la República. (26 de Mayo de 2015). Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. *Decreto Número 1084*. Bogotá , Colombia.
- Ramos, D. M. (13 de Julio de 2018). Entrevista Coordinadora del área de Aseguramiento de Guasca Cundinamarca. (D. G. Guevara González, Entrevistador)

Schneider, S., & Peyré Tartaruga, I. (2006). *Territorio y enfoque territorial: de las reformas cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá D.C Colombia: IEMP Ediciones.

Unidad para las Víctimas. (31 de Octubre de 2018). *Unidad para las Víctimas*. Recuperado el 20 de Noviembre de 2018, de <http://www.unidadvictimas.gov.co/>

Vargas Hernandez, J. (2011). *Gobierno local: autonomía y gobernabilidad*. Concepción Chile.

Anexos

Anexo 1. PLAN DE TRABAJO

Plan de trabajo:

De acuerdo con las tres fases programadas para el diseño de la investigación, el cronograma de trabajo atendió a plazos y objetivos determinados de cada una de las actividades. En este sentido, teniendo como base la situación problema que compone a la primera fase, la investigación se encargó de documentar el caso y elaborar el diagnóstico. Todas las fases estuvieron relacionadas de manera secuencial en vista de que la situación problema es el inicio para la elaboración del diagnóstico, que a su vez será fundamental para la formulación de las soluciones que transformen la realidad analizada. La primera fase se llevó a cabo de la siguiente manera:

Tabla 3. *Situación problema.*

Objetivo	Actividades	Técnicas	Actores
Establecer las condiciones básicas de la situación problema objeto de estudio.	En el marco de una reunión general de víctimas, problematizar la situación existente en el municipio de Guasca a través de la información provista por la población víctima y la administración municipal.	Talleres grupales. DOFA.	Población víctima en general. Alcaldía Municipal.
Conocer el desarrollo de la problemática desde la perspectiva de los actores.	Elaborar con todos los actores involucrados una línea de tiempo que describa los momentos relevantes relacionados con la reparación integral de las víctimas y su inclusión a la comunidad local.	Línea de tiempo.	Población víctima en general. Población originaria en general. Alcaldía Municipal.

Fuente: Elaboración propia.

La segunda fase denominada “diagnóstico”, estuvo orientada hacia el conocimiento a profundidad de la problemática, definiendo las causas que dan lugar a su existencia, cómo se evidencia esto en la práctica y cuál es la percepción de los actores sobre la misma. En ella se realizaron las encuestas a la población

desplazadas; también se realizaron las entrevistas a los representantes de víctimas, de las juntas de acción comunal y de la alcaldía.

Tabla 4. *Diagnóstico.*

Objetivo	Actividades	Técnicas	Actores
Cuantificar la percepción de la comunidad respecto de la problemática descrita y la acción gubernamental.	Aplicar encuestas a personas víctimas, líderes de la comunidad local y servidores públicos.	Encuesta.	Población víctima en general. Líderes de la comunidad originaria. Alcaldía Municipal.
Indagar acerca de la experiencia de los actores en la implementación del programa Juntos Reparando las Víctimas.	Realizar de manera individual entrevistas semiestructuradas a líderes y representantes de los tres sectores (víctimas, oriundos y alcaldía).	Entrevista semiestructurada.	Líderes de víctimas. Líderes de la comunidad originaria. Representantes Alcaldía Municipal.

Fuente: Elaboración propia.

La tercera fase, consistió en la búsqueda de soluciones a los problemas evidenciados, a través de un esquema propositivo elaborado con la participación de todos los actores. La coherencia y pertinencia de lo propuesto se basó en la capacidad institucional y financiera de cada actor, para que pueda ser ejecutable por los responsables.

Tabla 5. *Práctica.*

Objetivo	Actividades	Técnicas	Actores
Definir las acciones, responsables y plazos para el cumplimiento de las soluciones propuestas por los actores.	A través de sesiones grupales evaluar la problemática con la participación de todos los actores para proponer soluciones ejecutables de acuerdo con	Lluvia de ideas. Análisis de caso. Prácticas guiadas.	Población víctima en general. Líderes de la comunidad oriunda. Alcaldía Municipal.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente este fue el cronograma de trabajo propuesto con las fechas tentativas para el desarrollo de la investigación a través de prácticas basadas en diagnóstico.

Tabla 6. *Cronograma de trabajo.*

FASE	FECHA INICIO	FECHA FINAL
Situación problema	16/07/2018	11/10/2018
Diagnóstico	12/10/2018	24/10/2018
Práctica	25/10/2018	04/12/2018

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. INSTRUMENTO DE APLICACIÓN ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A PERSONAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO QUE HABITAN ACTUALMENTE EN GUASCA CUNDINAMARCA

Contextualización.

¿Cuéntenos por favor acerca de usted, su nombre, edad, dónde nació?

¿Cómo era su familia, con quiénes vivía?

¿Cómo era la vida en el municipio donde sufrió el hecho victimizante, qué le gustaba hacer, estudiaba o trabajaba, qué hacía en sus ratos libres?

¿A qué se dedicaba cuando sucedió el desplazamiento, quién fue el responsable, hace cuánto y de qué municipio fue desplazado?

Después del desplazamiento.

¿Qué sucedió con sus familiares y amigos después del desplazamiento?

¿Cómo fue su vida después del desplazamiento, a dónde se fue, qué hizo?

¿Cómo fue su llegada al municipio de Guasca, por qué decidió ir a Guasca y no a otro municipio del país?

Su vida en Guasca.

¿Cómo ha sido su vida y la de su familia desde su llegada, cómo se ha sentido?

¿Cuáles han sido los momentos más difíciles que ha vivido en este municipio, cómo ha hecho para superarlos?

¿Cuáles han sido los mejores momentos que ha vivido en este territorio?

¿Qué lo ha sorprendido de Guasca?

¿Cómo ha sido su relación y la de su familia con la comunidad guasqueña?

¿Cómo definiría a la comunidad Guasqueña?

¿Qué comportamientos o actitudes tiene esta comunidad con las personas desplazadas que llegan al municipio?

¿Usted o alguien de su familia ha tenido algún tipo de dificultad para desenvolverse libremente en su vida cotidiana por el hecho de no ser de Guasca y venir de otro municipio?

¿Alguna vez ha sentido que por el hecho de haber sido desplazado alguna persona lo trata diferente o lo discrimina?

¿Qué haría usted para acabar la discriminación y estigmatización contra las personas desplazadas?

¿Cómo es la relación entre las personas desplazadas que viven acá en Guasca?

¿Cómo cree usted que es la relación entre las personas nacidas en Guasca y las personas desplazadas? ¿Por qué cree que es buena/mala?

¿Cómo podría contribuir la comunidad de Guasca para mejorar la calidad de vida de las personas desplazadas que llegaron a vivir al municipio?

¿Qué haría si fuera testigo de un acto discriminatorio contra una persona por el hecho de no haber nacido en Guasca?

La relación con el sector público.

¿Qué sabe acerca de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras? ¿Qué le cambiaría a esta ley?

¿Desde que reside en Guasca cómo ha sido su relación con la alcaldía municipal?

¿Qué conoce del programa de atención a víctimas que ejecuta la alcaldía?

¿Cómo cree usted que las actividades que hace la alcaldía pueden ayudar más a la población desplazada?

¿Cómo cree que se puede mejorar la implementación de la política pública de atención a víctimas?

¿Qué tipo de programas o iniciativas le gustaría que se hicieran para apoyar a las personas que fueron desplazadas?

Si usted fuera el/la alcalde/sa ¿Qué haría para mejorar la calidad de vida de las personas desplazadas que viven en Guasca?

Anexo 3. INSTRUMENTO DE APLICACIÓN ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A FUNCIONARIOS PÚBLICOS ENCARGADOS DE LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN GUASCA CUNDINAMARCA.

¿Por favor cuéntenos acerca de usted, su nombre, edad, lugar de nacimiento?

¿Cómo ha sido su vida en Guasca, cuáles han sido sus mejores y sus peores momentos en este municipio?

¿Cómo ha sido la experiencia de trabajar en el sector público y estar en contacto permanente con la comunidad?

¿Qué conocimiento tiene acerca del desplazamiento, el conflicto armado y el programa de atención a víctimas de la administración?

¿Cuál es su opinión respecto de las personas desplazadas que han llegado al municipio?

¿Por qué cree que hay personas que afirman que los problemas de inseguridad y de consumo de sustancias psicoactivas son responsabilidad de las personas que han llegado de otros lugares del país, dentro de ellos población desplazada?

¿Qué tipo de relación lleva usted desde la alcaldía con la población desplazada, considera su gestión ha impactado a esta comunidad?

¿Cuáles han sido las dificultades, qué se puede mejorar, y cuáles han sido las experiencias exitosas en la relación alcaldía-víctimas?

¿Qué tipo de actitudes o comportamientos cree o sabe usted que se presentan de parte de la población nativa de Guasca hacia la población desplazada?

¿Qué tipo de actitudes o comportamientos cree o sabe usted que se presentan de parte de los demás funcionarios de la alcaldía hacia la población desplazada?

¿Qué haría si fuera testigo de un acto discriminatorio contra una persona por el hecho de no haber nacido en Guasca?

¿Para usted cuáles han sido los aciertos y los errores que ha cometido la administración respecto de la implementación de la política pública de víctimas?

¿Cómo califica el papel del gobierno local para dar respuesta a las necesidades de la población desplazada que habita actualmente en Guasca?

¿Qué cree que se debe mejorar desde todos los niveles de gobierno, especialmente el local, en la implementación de la política pública de víctimas?

¿Si dependiera de usted, qué le cambiaría a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448 de 2011?

¿Si tuviera la oportunidad de volver a empezar en su trabajo, qué cambiaría respecto del trabajo realizado con población desplazada?

Anexo 4. INSTRUMENTO DE APLICACIÓN ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A LA POBLACIÓN ORIUNDA DE GUASCA CUNDINAMARCA.

¿Por favor cuéntenos acerca de usted, su nombre, edad, cómo está compuesta su familia?

¿Cómo ha sido su vida y la de su familia en Guasca, cuáles han sido sus mejores y sus peores momentos en este municipio?

¿Cómo ha sido su relación con la comunidad guasqueña? ¿Cómo la definiría?

¿Qué conocimiento tiene acerca del desplazamiento, el conflicto armado y el programa de atención a víctimas de la administración?

¿Cuál es su opinión respecto de las personas desplazadas que han llegado al municipio?

¿Por qué cree que hay personas que afirman que los problemas de inseguridad y de consumo de sustancias psicoactivas son responsabilidad de las personas que han llegado de otros lugares del país, dentro de ellos población desplazada?

¿Qué tipo de relación lleva usted con personas desplazadas por el conflicto armado?

¿Cómo cree usted que es la relación entre las personas nacidas en Guasca y las personas desplazadas?

¿Cómo puede contribuir la comunidad de Guasca para mejorar la calidad de vida de las personas desplazadas que llegaron a vivir al municipio?

¿Qué haría si fuera testigo de un acto discriminatorio contra una persona por el hecho de no haber nacido en Guasca?

¿Para usted cuáles han sido los aciertos y los errores que ha cometido la administración respecto de la implementación de la política pública de víctimas?

¿Cómo califica el papel del gobierno local para dar respuesta a las necesidades de la población desplazada que habita actualmente en Guasca?

¿Qué sabe acerca de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras? ¿Qué cree usted que debería tener en cuenta una ley que pretende reparar a las personas víctimas del conflicto armado? ¿Si dependiera de usted, qué le cambiaría a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448 de 2011?

¿Cómo cree que se puede mejorar la implementación de la política pública de atención a víctimas?

¿Qué haría para mejorar relación entre las personas desplazadas y la comunidad nativa?

Anexo 5. INSTRUMENTO ENCUESTA POBLACIÓN VÍCTIMA SOBRE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA JUNTOS REPARANDO LAS VÍCTIMAS.

Instrucciones: A continuación se realizan una serie de preguntas acerca de la implementación del programa Juntos Reparando las Víctimas en el municipio de Guasca, por favor marque con una X su respuesta o indique la información requerida.

I Parte: Datos personales.

1 SEXO: F M

2 EDAD: _____

II Parte: Conocimiento acerca de las iniciativas implementadas por la Administración Municipal “Escribiendo Juntos Nuestro Futuro 2.016 – 2.019”. Marque con una X su respuesta.

Ítem	Actividad	Sí	No
3	¿Conoce el “Mural de la Memoria Viva” elaborado por la administración municipal para rendir homenaje a las víctimas de desplazamiento forzado?		
4	¿Conoce la estrategia de centros de escucha comunitarios para víctimas?		
5	¿Conoce el proyecto de construcción de Memoria Histórica que se realizó en 2017?		
6	¿Conoce el programa de atención a población víctima en condición de vulnerabilidad extrema?		
7	¿Conoce el programa de fortalecimiento de Unidades productivas o proyectos productivos de víctimas del conflicto armado?		
8	¿Conoce el programa de entrega de kits escolares para estudiantes víctimas del conflicto armado?		
9	¿Conoce las conmemoraciones del Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas o algún Homenaje Cultural a Víctimas realizado en el municipio?		

III Parte: Opinión acerca de las actividades de la alcaldía para atender a las personas desplazadas residentes en el municipio de Guasca. Marque con una X su respuesta, de acuerdo a su opinión de cada iniciativa.

10 ¿Qué opina acerca de los talleres de construcción de Memoria Histórica?

- a. Muy bueno
- b. Bueno
- c. Regular
- d. Malo
- e. Muy malo
- f. No tiene conocimiento.

11 ¿Qué opina acerca de la atención psicosocial que brinda la alcaldía a través de los centros de escucha comunitarios?

- a. Muy bueno
- b. Bueno
- c. Regular
- d. Malo
- e. Muy malo
- f. No tiene conocimiento

12 ¿Qué piensa acerca de reemplazar la entrega anual de mercados por entrega de kits escolares?

- a. Muy bueno
- b. Bueno
- c. Regular
- d. Malo
- e. Muy malo
- f. No tiene conocimiento

13 ¿Qué opina sobre las iniciativas de proyectos productivos individuales?

- a. Muy bueno
- b. Bueno
- c. Regular
- d. Malo
- e. Muy malo
- f. No tiene conocimiento

14 ¿Qué opina sobre las iniciativas de proyectos productivos asociativos?

- a. Muy bueno
- b. Bueno
- c. Regular
- d. Malo
- e. Muy malo
- f. No tiene conocimiento

15 ¿Qué opina del programa de entrega de implementos de ayuda humanitaria para víctimas en condición de vulnerabilidad extrema?

- a. Muy bueno
- b. Bueno
- c. Regular
- d. Malo

- e. Muy malo
- f. No tiene conocimiento

16 ¿Qué opina de la atención al público brindada por la oficina de víctimas de la alcaldía municipal?

- a. Muy buena
- b. Buena
- c. Regular
- d. Mala
- e. Muy mala
- f. No tiene conocimiento

IV Parte: Priorización de los recursos. Puede señalar con una X hasta tres respuestas.

17 ¿En qué considera que se deben priorizar los recursos del programa de atención a víctimas en el 2019?

- a. Atención psicosocial
- b. Proyectos productivos
- c. Apoyo a educación
- d. Atención en Salud
- e. Homenajes y conmemoraciones
- f. Ayudas humanitarias
- g. Murales y jardines
- h. Audiovisuales
- i. Atención al público