

Definiciones de la población víctima del desplazamiento forzado sobre acciones de política pública en Medellín¹

Definitions of forced displacement victims' population on public policy actions in Medellin

Définitions de la population victime du déplacement forcé sur les actions de politique publique à Medellin

Definições da população vítima do deslocamento forçado sobre ações de política pública em Medellin.

Gloria Andrea García Jaramillo²
James Gilberto Granada Vahos³

-
- 1 El artículo se encuentra inscrito en el trabajo de grado para optar al título de Politóloga *Problemas públicos en la implementación, percibidos y definidos por la población sujeto de la política pública de desplazamiento forzado en el municipio de Medellín 2008-2011* y en el proyecto de investigación *Políticas públicas territoriales en Medellín, actores, recursos y oportunidades. Las políticas públicas de desplazamiento forzado, y de las diversidades sexuales y de género* financiado por el CODI y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.
 - 2 Politóloga de la Universidad de Antioquia. Estudiante en formación del Instituto de Estudios Políticos, U de A. Correo electrónico: andrega20@gmail.com.
 - 3 Profesor e Investigador del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Magíster en Ciencias Políticas. Correo electrónico: jamesgranada1@gmail.com.
Este artículo fue recibido el día 4 de febrero de 2014 y aprobado por el Consejo Editorial en el Acta de Reunión Ordinaria N° 18 del 10 de mayo de 2014.

Resumen

En este artículo se exponen las definiciones que tiene la población víctima del desplazamiento forzado y sujeto de la política pública de atención a víctimas en el municipio de Medellín sobre la implementación de acciones, específicamente dentro del componente del restablecimiento de los derechos socioeconómicos como salud, educación, vivienda, alimentación y empleo; para llegar a ello, se acude primero a la noción de “definición” en políticas públicas como un concepto relevante dentro de la construcción de las agendas, las características que debe presentar un problema para ser considerado como público; luego, se retoman definiciones que realiza la población víctima frente a la implementación de acciones de política pública en Medellín.

Palabras clave: Definiciones, actores, política pública, víctimas de desplazamiento forzado, implementación, restablecimiento.

Abstract

This article sets out the definitions of forced displacement victims and victims subject of public policy attention in Medellín's municipality on actions enforcement, specifically within the component of the restoration of the social-economic rights such as: health, education, housing, food and employment; to achieve this, it first comes up to the notion of 'definition' in public policies, as a relevant concept within the construction of the agendas, features that a problem should present to be considered as public; then, it sets out definitions that the victims make regard to the enforcement of public policy actions in Medellín.

Key words: Definitions, actors, public policy, forced displacement victims, implementation, and re-establishment.

Résumé

Dans cet article s'exposent les définitions de la population victime du déplacement forcé et l'objet de la politique publique d'attention aux victimes dans la ville de Medellín sur la mise en place d'actions, en particulier au sein de la composante du rétablissement des droits socio-économiques tels que la santé, l'éducation, le logement, la nourriture et l'emploi; Pour ce faire, l'article expose d'abord la notion de «définition» au sein des politiques publique comme un concept pertinent dans la construction d'un agenda ainsi que les caractéristiques présentées par un problème afin qu'il soit considéré en tant problème public; Ensuite, l'article présente les définitions élaborées par la population victime face à la mise en œuvre des politiques publiques à Medellín.

Mots-clés: Définitions, acteurs, politiques publiques, victimes de déplacement forcé, mise en œuvre, rétablissement.

Resumo

Neste artigo se expõem as definições que tem a população vítima do deslocamento forçado e sujeito da política pública de atenção a vítimas na municipalidade de Medellín sobre a implementação de ações, especificamente dentro do componente do restabelecimento dos direitos socioeconômicos como saúde, educação, moradia, alimentação e emprego; para chegar a isso, se acorre primeiro à noção de “definição” em políticas públicas como um conceito relevante dentro da construção das agendas, as características que deve apresentar um problema para ser considerado como público; posteriormente, se retomam definições que realiza a população vítima em relação à implementação de ações de política pública em Medellín.

Palavras-chave: definições, atores, política pública, vítimas de deslocamento forçado, implementação, restabelecimento.

Sumario

Introducción. 1. Definiciones de los problemas públicos y de la política pública. 1.1. El problema público en un circuito político de política pública (2012-2013). 1.2. La definición de los problemas. 2. Definiciones de la población víctima sobre la implementación. 2.1. Definiciones frente a la atención del derecho a la salud. 2.2. Definiciones frente a la atención del derecho a la educación. 2.3. Definiciones frente a la atención del derecho a la vivienda. 2.4. Definiciones frente a la atención del derecho a la alimentación. 2.5. Definiciones frente a la atención del derecho al empleo. 3. Conclusiones. Referencias.

Introducción

El objetivo de este artículo es realizar un análisis de la implementación de la política pública de atención integral a la población víctima de desplazamiento que se encuentra asentada en Medellín. Para ello, se parte de las definiciones que la población sujeto tiene sobre aquélla desde el componente del restablecimiento vía integración local en derechos como salud, educación, vivienda, alimentación y empleo, especialmente desde el año 2008, cuando inicia formalmente la implementación de la política pública local; las definiciones se recogen a través de entrevistas realizadas a la población desplazada asentada en la ciudad, de diarios de campo y la caracterización que hizo, en la Comuna tres, *Caminos por recorrer*. Además, se tuvieron en cuenta algunos informes de gestión de la Alcaldía de Medellín.

En el primer apartado, *Definición de los problemas públicos y de la política pública*, se analiza el concepto de definición de los problemas públicos seguido de las definiciones que tiene la población acerca de la política pública local y de los problemas y características que exponen los autores.

En el segundo apartado, *Definiciones de la población sujeto de la política pública sobre la implementación* se exponen las definiciones de la población acerca de la implementación de la política pública y de cómo definen la atención en el componente del restablecimiento de los derechos contenidos en él. Estas definiciones se obtienen de la información que se compiló con los líderes de la población. Para lograrlo se tuvieron en cuenta las características que debe tener un problema para ser definido como público.

1. Definiciones de los problemas públicos y de la política pública

En este apartado se retoman algunos conceptos sobre el tema de las definiciones y se hacen algunas consideraciones sobre lo que se conoce como el ciclo de las políticas públicas y, a la vez, se amplía la reflexión con el término de circuitos políticos.

1.1 El problema público en un circuito político⁴ de política pública (2012-2013).

Se reconoce que

Un problema público está lejos de ser un hecho objetivo, como quiera que es más bien el producto de un proceso de problematización (...) En

4 El término “political circuits” es usado por Charles Tilly (2003) cuando hace referencia a la acción colectiva. Aquí se retoma para el caso de la política pública y se aprovecha el potencial explicativo del concepto en el que se cruzan variables para avanzar en interpretaciones más complejas del fenómeno.

otros términos, la existencia de un hecho objetivo no implica su calificación automática como problema público (Sheppard, 2009, p. 354).

Se entienden *los problemas* de las víctimas en Medellín como resultado de procesos materiales y cognitivos y, para el caso de este artículo, como problemas definidos por la población víctima (aunque se reconoce la existencia de otros actores), como resultado de una dinámica que implica la problematización constante de la situación, originada tanto en la victimización que produce la violencia como en *los problemas* que crea la misma implementación de la política pública.

Por lo anterior es pertinente hablar de la *definición de problemas públicos* referidos a una política pública que ya está siendo implementada en un escenario local, ya que la definición de un problema no sólo obedece a un momento cronológico del ciclo ni a una situación problemática objetiva.

Más que hablar de un ciclo, se trata de un *circuito político* de las políticas públicas en el que convergen al mismo tiempo y en el mismo territorio:

- La *redefinición de problemas públicos*;
- La *implementación* de acciones de una política pública de atención a víctimas ya *diseñada y formulada-decida-* (por lo menos tres momentos del ciclo);
- Las instituciones del orden nacional, departamental y municipal (con diversos lineamientos de política), así como actores de distinta naturaleza.

Se habla de circuito por la multiplicidad de escenarios, instituciones, actores y dinámicas al mismo tiempo y en un territorio concreto y se resalta lo político de las políticas públicas.

En este contexto específico la población víctima mantiene los discursos de definición de su situación problemática producida por acciones de conflicto armado que las victimiza y por acciones de política pública que, en ocasiones, no soluciona sus problemáticas y que en otras, incluso, genera nuevos problemas.

1.2 La definición de los problemas.

La “definición de los problemas públicos” se aborda inicialmente de André-Noël Roth quien en su texto *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, explica que la definición consiste en “determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema” (Roth, 2006, p. 60); para este caso, la población víctima de desplazamiento forzado, señala que el problema ha estado ahí aunque se haya intentado ocultar y no esté definido como tal, siempre han existido causas generadoras que, según sus propias palabras, provienen de las instituciones Estatales y de los grupos armados.

Es necesario precisar qué se entiende por naturaleza del problema, causas y dinámicas debido a que, dentro de los términos que caracterizan o componen la definición de los problemas públicos estos tres son amplios, ambiguos y es posible que, cuando se presenta la información, se tengan algunas dificultades. Por esta razón, se define la naturaleza como la “ubicación del contexto regional y urbano en el que surge el tema o problema” (Lopera, 2008, p. 11); diferente a las causas del problema que se entienden como los factores explicativos del fenómeno y, finalmente, las dinámicas se asumen como la “dimensión que ha alcanzado el tema o problema, cuantitativa y cualitativamente, en la ciudad” (Lopera, 2008, p. 11), es decir, es menester definir cuál es su relevancia.

En Elder y Cobb se encuentra que “definir una situación como un problema de políticas públicas significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles” (Elder & Cobb, 1996, p. 93); las soluciones deben provenir de las autoridades públicas, puesto que, de acuerdo con la definición de política pública, es su deber. Para el caso de la política pública local de atención integral a la población en situación de desplazamiento, el diseño de una ruta de atención que implica normatividad, programas, proyectos, planes y recursos, es definido por la Alcaldía de Medellín y ha contado con la participación de líderes y organizaciones de población desplazada (en adelante OPD); no obstante, la labor no es fácil en la medida en que no todos los actores reconocen la situación problema de la misma manera. Razón por la cual las posibles soluciones son evaluadas como malas por parte de la población víctima del desplazamiento forzado; el éxito de éstas y de las decisiones que se toman en relación con la atención de la problemática, radica en la adecuada definición del problema de acuerdo con los elementos que señala Roth y, para ello, el desplazamiento forzado se concibe desde la política pública como una violación a los derechos por parte de los grupos armados a través de amenazas de muerte, muertes selectivas, desapariciones, violaciones y control sobre los territorios, así como la imposición del miedo que obliga a la población a abandonar sus tierras. Después de establecer las causas, se definen las otras variables en donde:

Se podría sostener que su duración y dinámica depende de la duración y dinámica del conflicto armado, lo que significa que de acuerdo a la agravación y/o atenuación del conflicto, se agrava o se atenúa el desplazamiento forzado, hay dos tipos de personas afectadas, las víctimas directas y las víctimas indirectas, las primeras las personas que efectivamente se tienen que desplazar y las segundas, las personas, redes familiares y/o comunidades que se quedan y/o que habitan los territorios donde se asientan las primeras. Las consecuencias del desplazamiento forzado son diversas entre ellas la violación continua, sistemática y masiva de los derechos humanos de quienes lo sufren

de manera directa, un déficit de democracia y de institucionalidad y por ende la crisis humanitaria que se genera (Instituto de Estudios Políticos, 2007, p. 12).

Se reclama el restablecimiento de los derechos socioeconómicos porque la población considera que es una obligación del Estado proveerlos por ser víctimas de una situación violenta y ninguna persona ha decidido voluntariamente su situación de desplazado. Por tanto, no son actores del conflicto sino víctimas del mismo porque se ven obligadas a padecer las inclemencias o las violaciones a los derechos que se desatan dentro de éste y como víctimas deciden abandonar sus territorios con el fin de salvaguardar su vida y tienen que reiniciar sus proyectos de vida en la ciudad y, para lograrlo, es necesario que el Estado les restablezca algunos derechos vitales.

Para comenzar se debe acudir al reconocimiento de la población desplazada como sujeta de derechos y todo lo que esto implica:

Por un lado que son víctimas, pero además que son ciudadanos, lo que quiere decir que el reconocimiento propende por identificar a las personas desplazadas como personas a las que le han sido afectados una serie de derechos, lo que las convierte en víctimas, por otro lado es ver en ellos unas capacidades que los habilita para ser sujetos activos de las decisiones que los afecta y para participar y opinar sobre los asuntos públicos (Comité local para la atención integral a la población desplazada, 2009, pp. 36-37).

Un claro ejemplo de ello son las OPD que juegan un papel preponderante en el reconocimiento de las víctimas a través de las tomas que realizan en lugares públicos, las manifestaciones, “las denuncias públicas de su situación, la invitación de funcionarios a sus asentamientos u organizaciones, los pliegos de peticiones, el fortalecimiento organizativo, los comunicados,

las asambleas, reuniones y foros y, por último, los bloqueos” (Comité local para la atención integral a la población desplazada, 2009, p. 40)⁵.

Para la población víctima de desplazamiento es pertinente una política pública de atención integral en la que se establezcan unas líneas de acción de acuerdo con las necesidades reales y de las definiciones que ella tiene de la problemática como se hizo a través del diseño del Plan Integral Único –PIU–, un instrumento para implementar la política local en la que participen las organizaciones de víctimas con el fin de articular las definiciones y posibles soluciones a largo plazo.

En cuanto a los recursos destinados para la atención de la población, se tiene que en el municipio de Medellín se cuenta con un presupuesto exclusivo, así como con instituciones y dependencias de la Alcaldía encargadas únicamente de atender a quienes se encuentran en situación de desplazamiento y, a partir de 2010, se considera aumentarlo por las características que presenta la problemática y porque los recursos eran insuficientes y la capacidad institucional era precaria, a pesar de que esta situación representa una gran carga presupuestal para la administración municipal porque, en la normatividad, se establece como competencia del Municipio la atención inmediata y la atención humanitaria de emergencia, mientras que a la Nación le corresponde una parte del restablecimiento y los retornos.

Uno de los elementos que la población señala como el más importante dentro de la atención que se le brinda a través de la política pública local, es la estabilización socioeconómica y el municipio de Medellín le apuesta al restablecimiento como un componente dentro del PIU que busca dicha estabilidad con tres proyectos: la autonomía económica, la seguridad alimentaria y el retorno o reubicación, es decir, vía integración local que brinda unas garantías mínimas y unos instrumentos para satisfacer sus necesidades

5 Para ampliar la información al respecto se puede consultar a González y Granada (2012).

para superar esta situación sin tener que acudir a las políticas asistencialistas con las que la población se muestra en desacuerdo.

Como se mencionaba al comienzo, es preciso considerar que en este artículo se aborda una dinámica política en la que se están redefiniendo problemas públicos por diversos actores, aunque sólo se mencionan acá las víctimas en momentos de implementación de una política ya diseñada. De hecho, se trata de redefinir problemas cuando se implemente una política de víctimas en un territorio, con elementos de una política anterior sobre desplazamiento forzado. Por tal motivo, más que hablar de un ciclo, se concibe un circuito político en los que múltiples actores e instituciones intercambian recursos e información.

2. Definiciones de la población víctima sobre la implementación

Respecto a la implementación de la política pública dentro de los informes de gestión de la Alcaldía de Medellín se encuentra que luego de realizada la declaración por parte de la población cuando llega a la ciudad, es obligación de la administración explicarle a las víctimas

Todo el tema de los derechos, las rutas, si hay bienes muebles, si dejaron las viviendas abandonadas y la opción de que puedan ser protegidas. Se hace toda esa ruta y también el censo poblacional en conjunto con Acción Social (actualmente Departamento para la prosperidad social) (Sánchez & Villa 2011, p. 10).

Que, además, es la encargada de asegurarse que quienes declaren queden incluidos en el Registro Único de Población Desplazada (actualmente Re-

gistro Único de Víctimas –RUV–) y brindar atención en salud, educación y vivienda que la población la considera así:

Pues mirando la forma como ellos se articularon para atender, de alguna manera fue oportuna en su momento; sin embargo, hasta ahora tampoco ha adquirido un grado óptimo para la población porque la institución se ha encargado de un registro, se ha encargado de atender algunas demandas desde la ley y todo eso, de alguna manera ha hecho algo pero lo óptimo no se mediría ahí porque si bien se ha logrado mejorar en cierta medida la atención, mejorado las condiciones de vida de alguna manera no ha sido, a modo general, una solución radical para las víctimas sino más bien de un cumplimiento a corto plazo y la continuidad pues, de las mismas situaciones, entonces, en su totalidad, no creo que haya sido óptima (entrevista a líder).

Los estamentos gubernamentales consideran que la atención que se le brinda a la población es la adecuada y va más allá, a pesar de los recursos con los que cuenta no dejan a ninguna persona por fuera ni en espera para recibir la atención. Se orienta en la ruta de atención, especialmente sobre el restablecimiento de los derechos socioeconómicos que es uno de los componentes más representativos dentro de la implementación de la política pública local en la medida en que, a partir de éste y de los instrumentos que se le brinda a la población víctima es posible reconstruir sus proyectos de vida.

En sus informes de gestión la Alcaldía de Medellín afirma que una de las principales preocupaciones en la implementación de la política pública en cuanto al restablecimiento de los derechos socioeconómicos, es lograr que las víctimas recuperen las prácticas campesinas y culturales. Para tal propósito hacen programas para promover el cultivo y no perder el contacto “con la tierra y con un ejercicio de auto sostenimiento familiar [...] Es decir, también se alude a una idea de restablecimiento de elementos culturales” (Sánchez & Villa, 2011, p. 61), importantes a la hora de conservar las estructuras familiares y evitar la desintegración de estas familias cuando llegan a la ciudad.

La población destaca los programas que la administración ha venido adelantando en cuanto a la autonomía económica y ciudadana de los hogares de desplazados puesto que dichos programas promueven el empoderamiento de estas personas y familias para desarrollar el trabajo en comunidad que indirectamente le aporta elementos positivos a la incidencia social y política a través de la cual sea posible reclamar mayor atención a la administración, gestionar mayores recursos para los programas que propendan por el goce efectivo de los derechos, con un enfoque diferencial y que potencie las competencias de la población y evitar el asistencialismo. Sin embargo, “el presupuesto destinado al componente de generación de ingresos fue reducido en el año 2010, para destinarlo al componente de ayuda humanitaria de emergencia, ocasionando un retroceso en la política de estabilización socioeconómica” (Alcaldía de Medellín, 2010, p. 56) debido a que existe una demanda muy alta de dicho componente.

Este inconveniente en la implementación de la política pública en cuanto al restablecimiento de los derechos socioeconómicos se debe a que algunas instituciones no atienden a la población, ya sea por negligencia o por desconocimiento dada la desarticulación que a veces existe entre las diferentes dependencias administrativas encargadas de la atención integral, además, porque no existen los suficientes cupos dentro de la oferta institucional para programas dirigidos al restablecimiento de derechos como vivienda, salud, educación, alimentación y empleo o generación de ingresos, o porque los programas existentes no satisfacen las necesidades de la población por no tener en cuenta sus características.

La población asentada en la ciudad reclama que la implementación de la política pública se realice de la mano con ella, en donde el papel de las instituciones y estamentos administrativos sea el de acompañar y proveerle a las OPD las herramientas necesarias para que implementen sus proyectos, que no sólo buscan el restablecimiento sino que, también, quieren evitar

que se sigan presentando violaciones a los derechos, amenazas de muerte, desapariciones forzadas por los grupos al margen de la ley que se encuentran en la ciudad, a través de acciones que promuevan el reconocimiento de la problemática del desplazamiento forzado y de sus víctimas como el fortalecimiento de las organizaciones o la incidencia política que fomenta la participación comunitaria, cuya finalidad es mejorar las condiciones de vida de la población, que durante el año 2011 logró, con el Presupuesto Participativo, priorizar y viabilizar algunas iniciativas para la población desplazada.

Con estas iniciativas la población ha demostrado estar capacitada para ejecutar algunas acciones de la política pública pero, como lo expone, de la mano de la administración ya que no está reclamando que le den todo el presupuesto para implementarlo como lo desee, únicamente busca que la Alcaldía promueva la implementación de los programas y proyectos que las OPD elaboran porque se encuentran bien estructuradas, conocen la problemática y tienen líderes capacitados o, que, por lo menos, se les tenga en cuenta porque, en ocasiones, sucede que realizan acciones en cuanto al restablecimiento y en el momento de hacer la rendición de cuentas muestran datos poco satisfactorios o que no tienen credibilidad:

Por ejemplo, dicen que a cuatro familias se les facilitó presupuesto para algún proyecto de emprendimiento pero no dicen su nombre, su barrio o su número de contacto y eso es vital para saber si a través del presupuesto participativo y del comité, como representante, se le está mejorando la calidad de vida a la población de la comuna tres. Pero esas cifras que nos dan no nos dicen nada, nosotros necesitamos saber el nombre de las personas para verificar si de verdad se le está cumpliendo a la población porque esos recursos se gestionan a través del PP y lo que pasa es que a veces ejecutan proyectos similares que no están dentro del presupuesto participativo con esos recursos y le hacen creer a la población que se ejecutaron proyectos del PP (1º Encuentro de colonia y memorias. La Honda, Comuna 3).

Esto es problemático porque deja entrever la incapacidad de la administración municipal para atender a la población desplazada y la escasez de recursos para la implementación de la política pública en cuanto al restablecimiento de los derechos socioeconómicos que, si bien es uno de los más complejos, es de los más importantes porque la población puede reiniciar sus proyectos de vida, es necesario que le brinden la asistencia adecuada en lo atinente a salud, educación, vivienda, alimentación y empleo; este tema se aborda en los siguientes apartados y se exponen los problemas que existen en las acciones que el Municipio implementa para restablecer estos derechos.

2.1 Definiciones frente a la atención del derecho a la salud.

Para la atención en salud es preciso que las personas víctimas del desplazamiento forzado, cuando llegan a la ciudad, hagan la declaración y los trámites del Sisben para que sean ubicados en el nivel que corresponde, que es el nivel cero y con el cual pueden acceder a los servicios de salud como “consulta médica, odontología general, atención médica ambulatoria, con su respectiva entrega de medicamentos y ayudas diagnósticas, sin cancelar cuotas de recuperación ni presentar ninguna autorización de la ESE municipal” (Secretaría de Bienestar Social, 2011, p. 57). No obstante, se señala que este derecho es competencia del Municipio, que debe incluir a las víctimas en el sistema de salud local, generar un cupo en el Sisben con el nivel cero y brindar los servicios de salud y la atención psicosocial.

El Municipio de Medellín, en materia de restablecimiento de los derechos socioeconómicos, cuenta con un programa de prevención de la enfermedad y asistencia social en salud (Alcaldía de Medellín, 2010, p.19) que brinda a través de la Secretaría de Salud. En la población desplazada se señalan algunos problemas en dicha atención que se encuentran relacionados, principalmente, con el registro dentro de un sistema de información al que tenga acceso otras entidades que en la ciudad estén encargadas de

atender en derechos porque, en ocasiones, lo que sucede es que existe un desconocimiento por parte de estas entidades acerca de sus funciones sobre la población desplazada.

Para evitar lo anterior, esta población expresa que es necesario que el Gobierno Nacional establezcan unas competencias entre Nación, Departamento y Municipio para que se garantice la total atención a las víctimas y eliminar los obstáculos que se presentan en el acceso a la salud como la lentitud en las soluciones, consecuencia del inexistente enfoque diferencial que tanto reclama la población y la desarticulación entre las “EPS, IPS, ARS⁶ del país en la información de las personas inscritas en el RUPD (actualmente RUV) que requieren modificar la IPS en la cual son atendidas por causa del desplazamiento forzado” (Alcaldía de Medellín, 2010, p. 57). La población destaca que la mayoría cuenta con un nivel cero en el Sisben, lo que significa que no les cobran el servicio pero es fundamental “que haya una atención preferencial, que si es desplazada se le atienda más rápido, que agilicen esos procesos de atención pero eso no lo hay” (entrevista a líder. 2, 2012).

Es preciso que dentro del restablecimiento del derecho a la salud se contemple la atención psicosocial, puesto que no se encuentra incluida “pese a que diferentes estudios de salud mental muestran el impacto psicosocial que estas familias han sufrido y las afectaciones que, pese al tiempo transcurrido, aún permanecen” (Alcaldía de Medellín, 2010, p. 57). En esta medida, la atención psicosocial es prioritaria para las víctimas cuando llegan a la ciudad porque, en ocasiones, es lo último que les brindan por estar aislados de los programas de salud que tiene la Secretaría de Salud de la Alcaldía de Medellín; la atención a la salud mental se limita a la oferta que tiene el ICBF o las Unidades móviles de atención psicosocial (Alcaldía de Medellín, 2010).

6 EPS: Empresa Promotora de Salud. IPS: Institución Prestadora de Servicios de Salud. ARS: Administradora del Régimen Subsidiado.

A pesar de tener un componente de atención psicosocial, no existe claridad acerca de los programas y acciones que se desarrollan para garantizarles a las víctimas dicha atención, al igual que la atención en salud que ha sido precaria por las irregularidades en el registro y en la desarticulación entre las entidades encargadas de prestar este servicio. Además, se considera que la atención en salud y en las acciones para la implementación de la política pública local que buscan restablecer este derecho, tienen problemas y la población señala que para superarlos es debe existir una atención diferencial, es decir, que haya programas específicos para estas víctimas.

2.2 Definiciones frente a la atención del derecho a la educación.

Para garantizar el acceso a la educación a los niños, adolescentes y adultos de la población desplazada, la administración “implementa un conjunto de acciones y estrategias con enfoque integral e intersectorial con la puesta en marcha de proyectos dirigidos a prestar un servicio educativo de calidad con enfoque de derechos” (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 69) en donde se les posibilita a las personas en situación de desplazamiento, principalmente, entre los 5 y los 21 años de edad, la gratuidad de la educación a través de la Secretaría de Educación, encargada de garantizar los cupos escolares y la exoneración del pago de matrícula de los estudiantes.

Es menester facilitar la continuidad de los niños y adolescentes en el sistema educativo con programas que busquen eliminar las barreras socioeconómicas y culturales y metodologías flexibles “con el propósito de hacer efectiva la inclusión educativa, que se implementan en coordinación con las instituciones educativas y modelos flexibles contextualizados, con especial énfasis a la población en condiciones de vulnerabilidad” (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 72). Aquí es de suma trascendencia la atención diferencial que reclama la población para garantizar la gratuidad, la permanencia y los recursos que se requieren para la movilidad, los útiles escolares o los uniformes.

En cuanto a la movilidad aparece un problema causado por los conflictos armados barriales en los que niños y adolescentes han tenido que dejar de asistir a las escuelas o colegios por las denominadas *fronteras invisibles* que, si bien no afecta únicamente a los desplazados, ellos, por su estado de vulnerabilidad, se ven más afectados y señalan que esta problemática no sólo dificulta el aprendizaje sino que deja una experiencia negativa en lo educativo, que ya viene interrumpido por causa del desplazamiento.

Se argumenta que los problemas en la atención de este derecho se relacionan con el frecuente desplazamiento dentro de la misma ciudad, es decir, los desplazados cambian constantemente de barrio o residencia ya sea por condiciones económicas, sociales o asociadas con los mismos conflictos armados, lo que dificulta el registro y la obtención de los cupos; así mismo, se relaciona con las dificultades en el proceso cognoscitivo que no son detectadas a tiempo y los niños o adolescentes deben renunciar a la educación. A través de la información recolectada en las entrevistas y los diarios de campo se expresa la necesidad de becas, fondos y estímulos especialmente para la educación superior, por ejemplo, en el caso del SENA: “Si, vos vas el martes de 8:00a 10:00am y encontrás la oferta institucional para los desplazados, pero en las universidades no” (entrevista a líder 3, 2012). Es oportuno inferir que debe existir una relación entre el sector educacional y el sector privado para que, cuando estos jóvenes terminen sus estudios, tengan posibilidades de emplearse.

2.3 Definiciones frente a la atención del derecho a la vivienda.

De otro lado, cuando la población víctima se desplaza, se encuentra con un problema habitacional complejo que obliga a asentarse en zonas de alto riesgo, especialmente en las laderas de la ciudad donde se localizan asentamientos humanos irregulares en predios que están por fuera de las áreas urbanas del Plan de Ordenamiento Territorial. Las condiciones de vida de

estas personas son adversas, además de sumar el hecho de que la mayoría de viviendas se encuentran construidas en madera y no poseen servicios públicos domiciliarios.

El Municipio de Medellín carece de un plan de vivienda que atienda las necesidades de la población cuando llega a la ciudad, sólo cuenta con un subsidio de arriendo por tres meses y éste es mínimo porque no se incluye el costo de los servicios públicos. Además, después de los tres meses, la mayoría no tiene con qué seguir pagando y reclaman el restablecimiento del derecho a la vivienda con unas condiciones mínimas de infraestructura que también tenga en cuenta el contexto socioeconómico de cada hogar, puesto que a las víctimas les toca aportar un dinero y, en ocasiones, no tienen con qué suplir este nuevo gasto y eso representa la pérdida de la vivienda del subsidio.

La Alcaldía creó un programa de atención a la población desplazada que consiste en asignar recursos para la obtención de vivienda ya sea nueva o usada, o para su mejoramiento, a través del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –Isvimed– con un presupuesto de \$2.845.768.628 (Alcaldía de Medellín, 2010). Así mismo, se tienen como objetivos la construcción de viviendas dignas y la creación de programas de subsidio o crédito y, para eso, es menester que la población desplazada cuente con un acompañamiento de la administración municipal. Existen recursos para vivienda que vienen del Gobierno Nacional, que aporta el mayor porcentaje del subsidio, que es operado por las Cajas de Compensación; no obstante, a partir del año 2007, aproximadamente, no se abren las convocatorias para el subsidio de vivienda, sólo se tienen en cuenta los proyectos de vivienda de interés social de la Alcaldía.

Acceder al subsidio de vivienda *es como ganarse la lotería* porque es complejo y problemático en el que a las familias se les realiza una entrevista inicial, se les entrega una carta del Gobierno con el fin de que puedan diligenciar los formatos de vivienda nueva o usada “donde se recogía información puntual

de la vivienda que deseaban adquirir y específicamente del subsidio; número de resolución del subsidio nacional, fecha de vencimiento del mismo, Caja de Compensación en la que realizó los trámites” (Corporación el Minuto de Dios-Centro Talita CUMI, 2007, p. 8), luego de escoger la vivienda se postulaban en la Caja de Compensación en la que tenían que realizar otra serie de trámites:

Nos ponen a esperar años y años un subsidio de vivienda y nunca llega porque esto es una lotería para un desplazado ganarse el subsidio de una vivienda, son muy contadas las familias que ya tienen una vivienda digna, además, nos mandan para los edificios donde se van a incrementar los hacinamientos y la pobreza y sigo diciendo que estamos en una cárcel por eso, nosotros mismos tenemos que buscar las medidas de restitución, uniéndonos y buscando estrategias, hacerle un buen seguimiento a la política pública ya que estamos trabajando por un bien común de las víctimas (coloquio Política pública de desplazamiento forzado en Medellín y Antioquia. Participación de la población desplazada en su agendamiento, formulación e implementación).

No sólo hacer un seguimiento para la adecuada implementación de la política pública porque también se deben evitar todos esos trámites para el restablecimiento del derecho a la vivienda que dificulta tanto el acceso a una vivienda digna como la documentación que exigen, que implica tiempo y dinero de las víctimas que, generalmente, no cuenta con esto y desisten, del mismo modo se deben agilizar porque de lo contrario el vendedor se retira y deben comenzar uno nuevo y es posible que no encuentren una vivienda que cumpla con las características por la poca oferta, tanto por el proceso al cual se deben someter, como por el valor de las viviendas que deben ser adecuadas, con el espacio suficiente para que no se presente el hacinamiento y para garantizarle a la población una vida digna pero con un costo bajo.

Para la población el problema frente al restablecimiento está en que no hay articulación entre los encargados de la atención y las OPD cuyo objetivo es la agilidad en el acceso al derecho de una vivienda digna que responda a los índices de calidad de vida adecuada.

2.4 Definiciones frente a la atención del derecho a la alimentación.

Cuando las personas se ven obligadas a dejar el campo y llegan a la ciudad, se encuentran con un sistema de producción totalmente diferente, sobre todo en lo atinente a la producción de alimentos. Por ello, mientras se hace la valoración se les entregan “paquetes alimentarios con el fin de evitar que las familias sean expulsadas de los hogares acogientes por no tener la posibilidad económica de hospedarlos, también se fortalecerán y se les hará seguimiento” (Secretaría de Bienestar Social, 2009, p. 11). Estos paquetes de alimentos sólo se entregan en cuanto quedan incluidos en el Sipod (Sistema de Información de Población Desplazada) y se hace de acuerdo con la cantidad de personas que conforman el grupo familiar, en los albergues o en los hogares en los que son acogidas. Una persona de la población cuenta que:

Allá nos dieron tres mercados por tres meses, unas cajas de mercado, eran unos fríjoles, unas arvejas durísimas, viejísimas, eso no ablandaba ni metiéndole candela tres días ¡esas arvejas mejor dicho! esas lentejas y esos fríjoles con gorgojos ¡malos! (Entrevista a líder 2).

Por tanto, la alimentación que se les brinda es inadecuada porque no tienen en cuenta las condiciones con las que viene la población ni la alimentación que tenía antes; es obligación del Estado garantizar el acceso a la alimentación por medio de recursos productivos que permitan la sostenibilidad.

Para el restablecimiento de la alimentación, el Municipio cuenta con una política pública de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional que le facilita a la población pobre de la ciudad el acceso a una alimentación suficiente, sana y equilibrada; sin embargo, esta población requiere de programas específicos y con un enfoque diferencial de acuerdo con su contexto y, por tal razón, reclama proyectos como el de huertas caseras que,

Surge a partir de una alerta por las condiciones alimentarias de la población, la cual se asienta en la ciudad en condiciones cercanas a la indigencia. La posibilidad de generar alimentos de auto sostenimiento de la canasta familiar brinda elementos básicos (aunque mínimos) de restitución de las condiciones mínimas de subsistencia de una familia. Si bien no implica en sí misma el restablecimiento de derechos fundamentales, se sostiene bajo la premisa en la cual la población desplazada demanda esfuerzos inmensos para su seguridad alimentaria y para la recuperación básica de sus condiciones de sobrevivencia y dignidad (Sánchez, 2011, p. 61).

La Alcaldía de Medellín tiene un programa de huertas caseras para la población asentada en la ciudad y tiene como objetivo el restablecimiento de este derecho “mediante la capacitación a 400 familias, en el montaje de huertas caseras como instrumento de gestión para garantizar una alternativa nutricional a las personas” (Alcaldía de Medellín, 2010, p. 36) y para cumplir con este propósito se realizan capacitaciones en varios temas como el manejo adecuado de los cultivos, el almacenamiento y procesamiento de los alimentos, capacitaciones técnicas para el tratamiento de abonos orgánicos, semillas y, finalmente, cómo gestionar los recursos para sus huertas caseras o comunitarias.

Con este programa no sólo se ha reducido el número de personas que se ven obligadas a realizar *el recorrido*⁷ con el fin de conseguir los alimentos, sino

7 Entendidos como la mendicidad en las calles de Medellín y visitas a plazas de mercado o barrios de estrato socioeconómico medio-alto, con el propósito de pedir y recoger alimentos, en los

que, también, se ha hecho un esfuerzo por recuperar la cultura campesina de la población desplazada. Sin embargo, se presentan múltiples problemas porque la mayoría vive en casas arrendadas que no tienen espacios adecuados y expresan que la administración no les brinda lugares específicos para las huertas comunitarias y existe una insuficiencia en la asignación de recursos.

Es conveniente que haya un mayor presupuesto para dar solución a las problemáticas que existen en la implementación de la política pública local y en las acciones que buscan restablecer este derecho. Es urgente que se invierta “no solo en comida, sino también en alimentación, es decir, acompañar el programa con procesos educativos, económicos y políticos con un enfoque integral para mejorar las condiciones de vida de la población en situación de desplazamiento forzado” (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 60). Hay familias desplazadas que consumen menos de tres comidas al día, se reclama un programa específico para la población, como es el caso de las huertas caseras o comunitarias que, a pesar de ser un programa adecuado para la población, precisa de una mayor inversión por parte del Estado.

Frente a los programas de enfoque diferencial para la alimentación, la población afirma que:

Debería haber uno específico para la población desplazada, deberían, cada tres meses, entregarle sus benditas ayudas para que por lo menos estuvieran con algo para comer y no que pase un año peleando una bendita ayuda humanitaria, a mí me gustaría traer a los de Bogotá para que caractericen un barrio, es que no necesitan más que caractericen un barrio para que ellos sepan la problemática real, las necesidades del barrio para que ellos miren la problemática más grande que es la alimentación (entrevista a líder³, 2012).

que la integridad de las personas se ve vulnerada por ser una opción denigrante por tener que conseguir los alimentos de esta manera.

Y que se ocupen de brindarle a la población un restablecimiento frente a este derecho ya que las acciones que actualmente se tienen son problemáticas y no satisfacen las necesidades de los desplazados ni garantizan el acceso y goce de derechos.

2.5 Definiciones frente a la atención del derecho al empleo.

En cuanto al empleo se encuentra que hay una amplia demanda de la población pero poca oferta laboral dadas las diferencias entre las labores que se desempeñan en los lugares de origen y en los de llegada. Se trata de un fenómeno que obliga a que esta población dependa de la asistencia que le brinda la administración municipal. No obstante, para muchas personas es sustancial que se les brinden opciones de empleo para “no tener que depender de otros y con un ingreso mínimo se sienten capaces de dar solución a muchos de sus problemas” (Comité local para la atención integral a la población desplazada, 2009, pp. 46-47). Contrario a ello, en la caracterización *Caminos por recorrer* se encuentra que en la mayoría de hogares de desplazados trabajan máximo dos o tres personas y que tiene ingresos mensuales iguales o inferiores al salario mínimo, dato que preocupa si se tiene en cuenta el número de personas por vivienda; por ejemplo, en la caracterización que realizó la misma población víctima de la Comuna 3 “*Caminos por recorrer*” se encontró que:

En cuanto a la cantidad de personas que habitan por vivienda. 2 núcleos familiares afirman tener 14 personas por vivienda, 2 núcleos familiares dicen tener de a 13 personas por vivienda. 3 núcleos familiares, afirman tener 12 personas por vivienda, 6 núcleos familiares dicen tener 11 personas por vivienda. Así mismo, otros 11 núcleos familiares afirman tener 10 personas por vivienda (Asolavidi, 2012, p. 50).

Para contrarrestar esa situación, la Alcaldía de Medellín creó un programa dentro del restablecimiento de los derechos socioeconómicos para la generación de ingresos y vinculación laboral de la población en situación de desplazamiento forzado y que enfatiza en las capacitaciones. Si bien existen problemas, la población resalta el hecho de que se le brinde información sobre los proyectos productivos para adquirir conocimientos sobre el acceso a los créditos o la sostenibilidad de las iniciativas. Así mismo, es imperioso que a estas personas les brinden asesorías, acompañamiento y asistencia técnica para que sus proyectos sean estables y dejen de lado el asistencialismo y la dependencia de los subsidios.

En los informes de gestión de la Alcaldía de Medellín se encuentra que para el año 2011 se crearon y fortalecieron cerca de 500 unidades productivas, se capacitó a la población de acuerdo con la propuesta productiva que tuviera en áreas administrativas, financieras y comerciales, con el fin de ampliar sus destrezas en el ámbito laboral; luego de estas capacitaciones se entregó el capital semilla en recursos y no en efectivo para asegurarse de que sí se llevara a cabo el proyecto. Posteriormente, se realizó un acompañamiento y seguimiento pero, para algunas personas de la población, el seguimiento debe ser más riguroso porque sucede que hay quienes han accedido a los proyectos productivos y seguido de ello a más de dos fortalecimientos de proyectos, recursos que servirían para que otras personas también tuvieran sus proyectos y superaran su situación (entrevista a líder 2, 2012).

Se señala como problemático el hecho de que no se haya dado un restablecimiento del derecho al empleo porque acceder al programa de proyectos productivos no es fácil por lo complejo de la ruta a la cual se deben someter al tener que acudir a los asesores, a los proveedores, verificar el presupuesto, el gasto, los recursos que serán asignados, negociar con el proveedor para luego someterse a la aprobación del asesor, de la dependencia administrativa encargada de implementar el presupuesto así, cuando se obtiene la aprobación, se gira un cheque al asesor quien realiza el pago al proveedor y

finalmente, le entregan el recurso al beneficiario que debe firmar un acta en oficial de la entrega (Corporación el Minuto de Dios-Centro Talita CUMI, 2007, p. 96) con el fin de comprobar que efectivamente se lleva a cabo el proyecto para el que son asignados los recursos.

Dentro del proceso al cual se somete a la población para acceder a los recursos para los proyectos productivos, se encuentran problemas en la entrega de recursos que genera retrasos en la implementación del proyecto al igual que en el fortalecimiento debido a la misma lentitud de los trámites entre beneficiario, asesor, dependencias administrativas y proveedor; no obstante, en otros sectores de la población se señala que el programa de autonomía económica ha sido efectivo y óptima su implementación.

De acuerdo con lo anterior, se puede ver que a partir del esfuerzo realizado por la administración municipal para restablecer este derecho se ha logrado beneficiar a la población que incluso reclama una total cobertura del programa de generación de ingresos, allí aparece otro problema frente a este tema y tiene que ver con la capacidad del Municipio para la creación de empleos formales con ingresos altos que logren cubrir las necesidades de los hogares, debido a que no existe un diagnóstico acerca de las habilidades de la población desplazada para lo cual es estratégica una articulación con las OPD que son las que conocen la problemática.

Conclusiones

La población afirma que los líderes deberían participar en la implementación de acciones de la política pública con el acompañamiento de entidades gubernamentales, porque ellos comprenden la situación de victimización y tienen la voluntad de apoyar a la administración en la atención que necesita la población víctima del desplazamiento forzado.

Así mismo, sostienen que el problema más sobresaliente en la implementación de la política pública –en materia de restablecimiento– es la falta de coordinación que existe entre instituciones encargadas de implementar los programas y con las OPD, más por la falta de interés de los primeros para solicitar apoyo a la misma población que conoce la realidad de las víctimas, las necesidades que existen y cómo pueden implementarse los recursos para satisfacerlas por medio de proyectos que las organizaciones pueden elaborar por estar estructuradas y contar con el apoyo de líderes capacitados.

Otro de los problemas es que la atención brindada se hace a través de programas asistencialistas que impiden a la población superar su condición de víctimas, por lo tanto, reclama que se le brinden herramientas para buscar su autonomía por medio de los proyectos productivos que incentivan su capacidad de gestión para que elaboren sus propios proyectos económicos y mejorar sus ingresos. Ello, desde la atención diferencial, principalmente para los derechos de salud y educación por ser los que más problemas presentan; en ocasiones la atención que se brinda se hace a través de programas que la Alcaldía de Medellín tiene para la ciudadanía en general y es necesario que se tengan en cuenta las condiciones de la población desplazada y que la administración implemente acciones específicas para esta población.

Respecto a la definición de los problemas de política pública en el mismo momento en que se implementa y se ejecutan acciones, se considera lo que se puede llamar “circuito político de política pública”, con lo que se quiere resaltar lo político de las políticas públicas: conflictos, negociaciones, intercambios y actores que para el caso de interés inciden en la definición del problema, pero quedan abiertas las preguntas para futuras investigaciones de cómo es el circuito político en relación con otras variables de la política pública.

Referencias

- Alcaldía de Medellín, (2010). Informe sobre implementación de la política pública para la atención integral del desplazamiento forzado. Medellín.
- Alcaldía de Medellín, (2011). Balance de la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada 2008-2011. Municipio de Medellín. Medellín.
- Asociación Ladera, Vida y Dignidad –Asolavidi–. (2012). Informe final: caminos por recorrer. Medellín.
- Comité local para la atención integral a la población desplazada –ClaiPd–. (2009). Plan integral único -PIU- del municipio de Medellín 2010 – 2017. Medellín.
- Cobb, R. & Elder, C. (1984). Formación de la agenda. En: *Aguilar Villanueva*, Luis F. (compilador). Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de política pública. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa, 77- 104.
- González, S. & Granada, J. (2012). La irrupción de los “desplazados” en Medellín: Organización, acción y respuestas institucionales. 1990-2010. Resistencia ciudadana y acción colectiva en Colombia y América Latina: enfoques y experiencias, (1ª ed.).
- Instituto de Estudios Políticos. (2007). Lineamientos de la política pública para la prevención, protección, reconocimiento, atención humanitaria de emergencia, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín (Documento sin publicar). Medellín.
- Lopera, J. & Granada, J. (2008). Informe final: Metodología de seguimiento a las políticas públicas en los planes de desarrollo (Documento sin publicar). Medellín.
- Roth, D. & André, N. (2006). Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sánchez, L. & Villa, M. (2011). Las innovaciones en el diseño e implementación de la política pública de atención a la población desplazada en Medellín, por la gerencia para la atención de la población desplazada. Medellín: Corporación Región.
- Sheppard, E. (2009). Problema público. En: en Boussaguet, Laurie; Jacquot Sophie y Ravinet, Pauline (Directores), González, A; François, J; Ocampo, H; Soto, V & Uribe, D (traductores); Cuervo, R; François, J & Uribe, D (Edición y adaptación), *Diccionario de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 354-361.
- Secretaría de Bienestar Social, (2009). Protocolo para la atención de la población declarante de desplazamiento forzado en el marco de la ayuda inmediata: albergues. Medellín.
- Secretaría de Bienestar Social, (2011). Análisis descriptivo asentamiento y movilidad de población desplazada en Medellín. Medellín.
- Tilly, C. (2003, 18 de octubre). Social Movements enter the Twenty-first century. Prepared for the conference on Contentious Politics and the Economic Opportunity Structure: Mediterranean Perspectives University of Crete, Rethymno.