

MEMORIAS

SEMINARIO - TALLER

# Experiencias de desarrollo de capital social en contextos de conflicto y postconflicto en América Latina

Bogotá, 17,18 y 19 de abril de 2002



SEMINARIO - TALLER - AGENDA  
EXPERIENCIAS DE DESARROLLO DE CAPITAL SOCIAL  
EN CONTEXTO DE CONFLICTO Y POSTCONFLICTO  
EN AMERICA LATINA RSS/OIM

**República de Colombia**  
**Presidencia de la República**

**Presidente de la República**  
Andrés Pastrana Arango

**Red de Solidaridad Social**  
Fernando Medellín Lozano  
Director General

**Área de Gestión de Cooperación Internacional**  
Ximena Corzo Román

**Unidad Técnica Conjunta**  
Robin Hissong

**Coordinación Editorial y edición de textos**  
Diana Medrano y Alba Zuluaga

**Diseño y diagramación**  
Iván Gómez Sánchez

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	5
INSTALACIÓN DEL EVENTO .....	6
Palabras del Señor Fernando Medellín. ....	6
Palabras del Señor Marcelo Pisani. ....	8
Palabras del Señor Francisco Galindo. ....	9
<b>CAPITAL SOCIAL Y DESPLAZAMIENTO FORZADO</b>	
Experiencia de la red de solidaridad social en la promoción del capital social con población en situación de desplazamiento forzado .....	11
<b>DEVANEOS SOBRE PERSONAS, PENSARES Y SENTIRES</b>	
Alrededor de los conceptos de capital social, participación ciudadana y fortalecimiento institucional en América Latina .....	21
<b>FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS). CHILE.</b>	
Programa de generación de capacidades en localidades pobres "Entre Todos" (1990 – 1999). ....	35
<b>LA CONSTRUCCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN SOCIEDADES EN CRISIS .....</b>	<b>44</b>
<b>PROMOCIÓN DE CAPITAL SOCIAL EN GUATEMALA. EXPERIENCIAS APRENDIDAS EN EL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE REASENTAMIENTO DE POBLACIONES DESARRAIGADAS POR EL ENFRENTAMIENTO ARMADO. ACUERDO DE PAZ, GUATEMALA. FONAPAZ .....</b>	<b>54</b>
<b>EL SALVADOR. LOGROS Y DESAFIOS DE UNA DÉCADA DE PAZ</b>	
<b>FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL .....</b>	<b>74</b>
<b>LA PERSPECTIVA NACIONAL SOBRE CAPITAL SOCIAL</b>	
<b>ASPECTOS CONCEPTUALES Y EXPERIENCIAS EN COLOMBIA .....</b>	<b>82</b>
<b>CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN</b>	
<b>INTERNACIONAL DE MIGRACIONES. CAPITAL SOCIAL Y PLANEACIÓN PARTICIPATIVA .....</b>	<b>90</b>
<b>EL TRABAJO DE ACNUR EN EL FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES DE DESPLAZADOS EN COLOMBIA. REFLEXIONES DE LA OFICINA DE ACNUR EN COLOMBIA .....</b>	<b>101</b>
<b>PROGRAMA INICIATIVAS POR LA PAZ. DIVISIÓN DE EXTENSIÓN. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. LA CONSTRUCCION DE TEJIDO SOCIAL EN CONTEXTOS URBANOS FRAGMENTADOS Y EN FORMACION. ....</b>	<b>110</b>
<b>FUNDACIÓN MENONITA COLOMBIANA PARA EL DESARROLLO SOCIAL.</b>	
<b>LA RECONSTRUCCION SOCIAL Y EL DESARROLLO HUMANO EN EL ACOMPAÑAMIENTO NO GUBERNAMENTAL A POBLACION VICTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO .....</b>	<b>122</b>
<b>TALLER DE VIDA. JÓVENES AFECTADOS POR EL CONFLICTO ARMADO CONSTRUCTORES DE PAZ .....</b>	<b>133</b>
<b>SESIONES DE TRABAJO EN GRUPO .....</b>	<b>141</b>





## PRESENTACIÓN

El debate sobre el papel que desempeña el capital social en los procesos de desarrollo, está despertando cada vez más interés en el mundo occidental, y en América Latina en particular. Las grandes transformaciones que los países latinoamericanos han experimentado en su desarrollo durante las últimas décadas, han puesto de relieve la importancia de las dimensiones que componen el capital social y la interrelación entre ellas.

Aunque existen diversos enfoques y tendencias para su definición, existe un acuerdo relativo en cuanto a los factores que comprende: clima de confianza social, grado de asociatividad, conciencia cívica y valores culturales entendidos en un sentido amplio. El incluir estas dimensiones políticas, culturales y de valores en el desempeño económico y político de un país, enriquece el análisis sobre las complejas relaciones entre capital social y desarrollo, renovando la visión sobre este último, lo cual tiene importantes implicaciones sobre el diseño de las políticas públicas.

En Colombia se ha avanzado en las últimas décadas en la introducción de las dimensiones relativas al fortalecimiento del capital social como parte integral de desarrollo de políticas públicas, entendiendo que los distintos actores en el desarrollo somos socios en una meta común y por lo tanto son necesarias las alianzas. Así la dicotomía Estado - sociedad civil puede comprenderse como un proceso de identificación donde se encuentran puntos de contacto para la elaboración de estrategias comunes para el desarrollo, dimensionando la política pública como un conjunto de sucesivas decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas, que pretenden la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.

Es así como la Red de Solidaridad Social, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, menciona entre sus principios de acción institucional el fortalecimiento del capital social, definiéndolo como la construcción de redes sociales en las que participen entidades estatales y privadas, organizaciones sin ánimo de lucro y organizaciones comunitarias, para definir de manera concertada y corresponsable las estrategias y acciones necesarias para resolver los problemas de interés común relativos al desarrollo social (Red de Solidaridad Social. País Solidario, País Posible. Bogotá, 2002).

Ahora bien, en el marco de la responsabilidad fundamental del Estado de ofrecer garantías para el ejercicio del derecho a la participación de la población desplazada en la elaboración e implementación de soluciones duraderas, consagrada en el Artículo 30 de la Ley 387/97, la Red de Solidaridad Social como ente coordinador del Sistema nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, asume el reto de construir alternativas sostenibles de reconstitución de tejido social y de aumento del capital social con la población en situación de desplazamiento. En ello es imperioso establecer una interrelación diferente entre ésta, el Estado y la sociedad civil que la acoge, de forma que las comunidades desplazadas organizadas puedan expresarse en una relación más igualitaria, transitando de la victimización y la respuesta paternalista, al reconocimiento del sujeto con derechos y deberes, proactivos en la reconstrucción de sus proyectos de vida.

De esta forma, la Red de Solidaridad Social se ha venido planteando la necesidad de cualificar la formulación y ejecución de la política pública en materia de desplazamiento forzado, introduciendo en su quehacer y en el del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada que coordina, estrategias y acciones para avanzar en la promoción del capital social con población en situación de desplazamiento forzado. El esfuerzo realizado para llevar a cabo el Seminario – Taller cuyas memorias aquí se recogen, actividad en la cual la Red estuvo acompañada por la Organización Internacional para las Migraciones, responde a la necesidad de analizar estrategias, metodologías y acciones desarrolladas bien en Colombia, bien en otros países, que puedan ser incorporadas a la formulación y ejecución de la mencionada política pública.



## INSTALACIÓN DEL EVENTO

**Palabras del Señor Fernando Medellín. *Director General Red de Solidaridad Social (RSS).***

Señor Marcelo Pisani, Oficial de Programas de la Organización Internacional para las Migraciones en Colombia, Señor Francisco Galindo representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), directivos(as) y funcionarios(as) de la Red de Solidaridad Social presentes en este evento, invitados especiales, señoras y señores.

Es para mí de especial importancia instalar en la mañana de hoy el Seminario – Taller que hemos denominado “Experiencias en el fortalecimiento de capital social en el contexto del conflicto sociopolítico en América Latina”, sobre cuya realización hemos puesto varias expectativas, que constituyen los propósitos mismos del evento:

En primer lugar, ampliar los espacios de reflexión acerca de la validez de incorporar en el trabajo y atención institucional a la población víctima de situaciones derivadas del conflicto sociopolítico en nuestros países, una perspectiva que sin duda enriquece y otorga fortalezas para la reconstrucción del tejido social de las comunidades. La denominación de capital social en la perspectiva conceptual y metodológica ha renovado en la literatura reciente aquellos aspectos que han constituido una constante en lo que podría denominarse la arquitectura de las sociedades humanas. En efecto, los aspectos referentes al contenido y significado de las relaciones sociales en el nivel de la comunidad, de los otros más próximos, evidencia los rasgos de una cultura particular, que puede caracterizarse por rasgos específicos.

Independientemente de las diversas acepciones disciplinarias que la connotación de “capital social” pueda originar, indudablemente nos ha ofrecido un espacio común para el debate sobre aspectos esenciales del tejido social. En la perspectiva del análisis y alternativas para la acción con grupos humanos afectados por las circunstancias derivadas del conflicto sociopolítico en América Latina, la construcción de redes sociales perfiladas por prácticas que conduzca a fortalecer la confianza, la cooperación y la solidaridad es factor esencial para la superación de las heridas, barreras y obstáculos a una mayor cohesión social, requerida por todos para superar las difíciles situaciones que del mismo se derivan. Por ello, la construcción de capital social se constituye en una herramienta invaluable para las estrategias de acción encaminadas a recomponer las bases de la confianza social que garantizarán la sostenibilidad y la cohesión que nuestras sociedades requieren.

En segundo lugar, el propósito de tener a nuestro alcance la valiosa visión de quienes en el espectro internacional han abordado este enfoque en desarrollo de experiencias en sus propios países, y que compartirán con nosotros a lo largo de este evento su análisis, su visión y sus recomendaciones con relación al contexto que Colombia esta enfrentando actualmente.

En tercer lugar, el Seminario –Taller dedicará al menos la mitad del tiempo de reunión para propiciar el debate en grupos de trabajo en los cuales participarán todos ustedes de manera activa. Tenemos la expectativa de contar con los valiosos aportes que se hagan en estos momentos de la reunión, para construir recomendaciones y estrategias de trabajo que permitan la incorporación de la perspectiva de fortalecimiento del capital social en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas orientadas a la atención de población afectada por el desplazamiento interno.



Con estos objetivos en mente, hemos diseñado en dos fases el desarrollo del Seminario – Taller. Durante el primer día y medio de la reunión se presentarán las ponencias que abordarán en el nivel conceptual el tema de capital social, así como las experiencias internacionales y nacionales que destacarán la construcción, operacionalización y evaluación de políticas, planes y programas en torno al fortalecimiento del capital social en comunidades enfrentadas a conflictos sociopolíticos y desplazamiento. Concretamente se abordarán las experiencias de Chile, Centroamérica, Guatemala, El Salvador y diversos escenarios en el ámbito de Colombia.

El siguiente día y medio de la reunión se dedicará al ejercicio de trabajo en grupos, lo cual permitirá establecer de manera sintética la visión de los participantes sobre tres áreas temáticas que previamente hemos definido: el análisis de las experiencias internacionales y nacionales presentadas, en términos de las estrategias y los procesos que produjeron mayor impacto en el fortalecimiento del capital social; la operacionalización de capital social, en términos de metodologías e instrumentos operativos identificados en las experiencias que puedan ser aplicados en el accionar la Red de Solidaridad Social en la coordinación y ejecución de la política de la atención a población desplazada en Colombia; finalmente, los grupos de trabajo abordarán la construcción de recomendaciones de política pública que permita incorporar de manera adecuada el capital social como un conjunto de instrumentos válidos para restaurar la confianza y la cohesión social tanto en el ámbito público como en la perspectiva de desarrollo de una sociedad civil comprometida, activa y participante.

Invito a todos y todas las participantes a vincularse al Seminario – Taller que instalamos en la mañana de hoy con un espíritu abierto y constructivo que nos permita recoger los valiosos aportes que, estoy seguro, haremos todos a lo largo de estos tres días de encuentro.



### **Palabras del Señor Marcelo Pisani.**

#### ***Oficial de Programas de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).***

Resulta muy grato para mí en representación de la Organización Internacional para las Migraciones, participar en la instalación de este seminario denominado “Experiencias de desarrollo de capital social en contextos de conflicto y postconflicto en América Latina”, teniendo en cuenta su especial pertinencia, ya que nos da la posibilidad de contrastar los esfuerzos que en Colombia realizan el Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional para restablecer las condiciones que permitan la creación y acumulación de capital social, pensadas a partir de las necesidades específicas que presenta la población desplazada de manera forzada, fenómeno que afecta día a día a más familias colombianas.

Evidentemente el fenómeno de desplazamiento forzado atenta contra el capital social creado y acumulado a través de la historia, destruyendo las relaciones cercanas entre pobladores, familias y comunidades al ser expulsados de manera involuntaria del entorno en que esas relaciones se dan, y al tener que ser acogidos también de manera involuntaria por las poblaciones receptoras.

Viéndose trastornadas las relaciones de confianza y solidaridad, como base de lo que se conoce como capital social, resultan fuertemente alteradas por las intervenciones violentas de los actores armados sobre las comunidades, principalmente rurales.

La falta de participación y organización, el miedo, la apatía y la falta de confianza en las instituciones que se ven sobrepasadas por la magnitud del fenómeno, contribuyen igualmente, y en forma negativa al crecimiento del capital social. Un contexto de conflicto, por tanto, sugiere la existencia de altos riesgos de destrucción de este capital.

La Organización Internacional para las Migraciones, de esta manera se suma a los esfuerzos del gobierno en la búsqueda de estrategias que permitan contrarrestar los efectos negativos de la destrucción de capital social, quien ha convocado a esta jornada de trabajo a destacados expertos nacionales e internacionales, así como a diferentes sectores de la sociedad y la cooperación internacional.

La promoción de los derechos de las víctimas de la violencia, la contribución al restablecimiento económico y social, la promoción de la organización social son, entre otros, temas que hacen parte de la agenda de la OIM. Estamos seguros que esta experiencia, como la de todas las instituciones que trabajan a favor de la población desplazada, podrá ser enriquecida y afinada con el cotejo de las que aquí se presenten, para fortalecer las instituciones, potenciar fluidas relaciones entre los distintos niveles de gobierno, la sociedad civil y las comunidades afectadas, fortaleciendo la credibilidad y la confianza mutua.

Muchas gracias.



**Palabras del Señor Francisco Galindo.**

***Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).***

Señor Director de la Red de Solidaridad Social, Señor Representante Adjunto de la Organización Internacional para las Migraciones, señoras y señores. En la multiplicidad de dependencias y en aspectos regionales del problema del desplazamiento, se puede identificar una dinámica que es común a todas las zonas del país donde hay desplazamiento. La población desplazada ha sentido la necesidad de organizarse de una forma u otra para reivindicar y/o gestionar sus derechos. Hoy en día las organizaciones de desplazados representan una realidad importante y considerable en el panorama del desplazamiento. Esta nueva situación ha trascendido las realidades locales, proyectándose al nivel nacional a través de redes de asociaciones, agrupaciones nacionales y mecanismos de coordinación estables y permanentes.

Es innegable la importancia que las organizaciones han asumido en las estrategias y planes estatales y no gubernamentales de atención a la población desplazada y programas de estabilización socioeconómica o de restablecimiento. Las organizaciones de desplazados se han convertido en interlocutores necesarios, en muchas situaciones, el único, para el Estado, las organizaciones no gubernamentales y para la comunidad internacional. Estas organizaciones constituyen una garantía para poder beneficiar porciones significativas de la población desplazada.

La función y el alcance de las organizaciones de desplazados van mucho más allá de los miembros de la asociación. Valga como ejemplo, el papel de puente entre el Estado y la población desplazada que las organizaciones han desempeñado en programas de asistencia de emergencia y en campañas masivas de documentación. No debe por lo tanto sorprender que las organizaciones de desplazados y su fortalecimiento se han vuelto una de las prioridades de organizaciones internacionales y nacionales que pretenden mejorar la respuesta al desplazamiento. En este sentido hay que resaltar la labor de la Red de Solidaridad Social, de propiciar la creación y/o impulso de mesas de trabajo con población desplazada, así como el trabajo de la Unidad Técnica Conjunta, la UTC que constituye un mecanismo de asesoría y apoyo muy valioso y muy importante y que en el ACNUR seguiremos apoyando plenamente.

También debo reconocer la iniciativa de la Red de Solidaridad Social y de la Organización Internacional para las Migraciones que han organizado este evento y que a lo largo de tres días nos permitirá compartir experiencias sobre la constitución y aplicación de programas en torno al desarrollo del capital social con poblaciones afectadas por los conflictos. El día de mañana compartiremos con ustedes un documento en que se presenta un análisis más detallado del punto de vista del ACNUR en esta cuestión tan importante que es el capital social.

Muchas gracias.



## CAPITAL SOCIAL Y DESPLAZAMIENTO FORZADO

### Experiencia de la Red de Solidaridad Social en la promoción del capital social con población en situación de desplazamiento forzado

Fernando Medellín Lozano\*

Alba Lucia Zuluaga\*\*

#### 1. Contexto de la experiencia

El agudo conflicto armado interno que vive hoy Colombia impone múltiples y difíciles retos a la sociedad colombiana en general y al Estado Colombiano en particular. El enorme y nefasto impacto de la violencia, exige respuestas creativas y acciones correctivas que se traduzcan en legislación, políticas públicas e instrumentos idóneos para enfrentar sus consecuencias.

Uno de los problemas sociales más agudos que ha vivido el país a partir de la degradación del conflicto armado es el desplazamiento interno forzado. Año tras año, miles de familias pobres, generalmente campesinas, tienen que abandonar sus parcelas y comunidades para ponerse a salvo de las amenazas y la violencia que las azota. Restablecer sus vidas en condiciones dignas, tras la huida, se convierte en un desafío para estas familias, para las comunidades que las reciben y para el Estado Colombiano.

Es, en primera instancia, responsabilidad del Estado y de sus instituciones sectoriales y territoriales responder rápida e integralmente a la crisis humanitaria provocada por el desplazamiento forzado por la violencia. Por su parte, organizaciones no gubernamentales, iglesias y organizaciones comunitarias, lo mismo que la empresa privada, la cooperación internacional, la academia y los medios de comunicación, entre otras instancias, juegan un papel fundamental en el proceso de restablecimiento de las personas afectadas por el desplazamiento. No menos importante es que la sociedad, en su conjunto, se sensibilice y comprometa con todos los colombianos y colombianas que enfrentan la pérdida de su territorio, la ruptura de sus lazos familiares y comunitarios y el debilitamiento de su identidad cultural.

Desde la perspectiva de construcción y fortalecimiento de capital social, es de gran importancia lograr el reconocimiento de la sociedad en su conjunto frente a la problemática de la población desplazada, para no caer en una mirada restrictiva, insuficiente e inapropiada, que restrinja los esfuerzos a núcleos específicos de los grupos humanos afectados. Ello implicaría el tránsito de una visión del desplazamiento como un problema estatal a uno de índole pública. Esta aseveración parte de reconocer que todo lo público no es estatal; el sector privado, las ONG, los medios de comunicación, tienen también responsabilidades públicas frente al problema del desplazamiento.

---

\* Director General de la Red de Solidaridad Social. Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Desarrollo Regional y Administración de la Universidad de Los Andes. Consultor y profesor – investigador en temas de desarrollo, planeación y perspectiva de género, entre otros.

\*\* Asesora Unidad Técnica Conjunta. Antropóloga Universidad de Los Andes con postgrado en Planificación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de Los Andes. Consultora en temas de desarrollo regional y comunitario.



Desde 1999 la Red de Solidaridad Social asumió la coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD. La composición de esta instancia, en la cual se consolida la atención a la población que está en riesgo de ser desplazada o la que ha tenido que desplazarse, es un reconocimiento a la necesidad de adelantar un trabajo de carácter multisectorial para superar los problemas sociales y económicos que ocasiona este fenómeno.

Constituido por un conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones de atención a la población desplazada, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD- diseña y adelanta estrategias de acción coordinadas, descentralizadas y participativas para que, mediante procesos de retorno o reasentamiento, las personas afectadas logren su reincorporación a la sociedad.

De manera esquemática, puede afirmarse que el desplazamiento en Colombia tiene una doble tipología, que impacta las formas de reconstrucción del capital social: por una parte, se presenta el desplazamiento de núcleos unifamiliares hacia áreas urbanas y por otra, se presentan desplazamientos masivos, fundamentalmente en las áreas rurales. Ello tiene implicaciones para el desarrollo de políticas, programas y proyectos, que busquen fortalecer el capital social, entendido éste como la construcción de confianza, cooperación y solidaridad.

## **2. Preguntas que llevaron a la Red de Solidaridad Social a introducir la perspectiva del capital social en la atención a la población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado.**

Con este contexto como telón de fondo, con una normatividad que en el marco del SNAIPD señala responsabilidades y competencias primordialmente del Estado Colombiano frente a la atención del fenómeno, con una política que desarrolla programáticamente dicha normatividad y con algunas experiencias previas especialmente en materia de atención humanitaria de la emergencia y de contados procesos para la estabilización socioeconómica de la población afectada, la Red de Solidaridad Social asume el reto de dar un mayor contenido y responder a:

- Cómo cambiar la tradicional relación de interlocución Estado - Sociedad civil, en nuestro caso reflejada en términos de la actitud demandante de la población desplazada y la respuesta asistencialista y coyuntural de las instituciones competentes, transitando hacia una relación basada en la confianza, el respeto y el reconocimiento de las capacidades mutuas?

El sentido teleológico de fortalecimiento de capital social es la construcción de sujetos de derechos y deberes, en una noción de ciudadanía compartida por toda la sociedad, basada en la Constitución y las leyes, que proscriben las acciones contra el bien común. Por otra parte, en el caso de la población desplazada, se constituye en un reto transitar de la noción de ciudadanía ejercida en una zona de baja presencia del Estado, a la ciudadanía activa que es necesario desarrollar para la vida en las grandes urbes.

- Cómo avanzar en la movilización de la población desplazada, para que de manera organizada interlocute y participe en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones que se adelanten, transitando hacia la construcción conjunta de las soluciones?



Esta situación puede ilustrarse en el momento de la atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, que puede presentar efectos perversos de desactivación social al constituirse en un mecanismo de entrega de bienes o servicios sin ninguna lógica de cooperación; o bien, puede replicar los mecanismos de la organización que traía la población y buscar reproducir los lazos o redes de cooperación y solidaridad preexistentes. En este último caso, la ayuda humanitaria es un estímulo al fortalecimiento de la confianza, de la solidaridad y a la cooperación entre ellos mismos.

- Cómo fortalecer el trabajo cooperativo y corresponsable de las entidades sectoriales y, en especial, de las territoriales que conforman el SNAIPD?

En este sentido, para una mejor atención a la población desplazada, debe avanzarse en la búsqueda de mayor integralidad en la respuesta institucional, superando la lógica sectorial que actualmente orienta gran parte de las acciones, por ejemplo, en las áreas de salud, vivienda y otras. Esto presupone cambiar la lógica de atención individual hacia una colectiva, intra e intersectorial, que además incluya estrategias de política que atiendan las características particulares de grupos poblacionales, en términos de género, edad, etnia, etc.

De otra parte, se encuentran dificultades para lograr que las entidades territoriales asuman sus competencias de cooperación y corresponsabilidad, y para quienes, sobre todo en el caso de las grandes ciudades, el tema del desplazamiento es un problema y no una oportunidad.

- Cómo canalizar y aunar esfuerzos con la cooperación internacional, las iglesias y organismos no gubernamentales que han trabajado en torno al fenómeno del desplazamiento forzado en el país, para promover la concurrencia de recursos humanos, técnicos y financieros?

Para avanzar en una mayor y mejor integralidad en la atención a la población desplazada y del reconocimiento de que esta problemática tiene un carácter público, los niveles de confiabilidad, cooperación y mutuo reconocimiento deben aumentarse entre los diversos agentes institucionales interesados en la resolución de la misma.

En particular, el Estado debe observar de manera rigurosa las disposiciones legales que norman los procesos de contratación y que en ocasiones pueden entorpecer una mayor eficiencia y agilidad, particularmente en situaciones de emergencia y otras coyunturales.

- Cómo movilizar a las empresas y organizaciones privadas y comunitarias, para generar alianzas estratégicas y redes de apoyo a la atención del fenómeno?

La Red ha iniciado una sensibilización hacia las empresas, organizaciones privadas y comunitarias, que en general no perciben como suya la problemática del desplazamiento.

- Cómo sensibilizar y comprometer solidariamente a la sociedad su conjunto, con todos los colombianos y colombianas que enfrentan la pérdida de su territorio, la ruptura de sus lazos familiares y comunitarios y el debilitamiento de su identidad cultural?



Colombia, a pesar del drama del desplazamiento, no ha colocado dentro de su agenda social, ni tampoco suficientemente en su agenda política, el tema del desplazamiento como uno de sus puntos críticos. En un escenario de déficit fiscal, esto implica entrar a competir dentro del mismo sector social, ya de por sí escaso de recursos, por financiación Estatal.

De otra parte, dicha sensibilidad y compromiso solidario de la sociedad en su conjunto, no se logrará hasta tanto la sociedad colombiana no supere los imaginarios asociados a la población desplazada, que los estigmatiza como una población peligrosa y como extensión de los actores armados involucrados en el conflicto.

En el proceso de construcción de las estrategias y herramientas para su implementación, la Red de Solidaridad Social acompañada de todos estos actores, ha avanzado paulatinamente en la respuesta a estos interrogantes que entre otros, guiaron la formulación de su Plan Estratégico y han orientado su, ejecución con los programas que a continuación se sintetizan.

### **3. Desarrollo de estrategias e instrumentos operativos para incluir la perspectiva de capital social en la atención a la población afectada por el desplazamiento.**

En su calidad de coordinadora del SNAIPD, la Red de Solidaridad Social ha venido desarrollando un trabajo orientado a integrar esfuerzos públicos y privados, así como a movilizar y manejar eficientemente los recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros destinados a la atención de la población desplazada.

En este sentido, la Red adelanta labores de impulso al fortalecimiento de los mecanismos y las instancias de gestión que, en los distintos niveles territoriales, materializan el SNAIPD: el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, órgano consultivo y asesor encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades del Sistema tienen a cargo; los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención a la Población desplazada, escenarios de concertación, planeación y decisión; y las Mesas Permanentes de Trabajo con Población Desplazada, promovidas por la Red de Solidaridad Social para fortalecer la participación comunitaria en los procesos de búsqueda de soluciones al fenómeno del desplazamiento. En el impulso de estos procesos, la Red de Solidaridad Social con el concurso de la Unidad Técnica Conjunta (Convenio ACNUR - RSS), trabaja en los siguientes frentes:

Establece como una de sus prioridades el fortalecimiento de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención a la Población Desplazada, señalando entre otras como una de sus funciones la promoción de redes de apoyo que puedan brindar la asesoría requerida para la gestión, la evaluación y el seguimiento a la atención de la población desplazada; contando con información sobre las instituciones, ONG, asociaciones y demás formas organizativas que tengan la experiencia y capacidad de apoyo a los diferentes proyectos presentados en los Comités. Igualmente, se establece como una de sus tareas prioritarias la de promover la participación de la población afectada por el desplazamiento en estos espacios, garantizando que las mujeres y los grupos étnicos puedan acceder a estos.

Al evaluar cuantitativa y cualitativamente la participación de la población desplazada en dichos Comités, la Red se propone impulsar la conformación de las Mesas Permanentes de Trabajo, como las principales instancias de participación, concertación, control y veeduría en la identificación, priorización y seguimiento de proyectos que



viabilicen la política del SNAIPD, teniendo como objetivo fundamental empoderar a la población afectada por el desplazamiento y garantizar su visibilidad y acción en las estrategias dirigidas a la búsqueda de soluciones a su problemática. Se constituyen estos espacios con el propósito de generar una participación más amplia y democrática de la población desplazada, para que solidaria y proactivamente elaboren y aporten propuestas para la toma de decisiones en los Comités.

Al evaluar la conformación y la dinámica que van adquiriendo estos espacios, la Red determina la necesidad de incidir en problemas como la baja capacidad de representación de la población desplazada, la deficiente preparación técnica de sus organizaciones, la insuficiente participación de éstas en la gestión de las soluciones a su problemática, la escasa integración entre la población desplazada y la de las ciudades receptoras, los obstáculos sociales y culturales para la adaptación de las personas desplazadas a la vida social del medio urbano, cuando generalmente son de origen rural.

Es así como la Red comienza a impulsar de manera experimental el proyecto «Desarrollo del capital humano público de la población desplazada», promoviendo experiencias piloto que avancen en tres estrategias: capacitación para el fortalecimiento organizativo, inserción e integración de la población desplazada al medio urbano en las grandes ciudades y apoyo a la participación de representantes de la población desplazada en las Mesas Permanentes de Trabajo y en los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada. Se establece el desarrollo de estas estrategias mediante las siguientes líneas de acción:

#### **Capacitación para el fortalecimiento organizativo.**

- Capacitación en sistema de contratación pública: modalidades, normas y procedimientos.
- Capacitación en formulación de proyectos.
- Capacitación en aspectos contables, administrativos y financieros, lo mismo que en gestión organizacional.
- Capacitación en formación y ejercicio del liderazgo en organizaciones comunitarias.
- Capacitación en negociación y resolución de conflictos.
- Capacitación en temas sectoriales de restablecimiento: proyectos productivos, tierras, vivienda, capacitación y atención psicosocial.

#### **Inserción e integración de la población desplazada al medio urbano en las grandes ciudades:**

- Cultura ciudadana: Capacitación en normas y estilos de convivencia urbana.
- Cultura institucional: Capacitación en instituciones sociales y estructuras de gobierno de la ciudad.
- Cultura política: Capacitación en derechos y deberes ciudadanos, y mecanismos, instancias y oportunidades de participación democrática.

#### **Apoyo a la participación de representantes de la población desplazada en las Mesas Permanentes de Trabajo y en los Comités para la Atención Integral.**

- Financiación de la movilización de delegados de las organizaciones de población desplazada para participar en las sesiones de las mencionada Mesas y Comités.
- Financiación del sostenimiento (alojamiento y alimentación) de los delegados durante el tiempo en el que se desarrollen las reuniones.
- Financiación de la producción y de la distribución de documentos relativos a la gestión de restablecimiento.



De manera simultánea, la Red de Solidaridad impulsa una iniciativa denominada “Alianzas para la Equidad” que busca ampliar las oportunidades de los grupos de población vulnerables (mujeres, comunidades negras, indígenas, población discapacitada, población en situación de desplazamiento) para su encuentro, reflexión y análisis de los contextos local y nacional, para fortalecer sus procesos comunitarios de organización, comunicación, empoderamiento, gestión social y diseño de sus propias agendas de desarrollo.

Dentro de esta iniciativa, los instrumentos operativos incluyen tres modalidades de apoyo:

**Encuentros y eventos de organizaciones comunitarias** que redunden en la consolidación de procesos organizativos; las propuestas, que deben ser presentadas por las mismas organizaciones, pueden contemplar objetivos como los siguientes:

- Tratar temas del contexto local o regional que influyan positiva o negativamente en sus comunidades.
- Poner en común las experiencias, propuestas e inquietudes de las filiales de una organización.
- Realizar jornadas de formación en un tema que contribuya a la consolidación de un grupo u organización comunitaria.
- Evaluar los procesos organizativos y planificar acciones para un período determinado.
- Participar en eventos de capacitación o formación relevantes para una organización.

**Cooperación horizontal**, que busca fortalecer lazos solidarios de cooperación entre organizaciones y grupos comunitarios, mediante el apoyo al intercambio de experiencias. Estos intercambios pueden incluir los siguientes temas:

- Puesta en marcha de un modelo de gestión comunitaria dado que haya alcanzado resultados positivos en términos de consecución de servicios o de programas para un grupo poblacional o una comunidad específicos.
- Desarrollo y consolidación de un proceso organizativo que cuente con un reconocimiento tal que haya logrado su inclusión y activa participación en los espacios locales o regionales de toma de decisión.
- Desarrollo exitoso de proyectos (productivos, educativos, sociales) que hayan permitido a una comunidad dar respuesta a una de sus necesidades prioritarias.
- Consolidación de una propuesta en defensa de los derechos humanos o de reafirmación de iniciativas comunitarias de paz, que hayan significado un avance en la resolución pacífica de conflictos.
- Los procesos de reconocimiento y consolidación de la identidad étnica y territorial.

**Procesos de fortalecimiento**, actividad que busca apoyar propuestas de mediano plazo en las que se desarrollen actividades amplias de formación y reflexión, con miras a consolidar procesos organizativos que cuenten con alguna trayectoria. Las propuestas que se apoyan son:

- Aquellas que tienen como objetivo concretar iniciativas de agrupación de asociaciones, organizaciones o grupos de una región, con el fin de proyectarse con más solidez en los espacios de interlocución con diferentes actores institucionales.
- Aquellas en las que las organizaciones tengan como objetivo reformular su quehacer o iniciar procesos de



integración de nuevos frentes de acción, en razón de situaciones como conflicto armado en su región, violación consecutiva de los derechos humanos en sus comunidades, o el aumento de los índices de desplazamiento en su zona, entre otras.

Recientemente, la Red ha venido impulsando el proyecto “Alianzas para la Integración de la Población Internamente Desplazada a las Redes Regulares de Seguridad Social y a los Mercados Laborales”, cuyo objetivo principal es el de desarrollar de manera experimental, mediante proyectos piloto, modelos y estrategias exitosas para la construcción de alianzas sociales y promoviendo una lógica de la corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno, de un lado, y entre éste y el sector privado, no gubernamental y comunitario, del otro.

El proceso de construcción de alianzas se apoya en dos ejes principales de intervención: Programas sociales gestionados mediante alianzas; programas de generación de ingresos y de vinculación a los mercados laborales. Dos actividades preparatorias crean las condiciones para dicha intervención: Diseño y conformación de alianzas para el empoderamiento de la población internamente desplazada; diseño de indicadores (sociales y económicos) y de los programas específicos a ser gestionados localmente.

Igualmente la Red de Solidaridad Social adelanta el proyecto “Protección de los derechos sobre la tierra y fortalecimiento de la participación ciudadana” encaminado a desarrollar integralmente medidas de protección, seguridad de tenencia y acceso a tierras y fortalecer la participación comunitaria, como el soporte esencial para una eficaz protección de los derechos sobre la tierra.

Entre otras estrategias se plantea, de una parte, fortalecer la capacidad institucional de respuesta, especialmente en el ámbito local, apoyando estructuras como los Comités de Atención a Población Desplazada y otras entidades que tienen competencias directas en el tema de tenencia de tierras, a través del desarrollo de estrategias de capacitación y socialización que permitan dotar de capacidades a las instituciones especialmente en el orden local y regional, en las zonas más afectadas por el desplazamiento o las que se encuentren en riesgo.

De otra parte, se propone promover y reforzar el tejido comunitario y las alianzas entre diferentes sectores y actores, para generar mecanismos de seguridad de tenencia y disminuir la vulnerabilidad de la población afectada. Para ello, se ha previsto fortalecer las organizaciones de base e incentivar la participación de los afectados en los escenarios de toma de decisiones. El desarrollo de alianzas con otros sectores sociales, públicos y privados, se constituye en una estrategia central de resistencia ciudadana y arraigo de las comunidades frente a la presión de los actores armados.

En el marco de la administración delegada, la Red de Solidaridad Social se encuentra adelantando el denominado “Modelo de gestión de atención integral y continua para el restablecimiento de hogares en situación de desplazamiento por la violencia en ciudades grandes e intermedias” por medio del cual se busca consolidar un esquema de atención basada en un proceso ininterrumpido, que permita a los individuos y a las comunidades afectadas por el desplazamiento superar la dependencia de la ayuda humanitaria, recuperar su capacidad productiva y su tejido social, potenciar su capacidad de desarrollo individual y colectivo e insertarse proactivamente en los procesos de desarrollo local, regional y nacional.



El modelo enfatiza en aspectos transversales a las diferentes etapas de atención tales como el apoyo y acompañamiento a lo largo de todo el proceso de atención individual, familiar y colectivo para, entre otros, el fortalecimiento y/o generación de procesos organizativos de participación comunitaria y de construcción de redes de apoyo social. El modelo también incluye el reconocimiento e integración efectiva de las particularidades poblacionales y la promoción de alianzas sociales.

A través del proyecto denominado “Población desplazada por el conflicto armado: Apoyo de las Universidades a la Red de Solidaridad Social” se ha buscado, de una parte, vincular a las universidades nacionales y regionales en los procesos de atención humanitaria de emergencia, restablecimiento y capacidad institucional de respuesta a la problemática del desplazamiento forzado; de otra parte, cualificar la política, instrumentos y prácticas de atención a la población desplazada, vinculando tanto a la academia como al estado, en un proceso reflexivo entre teoría y práctica; y de otra, aportar a la sensibilización y formación de jóvenes profesionales a través de la inmersión en la realidad del país y en la generación de respuestas adecuadas a ésta.

La Red de Solidaridad Social ha venido impulsando una estrategia de comunicaciones, apuntando a dos grandes objetivos: De una parte, informar a la población afectada por el desplazamiento acerca de sus derechos y los servicios institucionales a los cuales puede acceder y, de otra, sensibilizar a la sociedad colombiana en general acerca de las implicaciones del fenómeno y la situación de la población afectada por el desplazamiento, así como despertar la solidaridad y el sentido de cooperación ciudadana con ésta.

Finalmente, en este proceso de construcción de estrategias e instrumentos operativos para avanzar en el desarrollo del capital social con población desplazada, la Red de Solidaridad Social ha realizado las gestiones necesarias para lograr alianzas con diferentes organismos de cooperación internacional que han venido aportando recursos humanos, técnicos y financieros, tales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, el Banco Mundial y el Gobierno del Japón, la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

#### **4. Apuestas y retos de la Red de Solidaridad Social para seguir avanzando en la perspectiva de fortalecimiento del capital social con población desplazada.**

En la medida en que la Red de Solidaridad Social ha venido avanzando en la elaboración de estrategias e instrumentos que respondan a los interrogantes planteados inicialmente, contando con el apoyo de los diferentes organismos, entidades y actores mencionados, surgen nuevos interrogantes y retos en este proceso de formulación de políticas, planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo del capital social con población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado. Entre otros se pueden mencionar:

##### **Impulso de acciones para la transversalización de la perspectiva del capital social en las diversas etapas, momentos, componentes y programas de atención al fenómeno del desplazamiento forzado.**

Se busca desarrollar directrices e instrumentos para incorporarlas transversalmente en la operación regular de la Red de Solidaridad Social (circulares, inclusión en términos de referencia, manuales operativos, entre otros), teniendo como referente la incidencia en:



- Etapas de atención: Prevención, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización Socio económica.
- Momentos que enfrenta la población: Riesgo de desplazamiento, desplazamiento, transición, restablecimiento (retorno o reubicación).
- Componentes y programas desarrollados en cada etapa de atención: Prevención – Observatorios del desplazamiento, alertas tempranas, seguridad y protección; atención humanitaria de emergencia – Alimentación, alojamiento, salud, educación, atención psicosocial; estabilización socioeconómica - Tierras, proyectos productivos, vivienda e infraestructura básica, cocinas comunitarias, entre otros.

### **Sensibilización para el fortalecimiento del componente de capital social en el accionar del SNAIPD, dirigida a las entidades sectoriales y territoriales que lo conforman.**

Se persigue introducir la perspectiva de capital social en el accionar de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral de la Población Desplazada, difundiendo los instrumentos desarrollados para transversalizar el tema en la ejecución de la política, así como los avances realizados en materia de formulación de la política pública en este aspecto.

### **Desarrollo de acuerdos programáticos con los organismos de cooperación internacional para realizar programas conjuntos en referencia al tema de impulso del capital social con población afectada por el fenómeno del desplazamiento.**

Es necesario realizar una mayor coordinación y articulación con los organismos de cooperación internacional que vienen trabajando en el tema, especialmente en materia de las acciones que cada cual desarrolla en lo territorial, de forma que se tenga un mayor impacto en la medida en que se sume programáticamente recursos humanos, técnicos y financieros destinados a la realización de unos objetivos comunes en el tema.

### **Fortalecimiento del intercambio de experiencias y alianzas estratégicas con las comunidades, las ONG y Universidades que permitan avanzar conjuntamente en el tema:**

Es necesario fortalecer las estrategias hasta ahora impulsadas para promover el intercambio de experiencias y las alianzas estratégicas, para que se retroalimenten entre si y alimenten las respuestas institucionales a las situaciones emergentes, contando con instrumentos mas definidos y precisos en esta perspectiva.

### **Consolidación de los espacios participativos con la población desplazada, para retroalimentar la construcción de la política pública.**

Continuar con el fortalecimiento de las organizaciones de la población desplazada y de su participación en los espacios de consulta y de toma de decisiones, especialmente Mesas Permanentes de Trabajo y Comités de Atención, de forma que generen propuestas para enriquecer la formulación, ejecución y seguimiento de la política pública en la materia.



## 5. Conclusiones

En la medida en que desde la Red de Solidaridad Social se ha entendido el tema de promoción del capital social con población desplazada como el fortalecimiento de los procesos organizativos, participativos, la creación de redes sociales y alianzas estratégicas de apoyo, la incorporación de esta población en las dinámicas sociopolíticas territoriales y la acción social basada en valores como la confianza, la equidad, la solidaridad, la cooperación, el respeto, entre otros, se ha venido avanzando con los diferentes actores involucrados en la ejecución de la política diseñada para la atención del fenómeno en el país.

No obstante, frente al reto de darle una mayor coherencia y contenido como política pública, es largo aún el camino por recorrer, en este trabajo de construcción colectiva de la sociedad colombiana para enfrentar la situación presente y futura, especialmente en la preparación de todos y todas para la reconstrucción de una Colombia en el postconflicto.



## DEVANEOS SOBRE PERSONAS, PENSARES Y SENTIRES

### Alrededor de los conceptos de capital social, participación ciudadana y fortalecimiento institucional en América Latina

Félix Bombarolo\*

#### Episodio 1

#### Gente con ganas de vivir como se le da la gana...

##### Introducción

Doña Zunilda vive en Florencia, Caquetá, Colombia. Familia numerosa, claro, Zunilda y los suyos han visto pasar la vida desde la orilla del Arroyo la Perdiz, y han sentido el agua meterse en sus cuartos, humedecer sus muebles, arruinar sus ropas... y vuelta a empezar. También han festejado allí el cumpleaños de 15 de Milenka, la mayor de los 5 hijos, que cumplió justo al inicio del tercer milenio. La doña preside hace años la comisión de vecinos de El Guamal, barrio tradicional y combativo de la ciudad y últimamente fue elegida concejal, ni más ni menos, en tiempos de guerrilla, paramilitares y todo lo demás, flor de momento le había tocado para estar donde estaba...



Karol Porter trabaja para el Banco Mundial desde fines de los 90. Recién casada, egresó de la Universidad de Berkeley con un doctorado en 'estudios sobre desarrollo' y partió a recorrer América Latina y el Caribe (ALC) junto a su flamante marido, John. Vivió en Guatemala un par de años trabajando de voluntaria en la Cruz Roja y luego recorrió el cono sur durante algunas semanas con la mochila al hombro. Asombrada por la pobreza andina y el insoportable calor de Asunción, regresó a Estados Unidos y aplicó a para un cargo en el Banco, '*oficial de desarrollo en el departamento de sociedad civil*'. A partir de allí se dedicó a realizar estudios y a promover acciones en el marco de los programas de 'lucha contra la pobreza' del Banco, concentrando su accionar en ALC, donde regresa cuatro o cinco veces al año...



Cuando llamaron a Ramón Maldonado para hacerse cargo de la implementación de los planes de desarrollo local en el oriente boliviano, la Ley de Participación Popular estaba recién estrenada. Con toda sus ganas a flor de piel, Ramón inició la recorrida por Santa Cruz y subió por Trinidad pueblo por pueblo hasta llegar a Cobija. 'Coya' él, se sorprendía al conocer una Bolivia distinta a la reconocida por sus genes forjados durante generaciones en el altiplano andino. Militante temprano y fervoroso del partido de gobierno, Maldonado asumía el cargo en el ministerio con tan sólo 27 años, y a esa edad, ya sabía todo lo que había que saber para sobrevivir en la 'selva' partidaria, y en la del Estado Nacional...



Conocida ente amigos y colegas como la más bella y 'rumbera' mulata del Programa, Mayela Vargas había recorrido varias veces cada uno de los rincones de República Dominicana. Promotora social de profesión, Mayela gozaba de tanta experiencia y destreza en desarrollo comunitario, como en las artes del amor. Había ya desistido de seguir intentando una 'vida conyugal normal' cuando llegó el fin de su cuarto matrimonio. Su tenacidad,

\* Arquitecto, argentino, con estudios en sociología y desarrollo local; trabaja en temas vinculados al diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales en América Latina; dicta clases en varias universidades de la región; forma parte de la organización poleas (felixbom@arnet.com.ar).



conocimientos técnicos y ductilidad para apoyar a organizaciones vecinales, la llevaron a conducir las actividades del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Santo Domingo, difícil tarea, pero gustosa para alguien como la Lic. Vargas...



La empresa funcionaba a las mil maravillas; luego de casi treinta años de ganar una y otra vez las licitaciones estatales, el ingeniero Germán Rodríguez Montaner se había convertido en un referente obligado para hablar de 'vivienda de interés social' en la provincia de Salta, Argentina. Llevaba ya cerca tres mil casas construidas con aportes del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), en alrededor de 25 barrios de la provincia. Le había tocado a 'Don Germán', como le llamaban, pactar obras con los más diversos gobiernos, militares y civiles, de derecha y de izquierda. Su misión era construir y mantener la empresa a flote, aún en épocas de crisis como las que tocaban vivir desde fines de los 90 en el país. Sus hijos Romina y Julián, arquitectos ambos, lo acompañaban y él ya imaginaba un retiro en paz en los valles calchaquíes...

---

*Se trata de personas... De pensar en la gente, tan diversa, por cierto, de imaginar intereses y sentires, de respetar, sobre todo, los deseos e intimidades. Desde lo macro, lo analítico, lo académico, hablamos de sociedad, de clases, de sectores, de conflictos.; tratamos de imaginarnos nuevos mundos y allá vamos con cierto afán mesiánico a construirlos, a promoverlos, muchas veces a imponerlos sin más miramientos, imaginando que aquellos son los mundos que todos quisiéramos vivir. Trabajamos y especulamos desde la Universidad, desde el Estado, desde partidos políticos, desde ONGs, desde organismos internacionales, desde las mismas 'organizaciones de base'. Desde allí levantamos nuestros esquemas para ver y para pensar y, desde aquellas abstracciones, impulsamos valores, maneras, procesos, pautas de conducta. Las intensiones son diversas y contradictorias muchas veces, mejores o peores, según quien las perciba; a veces religiosas, en ocasiones políticas, otras técnicas, humanistas, imperiales, bienintencionadas o revolucionarias..., ideológicas, siempre. Utilizamos nuestro cristal para mirar y desde aquel mundo inventado impulsamos así lo que entendemos por calidad de vida, desarrollo humano, participación, capital social, organización comunitaria, riqueza - pobreza, trabajo, educación, formación ciudadana, salud sexual y reproductiva, y otras maneras de ser y de hacer en esta tierra. Casi todos ponemos dispares contenidos a tales expresiones. Pocas veces reparamos en lo que quiere 'el otro', 'los otros', 'las otras', las que soportan nuestra soberbia, las que aguantan nuestros talleres, las que viven en los conjuntos de viviendas que hacemos, las que reciben la formación que impartimos, los que aguantan nuestra bienintencionada 'promoción social'. En el fondo, sólo debiera tratarse de ayudar a hacer a los que no pueden hacer lo que se les da la gana hacer..., a ellos, no a nosotros. En un mundo en el que unos pocos pueden disfrutar de una vida plena, ¿cómo hacer para que más de nosotros y nosotras accedamos a las posibilidades de hacer lo que este mundo permite a estas alturas...?. ir al cine si tenemos ganas, salir de vacaciones, comer todos los días, decidir como será nuestra casa y nuestro barrio, llevar adelante proyectos colectivos que nos motiven cuando nos de la gana, estimular nuestros sentires con quien queramos y cuando queramos, acceder a un trabajo que nos produzca placer, tener la familia que nos de la real gana tener, dando y recibiendo afecto de cuanta mujer, hombre, niño o anciana se nos ocurra. Cómo hacer entonces para que nuestras acciones en el mundo conduzcan a un lugar donde cada vez más accedan al 'poder hacer', económico y simbólico; que los espacios donde es posible disfrutar de la vida con plenitud estén al alcance de más y más personas, y que puedan acceder con libre elección a los beneficios producidos por el devenir de esta sociedad la inmensa cantidad de gente que aún no ha podido hacerlo...*



## Episodio 2

### Renombrando lo nombrado, escapándole al conflicto...

#### Aspectos conceptuales

Doscientas cuarenta páginas tenía aquel informe, con veintiocho cuadros, catorce gráficos y dos tomos de anexos. Un trabajo detallado, sin dudas, digno de la rigurosidad de Berkeley y de la obsesión académica de Karol. Recorrió toda la bibliografía más reciente y legitimada sobre el tema y aplicó todos los conceptos allí vertidos. Utilizó los estudios de Putnam (1993), Serageldín (2000), North (1990), Fukuyama (1995), Coleman (1990) y Rifkin (1997), entre otros. Recogió durante casi seis meses cuanto dato sobre sociedad civil y participación existía en Paraguay, registros de diversa naturaleza, catálogos, documentos, estudios, etc. Realizó varios talleres en el interior (Ciudad del Este y Concepción) y cerró el trabajo sometiéndolo a los comentarios de los más prestigiosos académicos del país especializados en el tema. Aplicando unas formulas recién diseñadas por el Banco, Karol descubrió que la 'tasa de participación' de la sociedad paraguaya era de 13,9 y utilizando una reciente herramienta del Banco Interamericano, reveló que el 'índice de desarrollo de la sociedad civil' era de 5,98, muy bajo, si se compara con el 45,2 de Canadá. Expresó en las recomendaciones al Banco y al gobierno, que era necesario apoyar a las organizaciones sociales para fortalecer el capital social general del país, y en particular, a las organizaciones de 'pobres', que estimó en el 63,8% de la población paraguaya. Reconoció que buena parte de las 'organizaciones de pobres' no sabían de gerencia institucional ni tenían experiencia en manejo de recursos ni sostenibilidad financiera. Concluyó recomendando con vehemencia que «... se hace urgente la necesidad de crear una fuerza unificadora, que movilice todas las capacidades, incluidas las de la sociedad civil, para superar los retos que Paraguay enfrenta...». La doctora Porter quedó muy conforme con el estudio; sus colegas la felicitaron y los funcionarios gubernamentales de la contrapartida paraguaya asintieron con sus cabezas a cada párrafo que Karol leía en la reunión final, en medio de un enero caluroso y húmedo en Asunción...

---

*Como tantos otros términos surgidos en los últimos años, el de 'capital social' ha adquirido notoriedad de la mano de algunos académicos norteamericanos que han visto en él una pieza central en el funcionamiento de las sociedades capitalistas alrededor del mundo. Este 'redescubrimiento' de 'la importancia' de las organizaciones sociales, sin embargo, encierra no pocos interrogantes, ¿son todas las organizaciones importantes...?, ¿es toda participación social positiva...?, ¿positiva para qué y para quién...?. Numerosos estudios han reafirmado lo ya afirmado por la fuerza de los hechos: es mejor estar organizado, participar de las decisiones y tener buenos vínculos sociales, que no estarlo. Pero, ¿organizados para qué...?, ¿para abrir espacios de asistencia ante los 'problemas sociales' generados en el marco del capitalismo...?, ¿para generar nuevas y mejores empresas y mercados...?, ¿para dar trabajo a los miles de desocupados que quedan fuera del sistema productivo...?, ¿o para realizar presión sobre quienes detentan el 'poderhacer' en cada momento y lugar...?, ¿o quizás para abrir nuevos espacios de participación ciudadana donde no los hay...?, ¿para ampliar las opciones de quienes no las tienen...?. Como siempre existen, por suerte, diferentes perspectivas sobre las cuestiones de esta vida, las corrientes de origen 'funcionalista', amparadas en escuelas principalmente americanas (del norte...) han encontrado su contrapunto en visiones emanadas de teóricos y políticos de Europa y América (del sur...). Desde mediados de los 80, son gentes como P. Bourdieu (1997, 1998), Max-Neef (1986), Maturana (1990) o Restrepo (1994), quienes empujan hacia otra concepción de la dinámica social, una mirada más centrada en las relaciones entre grupos y personas, donde se analiza y se propone operar sobre las asimetrías, cada vez más escandalosas en este planeta que nos toca habitar. Otra visión entre varias, que podrían resumirse en los recuadros de la página siguiente...*



## Maneras de mirar el 'capital social', la sociedad y el poder...<sup>1</sup>

**dice Putnam (1993)**

*El sistema democrático, como esencia, promueve valores como la igualdad, la equidad y la solidaridad, que no se han puesto en práctica total y consistentemente en la mayoría de las democracias occidentales; sugiere a continuación que, para el desarrollo de los países y ciudades sea más equitativo y sustentable, es necesario: i. lograr la máxima descentralización posible del poder del Estado ; ii. rescatar la cultura organizacional local ; iii. fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y su institucionalización ; iv. generar y/o reforzar las redes de vinculación entre estas instituciones, generando redes de confianza y trabajo conjunto. En el momento medular de su trabajo, Putnam señala: "...las 'redes de compromiso cívico' (asociaciones barriales, cooperativas, clubes deportivos, etc. - networks of civic engagement, como las llama Putnam), representan una intensa interacción horizontal, y son la esencia del capital social....."*

---

**dicen Kliksberg (1997), los Bancos y el PNUD**

*"La percepción cada vez más generalizada de la ineficiencia del modelo de derrame, plantea que las relaciones entre lo económico y lo social son mucho más complejas que lo que el modelo suponía, y que como otros modelos en la historia, los hechos lo han derrumbado y es necesario buscar nuevas rutas....."*

*Con esta crudeza expresa Bernardo Kliksberg, coordinador general de un importante instituto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la crítica a los modelos de desarrollo vigentes y la búsqueda de alternativas.*

*La síntesis de su pensamiento, compartido por una amplia corriente de altos funcionarios de los Bancos multilaterales, es que: "... es necesario analizar con profundidad los impactos sobre el desarrollo de formas de acumulación de capital hasta ahora no evaluadas adecuadamente. Se plantea que, junto a los capitales 'tradicionales': el capital natural de una sociedad constituido por su dotación de recursos naturales, y el capital construido, formado por lo que el hombre ha producido (infraestructura, capital comercial, capital financiero, etc.), existen otras dos modalidades de capital que urge analizar más detalladamente, el capital humano y el capital social... "*

---

**dice Bourdieu (1988)**

*"...para cambiar el mundo, es necesario cambiar las maneras de hacer el mundo, es decir, la visión del mundo y las operaciones prácticas por las cuales los grupos son producidos y reproducidos. El poder simbólico, cuya forma por excelencia es el 'poder de hacer' de los grupos, está fundado en dos condiciones. En primer término, como toda forma de discurso performativo, el poder simbólico debe estar fundado en la posesión de un capital simbólico; el poder de imponer a los otros espíritus una visión, antigua o nueva, de las divisiones sociales, depende de la autoridad social adquirida en las luchas anteriores. El capital simbólico es un crédito, es el poder impartido a aquellos que obtuvieron suficiente reconocimiento para estar en condiciones de imponer el reconocimiento: así, el poder de constitución, poder de hacer un nuevo grupo, (...) no puede ser obtenido sino al término de un largo proceso de institucionalización, al término del cual es instituido un mandatario que recibe del grupo, el 'poder de hacer el grupo'. En segundo término, la eficacia simbólica depende del grado en el que la visión propuesta está fundada en la realidad. Tiene tantas más posibilidades de éxito cuanto más fundada está en la realidad: es decir, en las afinidades objetivas entre las personas que se trata de juntar. El poder simbólico es un poder de hacer cosas con palabras, (...) un poder de consagrar o revelar las cosas que ya existen.*

---

<sup>1</sup> Es posible avanzar más con profundidad sobre estos temas, revisando el Cuaderno de Análisis realizado por quien suscribe, titulado "Capital Social - Capital Simbólico. Buscando un horizonte para las políticas y programas de desarrollo en AL", editado por el Programa PROMESHA de la universidad de San Simón, en Cochabamba, Bolivia, en el 2001.



### Episodio 3

#### El deseo y la necesidad de ser parte... estrategias para la acción -1-

Le gustaba su trabajo, aunque con gusto o no, en realidad no tenía más remedio que hacerlo. Durante años su barrio estuvo olvidado por quienes decidían los destinos de la ciudad (y de su gente...); pero su aguerrida gestión al frente de la comisión vecinal había abierto puertas para que varias mejoras se iniciaran: la protección contra las inundaciones en la costa del arroyo, los cursos nocturnos en la escuela Simón Bolívar, y la creación de nuevos grupos de vecinos haciendo diferentes actividades barriales eran algunos de sus logros. Pero la verdad es que Zunilda ya estaba cansada de todo aquello, sentía de vez en cuando algo de envidia de la gente que podía vivir sin semejante sacrificio, sin reuniones vecinales los martes y sábados por la tardecita, sin 'mingas' los domingos para limpiar el arroyo, sin tener que estar semana tras semana 'mendigando' ante autoridades del gobierno y empresas locales algún beneficio que mejore su vida, y la de sus amigos y vecinas. Pensaba en su retiro de la comisión, en una vida más tranquila, donde se podría juntarse con sus amigas a jugar dominó y salir de compras con sus hijas y nietas, sin tanto compromiso. Pero era consciente de que ese momento, eso no era posible...

---

*Todas las miradas de quienes impulsan el llamado 'desarrollo social' alrededor del mundo, se concentran en las últimas dos décadas en revisar cuándo, cómo y cuánto participan en actividades colectivas quienes más sufren las desgracias que todos generamos. Hay quienes sugieren que aquellas 'víctimas' son en realidad 'culpables' de su propio destino, y que dejando la vagancia de lado y haciéndose cargo de sus desdichas ('participando'...), accederán al reino de los cielos. Otros aducen que en épocas de crisis no hay nada mejor que cada cual aporte lo que tiene, y en este caso, el tiempo de vida, la salud y el esfuerzo es requerido de quienes sólo eso pueden ofrecer, ni más ni menos ('participando'...). No faltan los que arengan a las masas e invitan y las llevan y traen y afilian y conducen y piden que se acerquen ('participando'...) y se sumen a proyectos de otros, ajenos, mezquinos o no, pero de otros. También hay aquellos que persiguen el 'ideal' proclamado una y mil veces en estas devastadas y oprimidas tierras americanas, y piden igualdad y dicen que sin lucha y tesón ('participando'...) será imposible conseguir esa utopía esquiva que parece cada vez más lejana. Y divulgan y se llenan la boca de este término también quienes encubren oscuras intenciones y además quienes piden que todas y todos participen, porque sino la democracia quiebra, y sin democracia... ya sabemos las desgracias que llegan. Lo cierto es que 'la participación ciudadana o comunitaria' ha pasado a ser un objeto de análisispreciado, y la divulgan Ballón desde Perú (1995), Cardarelli y Rosenfeld (1992 y 2000) desde la devaluada Argentina, Darquea (2001) desde la dolarizada Ecuador, y también la reclaman los Bancos que nos prestan y condicionan nuestras acciones día a día, el Banco Mundial y el BID (2000 y 2001), que siempre están, por cierto. Lo cierto es que todos y todas intentamos generar lugares, acciones y métodos que hagan que los otros participen, ciudadanas y ciudadanos excluidos por años de todo lugar de decisión 'en serio'. Con las diversas intenciones ya citadas, buscamos abrir espacios más permeables al sentir de aquellos que deberán sostener sus historias en lugares, barrios, ciudades y países, donde las decisiones son tomadas por pequeños grupetes enquistados en los sitios donde se decide 'quien sí y quién no...'. Arduas luchas de varias multitudes contribuyeron a que el nuevo siglo nos encuentre a mucha gente discutiendo como hacer que las decisiones del Estado sean más abiertas a la gente que le otorga sentido al mismo Estado y a la sociedad en su conjunto. Movimientos sociales diversos que gestaron nuevas leyes, decretos, estilos, formas, maneras más abiertas. El proceso de apertura es aún incipiente, no lleva más de una década, pero avanza, y habrá que corregir varias cuestiones si es que realmente queremos que lo deseado se transforme en un hecho, y el capital social en una herramienta para el cambio, en serio. Aparecen en la siguiente hoja algunas dudas que habrá que develar...*



## Promoviendo la participación ciudadana:revisando lo que hay que revisar <sup>2</sup>

<b>SENTIDO</b>	<i>¿Cuál es el sentido último de la promoción de la participación ciudadana...?</i>
<b>VIABILIDAD</b>	<i>¿Es siempre posible iniciar procesos de generación de la participación ciudadana...?</i>
<b>REPRESENTATIVIDAD</b>	<i>¿Quiénes representan a los colectivos involucrados en los procesos participativos...?; los sistemas institucionales de representatividad están enormemente desprestigiados en la región; siendo así, la pregunta es ¿quién representa y con qué grado de legitimidad al colectivo de los 'excluidos' en las mesas de negociación y discusión de cuestiones públicas...?,</i>
<b>CAPACIDAD</b>	<i>¿Cuál es la capacidad de los ciudadanos y ciudadanas que participan en los procesos de toma de decisiones, para analizar los problemas en cuestión y proponer alternativas 'propias' de solución...?</i>
<b>CONTENIDO</b>	<i>¿Para qué tipo de decisiones o procesos se convoca a las personas a participar...?,</i>
<b>OPORTUNIDAD</b>	<i>¿En qué instancia del proceso de gestación y aplicación de decisiones públicas se involucra a los interesados...?</i>
<b>LÍMITES</b>	<i>¿Hasta donde es lícito, prudente, necesario, y 'eficiente' generar procesos de consulta y participación social...?, ¿cuál es el límite 'técnico', el momento en el que ya no es conducente fomentar reuniones y consultas ante la especificidad de las resoluciones a tomar...?,</i>
<b>VÍNCULO</b>	<i>¿En qué medida se tienen en cuenta los deseos y propuestas de la ciudadanía convocada a la participación...?;</i>
<b>MODO</b>	<i>¿Son pertinentes y efectivas las herramientas utilizadas para promover los procesos participativos...?;</i>
<b>SOSTENIBILIDAD</b>	<i>¿Cómo sostener en el mediano y largo plazo los procesos participativos iniciados al amparo de los nuevas iniciativas 'participacionistas'...?;</i>

<sup>2</sup> El cuadro de variables de análisis de procesos de participación ciudadana, es una síntesis de parte del documento "El fortalecimiento de la participación ciudadana ante el reto de la desigualdad social", elaborado por el autor de este trabajo durante el año 2002 en el marco del proyecto 'América Latina 2020', promovido por la red europea de ONGs RECAL, con el apoyo de la Unión Europea.



## Episodio 4

### El proyecto colectivo en el centro de la escena...

#### Estrategias para la acción -2-

Movía sus caderas con tal cadencia que era prácticamente imposible no prestarle atención; según comenta siempre a sus amigos, Mayela había aprendido el 'arte' de la salsa y el merengue durante su adolescencia en Juanchito, paraíso caleño de la rumba, famoso en toda Colombia y alrededores, durante una fuga amorosa que llevó adelante junto a su profesor de historia del colegio secundario, un paisa atractivo y apasionado que la duplicaba en edad. El baile se había transformado para ella en un placer vital, claro, pero también en una forma popular y sentida de acercarse a las comunidades dominicanas, sitios por donde transitaba cotidianamente desde su graduación como promotora social. La Lic. Vargas era conocida también por su capacidad de motivar a grupos sociales diversos para que hagan valer sus derechos, bastante pisoteados a lo largo de la historia de aquel país. Tenía una gran facilidad para ayudar a organizar las demandas al estado, las tareas comunitarias de fin de semana, y para formular los clásicos proyectos para presentar a tal o cuál ONG u organismo público. Conocía todos los formatos y 'trucos' habidos y por haber, y así los transmitía a los grupos con los que trabajaba. Así como disfrutaba de aquella tarea docente y formadora, le angustiaba apreciar que los avances eran lentos, casi imperceptibles y que al mirar atrás, luego de veinte años de trabajo, los éxitos en aquellas organizaciones eran bastante menos numerosos que los intentos fallidos...

---

*Así como el esmero por 'invitar' a las gentes de aquí y de allí a participar de proyectos, políticas, de esto y de lo otro, muchas son los esfuerzos y discursos que se suman también 'proponiendo' a las gentes que se junten y construyan la llamada 'base del capital social': las organizaciones de la sociedad civil o 'tercer sector', según quien nombre. Se dice que las cosas no están funcionando, en realidad, porque la gente no se encuentra organizada o al menos porque su forma de organización no es adecuada. Y así como es culpable de su historia aquel que no se hace cargo y 'participa', también lo es por no juntarse con otros caídos en desgracia para ser más, elevar su autoestima e insertarse en un sistema que lo está esperando con los brazos abiertos (...). Y de las organizaciones, ya no son ni la iglesia ni el ejército los modelos a imitar, sino 'la empresa', paradigma moderno de engranaje social a replicar. Y se erige el análisis costo - beneficio de todo cuanto existe o pudiera existir, y la lógica de hacer más eficiente lo que sea, y cueste lo que cueste. ¿Eficiente para qué, me pregunto...?, ¿bajo que visión del mundo...?. Y aparecieron Salomon (1999 y 2000), y Peter Drucker, y las escuelas de management, fund raising, marketing, coaching y otras maravillas. Y aquella vocación natural y vital se intenta convertir en 'empresa social', y el conflicto social dejó paso a la búsqueda del rendimiento económico, de la ventaja comparativa y el reino de la competencia. Los modelos americanos (del norte...) de desarrollo institucional, inundaron los programas de fortalecimiento de las organizaciones en todo el continente. ¿Qué comisiones directivas hay que apoyar en las juntas vecinales del Tena, Ecuador...?, ¿qué FODA y qué planeación estratégica necesitan los grupos juveniles de las favelas de Amapá, en Brasil...?, ¿para qué precisan herramientas de gestión de recursos humanos los centros de jubilados de Pocitos, en Uruguay...?, ¿qué sentido tiene que los grupos 'piqueteros' de Argentina aprendan 'mercadeo social e imagen corporativa'...?. Pero otros y otras han buscado y buscan día a día que aquella fuerza vital que emana de las gentes que se juntan para hacer y querer y desear e inventar nuevos mundos, refuercen esa fuerza que brota del deseo, de culturas diversas, de necesidades vitales, de ambientes diferentes y cambiantes. Y allí están De La Maza (2000), y Valderrama y el recordado Luis Pérez (1998), y la Confederaciones de ONGs de Colombia y Brasil, y FICONG, y FORTAL, y SACDEL y PROMESHA y tanta gente e instituciones que buscan día a día que organizarse, y participar y generar capital social, NO sea más que más de lo mismo, sea más que una cáscara mecanicista atemporal y acultural. Los recuadros que vienen muestran algunas de estas cosas...*



### Diferencias en las formas de percibir los problemas a enfrentar a través del FI...<sup>3</sup>

#### PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS DESDE LA VISION FUNCIONALISTA

- las democracias latinoamericanas son débiles, entre otras cosas, porque sus instituciones son ineficientes...
- la pobreza puede atenderse y reducirse si se mejoran los sistemas de gestión pública y privada...
- las organizaciones sociales pueden ayudar a superar la pobreza si se profesionalizan y mejoran su capacidad de generar proyectos y conseguir recursos...
- el mercado de trabajo se agota y es necesario generar y fortalecer un Tercer Sector destinado a obras sociales con instituciones capaces de relacionarse con el estado y con el Mercado...
- los organismos públicos necesitan mayores herramientas para diseñar programas sociales descentralizados, focalizados y haciendo más eficiente el gasto público...
- las OSC deben tomar herramientas de gerencia empresarial para hacer más sostenibles sus instituciones y mejorar su impacto de largo plazo en cantidad y calidad de soluciones realizadas y población atendida...
- el FI debe orientarse principalmente pues, a la generación de mayores capacidades en : diseño y evaluación de proyectos, mercadeo, cabildeo, manejo de recursos humanos, sistemas de gestión administrativa...

#### PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS DESDE OTRAS VISIONES DEL DESARROLLO

- las democracias latinoamericanas son débiles, porque no logran establecer sistemas realmente representativos y equitativos...
- la pobreza y la exclusión pueden desaparecer si la gestión pública y privada están en función de una más equitativa distribución del capital económico y simbólico generado en la región...
- las organizaciones sociales pueden participar en la generación de una sociedad más equitativa si orientan sus proyectos a la búsqueda de tal equidad y adquieren mayor capacidad de negociación y reconocimiento social...
- el mercado de trabajo está cada vez más concentrado en pocas manos y las condiciones laborales cada vez más precarias; resulta necesario generar un sentido de ciudadanía y restablecer el respeto por los derechos sociales adquiridos...
- los organismos estatales necesitan mayores herramientas de análisis de la realidad y capacidad para hacer más equitativos los sistemas tributarios y las formas participativas para la inversión del gasto público...
- las OSC deben adquirir mayores y mejores herramientas teóricas para reflexionar sobre los complejos problemas sociales de la región y proponer con solidez nuevas políticas y programas que cambien el sentido de las relaciones sociales...
- el FI debe orientarse principalmente pues, a la generación de mayores capacidades en: análisis de la realidad, generación creativa de propuestas de cambio estructural, adquisición de nuevas herramientas teóricas, generación de una cultura del respeto, paz y afecto ...

<sup>3</sup> Lo que aquí se presenta es parte del resultado de un estudio realizado entre 1999 y el año 2000, en cargado por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), en el cual se evaluó el desempeño de una docena de programas de Fortalecimiento Institucional en AL; el texto completo puede verse en el documento titulado «Fortalecimiento institucional y modelos de desarrollo», publicado en la Revista Pobreza Urbana y Desarrollo N°9 de abril del 2000, y editada en Buenos Aires, Argentina.



### Tipología de actividades de los Programas de F.I. en ALC...

1	Foros, congresos y seminarios de intercambio de información sobre diferentes temáticas	6	Intercambios y pasantías
2	Cursos y talleres de formación presenciales	7	Apoyo o influencia en la consolidación de legislación sobre derechos y espacios institucionales
3	Cursos de formación a distancia (vía internet, últimamente)	8	Apoyo a procesos sociales y REDES en los que las instituciones están involucradas
4	Edición y difusión de materiales de capacitación	9	Financiamiento de gastos operativos básicos
5	Asesorías a instituciones específicas sobre temas puntuales de desarrollo institucional	10	Financiamiento de adquisición de equipamiento e infraestructura institucional



## Episodio 5

### ¿Qué mirar cuando hay que mirar...?...

#### Metodologías y aspectos operativos

Llegó al barrio San José como todos los viernes, con el ánimo de revisar los avances de la obra. Se encontró primero con el equipo de funcionarios del gobierno; revisaron metro a metro, ladrillo a ladrillo, caño a caño, vieron los remites y recibos y libros de seguimiento técnico, corrigieron juntos una de las cámaras sépticas, que estaba mal colocada, firmaron el avance, y le dieron su orden de cobro del trabajo semanal. Don Germán no era de 'dar vueltas', cuando hacía casas, hacía casas y le gustaba que ese fuera el aspecto por el cual se lo evaluara profesionalmente. El problema venía cuando le tocaba juntarse con el 'área social' del equipo de la gobernación y con los vecinos; en este caso, se trataba de 354 'familias de bajos ingresos', como se las llamaba en la jerga de los programas de vivienda popular. Forjado en una familia salteña rigurosa y de buena posición, y con un raudo paso por el colegio militar en sus tiempos juveniles, Don Germán pensaba de buena fe que 'los pobres' que recibían la 'dádiva' del gobierno, lo menos que podían hacer era poner su mano de obra gratuita para la ejecución de las obras y respetar las ordenes de quienes sabían del asunto 'de hacer casas'. Nunca entendió el sentido de las asambleas barriales y solía tildar de 'zurditos rebeldes' al juvenil equipo de trabajadoras sociales que acompañaba aquel proceso. ¿Qué era aquello de dar explicaciones a esa gente...?...

---

*Acostumbrados todos, que lo estamos, a mirar con los cristales con los que 'se debe mirar', difícil ha resultado el trabajo en estos años, a quienes han querido construir senderos nuevos, en un mundo de carreteras dirigidas a direcciones opuestas. Porque si 'pobre' es aquel que no posee ingreso mínimo y servicios esenciales, pues eso será lo necesario de auscultar en estas tierras, y una vez alcanzado aquel umbral, pues acabada de una vez aquella ardua tarea de impulsar el desarrollo social que predicamos. Medimos y revisamos cantidades, como si todo lo que fuera mucho..., fuera bueno. Cantidad de casas, de cursos, de gente participando de talleres, de vacunas, de empleos, de \$\$\$, de... . Evitamos así acudir de lleno al encuentro con una realidad que es más compleja. ¿Y qué hay de la calidad de lo que hacemos...?, ¿y qué de cuestiones como el afecto, la igualdad, el respeto, la equidad, la creatividad ...?, ¿o es acaso que el 'desarrollo' es solo dar 'mucho de algunas cosas' a quienes poco tienen...?. Pues no es ese el desarrollo ni el sentido que hemos de dar al 'capital simbólico' que Bourdieu nos trasmite, ni el que muchos otros y otras imaginamos día a día. Tocaré entonces revisar otras cuestiones, aunque difícil sea, aunque afecte a otros mundos intocables e incuestionables. Habrá que ver lentamente como se modifica la situación del contexto que condiciona y determina la 'misericordia de los miserables'; necesitaremos comprobar si algunas relaciones de poder se van cambiando, si los que han detentado la potestad casi exclusiva 'del hacer', han comenzado a compartir tal privilegio otorgado (o arrogado, o impuesto...). Necesitaremos revisar si las personas se han sentido más personas, más creativas, más libres, más plenas, si han mejorado sus vínculos, su seguridad su posición en el marco de las relaciones sociales locales. Si nada de eso hiciéramos, si solo dedicáramos esfuerzo a medir la caridad o la entrega o las 'cosas tangibles' que a la vista aparecen, corta e inútil sería nuestra mirada como escaso nuestro aporte a la vida. Habrá que perfeccionar la manera de abrir a la participación los procesos, políticas y programas (que métodos hay muchos, pero no siempre efectivos resultan...). Será imprescindible ser más certeros a la hora de trabajar con las organizaciones de la gente, que son la gente misma, y no alcanzará para mirar lo necesario saber que han conseguido más o menos efectivo, o que su membresía y sus obras comunitarias se han multiplicado. Es eso y más, mucho más, más profundo en verdad, más que más 'número'. Una breve experiencia para reeducar la mirada se presenta en el próximo recuadro, que se erige en el último de esta fugaz pero gustosa recorrida...*



## Para revisar a la hora de la promoción del capital social, la participación y el fortalecimiento de las organizaciones, en los programas sociales...<sup>4</sup>

VARIABLES PRINCIPALES	INDICADORES DE MEDICIÓN
1 «Grado en que las personas destinatarias de los programas, deciden en la implementación de los mismos»	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Momento del proceso en el que participan de las decisiones</li> <li>2. Modo, forma o mecanismo por el cual se canaliza la participación de los destinatarios ('calidad' de la participación)</li> <li>3. Decisión en el tipo y calidad del servicio que brinda el programa (ej: tipo de alimentos, calidad de materiales, tipo y calidad de capacitación, etc.).</li> <li>4. Participación de los destinatarios en el manejo económico de los Progr.</li> </ol>
2 «tipo, forma y calidad de las de relaciones interinstitucionales que se construyen a partir de los programas»	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Participación de las organizaciones en el proceso de armado, gestión y evaluación de los programas</li> <li>6. Nivel de institucionalización de las propuestas de trabajo interinstitucional</li> <li>7. Tipo de discusiones y decisiones tomadas en los ámbitos interinstitucionales generados</li> <li>8. Tipo de aporte que cada institución/organización involucrada en el proceso, realiza al proceso de gestión del Programa</li> </ol>
3 «nivel de apropiación y uso de la información y conocimiento de los destinatarios, y tipo de conocimientos adquiridos»	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Conocimiento/comprensión de la ciudadanía en general y de los destinatarios del Programa en particular, sobre los mecanismos de acceso a los beneficios otorgados por el Programa</li> <li>10. Conocimiento de los 'beneficiarios directos' de los programas, sobre su sentido y política general que los incluye</li> <li>11. Nivel de intensidad de las estrategias de formación/capacitación generadas al interior de los programas</li> <li>12. Estándar de calidad de la formación que se imparte</li> </ol>
4 «niveles de equidad económica y simbólica alcanzados a nivel local a partir de la acción de los programas»	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Reducción de la brecha de la desigualdad económica en el ámbito local (municipal), a partir del incremento de ingresos o bienes (de consumo o de capital) de las personas destinatarias de los programas.</li> <li>14. Cambios en las asignaciones presupuestarias estatales (revisión de presupuestos y asignaciones antes y después de los Programas)</li> <li>15. Nivel de equidad en la calidad de los bienes y servicios brindados por el programa, con relación a los estándares medios y altos en el ámbito local</li> <li>16. Cambios en el nivel de participación e injerencia directa de las organizaciones vecinales de menor poder simbólico, en las decisiones en el ámbito local (municipal), comparando antes y después del paso de los Programas.</li> <li>17. Cambios en la inserción social de las personas que participan de los Programas, luego de la acción de estos</li> </ol>
5 «nivel de sostenibilidad alcanzado (proyecciones de largo plazo / integralidad de las acciones)»	<ol style="list-style-type: none"> <li>18. Número de iniciativas/programas/proyectos que se ha logrado (motivado) incluir en la operación en los barrios/sectores en los que trabajan los programas.</li> <li>19. Nivel de intensidad/calidad (tiempo/inversión) de las asociaciones que se logren en cada uno de los barrios operados.</li> <li>20. Nivel de pertinencia de los Programas que se han logrado asociar en cada caso con relación a la demanda/necesidad de la localidad y de la oferta potencial de servicios del Estado en sus tres niveles.</li> <li>21. Procesos que han quedado en marcha una vez finalizados los programas</li> </ol>

<sup>4</sup> El trabajo es parte de un proceso de reformulación de los sistemas de diseño y evaluación de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina en los años 2000 y 2001.



## Episodio 6

### Está todo muy difícil, pero no hay más que caminar...

#### Concluyendo

Le tocaba la gran oportunidad de planificar la vida de miles de personas; menudo problema afrontaba Ramón Maldonado, que debía salir rumbo a oriente a la mañana siguiente a poner en marcha el programa de planificación local participativa. Ramón había iniciado varias y diversas carreras universitarias en La Paz (ciencias políticas, medicina y computación), y aunque ninguna terminó, mucho había leído y recorrido en los últimos años preparando aquel momento. Había ayudado a formular la plataforma política del partido, y colaborado en la redacción de la Ley de Participación Popular. Leyó a todos los que tenía que leer, tenía sobre el escritorio los últimos documentos emanados del mismísimo vientre del BID, del Banco Mundial y del PNUD. Devoraba todo y aprendía. Participación, integralidad, sostenibilidad, capital social, fortalecimiento institucional, empoderamiento..., todito se lo sabía y repetía. Su experiencia en la gestión había sido corta, un par de años de técnico en la Secretaría de Promoción Social en Cochabamba, no más. Pero su entusiasmo era enorme y su mirada crítica, grande también. Sabía con claridad que le tocaría trabajar con miles de personas de distintas procedencias culturales, todas ellas estaban, según las estadísticas, 'por debajo de la línea de pobreza'. Imaginaba que abriendo el espacio para la participación y fortaleciendo a las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), lograría revertir la situación más que precaria en la que vivían aquellas gentes. Y allí partió hacia Santa Cruz, dudando si su viaje, en el fondo, tenía algún sentido...

---

*En un mundo cada vez más interrelacionado, donde el lugar de las grandes decisiones, aquellas que determinan el destino de países y regiones enteras, está cada vez más alejado del ciudadano y la ciudadana comunes y corrientes, en ese mundo, no es posible suponer que la 'culpa' de que algunos accedan y otros no a los frutos del bienestar latente, dependerá de un proyecto o un programa social de corto plazo. Se trata de una cultura que ha transformado a este planeta, a estos países y a estas ciudades, en enormes estadios donde aparecen cada vez más definidos los que ganan por goleada, los que pierden cada vez por más goles y los que sólo pueden conformarse con asistir al encuentro, tratando que evitar males mayores. En ese marco de lejanas y difusas decisiones transitamos, y si es para efectos de cambiar poco a poco esta manera de pensar y de hacer la sociedad, pues bienvenida, más si sólo se trata de 'jugar a que somos salvadores', si tan sólo hablásemos con palabras vacías de poca trascendencia real para la gente, pues entonces todo esfuerzo habrá que deshecharlo. Porque cualquiera sea el marco de palabras que usemos, de nada servirá si al ponerlo en la práctica no implica cambiar esa manera de excluir al semejante, de no considerar las diferencias, de ostentar esa insólita manera de sentirse 'ganadores' en un mundo de hambre. Habrá ahora que llegar hasta la médula, por más largo y penoso que sea ese proceso; algunos, los que detentan el dominio político y social (castas y dinastías varias...) deberán comprender que hay 'otro', semejantes con ganas de hacer cosas en el mundo, y que es justo y necesario que aquello suceda a manera de urgencia. El capital social, la participación y el fortalecimiento de las organizaciones deberá, así, llevarnos lentamente a que aquel conflicto aflore y se resuelva para el lado de los que siempre han tenido que perder en el reparto. Países, y regiones y barrios, y familias y personas, ¿podremos al fin contribuir con nuestras herramientas y conceptos, cada vez más novedosos, a forjar sociedades más vivibles ...?, pues la tarea no parece muy sencilla, pero que remedio, habrá que persistir en el intento..., ¡qué joder...!...*



## Episodio final Los que dicen...

### Bibliografía

- BALLON, EDUARDO (1995), "Yo participo, tu participas ¿ellos deciden?", en Revista Pobreza Urbana y Desarrollo N° 10, ediciones FICONG, Buenos Aires Argentina.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), (2000), "Hacia un marco conceptual para la consulta y participación pública", documento de discusión, Departamento de Desarrollo Sustentable, mimeo, BID, Washington, USA.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), (2001), "Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: la acción reciente del BID", documento de trabajo, BID, Washington D.C., USA.
- BOMBAROLO, FELIX (2001) Mitos, miserias y epopeyas de las organizaciones sociales...la construcción cultural y el conflicto social, no saben de sectores...; (2001), publicado en la revista venezolana de economía social "Cayapa", Año 1, N°2, Mérida, Venezuela.
- BOMBAROLO, FELIX (2000), «La sostenibilidad de las ONGs latinoamericanas, (2000), libro escrito conjuntamente con Carlos Benavente (Nicaragua), Pedro Cuhna (Brasil) y Mariano Valderrama (Perú), ediciones ALOP, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Quito, Ecuador.
- BOMBAROLO, FELIX (2000), "Fortalecimiento Institucional y Modelos de Desarrollo. Una mirada a los programas regionales en los 90, (2000). Publicado en Pobreza Urbana y Desarrollo N° 20, ediciones FICONG, Buenos Aires, Argentina.
- BOMBAROLO, FELIX (2000), "Onírico y real. ... A través del concepto de Participación Social en América Latina y el Caribe (ALC). (medio siglo en su nombre...), (2000). revista Vivienda Popular, Universidad de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- BOMBAROLO, FELIX (2001), "CAPITAL SOCIAL-CAPITAL SIMBOLICO. Buscando un horizonte para las políticas y programas de desarrollo en América Latina ; (1998), Cuaderno de Análisis publicado por el Programa PROMESHA de la Universidad de Lund, y financiado por el gobierno de Suecia.
- BOURDIEU, PIERRE, (1988), "Cosas dichas", editorial Gedisa, Buenos Aires.
- BOURDIEU, PIERRE, (1997), "Capital cultural, escuela y espacio social", Siglo XXI, México
- CARDARELLI, GRACIELA & ROSENFELD, MONICA (UNICEF, 1992), "La participación al borde de un ataque de nervios", UNICEF, Documento de trabajo No. 9, Buenos Aires.
- CARDARELLI, GRACIELA & ROSENFELD, MONICA (2000), "Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales", en DUSCHATZKY (COMP), "Tutelados y Asistidos. Programa sociales, políticas públicas y subjetividad", Paidós, Buenos Aires, Argentina
- COLEMAN, JAMES, (1990), "Foundations of Social Theory", Cambridge, Mass. Harvard, University Press.
- DARQUEA, GONZALO (2001), " Planificación Y Desarrollo Local Participativo ", documento de trabajo presentado en el Seminario, "Municipios, gobernabilidad y participación ciudadana en la era de la comunicación y las redes electrónicas", Quito, Ecuador.
- DE LA MAZA, GONZALO, (2000), "Sociedad Civil y Construcción de Capital Social en América Latina: ¿Hacia dónde va la investigación?, documento de trabajo preparado para el ISTR, Santiago de Chile.
- FUKUYAMA, F. (1995), "Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity", London: Penguin.
- KLIKSBREG, BERNARDO, (1997), "Nuevas direcciones en el debate sobre pobreza, inequidad y política social: modelos y experiencias analizadas", mimeo, Washington, USA



- MATURANA, HUMBERTO (1990), "Emociones y lenguaje en educación y política", colección Hachette, Santiago de Chile.
- MAX-NEEF, ELIZALDE Y HOPENHAYN, (1986), "Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro", en development dialogue número especial 1986, Fundación Dag Hammarskjold, Suecia.
- NORTH, D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge and New York: Cambridge University Press, USA.
- PUTNAM, ROBERT, (1993), "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy", Princeton, NJ: Princeton University Press, USA.
- RESTREPO, LUIS CARLOS, (1994), «El derecho a la ternura», Arango Editores, Santa Fé de Bogotá, Colombia.
- RIFKIN, JEREMY, (1997), "El fin del trabajo", de. Paidós, Col Estado y Sociedad, Buenos Aires.
- SALAMON, L., Anheier, H. y Colaboradores (1999), «Nuevo Estudio del Sector Emergente», Resumen. Universidad Johns Hopkins, Ed. Fundación BBV, Madrid.
- SALAMON, L., Sokolowsky, W. & Anheier, H (2000), "Social Origins of Civil Society, An Overview. The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Working Paper.
- SERAGELDIN, ISMAIL AND CHRISTIAAN GROOTEART, (2000), «Defining Social Capital: An Integrating View», En: Partha Dasgupta and Ismail Searageldin, eds., Social Capital: A Multifaceted Perspective. Washington, D.C.: World Bank, USA.
- VALDERRAMA Y PEREZ, (1998), «Cambio y fortalecimiento institucional de las ONGs en América Latina», ediciones FICONG y ALOP, Buenos Aires, Argentina.



## Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Chile. Programa de generación de capacidades en localidades pobres "Entre Todos" (1990 – 1999).

Jelly González Munizaga \*

### 1. Contexto sociopolítico

En Chile, en 1990 se inicia un proceso de recuperación de la democracia encabezado por el Primer Gobierno de la Alianza de Partidos Políticos por la Democracia, presidido por el Presidente de la República Sr. Patricio Aylwin Azócar, entre 1990-1994. Esto ocurre después de vivir 17 años en dictadura.

Previo a asumir el Gobierno, se conforman comisiones con la participación de dirigentes, líderes políticos, sociales y del ámbito académico, los que comienzan a soñar y plantear la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que declara como compromiso programático "desarrollar una respuesta nueva y contundente al tema de la extrema pobreza". Por tanto se propone "financiar y evaluar nuevas iniciativas y acciones piloto para combatir la pobreza".

"...Nos asiste la certeza de que sólo mediante un esfuerzo organizado de los propios afectados podrá lograrse el objetivo de superar las condiciones de pobreza. FOSIS apoyará, complementará y estimulará al máximo este esfuerzo". (Documento final comisión creación FOSIS, 1989)

El nuevo gobierno democrático hereda una deuda social generada por la dictadura militar: el 12,9% de la población vive en situación de indigencia, el 38,6% vive bajo la línea de la pobreza.

Además de la situación de precariedad existente en los sectores más pobres, la dictadura en forma sistemática desintegró a las organizaciones sociales, culturales, políticas, etc. Son pocas aunque fuertes orgánicamente las que lideran el descontento social y encauzan las demandas en la lucha social y política. Un factor importante es considerar que en ese período, en Chile prima un clima de desconfianza hacia todo lo oficial, la comunidad vive con temor.

El nuevo gobierno comienza a desarrollar una política social planteada por la Concertación de Partidos por la Democracia que plantea el crecimiento con equidad, sus principales propósitos son:

- Fortalecer políticas sectoriales que aseguren el nivel básico para toda la población (ejes tradicionales de la política social y temas emergentes, como la seguridad ciudadana).
- Desarrollar programas específicos dirigidos a situaciones de pobreza, precariedad, riesgo social y vulnerabilidad.

Para lo anterior, crea una nueva institucionalidad acorde a los nuevos desafíos:

---

\* Arquitecta, Directora ejecutiva del Fondo de inversión Social de Chile.



- Ministerio de Planificación y Cooperación MIDEPLAN y  
Nuevos Servicios Públicos:  
Instituto Nacional de la Juventud (INJ)  
Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena (CONADI)  
Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS)  
Comisión del Adulto Mayor  
Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

Es en este contexto que FOSIS inicia el diseño y la implementación del Programa Entre Todos, programa que opera por 9 años, símbolo institucional en cuanto a participación ciudadana, generación de redes, recuperación de confianzas y trabajo coordinado desde lo local. Este programa constituye el origen histórico del actual PROGRAMA DE PROMOCION, que trabaja las dimensiones social y productiva, y que se focaliza en las localidades definidas por una Mesa de Trabajo Comunal donde participa el FOSIS, el municipio, ONG, otras instituciones públicas y privadas y dirigentes de la comunidad. Actualmente son las regiones las que definen la duración de la etapa promocional, lo que depende del estado de las organizaciones con las que se trabajará. Los proyectos que se generan en este proceso promocional, desde este año son concursables, y la selección está en el nivel local a través del Concejo Comunal. El procedimiento actual, se rige por un mecanismo de asignación de los recursos denominado IRAL (Inversión Regional de Asignación Local) diseñado en 1995 en forma conjunta entre FOSIS y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) para profundizar la desconcentración y descentralización en Chile.

## 2. MARCO INSTITUCIONAL:

### ¿Qué es el FOSIS?

El FOSIS es un Servicio Público Nacional, presente en las 13 regiones de Chile, que nace en 1990 con la recuperación de la democracia. Es un Servicio descentralizado, y se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

### ¿Cuál es su Misión?

Su misión es participar en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que abordan otros Servicios del Estado.

### ¿Qué entiende el FOSIS por pobreza?

Son pobres las personas, familias y comunidades que por las condiciones y falta de oportunidades no pueden satisfacer sus necesidades por sí mismas. Las estimaciones de pobreza con las que ha trabajado FOSIS, se refieren al cálculo del costo de las necesidades básicas.

**Línea de indigencia:** Se calcula sobre el valor de una canasta básica alimentaria por persona al mes. En el año 2.000, según la Encuesta CASEN las personas indigentes según este cálculo son las que tienen un ingreso menor al valor de la canasta alimentaria equivalente a U\$38,6 (\$20.281)

**Línea de la Pobreza:** Se calcula su valor como 2 canastas alimentarias e incorpora necesidades no alimentarias (salud, educación, etc.). En el año 2.000, según la Encuesta CASEN las personas pobres según este cálculo son las que tienen un ingreso menor a U\$77,2 (\$40,562)

### ¿Cómo entiende que se supera la pobreza?

FOSIS postula que la pobreza se supera por parte de las personas que la sufren, iniciando un proceso acumulativo de transformaciones, desarrollando confianza en sí mismos en sus talentos y habilidades, aprovechando los bienes y servicios que les brinda el estado y la sociedad y mejorando de modo sustancial su calidad de vida, ciudadanía, participación en redes e integración social.

### ¿Cómo aporta a la superación de la pobreza?

Invirtiendo con la gente a través de un proceso participativo, organizando su inversión en programas propios y convenios con otras instituciones públicas y privadas, explorando problemas de pobreza emergentes. Estableciendo redes de colaboración en la ejecución de fondos concursables, con organismos privados, públicos y sociales e instalando Mesas de Trabajo Comunales en las comunas donde invierte y con participación de la comunidad.

### ¿Cuáles son sus ejes estratégicos de acción?

Sus ejes principales de acción son:

- Trabajo con un enfoque territorial
- Promoviendo la participación de la gente
- Articulando trabajo con otros y estableciendo alianzas
- Desarrollando complementariedad y coordinación con otros para potenciar su intervención.
- Orientando su intervención a la obtención de resultados e impacto.
- Profundizando los procesos de descentralización y desconcentración.

### ¿Cuáles son sus programas?

- **Preinversión**, cuyos componentes son: estudios de caracterización, estudios de factibilidad y fortalecimiento de la institucionalidad local.
- **Promoción** social y productiva apoyando a los grupos en la formulación y ejecución de sus proyectos, incrementando el capital social y humano y fortaleciendo a las organizaciones comunitarias.
- **Desarrollo** social a través de financiar proyectos autogestionados y acceso a servicios especializados.
- **Fomento productivo** a través de financiar proyectos autogestionados y acceso a servicios especializados, acceso al crédito y promoviendo el desarrollo económico local.
- **Convenios** regionales y nacionales
- **Programas de innovación** para abordar temáticas emergentes, no contempladas en los programas regulares.

## 3. Descripción del programa “ENTRE TODOS”

### 3.1 Propósitos y/o alcances propuestos

Este programa pretendía romper las barreras existentes en las zonas más pobres al interior de las comunas del país, estimulando la capacidad organizativa y de iniciativa de los habitantes de las localidades pobres. Parte importante de sus propósitos tenían que ver con recuperar la confianza, entre la misma comunidad, hacia sus organizaciones y también con actores externos a ella, como municipio, ONG e instituciones públicas. Se pretendía ser la “puerta de entrada” a la localidad, y permitir con su metodología y los tiempos destinados, el desarrollo en forma participativa de acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida concertan-



do esfuerzos en el espacio territorial no sólo de FOSIS sino de la misma comunidad y otros. También pretendió reforzar la capacidad promocional existente para replicar la metodología en forma masiva y descentralizada.

### 3.2 Mirada desde la cual fue concebido el Programa Entre Todos:

FOSIS sostenía que **“LA POBREZA TIENE UNA EXPRESION TERRITORIAL, ESPACIAL”** y por ende era necesario identificar los bolsones de pobreza existentes al interior de las comunas, ya que es en éstos donde la pobreza permanece, donde no llegan las políticas sociales y no existe la capacidad organizativa, por parte de la comunidad, para acceder a las redes y servicios existentes a escala comunal. Profundizaba este planteamiento el hecho de contar con la información sólo a escala comunal, donde la diversidad de situaciones era muy amplia.

Por lo anterior FOSIS decide realizar, en conjunto con MIDEPLAN, y contando con la colaboración de municipios y gobernaciones, una encuesta de Localidades Pobres, obteniendo inicialmente un catastro de 1.500 localidades, que representaba el universo espacial posible de intervenir.

Se entiende por LOCALIDAD POBRE a “Un grupo de personas que comparten un espacio físico, una historia común, problemáticas y demandas sociales comunes y con una gran interacción entre sí ”... con límites de población que facilitan el comprometer esfuerzos colectivos fundados en una identidad espacial reconocida y legitimada por sus habitantes, que vaya entre los 300 y los 6.000 habitantes.”

## 4. Metodología o estrategia de operacionalización

### 4.1 Etapa Previa a la ejecución del Entre Todos:

En el año 1991, luego de tener el catastro de 1.500 localidades pobres, FOSIS decidió el universo efectivo sobre el cual aplicar el Programa. En ese entonces la decisión la toma exclusivamente el FOSIS. Con el tiempo y gracias al proceso de descentralización impulsado por el FOSIS, las decisiones son tomadas por una Mesa de Trabajo Comunal. Se decide entonces trabajar en 336 Localidades Pobres, localizadas en 114 comunas.

FOSIS asigna la responsabilidad a un profesional en cada Dirección Regional del FOSIS, que se constituye en el Coordinador de Promoción Regional (CRP). Este profesional gestiona, desde la región, el programa junto con los municipios, la comunidad organizada y los ejecutores, debiendo supervisar la totalidad del proceso y asumiendo un importante papel en la capacitación de los ejecutores del Programa. Lo anterior lo realiza de acuerdo a las directrices entregadas por el equipo central de la institución. FOSIS convoca a un concurso a instituciones, con el fin de contratar Organismos Promotores (OP) en cada región, quienes ejecutarán el Programa, bajo la supervisión del CRP.

### 4.2 Etapa Promocional (Primera Etapa del Programa Entre Todos)

En esta primera etapa, el Organismo Promotor, a través de sus promotores, se instala en la localidad, toma contacto con la comunidad e invita ampliamente a las organizaciones y habitantes de la localidad a iniciar un proceso de trabajo conjunto de 9 meses de duración (con el tiempo, esta duración fue modificándose de acuerdo a la realidad de la localidad).

Luego trabaja con la comunidad y estimula la formación de una Coordinadora de Desarrollo Local (CDL) que articula tanto a los grupos existentes, como a los que se generan y a la comunidad. Trabaja con la CDL apoyándola y fortaleciéndola organizacionalmente.

Desarrolla en conjunto con la CDL, a través de un proceso participativo permanente:

- El diagnóstico de problemas presentes en la Localidad
- La priorización de las necesidades existentes y detectadas
- Lleva las ideas a perfiles de proyectos
- Prepara un Plan de Acción

#### **4.3 Etapa de elaboración y concurso de proyectos (Segunda etapa del Programa Entre Todos).**

Los promotores del Organismo Promotor en conjunto con la CDL y el resto de la comunidad:

- Convierten 1 o 2 perfiles a proyectos, eligiendo algunos para ser presentados a otras fuentes de financiamiento.
- La CDL decide quién será el ejecutor del proyecto (CDL, Organizaciones de la localidad, ejecutor externo).
- Se presenta el o los proyectos al concurso convocado por FOSIS.
- FOSIS evalúa ex ante los proyectos, recomendando, cuando corresponda, cambios que son incorporados por la propia comunidad con apoyo del OP.
- Los proyectos con mejor evaluación son seleccionados, inicialmente por un jurado regional, llegando a ser decididos por la Mesa de Trabajo Comunal. Al menos un proyecto por localidad es seleccionado.
- FOSIS firma el contrato de financiamiento con el ejecutor y entrega los recursos en forma pública a la localidad y a su ejecutor.
- Se ejecuta el proyecto, bajo la supervisión del FOSIS. Supervisión que consiste en controlar, apoyar y facilitar los distintos procesos involucrados.
- Por último, la CDL evalúa los logros y dificultades del proceso vivido y plantea un plan de trabajo a futuro, que es presentado y sancionado por la comunidad.

#### **4.4 Recursos involucrados y tipología de proyectos:**

El monto de los microproyectos se encuentra entre los U\$2.300 a U\$ 4.600. Su temática es diversa, como lo es la realidad de cada localidad, entre las que se encuentran:

- Mejoramiento de los espacios públicos (plazas, veredas)
- Infraestructura comunitaria (sedes, postas rurales)
- Iniciativas productivas
- Capacitación
- Talleres de adultos mayores, jóvenes, mujeres, etc.

### **5. Análisis de la experiencia de “Entre todos”.**

#### **5.1 Procesos más importantes:**

- La experiencia vivida por las comunidades es, con toda seguridad, el logro más valorado de este programa. Lo generado desde ese Programa luego tuvo continuidad a través de un programa llamado Concurso Regional, donde participaba un alto porcentaje de los grupos generados o fortalecidos a través del Entre Todos, y que con el paso del tiempo se convirtió en el segundo piso del E.T..



- En función de la complementariedad y la necesidad de sumar esfuerzos desde el Estado, el proceso vivido en Entre Todos, donde en la primera experiencia tiene un alto costo la incorporación de otros, desencadena la necesidad de trabajar desde varios ángulos el fortalecimiento de la institucionalidad. Como además este aspecto se relaciona con la política descentralizadora de Chile, FOSIS decide entonces destinar los esfuerzos de varios programas, entre ellos los de cooperación internacional (GTZ), donde se trabaja básicamente con los Municipios y otros servicios potenciando la labor en conjunto.

## 5.2 Logros y aportes significativos:

### Aspectos metodológicos:

- El Programa Entre Todos fue la “clave de entrada” para el resto de la intervención de FOSIS y de otros. Esto implicó considerarlo el primer piso de la intervención, donde el trabajo y la metodología permitió contar con la confianza de la comunidad, la recuperación de la organización y el fortalecimiento de la misma, la relación de la localidad con otros programas estatales que no llegaban antes y que la comunidad ignoraba y la red generada en la propia comunidad.
- Uno de los logros más reconocibles es la transferencia de capacidad de autodiagnóstico, priorización de problemas, resolución de conflictos y la experiencia de gestión obtenida a través de la ejecución de sus propios proyectos, lo que ha implicado el manejo directo de los recursos, metodología replicada en todos los programas de FOSIS.
- El hecho de que la metodología estaba centrada en lo educativo, y que por tanto los proyectos no eran eliminados sino que mejorados con las observaciones de la evaluación ex ante, permitió reforzar en la misma comunidad aquellos aspectos deficitarios en el diseño de sus proyectos.
- **Concepto territorial:** La definición de LOCALIDAD, como unidad espacial de intervención, permitió romper barreras que tienen que ver con el círculo de la pobreza y su expresión territorial. Si se es pobre, pero además se vive en un entorno pobre, esto limita aún más el acceso a recursos y oportunidades. El trabajar en un espacio acotado, con problemáticas comunes a esa comunidad permitió también intervenir de modo más integral y menos segmentado.
- **Red profesional en lo local:** El contar con personal capacitado trabajando en la localidad fue un acierto que a FOSIS le ha interesado mantener. Es una de las pocas instituciones que cuenta con esta red de servicio, con conocimiento de diagnóstico de lo que ocurre en el ámbito territorial local, ya que la información en Chile llega hasta el nivel comunal.
- **Material de apoyo metodológico:** La edición de material de apoyo, fue un gran refuerzo para el trabajo no sólo del Entre Todos, si no para la totalidad de los Programas de FOSIS.

Ejemplo: “Hagamos un autodiagnóstico”

“Hagamos un Plan de Acción”

“Manual de las cuentas claras”.

- **Replicabilidad:** Los logros de este Programa han sido la base para el diseño de otros dentro de FOSIS y fuera del mismo. La metodología ha sido replicada en programas actuales de FOSIS como el de Promoción, donde se avanzó a desarrollar un proceso promocional en los ámbitos sociales y productivos para todos los proyectos autogestionados.
- **Otros aportes:** Los aportes de otros inicialmente no fueron significativos, sin embargo en la tercera versión del Entre Todos, estos se multiplicaron por cuatro, viniendo de la comunidad, de los municipios y de otros.



### 5.3 Dificultades, limitaciones:

- El aprendizaje que pudo entregar la supervisión realizada por FOSIS al Programa en las regiones, al contemplar que su análisis se realizara en el nivel central, no surtió el efecto esperado, ya que no existió la capacidad de este pequeño equipo de sistematizar e ir evaluando el proceso para producir los ajustes necesarios. Esto se planteó de esa manera por el contexto de creación del Fondo donde apenas se iniciaba la etapa de conformación de los equipos regionales.
- En ese momento existía poca experiencia en la elaboración de microproyectos, por tanto su mirada estaba centrada en el proceso, descuidando de alguna manera el análisis de los resultados e impacto del proyecto con relación al aporte que pudiesen generar en el tema de superación de la pobreza. Un ejemplo de esto lo encontramos en proyectos de tipo productivo generados allí, y que al no estudiarse y formularse como tales, no consideraron aspectos importantes como la comercialización, la rentabilidad, etc. Y con el tiempo tuvieron que cesar sus actividades por no ser sustentables.
- La temática de los proyectos en algunos casos se relacionaba más con la experiencia del Organismo Promotor que con la comunidad.
- Mucha rotación en los equipos de promotores debido a la temporalidad del Programa.

### 6. Vinculos del programa con las políticas públicas:

En ese momento en Chile, existía una red de ONG que habían desarrollado trabajo local y comunitario durante los años de dictadura, todas ellas con financiamiento internacional, financiamiento que decrece y se reorienta a partir del retorno a la democracia en Chile.

Esta nueva situación, lleva al Gobierno a plantear una política dirigida hacia estos organismos que cuentan con experiencia suficiente para implementar los programas. Como parte de esa política, FOSIS otorga un gran espacio a las ONG a través principalmente del Programa Entre Todos, donde son los ejecutores del mismo, y se comienza una relación que hasta hoy persiste, pese a la crisis que han atravesado esas instituciones.

Entre Todos empieza a mostrar, desde el trabajo local, la urgencia de complementar esfuerzos de los diferentes programas sociales y productivos. Surge en 1995 una instancia que ha permitido llevar a cabo esto desde lo local. La Mesa de Trabajo Comunal, donde participa la comunidad, el municipio, FOSIS, otros servicios públicos y privados y los Organismos Promotores que ejecutan hoy el Programa de Promoción. La dificultad sigue siendo la no-existencia de instancias locales en varios servicios públicos, que sólo llegan a tener representación regional.

Considerando la tipología de proyectos de Entre Todos, se han desarrollado varios convenios con otras entidades estatales a fin de coordinar y mejorar los logros de esos proyectos, con el fin de no estar haciendo lo que otros hacen si no cumplir con la misión de FOSIS en cuanto a detectar nichos y realizar acciones que los otros no están realizando en forma regular. Es el caso del Programa de Mejoramiento de la Vivienda Rural Existente, Programa que se ha realizado con el Ministerio de la Vivienda y la Fundación San José de la Dehesa y que surge en gran medida de la observación de los proyectos de Entre Todos donde un porcentaje significativo se destina a este tipo de acciones.



## 7. Conclusiones y recomendaciones:

Una de las conclusiones principales, al cabo de 10 años del inicio de Entre Todos, y con un cambio sustantivo en el contexto político del país, es que esta experiencia desarrollada por más de 8 años, con modificaciones operacionales, ha representado para FOSIS una de las mejores experiencias en cuanto a la relación creada con las comunidades que habitan en las localidades más pobres y aisladas del país.

La llegada de profesionales a las zonas aisladas, preferentemente rurales en el inicio del Programa, constituyó la primera llegada del aparato público a estos territorios, después de 17 años de aislamiento. Los promotores y supervisores FOSIS empezaron a cumplir más funciones que las que inicialmente se habían definido. La confianza lograda a propósito del vínculo generado en el proceso de promoción, constituyó la clave de entrada de otras acciones, del FOSIS y de otros servicios.

### RECOMENDACIONES

**EQUIPOS DE DISEÑO E IMPLEMENTACION:** El diseño de un programa de “entrada” previo a otras intervenciones, debe contar con un equipo de fuerte liderazgo para la implementación del mismo. Un programa de este tipo puede abortar si lo que tiene como referentes son sólo administradores.

**TEMPORALIDAD:** La temporalidad en la acción debe considerar el respeto a los tiempos y procesos sociales. El desarrollo de la confianza es una clave para la obtención de resultados no sólo a corto plazo si no relacionado a la sustentabilidad de los cambios. Ligado a este tema, también es relevante considerar los tiempos de ejecución en cuanto a la continuidad de los organismos ejecutores, ya que en el caso de Entre Todos ésta fue una gran dificultad. Los Organismos Promotores debían concursar, cada 9 meses, para las versiones del Programa, no pudiendo asegurar la continuidad en los equipos de promotores que ellos contrataban, perdiendo la experiencia obtenida y el aprendizaje institucional.

**PARTICIPACION:** El diseño y aplicación de un modelo participativo, debe considerar a los actores permanentes del territorio, partiendo por la propia comunidad y los organismos presentes. En el caso de Chile el municipio es un actor clave, que en la primera etapa del Programa se mantuvo como espectador, y que en los diseños mejorados tomó un papel protagónico, participando en las decisiones de dónde invertir (en qué localidades), y en la prioridad de los perfiles y proyectos a ser financiados, decisión compartida con otros en las Mesas de Trabajo Comunal (1995-1999).

La incorporación de la comunidad desde un inicio del proceso garantiza el efecto que produce la acción, si además se considera como primer piso de intervención, reforzando lo ganado en un proceso mayor. Esto se relaciona con el impacto en la propia localidad.

**BENEFICIARIOS:** Este Programa planteó como beneficiarios a toda la comunidad. Este aspecto se ha ido mejorando, a fin de determinar los beneficiarios directos, diferenciándolos de los beneficiarios indirectos, sobre los cuales se pueda medir el impacto esperado de una política social determinada.

**UNIDAD TERRITORIAL:** La unidad territorial a definir debe ser estudiada. En el caso chileno para Entre Todos fue un avance cualitativo considerar el concepto de LOCALIDAD, ya que la unidad político administrativa de



COMUNA representaba una diversidad de situaciones en su interior que no hubiera permitido alcanzar los resultados de la intervención.

**DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION:** Este programa, por el contexto institucional existente en la época, donde recién se “echaba a andar” al FOSIS, tuvo que realizar tareas en forma centralizada, tales como el análisis de la supervisión, hecho que no permitió, debido a la sobrecarga de trabajo del “equipo central”, trabajar adecuadamente sobre los aprendizajes del Programa. Esto se fue modificando con el tiempo, en la medida que FOSIS avanzó en el fortalecimiento institucional de las oficinas regionales.

El contexto de descentralización del país no permitió inicialmente contar con instancias de decisión descentralizadas, por tanto las primeras experiencias de decisión aunque no fueron en el ámbito nacional, si lo fueron al nivel de las regiones. Gradualmente se avanzó y al final ya fue una decisión del nivel local.

**MEDICION DE RESULTADOS:** En este aspecto, las primeras evaluaciones se referían más a descripciones de proceso que al análisis de los resultados esperados. Por tanto es de máxima relevancia definir desde un inicio líneas base e indicadores sobre los cuales evaluar los impactos generados a propósito de la implementación del Programa.

## Bibliografía

- Varios Documentos FOSIS (Bases técnicas y Administrativas del Programa Entre Todos y Publicaciones).
- “Informe Final de la Comisión creación FONDO de SOLIDARIDAD e INVERSION SOCIAL”. 1989.
- “Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Chile: Balance y Desafíos”. DAGMAR RACZYNSKY.



## La construcción del capital social en sociedades en crisis

Oscar Mena Tamayo \*

### Algunas reflexiones sobre el capital social

Desde hace muchos años se elaboran conceptos teóricos y se los aplica para promover el desarrollo en nuestros países. Últimamente, se ha puesto énfasis en el desarrollo local, allí donde las deficiencias de los modelos de desarrollo se reflejan en los indicadores sociales, y económicos.

El presente documento aborda las experiencias que, en el marco de la cooperación alemana, se han desarrollado en varios países centroamericanos sobre el tema del **capital social**, término acuñado para señalar la *capacidad que tienen los diversos actores de una sociedad para cooperar y promover su desarrollo*. Las experiencias tienen que ver con poblaciones pobres urbanas y rurales, que son los *grupos meta* de la cooperación bilateral para el desarrollo, realizadas durante la década de los noventa.

Para el caso colombiano, creo que es relevante tomar en cuenta algunas características de estos grupos poblacionales, que deben tomarse en cuenta cuando se intenta promover la *autogestión* base del capital social. Por esta razón, empiezo señalando dos elementos: por un lado, el territorio y, por el otro, la lógica de los actores.

**El territorio** juega un papel relevante en el desarrollo de la capacidad endógena de un grupo, comunidad o sociedad, especialmente por la identidad de los actores con el mismo. En poblaciones estables, el territorio constituye un punto de referencia y es el marco en el cual funcionan redes sociales, económicas, políticas. La forma como los actores se relacionan en el ámbito local con el medio depende de sus intereses específicos, por lo que, no todos los actores locales tienen el mismo interés con relación al territorio. Efectivamente, un grupo de campesinos, por ejemplo, tiene un apego distinto a un grupo agroempresarial, porque mientras para el primer grupo, el territorio es su punto de identidad y de vida, para el segundo es un punto de acción de, posiblemente, intereses externos al mismo. De esta manera, en el nivel local se encuentran intereses locales y extra locales y, por lo tanto, las decisiones sobre lo que sucede en el territorio son, por un lado, locales y, por otro, extra-territoriales. Esto nos permite afirmar que en el nivel local existen intereses diferentes frente al desarrollo local, muchos de los cuales pueden ser excluyentes o convergentes.

En el caso de la población desplazada, el territorio como factor de identidad ha dejado de existir y, con ello, se ha roto el espacio que les permitía mantener redes específicas, alrededor de las cuales giraba su vida. En esta presentación no abordaré el espacio virtual, que cada día juega un papel relevante en las relaciones localidad – región – nación – ámbito internacional.

---

\* Economista y Doctorado en Sociología Rural (Alemania). Experto en programas y proyectos de desarrollo rural. Desde 1990 es funcionario oficial de la cooperación alemana (GTZ). Entre 1990 y 1998 trabajó en Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras).



Promover el capital social, entonces, significa abordar intereses tan diversos como actores estén presentes. Aparte de la población misma, con intereses diversos, se hallan las empresas, en unos territorios más en otros menos, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones públicas; estas últimas también pueden responder a intereses locales (el caso de las administraciones municipales) o extra-territoriales (el caso de las instituciones centralizadas).

La cantidad de actores sociales de un territorio está en función con su nivel de desarrollo, el mismo que tiene una relación directa con la **capacidad de atracción** que tiene un *lugar central* determinado. Este concepto ha sido muy estudiado y utilizado el siglo pasado dentro de la *teoría de la centralidad* en la que los **lugares centrales** son aquellos centros poblados hacia los cuales la población se dirige para satisfacer sus necesidades; por lo tanto, estos lugares tienen una capacidad de atracción frente a la población por los bienes y servicios que ofrecen, lo que a su vez está en relación directa con los *atractivos que un lugar ofrece* para que las empresas (que proveen bienes y servicios) se asienten en él (obviamente que el caso del sector público estamos frente a otra lógica, pero aún así, en la mayoría de los países europeos y de América del Norte la oferta de los bienes y servicios públicos se establece en función del análisis de centralidad).

Estos atractivos tienen que ver, por lo tanto, con las *condiciones de localización* que presenta cada lugar para las empresas, las mismas que establecen la **capacidad de recepción** de población adicional de un territorio determinado. Esta capacidad es consecuencia histórica en cada país, región o municipio; allí donde el Estado ha invertido en crear condiciones para el desarrollo de una economía diversificada y dinámica (infraestructura y servicios) la capacidad de recepción será más alta, que en aquellas zonas marginales y se refleja en el nivel de desarrollo local.

Si entendemos por *desarrollo local* el proceso que busca crear condiciones para que la población viva en bienestar, que debe basarse en las potencialidades locales naturales o en las creadas, se podría concluir que este es un proceso de movilización de los factores para el desarrollo y de cooperación entre los diferentes actores.

¿Cuál es la razón por la cual actores con intereses diferentes cooperan entre sí? Verificaciones empíricas nos indican que en sociedades más dinámicas la cooperación entre los actores es más fácil y se halla presente. Esto tiene que ver con la necesidad que tienen los actores de *complementarse* para ser competitivos, aunque muchas veces las relaciones de complementariedad no se produzcan en el mismo territorio, sino también con actores fuera del mismo (es el caso de empresas proveedoras de ciertos bienes o servicios necesarios para otras empresas). Al contrario, en sociedades más atrasadas la cooperación entre los actores es débil, no existe y es difícil de construir.

El desarrollo local requiere de la construcción de una **visión**, herramienta que bien aplicada puede conducir convergentemente intereses diversos en una dirección. El arte radica justamente en que cada actor pueda identificar *las razones por las cuales se va a comprometer* y, especialmente, identificar *qué va a ganar* con su participación y, con ello, sentar las bases para una cooperación constructiva.

Los límites del desarrollo local constituyen la **capacidad local** y las **políticas de desarrollo** del espacio territorial de un país, especialmente las posibilidades que tienen los entes territoriales de participación (de las rentas nacionales) y solidaridad (menos participación para aquellos entes cuya dinámica económica es más alta en comparación con otros, que requieren de apoyos adicionales).



La capacidad local está dada por la dinámica de la economía local, la posibilidad de generación de rentas propias que faciliten la disponibilidad de recursos para ser invertidos en mejorar el nivel de atracción de un territorio, para hacerlo competitivo frente a otros, para *ofrecer oportunidades de realización a sus habitantes*.

Las posibilidades reales de un país de contar con una buena capacidad de recepción de población adicional, en sus diversos espacios, depende de la homogeneidad que presente el desarrollo de un país. Varias experiencias muestran las bondades de contar con un *sistema descentralizado*, basado en el principio de la *subsidiariedad*. Esto es, que el Estado no asuma aquellas tareas que los ciudadanos o los niveles bajos de la organización política-administrativa o de la sociedad de un país puedan o deban hacer y que los niveles superiores activamente fortalezcan las capacidades de los niveles inferiores, para que estos desempeñen sus funciones cada vez de manera eficaz y eficiente.

El desarrollo local depende, entonces, de la capacidad de sus actores para cooperar entre sí, explotar los recursos existentes, atraer nuevos y aprovechar los procesos que se presentan en el entorno. Es decir, la construcción de capital social, esa capacidad para impulsar el desarrollo, no es una tarea ni responsabilidad exclusiva del Estado, sino de los múltiples actores que se encuentran en el nivel local y regional. El Estado puede promover este proceso, pero los diferentes actores deben asumir el rol que les corresponde.

Por esta particularidad, el desarrollo local no puede ser planeado en un escritorio, ya que el problema no está en la definición del desarrollo de un espacio territorial, ni en la estructuración de un documento, ni en la concepción de los mismos, sino en i) su puesta en práctica y en ii) la dinámica social, económica, política, cultura que son imposibles de prever. Pensar que con una buena normatividad sobre los planes y con los planes - libro (de desarrollo, territoriales e incluso estratégicos) se puede impulsar el desarrollo constituye una falacia. El desarrollo local requiere instrumentos que puedan adaptarse fácilmente en el proceso de desarrollo de una zona, de acercamiento, cooperación entre los actores, de cambio que se produce y que requiere de respuestas particulares.

Por ello, hay que desarrollar el arte de elaborar visiones, lo más generales posibles, donde los actores se sientan identificados con sus intereses, en el marco de un proceso. Estas deben servir de guía para el proceso que viene a continuación: identificación de los posibles ejes de desarrollo, los actores involucrados en los mismos, el acercamiento, mediación y negociación entre los mismos, el inicio de acciones concretas y, sobre todo, la *gestión del proceso* en la medida que se desarrolla.

Esto es, se requiere de ciudadanos capaces de negociar entre sí, de grupos homogéneos que busquen negociar con otros para impulsar sus visiones u objetivos comunes, identificar intereses comunes o convergentes, buscar aliados temporales o a largo plazo, de instituciones capaces de amoldarse a las condiciones cambiantes del entorno y modificar sus estrategias rápidamente, para aprovechar las oportunidades que se presente y actuar proactivamente frente a las amenazas. También se requiere de flexibilidad; es decir, capacidad para identificar rápidamente que algo no va a funcionar y cambiar la estrategia o redefinir las acciones, lo que implica una predisposición para aceptar que nos equivocamos. Flexibilidad en las acciones no significa improvisación, sino el entendimiento de que el desarrollo depende de *las decisiones de los actores* involucrados, y no exclusivamente de datos y cifras que pueden estar dentro de un plan escrito. Es decir, antes que un documento - plan, el desarrollo constituye un proceso cíclico de decisiones que se toman frente a situaciones concretas, cuya calidad es cada vez más compleja e integral.



La construcción del capital social es un proceso endógeno de desarrollo, de desarrollo humano sostenible, que requiere un liderazgo para desarrollar acciones, atraer actores y construir las bases de su cooperación; requiere también de instrumentos flexibles dirigidos a promover un desarrollo de la capacidad de gestión en el ámbito local; requiere de un ambiente propicio para el desarrollo de la identidad grupal. Requiere recrear las redes sociales de solidaridad.

## **Presentación de las experiencias en centroamérica**

### **1. Contexto socio – político.**

Los años ochenta y noventa fueron social y políticamente muy convulsionados en Centroamérica, caracterizados por los enfrentamientos armados que condujeron a una polarización social y política. Una de las consecuencias de estos procesos fue la destrucción de infraestructura social y económica de los países, con las siguientes consecuencias para la población:

- a) La prestación de los servicios públicos llegó a un estado crítico por la destrucción de la infraestructura social.
- b) La disminución de las oportunidades de empleo y, con ello, la reducción los ingresos familiares con las consecuencias sociales.
- c) La creciente incorporación de población joven en el conflicto armado, contribuyó a que estos se alejaran de las pautas del mercado laboral.
- d) El enfrentamiento produjo una profunda polarización de los ciudadanos, un distanciamiento emocional y actitudinal entre importantes grupos poblacionales, una desintegración social.

### **2. Marco institucional.**

Las acciones se llevaron a cabo en el marco de la cooperación inter - gubernamental, tanto con instituciones públicas como no gubernamentales. En muchos casos, aunque los cooperantes nacionales directos fueron instituciones gubernamentales, se buscó el involucramiento activo de las organizaciones no gubernamentales, tomando en cuenta las acciones que las mismas pueden desarrollar.

### **3. Descripción de los programas o proyectos**

#### **a) Propósito y/o alcances propuestos**

Los proyectos tuvieron los siguientes propósitos:

- Promover la capacidad local para promover el desarrollo.
- Desarrollar instrumentos para la activa participación ciudadana.
- Promover el involucramiento activo de actores institucionales y privados en el desarrollo.
- Desarrollar instrumentos para la cooperación entre gobiernos locales de distinta tendencia política (a nivel departamental).
- Desarrollar instrumentos para la cooperación entre los distintos niveles local, departamental, nacional del sector público.
- Mejorar la capacidad de los distintos niveles del sector público para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos.



## **b) Enfoque conceptual de los proyectos**

Los proyectos estaban orientados a mejorar las capacidades del Estado y de la sociedad civil, dos pilares fundamentales de la construcción de sociedades democráticas. Muchas veces la ausencia del Estado se refleja en la falta de condiciones para que las personas puedan desarrollar su potencial humano. Por ello, es necesario que cada uno de los niveles del mismo pueda ser eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus funciones, manteniendo la coordinación y coherencia necesarias entre sí.

Esto implica una redistribución de funciones de manera que el Estado pueda ser eficaz en las respuestas a los problemas allí donde estos se producen, guardando la coherencia, complementariedad e interdependencia en su conjunto.

Adicionalmente, se buscaba propender la inclusión de la población en la vida nacional, de tal manera que se sientan ciudadanos que, como tales, tienen derechos pero también obligaciones. Para ello, era necesario que los ciudadanos miraran al Estado no como algo o alguien que debe resolver sus problemas, sino como aquel que contribuye a ofrecer las condiciones para que ellos puedan desenvolverse como seres humanos. Corresponde a los ciudadanos participar activamente en la vida política con el fin de plantear sus intereses, necesidades, reconociendo el derecho que tienen los demás, así como también las fronteras de lo privado y de lo público.

La promoción de las capacidades de auto-ayuda constituye la base que permite movilizar las potencialidades locales para el desarrollo; la potenciación de los actores y de la cooperación entre sí constituye el centro del enfoque del trabajo.

Sobre esta base se desarrollan las alternativas económicas locales, buscando que estas guarden armonía con el medio ambiente, que tome en cuenta a los distintos miembros de la sociedad: mujeres, hombres, adultos, jóvenes, niñas y niños, y que estén en el marco de las políticas nacionales.

La intervención de la cooperación se guía por el principio de la menor intervención posible, de tal manera que exista un apropiamiento de las acciones en cada uno de los niveles de intervención: comunitario, municipal, departamental, regional, nacional.

## **c) Metodologías o estrategias para la operacionalización**

*1. Metodologías para la operacionalización o estrategias de acción diseñadas para poner en marcha el proyecto.* Consecuentes con el enfoque de los proyectos, la operacionalización utilizó estrategias flexibles, para ajustarse a los cambios paulatinos que se producen en los procesos institucionales, sociales y económicos. Los instrumentos de planeación sirvieron de apoyo al proceso de toma de decisiones, según las situaciones que se presentaban en cada caso.

La planeación como se la conoce en nuestros países pretende encasillar la dinámica de una sociedad en un documento - plan. Esto simplemente no es posible, pues los procesos de cambio, en tanto cambios de las personas, difícilmente se pueden predecir; además, cada cambio genera nuevas condiciones nuevas oportunidades, bajo las cuales se debe retomar los nuevos procesos. Por ello, se utilizaron flexiblemente los siguientes instrumentos: el Diagnóstico Rural Participativo (DRP), los planes estratégicos y el análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA), así como métodos y técnicas para trabajar con adultos.



El DRP sirvió para conducir un proceso de reflexión de la población organizada, las instituciones (públicas y no gubernamentales), los municipios y los departamentos sobre su realidad. Fundamentalmente mejorar la percepción de los actores de su realidad, ayudarlos a identificarse como parte de ella; al mismo tiempo que se definían los obstáculos para el desarrollo se identificaban los potenciales locales, municipales, las tendencias y procesos económicos y sociales intra e inter municipales, intradepartamentales y las relaciones en el contexto nacional e internacional.

A partir de este marco de referencia, que facilitaba a los actores entender los procesos sociales y económicos de los departamentos, el papel de los municipios en el marco departamental y del país, pasamos a la planeación estratégica municipal. A este nivel, la metodología utilizada fue una mezcla de varios instrumentos de los métodos *Sinfonía*, *Metaplan*, *ZOPP*, *mediación*, *manejo de conflictos*, *trabajo en equipo* y otros.

En la planeación estratégica municipal se observaron varios niveles de participación. En un primer acercamiento, los municipios convocaron a un selecto grupo de líderes, quienes habían participado ya en el proceso del DRP. Estos eran representantes comunitarios que se hallaban sensibilizados sobre “su realidad” y cuya actitud había sido ya modificada frente a la tarea del desarrollo, al momento de ejecutar el DRP. Esto es, no eran líderes con la actitud tradicional de quejarse sobre su crítica situación sino que estaban en capacidad para interpretarla y reconocer las potencialidades en sus municipios y comunidades.

El Concejo Municipal en pleno, con algunos empleados municipales, los líderes comunitarios y representantes de algunas instituciones estratégicas, previamente seleccionadas, elaboraron los **lineamientos para el desarrollo municipal**. Estos contenían una **visión**, con los principales **campos de acción para el desarrollo municipal**, que nunca debían ser más de cinco, para evitar diluir la acción de los actores y trabajar concentradamente. Para ello, los actores reflexionaban sobre i) cuál podría ser el futuro del municipio, bajo las circunstancias dadas, ii) qué recursos estaban disponibles iii) qué potencialidades se podrían aprovechar en el municipio.

En un siguiente paso se definían cuáles actores tenían la competencia en cada campo de acción para impulsar el proceso de desarrollo. Esto implicaba que el municipio reconociera sus roles y tareas para promover el desarrollo municipal, sin asumir responsabilidades de otros actores institucionales y privados.

Los lineamientos elaborados se constituyeron en el marco de referencia de los municipios, instituciones y comunidades para tomar decisiones; hoy, cinco años después, estos lineamientos todavía siguen cumpliendo su función.

Como resultado de este primer proceso (3 días) se constituyeron *comisiones de trabajo*, los mismos que estaban formados por un concejal y líderes comunitarios, quienes eran acompañados por un profesional que provenía de una institución pública o no gubernamental, según el caso. Estas comisiones de trabajo tenían como responsabilidad ejecutar planes de acción específicos dirigidos a i) ejecutar las acciones acordadas en el “Plan Estratégico de Desarrollo Municipal”, ii) discutir los resultados con las comunidades de todo el municipio, iii) incorporar nuevos actores (según la estrategia acordada) al proceso de desarrollo y, iv) enriquecer la información que se estaba sistematizando, sobre los procesos a escala comunitaria.

La *mediación* y el *manejo de los conflictos* entre actores, con intereses diferentes, constituyeron las herramientas que permitieron sumar otros actores y comunidades al proceso de planeación e iniciar un trabajo concreto en cada



una de las áreas de los municipios para impulsar el desarrollo de cada una de los campos de acción (y sus planes operativos) acordados.

De esta manera, cada año se acordaba un **plan operativo** desde el nivel comunitario hasta el municipal y departamental. En este proceso se ponía mucho énfasis en la *reflexión* sobre aquello que había funcionado bien, que había tenido éxito y los problemas encontrados, buscando nuestras estrategias para impulsar actividades concretas.

Este *proceso de reflexión* constituyó la base fundamental para que el proceso de desarrollo quedara en manos de la comunidad y de sus instituciones y respondía al **principio de la menor intervención posible**, de nuestra parte. Este principio permitió que este proceso quedara bajo la responsabilidad de los departamentos, municipios, de sus actores, desarrollando habilidades, conocimientos y actitudes en cada uno de ellos para poder negociar, tomar decisiones y trabajar en equipo en cada uno de los niveles.

#### **d) Otros aspectos de la operacionalización y/o aspectos del trabajo que se consideren relevantes.**

En el mismo proceso, se promovieron los espacios constitucionales para involucrar a la población, promover la transparencia, mejorar la gobernabilidad en el ámbito local, la capacidad de auto-ayuda y de gestión del cambio.

De esta manera, se desarrollaron metodológicamente los **Cabildos Abiertos**, las **Sesiones Públicas**, como instrumentos de participación ciudadana; se desarrolló, probó y puso en práctica una metodología para la elaboración de **presupuestos participativos**, para mejorar el uso de los recursos municipales y generar confianza de los ciudadanos frente al Estado, base del desarrollo democrático de las naciones; se desarrollaron **habilidades gerenciales** para la conducción exitosa de reuniones de trabajo, base para tener una buena gestión de los procesos que se impulsan.

## **4. Análisis de la experiencia**

### **a) Procesos relevantes que se generaron / adelantaron en desarrollo de la experiencia.**

La *participación ciudadana* en su concepto más amplio, evitando caer en la participación indiscriminada e inútil, sino una participación, en el marco de la constitución, dirigida a formar ciudadanos activos en la construcción de su sociedad.

El *involucramiento de actores* (población, empresas, sector público, ONG) en asumir los *retos del desarrollo* en sus manos, cada uno en el marco de sus propios intereses y roles dentro de la sociedad. Un factor para ello fue haber logrado la convergencia de los intereses y, con ello, el compromiso para las acciones futuras.

El proceso de *organización ciudadana*, que ha sido puesto a prueba varias veces, pues la organización no ha servido únicamente para este proceso, sino que se ha extendido a todas las esferas de la vida de las comunidades, evitando la dispersión de esfuerzos, con múltiples organizaciones impulsadas por intereses institucionales. Los fenómenos climáticos que han afectado a Centroamérica han dejado ver las bondades de contar con una organización que nace desde adentro, desde los intereses de sus miembros, que mantiene vínculos con el Estado y que puede ser aprovechada para diferentes fines, por sus mismos miembros y que se convierten en aliados fundamentales en el impulso de procesos de desarrollo.



### a) Evaluación y análisis de los logros.

Los siguientes constituyen algunos de los principales logros alcanzados:

- *Proceso de planeación-acción ajustado a las condiciones del medio*, que fue apropiado por las comunidades, autoridades municipales y otros actores locales,
- Inicio de un *proceso de desarrollo económico*, orientado sobre las potencialidades existentes en los municipios y en el que los diferentes actores locales.
- *Fortalecimiento de la democracia*, con ello, de la gobernabilidad local, sobre la base de un proceso orientado en el marco constitucional, con claras reglas de transparencia e inclusión social, política y económica de los ciudadanos y basándose en el diálogo político entre fuerzas políticas antes antagónicas.
- *Desarrollo de la autoestima*, base sobre la cual, los ciudadanos pueden impulsar procesos de organización y alianzas con otros actores en el ámbito local y que ha permitido superar la tradicional política paternalista, movilizar los recursos y las capacidades locales, base para la sostenibilidad del proceso de desarrollo.
- *Mejoramiento de la capacidad institucional*, que ha permitido a las instituciones, especialmente municipales, identificar sus responsabilidades, mejorar los servicios para sus ciudadanos, representar los intereses de los mismos en otros espacios, trabajar proactivamente en mejorar sus capacidades financieras para fomentar el desarrollo local.

### b) Evaluación y análisis de las principales dificultades, obstáculos y limitaciones que tuvo que enfrentar el desarrollo de la experiencia.

*El tiempo* que demanda la generación de confianza entre los diferentes actores constituyó una dificultad para el proceso; fue difícil para muchos actores reconocer que el enfoque participativo demanda una alta dosis de *paciencia* para dinamizar los ritmos institucionales de la población y lograr cambios significativos. Esto va, muchas veces, en contra de los ritmos de los propios proyectos, de los asesores que tienden a asumir responsabilidades que no les competen, olvidando que justamente están allí para *mejorar la capacidad institucional* y no para caer en un activismo.

*Burocratización del proceso* por parte de las institucionales nacionales, que muchas veces desean decidir sobre las acciones a ejecutar en el nivel local, sin delegar responsabilidades. El proceso de desarrollo local como construcción de capital social demanda una alta dosis de ***delegación de competencias y en la toma de decisiones*** a los niveles locales y un acompañamiento para reforzar la autogestión local, no para reemplazarla.

Al inicio de estos procesos, hubo oposición institucional, pues la propuesta de "*planeación abierta*" y los instrumentos desarrollados no encajaban en la concepción académica del desarrollo que tienen muchos empleados públicos, instituciones públicas y no gubernamentales.

### c) Vínculos con las políticas públicas

Los proyectos fueron orientados a apoyar los procesos de descentralización del Estado o del sector público, según el énfasis de cada país, del desarrollo local así como a mejorar las capacidades del sector público en el marco de las funciones y competencias asignadas. Por ello, los proyectos fueron ejecutados por las propias instituciones públicas, y los objetivos fueron acordados previamente. Dentro del enfoque de los proyectos se insiste, y se hace todo lo posible, para que las acciones que se desarrollan constituyan procesos de aprendizaje que permita a las instituciones dinamizar sus procesos de organización y trabajo.



Por ello, los recursos financieros de la cooperación técnica están orientados a financiar experiencias novedosas que, en condiciones normales, las instituciones ejecutoras no estarían interesadas en financiarlas, pues “si así lo hemos hecho toda la vida, por qué vamos a hacer ahora de otra manera”.

Una grave restricción representa, en estos tiempos de crisis y ajuste fiscal, la escasa disponibilidad de recursos institucionales para el cumplimiento de sus responsabilidades.

#### d) Conclusiones y recomendaciones

- Si los procesos persisten aún después de que la cooperación para el desarrollo termina, es un indicador de sostenibilidad institucional.
- No son las obras físicas las que permiten iniciar y continuar un proceso de desarrollo endógeno, sino la construcción de una capacidad local, de un capital social.
- Los procesos de desarrollo deben, como dice Buono, pensar paralelamente; esto es, dejar de pensar como siempre, ser innovativos.
- Los procesos de desarrollo no dependen de un buen plan - libro, sino de la *decisión de los ciudadanos e instituciones* para cambiar, en el marco de sus realidades.
- Los procesos de desarrollo local deben estar en manos de sus propios actores.

Antes que mucho dinero para financiar el desarrollo local se requiere de ciudadanos e instituciones activas, capaces de organizarse con objetivos concretos, de cooperar entre sí y con otros actores, de identificar los puntos comunes y no aquellos que los separa, de atraer apoyos adicionales, es decir de sumar, no de restar.

Esto demanda tolerancia y paciencia. Tolerancia para comprender los intereses distintos que tienen los actores, para entender formas diferentes de pensar. Paciencia para dejar los espacios temporales necesarios a fin de que nazca un proceso de cambio.

Se requiere abordar los cambios no en sus grandes dimensiones. Las sociedades requieren tiempo para introducir cambios, y los cambios no son sino un conjunto de modificaciones dentro de las organizaciones y de las sociedades. Esto es, se requiere identificar dónde es posible actuar para tener resultados exitosos en el tiempo más corto posible, pues el cambio “estructural” demanda mucho más tiempo, recursos y esfuerzos. Estos cambios pequeños son los que permitirá ganar aliados para el futuro, dentro de las organizaciones.

#### 5. Recomendaciones para las estrategias de acción en el caso colombiano

La construcción de capital social debe tomar en cuenta las diferentes dinámicas de los actores involucrados. En el caso particular de la población desplazada, no debe olvidarse que esta ha sido **desarraigada** de su medio y, con ello, se han cortado las **redes sociales y económicas** sobre las cuales descansaban sus estrategias de supervivencia y de vida.

Otro factor a tomarse en cuenta constituye la **dinámica de los territorios** hacia los cuales se dirige la población desplazada. Es necesario identificar la **capacidad de absorción** que tienen esos territorios para, sólo entonces, identificar las posibles acciones de asentamiento de esa población y su integración en el nuevo medio, de tal manera que no sean considerados como “amenazas sociales” y/o sujetos de la manipulación de quienes los ponen a su servicio.



En el caso de aquella población involucrada en el conflicto, los enfoques deben tomar en cuenta los siguientes aspectos.

Por un lado, mucha de esta población, especialmente los jóvenes, no conoce otra cosa que el manejo de las armas; por ello, es necesario que estos puedan desarrollar conocimientos y habilidades que les permita insertarse nuevamente en la vida civil. Algo que no se debe hacer es tratar realizar capacitaciones masivamente, peor aún de reintegrar a la población a las zonas rurales.

Este proceso de reintegración debe realizarse tomando en cuenta que se trata de una población muy particular, se trata de población adulta, que requiere de pedagogía muy particular y no de las tradicionales capacitaciones frontales, académicas y teóricas. Existen experiencias basadas en la pedagogía de los adultos, la **andragogía**, que ha recibido varias denominaciones; así por ejemplo, se habla de *aprender haciendo*, o la *educación dual*. La primera se ajusta muy bien para grupos poblacionales de bajo nivel académico, que aprenden sobre la base de *su experiencia*. La segunda está dirigida a aquella población que puede acceder a niveles de capacitación más avanzados. En este caso, las empresas juegan un rol determinante, pues ellas constituyen el marco que permite a las personas integrarse social y productivamente en una sociedad, en el que la confianza vuelve a nacer, en el que las personas sienten que son bienvenidas y que, además, aseguran que la capacitación les será útil en su proceso de reintegración.

Lo anterior nos recuerda dos cosas. Por un lado, debemos construir un aparato productivo dinámico, que esté en capacidad de absorber a la población que quedará desmovilizada luego del conflicto y de ofrecer alternativas para que los ciudadanos puedan integrarse activamente en la construcción de la sociedad. Por otro lado, que las tareas de la construcción de una sociedad diferente no es una tarea exclusiva del Estado, sino de todas y todos. Al sector privado le corresponde una tarea activa en este proceso, pues en la medida que la sociedad haya minimizado sus conflictos, que sus ciudadanos se sientan incluidos en la sociedad, mayores serán sus posibilidades de contar con un marco social y político propicio para su propio desarrollo.

La construcción de capital social requiere de una alta capacidad de decisión y recursos, allí donde los problemas están. Eso significa redefinir los roles entre los niveles institucionales; debemos recordar que la función en el nivel central tiene otras competencias que el nivel regional, departamental o municipal. En la medida que descentralicemos o desconcentremos las competencias y los recursos elevaremos la capacidad de respuesta de las instituciones frente a las dinámicas locales. En las primeras etapas se presentarán, seguramente, problemas de todo tipo; sin embargo, no se debe dar marcha atrás, sino reforzar los procesos. Recordemos que los problemas de la democracia se curan con más democracia y no con la restricción de la misma.



## Promoción de capital social en Guatemala. Experiencias aprendidas en el cumplimiento del acuerdo de reasantamiento de poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado. Acuerdo de paz, Guatemala. Fonapaz

Victor Serrano \*

### 1. Contexto sociopolítico y antecedentes.

Guatemala vivió durante 36 años, y a lo largo de 12 gobiernos, la mayoría de ellos legítimos y dictatoriales, un conflicto armado interno calificado de “baja intensidad”. En el marco de la Guerra Fría, el conflicto de baja intensidad se caracterizó por tener su teatro de operaciones particularmente en áreas rurales y relativamente poco efecto en zonas urbanas, por la movilización constante de efectivos y pertrechos siguiendo las estrategias de la guerra de guerrillas y la contra guerrilla, y por el calibre de armamento y número de efectivos relativamente bajos. Sin embargo, este enfrentamiento tuvo altísimos impactos sociales, políticos y económicos.

Los impactos sociales incluyen muertos y desaparecidos, viudas y huérfanos, torturados, lesionados física y psicológicamente y población desarraigada (desplazados internos, refugiados, exiliados, retornados) calculándose en cerca de 400,000 todos los afectados, en su mayoría civiles e indígenas, especialmente en la etapa de 1981 – 1983. Los impactos de la guerra en el régimen y el sistema políticos dejaron como herencia un diseño institucional autoritario y una limitada intermediación entre el Estado y la sociedad civil, que persiste en la etapa de democratización.

El conflicto afectó las redes de organización y participación ciudadanas y todo el tejido social. La represión e intolerancia dejaron organizaciones débiles, escasez de líderes, serias limitaciones a la participación y a la cultura democrática y un sistema de administración de justicia en crisis. Sus efectos en la economía y el desarrollo incluyeron la contracción de la inversión y la caída de los salarios reales, daños a la infraestructura, así como la orientación preferente del gasto público hacia el esfuerzo contrainsurgente, en menoscabo de la inversión social.

En el impulso a las negociaciones de paz y al fin del conflicto armado, intervienen tanto elementos endógenos como exógenos. Entre los endógenos figura la transición democrática la cual, desde el punto de vista de su diseño original, puede caracterizarse como un proceso articulado y administrado desde la cúpula de poder. Dicha transición supondría una reestructuración económica, social y estatal, así como la modernización de estructuras políticas y económicas en general, para la consolidación de la democracia y de sus valores.

En toda transición debería haber un cambio en el régimen político – el diseño y funcionamiento de las instituciones y procedimientos para ordenar y legitimar el acceso y ejercicio del poder – y en el sistema político –el espacio de relación concreta entre la sociedad civil y el Estado -. La democratización sería entonces un proceso de redistribución igualitaria del poder y de debilitamiento del sistema de privilegios, la desconcentración económica y el fin del

---

\* Economista. Maestría en Reingeniería y Tecnología del Aseguramiento. Codirector del Fondo Nacional para la Paz FONAPAZ, experto en aspectos técnico administrativos en desarrollo económico y social del área rural.



autoritarismo político. Debido a la naturaleza institucional de la transición guatemalteca, a la tutela ejercida por las fuerzas armadas y a la debilidad del Estado y los actores sociales, no se han producido modificaciones económicas y políticas profundas; la ampliación de las libertades civiles y políticas ha sido lenta; y la redistribución del poder político dentro de la sociedad confronta recurrentes crisis de gobernabilidad. Sin embargo, la democratización, con todo y sus limitaciones, propició la pacificación. Ambos son procesos que tienen una mutua influencia.

Entre los elementos exógenos que influyeron tanto en el proceso de democratización como en el de pacificación, se incluyen los esfuerzos realizados en América Central, iniciados con la actividad del *Grupo de Contadora* (1983-1988) y las cumbres presidenciales de Esquipulas (1986 y 1987), la distensión y el fin de la Guerra Fría, la caída del bloque soviético, el inicio de las negociaciones de paz en El Salvador y la influencia de la comunidad internacional.

## **2. Marco institucional. el cumplimiento de los acuerdos de paz.**

La implementación de los 317 compromisos que contienen los acuerdos de paz y los cambios estructurales de tipo político, económico y social que estos podrían tener, representa una tarea de grandes dimensiones y de altos costos que involucra a todos los sectores sociales y al conjunto del Estado Guatemalteco, desde el gobierno central hasta los gobiernos municipales. Muchos actores del proceso de paz, incluidos el Conciliador, la ASC, las partes negociadoras y posteriormente la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República (SEPAZ), han señalado que el mero cese del fuego no constituye por sí mismo la paz. Ésta mas bien debe basarse en el fortalecimiento de la democracia política y el desarrollo económico, que eliminen la exclusión social que padecen amplios segmentos de la sociedad guatemalteca.

El cronograma de implementación de los acuerdos de paz se dividió en tres fases, la primera de 90 días a partir del 15 de enero de 1997, la segunda que cubría el resto de 1997 y la tercera los años 1998-2000. El trabajo para el periodo 1996-1999, se centró en coordinar esfuerzos con el gabinete de gobierno en las áreas de derechos humanos, resarcimiento, reasentamiento y desmovilización, como ejes del tema de derechos humanos y reconciliación. En el tema de modernización del Estado se impulsaron reformas en programas educativos y de salud para promover la participación ciudadana. Se atendieron programas relativos a los pueblos indígenas, al desarrollo y promoción de la mujer, la reforma del sistema de justicia, la seguridad ciudadana, el papel del ejército, el desarrollo humano integral, el desarrollo productivo sostenible y la consecución de los fondos para el cumplimiento de los acuerdos mediante el impulso al Pacto Fiscal.

Uno de los rasgos más relevantes de la implementación de los acuerdos de paz es el establecimiento de 19 comisiones multisectoriales y paritarias, encargadas de formular propuestas relacionadas con diversos temas contenidos en los acuerdos. Entre ellas se puede mencionar: La Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (integrada por una representación paritaria del Gobierno y de la URNG, cuatro ciudadanos de diversos sectores invitados por común acuerdo de las partes, un representante del Congreso y el Jefe de MINUGUA), la Comisión Especial de Incorporación, (CEI), la Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo sobre el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (CTEAR), la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, la Comisión de Reforma Electoral, la Comisión Paritaria de Oficialización de Idiomas Indígenas, la Comisión Paritaria de Reforma y Participación y la Comisión Coordinadora del Foro de la Mujer.



Dado que el *Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz*, tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2000 y, “tomando en cuenta que aún falta cumplir, parcial o totalmente, con una importante cantidad de compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, o derivados de su desarrollo”, la Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, que tiene entre sus diferentes funciones “la de calendarizar y recalendarizar las metas y las acciones de acuerdo con las necesidades del cumplimiento del Cronograma y de la efectiva marcha del proceso de paz”, presentó el 12 de diciembre de 2000 la recalendarización integral para el periodo antes mencionado.

En el documento se señala que es “preciso avanzar y culminar el pleno cumplimiento de los acuerdos en aspectos tan importantes como la situación agraria y el desarrollo rural; la descentralización; los servicios sociales, tales como la salud, la educación, el empleo, la vivienda y la seguridad social; la identidad y derechos de los pueblos indígenas; la reforma del sistema de administración de justicia; la seguridad ciudadana; la situación fiscal; la reforma militar y de los sistemas de inteligencia del Estado; los variados espacios de participación; los derechos de la mujer; la agenda legislativa de la paz; y la plena integración de las poblaciones desarraigadas y desmovilizadas en condiciones de dignidad y seguridad.

### **3. Descripción del programa para cumplir el acuerdo de reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el conflicto armado**

El acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el enfrentamiento armado, se firma por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG- y el Gobierno de Guatemala, el 17 de Junio de 1994, en la Ciudad de OSLO, Noruega.

Del acuerdo en mención, el capítulo V, TITULADO Arreglos Institucionales, numeral 2, dice textualmente: “Las partes convienen en la creación de la Comisión Técnica para la Ejecución del acuerdo de Reasentamiento que estará integrada por dos representantes designados por el Gobierno, dos representantes designados por las poblaciones desarraigadas y dos representantes de los Donantes Cooperantes y Agencias de Cooperación Internacional, estos últimos con carácter consultivo. La Comisión elaborará su reglamento Interno”.

Esta comisión se crea sobre la base del Acuerdo Gubernativo No.434-94 en Consejo de Ministros, el 20 de julio de 1944. La Comisión Técnica aprueba su reglamento interno el 18 de mayo de 1995. Posteriormente para fines operativos, en marzo de 1966, aprueba la creación de una Secretaria Ejecutiva.

Los representantes de la delegación de la población ante la Comisión Técnica, son designados a través de la Asamblea Consultiva de las Poblaciones Desarraigadas; y opera también con Miembros no Titulares de cada una de las partes, en calidad de Representantes alternos y asesores.

Se ha contado con la asesoría y apoyo de representantes de los siguientes organismos internacionales: Organismos del Sistema de Naciones Unidas (PNUD, UNESCO, ACNUR, OIM, PMA, MINUGUA) y la Unión Europea. Se ha venido trabajando con diferentes subcomisiones que le dan seguimiento a diferentes componentes derivados del Acuerdo de Reasentamiento (Compra de fincas y reasentamiento, Seguridad Jurídica de la Tierra, Documentación Personal, Salud, Educación, Vivienda, Desarrollo Productivo, Infraestructura)



El objetivo de la Comisión es dar seguimiento a las estrategias y ejes fundamentales y actividades a desarrollar para lograr el reasentamiento y la reintegración de las poblaciones desarraigadas, en cumplimiento del Acuerdo. De igual forma tiene por función la priorización y aprobación de los proyectos, la supervisión de su ejecución, la asignación de los fondos financieros requeridos en cada caso y la captación de recursos técnicos y financieros, tomando en cuenta la participación activa de los habitantes de las comunidades beneficiarias del Acuerdo, para lograr una integración plena y sostenible en sus nuevos asentamientos.

#### **4. Estrategia global para el desarrollo humano sostenible en las comunidades de población desarraigada.**

Se define a la población desarraigada como “el conjunto de las personas que desarraigadas por motivos vinculados con el enfrentamiento armado, viven en Guatemala o en el exterior e incluyen, en particular, los refugiados, los retornados y los desplazados internos, tanto dispersos como agrupados incluyendo las Comunidades de Población en Resistencia. CPR.”

La población desarraigada se divide en dos grupos, la que por motivos de la guerra salió del país y la que se desplazó dentro del territorio. El primer grupo es la población refugiada y el segundo la población desplazada interna. El total de población desplazada desarraigada registrada es de 324,187 personas en Guatemala. (Estudio elaborado por CTEAR, FNUAP, CEAR en 1997.)

Reasentamiento se entiende al proceso legal de retorno, ubicación, e integración de las poblaciones y personas desarraigadas en su lugar de origen u otro de su elección en el territorio guatemalteco, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala.

LA FASE EMERGENTE, DE HABILITACIÓN O EXCEPCIÓN, consistió en

- Negociaciones de compra de tierra y planificación de logística de traslado,
- Actividad del retorno y reasentamiento.
- Atención de habilitación o emergencia por 9 meses para que se organice la comunidad.

LA FASE DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE, consiste en:

- Garantizar la seguridad jurídica de la tierra.
- Lograr un desarrollo productivo con especialización para el mercado.
- Tener las necesidades cubiertas de salud, educación, vivienda e infraestructura productiva y social (camino, centros de acopio, agua, energía).

Sobre la base del Acuerdo sobre el Reasentamiento de la Población Desarraigada por el Enfrentamiento Armado y fundamentado en las definiciones principios y objetivos de la estrategia global de reasentamiento, se elaboró el Plan de Reasentamiento.

En este plan se formularon los proyectos que atendieran la situación emergente de la población desarraigada, en su etapa de habilitación o excepción, así como de un programa territorial de más largo alcance y que los proyectos causaran impactos reales de cambio en las comunidades.



El propósito de este plan fue contar con una estrategia global que logrará establecer la totalidad de los proyectos y el monto de las inversiones que contribuirían a la ejecución de los planes de desarrollo humano sostenible en forma integral, para que las comunidades pasen de una economía emergente de subsistencia a iniciar procesos de desarrollo sostenible. Buscando tener el dimensionamiento total de las inversiones y las fuentes potenciales financieras para su ejecución.

Para este dimensionamiento dentro de la estrategia global se han desarrollado diversas caracterizaciones y planes de desarrollo local de manera participativa. La elaboración participativa se logró con un proceso de gestión de abajo hacia arriba, buscando interrelacionar con micro regiones o las áreas de influencia inmediata de población circunvecina a la comunidad desarraigada, integrándose a los planes de desarrollo municipal, departamental y regional, donde existían

Cada plan de desarrollo local integra proyectos de cada sector, estos proyectos sectoriales a su vez se convierten en los grandes componentes de atención sectorial que en su conjunto gestiona la Comisión, para propiciar los procesos de desarrollo sostenible y con ello la reinserción, económica, política y social de la población desarraigada. Los grandes componentes sectoriales se agrupan en tres categorías: tierra, desarrollo productivo y desarrollo social, estas tres categorías, se integran con las componentes particulares que forman parte de los planes de desarrollo sostenible e integral para cada una de las comunidades.

La integración de proyectos sectoriales en las tres categorías, se hace a través de las caracterizaciones y los planes de desarrollo local, donde se priorizan proyectos, al nivel de perfil o prefactibilidad y permiten contar con una aproximación de las demandas de inversión por parte de la población e iniciar la búsqueda ordenada de los recursos financieros, para lo cual se siguieron dos caminos:

Proyectos que no requieren estudios posteriores y se encausa su gestión financiera a través del Fondo de Inversión Social, FIS. La construcción y equipamiento de infraestructura educativa, proyectos de estufas mejoradas, letrización y proyectos de introducción de agua con **el Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ**. Proyectos de caminos (cuando ya están formulados), techo piso con el Fondo Guatemalteco de la Vivienda, FOGUAVI.

Proyectos que requieren estudios de factibilidad como: proyectos productivos, de agua y saneamiento, energéticos, infraestructura vial, puentes y otros. Estos proyectos han sido preparados a través de Asistencia Preparatoria GUA/97/L04, Planes y Proyectos de desarrollo local.

**Programas a mediano y largo plazo, Reinserción productiva de comunidades de repatriados y reactivación económica de las áreas de asentamiento, PDP, convenio Gobierno de Guatemala y Unión Europea GTM B7-3010/95/202. ejecutado conjuntamente por FONAPAZ y Unión Europea.** El tratamiento de género, lo ambiental, la participación local y los derechos humanos son ejes transversales en toda la estrategia global, planes y proyectos.



## 5. Análisis de la experiencia.

### A. Procesos que permitieron el desarrollo de la experiencia, sus vínculos con las políticas públicas y los organismos internacionales que los apoyaron.

En julio de 1999, el Presidente Álvaro Arzú, acudió al estado mexicano de Campeche junto a la Alta Comisionada de Naciones Unidas para Refugiados, Sra. Sadako Ogata y el Presidente de México, Ernesto Zedillo, y en un acto que simbolizó la finalización del proceso de retorno de los guatemaltecos refugiados en México, despidió al último grupo organizado y colectivo que retornaba al país. Al concluir sus actividades el ACNUR en Guatemala, reporta un total de 43,394 refugiados repatriados/retornados, por lo que podemos hacer referencia con propiedad a la culminación de la etapa de traslado de los refugiados, en el proceso de su reasentamiento y reintegración a la vida nacional.

En Guatemala, por otro lado, después de la firma de la paz en 1996, las poblaciones desplazadas internas emprenden su propio proceso de reasentamiento bajo normativas y políticas claramente diferenciadas. Las comunidades de población en resistencia de la Sierra y Peten sostuvieron por varios años mesas de negociación específicas con el gobierno para pactar las condiciones de su reasentamiento. Estos grupos recibieron un total de seis fincas y cinco terrenos de menor extensión, todos comprados con fondos aportados por el Fondo Nacional para la paz (FONAPAZ) y revueltos a las mismas comunidades.

Las CPR del Ixcán siguieron un proceso distinto. Su lucha por legitimarse y ser reconocidas como población civil no combatiente las llevó a emprender lo que llamaron “ la salida al claro” en 1994 y, con el apoyo de crédito de la Iglesia Católica y de las Caritas Europeas, compraron la tierra para su reasentamiento, fundando la Comunidad Primavera del Ixcán

Las condiciones para el reasentamiento definitivo de los desplazados internos, ya sean dispersos o establecidos en comunidades o grupos, han sido totalmente distintas. En el contexto del cierre definitivo de la Comisión Especial para Atención a Repatriados, refugiados y desarraigados (CEAR) en junio de 1999, la cancelación de políticas excepcionales de atención a esta población por parte del Estado guatemalteco y la puesta en marcha de instituciones regulares de lo que se denomina “ la institucionalidad agraria”, los desplazados internos han debido conducir su proceso de reasentamiento definitivo acudiendo, fundamentalmente a dos mecanismos:

- Desplazados internos que accedieron a tierras nacionales o terrenos baldíos con anterioridad al desplazamiento o justamente como producto del mismo, la problemática se sitúa en la actualidad en la necesidad de legalizar dichas tierras. Estos procesos datan entre veintiocho y cinco años, de acuerdo al momento en el que iniciaron sus gestiones ante el Instituto de Transformación Agraria (INTA), y en su mayoría no tiene avances significativos.
- Desplazados que no tienen tierra, el desarraigo se manifiesta a través de su alto nivel de movilidad y dispersión en función de las posibilidades de trabajo en las fincas u otros. Para estos grupos la posibilidad de accesos a la tierra se presenta a través del Fondo de Tierras (FONTIERRA), mecanismo creado en el marco de los Acuerdos de Paz y que ofrece una combinación de pequeño subsidio y crédito para la compra de tierras ofertadas por particulares a precio de mercado.



En el marco de los Acuerdos de Paz, de 1997 al año 2000, se produjeron cambios importantes en lo que se refiere a política agraria y desarrollo rural por parte del Estado guatemalteco. En julio de 1997 se crea la dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos (CONTIERRA) para atender conflictos de tierras. En 1998 se constituye el Fondo de Fideicomiso Fondo de Tierras - Acuerdos de Paz, antecedente del FONATIERRAS creado por ley en mayo de 1999 y vigente a la fecha. En junio 1999 se cancela el Instituto de Transformación Agraria (INTA) creado en 1956, transfiriendo sus competencias a dos instituciones: lo relativo a medición e inscripción de baldíos a favor de la Nación al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA) y lo concerniente a la regularización de tierras nacionales al Fondo de Tierras (FONTIERRAS).

## **B. Logros y alcances del proceso**

### **1. COMPRA DE TIERRAS, RETORNO Y REASENTAMIENTO.**

Para el proceso de retorno de los refugiados el Gobierno de Guatemala compró 32 fincas y otorgó 21 créditos individuales, por un monto de 26.2 millones de dólares. Se ha contado con procesos emergentes del reasentamiento con el apoyo del ACNUR, quien ha aportado un monto de 26.5 millones de dólares. En la etapa emergente su finalización se logró con el apoyo del Gobierno y distintas organizaciones internacionales entre las que destacan la Comunidad Europea, los proyectos de impacto rápido de ACNUR CECI, así como del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

### **2. COMPRA DE TIERRAS Y REASENTAMIENTO DE POBLACIÓN DESPLAZADA INTERNA.**

Para las Comunidades en Resistencia, CPR, el Gobierno de Guatemala ha comprado diez fincas por un monto de 11.7 millones de dólares y ha terminado los traslados a las fincas. Se trabaja en la formulación y gestión de proyectos para las familias de las fincas compradas, así como la atención de CPR Sierra que no se trasladó a fincas compradas. La población beneficiada asciende a 9,785 personas.

A través del Fondo de Tierras Acuerdos de Paz se tiene en gestión la compra de fincas para 23 comunidades, con la que se beneficiara a 12,000 personas. Para apoyar este proceso, a través del Fondo de Fideicomiso con PNUD, destinó un millón de dólares para estudios técnicos y compensador social y el Gobierno aportará aproximadamente nueve millones de dólares. A la fecha se tienen compradas 10 fincas y en proceso el resto.

### **3. LEGALIZACIÓN DE TIERRA Y COMPENSACIÓN.**

Actualmente se atienden 72 casos de legalización de tierras y se gestiona su seguridad jurídica ante la Unidad Ejecutora MAGA-INTA. Se han entregado más de 2,600 títulos de propiedad y se está ejecutando un plan de Acción para la legalización de tierras y entrega de títulos a 7,413 familias. En la finca San Román en Petén anteriormente propiedad del Ministerio de la Defensa y actualmente registrada a nombre de la nación, se tramita la titulación de tierra para 1,200 familias desplazadas que habitan y trabajan en esta finca.

### **4. CASOS DE COMPENSACIÓN.**

Se priorizaron cinco casos de compensación en forma consensual en la CTEAR, sobre tierras ocupadas de población desarraigada. Se solucionaron 2 casos y para los otros 3, se tienen los estudios técnicos y se está en las negociaciones con los propietarios de las fincas ofertadas, para lo cual FONAPAZ estará aportando los recursos.



#### 5. OTROS CASOS DE TIERRA EN LITIGIO.

Se tiene en negociación ocho casos de conflicto por motivo de tierras que enfrentan a comunidades de población desarraigada, actualmente la Comisión coordina con CONTIERRA y las poblaciones en conflicto la resolución de los mismos, logrando a la fecha la solución de cuatro casos consensuales entre las partes y el resto en proceso de negociación.

#### 6. DOCUMENTACIÓN PERSONAL.

Para facilitar la documentación personal, se emitió la Ley Temporal Especial de Documentación Personal, que entro en vigencia el 16 de octubre de 1997, decreto 75-97. Para su aplicación se ejecutaron dos proyectos: Uno, con recursos del fideicomiso de la CTEAR, ejecutado como parte de la estrategia de documentación de ACNUR, el cual finalizó en diciembre de 1998 y documentó a 20,510 personas. El segundo, denominado “ Proyecto de Apoyo a la Documentación ” *PADOC. Financiado por la Comunidad Europea, finalizó en abril de 1999, y documento a 27,764 personas. Entre ambos proyectos documentaron a 47,274 personas.*

#### 7. DESARROLLO PRODUCTIVO.

A través de recursos provenientes del Fondo de Fideicomiso creado con el apoyo de PNUD, se atienden proyectos productivos agroforestales integrales con beneficio para cinco comunidades. La Comunidad Europea también ha apoyado la integración productiva en áreas de desarraigo y reasentamiento, a través del “ programa de pequeños proyectos para el desarrollo productivo de las áreas de reasentamiento, PDP” Este Programa consiste en la primera iniciativa conjunta del Gobierno de Guatemala y la Unión Europea para apoyar la reinserción socioeconómica de las poblaciones desarraigadas por el conflicto armado interno, cubriendo todas las áreas de reasentamiento de población retornada, repatriada, desplazada y zonas de influencia.

#### **Objetivo General**

“ Promover el desarrollo productivo de las áreas de reasentamiento, involucrando poblaciones repatriadas, retornadas, desplazados internos y comunidades residentes, de manera que se inicie la construcción de nuevos tejidos sociales y economías locales”.

#### **Objetivos Específicos**

- Iniciar un proceso de despegue socioeconómico de las áreas identificadas por el proyecto a través del desarrollo de sistemas de producción adecuados para cada zona agro ecológica sobre la base de estudios específicos y considerando la participación de beneficiarios;
- Mejorar la calidad de vida de las poblaciones a través de:
- La construcción de infraestructuras de servicios y de equipamientos sociales y culturales;
- El desarrollo de cultivos en fincas, que permitan el logro de la seguridad alimentaria de las familias;
- El incrementar los ingresos familiares mediante el desarrollo de empresas de artesanía, manufacturas, agroindustrial y servicios varios.
- Estudiar el proceso de integración social, étnica, cultural, económica y política, en las áreas de reasentamiento para diseñar estrategias productivas pertinentes de apoyo a este proceso;
- Diseñar planes de ordenamiento territorial en las áreas, con la participación de la población beneficiar



En resumen, este Programa cubrió a 8,000 familias, aproximadamente 40,000 personas durante tres años a partir del 28 de febrero de 1996, con un monto total de 4,350,000 de ECU con un financiamiento del 69% de la Comunidad Europea y un 31% del Gobierno de Guatemala

## 8. FIDEICOMISO MAGA-ACDP

En un convenio firmado el 14 de diciembre del 2001 se crea el Fideicomiso MAGA-ACDP, después de tres años de negociación. Este se estructuró para proyectos productivos de la población desarraigada reasentada, que le permita una efectiva recuperación y una mayor sostenibilidad de capital. Se inicia con un capital semilla que el gobierno de Guatemala a través del MAGA, ha presupuestado y se trabaja en la gestión de recursos con el PNUD y el BCIE, para atender los proyectos formulados.

Se cuenta con 36 estudios al nivel de factibilidad, el resto de proyectos se espera sean atendidos por los proyectos firmados entre el Gobierno y la Comunidad Europea: 1) " Proyecto a favor de la rehabilitación y autosostenimiento del Área Ixil, departamento del Quiché" y 2) Proyecto apoyo a la rehabilitación y autosostenimiento del municipio de Ixcán, departamento del Quiché".

## 9. DESARROLLO SOCIAL. VIVIENDA.

En respuesta a lo establecido en el acuerdo de Reasentamiento, el Estado, a través del Ministerio de Comunicaciones, el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), creó un programa específico con el propósito de facilitar a la población desarraigada el acceso a vivienda digna. Para ello se creó un fondo para dotar de vivienda a 10,476 familias. El subsidio benefició a 5,748 familias en 103 comunidades, siendo el aporte de 12 millones de dólares, estas viviendas están en proceso de finalización este semestre, otro monto similar se espera quede presupuestado para el año 2003. Otro convenio entre CTEAR, ECO, FOGUAVI y SEPAZ permitió dar solución habitacional a 891 familias en el año 1999.

## 10. SALUD

En convenio con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, se trabaja en la implementación del Sistema Integral de Atención de Salud (SIAS), principalmente en el nivel de atención primaria. La prestación de servicios se ha iniciado así: En los municipios de Sayaxché y el sur de la Libertad del departamento del Petén, se ejecuta un proyecto integral de salud por medio del cual se brinda atención primaria y se fortalece el segundo nivel de atención. Este proyecto se realizó con fondos del Fideicomiso. En el municipio de la Libertad, Petén, zona de desplazamiento interno, se está brindando atención de primer nivel a 65 comunidades, 5371 familias, según censo realizado.

En otras áreas de reasentamiento se coordina con el Ministerio de Salud la atención de un plan de acción especial por medio del cual se han destinado cooperantes cubanos y personal del Ministerio, tal es el caso de los municipios donde se asienta población retornada: Nentón, Barillas, Ixcán, algunos municipios de Alta Verapaz y los municipios de Dolores y Poptún Petén.

En el municipio de Ixcán se está formulando un plan para los próximos 5 años, en su formulación participan representantes de siete micro regiones, autoridades locales del Ministerio y organismos no gubernamentales que trabajan en salud.



## 11. EDUCACIÓN.

Dentro de este tema es importante resaltar la suscripción del Convenio Marco para la Inserción de Población Desarraigada, al Sistema Nacional de Educación, celebrado entre el MINEDUC y la Comisión, el 19 de diciembre del 2000, el cual prevé la inserción de la población desarraigada al sistema educativo nacional que contempla los siguientes componentes: desayuno y útiles escolares, facilitación de becas, formación y capacitación a promotores educativos en servicio, equiparación y homologación de estudios, profesionalización a promotores educativos, salario de promotores, creación de partidas presupuestarias para nombrar docentes de primaria y pre-primaria, crear institutos de educación básica en áreas de población desarraigada, construir edificios escolares en las comunidades, y alfabetizar en el idioma maya materno a las personas mayores de 15 años. En el año 2000 se logró una cobertura de 12,167 alumnos entre pre-primaria, primaria y ciclo básico.

La construcción de edificios escolares se ha logrado con fondos del FIS y UCEE y una ONG, 24 escuelas (94 aulas), en este año se finalizan 7 escuelas en comunidades de población desarraigada.

## 12. INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y PRODUCTIVA

A través de recursos destinados por el fondo de Fideicomiso, se ejecutaron 12 proyectos de infraestructura, uno de infraestructura vial, 3 de agua y saneamiento y 8 energéticos. Los Fondos Sociales del gobierno apoyan la construcción de otros proyectos de infraestructura en dichas áreas.

### C. Evaluaciones y análisis de las limitaciones y obstáculos

Los retos fundamentales a los que se encuentra confrontada la población desarraigada se traducen en lograr su reintegración socioeconómica sostenible. Este es un objetivo de interés no sólo para este importante grupo de población; es al mismo tiempo un objetivo central para la sociedad en su conjunto, pues su cumplimiento garantizará estabilidad y gobernabilidad al país.

Hablamos de revertir una de las secuelas más significativas del enfrentamiento armado y que involucra a un conglomerado social importante, unas 324,318 personas desplazadas, diseminadas en gran parte del territorio nacional. Para lograr esto, buscamos consolidar y agilizar el cumplimiento de la estrategia global y el plan de reasentamiento para la población desarraigada, a través de transitar de la etapa emergente a contar con procesos iniciados de desarrollo sostenible e integral, que incrementen la participación activa de las comunidades en mejoramiento de sus condiciones de vida y busque dar mayor eficiencia y agilidad en sus respuestas.

Los esfuerzos de inversión en el proceso alcanzan la cantidad de US\$ 162,544,394 aplicados a varios ejes de atención tales como : Retorno y Reasentamiento; Reinserción Desplazados Internos; Legalización de Tierras; Documentación Personal; Salud; Educación; Proyectos Productivos; Infraestructura y Vivienda permanente.

Y esto no se logrará si no se cumplen los objetivos específicos:

- a) **El acceso y la certeza jurídica sobre la tierra** constituye el requisito indispensable para avanzar en el desarrollo productivo y social para estas poblaciones. Si bien es cierto, la población refugiada y la CPR se han reasentado en tierras de las cuales ahora son propietarios, también es cierto que apenas se están dando los pasos iniciales para que la población desplazada interna tenga acceso a tierra o legalice la tierra que posee y pueda reasentarse dignamente y con seguridad.



- b) La integración productiva** de la población desarraigada y desmovilizada requiere programas gubernamentales de inversión productiva, en infraestructura y comercialización, que posibiliten a esta población superar la mera subsistencia, que le permitan el pago de la tierra recién adquirida y que la coloquen en posición de aspirar a un desarrollo comunitario y local. No considerar esta necesidad significaría para muchas de las comunidades reasentadas reiniciar en el corto plazo un nuevo ciclo de migración hacia las fincas vecinas o bien cruzar la frontera en busca de ingresos económicos, como de hecho sucede ya en algunas comunidades.

Por otra parte, es importante señalar que después del conflicto armado ya no hay más tierras baldías a nombre de la Nación disponibles para ser entregadas a más campesinos. La posibilidad de hacer un manejo adecuado de éstas áreas vitales para el país es una necesidad inaplazable, pero ésta depende de garantizar su seguridad jurídica y de implementar procesos de reordenamiento territorial con planes de manejo sostenibles. No hacerlo, por el contrario, conllevaría aceptar el corrimiento de la frontera agrícola como única alternativa para la subsistencia de esta población campesina.

La no-resolución de los procesos antes mencionados podría generar crisis, acentuar la fragilidad del proceso de paz y abonar la frustración, la inconformidad, la inestabilidad y la ingobernabilidad en el ámbito local y nacional, al mismo tiempo sería una señal poco alentadora para la comunidad internacional. Por lo que se solicita el cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte del Gobierno a través de las instituciones competentes y la continuidad del apoyo por parte de la comunidad internacional.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

### Recomendaciones para el cumplimiento del acuerdo de reasentamiento de poblaciones desarraigadas

#### RECOMENDACIONES AL NIVEL DE ESTADO:

- El gobierno debe asumir y tutelar el cumplimiento de los acuerdos de paz como compromisos de nación y en particular del Acuerdo de Reasentamiento de Poblaciones Desarraigadas, combinando políticas públicas de carácter general con una sensibilidad y atención especial hacia el tema de la población desplazada y desarraigada.
- Se hace necesario reactivar y fortalecer el papel de Comisión Técnica para la ejecución de los Acuerdos de Reasentamiento, como la instancia paritaria (Gobierno - ACPD) en la cual se debe, a partir de los lineamientos establecidos por la Comisión de Acompañamiento, identificar, priorizar y señalar metas sobre los aspectos pendientes del Acuerdo sobre Reasentamiento. Corresponde a la Comisión alcanzar un consenso sobre los proyectos y acciones que se deben ejecutar para alcanzar las metas que se señalen, así como sobre la cuantía y origen de los recursos financieros que se requieran, todo ello dentro de una planificación realista, viable y flexible.
- La asignación de recursos de gobierno facilitará, a través de los ministerios y fondos sociales, el cumplimiento del acuerdo marco, en los cuales se asegure la participación de los beneficiarios. Por ejemplo, el acuerdo marco suscrito para la creación del Fideicomiso MAGA-ACPD.
- Que se preste especial atención, por parte del Gobierno en su conjunto, así como de la SEPAZ en particular, y por la Comisión de Acompañamiento, al cumplimiento de los compromisos de otros acuerdos de paz que son fundamentales para dar integralidad y sostenibilidad al Acuerdo de Reasentamiento, en particular los



contenidos en el *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*.

#### RECOMENDACIONES A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La comunidad internacional ha sido un factor primordial de apoyo para realizar con éxito el Acuerdo de Reasentamiento de Poblaciones Desarraigadas, el cual ha sido ejemplar, nacional e internacionalmente. En esta etapa de integración y desarrollo sostenible, donde se combina la disminución del interés por el proceso de paz y una especie del agotamiento del apoyo externo, es necesario:

- Que *la cooperación internacional* no dé por concluida su participación o su aporte, puesto que en buena medida se ha desarrollado el proceso gracias a su contribución y apoyo. Se requiere, en consecuencia, *redefinir el rol y la cuantía de su cooperación, atendiendo las exigencias y problemática de esta última y delicada fase*, de manera que se puedan complementar adecuadamente los recursos de origen nacional.
- Es fundamental que el apoyo de la comunidad internacional esté dotado de la flexibilidad y agilidad necesarias para que sus intervenciones tengan mayor eficacia, partiendo de la realidad de las comunidades y de los cambios políticos existentes en el país, garantizando de ésta forma la disponibilidad oportuna de recursos financieros y técnicos para lo que resta del programa.

#### RECOMENDACIONES A NIVEL TÉCNICO

- Una gran debilidad del país constituye la falta de recursos para preinversión, entendiéndose estos como los estudios necesarios para garantizar la factibilidad de los proyectos en los componentes de mercado, tecnológico, ambiental, organizativo, legal y financiero. Es necesario tomar en cuenta que previo a la realización de los mismos, debe establecerse una negociación o identificación de fuentes financieras para evitar crear falsas expectativas en la comunidad y realizar estudios que no cuenten con posibilidad de ejecución.
- Cada comunidad se encuentra en diferentes niveles de desarrollo, en función del tiempo de reasentamiento, el acceso de servicios y a infraestructura básica y su capacidad organizativa. Bajo estas premisas, resulta difícil homologar las formas de atención a las comunidades, por consiguiente debe darse tratamiento particular a cada una tomando como base el alcanzar la cobertura mínima en aquellas comunidades que se encuentran en condiciones precarias, mientras que para aquellas que han recibido mayor atención deberá buscarse el bienestar y desarrollo comunitario en el corto plazo. Esta situación se puede observar en las comunidades de mayor antigüedad en el reasentamiento, en donde las necesidades son de tipo productivo para garantizar mejoras económicas, habiendo superado parte de la infraestructura social básica.
- Dentro de algunas comunidades se ha identificado un potencial ecoturístico de alto valor, sin embargo las condiciones de articulación y complementariedad con el Sistema Nacional de Turismo son débiles, en tal sentido se recomienda realizar esfuerzos de articulación con el Sistema, previo a realizar estudios de factibilidad de los proyectos particulares.

#### RECOMENDACIONES PARA LOS ESTUDIOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Una de las grandes dificultades dentro de la elaboración de los planes de desarrollo, es la urgente necesidad de la población por encontrar el camino de la re inserción dentro de la actividad económica y social del país, al mismo tiempo que se apunta hacia un desarrollo sostenible, pero la ejecución de los proyectos se da de una manera muy lenta. Un plan de desarrollo es visto por la comunidad como una acción mágica de transformar de inmediato los



proyectos que integran el mismo, en obras o acciones concretas en el corto plazo, bajo esta perspectiva, se debe hacer énfasis en las etapas que debe sufrir el proceso en su conjunto para evitar la creación de falsas expectativas a la población.

Por la naturaleza de dichos estudios (alternativas de inversión a largo plazo y alta cuantía), las comunidades no cuentan con capacidad propia e inmediata de concretar las recomendaciones de estos estudios, por tal razón el seguimiento y/o acompañamiento técnico y financiero deberá ser considerado por las contrapartes o entes financieros, en un programa o proyecto de apoyo para la fase de "Post Emergencia" en la continuidad y consolidación económica productiva del proceso de paz. En este necesariamente deberá involucrarse a las comunidades en la formulación de los planes ya que esto permitirá un consenso y apropiación por parte de los beneficiarios.

#### RECOMENDACIONES PARA ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS

Para garantizar el éxito de los estudios en su formulación, y principalmente en su implementación, estos deben contar con una buena identificación considerando dos aspectos principales como lo son:

- La organización (su estructura, objetivo comunitario, intención de radiación definitiva y apropiación de finca); y
- Estudio de mercado (con demanda real debidamente identificada)

Se debe involucrar en la formulación tanto a personal del programa como a comunitarios, lo cual dará como resultado una información más acorde a la visión y realidad local. Que los planteamientos técnicos sean de fácil asimilación y aplicabilidad, considerando la utilización de recursos locales (materiales y mano de obra), acceso inmediato de insumos y un manejo cultural y agronómico que garantice la protección y manejo apropiado de los recursos (humano, naturales e infraestructura).

#### RECOMENDACIONES PARA EL APOYO EN SEGURIDAD ALIMENTARIA

La política de intervención vía este componente es apropiada para aquellas comunidades de reciente asentamiento (si todavía se diera el caso), la modalidad de financiación es más aprovechada por las comunidades si se da vía insumos, así como del aporte de mano de obra local no remunerado. Superada en buena medida la etapa emergente de asentamiento, dentro del área de cobertura del programa, se considera oportuno reducir gradualmente el apoyo a la seguridad alimentaria e ir incorporando actividades productivas (generadoras de ingresos) con el objeto de ir consolidando una visión empresarial, tal como lo demostró en el PDD para el desarrollo de las actividades agropecuarias que lograron cualitativa y cuantitativamente un cambio de unidades de producción alimentaria a una producción comercial (maíz, frijol, pepitoria, bovinos, aves y apiarios, entre otros).

#### RECOMENDACIONES PARA CRÉDITO AGROPECUARIO

Formular una política y reglamento de crédito acorde a la realidad agraria del país, mantener la celeridad o agilidad tanto en la identificación como en su concesión oportuna del financiamiento, que de acuerdo a evaluaciones necesarias de mercado, capacidad administrativa y técnica que garanticen el cumplimiento del objetivo de desarrollo y no generar endeudamiento a los beneficiarios. Superada en buena medida la etapa de "Emergencia" la constitución de un FIDEICOMISO específico a la atención de población con características similares a la atendida por este programa, facilitaría que el programa en cuestión atienda con propiedad sus objetivos y que una entidad bancaria haga lo suyo en su especialidad. Hay cuatro aspectos importantes de tomar en cuenta en el crédito para el desarrollo:



- Oportuno (ágil),
- Supervisado (acompañado técnicamente),
- Identificar mercados reales, y
- Contratación Formal.

#### RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO DE MICROEMPRESAS

Los positivos resultados obtenidos en los proyectos de microempresas, crean el espacio para que en una etapa de Post Emergencia pueda fortalecerse esta línea de acción incluyendo dentro del equipo de trabajo de un programa o proyecto, un técnico o especialista específico en el campo empresarial. La magnitud por inversión, cobertura e ingresos de algunos proyectos deberá definir su status (micro a mediana o gran empresa). Para efectos de planificación, deberán de estructurarse proyectos integrales que contemplen todas las fases y costos de inversión en toda la cadena productiva (producción, transformación, comercialización), así mismo poner especial énfasis en el aspecto de mercado.

#### RECOMENDACIONES EN ACCIONES ESPECÍFICAS A FAVOR DE LAS MUJERES

- Es necesario que los legisladores guatemaltecos revisen en su totalidad el marco legal para la inclusión de la mujer y su posición frente al derecho civil (familiar y de propiedad), comercial, laboral y penal, teniendo en cuenta el derecho consuetudinario. Esto no será útil si no existe un compromiso de todos los guatemaltecos para asegurar su cumplimiento.
- Se requiere de un esfuerzo nacional de mayor envergadura para asegurar que la agenda de desarrollo nacional incluya y reconozca de manera intrínseca y permanente el papel de la mujer guatemalteca en las diferentes fases de este proceso. Acciones concretas deben ser identificadas para suplir los vicios que durante siglos han marginado a la población femenina a roles predeterminados.
- Las organizaciones de mujeres retornadas no pueden prolongar su condición de retornadas o desarraigadas sino integrarse activamente a las estructuras nacionales, regionales y locales de concertación y participación política. Es necesario retirarse los sellos o marcas a fin de no - auto marginarse en la nueva dinámica nacional.

#### SUGERENCIAS PARA PROCESOS SIMILARES

La experiencia guatemalteca del proceso de paz y el cumplimiento en los acuerdos de paz puede ser de gran utilidad para procesos similares que se den en otros países, teniendo presente que se trata de una referencia, cuya validez y susceptibilidad de aplicación, parcial o totalmente, dependerá de las condiciones propias de cada proceso y de las características sociales, políticas, económicas y culturales de la sociedad que se trate

Basándose en la experiencia vivida, podemos sugerir lo siguiente:

- Es fundamental **conocer y analizar el contexto político social, económico y cultural** donde se desarrollará el proceso de reasentamiento de población desplazada. A partir de ese conocimiento y análisis debe diseñarse un proceso integral y sostenible, realista y viable desde el punto de vista político y financiero, que cuente con una asignación flexible de recursos para lograr su ejecución en los plazos previstos.
- **Al estar definido el Acuerdo o Acuerdos de Reasentamiento es necesario realizar ejercicios de planificación** que permitan sumar aportes de gobierno, comunidad internacional, sector privado y sociedad civil en forma más inmediata al reasentamiento. Esto permitirá atender con un sentido de integralidad y previsión el proceso, dándole un enfoque territorial y estrechamente vinculado al desarrollo comunitario del país.



- **Los acuerdos** relativos al reasentamiento de población desplazada, así como los compromisos de gobierno, especialmente los de carácter financiero, **deben ser muy claros y explícitos**, especialmente en la fase de integración y desarrollo sostenible, para reducir la discrecionalidad en la interpretación de los compromisos y evitar los retrasos por la falta de asignación de recursos. Es necesario recalcar que *el principal actor*, incluso en la parte financiera, *es el gobierno del país* involucrado.
- Buscar desde el inicio del proceso el **involucramiento, apoyo y comprensión del sector privado** hacia ese proceso, para garantizar la inserción en el mercado de trabajo de los desarraigados o desplazados internos que no tengan interés o vocación para dedicarse a una actividad productiva independiente o de carácter colectivo.
- **Establecer mecanismos institucionales de ejecución y seguimiento del proceso** de reasentamiento de carácter tripartito (gobierno, representantes de las poblaciones desarraigadas y comunidad internacional) como la CTEAR que garanticen la efectiva coordinación, así como el aporte de esfuerzos y de recursos para las diferentes etapas del proceso.
- **Es de particular importancia la sensibilización e información**, así como la atención de las necesidades *de los pobladores*, en las comunidades de destino de los reasentamientos.
- **Proporcionar a la población directamente involucrada adecuada y eficaz información sobre el contenido y consecuencias de los acuerdos que se logren en materia de reasentamiento**, así como sobre el entorno social, político y económico en que se realizará este y los factores que facilitan u obstaculizan el logro de determinadas condiciones. Un aspecto clave es evitar que se generen expectativas irreales, que después desembocan en frustración, resentimiento y descontento, y pueden conducir a una reversión del proceso.
- **Las expectativas de establecer una efectiva coordinación entre los actores nacionales e internacionales son positivas**, para lograr una planificación pertinente y una eficaz ejecución de los diferentes componentes del proceso de reasentamiento. Para ello se requiere que estas comisiones cuenten con efectivo respaldo político y amplia capacidad de decisión.
- **Es importante que se garantice**, con el mayor grado de certeza posible, **la disponibilidad de los recursos financieros** por parte de la cooperación internacional, en forma oportuna, ágil y flexible, con base a los principios que orientan la ayuda de emergencia.
- **Debe hacerse una evaluación permanente del proceso** de reasentamiento, para verificar los niveles de ejecución y determinar los avances logrados, así como para poder reorientar o recalendarizar actividades, en caso necesario.

## ESTUDIO CASO: Modelo de intervención del programa

Tomando en cuenta los retos que debe enfrentar el Programa a partir del año 2002, se aplicará un modelo de intervención basado en un modelo de ordenamiento territorial y las estrategias de desarrollo social y productivo que se describen a continuación.

### I. MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En lo que respecta al Modelo de Ordenamiento Territorial, el PDP establecerá una nueva forma de organización del espacio físico en el que le corresponde intervenir, para lo cual definirá unidades de desarrollo espacial a las que se les denominarán microregiones, las cuales se definen como las circunscripciones territoriales que forman parte de un municipio, en las que se asienta un conjunto de comunidades que tienen o tendrán en el futuro intereses comunes basados en la identidad cultural, la integración económica, la integración física y la integración social.



Para los efectos de esta definición, la identidad cultural se entenderá como el conjunto de características que tienen los miembros de las comunidades que conforman la microregión, ya sea porque pertenecen a un mismo grupo étnico, o porque hablan el mismo idioma y tienen similares costumbres.

Se entenderá por integración económica el grado de unidad que pueden alcanzar las comunidades de una microregión alrededor de un eje económico o productivo que se determinara en función del potencial económico de las microregión. Esta integración de las comunidades en torno a un eje económico o productivo, les permitirá actuar de manera conjunta en los problemas de producción y comercialización y hacer una adecuada división del trabajo.

Se entenderá por integración física el grado de enlace que tengan o puedan tener entre sí las comunidades de las microregiones a través de vías físicas de comunicación (caminos, veredas, carreteras, etc.) Cuando las comunidades estén integradas por enlaces físicos formaran la red de centros poblados de las microregiones. Se entenderá por integración social, el grado de cohesión que debe existir entre las comunidades que integran una microregión, para que estas puedan aliarse y actuar en forma conjunta para resolver los problemas que les son comunes. La integración social implica necesariamente la ausencia de conflictos o antagonismos entre las comunidades de las microregiones.

### **1.1. Modelo de organización y desarrollo social a nivel microregional y comunal**

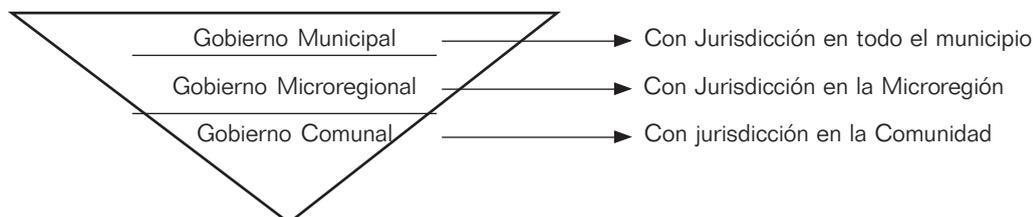
En cada una de las microregiones habrá una sola organización social que se denominará Consejo Microregional de Desarrollo (COMIDES), que deberá ser elegido democráticamente y cuya conformación será la siguiente:

- a. Tendrá una Asamblea General, que será la autoridad máxima de la microregión y estará integrada por los Presidentes de los comités de las comunidades que integran la microregión.
  - b. Una Junta Directiva, que integrada por un/a presidente, un/a vicepresidente, un/a secretario, un/a tesorero y dos vocales que serán electos dentro de la asamblea general. La junta directiva tardará en sus funciones 4 años.
  - c. Ambas instancia deberán contar con personas de ambos sexos y de las diferentes etnias en proporción suficiente.
- Los Consejos Microregionales de Desarrollo podrán ser parte del aparato del Estado o de la sociedad civil<sup>5</sup> del territorio en el que actúan. Serán parte del Estado cuando, tanto las microregiones como los consejos, sean reconocidos por la corporación municipal, la microregión como parte de la división territorial del municipio y el Consejo Microregional de Desarrollo como el representante de la municipalidad en la microregión. (Un municipio puede tener varias microregiones).
  - Los COMIDES se considerarán parte de la sociedad civil cuando estos no sean reconocidos por la municipalidad y por lo tanto tendrán el carácter de asociaciones civiles, con su propia personería jurídica, aunque idealmente todos los consejos deberían formar parte del aparato del Estado, es decir que se buscará que todos sean reconocidos por sus respectivas municipalidades.

5 Y por tanto ser reconocidos por ésta como representantes de la misma.



- En el ámbito comunitario solo existirá una organización nuclear que también debe contar con el aval de la municipalidad, de tal manera que esta se constituya en el gobierno local de la Comunidad, con lo cual se estructurará la organización del Estado a nivel municipal, tal como se presenta en la siguiente figura:



En ese sentido, el gobierno municipal tendría como contraparte, en las microregiones, a los gobiernos microregionales y, estos a su vez, tendrían como contrapartes, en las comunidades, a los gobiernos comunales, lo cual en primera instancia debe ser aprobado por la municipalidad y posteriormente por el Gobierno Central y el Congreso de la República, a través del código municipal.

- Cada uno de estos niveles de gobierno tendrá un rol subsidiario, en el sentido de que actuarán hacia abajo en aquellos aspectos en los que el nivel inferior no pueda resolverlos por sí sólo.

### I.1.1. ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL

#### a) Supuestos básicos de la estrategia

Los supuestos básicos de la estrategia de desarrollo social son los siguientes:

- **El crecimiento económico no implica necesariamente la superación de la pobreza.**  
El desarrollo económico genera riqueza, pero si esta riqueza no se distribuye equitativamente entre las comunidades, etnias, grupos sociales, géneros y generaciones no habrá desarrollo social.
- **Las personas aún no son sujeto de su propio desarrollo.**  
La falta de políticas estatales que aseguren un bienestar social universal y de calidad tienen como principal consecuencia que los grupos sociales afectados por la pobreza no posean los recursos necesarios ni tengan las oportunidades para salir por sí mismos de la situación en la que se encuentran. Esto significa que se necesitan procesos de acompañamiento que contribuyan a fortalecer la autonomía de varones y mujeres y, de las organizaciones, desarrollando sus capacidades para incidir y proponer de una manera responsable sobre la gestión y administración de los recursos.
- **No puede haber desarrollo social sin una distribución equitativa de los recursos, bienes y servicios.**  
Promover un proceso de desarrollo económico y social significa propiciar una distribución equitativa de los recursos, bienes y servicios entre los diferentes grupos sociales que forman parte de una comunidad y de una micro región, es decir que se deben de reducir las asimetrías existentes.
- **No puede haber desarrollo social sin una participación y contribución equitativa de mujeres y varones.**  
Es necesario que todas las acciones llevadas a cabo por el PDP garanticen la participación real, proporcional y equitativa de mujeres y varones en los espacios de toma de decisiones y en las actividades económicas y sociales en las Comunidades y Microregiones.



- **La sostenibilidad y permanencia de las organizaciones comunitarias y de los COMIDES en la esfera social y política sólo puede garantizarse si nacen de la voluntad real de todos los grupos sociales y colectivos existentes en una comunidad.**

Las organizaciones creadas por intereses de otras instituciones u organizaciones externas son generalmente un fracaso, por lo que se requiere que los miembros de las comunidades se apropien del modelo. Igualmente la sostenibilidad requiere que dichas organizaciones respondan a la voluntad de todos los colectivos que la integran y no se excluyan aquellos colectivos subordinados por las relaciones de poder intra-comunitarias en función del sexo, la etnia o la edad.

### **I.1.2.EL EMPODERAMIENTO COMO BASE FUNDAMENTAL DE LA ESTRATEGIA**

El PDP trabajará dentro de un ámbito profesional que se conoce como cooperación internacional al desarrollo. La cooperación internacional al desarrollo es una disciplina académica y profesional que tiene como fin último contribuir al desarrollo humano sostenible y equitativo.

Los objetivos, políticas, estrategias y actividades que se llevarán a cabo en el programa y en las microregiones, independientemente de su naturaleza (productivas, educativas, de salud, etc.) tendrán que ser un aporte al aumento del desarrollo humano sostenible de las comunidades.

El Desarrollo Humano, dentro del programa, se concibe como un proceso de ampliación de las opciones de las personas, a través de las cuales pueden mejorar sus niveles de desarrollo, llevar una vida saludable, adquirir conocimientos y tener acceso (y control) a los recursos necesarios para mantener un nivel de vida decente.

El Desarrollo Humano en ese sentido, no solo genera crecimiento económico sino que distribuye sus beneficios equitativamente, regenera el medio ambiente en lugar de destruirlo y potencia a las personas en lugar de marginarlas.

El Desarrollo Humano para que sea sostenible implica equidad, tanto entre los géneros como entre las generaciones y requiere del empoderamiento de las organizaciones para poder hacerlo efectivo, y es por esta razón que la estrategia de desarrollo social del Programa esta basada en el empoderamiento de los Comités de Desarrollo Local (CDL) y de los Consejos Microregionales de Desarrollo (COMIDES), ya que de esa manera las acciones de apoyo que realice el programa, serán sostenibles.

### **I.2. El modelo de organización y desarrollo productivo**

- El Modelo de Intervención del Programa considera la producción como base fundamental para generar el crecimiento económico en las microregiones y, en ese sentido a la vez que promoverá la organización social a nivel comunal y microregional, también promoverá la Organización de los productores, pero dentro del marco de la Organización social, del tal manera que en cada comunidad y cada micro región, el interés de la comunidad se haga prevalecer sobre el interés particular en los productores.
- En cada comunidad o microregión podrán haber varias organizaciones de productores, las cuales se integrarán en una primera fase como grupos de interés, y posteriormente como asociaciones de productores o como empresas asociativas, según el grado de desarrollo que tengan en la producción.
- Los ejes económicos que se identifiquen en cada micro región constituirán la base para iniciar el proceso



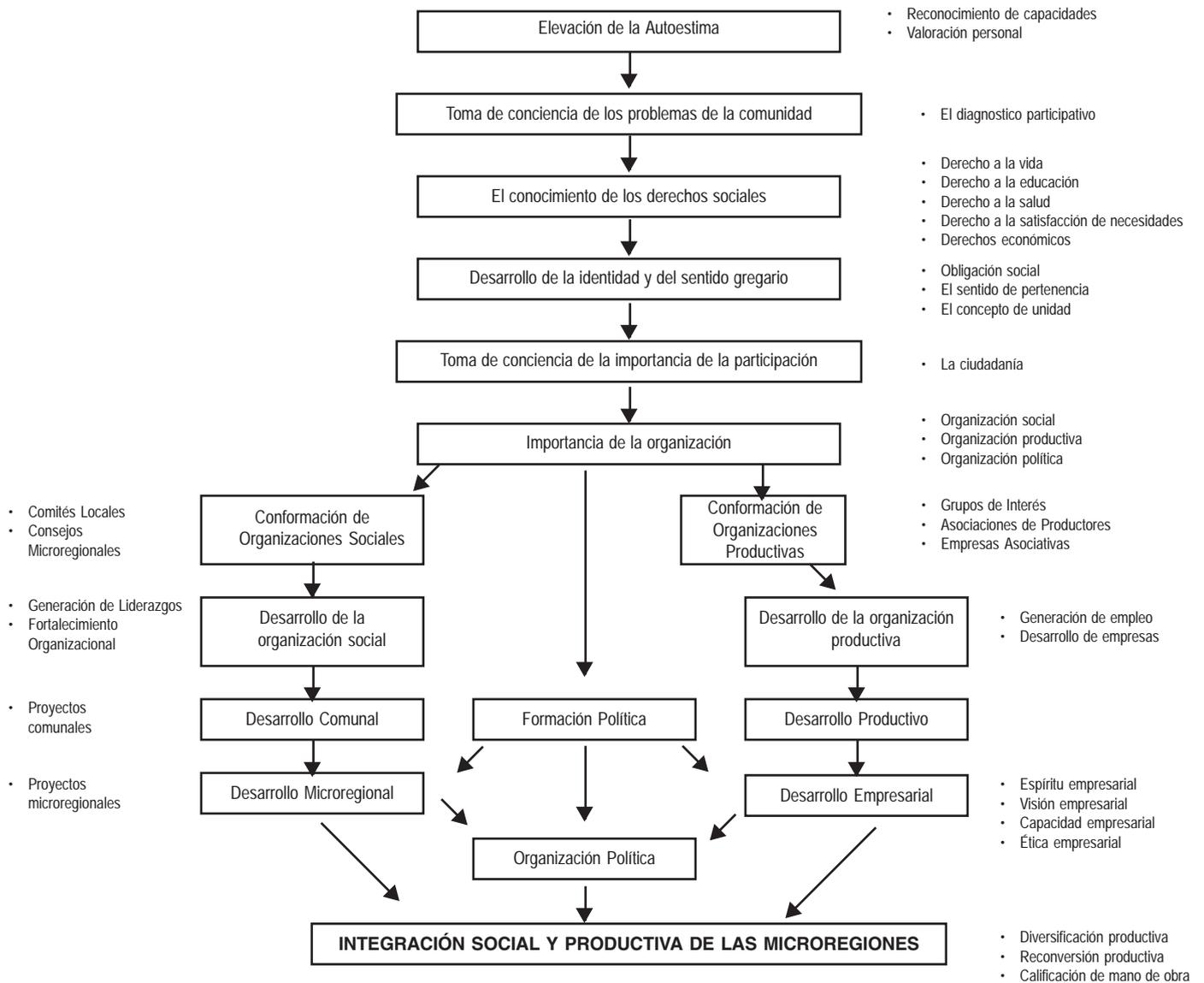
de organización de los productores, a efecto de integrarlos en torno a las potencialidades productivas del área de influencia de sus comunidades.

- En lo posible, los productores se organizarán en torno a la comercialización de sus productos buscando obtener ventajas competitivas con respecto a otros grupos de productores de otras regiones del país.
- Las empresas asociativas que se logren conformar podrán tener cualquiera de las figuras jurídicas que se establecen en el Código Mercantil, pero preferentemente se utilizará la figura de sociedad civil que aparece en Código Civil (Artículo 1728), que se define como un contrato en el que dos o más personas convienen en poner en común bienes o servicios para ejercer una actividad económica y dividirse las ganancias. Este tipo de sociedad es muy simple y no tiene mayores dificultades para lograr su inscripción en el registro mercantil.
- Para la integración de las sociedades, el financiamiento no reembolsable que otorgará el programa para proyectos productivos, se distribuirá por partes iguales entre todos los posibles socios para que se pueda conformar el capital social, lo que significa que todos los socios tendrán aportaciones iguales.
- Las utilidades de este tipo de empresas se distribuirán un 35% en partes iguales para todos los socios, un 50% según el volumen de productos que cada socio aporte para la comercialización a través de la empresa, un 10% de dichas utilidades se asignará para el desarrollo de proyectos sociales a través de los consejos microregionales y 5% para el funcionamiento de los Consejos Microregionales, lo cual quedará establecido en la escritura de constitución de dichas empresas.

### **I.2.1. ESQUEMA GENERAL DEL MODELO DE INTEGRACIÓN DE LO SOCIAL Y LO PRODUCTIVO**

Un esquema general del desarrollo organizativo para lograr la reconstrucción de la integración de lo social y lo productivo, dentro del programa, se presenta en la figura de la siguiente página.

## PROCESO PARA LOGRAR LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA DE LAS MICROREGIONES





## El Salvador. Logros y desafíos de una década de paz Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

Jesús Guillermo García\*

### 1. Datos 1999 / 2000

Población	6.3 millones
Area	21,040 km <sup>2</sup>
Densidad poblacional	286.1 hab/km <sup>2</sup>
Tasa de crecimiento poblacional	2.1%
Esperanza de vida al nacer	69 años
Mortalidad infantil	30 por mil nacidos vivos
PIB per cápita	US\$ 2,105
PIB	US\$ 13.2 miles de habitantes
IDH	Posición 100 (Colombia 68)

### 2. La herencia de la guerra

75,000 vidas humanas perdidas.

US\$ 1,500 millones en daños.

Una tercera parte de los salvadoreños sufrió la muerte de un miembro de su familia.

53% de la población vivió en áreas de intenso conflicto.

Uno de cada cinco salvadoreños fue víctima de desplazamiento forzado.

Pérdida de valores, debilitamiento institucional y del tejido social.

### 3. Diez años de esperanza

#### A. LAS REFORMAS IMPULSADAS

##### 1. La reforma política

- Transformación del régimen autoritario y excluyente en un régimen democrático, inclusivo y competitivo.
- Instauración de un sistema político basado en los principios de legalidad y legitimidad.
- Nueva institucionalidad (sistema de frenos y equilibrios).

##### 2. La reforma económica

- Control de la inflación. Política monetaria restrictiva, tipo de cambio fijo (LIM).
- Simplificación de la estructura fiscal.
- Desestatización (privatización) bancos, sistema de ahorro para pensiones, distribuidoras de energía eléctrica, servicios de telecomunicaciones.
- Desregulación (liberalización de precios), incluida la tasa de interés.
- Desprotección comercial. Desgravación unilateral, adhesión a GATT y OMC, reactivación MCCA, TLCs.

\* Economista. Consultor de proyectos de cooperación internacional y desarrollo, planificación y financiamiento. Actualmente se desempeña como coordinador del proyecot PNUDEÑS para el fortalecimiento del desarrollo local sostenible.



### 3. La reforma social

- Aumento del gasto social (Dividendo de Paz).
- Creación de FIS y posterior transformación en FISDL.
- Gestión descentralizada de la educación (Programa EDUCO).
- Fondo de Desarrollo Local para las Municipalidades (FODES) al 6% del presupuesto.
- Escuela saludable.
- Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI).
- Incremento en programas de vivienda.

## B. PRINCIPALES LOGROS

- Asentamiento del estado de derecho y respeto al principio de alternabilidad.
- Aumento de la confianza en los demás y en la tolerancia política.
- Mayores niveles de organización, aunque en ámbitos diferentes de los partidos políticos y sindicatos.
- Tasa de crecimiento promedio anual de 4.5% (2.4% de crecimiento en PIB per cápita).
- Inflación promedio anual bajó de 24.5% en años ochenta a 2.5% en los últimos tres años.
- Exportaciones se triplicaron (fuerte expansión de la maquila).
- Sistema financiero más grande de Centroamérica (más de 30% de créditos totales).
- Situación fiscal y endeudamiento externo relativamente controlados.
- Tasa de analfabetismo se redujo de cerca de 30% a 17% en 2000.
- La escolaridad promedio aumentó en más de un año.
- La pobreza se redujo de 65.7% en 1991 a 47.5% en 1999 (18.2 puntos porcentuales).
- La tasa de mortalidad infantil se redujo de 41 por mil nacidos vivos en el quinquenio 1988-93 a 35 en el quinquenio 1993-98.
- Cobertura de agua potable aumentó de 54.1% en 1991 a 66% en 1999.
- Déficit habitacional se redujo en la década en cerca de 45,000 viviendas.
- Aumento de más de 10 posiciones en el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

## C. DESAFÍOS

Aumentar la tasa de inversión.

Inversión en capital fijo, humano y social.

*Visión de futuro.* Diferencias sustanciales sobre el orden socioeconómico y político deseado. Ausencia de mecanismos institucionalizados de solución de diferencias. Incertidumbre institucional.

*Información y conocimientos* (Agua, migraciones, amenazas y riesgos) e investigación (I&D).

*Representación y participación ciudadana:* Migrantes, sistema de elección de Asamblea Legislativa, definición de políticas públicas y rendición de cuentas. Avanzar en la descentralización.

*Exclusión social:* pobreza (47.5 %), escolaridad promedio (5 años), población s/servicio de agua domiciliar (más de 45%), déficit habitacional (más de 550,000 viviendas).



*La situación de la mujer.* Las mujeres continúan teniendo menos oportunidades que los hombres. Su remuneración promedio es inferior en un 28%. Posición de acuerdo a Informe sobre Desarrollo Humano 2000 (IDH mujeres: 108, IDH hombres: 87).

*Distribución del ingreso.* 20% de la población percibe, en promedio, ingresos 18 veces más altos que el 20% más pobre. En los países de alto desarrollo humano esta relación es de 5 veces.

*Crecimiento lento y disforme.* Menos de 3% en los últimos 5 años y concentrado en maquila, servicios financieros y telecomunicaciones.

Los desequilibrios territoriales (urbano/rural).

	Área urbana	Área rural
IDH	0.764 (68)	0.604 (122)
Analfabetismo	10.7%	29.1%
Pobreza	37.4%	61.5%

*Degradación ambiental.* Reservas forestales, áreas naturales, suelo, agua, pesca, vida silvestre. Concentración en tema del agua: contaminación, regulación de ciclo hidrológico.

*La cuestión fiscal.* Déficit fiscal, déficits sociales acumulados, déficit de crecimiento más reconstrucción

### **C. INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES Y CAPITAL SOCIAL**

El país ha tenido un relativo éxito en impulsar un proceso de paz y democratización y en promover reformas orientadas a instaurar una economía de libre mercado, en la que el Estado sólo tiene un papel subsidiario regulatorio. Sin embargo, se ha rezagado en la difícil tarea de crear o de hacer funcionar con eficacia las instituciones y organizaciones indispensables para la buena marcha de la nueva estrategia económica y de la naciente democracia.

El país es considerado como uno de los de mayores libertades económicas en el mundo, pero también como uno de los más inseguros. Muchas entidades públicas y privadas presentan problemas de ineficiencia, desorganización y falta de transparencia y ética.

Constituye un gran desafío para El Salvador construir instituciones sólidas que recompensen la creatividad, la productividad, la eficiencia, la responsabilidad, la justicia, la transparencia, la honestidad, la participación y la solidaridad. Así mismo, el establecimiento del Estado democrático de derecho, con empresarios y burócratas más eficientes y honestos, con ciudadanos más comprometidos y mejor informados. Se requiere generar un círculo virtuoso de democracia, crecimiento y desarrollo humano.

#### 4. El impacto de los terremotos

##### A. IMPACTO SOCIOECONÓMICO

- Más de 225,000 nuevos pobres.
- Casi 164,000 viviendas destruidas.
- Desaparición de 41,400 micro y pequeños negocios.
- Más de mil establecimientos de educación y salud destruidos o severamente dañados.
- Pérdidas económicas por más de US\$ 1,600 millones, equivalentes al 13% del PIB en el año 2000.

##### B. IMPACTO EN DESARROLLO HUMANO

- Reducción del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de un valor «pre - terremoto» de 0.704 a uno «post - terremoto» de 0.691. Esto representa un retroceso del país de tres años en términos de desarrollo humano.
- El valor promedio nacional, sin embargo, esconde el impacto diferenciado entre los departamentos más golpeados por los sismos y los menos golpeados. Hubo departamentos en los que el retroceso fue mínimo, pero en los más afectados, tales como La Paz, San Vicente, y Usulután el retroceso en desarrollo humano provocado por los terremotos fue de más de 10 años.
- El porcentaje de personas pobres aumentó de 47.5% antes de los terremotos a 51.2% después de los terremotos, y el porcentaje de personas en extrema pobreza de 20.1% a 23.4%.
- 225,684 personas no pobres cayeron en situación de pobreza (3.7 % de la población) y otras 200 mil (3.3 % la población) que eran no pobres o pobres relativos cayeron en situación de extrema pobreza.
- En el área urbana el aumento de la pobreza fue de 37.6% a 40.2% (2.6%) y en el área rural de 61.2% a 66.4% (5.2%). Producto de ello, la brecha de pobreza urbano-rural se amplió de 23.6% a 26.2%.
- La Paz y San Vicente retrocedieron más de 10 años en esta área. Usulután y Cuscatlán, por su parte, retrocedieron más de 5 años.

#### 5. De la asistencia al desarrollo; del FIS al FISDL 1990-2002

Mas de **13,200 proyectos** ejecutados.

Mas de **US\$ 400 millones** invertidos.

Institución nacional promotora y facilitadora del desarrollo local en los 262 municipios del país.

BID

BCIE

Banco de Reconstrucción Alemán KFW

USAID

UNION EUROPEA

España, Japón, Francia, Taiwan, Dinamarca

##### 1990-1996

Se crea en 1990 el Fondo de Inversión Social (FIS) de El Salvador como un organismo transitorio de compensación social hacia los sectores más vulnerables frente a las políticas de ajuste estructural. La actividad primaria del Fondo era financiar pequeños proyectos de infraestructura y la dotación de equipo para programas en las áreas de salud, educación, agua potable y saneamiento, medio ambiente, electrificación y desarrollo comunitario.



El FIS de entonces era una máquina para ejecutar obras. Su trabajo era apoyado por un selecto grupo de profesionales sacados en su mayoría de los mandos medios de la empresa privada. El FIS fue hasta la fecha la estructura más eficiente para la ejecución de obras. No fortalecía las capacidades locales de gestión, como tampoco promovía una mayor responsabilidad fiscal local. No respondía a una estrategia integral y de largo plazo para la reducción de la pobreza. Debilitaba la institucionalidad local al trabajar directamente con las comunidades al margen de los Gobiernos Municipales.

### **1990- 1999**

En 1996 el FIS se fusiona con la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) y con el Programa de Municipalidades en Acción (MEA), cuyo enfoque era el de proveer financiamiento a los gobiernos municipales para proyectos de desarrollo local identificados de forma participativa. Asimismo, a partir de 1996, el FIS se transforma en una institución de carácter permanente, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). El objeto del FISDL era "promover la generación de riquezas y el Desarrollo Local con la participación de los Gobiernos Municipales, las Comunidades, la Empresa Privada y las instituciones del Gobierno Central"

## **PROBLEMÁTICA**

### **VULNERABILIDAD**

- En 2 minutos, se destruyó cerca del 14% del PIB.
- 1 de cada 4 personas es damnificada.
- Hay 125 mil personas más que viven en pobreza extrema.
- Más de mil caminos vecinales obstruidos.
- Comunidades rurales pobres fueron las más afectadas y son las que tienen mayor riesgo a deslaves.

### **POBREZA**

- 1 de cada 2 personas es pobre.
- 1 de cada 5 personas no sabe leer ni escribir.
- 1 de cada 4 niños está desnutrido.
- 66 % caminos rurales en malas condiciones.

### **MEDIO AMBIENTE**

Sólo 25 % viviendas rurales tiene acceso a agua potable por cañerías.

- 2% del bosque original.
- 6,400 mz. de buen suelo se pierden al año por la erosión.
- Reducción de la disponibilidad de agua para el consumo humano y la producción: escasez y contaminación.
- Prevalencia de infecciones respiratorias y de aparato digestivo.
- 12 de los 14 departamentos son expulsores de población.
- Por cada hogar urbano pobre hay 2.4 en el área rural.
- 35 % de la población se concentra en el 5% del territorio (RMSS).
- 1 de cada 4 vive en el exterior.



## DE LA ASISTENCIA AL DESARROLLO

La relación con otros actores locales además de los Gobiernos Municipales.

El financiamiento de proyectos estratégicos y de mayor impacto local (> de US\$50,000).

La descentralización de las inversiones.

La inversión en el fortalecimiento de las capacidades locales.

La Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL).

El Grupo Consultivo

El Programa de Desarrollo Local (PDL)

El Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local (PATDEL)

Concurso de Fondos

## ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL – ENDL

En septiembre de 1999 el FISDL integra el Grupo Consultivo para elaborar la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, establecer un foro permanente de consulta y participación entre los actores principales del desarrollo local, compartir y potenciar la diversidad de conocimientos y experiencias y coordinar esfuerzos hacia una visión compartida del desarrollo local. Igualmente se determinó la estrategia de inversión en capital social. A la vez, el gobierno nacional estuvo representado por el Comisionado Presidencial para la Inversión pública, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, la Secretaría Técnica de la Presidencia, así como otros representantes de entidades del gobierno nacional.

Al nivel de los municipios se incorporó la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador COMURES. Participaron también las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo local, el sector privado y las agencias de cooperación internacional.

La Estrategia Nacional de Desarrollo Local significa una importante inversión en capital social para El Salvador. La ENDL es un marco orientador de las acciones a desarrollar por entidades gubernamentales, municipios, comunidades y entidades privadas para impulsar un proceso de desarrollo local que permita la integración de esfuerzos en la búsqueda del progreso y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

## PRINCIPIOS

La ENDL se rige por los siguientes principios: Compromiso, gradualidad, integralidad, sostenibilidad, transparencia, corresponsabilidad, subsidiaridad, equidad de género, eficiencia social.

## COMPONENTES

1. Reorganización del Marco Institucional
2. Financiamiento del Desarrollo Local
3. Desarrollo Socioeconómico
4. Desarrollo Territorial Ambiental

## CONCURSO DE FONDOS

Bajo esta modalidad se pone a disposición de los actores locales, recursos para el financiamiento de proyectos, se promueve una utilización más eficiente y transparente de los recursos, se elimina la discrecionalidad en su asigna-



ción y se tienen mayor impacto en el desarrollo. El FISDL pondrá cada dos meses una cantidad entre 2 y 4 millones dólares a disposición de los gobiernos municipales, las asociaciones y mancomunidades de municipios, las organizaciones no gubernamentales ONG, las Asociaciones Comunitarias y Comités de Salvadoreños del Exterior, asociados con municipios y ONG, y una combinación entre estos actores, para financiar conjuntamente proyectos de infraestructura social.

El aporte mínimo en efectivo de cada propuesta es del 10% del monto total del proyecto. La primera convocatoria tuvo lugar el 15 de marzo de 2002, por un monto de \$4,000,000.

#### LECCIONES APRENDIDAS

- La asistencia bajo el criterio de tipos de población debe ser lo más corto posible.
- Es recomendable pasar lo más rápido posible a una estrategia integral de desarrollo territorial a fin de asegurar la reinserción efectiva de las personas.
- La información sobre contenido de programas hacia los beneficiarios es importante a fin de hacer una buena racionalización de las expectativas.
- Promover la organización y la participación de los beneficiarios de los programas.
- Fortalecer las instituciones nacionales especializadas y sus mecanismos de coordinación.
- La coordinación con organismos no gubernamentales es importante para una utilización más eficiente de los recursos.
- El fortalecimiento y la legitimación de la institucionalidad local es fundamental para el proceso desarrollo y de paz.
- La promoción de la creación de espacios de diálogo y trabajo conjunto entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado es la base del desarrollo. Ello implica un incremento sustantivo en la inversión en capital social. Así como en capacidades técnicas e infraestructura.

#### Conceptos de Capital Social.

La noción de capital social ha tomado auge en los últimos años, todavía no existe una definición universalmente aceptada. Una de las definiciones más conocidas es la de Putnam (1993): Putnam define al capital social como el conjunto de asociaciones horizontales entre las personas que tienen un efecto sobre la productividad de las comunidades. En otras palabras es el conjunto de normas, redes, valores y organizaciones a través de los cuales los actores y sus grupos influyen y/o acceden al poder y sus recursos, y facilitan, formulan y toman decisiones o acciones coordinadas.

Un concepto más amplio de capital social es el introducido por James Coleman (1988) quien, además de incluir las relaciones locales y jerárquicas, introduce a las empresas como fundamentales en su concepto de capital social y lo define como la variedad de diferentes entidades con dos elementos comunes: todas forman parte de la estructura social y facilitan ciertas acciones por parte de los actores dentro de la estructura. De hecho, este enfoque permite capturar no solo las estructuras sociales sino también el conjunto de normas que conforman las conductas interpersonales.

Un tercer enfoque es el de North (1990) y Olson (1992) que parten de una definición más extensa que incluye el entorno social y político que permite el desarrollo de las normas y la configuración de la estructura social. Dentro



de esta visión neoinstitucional, el capital social incluye no sólo las relaciones informales, horizontales y verticales, locales y jerárquicas, sino también las relaciones formales e institucionalizadas, y las estructuras como el gobierno, el régimen político, el estado de derecho, el sistema judicial, y las libertades civiles y políticas.

Estos tres enfoques de capital social tienen varios elementos en común entre los que se destacan los siguientes:

- Una visión integral, ya que vinculan los distintos ámbitos político, social y económico. Las relaciones sociales afectan y son afectadas por los resultados económicos.
- Consideran que las relaciones entre los distintos actores y sus organizaciones, sean éstas formales e informales, mejoran la eficiencia de las actividades económicas.
- Suponen que esas relaciones sociales e instituciones generan externalidades positivas dentro del proceso de desarrollo, pero también reconocen que estas relaciones pueden generar externalidades negativas.



## La perspectiva nacional sobre capital social Aspectos conceptuales y experiencias en Colombia

### La reconstrucción del tejido social en las comunidades en situación de desplazamiento forzado a partir de una estrategia de fortalecimiento del capital social: Un marco conceptual

Jorge Bula\*

#### 1. Una grilla de lectura para entender la democracia colombiana

Para tratar de entender en primer lugar la lógica que subyace al funcionamiento de lo que hoy se denomina las democracias liberales, o en términos de Bobbio las democracias formales, es necesario comenzar por señalar lo que Macpherson<sup>2</sup> denota como las tres características de la democracia liberal entendida como un sistema de mercado que es: pluralista, elitista y que se encuentra en situación de equilibrio.

Es pluralista por cuanto reposa en un sistema de partidos políticos en libre competencia, ante los cuales los individuos pueden adherir, ser seguidores o afines según su libre elección e interés en direcciones distintas. Elitista, porque está compuesto de líderes, “hombres<sup>3</sup> de responsabilidad”, “hombres públicos”, que se autodefinen de esta manera con el propósito de conquistar en el mercado el apoyo de la mayoría. Y en equilibrio, porque garantiza que la oferta satisfaga la demanda de productos políticos.

De acuerdo con Bobbio<sup>4</sup>, estaríamos frente a dos tipos de mercado: un mercado macropolítico, donde se tejen las negociaciones entre los partidos (v.g. alianzas y coaliciones) y, un mercado micropolítico, mercado político por excelencia donde tiene lugar la negociación entre los partidos y la ciudadanía, en el cual los ciudadanos y ciudadanas se convierten en clientes de los primeros. Son, en ese sentido, la clientela de los partidos, y en muchos casos la base para la constitución de relaciones clientelistas entre unos y otros.

La democracia se entiende hoy mejor cuando se considera la relación dicotómica entre lo que en la actualidad se denomina Sociedad Civil por un lado, y el Estado por el otro. En consecuencia poder analizar las lógicas subyacentes de las democracias liberales de las sociedades modernas supone deconstruir estos dos conceptos.

Se trata entonces de develar el movimiento real de las formas aparentes de los fenómenos sociales, esto es, de indagar sobre la relación entre la forma de aparición de una realidad y la forma - núcleo o forma real, es decir la estructura interna.

---

\* Oficial de Políticas Públicas de UNICEF- COLOMBIA y profesor asistente de la Universidad Nacional de Colombia.

2 Macpherson, C.B.; *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, 1977.

3 Sin duda hoy las mujeres vienen ganándose un espacio de participación cada vez mayor en la esfera política, no obstante las desigualdades de género prevalecen aún en casi todas las democracias modernas, con muy contadas excepciones. Por eso la figura del “hombre público” permanece aún en el imaginario del lenguaje metapolítico.

4 Bobbio, N.; *The Future of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1987.



### **La Forma-Estado**

En las sociedades modernas la forma como se expresa el carácter del Estado es a través de los aparatos o instituciones gubernamentales. Dichas instituciones teóricamente están llamadas a representar la “voluntad general” de la ciudadanía, voluntad que sería el resultado de la suma de las individualidades dispersas en el mercado, esto es de los agentes privados que conforman la sociedad y, que en una sociedad de mercado son los agentes del intercambio por excelencia. El Estado debe entonces abstraerse de intervenir en las formas concretas del intercambio entre los agentes y sobre esa base se construye el Derecho, es decir el marco constitucional y legal que regula la vida social, económica y política de ciudadanos y ciudadanas, quienes se supone están en igualdad de condiciones ante la ley.

Sin embargo, detrás de esa forma aparente que ofrecen las instituciones del estado, existe una serie de relaciones sociales asimétricas, que conllevan a que las instituciones gubernamentales y el carácter mismo del estado esté sujeto a las relaciones de poder entre las distintas categorías sociales que componen la sociedad (v.g. empresarios, trabajadores, mujeres, niños, adolescentes, grupos étnicos, desempleados, etc.). Algunas de estas categorías poseen una mayor capacidad de influir sobre la dirección del estado que las otras y eso hace que el estado en últimas se convierta como lo sugiere Bob Jessop, en una especie de dilema estratégico, en cuanto su orientación dependerá de qué categoría social es capaz de ejercer su hegemonía sobre las demás.

Las expresiones formales del Estado, la Forma-Estado, ocultan ese juego de poderes, sin embargo, esas relaciones de poder se dan en un terreno de ejercicio de la política cuando el estado ejerce el monopolio legítimo de la fuerza, y la lucha por la hegemonía del estado se logra sobre la base de generación de consensos y disensos.

No obstante, en sociedades como la colombiana, donde los aparatos del estado no aparecen como los representantes de la voluntad general, sino a servicio de intereses particulares por distintas vías: corrupción, preferencias, privilegios, etc., el estado adquiere un carácter patrimonialista. De tal forma que el ejercicio democrático termina siendo el resultado de una imposición de reglas del juego en el terreno político, limitando el uso de la política como búsqueda de nuevos consensos, dando lugar a un debilitamiento mismo del monopolio legítimo de la fuerza por parte del estado, cuya legitimidad no es reconocida por toda la población y, facilitando así expresiones del uso de la fuerza por fuera del orden legal y constitucional.

### **Forma y estructura de la Sociedad Civil**

Suele por estos tiempos hacerse un uso extendido del concepto de sociedad civil ya sea en los medios, por analistas o personas del mundo político, en la cual la forma como se expresaría la así llamada sociedad civil, sería como todo aquello del resorte de lo privado por oposición a lo público o, dicho de otra manera, como todo aquello en lo cual el Estado no tiene injerencia, y donde la contradicción fundamental de la sociedad se establece entre este último y el *demos*.

Así entendida, la Sociedad Civil sería la sumatoria de una pluralidad de identidades individuales en el seno de los distintos grupos que la conforman. Es a través del mercado que tal diversidad de identidades se armoniza de acuerdo a las distintas elecciones de consumo, convirtiéndose el mercado en el espacio por excelencia de los intercambios individuales negando así la posibilidad de otras formas de vida colectiva.



Pero si buscamos mirar a través de las formas reales sobre las cuales se construye y opera la llamada Sociedad Civil, las cosas aparecen más complejas. Las relaciones de mercado caracterizadas por esos intercambios individuales entre personas aparentemente iguales ante la ley, ocultan de nuevo relaciones de desigualdad de distintos órdenes: de género, de clases, de raza, etc. Es la Sociedad Civil entonces, el espacio donde se expresan las distintas formas de relaciones sociales, pero también el lugar de producción y reproducción de dichas relaciones. Es pues la sociedad civil el espacio de intercambios desiguales en el ámbito de la producción, de relaciones de dominación y en muchos casos de opresión entre distintas categorías sociales. Es, en la expresión de Luis Alberto Restrepo<sup>5</sup>, el espacio de producción de conflictos y de la dirección social de dichos conflictos. Dirección social a través de la cual, sectores de la sociedad buscan ejercer una dirección moral e intelectual sobre la base de la construcción de una determinada ética y de formas organizativas para ejercerla. Es pues, en últimas, el espacio donde tiene lugar la lucha por la hegemonía y la creación de consensos dentro de la sociedad.

### Los límites de la Democracia Formal

Sobre la base de estos componentes arriba descritos, el problema de muchas democracias modernas radica en los aspectos formales sobre los cuales se construyen las relaciones entre gobernantes y gobernados. El Estado en su forma más abstracta aparece como la sumatoria de la sociedad política por un lado, cuya expresión formal son las instituciones políticas y, la sociedad civil por el otro, compuesta por las distintas formas asociativas civiles, cuyas demandas serían canalizadas a través de los partidos políticos quienes tendrían la capacidad de transmitir las hacia las esferas políticas.

La democracia así entendida, resultaría entonces de la simple interacción entre los partidos políticos y los electores, los primeros cristalizando la oferta de acciones gubernamentales con base en la formulación de demandas de estos últimos. El voto constituyéndose así como la expresión de equilibrio entre oferta y demanda de bienes políticos.

No obstante, la realidad es más compleja y los sistemas políticos vigentes, unos más que otros, esconden relaciones de clientela que ponen en tela de juicio su propia transparencia. Ello se traduce por un lado en la ocultación de las relaciones desiguales ante la ley que prevalecen en el seno de la sociedad y; por otro lado, en la imposibilidad de desarrollar el aspecto bidimensional de las personas, el de su propia identidad y el de la alteridad con los demás.

Una democracia sustancial como la denomina Bobbio<sup>7</sup>, supondría de una parte, avanzar en una mayor transparencia en la esfera pública, hacer la “cosa pública”, la “res-publica”; y por otro lado, la construcción de individuos más autónomos, capaces de tomar decisiones políticas suficientemente ilustradas para tener la capacidad de delegar.

---

5 Restrepo, L.A.; “Relación entre la sociedad civil y el Estado”, *Análisis Político*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, N° 9, abril 1990.

6 Bobbio, N.; *The Future of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1987.

7 Bourdieu, P.; *La distinction critique sociale du judgment*, Les Édition de Minuit, 1979.



En sociedades como la colombiana, las relaciones de clientela en áreas menos desarrolladas políticamente, constituyen las relaciones de poder por excelencia entre gobernantes y gobernados. Con el agravante, que en muchas de ellas, la coerción a través de la fuerza aparece en muchos casos como la expresión de dicha relación.

## 2. Capitales y tejido social: el problema de la pobreza

De acuerdo con Pierre Bourdieu<sup>8</sup>, es posible distinguir tres tipos de capitales que una persona puede poseer: el capital económico constituido por los activos que una persona puede acumular; el capital cultural que deriva de los procesos formales y no formales de socialización de las personas, su acervo cultural y; el capital social entendido como esa red de relaciones que una persona logra tejer y constituye su base de apoyo, y en algunos casos de lanzamiento dentro de una estructura social dada.

Adicional a estos capitales existe un componente genético, o capital genético si se quiere, esas características personales que a través de generaciones vamos heredando modificadas a través de los tiempos pero que guardan rasgos comunes no obstante. La sumatoria de los capitales arriba mencionados y de este componente genético es lo que muchos llaman las dotaciones iniciales con las cuales una persona llega a la vida adulta para desarrollar sus relaciones de intercambio de tipo cultural, simbólico, social o económico, con los otros miembros de la sociedad.

Estas dotaciones iniciales pueden verse afectadas de distintas maneras. Un entorno macroeconómico desfavorable como los momentos de recesión, que generalmente se traduce en aumentos de los niveles de desempleo y en consecuencia en incremento de la pobreza, tiene como efectos una caída en las dotaciones iniciales de las personas, una subutilización de los recursos productivos, una caída en el nivel de ingresos, y una subutilización del recurso humano entre otros.

Así mismo, una situación de crecimiento económico, de la cual se esperaría un mejor bienestar para la población, podría traducirse en crecimiento de la producción sin crecimiento del empleo, en consecuencia en un crecimiento en beneficio de las personas más ricas de la población, lo cual a su vez puede traducirse en un crecimiento que no empodera a la población y por tanto no consolida la democracia, o que no fortalece la identidad cultural, o bien, que compromete los recursos para generaciones futuras y que en consecuencia no es sostenible.

### La pobreza: un problema de exclusión social

La pobreza, como la define el profesor Amartya Sen, es la privación de las capacidades básicas de una persona, de su capacidad de ser y hacer en tanto que individuo. Y las capacidades tienen que ver con esas libertades fundamentales de las que una persona debe gozar para poder realizar el proyecto de vida que más valora. La privación por tanto de esas capacidades básicas se expresa en situaciones ya reconocidas en muchos lugares del planeta con alta mortalidad infantil, problemas de desnutrición aguda o crónica en la población, una morbilidad persistente, problemas de analfabetismo y baja escolaridad entre otros.

El mayor o menor desarrollo de estas capacidades depende en buena medida de las titularidades o derechos de los que una persona pueda gozar. Tales titularidades se entienden como el dominio que una persona tiene sobre

---

8 Doyal, L. y Gough, I.; A Theory of Human Need, Macmillan, Londres, 1991.



un conjunto de bienes y servicios y un espacio de reconocimiento y participación social. Vistas de esa manera, las capacidades adquieren el estatus de Derecho en cuanto son materia de reclamo, son fuente de poder y gozan de inmunidad por su valor intrínseco.

El mayor o menor acceso a estos bienes y servicios (tangibles o intangibles) o el control sobre estos activos o recursos, y la calidad de los mismos, es lo que puede conducir a una persona o una familia en una mayor o menor condición de vulnerabilidad.

De esta forma una persona socialmente incluida, suele gozar de un nivel de ingresos medianamente alto, un acervo de capital humano, social y cultural alto, el desarrollo de fuertes contactos sociales, una amplia cobertura de servicios sociales básicos y, por lo general corresponden a los sectores sociales medios y altos de la población. Una persona o familia socialmente vulnerable por su parte percibe ingresos medios o medios bajos, posee un acervo medio bajo de capital humano, social y cultural, contactos sociales más débiles y una menor cobertura de servicios sociales básicos y por lo general corresponden a los sectores medios bajos de la población. Pero personas socialmente excluidas, perciben ingresos muy bajos, tienen un acervo de capital humano, social y cultural muy bajo, sus contactos sociales son muy débiles y el acceso a los servicios sociales básicos es prácticamente nulo, y corresponden a los sectores socialmente más bajos en la escala social.

La ausencia por tanto, de medios adecuados de vida, de acceso a los medios de trabajo y, de protección a la posibilidad de ser invadidos por otros en su vida personal, se traducen en mayores impedimentos para el desarrollo humano. Y como lo señalan Doyal y Gough<sup>9</sup>, los riesgos de enfermedades físicas por un lado, que exponen a las personas a la discapacidad, y los riesgos de enfermedades mentales, así como la privación del acceso al conocimiento y la falta de oportunidades, de otra parte, ponen en riesgo la autonomía de las personas y restringen sus posibilidades de participación social.

### **3. El desarrollo humano: un problema de justicia distributiva**

El desarrollo humano puede hoy concebirse de acuerdo a las reflexiones más avanzadas de distintos autores entre ellos Amartya Sen, como la expansión de las capacidades humanas, es decir de la libertad de las personas de escoger entre distintas alternativas de vida, esto es de desempeños sociales. Esta posibilidad puede verse afectada, no obstante, por las dotaciones iniciales, ese efecto de inculcación ejercido por la familia o las condiciones de existencia originales y; por las titularidades de intercambio, que tiene que ver con el efecto de la trayectoria social que una persona puede seguir.

La posibilidad de desarrollar una sociedad más equitativa deriva pues, del tipo de relaciones económicas que una sociedad está dispuesta a construir, de los capitales globales a los cuales las personas pueden acceder, todo lo cual es producto del tipo de relaciones sociales sobre las cuales ella se sustenta. Pero también deriva de un problema ético, que responde al concepto de naturaleza social o de la ley natural a la cual la sociedad en su conjunto le adscribe la valoración moral respectiva.

---

<sup>9</sup> Bustillo, J.M.; "La organización de la población desplazada en Colombia y la reconstrucción del tejido social", en Desplazamiento Forzado Interno en Colombia: Conflicto, Paz y Desarrollo, CODHES/ACNUR, Bogotá 2001.



### **Lo público y lo privado como factores de la justicia distributiva**

El problema de la relación entre lo privado y lo público constituye para las sociedades modernas uno de los ejes fundamentales de su funcionamiento y las bases para la construcción de una sociedad democrática. Lo público no necesariamente es aquello que corresponde al resorte de la intervención del Estado, es también la ampliación de espacios sociales no necesariamente legitimados ni administrados por aquel. Lo público es pues, el espacio donde se configura, se construye y se consolida el Contrato Social. Es donde tiene lugar la deliberación colectiva, donde los distintos agentes asumen sus compromisos vis-à-vis de los demás y, donde tiene lugar la realización de acciones sociales, integral y comprensivamente transformadoras. La legitimación social de lo público pasa necesariamente por un proceso social en el cual se garantiza la esfera a la intimidad pero a la vez se fortalece la capacidad reflexiva de la persona para analizar y criticar sus relaciones con el entorno, los otros individuos y la comunidad.

Es en la esfera de lo público donde se construyen las identidades secundarias y las solidaridades entre los individuos, es también donde se expresa la heterogeneidad y la complejidad de las relaciones sociales. Y es allí donde la sociedad civil encuentra el espacio de expresión de los conflictos y de la resolución social de los mismos.

Es además la esfera de lo público donde se consolida la construcción de una cultura de los derechos humanos como eje central de la convivencia, sobre la base de valores como la solidaridad, la democracia y la tolerancia y, de unas condiciones socioeconómicas que garanticen una adecuada calidad de vida y el acceso a una educación de calidad y a los avances de la ciencia y la tecnología.

Los derechos humanos se constituyen por tanto en un todo integral e indivisible, donde los derechos civiles e individuales, los derechos económicos, sociales y culturales y, los derechos colectivos a la paz y un medio ambiente sano se articulan los unos a los otros como el marco de la convivencia pacífica entre los ciudadanos y ciudadanas. Y para lograr este marco de convivencia, el derecho al desarrollo se instaura como la tela de fondo para el cumplimiento de los demás derechos.

### **4. El desplazamiento forzoso: conculcación de los derechos fundamentales y otros derechos**

Los procesos de desplazamiento forzado derivados del conflicto armado colombiano, constituyen una de las violaciones más flagrantes de derechos humanos, empezando por el derecho a la vida, a la protección, al desarrollo integral de las personas, sin mencionar la violación a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas en situación de desplazamiento. Conlleva además a la ruptura de lazos familiares, del tejido social comunitario, al anonimato social y político y a la estigmatización de las poblaciones afectadas por este flagelo, conduciéndolas a la marginación y desafiación del orden social.

Siguiendo los lineamientos de Juan Manuel Bustillo<sup>10</sup>, la posibilidad de reconstrucción del tejido social tiene mayores posibilidades, cuando la comunidad desplazada ha contado con una tradición comunitaria que le ha permitido consolidar mecanismos básicos de coordinación, lo que a su vez garantiza una mayor cohesión e identidad grupales. Es igualmente importante tener en cuenta la voluntad que existe entre las familias en situación de desplazamiento de dejar de ser sujetos pasivos para ser más partícipes de las soluciones y, el que las organizaciones cooperantes orienten sus acciones a un verdadero empoderamiento de las comunidades. Por el contrario,

---

10 Op. Cit.



puede afectar este proceso de reconstrucción del tejido social, la baja tradición organizativa de la comunidad o cuando se trata de éxodos individuales y dispersos. Esta última situación es más crítica en las grandes ciudades. Juega también como factor contraproducente la debilidad de la población ante el incumplimiento o deficiente atención humanitaria, cuando la cooperación adquiere un carácter cooptante e inconsulto con la comunidad.

### **5. La política pública como mecanismo de reconstitución de los derechos**

Empecemos por señalar, la política en su sentido más amplio, como el espacio de construcción de la modernidad a la entrada del nuevo milenio. Modernidad cuyo sustrato esencial es el carácter contractual en las relaciones sociales. Contractualidad que se manifiesta en tres niveles: una contractualidad interindividual, aquella que los miembros de una sociedad establecen los unos con los otros, siendo las más paradigmáticas las relaciones de intercambio en el mercado; la contractualidad asociativa por la cual las personas se asocian en función de intereses comunes y en oposición a intereses de otros y, la contractualidad central que es aquella que mantienen los ciudadanos y ciudadanas con el Estado y que se conjuga en lo que hoy se conoce como el Contrato Social. Estos tres componentes es lo que Jacques Bidet denomina la matriz de la modernidad.

La esfera de la política puede entonces entenderse, desde esta perspectiva, no como la confrontación de enemigos mutuamente contradictorios y excluyentes, sino como un ordenamiento construido colectivamente en el cual se establecen normas y procedimientos socialmente aceptados para la resolución de conflictos y la definición de intereses colectivos.

### **La inclusión social, base del proceso de construcción de la modernidad**

La construcción de una sociedad moderna así concebida supone por lo menos dos premisas: i. Un proceso de democratización de la sociedad en el cual se dé pleno reconocimiento a las distintas formas de organizaciones y movimientos sociales y expresiones políticas y, ii. Una dinámica de inclusión social que conduzca a la eliminación de la pobreza, ofrezca una efectiva posibilidad de elección entre alternativas sociales abiertas, la observancia de los principios de una justicia distributiva y la ampliación de los espacios de participación ciudadana. Si estos criterios son válidos para toda la población en general, merecen mayor atención en el caso de familias y personas en situación de desplazamiento forzado quienes en razón de la misma deberían ser objeto de discriminación positiva, es decir de medidas especiales de atención y garantías de derechos.

### **¿Cómo entender una política pública?**

Dos posibles definiciones entre tantas otras pueden ayudarnos a entender el carácter de las políticas públicas. Por una lado como un programa de acción pública (gubernamental o no gubernamental) en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico que va más allá de iniciativas individuales atomizadas para proveer Seguridad Ciudadana Integral. También puede ser entendida la política pública como el marco de intervención del Estado con el objetivo primordial de garantizar el respeto a los derechos y generar las condiciones propicias para la participación y el ejercicio de la ciudadanía plena por parte de la sociedad civil.

Ambas visiones de lo que es una política pública comparten un elemento en común que se constituye en el nodo de la misma: ella está hecha para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía de los miembros de una sociedad. La construcción de ciudadanía, premisa esencial de la modernidad supone por lo menos satisfacer algunos principios fundamentales: i. Desarrollo de un nuevo ethos cultural, ii. Valoración del reconocimiento moral del individuo y el



deber de la civilidad, iii. Legitimación de la prevalencia de principios y valores civilistas con sustento en el aporte comprometido de la ciudadanía.

### **La participación: base fundamental en la formulación de políticas públicas**

Un proceso de construcción de políticas públicas debe contar con la amplia participación de los grupos de base comunitarios y organizaciones sociales quienes juegan a la vez en la formulación de las demandas como en la evaluación de los impactos de su implementación. En cuanto a la formulación, preguntas como: ¿qué políticas se necesitan? ¿cómo van a funcionar? ¿cómo funcionan las comunidades? son algunas que hay que considerar en el momento de consultar las comunidades. En la evaluación de impacto aspectos relativos a la identificación de variables, de los vínculos que puedan existir entre políticas, y la previsión de impactos inesperados constituyen momentos importantes en el proceso. La conjugación de unos y otros deberá conducir a la definición de políticas en el nivel macro, meso y en ocasiones micro.

Dicho de otra manera, el diálogo entre la comunidad y las organizaciones sociales y las instituciones responsables de las políticas sobre cuáles son los mecanismos, los canales y los métodos es lo que garantiza la definición de políticas conducentes a satisfacer las reales necesidades de los potenciales beneficiarios.

Retomando de nuevo las reflexiones de Juan Manuel Bustillo<sup>11</sup>, los componentes de una política pública para la reconstitución y fortalecimiento del tejido social en el caso de familias y personas en situación de desplazamiento forzado debe comprender:

- Apoyo a organizaciones y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento.
- Políticas orientadas a apoyar la organización de la población desplazada conducente al restablecimiento de los derechos vulnerados y reconstrucción de las condiciones de vida.
- Apoyo a procesos de empoderamiento de la comunidad y superación de la condición de desplazamiento a través de la promoción de la participación y autonomía comunitarias.
- Las diferentes formas de organización comunitaria deben responder a las distintas fases del desplazamiento, pues ellas pueden variar dependiendo de cada situación.

Pero sin duda la mejor política para la prevención del desplazamiento es actuar sobre las causas estructurales que lo producen (distribución de los activos socioeconómicos en la zona, estructuras organizativas sociales y políticas democráticas, etc.) y sobre los efectos subyacentes tales como las condiciones de seguridad, protección, situación fitosanitaria, etc.

### **A guisa de conclusión**

Para concluir permítasenos citar aquí las palabras introductorias de Leila Lima, exrepresentante de ACNUR en Colombia, al libro *Desplazamiento Forzado Interno en Colombia: Conflicto, Paz y Desarrollo*:

“Los problemas del éxodo y del desplazamiento y de la vigencia de los derechos básicos de esta población sólo pueden avanzar si las autoridades nacionales, las instituciones gubernamentales y estatales, la sociedad civil organizada, los organismos internacionales y los medios de prensa, trabajamos juntos, todos, para lograr la noble conquista de vivir en tolerancia y plena solidaridad en Colombia”.



## Consejo nacional de planeación y organización internacional de migraciones. Capital social y planeación participativa

Carlos Córdoba Martínez \*

### Introducción

El Consejo Nacional de Planeación y la Organización Internacional para las Migraciones adelantaron un convenio que tenía como objetivo involucrar a los desplazados en los planes de desarrollo municipal en algunos municipios de Valle y Nariño<sup>1</sup>. Para cumplir con este objetivo, el Consejo impulsó la metodología de planeación al derecho y trocha ciudadana. Este documento pretende hacer un análisis del alcance que ha tenido esta metodología en la construcción del capital social en Colombia y específicamente nuestra lectura sobre el fenómeno del desplazamiento forzado y el capital cívico.

### Contexto sociopolítico y marco institucional: una hipótesis inicial

Colombia renovó su pacto constitucional en 1991. Efectivamente, como resultado de una Asamblea Nacional Constituyente donde participaron 74 representantes de varios sectores, grupos poblacionales y regiones se elabora y expide una nueva Constitución Política, que dicho sea de paso, nunca contó con una refrendación por parte del constituyente primario.

La Constitución colombiana se rige por dos “paradigmas” en la mayoría de los casos contradictorios. Es como un gran ente bicéfalo donde una cabeza es la consolidación de un Estado Social de Derecho y la otra el neoliberalismo. En estos diez años de su aplicación las dos cabezas han “forcejeado” para ver cual se ubica por encima y al mismo tiempo cada una se han defendido de la otra para no ser devorada y borrada como macrodirectriz constitucional. No nos llamemos a engaños, la batalla la está ganando el neoliberalismo, basta revisar las cifras del incremento de pobreza y de indigencia o de la concentración del ingreso de los colombianos y colombianas en estos diez años, el incremento del conflicto interno, del desplazamiento forzado, de las tarifas de los servicios públicos y sociales, ó la vertiginosa caída de la demanda interna y del crecimiento económico en general.

El enfrentamiento de las dos “cabezas” se hace evidente permanentemente en las actuaciones de las instituciones y ramas del Estado. Pareciera que unas hubiesen sido diseñadas expresamente para defender cada una de las dos vertientes y que sus actuaciones han estado signadas por el desacuerdo permanente donde los ciudadanos se encuentran entre unos desarrollos normativos y de política pública que les reconoce su estatus constitucional como asociado al Estado Social de Derecho frente a otro del mismo tenor que les impone un consenso externo, el consenso de Washington.

Esta afirmación inicial no quiere generar más polémica que la necesaria para fundamentar una hipótesis de trabajo que pretende mostrar los alcances e impactos que tiene esfuerzos como los de la planeación participativa. La

---

\* Administrador Público, especialista en Gerencia de Economía Pública, exfuncionario del Departamento Nacional de Planeación. Actualmente Subdirector del Consejo Nacional de Planeación y miembro de la Sociedad Colombiana de Planificación.

1 Agradezco la información sobre los resultados del convenio Cnp-Oim suministrada por Alberto Flórez asesor del Consejo Nacional de Planeación.



hipótesis es la siguiente: *Todos los esfuerzos que se hagan para consolidar una democracia participativa y un Estado Social de Derecho serán insuficientes si de manera simultánea no se trabaja por detener el "Estado neoliberal"*, por decirlo en los términos de nuestro relato, es necesario cortar la cabeza más grande y destructora para evitar que esta acabe con la otra.

### La planeación participativa y la construcción del Sistema Nacional de Planeación

La realidad nos muestra como la participación que se concibe desde la democracia participativa en la Constitución, ha tenido muy pocos adelantos, esa participación eficiente y decisoria, apenas si ha logrado asomar la cabeza en algunos escenarios, esto sin contar con la equivalencia equivocada que se hace de participar con asistir o de la democracia participativa con la directa<sup>2</sup>. La Constitución establece la democracia de participación como un complemento a la democracia representativa y no como su sustituta. Pero la desenfrenada y casi esquizofrénica carrera por reglamentar el ejercicio de la participación parte de un supuesto errado como es el considerar la existencia, en Colombia, de una sociedad civil organizada que estaría presta a ocupar todos los espacios que se abrieran<sup>3</sup>. En lugar de facilitar la creación de un capital cívico, se parte del supuesto de que este existe y esta funcionando. La puesta en marcha de la participación se dará solo si logra que esta cuente con dos condiciones esenciales: una arquitectura para su articulación y un instrumento concreto de acción.<sup>4</sup>

El único sistema concebido por la Constitución para tal efecto es el Sistema Nacional de Planeación, el artículo 340 de la Carta establece que "Habrà un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

El mismo artículo de la Constitución establece más adelante "En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la Ley. El Consejo Nacional y los consejos territoriales constituyen el sistema nacional de planeación".

### Sistema Nacional de Planeación Participativa

Gracias al trabajo adelantado, en un principio por el Consejo Nacional y luego con el concurso de los consejos territoriales, el Sistema Nacional de Planeación ha venido conformándose y pese a los obstáculos de todo tipo - como la falta de recursos, las trabas que colocan las administraciones a los procesos participativos, la falta de sistemas de información, etc.-, estos organismos conceptúan sobre los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, han logrado liderar la elaboración de trochas en más de trescientos municipios y día por día vienen siendo reconocidos como interlocutores entre la sociedad civil y el Estado; aunque hay que reconocer que aún falta mucho por recorrer para lograr un Sistema Nacional integrado e interactivo en el tema de la planeación con participación. Veamos un poco más en detalle lo que se ha hecho hasta ahora.

---

2 Una comparación entre la democracia directa, la representativa y la participativa, puede ser consultado en el artículo "La participación explicada a los niños" en: Planeación Participativa Estrategia de Paz. Consejo Nacional de Planeación. 1999.

3 En escritos anteriores hemos realizado un análisis de las principales características de la participación en la normatividad expedida después de la constitución, estas características son ocho: exceso de oferta pública, dispersión, énfasis en lo sectorial y poblacional, creación de sujetos distintos, participación dosificada y conductista, la reglamentación es obstáculo, la participación es tutelada y genera fragmentación social.

4 CORDOBA, Carlos. Gobernabilidad y Planeación Participativa. En Desarrollo local y regional. CELAM. 2002.



### Avances de la planeación participativa

A diez años ya de sancionada la nueva Constitución Política de Colombia y a seis de haberse iniciado a nivel territorial el proceso de planeación participativa, los logros en el proceso han ido evolucionando. En 1995 eran contados los candidatos y gobernantes que conocían el nuevo proceso de planeación establecido por la Constitución, esto aunado a la deficiencia de información por parte del nivel central, indicaba que el proceso se iba a convertir en un gran caos. En ese momento el Consejo Nacional de Planeación asumió dos tareas importantes, la primera consistió en informar a los gobernantes territoriales sobre sus responsabilidades en la planeación local y regional; la segunda, mucho más compleja, se trazó como objetivo activar el Sistema Nacional de Planeación Participativa creado por la Constitución pero ignorado por la Ley del plan.

Para el período siguiente –1998 - 2000 – todos los departamentos contaban con consejos de planeación y en más de la mitad de los municipios ya estaban funcionando, deficientemente, pero funcionando. Tanto así, que un importante número de consejos territoriales, animados por la propuesta del Consejo Nacional, decidieron adelantarse al proceso de planeación establecido por la Ley, elaborando propuestas de largo plazo para sus municipios y departamentos, que fueron presentadas a los candidatos a alcaldes y gobernadores. Este proceso llamado Trochas Ciudadanas, es uno de los avances más grandes de la democracia local y de la planeación participativa. Adicionalmente muchos consejos han desarrollado una juiciosa evaluación de la ejecución de los planes de desarrollo. La vinculación de los consejos en el proceso de ordenamiento territorial es otro logro significativo.

Para el actual período también se animó el proceso de trochas, los empalmes públicos, la elaboración participativa de planes y la emisión de los conceptos. Este proceso que ha venido creciendo paso a paso muestra resultados muy satisfactorios. El reconocimiento de lo civil en el ámbito público y en la planeación territorial, la toma de conciencia por parte de gobernantes de la necesidad de hacer planeación y de hacerlo de forma participativa, de hecho este año son muchos los gobernantes que por iniciativa propia han convocado a los consejos de planeación y a la sociedad civil en general en la elaboración de sus planes de desarrollo, aunque debemos reconocer la mala influencia que en el proceso territorial ha tenido la inexistencia jurídica del Plan Nacional de Desarrollo.

Adicionalmente se han venido consolidando la integración entre los consejos, es el caso del Magdalena Medio donde ya existe un Sistema Regional de Planeación que este año pasó de 29 a 35 municipios. Para este proceso se ha contado con el invaluable apoyo del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Igualmente los procesos de reactivación de consejos, dentro los cuales el Consejo Nacional de Planeación ha celebrado un convenio con la Fundación Oleoductos de Colombia con el fin de atender 13 municipios de los departamentos de Antioquía, Córdoba y Sucre. Un segundo convenio ha sido celebrado con PRODEPAZ para crear un Sistema Regional de Planeación en 28 municipios pertenecientes a las regiones del oriente, nordeste y parte del Magdalena medio antioqueño. Vale la pena resaltar los esfuerzos conjuntos que se están adelantando con la Defensoría delegada para la participación, en la realización de un censo nacional de consejos y análisis situacional del Sistema Nacional de Planeación.

### Trochas Ciudadanas

Una de las líneas de acción más importante que ha tenido el Consejo es el proceso de *Trochas ciudadanas*. La Constitución Política de Colombia establece que los electores tienen derecho a imponer mandato a sus elegidos – art. 259-, de ahí surge el llamado mandato programático. Los candidatos a gobernadores y alcaldes deben



inscribir ante la Registraduría su programa de gobierno, el cual debe contener el conjunto de propuestas que el candidato debe cumplir de llegar a ser elegido. Si no las cumple puede ser sometido a la revocatoria del mandato por parte de sus electores.

Esta propuesta, tan bien definida en la Constitución, ha sido pobremente desarrollada, como le ha sucedido a la mayoría de artículos de la Carta que tienen que ver con la participación; por un lado no existe una estructura mínima de lo que debe ser un programa de gobierno, lo que conlleva a que estos se conviertan en las mismas promesas gaseosas y superfluas de siempre, pero esta vez escritas. ¿Quién puede evaluar un programa de gobierno que promete “propender por mejorar la educación...”, “impulsar el desarrollo social...” o “apoyar a la población desplazada”? La falta de concreción es una enfermedad de nuestra política y los electores parecen no notarlo. Por otro lado los mecanismos para ejercer la revocatoria del mandato son tan complicados que al parecer dicha figura está sin estrenar en nuestro país.

La solución no se encuentra en más controles ni en cursos de redacción para los candidatos, la solución es simplemente entender que según la Constitución la soberanía reside en el pueblo, en la ciudadanía. En ese orden de ideas no nos podemos quedar parados esperando que los candidatos sigan proponiendo lo imposible. La sociedad civil debe construir colectivamente el mandato, esa es la verdadera interpretación del artículo 259 de la Constitución, el voto programático no consiste en votar por un candidato que inscribió un programa, sino que sugiere la construcción de ese programa por parte de la sociedad civil de cada municipio y departamento, y que esa propuesta ciudadana es la que debe primar por encima de las promesas electoreras. Esto es lo que el Consejo Nacional de Planeación ha denominado las *trochas ciudadanas*, es decir, la construcción de propuesta, de camino, de una manera colectiva entre todas y todos los ciudadanos.

### **Organización y participación en el marco de la Constitución de 1991**

Con la expedición de la Constitución de 1991 las organizaciones sociales sufren varias modificaciones. La Constitución establece nuevas formas de participación sectorial, poblacional y territorial. Las tradicionales organizaciones sociales como el sindicalismo y la acción comunal, se ven abocadas a una necesidad de adaptarse al nuevo orden, surgen los consejos de planeación, los consejos municipales de desarrollo rural entre otros que pretenden recoger un consenso más amplio sobre, que tienen de por sí una interlocución con el Estado y entonces el papel de la organización tiene que pasar de enfrentar a proponer o a cogestionar.

Las lógicas de la participación han cambiado, las organizaciones sociales y comunitarias tienen ante sí el reto de adaptarse y ser eficientes dentro de los nuevos esquemas constitucionales y sociales, si no lo hacen se verán cada día más mermaidas por las nuevas formas de organización que entienden de una forma distinta su relación con el Estado.

### **Cómo ha entendido el Consejo Nacional de Planeación el Capital Social**

Desde la publicación de los estudios de Putnam y Coleman, el capital irrumpe como un nuevo argumento sociológico para entender los comportamientos individuales y colectivos y la incidencia de estos en la organización moderna de la sociedad y en particular en un aporte para entender el nivel de desarrollo de los pueblos. Robert Putnam expresa en su estudio que el capital social está conformado por las relaciones de confianza existentes entre los actores sociales en un grupo determinado. Para James Coleman el capital social tiene características



tanto individuales como colectivas donde los comportamientos colectivos tienen externalidades positivas para el buen funcionamiento de la sociedad en su conjunto. Para algunos autores críticos, aún no es clara la definición, tal vez romántica que hace Putnam del capital social, como tampoco lo es su vinculación activa con el desarrollo. En todo caso es una discusión aún no saldada, donde siguen apareciendo argumentos de lado y lado.

Desde su primer concepto expedido en 1995 el Consejo tomó la discusión inicial de capital social y le introdujo algunas modificaciones. Para el Consejo el capital social no se puede resumir a la generación de vínculos de confianza únicamente, sino que resulta de la integración activa de cuatro formas de capital, i) el natural, conformado por los recursos renovables y no renovables, ii) el artificial o físico, que hace referencia a la infraestructura física pública o privada, iii) el capital humano, que reúne los niveles de educación, la salud y la formación de valores, y por último iv) el capital cívico e institucional que está representado por las formas de organización e instituciones con las que se cuenta y que sirve de cohesionador de los otros capitales.

Hemos considerado que resumir el capital social a la confianza representa, en parte, negar o por lo menos subvalorar la existencia de otros conflictos estructurales en sociedades como la nuestra donde la confianza es apenas un elemento, muy importante para la gobernabilidad, como lo veremos más adelante, pero no lo es todo. Por esto, la integración de los capitales hace el capital cívico e institucional pero de hecho requiere la existencia previa o la construcción en proceso de estos capitales.

### **Trochas, confianza y gobernabilidad**

Uno de los ejercicios más interesantes que ha adelantado el Consejo Nacional de Planeación fue la elaboración de la *Trocha Nacional Ciudadana*. Una vez agotado el proceso electoral de 1997, el Consejo, con el apoyo de los consejos territoriales, de gremios, de universidades y organizaciones sociales, se dio a la tarea de elaborar un derrotero para el desarrollo del país en los próximos años. Fue así como después de un gran número de ejercicios de propuesta y reflexión, tanto regionales como sectoriales, en Julio de 1998 es terminada y entregada al gobierno entrante *la Trocha Nacional Ciudadana*.

La Trocha especifica que el desarrollo sólo tendrá viabilidad si se redefine la relación de enfrentamiento entre Estado y sociedad civil por una relación de cooperación donde el capital cívico institucional se convierte en el motor para la articulación de los otros capitales que conforman el capital social.<sup>5</sup> Pero tal vez el aporte más innovador que hace la Trocha, es el replanteamiento del concepto de gobernabilidad, superando la concepción de esta como la capacidad de gobernar o la legitimidad del poder político. La Trocha plantea que:

*“En una democracia, en donde el Estado es instrumento supremo de la sociedad para la acción colectiva, la gobernabilidad debe entenderse como la relación construida entre los asociados y los gobernantes, que les permita a éstos conducir a la colectividad por los derroteros definidos por aquellos. El fundamento de la gobernabilidad es la confianza: confianza de los asociados en que la voluntad general será respetada por el Estado y los gobernantes; y confianza de los gobernantes en que encontrarán la disposición de los ciudadanos para cooperar en las acciones específicas en que se manifiesta el acuerdo social”<sup>4</sup>*

La Trocha también llama la atención sobre la importancia que tiene la planeación participativa en la construcción de esa gobernabilidad.



*“La participación, en especial cuando ésta se orienta a construir un proyecto de acción colectiva de comunidad (como es el caso en la planeación participativa), se convierte en instrumento privilegiado para construir esa relación que entendemos por gobernabilidad. La participación de los asociados en la formulación de un plan que expresa una voluntad colectiva es por ello una garantía de viabilidad, en la medida en que se requiera el concurso de los ciudadanos y de sus organizaciones en la puesta en práctica de los planes.”<sup>5</sup>*

Las trochas buscan crear capacidad para generar acuerdos de gobernabilidad y poder exigir desde la sociedad civil el cumplimiento de esos acuerdos. En la actualidad el Consejo Nacional de Planeación está adelantando la elaboración de la Trocha Nacional, en esto queremos invitar a los ciudadanos, ciudadanas y organizaciones civiles a que se unan en esta propuesta de establecer, desde la participación, un derrotero de largo plazo para nuestro país.

## **Capital cívico e institucional: comunidades y organizaciones**

### *¿Qué es la comunidad?*

Como se anotaba en la introducción, se suele definir comunidad como el todo no estatal o incluso existe la utilización de este término para definir a la población pobre de algún grupo social. Pero la definición más cercana a lo que debería ser una comunidad es la que la muestra como “un sistema estructurado e integrado de relaciones sociales que funciona en un área contigua y delimitada y que posee un repertorio común de valores, normas, usos y costumbres”.<sup>6</sup> A esto podríamos agregar que uno de los distintivos de una comunidad es que debe estar organizada.

### *¿Qué son las organizaciones?*

Siguiendo los planeamientos de la economía institucional<sup>7</sup>, en una sociedad existen dos formas de instituciones, las formales y las informales, en las primeras se agrupan las constituciones, las leyes, las entidades, pero estas no son las únicas que regulan a la sociedad, también encontramos a las instituciones informales dentro de las que encontramos las tradiciones, la cultura, los códigos de conductas de los individuos. Y por su puesto sus maneras de organizarse.

Continuando con el planteamiento institucional podríamos afirmar que las organizaciones son reglas de juego en una sociedad, por consiguiente son la base de las instituciones y son las que determinan si un comportamiento – público o privado- es moralmente correcto, especifican los alcances y limitaciones de las conductas y la interacción humana.

Ahora bien, una de las características de las organizaciones es que están en constante cambio, se modifican permanentemente, si a esta institución informal y cambiante le queremos regular por medio de instituciones rígidas, lo más probable es que veamos superadas las normas por las formas de acción.

---

5 Para una explicación más amplia del papel que juega el capital cívico institucional en el capital social puede consultarse los documentos del Consejo Nacional de Planeación: “Todas y todos somos nación” 1995 y “El Salto Social: la sociedad pide cuentas” 1997.

6 Consejo Nacional de Planeación, Trocha Nacional Ciudadana. Pág. 15

7 *ibid.* pág. 15.



Cuando queremos celebrar nuestras festividades, enterrar nuestros muertos, sabemos como hacerlo, no por instinto sino porque se ha institucionalizado de forma organizada estas prácticas en nuestra sociedad.

Este enfoque ha sido fundamental para entender el comportamiento de los desplazados con respecto a las instituciones que los atienden y viceversa. Encontramos que no es una tendencia generalizada la organización formal de los desplazados, pero que si cuentan con líneas de autoridad y de organización informales.

#### *El rol de las organizaciones sociales y la necesidad de la organización de los desplazados*

De acuerdo con Toro, las organizaciones sociales deben cumplir un rol específico dentro de la sociedad, una organización es tanto más útil para la sociedad, en la medida en que genere más intercambios (transacciones) con otras organizaciones o con las personas en su vida diaria. Las organizaciones generan más transacciones útiles y fáciles cuando tienen reglas bien definidas para interactuar, entre sí o con las personas. Limitan adecuadamente la libertad, por el contrario, cuando las organizaciones y las instituciones tienen reglas que son ambiguas o contradictorias, los intercambios son lentos y costosos en tiempo y dinero, mientras más intercambios (transacciones) útiles generen las organizaciones, la sociedad es más dinámica y produce más riqueza. Detengámonos un momento a analizar la situación hasta ahora.

Las transacciones generan organización y por ende capital cívico. El problema que se genera con el desplazamiento forzado es que las transacciones usuales se truncan, se rompen y por tanto el capital cívico se fragmenta. Adicionalmente, cuando la burocracia vuelve las transacciones lentas y costosas, la desconfianza en lo institucional aumenta.

La participación ciudadana crece cuando las personas pueden hacer más transacciones útiles, ya sean económicas, políticas, sociales o culturales.

#### *La confianza y/en las organizaciones: la parábola del aguacate<sup>8</sup>*

La reivindicación del desplazado como ciudadano pasa necesariamente por el restablecimiento de los vínculos de confianza entre los individuos y entre las organizaciones. Una de las muchas externalidades sociales que genera un proceso de conflicto armado, es que mina la confianza y termina rompiendo la cohesión social, pero no es esta la única causa, la aplicación indiscriminada de las prácticas de competencia traídas por el mercado y trasladados a lo social, empujan al ciudadano a un encerramiento en lo individual, a una "yoidad" autista.

Pero la desconfianza no es solamente interpersonal, las personas desconfían de las instituciones, del gobierno, de los bancos, de la guerrilla, de los paramilitares, del cobro de los impuestos, del futuro. Las actuaciones guiadas por la falta de confianza se basan en la defensa vehemente de los intereses propios sobre cualquier otro, adicionalmente solicitan siempre demostraciones para tener donde asir su confianza. Es aquí donde se pueden hacer la comparación de los niveles de confianza en una sociedad con la señora que compra aguacates en un mercado, ante la incertidumbre de la buena fe del vendedor, la señora siempre preferirá que el aguacate sea abierto ante sus ojos para comprobar su calidad.



En las relaciones entre personas y entre organizaciones “todos queremos que nos abran el aguacate” que nos demuestren la veracidad de la buena fe ajena, tanto así que en nuestro país se ha llegado a invertir uno de los principios del derecho<sup>9</sup>, acá la mala fe se presume y la buena hay que demostrarla<sup>10</sup>.

La pérdida de confianza en los gobiernos es letal para la gobernabilidad y para la construcción de lo público, si los ciudadanos no se sienten representados y no sienten confianza en sus instituciones, los comportamientos de estos, de una forma u otra impedirán que se ejerza un gobierno de manera efectiva y preferirán sus acciones individuales a las colectivas o públicas. Es urgente fortalecer los niveles de confianza, que la gente crea en algo, que restablezcamos identidades colectivas en torno a propósitos conjuntos. Tal vez en esto ayude el efecto demostración de los costos de la falta de confianza<sup>11</sup>.

Tal como lo plantea Luhmann “la confianza solamente está implicada cuando la expectativa confiable hace una diferencia para una decisión” y agrega más adelante: “la confianza siempre recae en una alternativa crítica, en la que el daño resultante de una ruptura de la confianza puede ser más grande que el beneficio que se gana de la prueba de confianza asegurada”<sup>12</sup>.

#### *La confianza y la desconfianza entre y con los desplazados*

Al ser desligado de su ámbito de vida y trabajo, el desplazado se enfrenta, además del reto de sobrevivir, a la necesidad de crear nuevos lazos de confianza, la confianza para con sus congéneres compañeros de tragedia y, tal vez la más difícil de construir, la confianza con las poblaciones receptoras. Cuando se es objeto de presión o de violencia armada por cualquiera de los dos grupos, cualquier persona es sospechosa, de hecho se conoce de casos donde los desplazados se abstienen de inscribirse en el registro estatal por miedo a que estas listas lleguen a manos de las personas que lo persiguen, y por esto, en buena parte las estadísticas oficiales no reflejan del todo la dimensión del drama del desplazamiento forzado.

Restablecer la confianza entre el grupo de desplazados es el primer paso, la construcción de propuestas colectivas o en torno a objetivos conjuntos es una estrategia de integración y creación de confianza. El segundo paso es poder mostrar que los desplazados no son una amenaza para el capital cívico del lugar donde llegan los desplazados. Por esto pensamos que las Trochas pueden ayudar a construir confianza entre con los desplazados.

#### *Cuál es el papel de las organizaciones en el problema del desplazamiento forzado*

Las organizaciones articulan a los individuos en torno a propósitos conjuntos, a motivaciones que les son comunes a todos, es necesario que existan esas motivaciones para que existan las organizaciones. Generalmente han existido básicamente dos clases de motivaciones para las personas se organicen, i) la solución de problemas y ii) la formulación de propuestas. A pesar de lo trascendental que es organizarse en torno a la solución de problema, este esquema no le ha permitido a las organizaciones trascender en el largo plazo y generalmente encontramos

9 “La buena fe se presume y la mala se demuestra”

10 Este comportamiento de desconfianza individual, que si se generaliza llega a lo colectivo, también puede demostrarse con el clásico “Dilema del prisionero” en teoría de juegos.

11 Un ejercicio de escenarios de largo plazo donde se simula en algunos la pérdida de confianza y sus consecuencias, fue adelantado por el Grupo Destino Colombia. Uno de los resultados es la posibilidad de imposición de un régimen despótico que se denomina “Todos a marchar”

12 LUHMAN, Niklas, Confianza, Editorial Ántropos. 1996. Pag. 40.



que la organización y el proceso de participación desatado, culmina una vez se haya solucionado o por lo menos se haya manifestado que se solucionará el problema.

Los desplazados tienen muchas motivaciones para organizarse pero estas por lo general no son visibles para tal fin. En las experiencias que tuvimos la oportunidad de conocer vimos como es muy común la solicitud de soluciones a los problemas como la formulación de propuestas para solucionar los mismos, incluso en promedio, la impresión que tenemos es que los procesos de participación con desplazados arrojan un mayor número de propuestas que un proceso de participación que no tenga particularidades de desplazamiento forzado.

### **La dinámica de la planeación participativa y la trocha ciudadana en la planeación participativa, la experiencia con la población desplazada.**

#### **Las trochas**

El proceso de trocha sigue los siguientes pasos:

1. *Taller de inducción y motivación.* El Consejo Nacional dicta el taller donde se especifica la importancia del mandato programático, se clarifican los contenidos mínimos de la trocha y se discute con la población la pertinencia del proceso en el municipio. Este taller es dictado a consejos de planeación y organizaciones de sociedad civil, en el convenio con la OIM se contó con la participación de las organizaciones de desplazados.
2. *Encuentro para elaboración de visión y vocación de futuro.* Una vez el municipio haya tomado la decisión de adelantar el ejercicio de Trocha se realiza el primer encuentro que consiste en la elaboración colectiva de la visión de largo plazo, generalmente se recomienda una visión que supere los 10 años, lo óptimo para el consejo ha sido construir visiones al 2019. Adicionalmente se desarrolla una discusión sobre la vocación del municipio. En los talleres con población desplazada se presentaba una dificultad inicial en construir la visión ya que por lo general no conocían suficientemente al municipio receptor, generalmente los consejos apoyaron a los desplazados en incorporar sus ideas de futuro que de hecho reivindicaban sus derechos mínimos.
3. *Servicios sociales.* En un siguiente encuentro se priorizaban los servicios sociales presentes y futuros del municipio como la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico entre otros. Aquí siempre encontramos una contradicción ya que estos temas son mucho más concretos para la población desplazada, ya que de hecho significaban sus carencias básicas. Lo óptimo consistía en trabajar modelos de educación o de salud que estuvieran acordes con la visión y vocación construida.
4. *Desarrollo económico y empleo.* En un encuentro posterior se trataban los temas de desarrollo económico y empleo, este fue uno de los temas donde, en las experiencias con desplazados, se presentaba mayor cantidad de propuestas y de proyectos, la precaria situación de la población desplazada los ha obligado a ser muy creativos y a buscar ayudas como las de la OIM o la Red de Solidaridad Social en la elaboración de sus proyectos.
5. *Planeación y finanzas públicas.* A pesar de que el objetivo no era que los consejos de planeación y los desplazados salieran expertos en finanzas, de todas formas era necesario que conocieran una mínima estructura de planeación y de presupuestos públicos, ya que en muchos casos ante solicitudes de apoyo a las administraciones para resolver problemas de asistencia básica o de apoyo productivo, a la población desplazada se le terminaba envolviendo en un lenguaje de cifras que terminaba ahuyentándola después de escuchar repetidamente la frase “no hay presupuesto”



6. *Ética de lo público.* En otro encuentro se les solicitó abordar el tema de la ética tanto personal como institucional, con el fin de clarificar hasta donde estos valores estaban fallando en las personas, en las organizaciones de desplazados o en las instituciones públicas.
7. *Construcción de la paz.* En este tema tuvimos toda clase de resultados pero la tendencia es admirable, después de largas y pormenorizadas narraciones de masacres, amenazas, destrucción de bienes, que obligaron a la población a desplazarse, uno esperaría encontrar profundos resentimientos y hasta deseos de revanchas o venganzas, es increíble corroborar como el sentimiento de perdón es el que se resalta y la única revancha que se solicita es la de que se les permita volver a sus tierras a continuar con su vida en tranquilidad.

En un modelo ideal este ejercicio de preceder la elaboración del programa de gobierno y de los planes de desarrollo, como quiera que en los municipios que se atendió dentro del convenio solo se pudo intervenir después de la posesión de los alcaldes, los esfuerzos se concentraron en involucrar en los planes de desarrollo una atención integral a la población desplazada.

### **Teleconferencias**

Adicionalmente a este proceso en campo se realizaron tres de teleconferencias, la primera buscaba relacionar el tema de Trocha Ciudadana frente al fenómeno del desplazamiento forzado, a la vez que se suministraba la información necesaria para que los desplazados supieran donde acudir para su registro, asistencia, etc. En la segunda y tercera teleconferencia se contó con la presencia de las candidaturas a la presidencia de la república y se les expuso sobre la magnitud de esta problemática, a la vez se escucharon las propuestas de los candidatos y de sus equipos programáticos para solucionar este grave problema. En estas teleconferencias además de la presencia y apoyo de la OIM se contó con la Red de Solidaridad Social y la Defensoría del Pueblo.

### **Cartilla: para no volver a ser desplazados**

Otro elemento importante en este proceso ha sido la producción de un material escrito que busca de una manera pedagógica y sencilla mostrar a los tres actores que tienen responsabilidades en el proceso del desplazamiento o dicho de mejor manera de atender el proceso del desplazamiento, como son i) la población desplazada, ii) las autoridades de los distintos niveles y iii) la población receptora. La cartilla tiene un enfoque positivista, por decirlo de alguna forma, se pretende mostrar el desplazamiento como un problema de todos en el cual todos tenemos alguna responsabilidad y no solamente como un lastre o un geto.

### **Las organizaciones comunitarias como apoyo en la construcción de lo público:**

#### **¿Cómo organizar a los desplazados?**

Es a través de la participación que se moldea la sociedad civil, es con la organización ciudadana que la sociedad civil toma forma, la condición necesaria para la existencia de la sociedad civil es la organización, no podemos seguir creyendo que esta es la suma de una masa sin forma de ciudadanos.

Según Bonamusa<sup>13</sup>, en el fortalecimiento de la sociedad civil existen tres tendencias. La primera pretende fortalecer la sociedad civil como *un proceso autoreferenciado*, es decir, en una perspectiva sociocéntrica, no se toma al Estado como referencia sino que se parte del supuesto de que la democracia se realiza al interior de la sociedad

13 BONAMUSA, Margarita. "¿Qué es la Sociedad civil?: Una mirada desde Colombia", en: Sociedad Civil, control social y democracia participativa. FESCOL. 1997



civil y es allí donde se debe desarrollar; una segunda tendencia afirma que fortalecer la sociedad civil *significa fortalecer su relación con el Estado*, para esta tendencia lo público está representado en el Estado, en ese orden de ideas el papel de la sociedad civil es influir sobre este y la participación debería estar regulada por este; en la tercer tendencia fortalecer la sociedad civil es *fortalecer la dimensión pública*, es decir fortalecer lo público, debe darse una interacción entre Estado y sociedad civil en espacios públicos de participación, determinando que lo público desborda lo estatal y se establece en lo colectivo, en el bien común.

Lo que se busca con la formación de sociedad civil es en últimas superar el individualismo, que los ciudadanos se unan con relación a un interés colectivo, es buscar que las personas se “juntan” y que actúen de manera solidaria, en palabras de Cortina: “percatarese de que resulta *razonable* compartir con otros las cargas y los beneficios en una sociedad que, a fin de cuentas, es un sistema de cooperación, y la capacidad de “*tomar interés en*” algo, no sólo de “obrar por” interés”<sup>14</sup>.

### **Estructura e instrumento: condiciones para que la participación sea real**

Considero que son dos las condiciones necesarias que debe tener un proceso de democracia participativa, ya sea en el ámbito nacional, regional o local, bien sea para procesos que conlleven cumplir normas o para procesos ocasionados por casos fortuitos. La primera condición es la existencia de una arquitectura que permita que la participación funcione, es decir, las manifestaciones aisladas, que no se basen sobre una estructura específica, no dejan de ser buenas ideas o reivindicaciones puntuales, la estructura o arquitectura social consiste en organizar a la gente. Por otro lado está la construcción del instrumento de participación, si éste no es claro se puede acudir a un gran nivel de frustración, si la gente no sabe cuál va a ser el alcance del ejercicio de participación siempre se sentirá utilizada, en cambio se tiene claro los alcances y ámbitos de la participación es más sencillo contar con propuestas pertinentes. Para nosotros la arquitectura ha sido los consejos de planeación y el instrumento las Trochas Ciudadanas.

### **Conclusiones y recomendaciones**

- Cuando la población desplazada se reúne en torno a un proceso concreto –plan de desarrollo, Trocha Ciudadana- sus propuestas son más concretas y más viables que si se hicieran sin ningún objeto específico. Este proceso fortalece la organización de la población desplazada y aumenta su capital cívico.
- Hacer planes a parte para la población desplazada no contribuye a fortalecer su capital cívico y humano, por el contrario los desintegra de las dinámicas de reconocimiento y desarrollo local.
- Se alcanzaron algunos logros pero el proceso pudo ser mucho más provechoso si la intervención se hubiera dado desde antes de la elección de los alcaldes.
- Las administraciones aún ven en gran medida a los desplazados como un problema del cual ellos no tienen mayores responsabilidades.
- La inclusión de las propuestas de la población desplazada en los planes fue parcial.
- Existe mayor motivación por parte de la población desplazada y la población receptora a organizarse y respetarse, si se trabaja en torno a una visión compartida de largo plazo.
- Las Trochas han de mostrarse un instrumento formidable en la generación de confianzas, capital cívico y construcción de paz.



## El trabajo de ACNUR en el fortalecimiento de organizaciones de desplazados en Colombia. Reflexiones de la oficina de ACNUR en Colombia

Fabio Varoli \*

### SITUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE DESPLAZADOS EN COLOMBIA

#### Resumen del panorama general de las organizaciones de desplazados

La población en situación de desplazamiento, desde comienzos de la década de los años 90, ha generado diversas modalidades de organización, tendientes a garantizar su sobrevivencia y el acceso a los programas públicos de atención. Algunas de ellas se han constituido provisionalmente durante el desplazamiento como forma de enfrentar las necesidades de la emergencia mediante comités de salud, alimentación etc. Otras han alcanzado un nivel organizativo mayor, cuando se han constituido legalmente y han comenzado a gestionar proyectos.

Generalmente estas asociaciones son lideradas por personas que antes del desplazamiento estaban vinculadas a otras organizaciones sociales, con estructuras y métodos de trabajo similares, pero aún no desarrollan una organización que trascienda la etapa de emergencia y la dependencia de la ayuda humanitaria.

La conformación de OD (organizaciones de desplazados) en el entorno urbano presenta grandes dificultades debido al mayor número de personas que asocia; las particularidades de las ciudades capitales; la dispersión y el anonimato que caracterizan su llegada; la heterogeneidad de la PSD (población en situación de desplazamiento); y las dificultades de adaptación a un entorno ajeno a su cultura. En las zonas rurales se presentan mejores oportunidades de organización, debido a la cercanía del lugar de expulsión y las semejanzas culturales entre PSD y población receptora.

#### PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS ORGANIZACIONES DE DESPLAZADOS

A partir de los análisis realizados y experiencia directa de trabajo de ACNUR con OD, se pueden reconocer las siguientes características de las organizaciones de desplazados:

- **Diversidad.** No se podría hablar de una tipología general para las organizaciones de desplazados reconocidas. La diversidad tiene que ver: con el tiempo de conformación o de pertenencia a asociaciones previas; las subculturas reunidas; los objetivos de la asociación; la capacidad de los líderes; las capacitaciones anteriores; las características socioeconómicas de las zonas de asentamiento; y el interés que los convoca (vivienda, proyectos productivos, retorno). Igualmente dentro de estos intentos organizativos están las Comunidades de Paz que son organizaciones que tienen fines de resistencia en las zonas.

---

\* Psicólogo, funcionario de ACNUR desde 1990 donde ha ocupado cargos en Honduras, México, Sri Lanka, Asia y Europa. Actualmente se desempeña como Representante adjunto de ACNUR para Colombia.



- **Precariedad.** Comprendida como la escasa disponibilidad de recursos físicos, técnicos, y operativos por parte de los socios y las propias organizaciones. Esta relacionada con el tipo y nivel de los liderazgos; la limitada capacidad de funcionamiento y gestión de las organizaciones; los niveles aún incipientes de conciencia organizativa; la limitada claridad de objetivos y capacidad de planeación; y la poca elaboración emocional del desplazamiento forzado. El alto índice de desempleo y de pobreza, se constituye en indicador de la precariedad de vida de los desplazados y sus organizaciones, que dificulta aún más las labores organizativas.
- **Relativa inexperiencia.** Si bien desde hace algunos años se configuran OD, la mayor parte existente son recientes, muchas de ellas con menos de cinco años de experiencia. Esto genera una inexperiencia generalizada tanto de las propias organizaciones de desplazados como de las interacciones con las agencias e instituciones, que en algún sentido tienen que ver o se relacionan con ellas. Esta misma inexperiencia es vivida por los funcionarios de las entidades del Estado quienes desconocen la normatividad existente y se muestran insensibles frente a esta problemática. De hecho, los programas del estado igualmente están siendo fortalecidos para poder interactuar con la PD.
- **Fragmentación.** En la fase actual las OD presentan un preocupante nivel de atomización en su conformación, y de desintegración en su funcionamiento debido en parte a algunos de los factores ya enunciados en la diversidad y, además, a problemas relacionados con el impacto emocional y colectivo del desplazamiento mismo, a la presión pasada y presente de los actores armados del conflicto y a las tensiones internas generadas en el desarrollo de la organización, en las precarias condiciones propias del desplazamiento y bajo presiones externas de diversa índole. No obstante, se observan ya algunos procesos de coordinación y asociación entre OD en diferentes regiones del país y aún a escala nacional.
- **Deprivación Emocional Generalizada.** Las experiencias vividas por la PSD a menudo negadas o no asimiladas, se convierten en obstáculos para la conformación de OD, ya que las condiciones de desarraigo o de riesgo que enfrentan no les permite visualizar un futuro mejor. Se presentan personas conflictivas, complicadas, exigentes, demandantes, paranoides que en ocasiones no proponen alternativas y en ocasiones exigen reivindicaciones inmediatas del Estado que no siempre pueden resolverse, debido a la situación de guerra en un conflicto que aún no está resuelto.

Los hallazgos de la psicología organizacional nos han conducido a la certeza de que las personas somos verdaderamente más productivas cuando logramos establecer relaciones igualitarias y ampliamente participativas en nuestros ambientes de trabajo que a la vez favorezcan una mayor autocomprensión y autodesarrollo como individuos.

- **Carencia de Visión de futuro.** En general las OD carecen de una visión de futuro del conflicto y consecuentemente carecen de visión compartida de la organización. Algunas buscan la satisfacción inmediata de sus necesidades básicas individuales o han decidido su futuro en términos de retornar o asentarse, sin considerar que el conflicto tenga solución futura, en un ánimo de desesperanza y de impotencia y peor aun sin tener conciencia de su participación permisiva, temerosa o indiferente en el establecimiento de los actores armados. Esta carencia de futuro también está presente en las instituciones que los apoyan en las cuales se observa confusión entre una organización social para la PD que es dependiente y una empresa asociativa que es autónoma y posee recursos.



### **Dificultades para la conformación y fortalecimiento de las organizaciones de desplazados.**

Las principales dificultades identificadas por la PSD y sus actuales organizaciones, relacionadas con la conformación y el desarrollo de las propias OD pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- **Económicas:** relacionadas con la crisis que vive el país, el desempleo, insatisfacción de necesidades básicas, economía de subsistencia en la región que no alcanza para la población residente, rebusque diario del sustento.
- **Por la situación emocional:** que exige resultados inmediatos; desconfianza generalizada y con el Estado; expectativas ilusorias sobre el pasado y el futuro; y roces en las relaciones interpersonales.
- **Organizativas:** relacionadas con la actitud individualista y el manejo autoritario de los líderes; la falta de capacidad administrativa; la carencia de planeación a mediano y largo plazo; las dificultades en la administración de los proyectos productivos individuales que no aportan a la organización y generan cartera; a la carencia de sensibilidad con otros desplazados; a la exigencia de tecnificación de la PSD; y a la falta de sostenibilidad de la organización.
- **En salud:** a más de que el desplazamiento empeora su ya precaria situación de salud, encuentran limitaciones adicionales en la atención por demoras en los pagos estatales a las entidades de salud; problemas por carencia de agua potable y nutrición mal atendida, que ha generado una desnutrición estimada en un 65% en niños desplazados y problemas de desarrollo graves.
- **En educación:** para niños y jóvenes por limitaciones en los cupos de las escuelas; preferencias por la población nativa; escasez de recursos para complementar lo que no cubre la Ley 387; carencia de guarderías para niños; y poco acceso a educación tecnificada de los jóvenes.
- **En capacitación:** por la imposibilidad de aplicación inmediata de los aprendizajes, las dificultades económicas que tienen mientras se capacitan y las expectativas que se generan de consecución de fondos.
- **Políticas:** escasa conciencia e indiferencia en la participación política; persistencia de la presión por parte de los distintos grupos armados; manipulación habitual en el país de uno u otro gamonal en momentos electorales; presión para votar por uno u otro candidato por parte de los grupos armados.

### **CAMPOS DE ACCION DE ACNUR EN EL FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE DESPLAZADOS EN COLOMBIA.**

A partir de su mandato y de sus objetivos, ACNUR ha venido dando cada vez mayor importancia en su trabajo en Colombia al Fortalecimiento de las Organizaciones de Desplazados – FOD. Para ACNUR el proceso de organización de la población desplazada se constituye en mecanismo adecuado para facilitar tanto la elaboración de los complejos procesos psicológicos individuales y colectivos de los desplazados, como para facilitar la recuperación de la conciencia de sus derechos, su capacitación técnico-administrativa y de gestión, su calificación para la interlocución con las diversas instituciones que pueden apoyarles, y su preparación para estabilizarse en una nueva situación o emprender el retorno a sus lugares de origen. Se reconocen en principio cinco frentes en los cuales trabaja ACNUR en el FOD, a saber:



- Capacitación
- Acompañamiento
- Legalización y documentación
- Asesoría técnica de proyectos
- Coordinación intra e interinstitucional

**Capacitación.** Es el campo al cual ACNUR dedica la mayor parte de sus esfuerzos en FOD y en el cual obtiene el mayor reconocimiento por parte de los diversos actores, incluidos los propios desplazados. Las acciones se han realizado hasta ahora principalmente a través de Opción Legal (OL) y CEDAVIDA y han cubierto las siguientes áreas temáticas. Capacitación, tanto de líderes como de la población desplazada en general y referente a los campos de: elaboración de los complejos procesos psico-sociales inherentes a la situación y a las vivencias propias del desplazamiento forzado; formación de líderes; aprendizaje de procedimientos de formulación, gestión y administración de proyectos; dinámicas organizativas; cualificación de la interlocución con otras organizaciones.

**Procesos psico-sociales.** El trabajo en este campo obedece al hecho real del grave daño sufrido por la población desplazada en su mundo afectivo y emocional y en su salud mental. El desplazamiento implica generalmente experiencias de intenso dolor, de pérdidas irreparables y la ruptura súbita e indeseada de buena parte de los vínculos familiares, amistosos, vecinales y afectivos. Y estas experiencias y rupturas generan consecuencias muy negativas sobre la autoestima, sobre la seguridad individual, sobre la personalidad y sobre los mecanismos de intercomunicación y de interacción con los demás. A más de las implicaciones sobre los patrones de comportamiento individual, el dolor y las rupturas tienen también consecuencias negativas sobre las relaciones colectivas. Las formas organizativas preexistentes se debilitan al igual que los liderazgos y pueden generarse desconfianza y desmotivación frente a las instituciones y frente a nuevas organizaciones y liderazgos. El trabajo psicosocial apunta a contribuir a elaborar los duelos, a recuperar autoestima y confianza en sí mismo y en los procesos organizativos y a desbloquear los mecanismos de gestión y participación.

ACNUR ha colaborado en el manejo de esta problemática en las tres regiones en donde ha establecido su trabajo. Si bien se ha intentado cubrir a ambos sexos en el trabajo psicosocial, en la práctica se ha obtenido mayor participación y respuesta de parte de las mujeres. El principal operador para este trabajo ha sido CEDAVIDA, pero también OL ha colaborado, en especial en el sur del país.

Conviene aclarar también que algunas otras agencias se han interesado en este aspecto, entre ellas la Organización Internacional para las Migraciones – OIM – y Movimundo en Nariño y Putumayo. Y si bien tanto para ACNUR como para las otras agencias y para la PSD es clara la importancia de la capacitación psicosocial dentro del FOD, no existe consenso en cuanto al momento en el cual debe hacerse dentro del proceso de elaboración del desplazamiento y de organización de la PSD. El hecho de no elaborar la dimensión psicosocial, o hacerlo tardíamente puede llevar a dificultades en las relaciones interpersonales, roces en el manejo del liderazgo, problemas en la comunicación y problemas en los proyectos productivos, ya que la mayoría de los líderes de sexo masculino no asisten a estas capacitaciones.

**Liderazgo.** El trabajo en éste aspecto obedece al hecho de constatar permanentemente o la falta de formación en los líderes actuales o potenciales, o los vicios en las diferentes modalidades de liderazgo existentes. Las deficien-



cias se detectan tanto en los aspectos básicos de personalidad y madurez afectiva, como en los aspectos de relaciones interpersonales y de gestión y administración.

La orientación expresa al trabajo en liderazgo ha permitido que algunos sectores consideren excesiva la dedicación de ACNUR a los líderes, en detrimento del resto de la población desplazada, como se verá más adelante al analizar las dificultades del trabajo de la institución.

**Gestión.** Se orienta a la formación tanto de los líderes en la capacidad de desempeñarse en las tareas propias de la dirección de las organizaciones, como del conjunto de los integrantes de las organizaciones en su capacidad individual y colectiva de desempeñarse en los espacios de interrelación, negociación y logro de metas y objetivos colectivos. Dada la urgencia de que las organizaciones de desplazados accedan a recursos y fuentes de financiamiento disponibles en diversas instituciones, la capacitación en gestión se ha centrado también en la formulación y gestión de proyectos.

Acompañamiento de los procesos organizativos, facilitando resolución de conflictos internos y de interacción social e institucional, neutralizando tensiones, brindando protección tanto a los líderes como a los asociados y brindando un soporte institucional que les permite crecer y avanzar en medio de situaciones de gran riesgo, dificultad y precariedad. Es una especie de trabajo silencioso, ejecutado casi siempre mediante la sola presencia de ACNUR, pero altamente necesario, efectivo y útil en términos prácticos. La neutralidad de ACNUR y su carácter internacional de organismo especializado de las Naciones Unidas, le confieren una competencia y autoridad casi exclusivas para este tipo de trabajo. La crudeza del conflicto y el frecuente señalamiento de la población desplazada y de sus organizaciones como perteneciente a cualquiera de los actores enfrentados, hacen que este tipo de acción mantenga su vigencia y sea una especie de precondition para la creación y la supervivencia de las organizaciones y de sus líderes.

El acompañamiento de ACNUR a las organizaciones contribuye a generar la confianza de los asociados en sus organizaciones y el respeto de los actores y de las diferentes agencias en las OD. El acompañamiento contribuye también a superar tensiones y conflictos al interior de la población desplazada. Complementariamente, el acompañamiento de ACNUR crea también en los líderes y los asociados un sentimiento de protección que les aumenta la seguridad y les facilita el desempeño. En las tres regiones donde ACNUR tiene hasta ahora mayor presencia se reconoce y resalta la importancia de esta labor de acompañamiento y protección.

**Legalización de las organizaciones y documentación de las personas.** Se refiere tanto a la documentación individual de los desplazados como prerequisite para su ejercicio ciudadano como a los procesos de constitución y funcionamiento legal de las OD. Es una tarea de carácter supletorio que ha tenido que cumplir parcialmente ACNUR ante las limitaciones y carencias de las agencias estatales respectivas. La acción obedece a dos realidades evidenciadas en la población desplazada. La primera: el hecho de que buena parte de la población desplazada carece de su documento de identidad – cédula de ciudadanía – y, en algunos casos, de libreta militar. Y la segunda: la complejidad de los trámites requeridos para la legalización de las OD, agravada por el frecuente desinterés de algunos funcionarios públicos y por las condiciones específicas de inseguridad e inexperiencia en trámites administrativos de los desplazados.



El operador fundamental para esta tarea, y en general muy bien acogido y reconocido, ha sido Opción Legal.

**Asesoría técnica de proyectos.** Está estrechamente relacionada con la capacitación, pero cobra especial relevancia dado que la sobrevivencia de las OD ha estado muy ligada al éxito en la asignación de proyectos productivos. Es otra tarea supletoria que ha asumido parcialmente ACNUR como mecanismo para estimular y facilitar la organización de algunas poblaciones desplazadas y como contribución a las urgentes necesidades de los desplazados y las graves carencias estatales e institucionales en el campo específico.

Dado que no existe una línea propia y consistente al respecto, la participación de ACNUR en este campo es muy variada. Comprende desde el compromiso directo con algunos proyectos específicos, pasando por capacitación en gestión de proyectos productivos, previa a la aprobación de los proyectos - tal como se ha hecho en Urabá y en el sur del país -, hasta la intermediación ante otras agencias que pueden asumir el financiamiento o la asesoría técnica de proyectos productivos.

**Coordinación.** Se refiere específicamente al papel de ACNUR en la promoción del acercamiento y el trabajo sincrónico entre diferentes organizaciones de desplazados, y a su papel en armonizar y contribuir a coordinar el trabajo de las distintas agencias que trabajan en FOD. Se asume que las OD se fortalecen en la medida en que también tengan capacidad no sólo de interactuar, sino además de construir metas, proyectos y mecanismos conjuntos y comunes de acción entre ellas. Se asume igualmente que el fortalecimiento de las OD se hace más posible en la medida en que las diferentes agencias gubernamentales o no y de carácter nacional o internacional, ofrezcan su concurso y realicen sus actividades de manera más coordinada y complementaria.

ACNUR ha avanzado en el acercamiento de las OD que ella misma ha impulsado en sus regiones de influencia. De hecho están en marcha procesos de conformación de la Asociación de Desplazados del Magdalena Medio y de Urabá, y la Federación de Organizaciones en el Putumayo, a partir de las organizaciones apoyadas por ACNUR. Pero, además, creemos que el ACNUR ha jugado un papel importante en la conformación y el funcionamiento de los Comités Locales de Desplazados en varios de los municipios en los cuales tiene presencia, en apoyo al trabajo de la Red de Solidaridad Social.

## **LOGROS, DIFICULTADES Y REFLECCIONES CRITICAS EN EL TRABAJO DE ACNUR EN EL FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES DE DESPLAZADOS.**

**Logros del trabajo de ACNUR en el FOD.** Puede afirmarse que hasta el presente el ACNUR ha ganado el reconocimiento y la confianza de las OD a base de la neutralidad del trabajo institucional, la dedicación y compromiso de sus funcionarios, cercanía a los escenarios de las organizaciones y acompañamiento en situ aún en momentos de gran tensión y riesgo. En síntesis, podemos afirmar que los principales logros del trabajo de ACNUR con OD han sido los siguientes:

- Se ha dignificado y humanizado las OD y les ha inyectado dinamismo, visión y optimismo.
- Se ha logrado incrementar la conciencia organizativa de la población desplazada y cualificar el liderazgo al interior de las organizaciones. Mediante el trabajo de CEDAVIDA y Opción Legal, se ha contribuido significativamente a la capacitación de los integrantes de las OD.



- Se ha logrado la conformación y estabilización de varias OD en lo relativo a objetivos, clima organizacional, legalización, funcionamiento y dotación.
- Se ha logrado vencer las barreras generadas por el conflicto armado entre los desplazados y generar un clima de protección y mayor seguridad entre los líderes y los asociados.
- Se ha facilitado la participación de las organizaciones de desplazados en espacios tales como los Comités de desplazados y foros y eventos regionales, nacionales e internacionales.
- El trabajo de ACNUR en el FOD ha contribuido a fortalecer el vínculo y la confianza mutua ACNUR - población desplazada - organizaciones de desplazados, estableciendo un claro contraste en la relación – frecuentemente deteriorada – de las OD con algunas otras agencias, particularmente estatales.
- Se ha logrado cierto nivel de coordinación entre las distintas instituciones y agencias que tiene qué ver con los problemas de la población desplazada.
- Como producto del trabajo en FOD se ha logrado que las propias organizaciones obtengan mayor acceso a servicios de salud, educación y vivienda para los asociados.
- El trabajo de ACNUR en FOD ha permitido permear un poco más a la población desplazada al enfoque de género.

Las **dificultades** comprenden una amplia gama de aspectos y con criterios en ocasiones contradictorios en función de las experiencias personales u organizacionales con ACNUR de las instituciones y personas que participan en el trabajo de fortalecimiento de las organizaciones. Se han resumido en dos grupos. Ellos son:

#### **Dificultades relacionadas con la magnitud y dinámica del desplazamiento en Colombia. En primer lugar:**

- La crudeza, complejidad, persistencia y degradación del conflicto armado colombiano produce condicionamientos negativos sobre los procesos organizativos de la población desplazada.
- Al mismo tiempo, las frustraciones y tragedias acumuladas y no debidamente procesadas por la población desplazada generan con frecuencia actitudes de escepticismo, aislamiento y desesperanza que se constituyen en obstáculos subjetivos de gran importancia para cualquier proceso organizativo.
- **El carácter transitorio de la situación del desplazamiento introduce también ambigüedades al momento de tomar decisiones y fijar estrategias de más largo alcance que superen el cortoplacismo que se observa en ciertas acciones y programas.**

#### **Dificultades relacionadas con los métodos y la dinámica del trabajo de ACNUR.:**

- Cierta improvisación en el trabajo en el FOD debido en parte a lo novedoso de este tipo de trabajo, a las obvias diferencias entre población desplazada y población refugiada, a la necesidad de una mayor reflexión interna y, por lo tanto, de lineamientos estratégicos más precisos sobre el tema.
- A pesar de los esfuerzos realizados, aun falta mayor concreción de la transversalidad de los factores de género, etnia y edad en la estructuración de los programas de desarrollo en FOD.
- *Cierto formalismo* en el trabajo de ACNUR, en el sentido de darle especial énfasis a los procesos legales y formales de constitución de organizaciones de desplazados, sin que los procesos hayan tenido la suficiente maduración y los desplazados la necesaria motivación para organizarse.



## CONCLUSIONES

Está fuera de discusión la importancia que tiene la organización de la sociedad y de sus grupos particulares, más aún en una situación del nivel de complejidad como la que actualmente vive Colombia. Y entre los grupos sociales que más pueden requerir procesos organizativos adecuados y serios está sin duda el de la población desplazada dada su condición de desarticulación, pérdida de identidad, ruptura de vínculos y extrema precariedad educativa, socioeconómica y organizativa. La responsabilidad de su organización corresponde de manera esencial e indelegable a la misma PSD. Otras instituciones, agencias y organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, pueden apoyar el proceso, pero sin reemplazar en ningún caso a los propios desplazados.

Por su naturaleza y su mandato ACNUR y otros organismos nacionales e internacionales han venido haciendo importantes aportes en el proceso de conformación, desarrollo y fortalecimiento de organizaciones de desplazados en Colombia. Dichos aportes no obedecen sólo a una razón operativa - instrumental –por ejemplo, facilitar la interlocución con los desplazados y la entrega de la cooperación internacional - sino al imperativo de señalar y visibilizar ante el Estado y la sociedad nacional e internacional y entre la PSD la gravedad del problema del desplazamiento, la calidad de ciudadanos y actores políticos de los desplazados, la responsabilidad de garantizarles la restitución de sus derechos y la obligación social y estatal de procurar soluciones al problema del desplazamiento, desde la atención inmediata y el acompañamiento de sus víctimas, pasando por su proceso de recuperación psicoemocional y sociopolítica – incluida su organización – hasta su pleno restablecimiento y la eliminación de las condiciones que lo hacen posible.

La participación de ACNUR y de otros organismos en el FOD requiere su clara ubicación frente a los diferentes sectores sociales e institucionales que tienen que ver con el problema. Se busca responder a la pregunta: cuál debe ser el lugar y el papel de ACNUR y otros organismos en el fortalecimiento de las organizaciones de desplazados en Colombia, dentro del conjunto de instituciones y sectores sociales que tienen que ver con el problema?

Responder a esta pregunta significa delimitar el campo de acción y el nivel de responsabilidad de ACNUR en el FOD en Colombia. Ya se señaló en este informe cómo la responsabilidad fundamental en la organización de la PSD corresponde a los propios desplazados. Nadie debe suplantarlos, si bien muchos pueden aportarles experiencia, apoyos e insumos. Podría afirmarse que en un orden de prioridades, la segunda instancia responsable en la organización de los desplazados es la propia sociedad colombiana, bajo la coordinación del gobierno y sus instancias operativas especializadas. Vendría luego el papel y la responsabilidad de las agencias de cooperación y de la denominada comunidad internacional.

Es preciso reconocer que en general el problema del desplazamiento ha sido considerado como un tema marginal por la sociedad colombiana y, por tanto, la constitución y fortalecimiento de las organizaciones de desplazados no ha sido un tema de interés primario. Puede afirmarse también que existe una enorme distancia entre la magnitud y complejidad del problema del desplazamiento y la respuesta dada hasta ahora por el propio Estado colombiano. De hecho la organización de los desplazados con pocas excepciones ha tenido muy bajo perfil entre las prioridades de entidades estatales. Hay que reconocer entonces que el papel asumido tanto por ACNUR como por otras agencias de cooperación internacional en el campo de la creación y fortalecimiento de OD ha obedecido en parte a su conciencia de la gravedad de la situación y al reconocimiento de la carencia o escasa respuesta dada tanto por los propios desplazados como por el gobierno y la sociedad civil colombiana. Cabe entonces la pregunta: hasta



dónde deben continuar ACNUR y las demás agencias de cooperación internacional asumiendo el papel principal en una tarea en la cual su responsabilidad es apenas complementaria? Cuál debe ser en la práctica el papel de ACNUR y de otras agencias de cooperación en la creación y fortalecimiento de las OD?

En principio puede afirmarse que al respecto su tarea principal debería consistir en estimular la conciencia tanto de los desplazados como del Estado y la sociedad colombiana sobre la importancia de las organizaciones de desplazados como parte de la respuesta al problema del desplazamiento y, a partir de la conciencia, estimular la creación de organizaciones y su progresivo y permanente fortalecimiento y canalizar hacia ello la cooperación internacional. Es decir: *más que organizar a los desplazados, motivarlos a organizarse, respaldar y acompañar sus organizaciones, motivar a la sociedad y al estado a apoyar su proceso organizativo y canalizar el apoyo internacional respectivo.*

Finalmente, queremos destacar que el trabajo de ACNUR con OD se ha llevado a cabo bajo la modalidad de instancia humanitaria. Lo humanitario, además, entendido como reconocimiento y defensa de valores, derechos y deberes mínimos comunes a los seres humanos en cuanto tales y en cuanto ciudadanos. Para el caso, el reconocimiento de los desplazados como seres humanos y ciudadanos a quienes, por haberseles negado buena parte de sus derechos fundamentales y por estar en condiciones de franca desventaja para lograr su restitución, se les debe dar protección y apoyar su proceso organizativo justamente para habilitarlos como sujetos de derechos.



**Programa iniciativas por la paz.  
División de extensión. Universidad Nacional de Colombia.  
La construcción de tejido social en contextos urbanos  
fragmentados y en formación.**

Martha Nubia Bello\*

Estas reflexiones se construyen en el marco de la práctica académica en Derechos Humanos y desplazamiento forzado realizada por estudiantes del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Colombia, con la colaboración de docentes y estudiantes de Arquitectura y Nutrición. El texto se elabora con base en informes de práctica y discusiones del equipo y es por lo tanto el resultado de un trabajo colectivo.

La apertura de esta práctica obedeció a la necesidad y obligación que tiene la Universidad de investigar, analizar y proponer alternativas frente a las problemáticas que como el desplazamiento afecta al país, y a la de formar profesionales sensibles y calificados para intervenir en ellas.

La práctica se concibe como un proceso de acompañamiento a las comunidades, familias e individuos, que exige además, un ejercicio de investigación, que al tiempo que busca garantizar los insumos que fundamentan el trabajo, es resultado de la sistematización, contextualización y análisis de las dinámicas desarrolladas.

El tipo de preguntas que orientan el trabajo y la metodología desarrollada, permiten conjugar procesos de intervención e investigación, lo cual significa que la práctica profesional, traducida en procesos de apoyo a la población, es una fuente valiosa para la construcción de conocimiento, el cual a su vez, se constituye en fundamento para la práctica profesional.

Caracterizar a la población asentada en los barrios, analizar las relaciones de solidaridad y conflicto que se dan entre establecidos y desplazados, acercarnos al impacto demográfico y social que ocasiona el desplazamiento, identificar las maneras y mecanismos particulares como la población se inserta y sobrevive en los barrios y analizar las respuestas de las entidades nacionales y municipales frente a la problemática, han sido las inquietudes que han orientado esta práctica.

Las respuestas a estos interrogantes se han venido construyendo gracias a la presencia regular en la zona durante cuatro años, lo cual permite garantizar algunas condiciones tales como: identificación y acercamiento a familias, conversaciones con líderes y funcionarios, observación de las dinámicas barriales, contactos y relaciones de apoyo con organizaciones del sector, entre otras. Condiciones sin las cuales no es posible adelantar un proceso de investigación y acompañamiento.

Escuchar las dolorosas historias de las familias, observar sus condiciones de vida, conversar con los habitantes, recorrer los tortuosos y difíciles trayectos que deben seguir en la búsqueda de algún servicio, presenciar las

---

\* Profesora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Colombia, miembro del Programa de Iniciativas para la Paz de la División de Extensión de la Universidad Nacional de Colombia.



discusiones de los funcionarios, son algunas de las actividades realizadas en el proceso de intervención e investigación, las cuales sumadas a entrevistas estructuradas, aplicación de cuestionarios, revisión de bases de datos de las instituciones, suministran los antecedentes sobre los cuales se proyecta esta práctica.

## EL CONTEXTO

El municipio de Soacha pertenece al Departamento de Cundinamarca. Está dividido en seis comunas urbanas y dos corregimientos rurales, y cuenta con cerca de 400 barrios. Aproximadamente el 50% de éstos son asentamientos en proceso de consolidación (sin titulación de tierras). Las comunas cuatro y seis incluyen los sectores de Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre respectivamente. Estos sectores, en su mayoría, no cuentan con registros, debido al carácter ilegal de su conformación<sup>1</sup>.

El crecimiento del municipio se ha dado con mayor intensidad en la última década, contribuyendo a ello las siguientes situaciones<sup>2</sup>:

1. La expansión territorial del Distrito Capital y su cercanía con el municipio de Soacha, puesto que los barrios periféricos han crecido hasta el punto de perder los límites establecidos entre ellos.
2. La migración económica del campo a la ciudad de población que busca oportunidades en la capital para mejorar sus condiciones de vida y que encuentran en Soacha un mercado de tierras acorde con sus recursos.
3. La exclusión de población de la Capital, que no puede acceder a la vivienda propia ni arrendada, debido al incremento vertiginoso de los costos, y buscan en Soacha, oferta de vivienda de interés social o vivienda arrendada a bajos costos en los sectores subnormales.
4. El crecimiento de población en el municipio se ve afectado también, por la llegada de población desplazada por la violencia sociopolítica, quienes encuentran en el municipio familiares que llegaron años atrás a poblar estos barrios y se convierten en punto de apoyo. Este último factor de crecimiento poblacional, el desplazamiento forzado, ofrece la característica de un fenómeno social que se produce masiva y silenciosamente, en una especie de reacomodamiento anónimo de miles de personas que huyen en busca de seguridad para sus vidas y que se cumple sobre la base de redes familiares y regionales bastante características de este municipio. En el período comprendido entre 1995 y 1998, Soacha tuvo un incremento sostenido de personas que llegaron desplazadas por la violencia y que sumó una población aproximada de 26.000 nuevos habitantes.

Altos de Cazucá, sector perteneciente al municipio de Soacha Cundinamarca ha sido reconocido por recientes investigaciones como el primer lugar de llegada de población en situación de desplazamiento en el Departamento<sup>3</sup>.

Las familias que habitan en Altos de Cazucá han migrado de sus lugares rurales de origen o de las grandes ciudades como Bogotá por diferentes razones. La mayoría de estas personas se encuentra en las mismas condicio-

1 VILLAMIZAR, Rosa y NIETO, Diana. «Representaciones y relaciones sociales entre líderes comunitarios y familias desplazadas», Trabajo de Grado, Departamento de Trabajo Social – Universidad Nacional de Colombia. (2001).

2 Información ampliada sobre Soacha, en CARREÑO, GIRALDO Y ROJAS. "De humanos a desplazados: huellas de nunca borrar". Trabajo de Grado, Departamento de Trabajo Social – Universidad Nacional de Colombia. (2000).

3 Informe de la Red de Solidaridad, publicado en Boletín Cundinamarca del periódico EL TIEMPO del 8 de septiembre de 2001.



nes de miseria que los que han sido desplazados por la violencia, con la diferencia que estos últimos deben soportar los efectos psicosociales que provoca haber vivido la guerra y haber perdido sus tierras, sus pertenencias y familiares, además, de padecer el tránsito abrupto campo - ciudad, la desadaptación al entorno físico, a las nuevas relaciones, al clima, a las nuevas costumbres, al hambre, a la cultura, etc.

#### **CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS<sup>4</sup>: POBREZA EXTREMA**

En los barrios subsisten condiciones de pobreza, altos niveles de hacinamiento y concentración de población; es muy singular la ausencia de servicios o la baja calidad de los mismos, siendo el acueducto y el alcantarillado los más deficientes, aunado a la presencia de focos de contaminación, cercanía a caños y represas de aguas negras. De otro lado, la ubicación cercana a las canteras, fábricas y ladrilleras hace que la situación de las familias que se ubican en este sector sea de mayor vulnerabilidad.

Es importante resaltar el alto grado de desnutrición de la población infantil e incluso de la adulta, por falta de una adecuada y constante alimentación. Niños y adultos presentan problemas en la piel causados por el contacto con agua contaminada, con animales como roedores y perros infectados y la presencia de fábricas en la zona aledaña a la autopista sur. Además, las condiciones físicas y climáticas de la zona contribuyen a estas lesiones al estar expuestos al sol, la brisa y el polvo permanentemente.

La cobertura a nivel educativo resulta insuficiente para la demanda que se presenta en el sector, dado que el número de niños y jóvenes en edad escolar es bastante alto y son escasas las oportunidades que encuentran en la zona.

#### **LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

La situación de pobreza extrema constituye ya una violación de los derechos fundamentales de los pobladores, toda vez que los coloca en situaciones de marginalización, exclusión e indignidad. A ello se agrega la presencia de diferentes grupos armados, los asesinatos selectivos, las amenazas, desapariciones, torturas y el alto índice de inseguridad convirtiendo a Altos de Cazuca en un escenario de violencia, estigmatizado por muchos como un sector de guerrilleros, de ladrones, entre otras expresiones que señalan y generan sentimiento de exclusión en sus habitantes.

La población permanece expuesta e inerme frente a la acción de los grupos armados (incluidas las fuerzas armadas del Estado), dada la impunidad reinante y la incapacidad por parte del Estado de brindar protección. En este clima de impunidad va ganando legitimidad el “uso de la justicia por cuenta propia”, lo cual aumenta y complejiza la violencia en el sector.

#### **EL ENFOQUE DE TRABAJO**

Considerando las implicaciones que a nivel individual y colectivo provoca la violencia política, social y económica en la vida de la población que ha tenido que ubicarse en zonas urbanas marginadas, y el impacto en las relaciones entre los habitantes ya asentados en el sector con los nuevos habitantes, vemos necesario contribuir a la construc-

---

<sup>4</sup> Información tomada del Trabajo de Grado de González, Celina y REY, Olga Lucía. “Niñez y desplazamiento: transformaciones socioculturales, identidad y desarrollo. Una propuesta de intervención desde el Trabajo Social”. Universidad Nacional de Colombia. 2001.



ción de una propuesta de trabajo psicosocial que articula las dimensiones cultural, terapéutica, social, económica y política, entorno al bienestar individual y colectivo y la reivindicación de la dignidad humana.

El trabajo se realiza a través del apoyo y acompañamiento a personas, familias y grupos víctimas de la violencia política y económica, desde un proceso que busca aportar a la construcción del tejido social, a partir de la construcción y reconstrucción de las identidades, es decir, la *restauración integral de la persona a nivel subjetivo, social, cultural y productivo*.

Este proceso de construcción del tejido social reconoce las condiciones de marginalización y vulneración en que se encuentran, no sólo las personas en situación de desplazamiento, sino en general, los habitantes del sector. Todos comparten las mismas condiciones indignas de sobrevivencia: pobreza, hambre, hacinamiento, entre otras. Así pues, consideramos que si nuestro acompañamiento es focalizado exclusivamente a las personas en situación de desplazamiento, no aporta mayores elementos en la construcción del tejido social, por el contrario, favorece la estigmatización y la exclusión de esta población.

## LOS PRINCIPIOS DEL TRABAJO

**1. Una postura política y ética** que reconoce que las posibilidades y potencialidades de los individuos están estrechamente relacionadas con la construcción de capacidades para el pleno ejercicio de los derechos. La postura política para el caso, parte de reconocer la incidencia de la justicia social y de la democracia en la construcción y apropiación de las nociones de dignidad y de autonomía, aspectos centrales en el bienestar emocional. Por ello es finalidad de los procesos de acompañamiento propender por que las personas se reivindiquen como “sujetos vulnerados” y como “Sujetos de derecho”. El reconocerse como sujeto de derecho y asumirse en calidad de ciudadano contribuirá a que su situación dependa no solo de su responsabilidad, sino de la asunción por parte del Estado de sus obligaciones constitucionales.

### 2. Un enfoque comprensivo que parte de reconocer:

- Que el individuo es un ser social, es decir vive en relación con otros (familia, comunidad, entorno) en diversos contextos (políticos, económicos, culturales) y que en este sentido lo que en su emocionalidad, en su identidad y de manera más amplia en su bienestar, es siempre el resultado de las interacciones que tiene en los diversos contextos y de la apropiación y construcción subjetiva que hace de ellas. Por ello, los procesos de acompañamiento involucran a los diferentes actores que participan directa e indirectamente en las dinámicas comunitarias.
- En este orden de ideas, es claro que las comunidades no son sistemas cerrados, su dinámica interna es el resultado también de las interacciones con el medio social en el cual se inscriben. En este sentido sus características están marcadas por el contexto, en tanto parte de un todo, son también expresión del todo. Los procesos de construcción de comunidad implican por tanto procesos internos y externos, los cuales se retroalimentan, veamos:
- Que el término “construcción de tejido social” alude a la creación de condiciones que permitan: la elaboración de un discurso plural (nosotros), el cual surge del reconocimiento de situaciones y aspiraciones comunes; la identificación, autoreconocimiento y despliegue de capacidades en función de proyectos colectivos; la construcción de confianzas y solidaridades y la confluencia de sinergias. Hablaremos entonces de la construcción de tejido social como un proceso dinámico (por ello conflictivo), que se explicita en la existencia de un



lenguaje del nos, afirmativo, que dota a una comunidad de capacidad para agenciar recursos internos y externos y para reivindicar derechos.

- Que la construcción de tejido social supone por tanto, procesos de reconstrucción de las identidades individuales y colectivas, las cuales precisan de *condiciones objetivas* que hagan posible la realización de proyectos y empresas colectivas. Para propiciar la reconstrucción de la identidad social, es necesario apoyar la restauración de nuevos proyectos de vida, elaborar *nuevas narrativas y relatos* alternativos<sup>5</sup>
- Que no es posible construir la noción de ciudadanía en ausencia de Estado Social de Derecho (sin Estado no hay ciudadano). Por ello los procesos trascienden el espacio comunitario y contemplan acciones hacia el fortalecimiento institucional desde una perspectiva integral y participativa.
- Que dado que el proyecto se realiza en sectores caracterizados por la fragmentación, el aislamiento y la competencia, y que en consecuencia no se trabaja desde una comunidad, sino desde un colectivo disperso sin referentes de pertenencia, es preciso considerar las implicaciones y procesos que se requieren para la construcción de arraigo de migrantes en la ciudad.

Arraigarse implica echar raíces, incidir, apropiarse, sentirse parte de, tener proyectos de vida lo cual, tal y como lo afirma (MEERTENS, 1999), “Es algo contrario a la pasividad, la dependencia o la inmersión en la condición de víctima. Supone algo más allá de la inmediatez de la supervivencia, pero lógicamente incluye a ésta última. Es por ende individual y social a la vez; es el individuo en una trama de relaciones y recursos externos.” Y esto solo es posible si:

- Surge una dinámica del hacer (sentirse útil, capaz y autónomo). Sin empleo y sin ocupación no hay estabilización emocional ni económica posible.
- Se reconocen como víctimas sin caer en la victimización. Ello implica que el individuo reivindica derechos, pero al mismo tiempo despliega todos los recursos, individuales, familiares y comunitarios a su alcance en pro de su proceso de estabilización.
- Se apropia del entorno “... lo cual significa la posibilidad de identificar y ubicar la red de servicios, las rutas, los paisanos, los espacios organizativos, las dinámicas de encuentro, etc. La familiarización y apropiación del entorno requiere de mecanismos que favorezcan el encuentro entre vecinos, con pasados y necesidades comunes, la adopción de compromisos y responsabilidades en las dinámicas barriales. Se requiere la construcción de un discurso del «nos» para superar la sensación de extrañeza y aislamiento. Ahora, además de haber sido desplazado, se es habitante del barrio y en este sentido participe de sus dinámicas”. (BELLO, 2001)

## LOS OBJETIVOS DEL TRABAJO

Generar procesos tendientes a la construcción de confianza, relaciones solidarias y de acción colectiva que permitan fortalecer lazos entre la comunidad, la integración activa de sus miembros,

---

<sup>5</sup> El ejercicio de narrar permite crear nuevos lenguajes, que posibilitan superar el determinismo y abrir posibilidades, opciones y horizontes. Es al mismo tiempo posibilidad de reconocimiento (crítico), como sujetos, nos permite establecer relaciones, identificar experiencias compartidas, pertenencias y exclusiones



## LOS ESPECIFICOS

- 1) Fomentar espacios de encuentro, reconocimiento y trabajo colectivo entre las personas que habitan en Altos de Cazucá, mediante su participación en proyectos de adecuación y mejoramiento de espacios públicos, la producción artesanal, la capacitación, la lúdica y el arte.
- 2) Promover la promoción y fortalecimiento de las identidades regionales y la construcción de nuevas identidades colectivas.
- 3) Apoyar los procesos organizativos de la población, reconociendo los intereses de los grupos por género y generación.
- 4) Promocionar una cultura de convivencia y de respeto a los derechos humanos tanto en el espacio barrial, escolar y familiar.
- 5) Favorecer procesos de coordinación interinstitucional en función de los proyectos comunitarios.
- 6) Capacitar a la comunidad en procesos de organización y gestión social.

## LOS PROYECTOS

### ■ PROYECTO DE AUTOCONSTRUCCION Y ADECUACION DE ESPACIOS COLECTIVOS.

#### *Casa de encuentro para niños y jóvenes*<sup>6</sup>.

El proyecto busca contribuir al fortalecimiento del trabajo con las niñas, niños y familias del sector, mediante la construcción de un lugar de trabajo, de encuentro y recreación y la adecuación de espacios de uso colectivo en el barrio. Para ello se capacita a la comunidad a través de una serie de talleres que brindan los conocimientos y las herramientas apropiadas para la realización de diseños y la dotación del espacio colectivo con un amoblamiento adecuado y sencillo. Se cuenta con el aporte de mano de obra de la propia comunidad y con materiales de fácil producción o que se encuentran dentro de la zona como es el caso del adobe de tierra y cemento producido por la máquina Cinva Ram<sup>7</sup>, los tubos de ensayo de las concreteras<sup>8</sup>, piedra, aglomerado, madera, llantas de desecho y cemento. Además de lo anterior, se darán algunas pautas para el mejoramiento de caminos, escaleras, andenes y vías públicas.

El proyecto se entiende en términos de un proceso de investigación y estudio de las condiciones de la comunidad, involucrando su participación y reconociendo los potenciales con que esta cuenta, en este sentido, se integra con el programa de las prácticas académicas de la carrera de Trabajo Social y con la profundización en tecnología y construcción de la carrera de Arquitectura, sustentándose así en los presupuestos de la metodología Investigación Acción Participativa IAP<sup>9</sup>.

6 Este proyecto se realiza en un trabajo de coordinación interinstitucional de la "RED DOLMEN" integrada por Taller de Vida, ASODA, SOS y DNI.

7 La prensa Cinva Ram es una máquina sencilla, de fácil operación, totalmente manual, produce bloque e construcción, baldosines y adoquines, usando tierra o arena como materia prima. Está hecha de acero y la compone una caja moldeada en la cual un pisón operado a mano comprime una mezcla húmeda de tierra y cemento en proporciones aproximadas de 9 a 1 de la cual resulta el bloque. Fue desarrollada por el Centro Interamericano de Vivienda CINVA de la Universidad Nacional, como una herramienta para programas de autoayuda y para usarla en pequeñas construcciones individuales.

8 Los tubos de ensayo son unos cilindros de concreto que producen las concreteras para evaluar la resistencia y calidad del concreto, luego de cumplir con su función los desechan o los regalan.

9 El enfoque IAP se propone desarrollar procesos de investigación para el reconocimiento de las comunidades, mediante la activa participación de las mismas como agentes de acción y organización, como promotoras de desarrollo social y como interlocutoras válidas para la entablar un diálogo con la academia.



### **Logros**

- Realización de jornadas de capacitación a los habitantes de la comunidad orientadas sobre los principios básicos de construcción y al manejo de la máquina CINVA – RAM.
- Adecuación completa del terreno y terminación de los trabajos de excavación y de cimentación del mismo.
- Producción de un cuarenta por ciento (40%) del ladrillo necesario para la construcción de la obra.
- Coordinación y vinculación de nuevas organizaciones al proyecto, tales como Médicos sin Fronteras y la Junta de Acción Comunal.
- Iniciativa de la comunidad por trabajar en la construcción y por generar procesos de mejoramiento de vivienda.
- Apropiación de la comunidad y especialmente de la población infantil, en relación con la construcción de la casa de encuentro.

### **Proyecciones**

- Culminación de la construcción de la “Casa de Encuentro Para Niños y Niñas” en la segunda semana del mes de mayo.
- Aprovechamiento del espacio “Casa de Encuentro Para Niños y Niñas” por parte de la comunidad como centro de encuentro para actividades de capacitación, integración y organización social.
- Montaje y operatividad de uno de los proyectos piloto de la Red de Solidaridad Social “Cocinas Comunitarias” con el objetivo de beneficiar 250 niños y niñas del Sector de Altos de Cazuca en esta “Casa de Encuentro Para Niños y Niñas”
- Desarrollo de procesos de mejoramiento de vivienda a partir del adecuado uso de las herramientas y conocimientos dejados por el proyecto de construcción de la “Casa de Encuentro Para Niños y Niñas”.
- Consolidación de una Empresa Asociativa de Trabajo que permita la generación de ingresos.

### **■ PROYECTO PRODUCTIVO ARTESANAL Y CULTURAL: GRUPO DE MUJERES BARRIO LUIS CARLOS GALÁN TERCER SECTOR**

El trabajo alrededor del Taller Artesanal y de las actividades y eventos artísticos y culturales pretende generar y fortalecer lazos de unión entre la comunidad, la integración activa de sus miembros, la promoción y fortalecimiento de sus identidades regionales y de su identidad como comunidad en Altos de Cazucá. Es también una oportunidad para que la población cuente con un ingreso económico a partir de la venta de sus artesanías.

Por otro lado, el dar a conocer sus productos a través de muestras itinerantes en colegios, instituciones y eventos es una oportunidad para sensibilizar a la sociedad frente a su particular situación y al mismo tiempo de reconocerse como sujetos activos y propósitos.

### **Logros**

- Promoción de la mujer como sujeto de transformación comunitaria.
- Constitución y consolidación de un grupo de mujeres que participan del proyecto productivo artesanal.
- Reconocimiento del taller de tejidos en el sector, como un lugar importante de trabajo y de encuentro.
- Despliegue de los recursos de las mujeres: iniciativa y creatividad
- Generación de un espacio donde la palabra de la mujer fluye en un clima de confianza.
- El reconocimiento de las habilidades de las mujeres en los procesos de trabajo y manual y organizativo.



- Fomento y cualificación de liderazgos de diversos tipos.
- Multiplicación de los conocimientos y vinculación de otras mujeres al proyecto.
- Cualificación de la producción y la comercialización.

### **Proyecciones**

- **GESTIÓN:** En cuanto a la producción, se espera mantener paulatinamente una etapa de capacitación de elaboración de otros artículos, ampliándola a nuevas mujeres e involucrando a adolescentes, con una etapa de comercialización de los artículos sobre los que ya se terminó la capacitación.
- **A NIVEL INDIVIDUAL:** Se busca el fortalecimiento de su autoimagen como mujeres.
- **A NIVEL COLECTIVO:** Se pretende su fortalecimiento como grupo, para lograr su incidencia en otros proyectos barriales.

### ■ **PROYECTO PRODUCTIVO ARTESANAL Y CULTURAL: GRUPO DE JÓVENES BARRIO LUIS CARLOS GALÁN TERCER SECTOR**

Además de los propósitos enunciados en el anterior proyecto, con los jóvenes se pretende específicamente, lograr un espacio de permanente reflexión y expresión de sus problemáticas, a través de diversas formas de expresión tales como el teatro, la danza, el juego o la palabra.

### **Logros**

- Promoción del joven como un interlocutor válido y agente dinamizador, que puede incidir en la transformación de las problemáticas comunitarias, superando la marginalización en la que se encuentran inmersos, dando paso a nuevas formas de relación.
- Generación de un espacio alternativo de socialización para los jóvenes, donde pueden expresarse y desplegar sus potencialidades.
- Constitución de un grupo de jóvenes del sector que participan del proyecto productivo artesanal.

### **Proyecciones**

- Dadas las particularidades de los jóvenes con que trabajamos es necesario garantizar la continuidad en la producción artesanal, y cultural que potencie las capacidades de los mismos.
- Se espera cualificar y diversificar la producción, para dar paso a una etapa de comercialización de la misma.
- Se busca consolidar grupos de expresión artística que posibiliten ampliar la perspectiva de mundo de los jóvenes.
- Por medio del teatro, nos proponemos que el joven pueda reflexionar acerca de las problemáticas juveniles y barriales, y se constituya en un sujeto transformador, asumiendo compromisos frente a su comunidad.
- Por medio de la danza, se intentará recuperar la memoria cultural, el reconocimiento de la diversidad cultural y la diferencia.

### ■ **PROYECTO DE ATENCION INTEGRAL A LA NIÑEZ**

El proyecto busca gestionar procesos de atención que contemplen de manera interrelacionada las dimensiones de salud física, del ámbito social, emocional, cognitivo y sensoriomotor, vinculados tanto con el desarrollo de la niñez, como con la posibilidad de construcción de la noción de sujeto de derecho.



Desde el equipo interdisciplinario, se concibe que el desarrollo de la niñez se inscribe dentro de las particularidades de un tejido social que potencia o debilita la construcción de sujetos de derecho, autónomos, reflexivos y críticos. Un tejido social fragmentado que impide un potencial desarrollo de la calidad de vida de los niños y niñas e influye directamente sobre las nociones, imaginarios y significados que ellos y ellas construyen sobre sí mismos como sujetos de derecho. Puesto que en las relaciones que establece el niño y la niña consigo mismo y con los otros en la sociedad, es decir en la compleja relación entre lo individual y lo colectivo, es donde se construyen y desarrollan los derechos humanos.

En este sentido el proyecto pretende impactar desde el contexto escolar y barrial en el fortalecimiento de un tejido social de apoyo que le permita al niño y a la niña encontrar referentes importantes para mejorar su calidad de vida y construir significados que le posibiliten apropiarse de manera autónoma, reflexiva y crítica la noción de sujeto de derecho

### **Logros**

- Reconocimiento y legitimación del espacio de los talleres en el barrio
- Los niños y las niñas han desarrollado habilidades para el trabajo en grupo.
- Mejoramiento de las relaciones interpersonales entre el grupo de niños y niñas.
- Surgimiento de líderes al interior del grupo de niños y niñas.
- En la escuela Fe y Esperanza se cuenta con la vinculación de las madres de familia a los procesos de mejoramiento de la planta física de la escuela.
- En el colegio María Auxiliadora la vinculación directa de los padres y las madres con el proceso de iniciación de clases.
- Articulación del proyecto a la labor académica del colegio en vínculo y coordinación con el profesorado.
- Realización de talleres con los profesores de sensibilización frente al fenómeno del desplazamiento

### **Proyecciones**

- El afianzamiento de la noción de derechos por parte de los niños y las niñas de sus Derechos.
- Reconocimiento y valoración por parte de los niños y las niñas de sí mismos y de sus capacidades.
- Mayor vinculación de los padres y madres a los diferentes procesos que se desarrollan en cada espacio.
- Intercambio socioculturales con otras instituciones educativas.
- Conformación de grupos multiplicadores en cada uno de los espacios
- Mejoramiento de la calidad de vida y del entorno a partir del trabajo articulado con los niños y su familia.

## **ABORDAJES Y ESTRATEGIAS**

### **• LA PERSPECTIVA PSICOSOCIAL**

El trabajo psicosocial propende por la generación de nuevas narrativas que permitan la elaboración y resignificación de experiencias derivadas de la violencia política, social e intrafamiliar, facilitando tanto procesos psicoterapéuticos individuales, familiares y colectivos, como procesos de reconstrucción del tejido social.

La particularidad de este trabajo consiste en lograr además de la elaboración individual, familiar y colectiva de los impactos emocionales que produce la violencia, avances en los procesos de fortalecimiento de una identidad



colectiva que permita el empoderamiento individual y grupal necesario para reasumir en el contexto de la nueva realidad proyectos de vida más autónomos.

Brindar atención psicosocial a víctimas de la violencia, no significa que estas personas sufran trastorno o desequilibrios mentales, sino que los hechos violentos en sí son situaciones anormales que generan sufrimiento y malestar desde el punto de vista de su salud mental, en cualquier individuo por muy estable que sea.<sup>10</sup>

- **LA PERSPECTIVA AMBIENTAL**

Esta perspectiva busca incidir en la relación y el significado que las personas construyen con el Medio Ambiente que lo rodea, a través de acciones que lo conecten responsablemente con el destino de su propio entorno. Se trata entonces, de generar referencias de identificación con el lugar en el que se vive, participando creativa y activamente en su planteamiento y transformación. Propone así la creación no sólo de condiciones básicas en la higiene y en lo educativo sino también de relaciones armónicas y de respeto por la naturaleza. Se desarrollaran procesos de sensibilización, apropiación y reconstrucción de espacios físicos en el medio ambiente.

- **LA PERSPECTIVA PEDAGÓGICA**

El proceso de formación se concibe como un componente fundamental en el proyecto puesto que pretende brindar soporte a los procesos de reflexión y atención, a través del reconocimiento de información y construcción de conocimiento necesario para fortalecer identidad y para reconocer herramientas de apoyo y manejo a situaciones complejas presentadas la vida familiar y comunitaria.

Esta estrategia se realiza a través de la reflexión sobre el desarrollo de los proyectos y las situaciones que se presentan en el cotidiano. Se realizan además, talleres donde la construcción de conocimiento parte del intercambio de saberes y experiencias de la misma comunidad, con metodologías participativas y dinámicas en las que los asistentes con la orientación de los facilitadores, hacen reconocimiento y comprensión de los fenómenos en su contexto, que sumado a los elementos nuevos dados por el tallerista, permiten construir de manera conjunta, alternativas de solución y prevención que permiten el desarrollo de habilidades para el abordaje de problemas particulares.

- **LA PERSPECTIVA LÚDICA Y ARTÍSTICA**

Como un eje importante dentro de la propuesta, se considera prioritario brindar espacios de expresión artística, para facilitar el reconocimiento de diversas formas de expresión que le den oportunidad a las personas de comunicar la manera como han establecido su relación consigo mismo, los otros y el entorno, de acuerdo a las particularidades que su condición cultural y etárea le ofrece. Se trata de proveer un ambiente propósitivo de actividades recreacionales y lúdicas que le permitan innovar niveles de relación y convivencia desde la canción, el cuento, el dibujo, el teatro y la música.

- **LA GESTIÓN**

Entendida como la capacidad que tiene un grupo humano para crear vínculos con redes sociales que le permitan fortalecer el desarrollo de las propias potencialidades, tanto en el corto como en el largo plazo. En este sentido

---

10 BERESTAIN, Martín (1999) Reconstruir el Tejido Social. Un enfoque Crítico a la ayuda humanitaria. Edit. Icaria



esta estrategia busca crear las condiciones necesarias para la alianza con diversas instituciones de carácter gubernamental y no gubernamental que viabilicen de manera más efectiva el flujo de recursos. Igualmente pretende generar en la población habilidades para gestionar y reivindicar los bienes y servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad de vida.

#### • LA INVESTIGACIÓN

Desde el acumulado de conocimiento en experiencia investigativa, la Universidad Nacional de Colombia, tiene como función social en el país la producción de nuevo conocimiento sobre la realidad social que hemos construido, por lo cual se considera de suma importancia desarrollar dentro de la propuesta de trabajo, procesos de sistematización, conceptualización y contextualización de la experiencia, permitiendo así ampliar el conocimiento sobre esta problemática y construir propuestas eficientes y eficaces para atender la situación de violencia en el país.

#### • LAS DIFICULTADES

El proceso de construcción de tejido social en estos sectores, se encuentra obstaculizado por factores de diversa índole. Algunos corresponden a las dinámicas internas propias de la comunidad, y otros a condiciones del contexto micro y macro social.

En el ámbito de las dinámicas internas (afectadas y construidas desde luego por el contexto macro social) se pueden destacar las siguientes:

1. La alta movilidad social de los habitantes, quienes debido a sus precarias condiciones económicas deben cambiar constantemente de barrios, en ocasiones huyendo de las deudas y en otras, tras ofertas de trabajo o de acceso a servicios. Este factor disminuye las posibilidades de estabilidad, necesarias en el proceso de construcción de redes vecinales y de sentido de pertenencia.
2. La extrema pobreza, es también un factor obstaculizante, toda vez que se generan disputas y competencias por el acceso a los escasos recursos. La pobreza somete a las familias a una lucha individualista por sobrevivir aún en detrimento de la sobrevivencia del otro o del bienestar colectivo.
3. La heterogeneidad cultural y étnica, debido a la presencia de personas de muy diversa procedencia, genera también relaciones conflictivas, debido especialmente a las diferencias en las pautas de crianza, los credos religiosos, las maneras de vestir, etc. Desde luego, en estos sectores como en otros, también se expresa el racismo, el señalamiento y la exclusión de aquellos a quienes consideramos diferentes. Así aunque se comparte un mismo lugar de vivienda y muchas necesidades e intereses, los prejuicios raciales y religiosos se imponen impidiendo construcción colectiva.
4. El clima de delincuencia y violencia política en el sector, se constituye en una de las principales dificultades para el trabajo comunitario, debido al sentimiento de temor, inseguridad y desconfianza que se genera entre los pobladores y que los lleva a considerar que es mejor aislarse y protegerse en la intimidad de sus viviendas
5. La falta de protección del Estado, permite que las presiones de los distintos actores armados, impidan un ejercicio autónomo de los líderes y de las comunidades.



Con respecto a las características del contexto macro social se puede destacar:

1. La intensificación y degradación del conflicto armado, debido a que en este contexto la organización social es vista con sospecha y no se respeta como ejercicio ciudadano. Organizarse es sinónimo de subversión y por lo tanto visibiliza y convierte a sus gestores en objetivos militares.
2. La ausencia de Estado Social de Derecho. Sin derechos es imposible construir noción de ciudadanía, de respeto por el otro y por los espacios colectivos. Ante la situación de permanente vulneración y exclusión es difícil concebir relaciones de convivencia, equidad y justicia, bases de un proyecto colectivo.

## BIBLIOGRAFIA

BELLO, Martha (2000a) Narrativas alternativas: rutas para reconstruir la identidad. En BELLO, M; MARTIN, E Y ARIAS, J.(Editores). *"Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento"*. UNIBIBLOS.

\_\_\_\_\_ (2000) Las familias desplazadas por la violencia un tránsito abrupto del campo a la ciudad. Revista Trabajo Social No. 2 Universidad Nacional de Colombia.

\_\_\_\_\_ (2001) Identidad, dignidad y desplazamiento forzado. Repercusiones sobre el bienestar emocional. Ponencia presentada en el seminario Internacional *"Desplazamiento, Conflicto armado, paz y desarrollo"*. CODHES, Bogotá.

BERISTAIN, Carlos (1999). Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico a la ayuda humanitaria. Icaria editorial, s.a. Barcelona.

CARREÑO, GIRALDO Y ROJAS (1999). De humanos a desplazados: Huellas de nunca borrar. Trabajo de Grado, Departamento de Trabajo Social – Universidad Nacional de Colombia.

CODHES, ARQUIDIÓCESIS DE BOGOTÁ (1997). *Desplazados por violencia y conflicto social en Bogotá*. Santa Fe de Bogotá, editorial CODHES.

GIMENEZ, Gilberto (1994). Modernización, cultura e identidades tradicionales en México. *En Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales. Año LVI/Num 4.

GOFFMAN Erving. (1995) *Estigma: la identidad deteriorada*. Amorrortu Editores. Buenos Aires.

GONZALEZ, Celinda y REY, Olga Lucía. (2001) Niñez y desplazamiento: transformaciones socio-culturales, identidad y desarrollo. Una propuesta de intervención psicosocial desde el Trabajo Social. Trabajo de grado, Universidad Nacional de Colombia.

MEERTENS, Donny (1999). Desplazamiento forzado y genero: trayectorias y estrategias de reconstrucción vital. En Cubides, F. y Domínguez, C. *"Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales"*. Centro de Estudios sociales CES, facultad de Ciencias Humanas, Universidad nacional de Colombia. Edit. Unibiblos.

VILLAMIZAR, Rosa y NIETO, Diana (2001). Representaciones y relaciones sociales entre líderes comunitarios y familias desplazadas. Trabajo de Grado, Departamento de Trabajo Social – Universidad Nacional de Colombia.



## **Fundación menonita colombiana para el desarrollo social. La reconstrucción social y el desarrollo humano en el acompañamiento no gubernamental a población víctima del desplazamiento forzado**

Juan Manuel Bustillo\*

### **INTRODUCCION**

A continuación presentamos los elementos centrales de la experiencia de Atención Integral a Población Desplazada en Bogotá desarrollada por la Fundación MENCOLDES, cuyos orígenes se remontan a 1994, año en que la Fundación inició acciones de asistencia humanitaria.

En 1997, conjuntamente con Oxfam UK, la Fundación implementó un proyecto de asistencia humanitaria apoyado por el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea ECHO, a partir del cual se conformó el Centro de Atención Integral en Bogotá, iniciativa que contribuyó al aprendizaje institucional, a una comprensión más amplia de las particularidades del desplazamiento en Bogotá y a identificar otras estrategias que permitieran trascender la intervención puramente humanitaria y asistencialista buscando una perspectiva de desarrollo humano, enfoque que intentamos aplicar.

### **MARCO INSTITUCIONAL**

La Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo MENCOLDES es un organismo no gubernamental constituido hace 26 años para promover los valores del Reino de Dios en la tierra para la transformación del ser humano de los sectores populares y desposeídos mediante la acción no violenta –formación, y capacitación y promoción de la organización comunitaria •, con base en valores de dignidad humana, verdad, justicia social, y solidaridad.

Con el propósito de optimizar el impacto de su labor, MENCOLDES ha participado en el Fondo de Pequeños Proyectos para Desplazado<sup>1</sup> y en el Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados –GAD•. Actualmente es miembro activo de la Coordinación de Derechos Humanos Colombia – Europa/Estados Unidos<sup>2</sup>, del proceso PARinAC<sup>3</sup> y del Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento de la Defensoría del Pueblo y ONG.

### **CONTEXTO SOCIOPOLITICO**

Son ampliamente conocidas las características y tendencias generales del desplazamiento interno en Colombia referidas a su magnitud creciente, a cifras y regiones expulsoras y receptoras, razón por la cual nos centraremos en el contexto local.

---

\* Médico veterinario, Comunicador Social con énfasis en Comunicación Comunitaria. Oficial de Proyectos de OXFAM, Secretario Técnico del Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados. Actualmente Coordinador del Proyecto de Interlocución y Apoyo a organizaciones de Desplazados de MENCOLDES.

1 El FPPD fue una iniciativa de ONG orientada a apoyar iniciativas de autogestión económica y de organización de los desplazados en cuatro regiones del país.

2 La Coordinación Colombia – Europa/Estados Unidos está constituida por más de 50 ONG de derechos humanos y organizaciones sociales.

3 Partners in Action es una iniciativa promovida por el Acnur para el intercambio y la coordinación con ONG locales que comenzó en Colombia en 1996.



A Bogotá, capital con más de 6 millones de habitantes, llegan de manera individual y familiar miles de desplazados de todas las regiones del país buscando protección y atención de las instituciones públicas y solidaridad de las no gubernamentales. Aunque existen diferencias de información, algunas fuentes calculan que desde 1985 hasta 2001 han llegado a la ciudad cerca de 300 mil personas desplazadas de todas las regiones del país.

Estas familias se encuentran asentadas en los barrios subnormales de las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Usme, Santafé, Rafael Uribe, Bosa, Kennedy, Suba y Usaquén, en donde mantienen su anonimato por temor y para protegerse de la discriminación de las comunidades receptoras, de algunas autoridades locales y de la persecución de los actores armados del conflicto. Es decir que entre la población desplazada que llega a la ciudad predomina la dispersión y el anonimato.

Además, la situación particular de la población desplazada en Bogotá presenta otras características:

- Los primeros meses son de auténtica urgencia con dificultades para la subsistencia agravadas por la desorientación y la desinformación
- Sobrevivencia en condiciones de extrema precariedad: hacinamiento en ranchos de madera y materiales reciclados o en habitaciones alquiladas, carencia de alimentación adecuada, desempleo e inexistencia de una fuente estable de ingresos.
- Situación de emergencia crónica que se prolonga durante años. Como anota el Grupo Temático sobre Desplazamiento de las Naciones Unidas, “uno de los aspectos de mayor preocupación es la escasez de programas que sirvan de puente entre la situación de emergencia y la búsqueda de soluciones de mediano y largo plazo para la población desplazada” y “mientras los proyectos de estabilización socioeconómica tienden a apoyar el retorno de comunidades a su lugar de origen, existen muy pocas iniciativas en el ámbito urbano encaminadas a lograr la integración de los grupos de desplazados. Esta situación contrasta con la ausencia de posibilidades de retorno y reubicación para la mayoría.”<sup>4</sup>
- Movilidad al interior de la ciudad y hacia otros municipios explicada por la precariedad de sus condiciones de vida, por la inexistencia de programas de reintegración urbana y por la imposibilidad de generar arraigo.
- Conformación de asociaciones de personas desplazadas asentadas en distintas localidades, muchas de las cuales no logran trascender su constitución formal y mantener una dinámica organizativa a través del tiempo.
- Situación de riesgo para la vida y la integridad física en los lugares de asentamiento, en donde las amenazas y ataques afectan principalmente a los líderes de las asociaciones, mientras el reclutamiento forzado afecta a los niños y jóvenes. El agravamiento en los últimos años de esta situación en localidades de Bosa y Ciudad Bolívar y en el municipio de Soacha ha visibilizado la repetición de los desplazamientos hacia otros municipios y la ocurrencia de desplazamientos intra-urbanos.
- La respuesta por parte de las autoridades distritales ha resultado tardía e insuficiente para la complejidad de la situación de la población desplazada, con un marcado énfasis en la aplicación de del instrumento del Registro para el acceso a la ayuda humanitaria y a la atención primaria en salud y, meses después, a proyectos de generación de ingresos o, en algunos casos, a posibilidades de empleo temporal. No existe ningún programa orientado a garantizar la posibilidad de la reintegración urbana en condiciones de dignidad y protección.

4 La Experiencia del Consejo Distrital para la Atención a la Población Desplazada. Boletín No1 Desplazamiento Forzado en Bogotá, – Diciembre de 2001.



Luego de más un año de la reactivación del Consejo Distrital para la Atención a la Población Desplazada, a la fecha no ha sido formulado ni aprobado el Plan Distrital para la Atención a la Población Desplazada, razón por la cual la oferta social para los desplazados se resume en acciones, no siempre coordinadas, de algunas instituciones como la Red de Solidaridad, la Secretaría de Salud, el Sena y la Unidad de Atención y Orientación de la Secretaría de Gobierno.

## **DESCRIPCION DEL PROGRAMA**

A continuación presentamos la experiencia de Atención Integral a la Población Desplazada en Bogotá desarrollada por el equipo de MENCOLDES.

El objetivo del programa es promover el acceso de las familias desplazadas a soluciones de mediano y largo plazo para la superación de su condición mediante estrategias de asistencia humanitaria, recuperación psicosocial, reconstrucción comunitaria, apoyo a las organizaciones de desplazados e interlocución con las entidades y autoridades responsables de la protección de los derechos de los desplazados.

Como se deduce del objetivo, el Programa consta de áreas de atención de emergencia, recuperación psicosocial, incidencia y apoyo a las organizaciones, a cargo de un equipo conformado por personal voluntario y por profesionales con experiencia en cada campo.

## **ESTRATEGIAS Y METODOLOGIAS OPERATIVAS**

A través de la ejecución, ha sido posible definir algunos criterios para la implementación de las estrategias y la relación con la población:

- Complementariedad de la acción con respecto a la responsabilidad y la oferta públicas.
- Participación de núcleos familiares desplazados considerando situaciones particulares de las mujeres y de los niños.
- Relacionamiento con grupos organizados de desplazados o en proceso de organización.
- Desarrollo de las capacidades de gestión, organización social, formulación de propuestas de incidencia como sujetos de derechos de las personas desplazadas.
- Aplicación y promoción de una práctica basada en la verdad y en la transparencia que posibilite acuerdos, compromisos y el establecimiento de lazos de confianza con y entre las familias y personas participantes.

### **I. Atención Humanitaria de Emergencia.**

Consta de distintas acciones y momentos como los siguientes:

- Entrevista de recepción social a cargo de una Trabajadora Social, en el transcurso de la cual se suministra a la familia información básica para la gestión ante las entidades del Sistema Nacional de Atención y orientación para la inserción en el momento de más urgencia.
- Ayuda alimentaria, de ropero y atención y educación en salud según las necesidades del núcleo familiar.
- Visitas domiciliarias para diagnóstico de necesidades y acompañamiento social.
- Talleres de integración y formación básica sobre derechos humanos, Ley 387 y Principios Rectores de Naciones Unidas para los Desplazamientos.



## 2. Recuperación Psicosocial.

Participan las familias y personas que demuestran interés más allá de la ayuda humanitaria y que consideran importante trabajar por la recuperación de la autoestima y fortalecer una actitud de autoayuda para enfrentar las condiciones de la situación de emergencia e identificar posibilidades de solución de mediano y largo plazo para reconstruir su proyecto de vida. Consta de actividades como:

- Talleres sobre fortalecimiento personal y familiar.
- Actividades de celebración, culturales y de integración como el día del campesino, de la mujer y del niño.
- Talleres de formación básica acerca de constitución de grupos y organizaciones, derechos de los desplazados y legislación en la materia.
- En algunos casos, atención psicológica.
- Cursos de capacitación práctica básica sobre manejo de computador y oficios como manualidades, sastrería y modistería, lo mismo que en formulación de proyectos de generación de ingresos. Algunas veces cuentan con el apoyo de practicantes del Sena y de universidades.
- Asesoría a algunas iniciativas asociativas de generación de ingresos.

Aunque estas dos áreas del programa son formuladas por el equipo de la Fundación, en el marco de su programación periódicamente se realizan jornadas de evaluación con las familias participantes en las actividades. Posteriormente, las opiniones y sugerencias recibidas son consideradas para el plan del próximo período.

## 3. Reconstrucción Social Comunitaria y Apoyo a Organizaciones de Desplazados.

De acuerdo con su capacidad institucional y con criterios definidos, MENCOLDES acompaña de manera permanente a cuatro asociaciones de desplazados y al proceso de la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento Interno, al tiempo que impulsa un proyecto de Escuela de Liderazgo.

Dichos criterios se refieren a transparencia, autonomía y disposición para construir relaciones y compromisos que permitan un apoyo planificado, con participación real de la base social de las organizaciones y con una perspectiva de superación de la condición de desplazados mediante el ejercicio de derechos ciudadanos.

El apoyo a fortalecimiento de las asociaciones se puede resumir en asesoría y capacitación en áreas relacionadas con administración de recursos, herramientas para contribuir a un funcionamiento organizacional democrático y eficiente (redacción y aprobación de estatutos, mecanismos para toma de decisiones, técnicas de manejo de conflictos, elaboración de diagnósticos sociales y planes de trabajo) y a la gestión e interlocución con el Estado y con organismos de la sociedad civil y de la comunidad internacional.

En el caso del acompañamiento a la Asociación para la Integración y la Vivienda, el acompañamiento consiste en asesoría y capacitación para la implementación de un proyecto piloto de vivienda suburbana y reintegración con cincuenta familias desplazadas.

En algunas ocasiones, la Fundación brinda apoyo puntual a actividades de algunas otras asociaciones de desplazados.



3.1 La *Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento Interno* es una iniciativa que data de 1999, cuyo propósito es la interlocución y la incidencia coordinada de algunas organizaciones de desplazados que participan regularmente y de otras tres o cuatro que lo hacen con menor regularidad<sup>5</sup>.

Como producto de los talleres realizados con los líderes de los desplazados participantes, la Mesa ha elaborado propuestas de solución en temas como Registro, modelo de atención en el Distrito, asistencia humanitaria, prevención y protección, salud, educación, reasentamiento agrario, reintegración urbana, características y condiciones de los escenarios de interlocución con el Sistema de Atención, criterios para la ejecución de proyectos con población desplazada y los derechos de las víctimas del desplazamiento en el proceso de negociación política al conflicto social y armado.

La Mesa apunta hacia la construcción de un modelo de liderazgo y de interlocución a partir de las propias organizaciones de desplazados con sustento en una actitud propositiva, crítica, perseverante que no renuncia al derecho legítimo a la protesta social, pero que la asume con responsabilidad y seriedad, lo cual ha permitido mantener relaciones de interlocución con la Red de Solidaridad, la Secretaría Distrital de Gobierno, la Defensoría del Pueblo, organismos no gubernamentales de cooperación y agencias del sistema de las Naciones Unidas como el ACNUR, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Representante del Secretario General para los Desplazados Internos, lo mismo que la participación durante 2001 de dos representantes de los desplazados en el Consejo Distrital para la Atención a la Población Desplazada.

Cabe anotar que la planeación de las estrategias y actividades de la Mesa se realiza semestralmente con participación de los líderes de las organizaciones de desplazados.

3.2 Complementariamente, a través de la *Escuela de Liderazgo* con organizaciones de desplazados, que consta de tres jornadas intensivas de capacitación y reflexión, durante los últimos años MENCOLDES ha promovido la capacitación de dos grupos de líderes en herramientas y técnicas organizacionales, mecanismos de protección a los derechos de los desplazados, buscando el fortalecimiento de las organizaciones y la configuración de un modelo de liderazgo democrático que observe, además de elementos metodológicos y políticos, valores éticos comprometidos con los auténticos derechos e intereses de las víctimas del desplazamiento, con las responsabilidades diferenciadas del Estado y de los organismos de cooperación y con un decidido compromiso con la construcción de la paz con justicia social.

La Escuela de capacitación y formación con líderes, que forma parte de la secuencia pedagógica descrita anteriormente en las fases de atención humanitaria, de recuperación psicosocial y de apoyo a las organizaciones de los desplazados, permite abordar con mayor profundidad los temas de interés para el desempeño de directivos y miembros activos de la comunidad.

---

<sup>5</sup> Regularmente participan en la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento Interno Adescop, Ascopci y Germinar. Otras cuatro organizaciones participan en algunas de sus actividades.



3.3 Por último, la estrategia *Coordinación e Interlocución* facilita a la institución la cualificación y actualización del análisis del fenómeno del desplazamiento y de los resultados de las políticas públicas de atención, la formulación de recomendaciones dirigidas al Sistema Nacional y a sus expresiones locales, y ha posibilitado la interacción con ACNUR y con el Grupo Temático de Desplazamiento de las Naciones Unidas. De la misma manera, la participación en la Coordinación de Derechos Humanos Colombia- Europa / Estados Unidos permite la inclusión del tema del desplazamiento en la agenda no gubernamental e internacional de derechos humanos.

## VÍNCULOS CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MENCOLDES coincide con los objetivos consignados en la normatividad de atención a la población desplazada, pues es indudable que en caso de ser adecuados e implementados como programas especiales generarían las condiciones para el disfrute de los derechos y de las garantías indispensables para la superación de la condición de desplazado y para el acceso a una vida en condiciones de dignidad.

No obstante, MENCOLDES está convencido de la legitimidad del principio de *complementariedad* de las acciones de los organismos no gubernamentales y de cooperación con respecto a la responsabilidad primaria del Estado colombiano para con las víctimas del desplazamiento, acerca de lo cual éste ha suscrito compromisos con la comunidad internacional.

En tal sentido, las acciones de la Fundación tienen un carácter de independencia y autonomía, cuya responsabilidad es evaluada por la población que interactúa en los proyectos, por la comunidad de ONG que trabajan en el tema y por las agencias de cooperación que nos apoyan.

Consideramos sana esta delimitación de roles y responsabilidades, al igual que el ejercicio de la crítica constructiva y la presentación de recomendaciones y de propuestas de solución con el propósito de incidir en una adecuada protección de los derechos de las personas víctimas del desplazamiento, sin prejuicios para manifestar los debidos reconocimientos en los casos en que se han presentado avances efectivos en la gestión pública en la materia.

Otro plano del relacionamiento con las entidades y políticas públicas está constituido por los escenarios y acciones de interlocución en los que, observando el debido respeto, ejercemos el derecho ciudadano de solidaridad y de defensa de los derechos fundamentales de las personas desplazadas y mantenemos un seguimiento de la formulación y aplicación de las normas, planes y programas, al igual que del estado de cumplimiento de los compromisos suscritos por las autoridades públicas con la comunidad desplazada, con los ciudadanos colombianos y con los mecanismos especializados de la comunidad internacional que prestan cooperación con sus valiosas recomendaciones.

En el marco de las relaciones con las entidades y autoridades hemos observado algunas limitaciones y dificultades, entre las que destacamos:

1. Persiste desconfianza por parte de algunos funcionarios públicos que continúan considerando y tratando a las personas desplazadas como un “problema”, desconociendo su condición de extrema vulnerabilidad como víctimas de graves violaciones de derechos humanos. En algunas ocasiones, también somos objeto de este tratamiento quienes apoyamos a los desplazados.



2. Coincidimos con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>6</sup>, con ACNUR y con Representante del Secretario General de las Naciones Unidas<sup>7</sup> en la falta de garantías para la labor de los trabajadores humanitarios y defensores de los derechos humanos en el país. Quienes desarrollamos acciones solidarias con las personas desplazadas en Bogotá no somos ajenos a esa falta de garantías y a las consecuencias del cierre del espacio humanitario.
3. A pesar de que el último período se han hechos algunos esfuerzos, la desinformación en algunas entidades constituye un factor de vulneración de la dignidad de los desplazados, un factor que impide una mejor coordinación inter-institucional y que se está convirtiendo en causa de conflictos entre los desplazados, de estos con los funcionarios públicos y con las ONG en general.  
Algunos de los mensajes institucionales son más asimilables al formato de la publicidad que a los procesos de comunicación humana para que las personas en situación de extrema vulnerabilidad puedan comprender sus derechos y la manera correcta de utilizar los instrumentos y mecanismos para realizarlos.
4. Muchos de los documentos de política pública manifiestan una marcada preocupación por la “corresponsabilidad de la sociedad” en las soluciones a la crisis de los desplazados<sup>8</sup>. Desde años anteriores, con mucha frecuencia algunas personas desplazadas nos “exigen” atención luego de ser remitidos por algún funcionario gubernamental. Esta situación ha creado no pocas confusiones entre los desplazados, episodios de conflictividad y hasta acusaciones ante grupos armados.
5. La destrucción del tejido comunitario y la debilidad de las organizaciones de desplazados dificulta la labor de reconstrucción social. En Bogotá resulta particularmente cierto debido a la inestabilidad de las familias desplazadas afectadas por nuevas amenazas y ataques, y por la inexistencia de alternativas de mediano y largo plazo que promuevan la estabilización socioeconómica y el arraigo.
6. La prolongación durante años y meses de la situación de emergencia de los desplazados en Bogotá ha propiciado, aproximadamente desde 1997, un clima de inconformismo, desesperanza e incredulidad en los resultados de las gestiones ante las entidades del Sistema Nacional de Atención. Algunos desplazados ven la solución en acciones de hecho que desde 1999 están siendo dirigidas a organismos internacionales, del Ministerio Público y ONG.  
En algunos casos, los excesos en la utilización de estas formas de presión han influido negativamente en la organización y la coordinación de los desplazados y han servido de excusa para señalamientos y mayor discriminación.
7. El mismo ambiente de desesperanza e incredulidad ha permitido que algunas organizaciones de desplazados estén expuestas a las promesas e intenciones instrumentalizadoras de personas y grupos con aspiraciones e intereses ajenos. Por ejemplo, quienes trabajamos en procesos sociales con desplazados elaboramos nuestra programación contando con las expectativas, distorsiones y distracciones que se presentan en los períodos de las campañas electorales. En estos casos, las personas con aspiraciones políticas electorales atentan contra la autonomía e independencia de los procesos sociales de los desplazados. Por otra parte, se conocen intentos similares por parte de los actores armados.

6 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. E/CN.4/2001/15 de marzo de 2001.

7 Informe del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos de conformidad con la Resolución 1999/47 de la Comisión. Adición. Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia. E/CN.4/2000/83Add. 11 de enero de 2000.

8 Plan Estratégico para el Manejo del Desplazamiento Interno forzado por el conflicto armado. Presidencia de la República. Red de Solidaridad Social 2000-2002.



## VALORACION DE LA EXPERIENCIA

A continuación enunciamos algunos elementos de valoración:

1. En el transcurso de estos años de acciones conjuntas con la población desplazada, hemos logrado identificar algunos aspectos para la configuración de modelo integral de apoyo y acompañamiento a población desplazada en Bogotá. No sobra decir que nuestra experiencia, como cualquier proceso de desarrollo humano, ha debido ser evaluado y ajustado permanentemente a la luz de las transformaciones presentadas en las tendencias del desplazamiento, en las necesidades de la población, en la respuesta estatal e incluso en la actuación de los actores del conflicto interno.
2. El contacto permanente con personas desplazadas y sus organizaciones en distintas etapas y situaciones, y la correspondiente reflexión institucional, han arrojado algunas luces para construir relaciones de solidaridad, de compromiso, de independencia y de responsabilidad.
3. Lo anterior puede resultar de alguna importancia para el tema de la legitimidad del liderazgo en las comunidades de desplazados, de la representatividad y de la vocería, y para identificar pistas para el apoyo del Gobierno a las organizaciones ordenado en por el artículo 30 de la Ley 387 de 1997.
4. Con algunas organizaciones y líderes se van consiguiendo los componentes esenciales para una acción de interlocución con las autoridades para incentivar una vocería propia de la población desplazada con una actitud respetuosa, firme, pero sobre todo crítica y propositiva.
5. La magnitud de la crisis del desplazamiento y las precarias condiciones de vida de las personas desplazadas generan expectativas y demandas crecientes a las que nos enfrentamos con una limitada capacidad institucional de respuesta. Esta dificultad ha sido resuelta parcialmente mediante el compromiso del equipo humano, una adecuada planeación y la participación activa y organizada de los usuarios.

## CONCLUSIONES

A partir de nuestra experiencia podemos proponer algunas Conclusiones:

1. El desplazamiento forzado deteriora el tejido social comunitario en distintos grados. En Bogotá nos relacionamos con una comunidad que ha sido desintegrada como consecuencia la huida y de la llegada individual o familiar.
2. Las personas desplazadas son víctimas de violaciones a los derechos humanos en situación de extrema vulnerabilidad. Son sujetos de derecho y deben recibir un trato humano, digno y no discriminatorio, basado en la transparencia y en el respeto de parte de las autoridades y funcionarios públicos
3. A pesar de la dispersión y la falta de garantías, la gran mayoría de las personas desplazadas aspiran a una atención dirigida a soluciones que permitan superar la recepción pasiva de asistencia humanitaria para asumir un papel como actores en la reconstrucción de su proyecto de vida, aún en el contexto del conflicto interno.
4. Los intentos de organización y de reconstrucción del tejido social de los desplazados presentan particularidades y diferencias con respecto a otros sectores sociales. La conformación de organizaciones de desplazados en el entorno urbano presenta mayores dificultades, relativas a la preeminencia de los desplazamientos individuales y familiares, a la llegada a las ciudades luego de un largo peregrinaje, a la dispersión y anonimato que caracterizan su estadía en los centros urbanos, a la heterogeneidad de la población y a las dificultades de adaptación a un entorno por completo ajeno a su cultura.



5. Las violaciones a los derechos humanos que preceden al desplazamiento están dirigidas a la destrucción del tejido social y afectan particularmente a los líderes comunitarios. Esta situación se repite durante el desplazamiento y representa un serio obstáculo para la reconstrucción social.
6. El acompañamiento humanitario puede resultar importante para el desarrollo de la organización de la población desplazada, siempre y cuando esté orientado al empoderamiento de las comunidades, a la participación de mujeres, niños y jóvenes, a la protección de sus derechos fundamentales –tanto civiles y políticos, como económicos sociales y culturales- con perspectiva de soluciones duraderas y de superación de la condición de desplazado mediante proyectos de soluciones duraderas.
7. Nuestra experiencia indica que la participación en los momentos y formas adecuadas de la comunidad desplazada, no sólo de sus líderes, en la formulación y puesta en práctica de los proyectos y actividades facilita la apropiación y el compromiso de la comunidad, enriquece la práctica institucional y contribuye a la obtención de los resultados esperados.
6. La labor de atención y protección a personas desplazadas requiere de equipos humanos dotados de sensibilidad humana, con adecuada preparación profesional y con experiencia.

## RECOMENDACIONES.

Para el apoyo a la reconstrucción social comunitaria de la población desplazada en las condiciones particulares del conflicto interno y la crisis de derechos humanos en Colombia, se sugiere observar los siguientes elementos.

- Las personas desplazadas son víctimas de violaciones a los derechos humanos. Por tanto, las acciones de apoyo a su organización – educativas, psicosociales, jurídicas, etc.- deben considerar en todo momento y lugar el deber de protección y atención por parte del Estado.  
En tal sentido, los funcionarios públicos deben comprender que se relacionan con personas en situación de extrema vulnerabilidad, desorientadas y desinformadas que por diversas razones oscilan entre el temor reverencial o la desconfianza hacia las instituciones públicas y sus funcionarios, pero que deben ser atendidos de acuerdo con el principio de Buena Fe.
- Las personas desplazadas son parte de la población civil. Por tanto, es ineludible el deber de respeto por parte de los actores armados estatales y no estatales y su exigencia es un principio irrenunciable en el trabajo humanitario.
- La condición de víctima del desplazamiento debe ser transitoria. Es decir que tanto la política pública como el apoyo a la organización de la población desplazada deben orientarse al restablecimiento de los derechos vulnerados y la reconstrucción de las condiciones de vida anteriores al desplazamiento.
- Para avanzar hacia la reconstrucción del tejido social, el apoyo debe orientarse al empoderamiento de la comunidad y la superación de su condición de desplazada. Ello implica la promoción de la participación y la autonomía comunitarias mediante el desarrollo de capacidades de formulación de propuestas, gestión e interlocución, en correspondencia con la identificación de situaciones particulares referidas a edad, género y cultura de las personas desplazadas.
- Las formas de organización de la población desplazada deben considerar las diferencias de las necesidades y retos en las distintas fases del desplazamiento y ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a éstas, con el fin de que se adecuen a la implementación de soluciones duraderas, las cuales resultarán exitosas si involucran la reconstrucción comunitaria como un ingrediente esencial.



Para garantizar la organización y participación de la población desplazada, en la perspectiva de la reconstrucción social, se recomienda:

*A las entidades del Estado que integran el Sistema Nacional para la Atención a la Población Desplazada.*

1. El cumplimiento sin más dilaciones del mandato de *Apoyo a las Organizaciones de Desplazados*, consignado en el Artículo 30 de la Ley 387 de 1997, debe ser interpretado a la luz de los Principios Rectores, garantizando condiciones reales para el ejercicio del derecho de asociación y de participación.
2. Desde los primeros momentos de la recepción, las acciones de atención y de acompañamiento deben incluir estrategias tendientes a promover y fortalecer los procesos organizativos de las personas desplazadas a fin de garantizar las condiciones para la participación comunitaria en la formulación e implementación de las soluciones de mediano y largo plazo.
3. Se recomienda que las formas organizativas para la ejecución de proyectos socioeconómicos respondan a la particularidad de la condición de desplazado, estén orientadas a la reconstrucción social y se implementen con base en las expresiones organizativas construidas por los propios beneficiarios antes y durante el desplazamiento.

En todo caso, se debe evitar la exigencia de conformar artificialmente organizaciones de desplazados impuestas por agentes externos.

4. El ejercicio del *derecho de asociación* de la población desplazada está estrechamente relacionado con las garantías. Existiendo razones fundadas para temer por la seguridad del conjunto de la población desplazada en Colombia, la obligación estatal de protección debe entenderse y aplicarse en beneficio de todas las comunidades, organizaciones y líderes de la población desplazada. Por tanto, el Estado colombiano debe garantizar las condiciones básicas para el trabajo de los líderes de los desplazados, para sus organizaciones y para el personal de los organismos humanitarios y de derechos humanos.

*A los organismos no gubernamentales.*

Las ONG humanitarias y de derechos humanos nacionales e internacionales han acumulado una amplia experiencia de apoyo y acompañamiento a los procesos de la población desplazada. En los últimos años, diversidad de ONG con mandatos en otras áreas o que han sido recientemente constituidas han comenzado a implementar proyectos con población desplazada por iniciativa propia o como ejecutoras de recursos del Gobierno.

Al abordar iniciativas en favor de la población desplazada, las ONG deben considerar con especial atención la promoción de la organización de la población desplazada con base en elementos como:

1. El principio de autonomía de la organización social de los desplazados.
2. La articulación de las labores humanitarias con la de la promoción y la protección de los derechos humanos de la población desplazada y con una perspectiva de desarrollo.
3. La perspectiva de desarrollo comunitario basada en el apoyo al empoderamiento de la población desplazada y el desarrollo de sus capacidades de proposición, gestión e interlocución con el Estado.
4. La participación de las mujeres y los niños (as) en las decisiones de la comunidad a fin de que sus necesidades particulares sean tenidas en cuenta.
5. A pesar de las serias dificultades, *la situación de emergencia representa una oportunidad* para ganar la confianza y para motivar la participación organizada con perspectiva de soluciones de mediano y largo plazo. Por



tanto, es importante que desde sus inicios las acciones y proyectos de apoyo posean un carácter de integralidad, incluyendo, además de la asistencia humanitaria, componentes que contribuyan a la protección, como la presencia en terreno de personal internacional; el empoderamiento y desarrollo de las capacidades de las organizaciones y comunidades de desplazados, con énfasis en la formulación y gestión de propuestas con un enfoque de soluciones duraderas, contando en todas sus fases con la participación de la población.



## Taller de Vida. Jóvenes afectados por el conflicto armado constructores de paz

Alexandra Gutiérrez \*

Haidy Duque C \*\*

*“ Si logro impedir que un corazón se rompa, no habré vivido en vano. Si logro aplacar un doloro aliviar una pena o ayudar a un pájaro agotado a regresar a su nido, no habré vivido en vano.*

*Emily Dickinson*

### Presentación

Agradecemos a la Red de Solidaridad Social por esta invitación, que consideramos es un reconocimiento a estos nueve años de trabajo, pero también por la oportunidad que nos brinda de socializar nuestro trabajo con diferentes experiencias del orden nacional e internacional, donde de seguro enriqueceremos nuestra que hacer con sus aportes y sugerencias.

### Nuestro punto de partida

Creemos que es importante reconocer como en medio del recorrido de estos nueve años de aciertos y desaciertos, pero siempre con la convicción que el hombre es un ser trascendente capaz de los cambios más extraordinarios a pesar de las circunstancias adversas, desde esta única certeza hemos pilotado Taller de vida, ONG que tiene como propósito el desarrollo de proyectos con comunidades, grupos étnicos y familias de la población civil víctima o en riesgo de ser afectadas por la violencia política abierta, con el fin de contribuir a su desarrollo humano a través de procesos de acompañamiento para la integración a escenarios vitales, la recuperación emocional, la reconstrucción de redes y la formación de actores sociales para su plena participación ciudadana.

Desde este horizonte hemos construido la categoría de persona en situación de desplazamiento, que tiene una significación especial para la intervención por que nos lleva a observar al otro como sujeto con recurso, como ser que puede trascender de la situación de dolor y rabia a constituirse en sujeto de derecho con capacidad de acción y decisión. El otro pilar fundamental es entender la situación de la violencia como un hecho social, que tiene como objetivo legitimar el miedo, la zozobra, el silencio, la desconfianza negándole al individuo, a la familia, a la comunidad y a todo un país la posibilidad de ser sujetos capaces de escribir su propio presente y futuro voluntariamente. Otro componente fundamental tiene que ver con lo artístico y lo lúdico como elementos significativos para la reconstrucción de la condición humana; el arte se constituye en la manifestación humana por excelencia y está relacionado con el pensamiento, con la memoria, con los sentimientos; por tanto, lo artístico se presenta como una posibilidad de entrar en el mundo y trasformarlo. Los niños con sus juegos, sus dramatizaciones, la puesta en escena de sus obras de títeres, de teatro, los dibujos, logran enfrentar las situaciones traumáticas y darles salida que permiten una liberación de sus ansiedades y miedos.

---

\* Psicóloga, especializada en Psicología Comunitaria. Profesional de la Fundación Social, CODHES, Taller de Vida y asesora de la FUPAD.

\*\* Licenciada en Educación, Maestría en Educación y Desarrollo Comunitario. Docente e investigadora, miembro fundador de Taller de Vida.



### **Quienes participan de los procesos.**

Nuestras acciones van dirigida a niños, niñas, jóvenes y mujeres afectadas por el conflicto armado o en riesgo de ser afectados en la vía de la prevención. Hemos escogido una de nuestras experiencias desarrollada, el trabajo con jóvenes en procura de su protagonismo social, porque son los grandes invisibles en los programas oficiales de atención y rehabilitación en medio de esta guerra que los involucra como víctimas pero también como actores en ella.

Pero sobretodo por que estamos convencidas que los jóvenes de nuestro país constituyen un actor social capaz de promover nuevos términos de negociación en la sociedad y nos competen a nosotros los adultos a ser capaces de identificar esos nuevos términos y facilitar los ambientes para su potenciación en términos de capital social, importante en la reconstrucción de nuestra sociedad.

### **Por qué los jóvenes?**

Colombia es un país eminentemente de jóvenes: 30% del total de la población se encuentra entre los 14 y 26 años. Los niños, niñas y jóvenes ubicados en las zonas de mayor pobreza y marginalidad, han sido los más afectados por el conflicto armado. 42% de la población en situación de desplazamiento forzado, entre enero del 2000 y junio del 2001, es menor de 18 años. El 95% de los menores de 18 desvinculados del conflicto armado provienen de las zonas de mayor vulnerabilidad social.

Hablar de los jóvenes supone hablar del sector de la sociedad que con mayor dinamismo refleja las profundas dificultades y contradicciones que subyacen en el seno de ella.

“En el perfil de los jóvenes se puede apreciar que refleja como ninguna otra las condiciones históricas, políticas, económicas, sociales y culturales de su época. Se puede afirmar que es el momento de la vida en que las pasiones, la inteligencia y las acciones comienzan con todo vigor a tener manifestaciones y efectos sobre los demás en un contexto más amplio que el familiar y social inmediato” (Sares Lapac)

El ser humano, va pasando por sucesivas etapas, momentos y circunstancias que son oportunidades de maduración, es decir oportunidades de desarrollo de potencialidades. Para que estas potencialidades tengan expresión deben tener un ambiente facilitador y bueno que permita el despliegue de ciertas capacidades y la maduración de cada momento de la vida, pero este no es el panorama de los jóvenes colombianos que habitan los sectores rurales o urbano marginal, ellos y ellas se ven enfrentados a una realidad caracterizado por la instrumentalización de los jóvenes. Evidenciando una tendencia de los actores armados de utilizar la población civil como táctica de guerra, fundamentalmente los jóvenes además de ser las mayores víctimas del conflicto armado son también importantes eslabones de la cadena de reproducción de la violencia.

La socialización de los jóvenes se da en el marco de la lógica guerrerrista, mediada por relaciones de agresión, de la imposición por medio de la fuerza y de la percepción de la diferencia como amenaza, como maneras de ser y de hacer en la vida cotidiana. Requieren espacios alternativos de socialización.

El desarraigo, causado por el desplazamiento forzado, origina que una comunidad pierda el sentido del espacio al cual pertenece, los lazos de confianza y solidaridad, históricamente contruidos, se rompen. Los jóvenes pierden entonces referentes importantes en el proceso de construcción de identidad individual y social.



Los escenarios de llegada se vuelven espacios vacíos donde las relaciones sociales están predefinidas por la ausencia y marginalización del otro, **son lugares de tránsito imposibles de habitar.**

Lo comunitario se vuelve algo ambiguo, y carente de significación para los jóvenes, las envidias, las insolidaridades, la individualidad son interpretadas por ellos.

Se agudiza la desconfianza en la institucionalidad ante la ausencia del estado a la hora de tutelar sus derechos y ante la impunidad, de la que han sido testigos.

Se pasa de la invisibilidad de la juventud en el espacio rural a la criminalización y la estigmatización de esta condición, en el espacio urbano.

Se sufre la triple exclusión: por las condiciones socioeconómicas, el hecho de ser joven y la discriminación por ser una persona en situación de desplazamiento forzado o desvinculación de los grupos armados.

La situación de guerra que vive nuestro país ha llevado a que los jóvenes se socialicen por fuera de los ambientes convencionales, como la escuela, la familia y el trabajo, dándose un tipo de socialización no convencional en campamentos, sitios de tomas, en las esquinas, albergues o incluso en campamento de alguno de los actores armados. Estos jóvenes corren el riesgo de ser estigmatizados de un modo negativo, junto a ello, es muy probable que se les cierren las posibilidades para insertarse en las diversas y complejas redes sociales. De este modo les es difícil conseguir un trabajo o ingresar a la escuela.

Estos jóvenes se encuentran al margen de las redes sociales, económicas, culturales y educacionales y por ellos suelen ser rechazados desde diversos ámbitos, por que no cumplen con lo que se espera de ellos. De este modo legitiman modelos de jóvenes, que son utilizados para justificar desigualdades sociales y situaciones de exclusión.

El supuesto aumento de los jóvenes en la franja de peligrosidad, llamados antisociales, conduce a diversos sectores a clamar por un mayor control social del adolescente pobre, en torno al cual se ha creado una imagen de amenaza al orden establecido sin detenerse suficientemente a analizar la relación existente, cuantitativa y cualitativa, entre la violencia ejercida por un joven que produce un acto ilícito y las circunstancias de violencia que sobre él se fueron descargando en cada uno de los momentos de su vida.

Toda esta situación nos coloca frente al reto de buscar salidas creativas, que le permitan a los jóvenes asumir su liderazgo y protagonismo como actores sociales.

Desde esta perspectiva nuestra propuesta de intervención psicosocial y pedagógica pretende estar a tono con las exigencias del momento histórico del país y aportar para que los jóvenes que han sufrido el rigor de la guerra puedan posesionarse como actores sociales importantes. La sociedad necesita de los jóvenes para que puedan mirarse a sí misma con mayor esperanza.

### **Nuestra perspectiva de intervención.**

Todos estos efectos de la guerra en los jóvenes definen como prioridad y necesidad urgente, generar estrategias de intervención a favor de los menores edad víctimas de la guerra, para procurarles perspectivas distintas, que les faciliten la adquisición de nuevas habilidades sociales.



Es necesario formular una metodología de intervención y abordaje a partir de elementos pedagógicos y psicológicos que posibiliten su recuperación emocional y la integración a la comunidad y a la escuela.

El aspecto psicosocial como enfoque de intervención en situación de conflicto armado se presenta como una posibilidad para el apoyo de los problemas emocionales; además incluye una visión integral de la vida de la persona y una reflexión compartida sobre el ser humano en general y el impacto que las condiciones sociales y ambientales tienen sobre el mismo.

En esta perspectiva se inscribe el trabajo que adelantamos en Taller de Vida, desarrollando procesos de recuperación emocional tendientes a la reinversión social y a la reconstrucción del proyecto de vida individual y colectivo, generando procesos de socialización y redefinición cultural.

Desde esta dinámica, se rescatan los recursos relacionados con la riqueza que todo ser humano tiene en su mundo interno: su capacidad de crear, jugar, reír, relacionarse y de aprender del mundo que lo rodea.

Nuestra intervención va dirigida, a la recuperación emocional, su integración, la reconstrucción de identidades desde los elementos culturales, el reconocimiento de sus derechos y el ejercicio de los mismos, potenciar el protagonismo juvenil como forma de incidencia política y de enfrentar el desarraigo y la vulnerabilidad.

Queremos compartir con ustedes las estrategias que hacen posible operacionalizar esta metodología de trabajo.

## ESTRATEGIAS

- Procesos terapéuticos individuales y colectivos para la recuperación emocional y la resignificación de la memoria colectiva.
- Procesos de pedagogía social que parten del conocimiento y la experiencia de la población sujeto.
- Procesos comunitarios orientados al fortalecimiento organizativo, la reparación de los derechos vulnerados y la integración social.
- Construcción de conocimiento, por parte de la población sujeto, a través de la comprensión de sus propias vivencias y contextos.
- Desarrollo de diferentes formas de comunicación y lenguaje por parte de la población sujeto para socializar en distintos contextos, sus comprensiones y propuestas en torno a las problemáticas que les afectan.
- Articulación de las diferentes líneas de intervención en escenarios de desarrollo local, potenciando el desarrollo de recursos comunitarios y redes sociales.
- Convocar el reconocimiento y la solidaridad social hacia la población víctima o en riesgo de ser afectada por la violencia abierta.
- Sistematización y construcción de conocimiento sobre las distintas problemáticas abordadas, las poblaciones con las que se trabaja y las metodologías implementadas.
- Formación y seguimiento a multiplicadores en las distintas áreas de intervención.



## NUESTRO HORIZONTE DE TRABAJO CON LOS JÓVENES

*“El trauma colectivo, un golpe a la trama de la vida social que lesiona los vínculos que unen a la gente y daña el sentido prevaleciente de comunidad” Erikson*

Aunque se ha escrito mucho sobre los y las niñas y jóvenes en contexto de violencia política, son pocas las iniciativas en las que se les involucra como actores con voz en su proceso de recuperación e interacción social. De forma general los adultos tienden a suponer problemáticas y plantear soluciones sin preguntarles sus preocupaciones y propuestas frente a la situación que los involucra. Por esto, nuestra perspectiva de trabajo tiene como directriz fundamental la participación y el protagonismo de los niños y jóvenes afectados por el impacto del conflicto armado. Participación que debe verse reflejada en la formulación, implementación y toma de decisiones en los diferentes programas que los involucran y en los procesos de transformación de sus comunidades.

Desde esta perspectiva se busca que los jóvenes que se han visto afectados por el conflicto armado participen, como sujetos políticos con capacidad de acción y decisión en la reconstrucción del tejido social, aportando su inmensa capacidad de dar, compartir, crear, y construir desde el asumir las nuevas dimensiones éticas, sociopolíticas, sin desconocer su cultura de origen, la diversidad étnica y los roles de género, en el contexto urbano donde tienen que irse abriendo espacios para desarrollar toda su capacidad de protagonismo social.

Mobilizar su condición de víctimas para que se asuman como gestores de paz. Esto exige el desarrollo de procesos que les permitan constituirse en actores sociales con posibilidad de:

- Toma de decisiones en sus espacios vitales.
- Aportar en la construcción de políticas, programas y proyectos que den trámite a sus intereses y necesidades.
- Articulación con otros actores sociales en la vía de contribuir al bienestar comunitario.

### **LINEAS DE PROYECTO**

- Prevención al reclutamiento de los niños, niñas y jóvenes en el conflicto armado, en escenarios urbanos.
- Procesos psicosociales y pedagógicos dirigidos a jóvenes en situación de desplazamiento forzado para su protagonismo social.
- Desarrollo de capacidades locales para la protección de los derechos de la infancia y los jóvenes.

### **LA GENERACION DE CAPACIDADES LOCALES PASA POR**

- Potenciar el desarrollo de la comunidad tras la consecución de un fin común que en nuestro caso es la protección de los derechos de los niños y jóvenes.
- Desarrollar en los Jóvenes un sentido de pertenencia y el posicionamiento dentro de las comunidades a través de la generación de interacciones cotidianas.
- Confianza frente a la posibilidad de trabajar junto con otros.
- Normas de convivencia distintas, que se soportan en mecanismos de tramitación pacífica de los conflictos y en la posibilidad de participación de todos.
- Redes de apoyo y protección para niños y jóvenes desde la generación de recursos de las comunidades: protagonismo juvenil.



## CÓMO SE CONSTRUYE EL PROTAGONISMO JUVENIL

Desde esta perspectiva el desarrollo de nuestros compromisos supone una metodología de formación – acción – participación – transformación:

Que le permita a hombres y mujeres jóvenes, el ejercicio de su protagonismo, constituyéndose en multiplicadores de metodologías en sus comunidades y mediante el desarrollo de sus formas propias de organización para que logren un impacto y sensibilizar frente a esta situación.

Contribuir a la integración racial e intercultural, a través de las actividades culturales, la investigación social y la participación de los jóvenes en los espacios, donde se definen políticas de paz, que hasta ahora solo se valida la participación de los adultos.

### Este camino implica

- Recuperación emocional, apalabrar el dolor, reconocer y potenciar los propios recursos, reconstruir proyecto de vida.
- Formación resignificación conceptual y vivencial de los conceptos de ciudadanía, participación, y paz.
- La investigación social permite construir comprensiones de la realidad a partir de lecturas críticas y rigurosas de los problemas que les afectan.
- Fortalecimiento organizativo alrededor de las propuestas culturales que permiten informar, sensibilizar y convocar a la sociedad civil.

## METODOLOGIA

- Recuperación emocional a través de la consultoría, procesos psicoterapéuticos y talleres colectivos. Espacios para tramitar el dolor y la vivencia de la pérdida de control de las situaciones, crisis por los cambios abruptos.
- Formación: talleres como espacios de construcción colectiva, ligados a la realidad de los jóvenes para su articulación a los escenarios vitales.
- Visibilizar las diferencias: jóvenes como un grupo heterogéneo.
- Desarrollo de autonomía.
- Alianzas con otros.
- Contextos de trabajo como espacios de investigación.
- Lúdico –artístico y el video transformación como principales estrategias metodológicas que fomentan la creatividad y la reflexión.
- Ejercicio de convergencia que busca contribuir a la afirmación de autonomías en tanto crea espacios para la interlocución de las diferencias.
- Dejar tareas y compromisos para desarrollar al interior de sus comunidades.
- Relacionamiento del joven con su espacio cotidiano, desde la investigación, la realización de tareas concretas.
- Reglas de grupo construidas colectivamente
- Configuración de acciones colectivas autónomas. Dinamizar el derecho a la participación, aprovechar y potenciar el acumulado conceptual y social que tienen los jóvenes.



## ALCANCES Y LOGROS

- Posicionamiento público como actores y relevancia para el desarrollo social de la comunidad dejan de ser vistos como riesgo potencial y agentes del conflicto social.
- Avanzar en el proceso de desarrollo de los jóvenes como agentes de desarrollo comunitario.
- Comunidades empiezan a cambiar sus referentes en tanto riesgo y fuente de conflicto social.
- Los jóvenes validan el desarrollo de iniciativas para hacer frente a sus problemáticas, alegándose del camino por el que seguirían en la reproducción de los mismos.
- Construcción de lo comunitario
- Valorar el trabajo en equipo.
- Reconocen las ventajas de la acción colectiva.
- Se reconoce la necesidad de promover la complementariedad con los otros actores sociales.
- Construcción de identidad: género, étnica, joven.
- Aprendizaje de la negociación en condiciones de equidad.
- Amplían los espacios de participación.
- Construcción de diversas muestras culturales que les permitieron socializar sus comprensiones y propuestas en torno a la realidad que los afecta.
- Propuestas que van más allá de ser una reacción contra la guerra para convertirse en impulso del proceso de construcción de un proyecto colectivo de país.
- Reconocimiento del protagonismo individual y colectivo en la medida que se identifican las reales posibilidades de actuación y la competencia propia y la de los otros actores sociales y políticos.
- Espacios culturales como espacios de identificación, socialización y de articulación.

## DIFICULTADES Y OBSTACULOS

- Discrepancia entre la institucionalidad creada (ley de juventudes, plan de desarrollo juvenil, la mesa de la juventud, Colombia Joven) que supone la apertura de espacios de participación con una realidad cotidiana que niega el reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos y en consecuencia siguen siendo de un tratamiento discriminatorio, marginal e inequitativo.
- La atención a la población en situación de desplazamiento, desde la perspectiva poblacional se hace desde la mirada de las mujeres, los niños y niñas, la población afrocolombiana e indígena, dejándose por fuera la comprensión y formulación desde los jóvenes.
- Con los jóvenes se viene creando capital social, sin embargo no están claros los mecanismos o espacios para que se dé una acumulación del mismo.
- No hay una tradición de participación en los niños y jóvenes lo que hace aún mayor el reto de esa construcción.
- Precarias expectativas de futuro que tienen los jóvenes ante las limitadas posibilidades de construir el presente.
- Utilización de los jóvenes por parte de las comunidades, organizaciones de base, instituciones y partidos políticos, hecho que ha generado incredulidad en los procesos que se proponen y en los adultos.
- Degradación y escalonamiento del conflicto armado y proceso de pauperización de la calidad de vida que ponen en mayor riesgo a los jóvenes.
- Comprensión mayor de los procesos de socialización de los jóvenes en un país en conflicto.
- Mayor avance conceptual y metodológico frente a lo étnico.



- Pérdida de las confianzas personales que son la base para la confianza social y que termina rompiendo las redes de reciprocidad.
- Recuperar esas relaciones de confianza y confianza al nivel de vecindad de manera que se haga menos vulnerable la convivencia social.
- Limitado acceso a la información lo que aumenta la incertidumbre acerca de los otros, no posibilita la toma de decisiones colectiva.
- Relaciones de confianza y cooperación mermadas en la medida que el conflicto social ofrece pocas oportunidades y en cambio sí múltiples restricciones para su establecimiento: limitado acceso a la información, transparencia de los actos de los demás, participar en la toma de decisiones.

### **POLÍTICA PÚBLICA**

- Se promueve una evaluación desde los jóvenes en torno a la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento y la desvinculación de niños, niñas y jóvenes para desde allí realizar propuestas.
- Rigidez en las políticas, específicamente en lo relacionado con la desvinculación lo que dificulta el que emerjan propuestas innovadoras.
- No existen espacios que permitan acumular capital social en lo referente a la participación en la formulación de políticas públicas, perspectiva poblacional y la desvinculación.
- Necesidad de políticas sociales que garanticen a los jóvenes condiciones para su desarrollo integral y en equidad.
- No existe una política integral de infancia, evidencia la falta de coherencia y sostenibilidad de los planes dirigida a estos.
- Las políticas de infancia son obra de cada administración y aparecen y desaparecen sin ninguna evaluación de impacto.
- Las políticas públicas dirigidas a la infancia se centran en la atención y no enfrentan las causas de los problemas y trabajan muy poco en la prevención de las mismas.
- La política pública no va acompañada de una definición en términos de recurso que garantice su desarrollo.

*“ y a ustedes, los adultos de la paz que nos escuchan, les diremos. Muchas gracias, por atender nuestro llamado. Muchas gracias por la Ternura de oír nuestros Mensajes Y ese sentimiento de solidaridad Nos hará más fuertes y más humanos. Nos ayudará a construir la felicidad perdida. A olvidar los días de esta guerra que no es nuestra Y la estamos perdiendo”  
Jóvenes Taller de Vida*



## SESIONES DE TRABAJO EN GRUPO

### Presentación de la metodología

Para el desarrollo de los trabajos de grupo durante el Seminario – Taller, se diseñó una metodología que cumpliera con tres propósitos específicos: En primer lugar, que permitiera a los participantes recoger los aspectos más relevantes derivados de las ponencias y experiencias nacionales e internacionales acerca del fortalecimiento de la perspectiva de capital social presentadas en el evento. En segundo lugar, que abriera un amplio espacio para la activa participación de los grupos, a partir de la visión y la experiencia de los participantes en el trabajo con población afectada por el desplazamiento. En tercer lugar, precisar conceptualmente estos espacios de participación con el fin de lograr mayor profundidad en diversos componentes del proceso de fortalecimiento de capital social.

Para este efecto, la Secretaría Técnica que coordinó la realización del Seminario – Taller identificó cinco temáticas específicas que permitirían la participación de los asistentes en los siguientes aspectos relacionados con la formación de capital social:

1. Fortalecimiento organizativo.
2. Fortalecimiento participativo.
3. Fortalecimiento de redes sociales.
4. Articulación a la dinámica sociopolítica territorial.
5. Acción social basada en valores.

A partir de estas temáticas se dio la opción a los participantes de inscribirse voluntariamente en cualquiera de los cinco grupos conformados para el desarrollo de las discusiones.

De acuerdo a los objetivos del trabajo en grupos expuestos anteriormente, las sesiones del taller se estructuraron en tres momentos sucesivos para facilitar los temas específicos a tratar. De esta manera, los cinco grupos sesionaron inicialmente con guías de trabajo que buscaron orientar la discusión sobre el análisis de las experiencias internacionales y nacionales presentadas durante las sesiones iniciales del Seminario – Taller. La segunda sesión de trabajo se orientó hacia la identificación de alternativas con el propósito de proponer instrumentos para la operacionalización de capital social para la atención a población afectada por el desplazamiento en tres momentos que incluye la política actual: prevención, atención humanitaria y restablecimiento. Finalmente, los grupos desarrollaron una tercera sesión de trabajo encaminada a la construcción de recomendaciones de política pública para el fortalecimiento de capital social en la atención a población desplazada.

A continuación se presentan las conclusiones de las sesiones de trabajo en grupo, en los tres bloques de sesiones descritos –análisis de experiencias presentadas, operacionalización de capital social para la atención a población desplazada y construcción de recomendaciones de política pública para el fortalecimiento de capital social en atención a población desplazada -, y considerando los cinco grupos de aspectos específicos a tratar para el fortalecimiento de capital social.



## ■ PRIMERA SESIÓN. ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS PRESENTADAS.

### I. FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO

PROPÓSITO DEL TALLER: El objetivo del trabajo en grupo es analizar la presentación de las experiencias internacionales y nacionales para identificar las estrategias y procesos que produjeron mayor impacto en términos del **fortalecimiento organizativo** como aspecto prioritario en el desarrollo y promoción del capital social. La discusión aborda las similitudes y diferencias respecto al contexto colombiano, analizadas en términos de retos y dificultades para su implementación en programas y proyectos con población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado.

Las siguientes preguntas orientaron la discusión:

1. Analizar los aspectos más relevantes en referencia a los procesos de fortalecimiento organizativo descritos y examinados en las experiencias presentadas.
2. Cuáles fueron las similitudes y diferencias más destacados en los procesos de fortalecimiento organizativo, así como sus fortalezas y debilidades?
3. En referencia al contexto colombiano, qué retos y dificultades ofrecen para su implementación con población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado.

### RESPUESTAS DEL GRUPO.

#### Aportes de las experiencias presentadas - aspectos más relevantes de las experiencias.

En el ámbito de las experiencias internacionales, se parte de reconocer el contexto que se vive en cada país, que responde a una situación de postconflicto, lo cual aporta elementos de reflexión para la construcción de propuesta en esta fase. Cada experiencia ofrece elementos centrales que aportan a la discusión del caso colombiano.

**BOMBAROLO:** Aporta variables para el análisis de los procesos organizativos en el país, aplicables a los procesos organizativos de la población (Sentido, viabilidad, representatividad, contenido, límites, vínculo, modo y sostenibilidad), a partir de los cuales, se pueden generar propuestas de acción que solucionen las dificultades y fortalezcan las potencialidades.

**RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL:** Esta presentación deja de manifiesto dos contradicciones, la primera referida a la atención directa y particular hacia la población desplazada vs la población vulnerable. La segunda hace alusión a la necesidad de promover espacios de planeación y participación en un esquema centralizado.

**FOSIS:** El aporte primordial, lo constituye el concepto de "Planeación participativa" con criterios de "abajo hacia arriba" (proceso descentralizado de la institución) y de focalización, evitando generar falsas expectativas en la población, lo que para nuestro caso debe revisarse.

**SALVADOR Y GUATEMALA:** Se propone promover e impulsar procesos integrales que contemplen acciones en el ámbito social y económico, como condición para lograr una mayor sostenibilidad en la intervención institucional.

**GTZ:** Se destaca la necesidad de analizar y definir tiempos, ritmos y fines institucionales y comunitarios.



**CONCEJO NACIONAL DE PLANEACION:** Aporta reflexiones alrededor de los procesos organizativos y participativos, para lo cual plantea la necesidad de contar con una “arquitectura e instrumentos adecuados”, que de sustento a los espacios institucionales a través de un soporte social.

**UNIVERSIDAD NACIONAL, TALLER DE VIDA, MENCOLDES:** Aportan elementos sobre la información que se debe manejar al nivel de las organizaciones sociales y comunitarias para posibilitar su interlocución en condiciones equitativas, de manera que se posibiliten escenarios reales de participación.

### **SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN EL ÁMBITO DE LAS EXPERIENCIAS PRESENTADAS**

Se confrontaron las experiencias nacionales frente a las internacionales encontrando semejanzas y diferencias, articuladas a la situación del contexto en uno y otro espacio.

En ese sentido, la diferencia fundamental, entre lo nacional y lo internacional corresponde al momento de conflicto en el primer espacio, que impide la participación de todos los actores y el postconflicto que posibilita mayores espacios de discusión, lo que plantea grandes retos para la acción en Colombia.

Dentro de las semejanzas es evidente el interés por abrir espacios de participación y reflexión conjunta con las organizaciones y la comunidad en general alrededor de los programas y proyectos de intervención institucional.

### **FORTALEZAS Y DIFICULTADES AL NIVEL DE LAS EXPERIENCIAS PRESENTADAS**

En este punto, el grupo discutió las fortalezas presentadas en las experiencias haciendo énfasis en aquellas que coinciden con las fortalezas del país en general y en la Red de Solidaridad Social en particular.

La experiencia del Consejo Nacional de Planeación, refleja una potencialidad respecto a la existencia de una normatividad y unos espacios institucionales que pueden ser aprovechados de mejor manera. En tal sentido la experiencia demuestra una aproximación a la consolidación de espacios de participación de la población en general, los cuales pueden ser implementados con población desplazada y/o para la inclusión de este grupo en esos espacios diseñados para toda la ciudadanía.

El FOSIS presenta el reconocimiento institucional como un modo efectivo para convocar, fortaleza con la que actualmente también cuenta la Red, además de la experiencia que ha acuñado en estos años de manejo de temas del ámbito social y comunitario, aplicables a la problemática del desplazamiento y que a su vez el FOSIS señala como aprendizajes que aportan en el diseño de nuevas estrategias.

Finalmente, todas las experiencias internacionales de postconflicto, señalan la importancia de la presencia y acompañamiento de las entidades de cooperación internacional, como una fortaleza que permite un trabajo más seguro y más eficiente en procesos como la negociación del conflicto, aplicable a la situación actual del país y a la acción particular de la Red frente al desplazamiento, tal cómo se ha venido trabajando con algunas entidades de este tipo.

Por otro lado, frente a las dificultades, todas las experiencias mencionan las debilidades de los Estados latinoamericanos y por ende, las deficientes condiciones económicas, políticas y sociales en que se desarrollaron los trabajos presentados; esto, inevitablemente dificulta cualquier intervención y plantea grandes retos para la acción institucional.



En el mismo sentido, es importante mencionar las dificultades presupuestales, que desde todas las entidades expositoras se mencionan, reflejando la reducida importancia que se le da el tema social y organizativo en los gobiernos, lo que de igual modo presupone poca colaboración de los gobiernos locales tanto en el aspecto económico como en el técnico.

### **DIFICULTADES EN REFERENCIA AL CONTEXTO COLOMBIANO**

En este punto, el grupo discutió en general las debilidades que desde las experiencias regionales expresaron sus miembros respecto a la organización de la población desplazada, que implícitamente se relacionan con las ponencias presentadas.

Inicialmente y como una generalidad en todas las experiencias de los miembros del grupo, se habló de la Proliferación de “organizaciones de papel” que no cuentan con un respaldo de las bases, articulado esto a la variable de “representatividad” trabajada por Bombarolo, ya que aquí es evidente, cómo los denominados líderes realmente no están encarnando los intereses colectivos de las organizaciones sino unos intereses puntuales individuales, en general, se presenta centralización de la información y débiles mecanismos de comunicación.

En este punto, lo que atrás se mencionó como fortaleza se convierte en debilidad en tanto una de las causas de esta proliferación, es la promoción de la organización desde entidades estatales como “requisito” para acceder a servicios, lo que hace que grupos incipientes e inmaduros se “institucionalicen” como organizaciones con personería jurídica, que finalmente no responden a la dinámica organizativa requerida para consolidar un proceso de construcción de ciudadanía.

Esta tendencia a la institucionalización, descontextualizada de la dinámica local, obedece a la estructura centralista de muchas entidades, donde desde el nivel central se diseñan estrategias basadas en supuestos de fácil organización o de organización preexistente, cuando las condiciones culturales tienen mucho que ver en la motivación o no para el trabajo asociativo.

Así, estas organizaciones establecen una relación poco dialogal y más de exigencia y confrontación hacia las instituciones estatales, cuyo objetivo solo es la resolución de necesidades puntuales, mas no la generación de un proceso que pueda tener mayor continuidad y trascendencia respecto a su posición como ciudadanos. Todo esto se traduce finalmente en organizaciones que solo sobreviven mientras se logra la ejecución de algún proyecto y que se descomponen inmediatamente culminan o (lo que es peor) ante la primera dificultad que presente dicha ejecución.

Volviendo al tema de la representatividad antes mencionado, alrededor del liderazgo, se presentan grandes debilidades, entre ellas confrontaciones por apropiación individual de recursos colectivos, por el manejo de la información, por las relaciones establecidas a través de los procesos de gestión impulsados o por el mantenimiento de hegemonías en posiciones que al interior de las organizaciones signifiquen algún grado de poder.

En muchos casos, estas organizaciones han contado con acompañamiento permanente de agentes externos, especialmente ONG y teniendo en cuenta las debilidades expuestas atrás, gran parte de estos grupos, se han vuelto dependientes, no hay un mínimo requerido de capacidad instalada.



Con este panorama, es explicable que existan instituciones que no comprenden la importancia del tema organizativo y de capital social, que parten de prevenciones frente a la organización de la comunidad desplazada.

### **RETOS EN REFERENCIA AL CONTEXTO COLOMBIANO**

Para empezar, el grupo consideró de suma importancia generar una reflexión respecto a la pertinencia o no, de continuar diseñando e implementando acciones dirigidas exclusivamente a la población desplazada, pues tal como lo plantearon en las exposiciones de la Red de Solidaridad Social, ONG y la Universidad Nacional, en lo local, las diferencias en muchas ocasiones entre “pobres históricos” y población desplazada solo son introducidas por la oferta de servicios diferencial.

Así, aún cuando legalmente la RSS tiene unas directrices que delimitan su acción, el grupo considera necesario flexibilizar los programas y proyectos incluyendo población receptora, de acuerdo a las condiciones de cada contexto, teniendo en cuenta que algunas acciones de la Red de Solidaridad Social, por ejemplo en la Asistencia Humanitaria de Emergencia, se debilitan lazos preexistentes con la población receptora (familiares, de compadrazgo, etc.). Superar este modo de proceder, permitirá la concreción de una política integradora y no excluyente, especialmente en el sentido del capital social, que en lo rural y las pequeñas y medianas ciudades (en general las capitales de nuestros departamentos) están basadas en mayor confianza y solidaridad.

Posteriormente, frente a la mayor dificultad planteada en el punto anterior, el grupo mencionó retos tanto para los ejecutores de política (ONG) cómo para la Red de Solidaridad Social y otras entidades, como el acercamiento a las bases, a la comunidad misma, disminuyendo la interlocución exclusiva con los líderes; aquí el papel de unos y otros es diferente, ya que mientras los ejecutores deben ir a los asentamientos, la Red debe vigilar que realmente se haga y debe evaluar y hacer seguimiento de los procesos desarrollados, en conjunto con las bases.

Es necesario acompañar procesos de formación a las comunidades, respecto a sus deberes y derechos como población desplazada y como ciudadanos en general, incluyendo en estos a la población receptora. De igual modo, se deben generar otros espacios que aporten en la cualificación de la base social y el liderazgo.

Varios expositores plantearon la necesidad de desarrollar procesos organizativos articulados a la resolución de necesidades o a actividades y/o proyectos puntuales, que convoquen la organización. Así, uno de los retos planteados para la RSS y los ejecutores, cada uno desde su responsabilidad, es la participación de las organizaciones tanto en el diseño y formulación como en la ejecución de proyectos y programas, de acuerdo a los aportes de la experiencia del FOSIS. Y aquí, hay una pregunta fundamental, que es necesario empezar a resolver, sobre el aporte de la experiencia de GTZ, respecto a los puntos de convergencia entre los tiempos, ritmos e intereses de la población, frente a los de las instituciones, intentando ser un poco más respetuosos y oportunos en la acción y esto solo se puede responder mediante un mayor acercamiento a las personas y a los grupos mismos.

El reconocimiento de la realidad de la población desplazada, permitirá conocer sus estrategias de sobrevivencia y adecuar la oferta institucional a éstas, sin pretender que sean ellos quienes se adapten a nuestros ritmos, pues estas estrategias pueden ser elementos muy interesantes para fortalecer los procesos organizativos preexistentes o generar unos en el lugar de recepción.



Una posición de mayor cercanía, también permitirá comprender los impactos en otras dimensiones como la psicosocial y desarrollar de este modo acciones integrales, que reduzcan factores de riesgo y potencien factores protectores que aporten en cuanto a la organización.

Así mismo, con respecto a la arquitectura y los instrumentos mencionados en la experiencia del Consejo Nacional de Planeación, las Mesas de Trabajo, definitivamente pueden ser un espacio de consolidación de la participación, como apoyo y promoción a las organizaciones involucrando igualmente a sectores de la población receptora, siendo este un espacio en que se diseñen estrategias que puedan hacer más continuos y sostenibles los procesos organizativos.

Por último, uno de los grandes retos para la RSS es la cualificación de sus funcionarios en cuanto a temas como el capital social y la organización de la población, tanto en las Unidades Territoriales como en el nivel central, brindando mayores elementos para manejar espacios como las Mesas de Trabajo y potenciando la vocación que en este sentido tiene muchos de los funcionarios.

## II. FORTALECIMIENTO PARTICIPATIVO

PROPÓSITO DEL TALLER: El objetivo del trabajo en grupo es analizar la presentación de las experiencias internacionales y nacionales para identificar las estrategias y procesos que produjeron impacto en términos del **fortalecimiento participativo** como parte del proceso de desarrollo y promoción del capital social. Se busca también introducir a la discusión las diferencias y similitudes respecto al contexto colombiano, que pueden ser analizadas en términos de retos y dificultades para su implementación con población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado.

Las siguientes preguntas guiaron la discusión:

1. Qué aspectos de las experiencias presentadas fomentaron o canalizaron estructuras, instancias y/o mecanismos sociales, culturales o cívicos de carácter participativo subyacentes en el tejido social de las comunidades o grupos sociales involucrados en las mismas?
2. Qué aspectos de las experiencias presentadas contribuyeron a dinamizar la búsqueda conjunta de soluciones y a ponerlas en marcha cooperativamente por parte de los grupos sociales involucrados en las experiencias presentadas? Se solicita al grupo incorporar en esta respuesta el conjunto de obstáculos y dificultades analizados, así como la incidencia de aspectos favorables que contribuyeron a los propósitos de los programas o proyectos.
3. En referencia al contexto colombiano, qué retos y dificultades ofrecen los aspectos de construcción y fortalecimiento participativo para su implementación con población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado?

### RESPUESTAS DEL GRUPO DE TRABAJO

El grupo identificó y retomó un conjunto de aspectos válidos para la reflexión, a partir de las experiencias nacionales e internacionales presentadas en desarrollo del Seminario – Taller. Entre estos se destaca la importancia de los marcos legales, como las constituciones y otras disposiciones de orden jurídico; la experiencia de procesos de



negociación y acuerdos de paz; la existencia de organismos no gubernamentales; la identificación de procesos y experiencias que logran potenciar dinámicas de nuevos procesos; igualmente se identifican las mujeres como sujetos que permiten llevar el hilo de los proyectos. Se evidencia también que la participación es inherente al ser humano, es vehículo de construcción de tejido social y de relaciones; también se señala que la participación es fruto de la satisfacción y desarrollo de necesidades y relaciones como el amor, la interacción social, la educación.

Muchos organismos internacionales han colaborado en la definición de tipos de participación. La participación llega hasta donde le interesa a quienes detentan el poder político y económico. Para avanzar en el fortalecimiento del capital social en términos de la participación, se requiere ampliar los espacios de formación que permitan aclarar el por qué, el para qué y el cómo de la participación, así como diseñar estímulos para impulsarla. Se indaga sobre la relación entre sistemas tradicionales de educación (la escuela) con la promoción de la participación, y si la presencia institucional obstaculiza o facilita la misma. Se afirma que programas y proyectos son definidos “desde arriba”.

Retomando el análisis de las experiencias, el grupo se interroga acerca de la validez de adelantar proyectos exclusivos para personas en situación de desplazamiento. Es de importancia analizar que la integridad de la propuesta es importante, sin embargo la división de grupos poblacionales puede ser discriminatoria, especialmente en el caso del desplazamiento.

El grupo analiza la presencia de particularidades que se observan sobre los procesos de participación en medio de conflictos, tales como la resignificación de sentidos y narraciones. Otra particularidad consiste en que la participación no es un valor en sí misma, lo son las relaciones que se generan en el proceso mismo y que generan el fortalecimiento del capital social.

### III. FORTALECIMIENTO DE REDES SOCIALES

PROPÓSITO DEL TALLER: El objetivo del trabajo en grupo es analizar la presentación de las experiencias internacionales y nacionales para identificar las estrategias y procesos que produjeron impacto en términos del **fortalecimiento de redes sociales** como parte de la promoción y desarrollo de capital social. Se busca también introducir a la discusión las diferencias y similitudes respecto al contexto colombiano, que pueden ser analizadas en términos de retos y dificultades para su implementación con población afectada por el fenómeno de desplazamiento forzado.

Las siguientes preguntas guiaron la discusión:

1. Caracterizar la operación de las diversas redes sociales existentes en las experiencias presentadas y/o dinamizadas o generadas a partir de la misma. Establecer para este caso las redes formales, entendidas como relaciones institucionales, o informales, por ejemplo comunitarias, vecinales y otros.
2. Contribuyeron, y de qué manera, estas redes al éxito o fracaso de las experiencias presentadas?
3. Qué retos y dificultades ofrecen los aspectos referentes al fortalecimiento de las redes sociales y su contribución al éxito o fracaso de las experiencias, en referencia a su implementación con población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado?



### RESPUESTAS DEL GRUPO DE TRABAJO.

El grupo inició la sesión de trabajo definiendo lo que entienden por redes sociales, esto es el conjunto de personas, actores o instancias que interactúan con propósitos afines. A partir de las experiencias presentadas, el grupo concluye que las redes sociales deben tener características específicas tales como la flexibilidad, la diversidad, ser dinámicas, estar basadas en la confianza, la cooperación y la solidaridad, así como en las relaciones gana – gana, generar procesos incrementales, propiciar interdependencia y servir como herramienta promocional.

Además, las redes deben tener un sentido, una razón de ser definiendo propósitos realizables, logrables. Estas deben permitir la socialización de la información y la comunicación a través de espacios de interacción.

Los principales retos que enfrenta la construcción de redes sociales son, entre otros, la identificación de intereses comunes, definir claramente fundamentos de orden político, ético y conceptual como punto de partida. También es necesario que identifiquen beneficios comunes articulando redes locales con redes nacionales, así como a marcos institucionales que puedan potenciarlas y hacerlas sostenibles. Las redes pueden contribuir a definir una estrategia de fortalecimiento de las organizaciones de base, promoviendo y no imponiendo, cumpliendo un papel de sensibilización y facilitación en la búsqueda de beneficios comunes, generando a la vez mecanismos de control social.

De acuerdo a las experiencias internacionales y nacionales presentadas en el Seminario – Taller, el fortalecimiento de las redes sociales en la perspectiva resumida anteriormente contribuirá sin lugar a dudas a generar un potencial para la resolución de las problemáticas características del postconflicto.

### IV. ARTICULACION A LA DINAMICA SOCIO POLITICA TERRITORIAL

PROPÓSITO DEL TALLER - El objetivo del trabajo en grupo es estudiar la presentación de las experiencias internacionales y nacionales para analizar las características de **la articulación a la dinámica sociopolítica territorial** derivadas de las mismas y sus implicaciones para el fortalecimiento y promoción del capital social. Se busca también introducir la discusión acerca de las similitudes y diferencias respecto al contexto colombiano, que puedan ser analizadas en términos de retos y dificultades para su implementación con población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado

Las siguientes preguntas guían la discusión:

1. Caracterización de los procesos de articulación o vinculación de agentes representantes de la dinámica sociopolítica territorial, en las experiencias presentadas.
2. Qué aspectos de dicha vinculación constituyeron factores positivos y/o dificultaron el desarrollo del proyecto o experiencia?
3. Qué aspectos pueden retomarse del análisis anterior del grupo en referencia a su implementación con población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado?



## RESPUESTAS DEL GRUPO

- ANALISIS DE LAS EXPERIENCIAS.

En la observación de las experiencias internacionales, especialmente para el caso chileno, se resalta el hecho de tener un sistema descentralizado de participación ciudadana para la planeación; este punto bien podría ser apropiado por nuestras instituciones Red de Solidaridad Social – Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Se rescata la importancia del tema de descentralización como estrategia de fortalecimiento político de las regiones y por supuesto de los ciudadanos; es importante resaltar también la iniciativa desde lo local, a lo nacional, en términos de la resignificación de las relaciones ONG, sociedad civil, Estado.

En relación con el caso centroamericano se observa, de acuerdo a las presentaciones, que la urgencia de alguna manera era firmar la paz, pero que el Estado sigue siendo hoy en el post conflicto un Estado débil; los acuerdos de paz no han podido ser desarrollados en su totalidad, dados los altos costos económicos que estos implicaban y las dificultades económicas que han enfrentado estos países. La lección en este sentido, pensando en Colombia frente a acuerdos de paz y su cumplimiento en el postconflicto, es tener metas y compromisos muy realistas y ajustados a las condiciones no solo sociopolíticas sino también económicas del país, no solamente actuales sino proyectadas a diez años.

Las miradas presentadas en las ponencias se fijaron esencialmente en el postconflicto, lo cual limitó una visión más profunda sobre las construcciones sociales que se elaboraron antes de y durante el conflicto; lo construido en la clandestinidad no aparece, en consecuencia se requiere una mirada más amplia que permita la identificación plena de los actores, de sus identidades, sus dinámicas sociales, políticas e históricas.

- APLICACIÓN EN COLOMBIA:

El grupo se pregunta si las políticas creadas son dispersas, o no? Se traduce en unos marcos generales de actuación desde lo jurídico y la planeación, que se enfrenta con unos municipios dominados hoy por: a. la guerrilla b. los paramilitares. c. en disputa d. por el Estado. Esta situación pone en duda la legitimidad y la posibilidad de poder participar libremente en la construcción del país deseado; en últimas, la situación sociopolítica de nuestros municipios pone en cuestión la naturaleza del Estado Colombiano lo cual juega en contra de la construcción del capital social, la ciudadanía y la participación.

Se observa que los sujetos de la política pública, es decir los desplazados, están ausentes. En ese sentido el evento ha sido presentado desde la lógica misma de la institucionalidad; no obstante, se presentaron experiencias desde varias ONG y organismos no gubernamentales que han trabajado directamente con la población desplazada en el país.

## V. ACCIÓN SOCIAL BASADA EN VALORES

PROPÓSITO DEL TALLER – El objetivo del trabajo en grupo es analizar la presentación de experiencias internacionales y nacionales para identificar el fortalecimiento de capital social a partir de una **convocatoria y/o propuesta basada y guiada por un conjunto de valores**. Se busca también introducir a la discusión las similitudes y diferencias respecto al contexto colombiano, que puedan ser analizadas en términos de retos y dificultades para su implementación con población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado.



Las siguientes preguntas guían la discusión:

1. Qué dimensión ética/valorativa sustentó el propósito de desarrollo de las experiencias, expresada como las metas finales que en el contexto del conflicto sociopolítico se pretendía alcanzar mediante la puesta en marcha del proyecto o programa?
2. Qué conjunto de valores determinaron o marcaron el quehacer y desarrollo de las experiencias presentadas? Considerar valores como la equidad, la confianza, el respeto, la tolerancia, la cooperación, la solidaridad, entre otros.
3. En referencia al caso colombiano, qué retos o dificultades ofrece la perspectiva analizada en la pregunta anterior para su implementación con población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado?

### RESPUESTAS DEL GRUPO.

A partir de la experiencia en Guatemala y analizando las condiciones por las que un proyecto en el momento en que se suspende el acompañamiento se cae por pérdida de valores, lo que genera exclusión o sumisión, se planteó la necesidad de reconstruir los valores no desarrollados o afectados por el trauma del desplazamiento. Se incluye además la pregunta sobre cómo convertir el analfabetismo, el temor, la desconfianza, la desarticulación social, el desconocimiento del sistema, o cómo interlocutar con el resto del Estado y el gobierno, para erradicar el mito de que la pobreza hace incapaces, y transformar esta situación en valores positivos que generen inclusión y empoderamiento.

La experiencia de Chile nos ilustra sobre el aislamiento geográfico y social, la alta dependencia del gobierno central y de sus políticas y la desvinculación a redes y a organizaciones.

Durante esta reunión, se concluyó que, a partir de la consideración del capital social como un producto, los valores en los que debe basarse la estrategia y las acciones de construcción y fortalecimiento del capital social, pasan por la *dignidad* como elemento fundamental en el desarrollo del capital humano.

Todas las acciones de enriquecimiento del capital humano, como la atención a las necesidades básicas, atención humanitaria, alimentación, vivienda, educación, deben basarse en el *respeto*; respeto que se prodiga para merecerlo.

Otro de los valores transversales en toda acción de intervención social, es el criterio con que se determina el tipo de intervención, bien sea atención, asistencia, inversión o apoyo y promoción.

En el ejercicio de la atención a la población desplazada, es pertinente mantener el objetivo de capitalizar el recurso humano de tal manera que se revierta en capital social, empezando con el enriquecimiento de la información relevante. En el periodo inicial de contacto con la población afectada por el desplazamiento forzado, es fundamental establecer el inventario de saberes, y otras potencialidades del capital humano representado por esta población.

Solo así, se podrá avanzar en una base confiable de información que permita el diseño de estrategias de construcción de capital social, donde el conocimiento de las capacidades, de interlocución, de credibilidad, de confianza, por ejemplo, permitan actuar con respeto.



Respecto a los valores que deben estar implícitos en las relaciones con la ciudadanía desde la institución prestadora de servicios, es de especial relevancia que se traten en un marco integrador e integral donde el *respeto y la dignidad* permitan la superación de los rótulos excluyentes y garanticen la *inserción social en las comunidades receptoras*.

La sociedad debe reconocer que una comunidad integrada produce y si produce tributa, aporta. El excluido no produce no aporta, evade y no transmite, no se comunica.

La *comunicación* como base de la integración es catalizador en la construcción de capital social. Como valor fundamental en este objetivo esta el de *cumplir los compromisos* con las comunidades con que interlocuta el gobierno.

Colofón: Obediencia ciudadana por civilidad y no por sumisión.

## ■ SEGUNDA SESIÓN. OPERACIONALIZACIÓN DE CAPITAL SOCIAL PARA LA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA.

### I. FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO

PROPÓSITO DEL TALLER – El objetivo de esta sesión de trabajo es analizar las diversas **estrategias, metodologías e instrumentos operativos** que permitieron adelantar las experiencias presentadas, en términos de su aplicación en una perspectiva transversal con relación a los componentes identificados por la política para la atención a la población afectada por el fenómeno del desplazamiento. La siguiente pregunta guía la discusión:

De qué manera es posible introducir operativamente los aspectos referentes al fortalecimiento organizativo identificados en la sesión de trabajo en grupo anterior, con relación a los componentes de la política de atención a población afectada por el fenómeno de desplazamiento?

- a) PREVENCIÓN
- b) ATENCIÓN HUMANITARIA
- c) RESTABLECIMIENTO (proyectos productivos, tierra, vivienda e infraestructura principalmente)

### RESPUESTAS DEL GRUPO.

#### A. PREVENCIÓN

En este componente, no hay una única posición ni un consenso en el grupo sobre lo que significa el concepto mismo y sobre el papel de la Red de Solidaridad Social en esta etapa. Frente a la acción institucional, debe haber claridad acerca de las responsabilidades de cada entidad y para los funcionarios a su interior, además de la difusión de éstas.

En el grupo se presentaron dos posiciones irreconciliables que obedecen más a las condiciones de los contextos: una en que el escenario de conflicto es tal, que el Estado no hace presencia ni gubernamental (alcalde) ni de fuerza



pública (ejército, policía), los actores armados son quienes toman decisiones y definen espacios de encuentro o no entre los miembros de la comunidad y en general el fortalecimiento organizativo está mediado por la amenaza permanente a cualquier persona que lo promueva; y otro escenario donde las condiciones del conflicto no son tan evidentes y aún existe cierto margen de acción frente a lo social y organizativo. Así el grupo concluyó que es necesario plantear estrategias diferentes para cada espacio, que se resumen en el cuadro a continuación, aclarando que la estrategia primordial en el escenario de conflicto evidente es la DISCRECIÓN y el desarrollo de procesos de bajo perfil, que no pongan en peligro la vida de los líderes, los demás miembros de la comunidad, ni de los funcionarios.

**1. CONFLICTO ARMADO EVIDENTE CAOS TOTAL – BAJA PRESENCIA ESTATAL DESPLAZAMIENTO DE LIDERES – ALCALDE CON PRESENCIA INTERMITENTE**

Comunicación con estrategias alternativas que defina la comunidad (vallas, emisoras).

Diagnóstico de formas de organización

Fortalecimiento de organizaciones existentes en zonas aledañas a aquellos sitios donde es imposible el acceso, pues se convierten en potenciales sitios receptores.

Identificación de nuevos líderes, de manera discreta, evitando señalización y desgaste y promoviendo la permanencia de varios líderes para que la comunidad quede fortalecida.

Desarrollo de medidas que dinamicen el Sistema de Alertas tempranas.

Presencia de funcionarios de alto nivel del Estado, en consejos de seguridad y demás espacios de toma de decisiones y representatividad.

**DIFUSION DE EXPERIENCIA DE COMUNIDADES EN RESISTENCIA**

**2. CONFLICTO ARMADO LATENTE**

Comunicación, mediante audiovisuales, material impreso, y demás instrumentos posibles, lo que aumenta posibilidad de interlocución, y fortalece identidad. Siendo importante la divulgación sobre D.H.

Diagnostico de formas de organización

Identificación de nuevos líderes y fortalecimiento de los existentes – generación de redes, restablecimiento de la confianza. Inclusión de población desplazada y receptora en todos los procesos organizativos que se promuevan. Desarrollo de procesos de capacitación en temas pertinentes al fortalecimiento organizativo, tanto a líderes como a bases.

Desarrollo de medidas que dinamicen el Sistema de Alertas tempranas, donde se puedan establecer acciones a corto, mediano y largo plazo.

Fortalecimiento de canales y mecanismos de comunicación e información entre los Consejos de Seguridad y la Red de Solidaridad Social. Fortalecimiento de liderazgos reconocidos que tengan injerencia en frenar el desplazamiento. Alianza con actores que cuenten con reconocimiento entre la comunidad y los actores armados, como la Iglesia.

**DIFUSION DE EXPERIENCIA DE COMUNIDADES EN RESISTENCIA**



En conclusión, como la dificultad para establecer instrumentos de Prevención es un problema estructural de estado y de las condiciones del conflicto armado, solo la concurrencia de todos los actores responsables podrá generar algún cambio en la situación actual de las comunidades en riesgo de desplazamiento.

## **B. ASISTENCIA HUMANITARIA**

El grupo planteó varias estrategias, respecto al fortalecimiento organizativo en esta fase de la atención, descritas por ítems a continuación:

### **I. Inclusión de las organizaciones comunitarias como EJECUTORAS de la Asistencia Humanitaria o al interior de las ONG, cumpliendo alguna función.**

Esta propuesta surge de la pregunta de **¿PARA QUÉ LA ORGANIZACIÓN?** que fue una constante en las experiencias presentadas, teniendo en cuenta que las organizaciones requieren un mínimo de confianza de parte de las instituciones y esta sería su mayor expresión.

Siendo el ideal, que las organizaciones se conviertan en ejecutores, el grupo reconoce las debilidades planteadas en el ejercicio anterior, por lo cual propone que dentro de las estrategias de fortalecimiento organizativo, se **asignen tareas específicas** a los grupos de población en cuanto a Atención Humanitaria, como el empaque, el servicio en eventos y el aprovechamiento de recursos con que cuentan, por ejemplo, los productos que muchos de ellos elaboran y comercializan mediante las ventas ambulantes.

Lo anterior frente a los recursos materiales y operativos con que comúnmente cuenta la población, pero además es usual que dentro de las organizaciones haya personas que en los lugares de expulsión se desempeñaban como profesores, promotores de salud, madres comunitarias o miembros de la comunidad que manejan, por ejemplo, estrategias de atención psicosocial basadas en ejercicios tradicionales de distensión y catarsis.

Se sugiere que dentro de los términos de referencia para la contratación de ONG, se incluya el de reconocimiento de las estrategias que usualmente la comunidad utiliza para superar la crisis, tanto ALIMENTARIA como PSICO-SOCIAL y la contratación de un número mínimo de miembros de la comunidad (pueden ser rotativos) para la ejecución del proyecto.

**Esto generaría una relación más horizontal** con las organizaciones, que les permitiría abandonar la posición de detractores y demandantes ante las instituciones.

2. En los desplazamientos MASIVOS, es necesario aprovechar gérmenes de organización, ejercicio que la Red de Solidaridad viene haciendo, pero en el que además debe involucrar a la población receptora donde sea posible.
3. Apoyo a las organizaciones a través del programa de donaciones, considerando estos grupos como prioritarios.
4. La labor de la ONG debe superar la entrega de ayuda (alimentaria y no alimentaria) como único fin de su acción, desarrollando otras acciones como las siguientes:



## **FASE DE URGENCIA**

Diagnóstico de las familias sobre pertenencia a organizaciones existentes y relación con líderes nuevos y tradicionales.

Fortalecimiento del componente de Orientación, donde la ONG además de acciones tan puntuales como la entrega de un mapa (los casos en que sea necesario), debe informar a sus usuarios sobre las organizaciones existentes en el lugar de recepción, especialmente de las que se asemejen a aquellas de las que hacía parte en el sitio expulsor.

## **FASE DE EMERGENCIA**

Capacitación y habilitación básica, con herramientas que potencien a los desplazados como interlocutores, por ejemplo información mínima sobre las funciones de las instituciones o, cómo hablar en público.

Desarrollar acciones de gestión frente a organizaciones ya existentes en el contexto receptor, para articular a la población a procesos locales.

5. Dentro de la caracterización, la ONG debe, de manera más sistemática, analizar perfiles ocupacionales, para poder iniciar procesos organizativos, paralelamente antes que termine la Asistencia Humanitaria, alrededor de las expectativas de restablecimiento.
6. LA MODALIDAD DE ONG OPERADORA HA GENERADO APRENDIZAJES EN LO LOCAL QUE NO SE PUEDEN DESCONOCER; en este sentido es necesario crear espacios de socialización y reconocimiento de estos.

## **B. RESTABLECIMIENTO**

El primer punto de discusión sobre este componente, se dio alrededor de dos enfoques en cuanto al manejo de los proyectos productivos, el primero es la entrega de dinero, sin ningún tipo de planeación y tras reconocer que fue un error, el segundo, que ahora supone que la población está incapacitada para el manejo de cualquier recurso.

La propuesta fundamental, para fortalecimiento organizativo, es la misma que en el componente de Atención Humanitaria: La inclusión de las organizaciones comunitarias como EJECUTORAS de los proyectos o al interior de las ONG, cumpliendo alguna función. Lo cual exige unas acciones previas y durante el proceso, cómo:

1. Flexibilización de los procesos de contratación, donde las exigencias a ejecutores puedan ser cumplidas por parte de las organizaciones de desplazados que se considere a nivel local, están capacitadas para hacerlo.
2. Desarrollo de procesos de capacitación y/o formación, en manejo de recursos, reducción del individualismo al interior de las organizaciones y demás elementos requeridos para un buen desempeño como ejecutores.
3. Utilización de mecanismos como las Empresas Asociativas de Trabajo, ya existentes.
4. Procesos de acompañamiento de la Red de Solidaridad Social al principio, con controles, pero que progresivamente se habiliten para más tareas.
5. Compromiso de las ONG de involucrar a la comunidad dentro de la ejecución del proyecto, COMO EMPLEADOS, en un principio muy operativas, progresivamente ampliadas.



6. Desarrollo de procesos integrales que involucren atención psicosocial y permitan el aprovechamiento de recursos culturales para la supervivencia en esta fase también.

Además de esta inclusión, el grupo planteó otras propuestas cómo:

- Uno de los requisitos para los ejecutores (que no sean las organizaciones) debe ser la formulación de proyectos desde la comunidad, cuestión que en los espacios locales es más fácil de supervisar.
- En el área de vivienda, se pueden diseñar estrategias – en concertación con INURBE- de identificación de beneficiarios, mediante las organizaciones, los Comités y demás procesos organizativos, lo que después aportaría a la sostenibilidad de los proyectos.
- En cuanto a CAPACITACION Y HABILITACION LABORAL, es necesario implementar este tipo de programas en todas las regiones para dotar de habilidades a la población para auto sostenerse, siendo estos, a nuestro modo de ver más aplicables a la realidad del restablecimiento en las condiciones actuales del país, en comparación con los proyectos productivos.
- Acompañamiento permanente desde la Red de Solidaridad vigilando sobre dificultades y potencialidades de las ONG y las Organizaciones, planteando propuestas de acción.

## II. FORTALECIMIENTO PARTICIPATIVO

PROPÓSITO DEL TALLER – El objetivo de esta sesión de trabajo es analizar las diversas **estrategias, metodologías e instrumentos operativos** que permitieron adelantar las experiencias presentadas, en términos de su aplicación en una perspectiva transversal con relación a los componentes identificados por la Red de Solidaridad Social para la atención a la población afectada por el fenómeno del desplazamiento. La siguiente pregunta guiará la discusión:

De qué manera es posible introducir operativamente los aspectos referentes al fortalecimiento participativo identificados en la sesión de trabajo en grupo anterior, con relación a los componentes de la política de atención a población afectada por el fenómeno de desplazamiento?

- a) PREVENCIÓN
- b) ATENCIÓN HUMANITARIA
- c) RESTABLECIMIENTO (proyectos productivos, tierra, vivienda e infraestructura principalmente).

### RESPUESTAS DEL GRUPO.

En esta sesión del trabajo la reflexión se centró, en un momento importante de la discusión, en la identificación del papel de la Red de Solidaridad Social. Se llegó a la conclusión de que la institución, como ente coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, debe abrir oportunidades, más que entrar a definir las formas, las metodologías o los instrumentos. En el mismo sentido, también se reconoció que hay metodologías, espacios e instrumentos que han sido desarrollados y que pueden servir de apoyo para las mismas o nuevas dinámicas en los municipios. La tarea de la Red, entonces, puede ser la de facilitar el acceso de la población y de las autoridades al conocimiento de este material, pero, sobre todo, a la creación de sus propios caminos para la construcción de interacciones propicias a todos los sujetos participantes de la realidad municipal,



local, distrital. Para este efecto es fundamental conocer y reconocer las distintas formas organizativas que se presentan en cada localidad.

Por otra parte, se identificó que el hecho mismo de la participación requiere de un ejercicio de seducción, de divulgación y de permitir reconocer el fenómeno del desplazamiento en sus diferentes dimensiones y en las distintas maneras como toca a cada quién, bien sea autoridades locales, población receptora y población en situación de desplazamiento. Ello puede partir de la identificación de las dificultades que a cada quién se le presentan para comprender esa realidad social y, a partir de ello, definir los mecanismos de construcción de políticas públicas con base en la participación de la población vulnerable. Para ello se propone como metodología la elaboración de diagnósticos participativos, de ellos salen necesidades, prioridades, metas a corto, mediano y largo plazo.

En un sentido amplio, promover ejercicios de participación implica que la institución misma facilite la creatividad descentralizada, las concertaciones locales y regionales. Esta situación, de alguna manera está diseñada y propuesta, sin embargo, es en el flujo de los procedimientos, en el "otorgamiento" de los recursos en donde se encuentra un bache que impide que los esfuerzos que en otros aspectos se hacen, puedan verse realizados completamente. El proceso de asignación de recursos determina los niveles de participación. Es decir que la realización de la participación está determinada, en uno de sus niveles, en el acceso a recursos, pero ello, al mismo tiempo se puede revertir. Se señala como aspecto de importancia, no como determinante absoluto.

En otro sentido, surge la importancia de definir mecanismos de seguimiento que posibiliten dar cuenta de los procesos desde el punto de vista cualitativo, a la vez que cuantitativo. Esto, a su vez, tiene que ver con los enfoques y posturas que se asumen desde las Unidades Territoriales de la Red con respecto a mecanismos de participación y a intervenciones en comunidad. Es necesario que en los equipos se discuta el enfoque y la concepción metodológica que se propician en actividades como el seguimiento a los diferentes proyectos.

Con respecto a los componentes, se discutieron los siguientes aspectos:

## **PREVENCIÓN**

- Es de fundamental importancia que las Unidades Territoriales de la Red impulsen una reflexión en los Comités Locales, de manera que se tracen líneas de acción, para que en cada municipio se definan políticas de intervención social, de manera que éstas garanticen ciertos niveles de estabilidad a su población vulnerable. Se propone como ejemplo el caso de un Departamento en el que se lance una política de "incentivos", es decir, que a cada municipio que plantee políticas de empleo, el Departamento le otorgue algunos recursos especiales. Esta propuesta de incentivos incluye la idea de que la gente pueda participar en los Comités para la definición de políticas de empleo.
- Una manera de involucrar a la población en la temática y de promover una cultura de la prevención, tiene que ver con posicionar el tema del desplazamiento y de la consolidación de políticas públicas para la gente, en todos los espacios sociales (JAC, Mesas de trabajo, Comités y otros). En primera instancia, se reconoce que uno fundamental es la educación formal. Otro, por ejemplo, es la difusión de qué es política pública y de las diferentes formas como se puede construir.



- Es importante desarrollar programas, proyectos y actividades en todos aquellos espacios en los que haya potencial para consolidar procesos sociales que ayuden a fortalecer arraigo con la propia cultura, con la región, con el vecindario. Es importante tener en cuenta que una gran parte de la población que se desplaza y no retorna es gente colonizadora de la región de donde ha sido expulsada recientemente, se trata de hijos o nietos de otras personas que se tuvieron que migrar en su momento, por lo tanto es importante ubicar las zonas de colonizadores y proponer procesos de desarrollo social especiales para estas regiones.
- Es fundamental involucrar a la empresa privada en el delineamiento de políticas, espacios de participación y en mecanismos para que involucren a trabajadores y trabajadoras en estos procesos. Se debe acudir a metodologías participativas que permitan conocer intereses, necesidades y proyecciones del sector empresarial.
- El grupo no conoce la política de la Red de Solidaridad Social para propiciar la participación de diferentes entidades. Esto evidencia la necesidad de difundir más a nivel regional todas las iniciativas existentes.

### **AYUDA HUMANITARIA**

- Hay ONG que implementan la entrega de este componente de manera puntual y mecánica, lo cual atenta contra la dignidad de las personas y mina el potencial participativo de individuos y grupos. ¿Qué criterios, qué mecanismos son necesarios para revertir efectos negativos del componente mismo y, sobre todo de las metodologías de intervención utilizadas hasta el momento? En principio se propone la realización de las entregas en un contexto de conversatorio, de sancocho “palabriado”, de espacios lúdicos en los cuales la gente pueda comenzar por reflexionar el significado que para cada quién tiene el recibir esas ayudas; que puedan expresar – elaborar cómo se preparaba la comida en su lugar de origen, como se prepara en el actual y más. Convertir los momentos de entrega de ayuda humanitaria, en momentos de encuentro y reflexión.
- Los coordinadores(as) de la Red de Solidaridad Social pueden y deben generar estos procesos de participación en la entrega de ayuda humanitaria (de caja menor).
- En el Comité Local de Atención Integral a Población en Situación de Desplazamiento de un municipio se está proponiendo que paralelo a la entrega de ayuda humanitaria se genere el proceso de restablecimiento, para contrarrestar efectos negativos de la misma. Es decir, el componente de restablecimiento se inicie en el mismo momento de la atención humanitaria, como de alguna manera se hace, si se tienen en cuenta los servicios de salud y educación.
- Es importante reformular los criterios para la intervención de ONG y dar mayor relevancia a propuestas integrales de intervención psicosocial, que involucren diversas dimensiones del ser humano: la lúdica, el arte, la ocupación, el conocimiento de la ciudad y, por supuesto, en todo ello la elaboración de los diferentes duelos.
- El componente psicosocial debe fortalecerse, como eje transversal, y los equipos territoriales deben contar con herramientas de seguimiento, para lo cual se hace necesario la creación de instrumentos y de intercambio de saberes al respecto.
- Es importante que cada actividad que se propicia en el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada se asuma como generadora de empoderamiento de los grupos y de cada persona, haciendo visible el protagonismo de cada cual, desde sus historias de vida, en donde salen a relucir los saberes, las capacidades de trabajo, el desarrollo de sus habilidades y generando espacio para una toma de conciencia con respecto a los derechos que se tiene y los deberes que se derivan. El trabajo sobre Derechos Humanos y civiles es un imprescindible.



### **RESTABLECIMIENTO:**

- La elaboración del listado de los intereses y saberes de la gente, que se hace previo a la contratación de una ONG, es un momento de especial potencial de participación y toma de conciencia de la propia valía y capacidad de trabajo, por lo cual debe o puede hacerse en contextos colectivos y propiciando momentos de encuentro, de construcción, reconstrucción de las historias de los saberes familiares, etc.
- En este momento, los procesos de participación dependen de la metodología de las ONG en el proceso de intervención, por ello es muy importante que las Unidades Territoriales hagan un seguimiento a las diferentes actividades de manera tal que las ONG potencien las metodologías participativas, que van más allá del “tallerismo”, o de asesorar la instalación de una tienda.
- Es necesario que la Red de Solidaridad Social involucre a las entidades que tienen competencia en cada tema relacionado con empleo, vivienda y políticas públicas, desarrolle “mecanismos de seducción” y propicie reflexión sobre dificultades de las autoridades locales para asumir el tema.
- Los espacios sociales y los diferentes mecanismos de participación social deben ser potenciados involucrando a los diferentes actores sociales de las localidades (empresa, ONG, OG, autoridades locales, población en general, medios de comunicación).
- El trabajo de las ONG es clave en el fortalecimiento de mecanismos de comunicación entre la población en situación de desplazamiento y en la relación de ésta con otras entidades y la población receptora.
- Los procesos psicosociales son básicos en el desarrollo de este componente, porque esta intervención puede facilitar los procesos de arraigo de la gente.

Se concluyó que no es necesaria la invención de metodologías, instrumentos y mecanismos, sino que es importante reconocer las posibilidades de cada una de las existentes y hacer uso de ellas.

La discusión del tema resalta la importancia que para las Unidades Territoriales de la Red tienen encuentros como el presente, puesto que renueva las posibilidades de las posturas de quienes trabajan en las regiones. En ocasiones, la dimensión del trabajo operativo resta posibilidades de reflexión y de intervenciones más provechosas, por lo tanto, esta discusión oxigena las miradas y posturas de quienes participan en el grupo. Es decir que la participación se estimula con mecanismos sencillos; es necesario impulsar los espacios de encuentro con temas de importancia y la potencia se desarrolla.

### **III. FORTALECIMIENTO DE REDES SOCIALES**

**PROPÓSITO DEL TALLER** – El objetivo de esta sesión de trabajo es analizar las diversas estrategias, metodologías e instrumentos operativos que permitieron adelantar las experiencias presentadas, en términos de su aplicación en una perspectiva transversal con relación a los tres componentes identificados por la Red de Solidaridad Social para la atención a la población desplazada. La siguiente pregunta guiará la discusión:

De qué manera es posible introducir operativamente los aspectos referentes al fortalecimiento de redes sociales identificados en la sesión de trabajo en grupo anterior, con relación a los componentes de atención a la población afectada por el fenómeno del desplazamiento?



- a) PREVENCIÓN
- b) ATENCIÓN HUMANITARIA
- c) RESTABLECIMIENTO (proyectos productivos, tierra, vivienda e infraestructura principalmente) en la atención a población desplazada?

## RESPUESTAS DEL GRUPO

### I. PREVENCIÓN

Respecto al componente de prevención, el desarrollo de redes sociales debe contribuir al fortalecimiento del arraigo basado en la promoción de organizaciones sociales y productivas, el acceso a los servicios sociales tales como salud y educación lo cual redundará en el sentido de pertenencia a la tierra y su gente. De esta manera, la existencia de alternativas de trabajo y desarrollo a largo plazo justificarán las lógicas de permanencia territorial reduciendo los niveles de vulnerabilidad y fortaleciendo las razones de las comunidades para mantenerse en sus regiones.

El grupo destaca el valor de las experiencias de las comunidades de paz en Colombia, que han desarrollado estrategias para permanecer en sus regiones, tratando de mantenerse sin compromisos con los actores armados. En este sentido, se observa que es necesario generar inmunidad para las alternativas productivas, propiciando la neutralidad de estos procesos frente al conflicto. Por ello es de gran importancia fortalecer redes sociales que contribuyan a la participación en la toma de decisiones por parte de las comunidades, así como al establecimiento de pactos regionales a favor de la seguridad de la población en alto riesgo.

Es en este escenario que cobra mayor vigencia el reto que confrontan las redes informales de pobladores para articularse con las redes institucionales, en términos de acceso a información, a espacios de comunicación, servicios y alternativas de apoyo en caso de riesgo inminente. Todo esto contribuiría a generar un sistema de alertas tempranas, así como a establecer planes de contingencia con participación de las redes sociales e institucionales.

### ATENCIÓN HUMANITARIA

La estrategia de la administración delegada para prestar la atención humanitaria de emergencia a través de ONG operadoras es exitosa. Sin embargo debe ser reforzada en términos de la complementariedad con redes institucionales del Sistema de Seguridad Social en Salud, con redes en las que participen ONG con experiencia en la atención psicosocial así como en el fortalecimiento organizativo.

Desde el momento de la atención humanitaria sería deseable que las ONG operadoras se apoyaran y fortalecieran redes comunitarias e institucionales para el desarrollo de programas que impulsen los procesos de transición hacia el restablecimiento, tales como las cocinas comunitarias, los alimentos por capacitación y por trabajo. A su vez, estos programas deben propiciar el surgimiento de procesos organizativos y de nuevas redes para enfrentar las situaciones que la comunidad deberá resolver.

La atención humanitaria de emergencia deberá desencadenar un complejo sistema de redes de diversa índole y niveles que se complementen. Entre ellas se ubican las redes sociales comunitarias -tanto aquellas existentes al interior de los grupos de desplazado como las presentes en las comunidades receptoras-, aquellas representadas



por ONG humanitarias, las redes institucionales, locales y nacionales, y también el apoyo de organismos internacionales, que con recursos humanos y financieros deberán apoyar estos esfuerzos.

#### RESTABLECIMIENTO

El proceso de restablecimiento debe estar acompañado por las redes institucionales que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada, para lograr en la práctica la complementariedad con respecto a la oferta institucional establecida en la ley, buscan vincular a estos procesos de restablecimiento redes conformadas por organismos privados, de orden académico, cooperación internacional que puedan coadyuvar al desarrollo de soluciones integrales.

Este conjunto de redes del sector público y privado, debe ser sensible a las características del capital humano y social de la población desplazada, para aprovechar sus habilidades en los aspectos productivos y sociales. Estas capacidades deben ser potenciadas en los procesos de formación, especialmente con respecto a la comercialización de los productos generados por los proyectos productivos desarrollados durante la fase de restablecimiento.

#### IV. ARTICULACIÓN A LA DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA TERRITORIAL

**PROPÓSITO DEL TALLER** – El objetivo de esta sesión de trabajo es analizar las diversas **estrategias, metodologías e instrumentos operativos** que permitieron adelantar las experiencias presentadas, en términos de su aplicación en una perspectiva transversal con relación a los tres componentes identificados por la Red de Solidaridad Social para la atención a la población desplazada. La siguiente pregunta guiará la discusión:

De qué manera es posible introducir operativamente los aspectos referentes al fortalecimiento de redes sociales identificados en la sesión de trabajo en grupo anterior, con relación a los componentes de atención a la población afectada por el fenómeno del desplazamiento?

- a) PREVENCIÓN
- b) ATENCIÓN HUMANITARIA
- c) RESTABLECIMIENTO (proyectos productivos, tierra, vivienda e infraestructura principalmente) en la atención a población desplazada?

#### RESPUESTAS DEL GRUPO

##### PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN:

1. Los Comités Territoriales de Atención a la población desplazada deben conformar Comisiones Temáticas, en las que la Comisión para Prevención y Protección debe contar con suficiente flexibilidad para moverse espacialmente a las zonas de riesgo, promover la realización de diagnósticos participativos sobre las situaciones de riesgo con la comunidad, con los organismos humanitarios, autoridades locales y el Ministerio Público.
2. Sobre estos análisis, elaborar los Planes de Contingencia que contengan claramente diferenciadas acciones de Prevención de una parte y acciones de Protección de otra; para que todos y cada uno de los actores involucrados tengan clara su tarea por ejemplo, en torno a las alertas tempranas, o acciones de resistencia civil, o una toma del pueblo, etc.



3. La Red de Solidaridad Social debe movilizar una estrategia para recoger, sistematizar y difundir las experiencias de “resistencia civil” que se han movilizadas a lo largo del país y el Comité debe trabajar en la movilización de medios de comunicación y de todos sus integrantes para acompañar estas iniciativas.
4. El Ministerio Público y los organismos humanitarios deben ser más activos en su papel de difusión del Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos, no solamente entre la población desplazada sino entre la comunidad receptora y con los actores armados.
5. En términos de Protección, los Planes de Contingencia deben integrar a organismos como la Defensa Civil, los Bomberos, etc., para apoyar mecanismos de protección y especialmente de evacuación en situaciones de inminente emergencia, por ejemplo, priorizando niños/as, jóvenes, adultos mayores.
6. Al interior de la Red de Solidaridad Social, en las Unidades Territoriales se deben propiciar más espacios de reflexión sobre la situación regional y en términos estratégicos y políticos, pues el afán de lo cotidiano ha relegado este ejercicio. Deben existir mecanismos más flexibles en lo pragmático y en la asignación de recursos, por los cuales las Unidades Territoriales puedan actuar de acuerdo con la dinámica territorial cambiante.
7. Deben existir recursos específicos para trabajar el tema de capital social en la prevención, especialmente de aquellos organismos gubernamentales que tienen a su cargo la Prevención y Protección con población en riesgo o situación de desplazamiento.

#### ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA:

1. Aunque se hace explícita la diferenciación entre desplazamientos masivos y desplazamientos familiares e individuales, sobre cómo trabajar el tema de capital social, específicamente de incorporación a dinámicas sociopolíticas territoriales, lo claro es que ésta atención debe orientarse a ir identificando proyectos de vida colectivos y redes comunitarias locales a las cuáles se puedan ir vinculando.
2. En los Comités Territoriales, cuando se trata de atender desplazamientos masivos, pactar con los municipios y los organismos humanitarios la atención inmediata, tratando igualmente de crear alianzas con la empresa privada y organismos cívicos vinculándolos en esto; además de la vinculación activa de la comunidad desplazada en la conformación de Comisiones para su misma atención y organización: de salud, de recreación, de alimentación, de saneamiento y aseo, etc.
3. Para la contratación de la atención humanitaria de emergencia por administración delegada, identificar posibles organizaciones o redes comunitarias que tengan trabajo en lo local, que puedan estar avaladas por ONG con experiencia en el tema para operar este componente. Igualmente, para todas las operadoras debe existir contractualmente el requerimiento de identificar y consolidar grupos de interés que puedan ir perfilando proyectos colectivos, identificando redes a las cuales se puedan vincular en lo local y fortalecer su participación activa en la gestión de soluciones para la situación.
4. Seguir impulsando estrategias como la de cocinas comunitarias, que vinculen a la población desplazada con la receptora, teniendo como norte el impulso y/o fortalecimiento organizativo y de redes comunitarias integradoras.
5. En la atención humanitaria de emergencia atravesada por la perspectiva de capital social, no se debe perder nunca de vista la mirada “política” de derechos humanos, en términos de reparación de los derechos vulnerados.
6. Finalmente, desde la Red de Solidaridad Social y los Comités, pensar en alguna estrategia por la cual los municipios expulsores tengan un compromiso de atención de “su gente” en colaboración con los municipios receptores, especialmente en términos de salud y otros componentes de la atención humanitaria de emergencia.



### RESTABLECIMIENTO:

1. Se deben promover proyectos integrales que operen desde la atención humanitaria de emergencia hasta el restablecimiento, de forma que las operadoras puedan ir perfilando y gestionando proyectos de asentamiento integrales, incluyendo desde el inicio transversalmente el desarrollo del capital social en los términos en que se propone en el punto anterior.
2. Se reitera el tema de mayor descentralización y flexibilización para la asignación de los recursos desde lo territorial, de acuerdo con las condiciones y posibilidades regionales; se reflexiona sobre la diferencia de impulsar proyectos integrales y sostenibles en contextos rurales y urbanos, teniendo en cuenta que se trabaja en medio de una “economía atravesada por la guerra”.
3. Frente al gran interrogante sobre cómo trabajar restablecimiento en medio del conflicto, se reflexiona sobre la disyuntiva de trabajar proyectos individuales - familiares de bajo impacto y sostenibilidad, vs. proyectos macro, en espacios colectivos macro, con una fuerte inversión de recursos, sostenibles económicamente e integrales en la medida en que involucren acceso a tierras, alternativas productivas, vivienda, capacitación y desarrollo de capital social. Se dan ejemplos de estos que por ser exitosos, se vuelven blanco de actores armados.

El grupo concluyó en términos de la sesión de trabajo acerca de la operacionalización del capital social en los componentes de atención de la política, los siguientes aspectos:

La atención integral a la población desplazada debe ser asumida, desde una mirada de política pública en derechos humanos, como la reparación de los derechos vulnerados, tanto en lo material como en lo moral. Para ello, deberá existir desde lo local, regional y nacional, pasando por todos los diferentes actores involucrados (población desplazada, comunidad, operadores, Estado), suficiente voluntad política y recursos disponibles para que desde los Comités y promovido por la Red de Solidaridad Social se genere un enfoque político sustentado en la obtención de calidad de vida, desde la cual ciudadanos (ya no desplazados) capacitados y cualificados socialmente, con incidencia en la discusión y definición de lo público, contribuyan al proceso de fortalecimiento de la democracia.

### V. ACCIÓN SOCIAL BASADA EN VALORES

PROPÓSITO DEL TALLER – El objetivo de esta sesión de trabajo es analizar las diversas **estrategias, metodologías e instrumentos operativos** que permitieron adelantar las experiencias presentadas, en términos de su aplicación en una perspectiva transversal con relación a los tres componentes identificados por la Red de Solidaridad Social para la atención a la población desplazada. La siguiente pregunta guiará la discusión:

De qué manera es posible introducir operativamente los aspectos referentes al fortalecimiento de redes sociales identificados en la sesión de trabajo en grupo anterior, con relación a los componentes de atención a la población afectada por el fenómeno del desplazamiento?

- a) PREVENCIÓN
- b) ATENCIÓN HUMANITARIA
- c) RESTABLECIMIENTO (proyectos productivos, tierra, vivienda e infraestructura principalmente) en la atención a población desplazada?



## RESPUESTAS DEL GRUPO DE TRABAJO

En el aspecto de prevención, el grupo recomienda que los municipios afectados por la violencia, ya cuenten con seguridad y medidas de asistencia humanitaria en el momento en que se convoca a la comunidad para concertar las acciones a emprender para la identificación y ejecución de obras de beneficio común. Valores como el respeto, la concertación y la comunicación permiten abrir espacios de confianza a partir de lo que se hace.

En el caso en el cuál se emprende la construcción de una obra de beneficio común, se dinamizan valores como el cumplimiento, el compromiso, recuperar la confianza a través de una institución del Estado, el trabajo en equipo y la solidaridad. Además se genera una red de apoyo informal y la obra en sí misma debería representar un respeto a las costumbres de su comunidad, a su cultura.

La Red de Solidaridad Social apoya la coordinación de las alertas tempranas. En el ámbito comunitario, en el que se moviliza una red de apoyo informal y formal, se debe promover la participación y considerar a los habitantes locales como agentes activos e involucrarlos en la toma de decisiones. Se busca empoderar a la comunidad.

Respecto a la asistencia humanitaria, se consideró en primer lugar el caso del desplazamiento unifamiliar. Se puede presentar una falta de respeto en el caso de la toma de la declaración, al sospechar de la buena fe del declarante, lo cual implicaría una afectación emocional adicional al desplazado. Además, el respeto y la dignidad pasan por adecuar los sitios de atención a la población víctima de desplazamiento. Se recomienda tener en cuenta en su alimentación minutas acordes a las características poblacionales. En estos casos se observa la ausencia de asociación, falta de unión con otras personas afectadas por la misma situación. Por ello es necesario para fortalecer el capital social en una perspectiva de valores, generar eventos en los cuales la población establezca asociaciones comunitarias. Además se requiere incorporar la atención psicosocial, teniendo en cuenta los valores, desde el mismo momento del registro. Se recomienda respetar las diferencias, incorporar una valoración médica y psicológica, facilitarles un sistema de comunicación desarrollado por ellos y para ellos. Ello generaría confianza, la red social y la construcción de tejido social.

Cuando se presentan situaciones de desplazamiento masivo, generalmente esta decisión es tomada por un grupo de líderes y el valor es relativo a lo que se juegue dentro de la comunidad. Se mueven valores como la solidaridad, brindar ayuda inmediata para garantizar la seguridad, alimentación, reconocimiento de necesidades básicas que permitan recuperar la dignidad. Frente a las decisiones de la comunidad sobre retornar o reubicarse, el valor que se juega es el respeto.

Sobre el tema del restablecimiento, es prioritario integrar a la comunidad receptora a los procesos de restablecimiento. Es de importancia que exista la red de comunicación transversal desde el proceso de atención humanitaria, lo cual prepara a la comunidad para este momento. Se debe impulsar la reestructuración de valores, desde la autovaloración. Se presenta también la necesidad de generar protección a los líderes.

Para la sostenibilidad de los proyectos es de importancia partir de las capacidades que existen y no de las carencias. En ello es fundamental incorporar la perspectiva de capital social como reconocimiento de las potencialidades subyacentes en la experiencia de la comunidad. También debe propiciarse la participación de la población en la propuesta de proyectos, ya que se observan dificultades cuando todo el proceso se lleva a cabo por parte de



una institución y no participa la comunidad. Se observan actitudes de funcionarios que invitan a la participación y la gente termina conciliando y no concertando. Es de importancia promover la *concertación*. El principal valor es el respeto, así como la necesidad de conocer a la población.

Acerca del desarrollo de proyectos de vivienda en el proceso de reasentamiento, deben existir valores comunes de la manera anterior, que les permitan vivir en comunidad. Este aspecto también aplica para el caso de empresas de trabajo en el sector rural, ya que sin la participación de la población se preestablecen formas asociativas que no responden a las expectativas de la comunidad y terminan por comprometer el desarrollo exitoso y la sostenibilidad de los proyectos.

Para garantizar mayor participación ciudadana hay la necesidad de descentralizar y escuchar a la población, que los proyectos estén avalados por la comunidad, así como otorgarle una valoración a las decisiones de la comunidad.

## ■ TERCERA SESIÓN.

### CONSTRUCCIÓN DE RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPITAL SOCIAL EN ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA.

#### I. FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO

PROPÓSITO DEL TALLER- Formular **recomendaciones de política pública** con miras a propiciar el fortalecimiento organizativo en la atención a población desplazada. La siguiente pregunta guiará el taller:

A partir de las sesiones de discusión anterior adelantada por el grupo, qué recomendaciones podrían formularse para enriquecer la construcción de políticas públicas para la atención de población desplazada, en la perspectiva del fortalecimiento organizativo?

#### RESPUESTA DEL GRUPO DE TRABAJO.

En esta sesión, el grupo prefirió no discutir sobre los conceptos mismos de política, estrategia y acción, simplemente, formuló unas recomendaciones generales que recogen el trabajo de los tres días de seminario, de acuerdo a dos espacios de trabajo, el primero frente a la ejecución misma de las acciones, es decir, recomendaciones de acción con las organizaciones y comunidades desplazadas y el segundo respecto al espacio institucional, tanto al interior de la Red de Solidaridad Social como con las demás entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD).

#### POBLACIÓN SUJETO DE POLITICAS

1. Evaluar sistemática y rigurosamente a partir de los múltiples interrogantes surgidos aquí, la pertinencia de desarrollar una política específica para población desplazada o una articulada a población vulnerable, particularmente en la etapa de restablecimiento.
2. Diseñar e implementar procesos sistemáticos de fortalecimiento organizativo, partiendo de las Mesas de Trabajo como espacio de articulación.
3. Propiciar procesos de capacitación tanto de la dirigencia de las organizaciones como de la base de éstas, teniendo en cuenta el papel de supervisión e interventoría de las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social.



4. Desarrollar estrategias de cualificación de nuevos líderes y de los existentes, tanto mediante proyectos de mediano y largo plazo, como mediante la interlocución cotidiana con personas diferentes a los líderes tradicionales.
5. Desarrollar estrategias que permitan mayor acercamiento a la realidad de las comunidades, para poder aprender sobre sus estrategias cotidianas de supervivencia y aprovechar las potencialidades para el restablecimiento, entre las cuales probablemente se encuentren sus modos organizativos; en esta acción, como en otras, es clara la responsabilidad de los ejecutores (ONG) en el desarrollo mismo de las actividades y de la Red de Solidaridad en la supervisión sobre el cumplimiento de las acciones de estos.
6. Reconocer y aprovechar los modos e instrumentos de organización que al interior de las comunidades tienen los diferentes grupos poblacionales que las integran: jóvenes, niños, mujeres, adultos mayores, para implementar políticas adecuadas a cada uno.
7. Implementar como proceso sistemático y necesario la formulación de cualquier proyecto en conjunto con la población sujeto, esto, como exigencia a los proponentes en todas las etapas de atención, lo que contextualizará de tal manera, que los proyectos se adecuarán a las condiciones locales y poblacionales diferenciales.

## **INSTITUCIONES**

1. Definir claramente las responsabilidades de cada una de las entidades del SNAIPD en cuanto a fortalecimiento organizativo, para cada uno de los componentes de atención.
2. Fortalecer los Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada, orientándolos para que desde allí, surjan alternativas para el fortalecimiento organizativo de esta población y que actúen como un canal de comunicación más cercano y efectivo con las comunidades y las personas desplazadas en general.
3. Desarrollar procesos de sensibilización y capacitación frente al tema de fortalecimiento organizativo y capital social, con TODAS Y TODOS los funcionarios de la Red de Solidaridad Social y en la medida de lo posible, con las otras entidades.
4. Fortalecer programas existentes en la Red Solidaridad como parte integral de todos los procesos, en tanto estos aportarían al restablecimiento integral de la población y a los procesos organizativos, como por ejemplo, atención psicosocial, capacitación y habilitación laboral y el área de comunicaciones.
5. Diseñar e implementar acciones para aprovechar los aprendizajes y saberes cotidianos de los coordinadores en las Unidades Territoriales, algunas ONG que han desarrollado procesos exitosos y estudiantes del programa de apoyo de las Universidades, en tanto este ha sido uno de los modos en que la Red de Solidaridad se ha acercado a lo organizativo. Por ejemplo pasantías de los coordinadores en el nivel central, teleconferencias de socialización o cualquier otro sistema de difusión; de igual modo, evaluar los procedimientos de contratación para que, en los casos en que sea pertinente sean los estudiantes que ya acuñaron alguna experiencia los nuevos funcionarios Red.
6. Mejorar los procesos de planeación tanto técnica como financiera, por ejemplo mediante la asignación de techos presupuestales, que hagan más proactiva y menos reactiva la acción de la Red de Solidaridad Social.
7. Generar estrategias en pro de una mayor descentralización y flexibilización de la Red de Solidaridad a su interior.



## II. FORTALECIMIENTO PARTICIPATIVO

PROPÓSITO DEL TALLER- Formular **recomendaciones de política pública** con miras a propiciar el fortalecimiento en la atención a población desplazada. La siguiente pregunta guiará el taller:

A partir de las sesiones de discusión anterior adelantada por el grupo, qué recomendaciones podrían formularse para enriquecer la construcción de políticas públicas para la atención de población desplazada, en la perspectiva del fortalecimiento participativo?

### RESPUESTA DEL GRUPO DE TRABAJO.

El grupo considera que las sesiones de trabajo previas ya establecen algunas recomendaciones para formular políticas públicas. La discusión se centró en la pertinencia o no de enfatizar la discriminación positiva que se ha ido creando en la sociedad colombiana con respecto al tema del desplazamiento.

El grupo ve la importancia de que haya políticas claras y definidas para la atención de la población en situación de desplazamiento, su ejecución es la que debe pensarse bastante. Es necesario que los derechos vulnerados de las personas sean reconocidos, pero de manera que ello no implique un desconocimiento del derecho de la población receptora.

Por lo anterior, es fundamental generar espacios de participación en los que confluya la población receptora de las localidades, es decir que en la Mesa de Salud, en la de Educación u otra Mesa de la localidad o del municipio, se propicien metodologías para que la gente (instituciones y población) pueda expresar cómo recibe el servicio, lo confronte con sus necesidades y delinee caminos para que, en conjunto con las instituciones, se creen caminos para el mejoramiento de la calidad de vida.

Construir política pública implica partir de y con la gente para la cual se diseña. Es fundamental reconocer propuestas como las de la Trocha Ciudadana (impulsadas por el Consejo Nacional de Planeación), las de Chile (experiencia del FOSIS) y otras en las cuales se tiene en cuenta generar espacios donde la gente pueda conocer su propia realidad, definirla y proyectarla de maneras diferentes. Retomar espacios como las Juntas de Acción Comunal y revitalizarlos con estas dinámicas puede ser muy enriquecedor en términos de capital social. Es decir que necesitamos invertir en capital humano, en los recursos profesionales para la oxigenación de los espacios sociales, de manera que se genere un diálogo de lo local a lo nacional y se definan encuentros regionales de políticas públicas para consolidar el bienestar de los municipios.

En el anterior sentido, recursos de la Red de Solidaridad Social podrían apoyar estos procesos de empoderamiento del capital social, concertando con gobernaciones y alcaldías que propongan mecanismos de participación de la gente y mecanismos para tomar en cuenta todos esos ejercicios.

El grupo además estableció las siguientes recomendaciones:

- Coordinar acciones interinstitucionales que garanticen presencia del Estado en las localidades, en términos de:



1. Inversión social (que involucre a la gente en la formulación y ejecución de políticas, programas, proyectos).
2. Inversión en infraestructura.
3. Formación en mecanismos de participación, de difusión del D.I.H., prevención de la violencia en la familia, hacia la mujer y en el vecindario, desarrollo local y autonomía.
  - Dotar a las comunidades de herramientas que faciliten el conocimiento de los diferentes procesos de construcción de la realidad, lo cual significa crear instrumentos para la participación en la definición de políticas públicas.
  - Adoptar el enfoque de la prevención dentro de la educación formal.
  - Se debe formar una RED donde se propicie el espacio participativo para determinar y detectar alertas tempranas.
  - Incorporar procesos productivos que generen arraigo y estabilidad.
  - Orientar la inversión social que involucre a los actores en su planificación y participación realizando una efectiva presencia institucional en función de la población desplazada en las diversas localidades.
  - En términos de prevención, se debe motivar procesos de seguridad alimentaria de la población vulnerable.
  - Involucrar a los actores sociales en las diferentes dimensiones sociales.
  - Se debe hacer la política de prevención desde abajo hacia arriba.
  - Dotar a la población de información suficiente para acceder y participar de la oferta institucional.
  - Veedurías ciudadanas empoderadas y fuerte dosis de control ciudadano que tengan acceso a la información.
  - Se debe enfatizar en la directriz ya establecida, para trabajar el restablecimiento desde la fase de atención humanitaria.
  - El aspecto psicosocial debe estar orientado a lo que la gente dentro de sus intereses quiera.
  - Aprovechar y fortalecer las administraciones municipales.
  - La participación se potencia fortaleciendo los proyectos y programas sociales de los municipios.

### III. FORTALECIMIENTO DE REDES SOCIALES

PROPÓSITO DEL TALLER- Formular **recomendaciones de política pública** con miras a propiciar el fortalecimiento en la atención a población desplazada. La siguiente pregunta guiará el taller:

A partir de las sesiones de discusión anterior adelantada por el grupo, qué recomendaciones podrían formularse para enriquecer la construcción de políticas públicas para la atención de población desplazada, en la perspectiva del fortalecimiento de redes sociales?

#### RESPUESTA DEL GRUPO DE TRABAJO

##### RECOMENDACIONES DE POLÍTICA –

El grupo estableció las recomendaciones para la construcción de políticas públicas en la perspectiva del fortalecimiento de las redes sociales retomando los tres momentos de la atención a la población desplazada analizados en la pregunta anterior.

En primer lugar, respecto al tema de la prevención, el grupo recomendó otorgar mayor autonomía a las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social para formular y aprobar proyectos que potencien las redes sociales existentes. También se consideró de importancia fortalecer la participación de la comunidad en riesgo en redes y



espacios que, como las Trochas Ciudadanas, permitan un mayor arraigo local. De otra parte, el grupo identificó la necesidad de fortalecer las redes institucionales con capacidad de toma de decisiones que generen espacios de coordinación y concertación para mejorar la capacidad de respuesta local ante el riesgo del desplazamiento.

En segundo lugar, sobre el momento de la atención humanitaria el grupo propone mejorar los mecanismos de coordinación entre las organizaciones que la prestan (ONG y organismos internacionales), permitiendo un acompañamiento más directo por parte de la Red a consorcios entre ONG que cualifiquen la atención.

En tercer lugar, sobre los aspectos relativos al proceso de restablecimiento de las comunidades el grupo reitera la necesidad de fortalecer las redes entre instituciones del Sistema, las redes informales tanto entre la población desplazada como de ésta con las redes locales de las comunidades receptoras. Se destaca la importancia de validar y proyectar la estrategia institucional de alianzas para la equidad que la Red de Solidaridad Social ha venido desarrollando, ya que claramente los fundamentos conceptuales de la propuesta promueven el fortalecimiento de las redes formales e informales en la perspectiva de formación y desarrollo de capital social. El grupo considera necesario valorar la importancia de que en la fase de restablecimiento se trabaje en el rescate de las habilidades personales de la gente, recuperando así también sus identidades culturales.

Para efectos de la consolidación de las redes institucionales y de la efectiva comunicación de éstas con otras de carácter informal y privadas, el grupo recomienda que en las fases de prevención, atención humanitaria y restablecimiento se establezcan mecanismos permanentes de difusión sobre políticas, normas, procedimientos, etc.

#### IV. ARTICULACIÓN A LA DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA TERRITORIAL

PROPÓSITO DEL TALLER- Formular **recomendaciones de política pública** con miras a propiciar el fortalecimiento en la atención a población desplazada. La siguiente pregunta guía el taller:

A partir de las sesiones de discusión anterior adelantada por el grupo, qué recomendaciones podrían formularse para enriquecer la construcción de políticas públicas para la atención de población desplazada, en la perspectiva de la articulación a la dinámica sociopolítica territorial?

#### RESPUESTA DEL GRUPO DE TRABAJO

El grupo de trabajo estableció un conjunto de recomendaciones que se sintetizan a continuación.

- Se requiere fortalecer los Comités Territoriales de Atención a Población Desplazada, para que funcionen con comisiones de análisis, reflexión estratégica y política situacional; frente al tema se debe trabajar en dos sentidos:
  - a. Promover y vigilar la representatividad de los delegados de la población desplazada ante los Comités y de las propuestas que llevan a estos espacios.
  - b. Sensibilización a autoridades territoriales y entidades del Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada (SNAIPD), para ir involucrando a la población desplazada en los programas dirigidos a población vulnerable y los ciudadanos en general.



- Se requiere fortalecer a la población desplazada en general y a sus organizaciones en particular, para lograr un empoderamiento en lo político, orientándola para que se inserte en los espacios locales y regionales de participación para la toma de decisiones.
- Es de la mayor importancia lograr sensibilizar a las autoridades locales (por comuna, localidad o unidad menor en las alcaldías) y territoriales, de forma que se tenga una política de integración ciudadana, que involucre a la población desplazada.
- Desde el gobierno nacional, a través de la Red de Solidaridad Social y el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, elaborar estrategias de diseño e implementación de incentivos a los municipios, a fin de que visualicen a la población desplazada como una oportunidad para el desarrollo de su territorio, más que como una problemática.
- Es importante que la formulación y ejecución de una política pública para atención a la población desplazada sea construida colectivamente desde el nivel central del Estado con los niveles territoriales; que allí se de un proceso de retroalimentación, consulta y elaboración conjunta. La formulación y ejecución de la política pública construida colectivamente igualmente implica descentralización de los recursos para su ejecución.
- Se hace estratégico dentro de la política pública consolidar la participación cualificada de la población en situación de desplazamiento en los escenarios ya establecidos como son los Comités de Atención y las Mesas de Trabajo con población desplazada. Igualmente, se reconoce que estos no son los únicos espacios válidos de promoción de la participación y la organización de esta población; por tanto es importante reconocer espacios válidos a través de los movimientos sociales locales en los que se incorpora y valida el discurso de la atención a la población desplazada.
- Es importante reconocer que aunque no todos los entes territoriales han respondido como se requiere, de una u otra manera varios lo han hecho y de allí es posible rescatar dinámicas, instrumentos y metodologías que pueden ser socializadas. Lo anterior indica que si la operacionalización de la política pública ha sido validada a través de los entes territoriales, ésta es válida.
- Es necesario sugerir cómo desde lo normativo se incentiva a los municipios a hacer inversiones e involucrar esta población en sus programas. Por otra parte se requiere de una política pública que marque igualmente límites en la reparación y restablecimiento de las condiciones de la misma, para entonces establecer como articularlos a lo económico y sociopolítico territorial.
- La política pública debe ser concebida desde un marco integral e integrador. Pensar en la construcción o fortalecimiento del capital social es pensar estratégicamente en la construcción de un ciudadano participando democráticamente en los espacios de planeación y toma de decisiones.

## V. ACCIÓN SOCIAL BASADA EN VALORES

PROPÓSITO DEL TALLER- Formular **recomendaciones de política pública** con miras a propiciar el fortalecimiento en la atención a población desplazada. La siguiente pregunta guía el taller:

A partir de las sesiones de discusión anterior adelantada por el grupo, qué recomendaciones podrían formularse para enriquecer la construcción de políticas públicas para la atención de población desplazada, en la perspectiva de la acción social basada en valores?



### **RESPUESTA DEL GRUPO DE TRABAJO.**

Para el fortalecimiento del capital social se recomienda que los desplazados participen en la formulación de la política pública, promover foros amplios en los que participe la población internamente desplazada. Una política estatal debe alcanzar el reconocimiento público. También se recomienda involucrar a los diferentes actores y que se propicie un reconocimiento social de la crisis. Se requiere un reconocimiento real del conflicto por parte de la población colombiana.

Las personas afectadas por el desplazamiento interno también son socios del Estado social de derecho, las implicaciones en la cotidianidad de todos los asociados y la magnitud de esta problemática debe ser compartida por la sociedad; se recomienda desarrollar una estrategia a manera de reflexión y avanzar en la sensibilización de toda la población frente a esta situación. La sensibilización debe pasar por lo individual pues no es posible empoderar a otros sino estamos nosotros empoderados. Se precisa acción, compromiso, reflexión, idoneidad de los funcionarios.

La gente podría reubicarse si el Estado tuviera la capacidad de crear espacios para ello. La población internamente desplazada debe ser movilizadada hacia áreas de ausencia de conflicto, integradas. Una política pública que fortalezca el capital social en el caso de los desplazados debe ser integral e integradora y no generar distancias entre quien formula y a quien se le aplica.

Se destacan a continuación enunciados que sintetizan los valores que identificó el grupo de trabajo: Capacidad de interlocución; que en la línea de política se incluya a la población receptora; no se debe formular la política con un solo actor, deben participar los gremios, la sociedad civil y otros; generar acciones concertadas; un buen punto de partida es el reconocimiento, cuando se reconocen las debilidades se pueden generar acciones para encontrar soluciones.

Finalmente el grupo de trabajo concluye que en el país no hay claridad sobre los deberes, el problema radica en que la construcción de políticas públicas no es clara, para los equipos que participan en ello, debe haber insumos necesarios, información y documentación previa y formación ciudadana cívica para poder acometer esa dinámica.

### **A MANERA DE CONCLUSION.**

Respecto al propósito de comparar experiencias internacionales y nacionales en escenarios de sociedades enfrentadas a situaciones de conflicto sociopolítico, el Seminario – Taller contó con expositores expertos en el tema de desarrollo del capital social en América Latina y en Colombia, que aportaron a los participantes referentes teóricos y herramientas instrumentales, incluso para el tratamiento de la temática con población en situación de desplazamiento forzado.

De otra parte, se logró compartir experiencias con otros países que, aunque en circunstancias diferentes y diversas, han enfrentado el reto de promover acciones en torno al fortalecimiento del capital en situaciones de postconflicto sociopolítico. No obstante su gran aporte, dado que la diferencia con nuestro país radica en la actual situación de conflicto armado interno, esto dificultó hacer un paralelo más estrecho en la aplicación de estrategias y metodologías para la atención de la población afectada por el desplazamiento.



La experiencia colombiana presentada y desarrollada por organismos no gubernamentales en torno al tema de capital social con diferentes grupos poblacionales desplazados, se convirtió en el mayor referente para el trabajo de análisis y construcción que desarrollaron los grupos. El evento logró la sensibilización de los participantes sobre la importancia de la temática de capital social en las diversas dimensiones de la atención y la comprensión de la situación de la población desplazada.

Igualmente se logró la participación activa en la elaboración de sugerencias para hacer operativo el tema en el quehacer de la Red de Solidaridad y del Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada, de un lado, así como en la definición de recomendaciones para hacer la política pública sobre desplazamiento forzado más sensible al tema de promoción del capital social.

En general, los trabajos realizados en los grupos aportaron ideas sobre cómo abordar diferentes estrategias para impulsar el capital social con población desplazada, enriqueciendo las que actualmente impulsa la Red de Solidaridad que son el fortalecimiento organizativo, fortalecimiento participativo e incorporación a las dinámicas sociopolíticas territoriales, con otras dos en torno al fortalecimiento de redes sociales de apoyo y acción social basada en valores. Esta última estrategia, además, se considera un fundamento esencial para el desarrollo de las estrategias de organización, participación, redes sociales y articulación a la dinámica sociopolítica territorial.

Se logró visualizar la importancia que tiene el fortalecimiento del capital social, en términos de la formación y cualificación de la población desplazada, de sus organizaciones, de redes sociales e interinstitucionales, que posibiliten la activa participación de la población sujeto de la política, como mecanismo para hacer más sostenibles todas las acciones emprendidas.

Para finalizar, es bueno puntualizar que a lo largo del evento se plantearon temas generales de discusión, que no necesariamente quedaron resueltos y que se dejan a manera de inquietudes sobre las cuales se debe seguir avanzando:

1. Existe una tensión en el énfasis que adquieren las respuestas a la dimensión práctica, basada en las necesidades inmediatas y básicas, vs. las respuestas a las dimensiones estratégicas, basadas en requerimientos que tienen que ver con desarrollo y construcción de capital humano y social.
2. En este mismo sentido, existe una tensión en términos de los recursos aportados para las respuestas inmediatas que reclama la población, a corto plazo, vs. las acciones de restablecimiento planeadas para el mediano y largo plazo, de carácter sostenible y pensando en el postconflicto.
3. Igualmente se discutió en torno al tema de la focalización de recursos y proyectos para población desplazada, vs. proyectos que incluyan también población receptora; esta discusión es importante en las estrategias para abordar el tema de capital social, particularmente en la incorporación de la población desplazada a las dinámicas sociopolíticas territoriales, con acciones que deben vincular población receptora.
4. Existe también una tensión entre los tiempos y ritmos para la ejecución de la política, en la armonización de la perspectiva de las comunidades, de la institucionalidad en lo territorial y de los entes de orden nacional. Esto se hace evidente en el funcionamiento del Sistema Nacional, en los Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada, respecto a la coordinación interinstitucional, la autonomía en la definición de proyectos y asignación de recursos, así como en su capacidad de respuesta frente a las demandas de los representantes de las comunidades en estos espacios.



5. En la medida en que la atención integral a la población desplazada, normativamente corresponde a una noción de Sistema, la política está sujeta a las variables de una acción concertada interinstitucionalmente y las dificultades para comprometer al conjunto de las entidades y las instancias territoriales responsables de la misma.