



**LAS INNOVACIONES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE LA  
POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA  
EN MEDELLÍN, POR LA GERENCIA PARA LA ATENCIÓN DE LA  
POBLACIÓN DESPLAZADA**

**ALCALDIA DE MEDELLIN**

**Estudio realizado por Corporación Región:**

**Coordinación:** Marta Inés Villa

**Investigadora:** Luz Amparo Sánchez

**Auxiliar de investigación:** Laura Echeverry

**Medellín, diciembre de 2011**

# CONTENIDO

## INTRODUCCIÓN

### 1. LOS COMPONENTES

#### 1.1. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

1.1.1. Descripción

1.1.2. Identificación y descripción de innovaciones en los diseños

- Unidad móvil de prevención
- Plan piloto de justicia
- Protección urgente prioritaria inmediata (PUPI)
- Plan de prevención y protección en Medellín (en construcción):  
Una innovación para atender DFUI
- Protección legal de bienes y muebles urbanos que han sido abandonados, despojados o en riesgo de ser a consecuencia de la violencia

1.1.3. Campo de actuación del componente

1.1.4. Logros y dificultades

1.1.5. Principales logros, dificultades internas y del contexto.

#### 1.2. ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA

1.2.1. Descripción

1.2.2. Identificación y descripción de innovaciones en los diseños

- Orientación integral grupal
- Fondo de Emergencias

1.2.3. Logros y dificultades

#### 1.3. RECONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN

1.3.1. Descripción

1.3.2. Logros y dificultades

#### 1.4. ATENCIÓN PSICOSOCIAL

1.4.1. Descripción

1.4.2. Logros y dificultades

#### 1.5. RETORNO

1.5.1. Descripción

1.5.2. Logros y dificultades

## **1.6. COMPONENTE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: Huertas caseras**

### 1.6.1. Descripción

## **2. A MANERA DE BALANCE: APRENDIZAJES, LOGROS, DIFICULTADES INTERNAS Y DEL CONTEXTO Y RETOS**

- 2.1. Los aprendizajes
- 2.2. Los logros
- 2.3. Las dificultades del contexto
- 2.4. Las dificultades internas
- 2.5. Los retos
- 2.6. Las recomendaciones

## **3. LAS INNOVACIONES**

- 3.1. El punto de partida: la noción de innovación
- 3.2. ¿Qué sentido tiene hablar de innovaciones en la unidad de la gerencia para la atención a la población desplazada?
- 3.3. ¿Qué es lo que caracteriza modos de hacer y procesos de innovación en la Gerencia? ¿qué subyace a dichos procesos?
  - 3.3.1. Procesos que abren camino
  - 3.3.2. Radicalización del enfoque de derechos, creatividad e innovación
  - 3.3.3. Ente la ley, el protocolo y la flexibilidad
  - 3.3.4. Innovación y conocimiento
  - 3.3.5. Articulación y coordinación institucional: Innovación frente a la gestión pública

## INTRODUCCIÓN

El presente informe recoge el resultado del acercamiento con las y los profesionales de la Gerencia de Atención a la población desplazada, con respecto a los componentes de Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia, Reconocimiento, Retornos, Seguridad Alimentaria y Atención Psicosocial. Dicho acercamiento tuvo por objeto, identificar desde su experiencia y percepciones lo que se ha denominado *las innovaciones sociales en el diseño e implementación de la política pública de atención a la población desplazada en Medellín*, así como los principales logros, dificultades internas y de contexto, aprendizajes y retos en cada componente y de la Gerencia para la Atención a la población desplazada en su conjunto.

La identificación de las innovaciones en el diseño de la Política Pública como un componente central de la adecuación institucional para la implementación de la política pública de atención a la población desplazada, desde un enfoque de derechos, es el eje de esta exploración. Por ello se entiende un conjunto de diseños, prácticas e interpretaciones diferenciadas del quehacer de la gerencia teniendo como referencia o bien lo se venía haciendo en el territorio o, lo que en la actualidad hacen otras localidades o el gobierno nacional. Esto es, una aplicación localizada y singular de una invención resultado de un largo proceso social en el tiempo. Desde el campo de lo social, no se trata de ideas completamente originales; se trata más bien de la manera como conocimientos quizás ya obtenidos se aplican y adaptan de manera creativa a un problema particular bien definido. Por tanto, es precisamente en su réplica y su multiplicación que la innovación alcanza su pleno sentido social. Quiere decir que una vez identificadas, las innovaciones deben ser sistematizadas para que sean útiles a los comunicadores, diseñadores de políticas públicas y gestores e innovadores del campo social. La réplica no es posible si no se cuenta con una sistematización clara.

De acuerdo con esto, la lectura que aquí se presenta se centra en las principales innovaciones que, a juicio de los profesionales de la Gerencia de Desplazamiento, han dado sentido y, si se quiere, “un sello particular” a su práctica institucional. No se identifican por tanto de igual manera innovaciones en todos los componentes, y entre las que se identifican, se leen desarrollos distintos. Aunque como veremos hay diferentes grados de elaboración y reflexividad sobre ellos, desde la noción de innovación es necesario advertir que, dado que ninguna de ellas ha sido sistematizada aún, todavía no se sabe de su replicabilidad. En este sentido este ejercicio contribuye a identificar, de una parte *los sentidos* y de otro *los casos* en los que es posible leer esta innovación. La tarea posterior deberá ser la sistematización a profundidad de dichas experiencias.

El informe se divide en tres partes:

En la primera, se describe brevemente cada componente, y se localizan allí los elementos alusivos a innovaciones. En este punto es necesario advertir que si bien hubo acercamiento a todos los

componentes; experiencias como las de la UAO o la del retorno a San Carlos, el componente de autonomía económica, ya sea por su complejidad o porque ya se vienen haciendo ejercicios de sistematización específicos, si bien alimentan la lectura global no se ofrece de éstos una lectura específica.

La segunda parte corresponde a un balance general de estos componentes en el que se destacan aquellos logros, dificultades y retos que los profesionales han encontrado en la operación de cada componente. Más que de una evaluación del impacto externo de lo que se trata en este punto es de captar la lectura que el equipo de la Gerencia hace sobre los procesos allí emprendidos.

En la tercera y última parte se presenta el balance de las innovaciones alcanzadas por la Gerencia técnica para la atención de la población desplazada en Medellín desde tres perspectivas: los sentidos de la innovación, los casos identificados y los criterios por los cuales dichos casos son reconocidos como innovadores.

Los resultados aquí presentados son construidos con las palabras y sentidos de los y las profesionales quienes se dispusieron para las entrevistas a profundidad y el grupo focal, espacios oportunos para pensar el modo de hacer institucional desde un enfoque de derechos y diferencial, aplicados a la problemática del desplazamiento forzado.

Como se verá en la tercera parte, la noción de innovación social resulta de la construcción de los participantes en este estudio y de construcciones en América Latina y El Caribe. La motivación para este estudio ha sido expresada por algunos profesionales como el deseo de saber cómo se han hecho las cosas, como se hacen y como pueden hacerse mejor.

Además de esto, es importante destacar que este ejercicio responde también a una demanda contemporánea frente a la responsabilidad de lo público: la gestión de conocimiento. El quehacer institucional no solo produce políticas y prácticas, también produce saberes que son o deberían ser, en sentido estricto, un bien público. No hay en general una conciencia institucional tendiente a este reconocimiento. Por eso este ejercicio es significativo y constituye un aporte en este sentido. Se trata de que los aprendizajes obtenidos en esta aún joven dependencia, la Unidad de atención a población desplazada que, como veremos, son en algunos casos referentes a nivel nacional, se conviertan en saber del que la institucionalidad pública y el mundo de lo social se puedan nutrir.

# LAS INNOVACIONES ALCANZADAS EN LOS DISEÑOS DE LOS PROCESOS DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA DESARROLLADAS POR LA UNIDAD DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA

## 1. LOS COMPONENTES

### 1.1. COMPONENTE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

“Prevención, es un tema en el que se habla en todos los espacios, todas las instituciones hablan de su importancia...pero el tema de la prevención es una situación tan compleja, que no hay digamos como un elemento que diga esta es la fórmula, y estas son las actividades de prevención temprana, o estas son las actividades de promoción urgente, o estas serían las garantías o las medidas de garantía de no repetición”<sup>1</sup>

El componente de Prevención y Protección, de la Gerencia de Atención a la población desplazada presenta un desarrollo desigual. Aunque no se ha terminado un plan de Prevención y Protección de Desplazamiento Forzado Intraurbano en la ciudad de Medellín al momento de la realización de este estudio, se ha trabajado con base en un protocolo denominado: Protocolo de Prevención y Protección para el desplazamiento forzado intraurbano en el municipio de Medellín, y “se tienen protocolos que contienen, entre otros: atención de desplazamientos catalogados como masivos, entrega de Ayudas Humanitarias Inmediatas, albergue, fondo de emergencia y ayuda por extrema vulnerabilidad”<sup>2</sup>

En este componente, en respuesta a las dificultades de contexto para la atención a la población desplazada, bien sea por el conflicto urbano o por las políticas públicas, emerge una propuesta fruto de la búsqueda de los profesionales de la Gerencia en articulación con otras dependencias e instituciones en el territorio, este es el caso de las Unidades Móviles para la Prevención del Desplazamiento Forzado Intraurbano que, como se verá más adelante, se puso en marcha como prueba piloto en el primer trimestre de 2011.

#### 1.1.1. Descripción

El PIU, actualizado en 2011, contiene las últimas definiciones y diseños en materia de prevención y protección de desplazamiento forzado. Este componente tiene dos líneas estratégicas con sus respectivos objetivos y programas estratégicos.

*Prevención del desplazamiento forzado*, cuyo objetivo es implementar en coordinación con el

---

<sup>1</sup> entrevista. Coordinador componente de Prevención y Protección

<sup>2</sup> Documento diagnóstico. Desplazamiento Forzado en la ciudad de Medellín. Formulación del Plan de Prevención de Desplazamiento Forzado Intraurbano de Medellín. Septiembre de 2011. P. 64

gobierno nacional, departamental, y entidades competentes, medidas concretas y oportunas que prevengan las violaciones a los derechos humanos a causa del desplazamiento forzado.

*Protección de la población afectada por el desplazamiento forzado, cuyo objetivo es Implementar estrategias para la protección de la vida, la integridad física y psicológica, los derechos y libertades de la población afectada por el desplazamiento forzado, contando con la participación activa de los sujetos y sus organizaciones.*

Corresponde al componente de Prevención, hacer una lectura del contexto de la ciudad de Medellín, identificar potencial de riesgos que puedan generar situaciones de desplazamiento forzado y para ello hacer seguimiento y lectura de los informes emitidos por el sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, dado que este órgano de control no emite informes mensuales, en su defecto, el componente de prevención tiene contacto directo con los funcionarios encargados a fin de anticiparse a cualquier situación. Otras fuentes de información son las instituciones oficiales del orden local; Secretaría de Gobierno, Órganos de control y vigilancia (Personería, Unidad Permanente de Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo y/o Procuraduría).

Le corresponde también, la documentación del caso que potencialmente genera un riesgo determinado. En la Mesa de Prevención y Protección se valora la situación y se toman acciones que apunten hacia un estado de la prevención, como es la prevención temprana, aún no ha pasado, pero que puede llegar a pasar en cualquier momento.

Luego de haber identificado, de haber documentado y de haber puesto en conocimiento de la Mesa de Prevención y Protección y haber valorado que hay un riesgo, cómo hacer que la oferta que tiene ahora el Municipio de Medellín pueda llegar a estos sectores como mecanismo de prevención temprana, no para contener esta situación, porque contener el desplazamiento forzado consideramos que sea un imposible” (Entrevista coordinador componente prevención y Protección)

Contener el desplazamiento es una medida de protección para la protección de otros derechos. Cuando no es posible prevenir el desplazamiento forzado, se impone la asistencia material, psicosocial y jurídica, tal como aparece en el Plan de prevención y protección en proceso de ajuste:

*Acciones de no repetición:* Sin ser un momento de la prevención en tanto las violaciones y las infracciones ya han sido consumadas, con independencia del juicio de responsabilidad al respecto, una vez que la prevención no ha sido posible o ha fracasado, y que un daño ha sido causado a una persona, grupos social o comunidad, la prevención debe adoptar la forma de asistencia material, psicosocial y jurídica a las víctimas, para mitigar los efectos del daño causado, que en ocasiones van más allá de la pérdida inmediata y visible, y se extiende a nuevas pérdidas o daños. También incluye la definición de medidas que eviten la repetición de las violaciones de DDHH o infracciones al DIH, y los daños causados<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>

Ibíd. P. 10

Algunas de las estrategias implementadas en este componente son:

- **Plan de Prevención y Protección.**

Medellín no tiene un Plan de Prevención que guarde relación con el DFIU, existe un borrador de Plan de prevención, el cual se encuentra en proceso de ajuste para presentarlo a la Mesa de Prevención y Protección. Esto hace la diferencia con otros municipios que aún no incluyen específicamente la atención a la población desplazada en el entorno intra urbano.

La Secretaría de Gobierno a través de la Oficina de Derechos Humanos, de Asesorías Jurídicas, propuso una de las Mesas de Planeación y Protección el que se elaborara un Plan de prevención. El Plan de prevención, fue financiado directamente por la Secretaría de Gobierno, y a través de MSD se llevaron a cabo cuatro talleres sobre la metodología para su realización.

En materia de protección, el componente incluye la atención a los desplazamientos masivos (protocolo de atención a desplazamientos masivos). A propósito de éstos, merece especial atención la metodología implícita en el accionar del componente de Prevención y Protección, la cual sale a la luz en lo que respecta a la respuesta a un caso considerado significativo por los nuevos retos que impone dada la complejidad que reviste y las novedades que supone la atención de la población. El caso del desplazamiento masivo de Aures en 2010, obtiene respuestas plasmadas en acciones de atención pero también se traduce en nuevos diseños y protocolos que establecen antecedentes y normalizan formas de actuar en casos similares. De este caso se deriva el protocolo de trasteos, que ingresa en una nueva respuesta en lo que respecta a la protección de las personas y de los bienes afectados en el curso del desplazamiento intraurbano.

- **Protocolo de los trasteos: Una respuesta para proteger de la despatrimonialización a la población afectada.**

El desplazamiento de Aures, es un desplazamiento masivo, el cual involucró una cantidad de funcionarios de Espacio Público, Gobierno, y particularmente del INDER, que en medio del trasteo recreaban a la población para restar visibilidad y tensión por la presencia de varios camiones cargando los bienes de las casas correspondientes a ocho o diez familias expulsadas del territorio.

La centralidad dada a los trasteos de los bienes de las víctimas de desplazamiento intra urbano, obedece a la consideración de que al desplazarse las personas abandonan todo lo que tienen. El objetivo entonces es evitar la despatrimonialización de las familias. El encuentro con los bienes también ha puesto a los profesionales frente a las mascotas y otros animales domésticos que han acompañado la vida cotidiana de los moradores. En este caso, los profesionales optaron por protegerlos transitoriamente mientras se presentan las condiciones para el reencuentro con la familia desplazada, al considerar el lugar de estos seres entre las pérdidas y daños significativos de la población.

Ponerse en la disposición de atender las múltiples necesidades evidenciadas con relación al abandono de los bienes y a su protección, exigió la intervención coordinada con otras dependencias. Espacio público, por ejemplo, hizo una intervención necesaria para el acarreo; no obstante, dado el riesgo que se corría mientras se atendía la situación, fue necesario también la intervención de la Policía a través de la Secretaría de Gobierno.

La complejidad del caso fue mayor al revelar las implicaciones del acarreo pues su destino estaba fuera de los límites administrativos del municipio, caso en el cual no puede intervenir Espacio Público. La respuesta al problema de los límites de tipo jurisdiccional, a propósito del trasteo implicó entonces además de una articulación con Gobierno y con Espacio Público, con el orden nacional a través de Acción Social. “En el tema de trasteos, esta es la articulación que debe propiciar la profesional al frente del caso; Gobierno, con Espacio Público, con Policía y con el Orden Nacional. Esa es otra de las tareas que se cumplen en el componente de Protección, con el tema de los trasteos”.

Para el componente de Protección, la complejidad y degradación del conflicto urbano impone nuevas complicaciones de seguridad que es necesario observar a propósito del traslado de los bienes, que como ya ha ocurrido en algún caso, no puede salir del lugar de origen y dirigirse de inmediato al lugar de destino, pues podría poner en riesgo a la familia implicada, motivo por el cual han sido introducidas estrategias que implican más tiempo, recursos y condiciones tendientes a evitar la revictimización de la población desplazada. Este caso muestra la disposición de los profesionales de prevención y protección a observar detalles puestos al servicio de la protección y garantía de los derechos de la población.

- **Atención a desplazamientos masivos.**

Si se logra identificar a través de la profesional de Prevención una situación que pueda generar desplazamiento forzado, esta situación se pone en conocimiento de otras autoridades, en principio, de la Secretaría de Gobierno. Pero por lo general, quien alerta de manera inmediata y primero en responder es la Personería de Medellín, Unidad permanente para los Derechos Humanos, por el servicio 24 horas lo que les permite conocer muchas situaciones que suelen presentarse durante la noche. Esta Unidad alerta sobre una situación generadora de desplazamiento masivo.

Sin embargo, la dinámica del conflicto en 2010 evidenció que el desplazamiento masivo no siempre se expresa por la llegada conjunta a la Personería de un grupo de víctimas de desplazamiento. Se presentan de a dos o tres familias, en diferentes horas y días, pero empieza a notarse que todos proceden del mismo lugar, están relatando el mismo hecho, configurando un desplazamiento masivo a partir de declaraciones individuales o familiares. Aluden a la misma circunstancia de tiempo, modo, lugar en una sola declaración y allí comienza el trabajo de la Alcaldía, a través de la Unidad de Desplazamiento Forzado.

El componente de Protección y en coordinación con Acción Social, toma el censo de estos núcleos familiares procediendo de la manera más organizada posible, independiente un núcleo del otro, para no generar confusión entre los familiares al momento de acceder a las ayudas humanitarias.

Toman una sola declaración en la Personería y posterior a la misma se cita a las personas, por lo general, a la UAO de Belencito, donde se realiza una reunión grupal; se explica 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.

Para desplazamiento masivo, Acción Social prioriza sobre la declaración individual. La funcionaria entonces se encarga de adelantar el censo, de derivar hacia las ofertas institucionales en el sector educativo y salud. Además de las anteriores funciones se hace el seguimiento para que finalmente queden incluidos en el Registro Único de Población Desplazada, cuando es masivo el análisis y la recolección de los hechos que generaron desplazamiento es fundamental para que queden incluidos, si es una declaración individual es posible que la persona no quede incluida, y en tal caso se cierran algunos derechos.

De igual manera son los desplazamientos colectivos: aunque las familias declaren individualmente, se hace el seguimiento para que se tome la declaración; se gestionan las ayudas humanitarias inmediatas que otorga por derecho la Alcaldía de Medellín, y se hace seguimiento a la ruta de derechos y su cumplimiento.

Se dispone de protocolos terminados y en proceso de construcción: atención a los masivos, Plan Piloto, Apoyo a la Justicia, Protección de bienes urbanos abandonados a consecuencia de la violencia. Y está en construcción el protocolo de atención a personas víctimas de amenazas.

### **1.1.2. Identificación y descripción de innovaciones en los diseños.**

Las innovaciones en el componente de Prevención y Protección, se corresponden con la singular atención que la Gerencia para la Atención a la población desplazada ha puesto en el desplazamiento forzado intraurbano -DFI-.

- **Unidad Móvil de Prevención**

En cumplimiento del Acuerdo 049 de 2007 de Medellín y del Auto 383 de 2010 de la Corte Constitucional, se actualizó el PIU -Plan Integral Único-, y allí se actualizó el tema de la prevención, frente a todos los vacíos encontrados en el terreno respecto de este componente. Uno de los cambios significativos fue incluir Unidades Móviles, ya propuestas en el PIU anterior. Se consigna la posibilidad de tener tres Unidades Móviles: una con un radio de acción sobre el oriente de Medellín, otra sobre el occidente, y una más para los cinco corregimientos. Con la Unidad Móvil se

pretende:

- Estar en el terreno,
- Tener claridad sobre el contexto,
- Obtener la debida información para identificar, documentar, valorar y presentar en la Mesa de Prevención – Protección
- Articular el efecto institucional, como medida temprana de prevención.

En el documento

"Desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín y contexto de la violencia armada: Documento diagnóstico para la formulación del Plan de Prevención de Desplazamiento Forzado Intraurbano de Medellín". de septiembre de 2011, se incluyen las Unidades Móviles para la prevención temprana y la prevención urgente del desplazamiento forzado intraurbano, como una prueba piloto en materia de prevención:

La Unidad Móvil para la Prevención del Desplazamiento Forzado Intraurbano, se trató de una prueba piloto fruto de un convenio suscrito entre el anterior Ministerio del Interior y de Justicia y la Alcaldía de Medellín a través de la Secretaría de Bienestar Social, en cabeza de la Unidad de Desplazamiento Forzado, en ese entonces Gerencia Técnica para la Coordinación y Atención de la Población Desplazada. Esta tuvo una duración 3 meses, desde el 1 de febrero y hasta el 30 de abril del año 2011, y su trabajo se concentró en las Comunas 3 (Manrique), 8 (Villa Hermosa) y 13 (San Javier), y el Corregimiento San Antonio de Prado. Dicha priorización se realizó con base en los resultados arrojados, luego de una evaluación de las comunas que reportaban, para la época, el mayor número de casos de desplazamiento forzado intraurbano, según datos de la Unidad Permanente para los Derechos Humanos de la Personería de Medellín, y luego de varios análisis realizados en el marco de la Mesa Municipal de Prevención y Protección del Desplazamiento Forzado. Las principales funciones de la Unidad Móvil consistían en hacer recorridos por las comunas priorizadas, talleres sobre prevención con los miembros de los Comités Locales de Gobierno; entrevistas con funcionarios públicos, lideresas y líderes comunitarios, algunas ONG con trabajo en las comunas, docentes y otros actores sociales; con el fin de recabar información cualitativa y subjetiva sobre la situación de conflictividad que se vivían en estas mismas comunas. Esta información fue analizada bajo la metodología del riesgo, y con ella se elaboraron informes de riesgo que fueron presentados ante la Secretaría Técnica de la Mesa de Prevención y Protección<sup>4</sup>.

En el Plan de Prevención de DFI se incluyen las Unidades Móviles en prevención temprana<sup>5</sup> y prevención urgente<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Ibíd. P. 46

<sup>5</sup> **Medidas de Prevención Temprana:** Unidades móviles para la prevención del DFI que identifiquen los riesgos, amenazas, capacidades y vulnerabilidades en zonas y territorios concretos, para mitigar, atender los riesgos y evitar los DF. Estas unidades además deben monitorear y elaborar informes que deberán ser presentados en la Mesa de P y P frente al DF.

<sup>6</sup> **Medidas de prevención urgente:** Unidades móviles para la prevención del DFI que articulen la presencia urgente y prolongada de las instituciones del Estado en zonas donde se han presentado desplazamientos gota a gota y masivos, con el fin de realizar acciones tendientes a la prevención de nuevos desplazamientos forzado

- **Plan Piloto de justicia**

Desde el componente de Prevención y Protección se apoya con recursos a familias en situación de riesgo extraordinario que permitan garantizar su vida, libertad y seguridad y la de los miembros de su familia, en caso de estos encontrarse también en riesgo.

Cuando por ejemplo la familia víctima del desplazamiento aparte de su desplazamiento, se mueve del sector donde está, pero detrás de su desplazamiento hay una situación de amenaza muy poderosa frente a este núcleo familiar, algo grande, algo muy delicado que para nosotros era muy riesgoso tener a la persona en el albergue para población desplazada, porque no sé si ustedes lo conocen, pero ahí no hay fuerza pública rodeando ese albergue. Aparece un problema grave cuando con el desplazamiento se presenta un riesgo de seguridad por amenaza (Entrevista Coordinador Prevención y Protección).

Pueden acceder a la ruta de apoyo para la protección especial y urgente las siguientes personas: población víctima de desplazamiento forzado, que continúa después de este hecho en situación de riesgo extraordinario y no puedan alojarse en un albergue para la población desplazada por dicha situación; líderes y lideresas de la ciudad de Medellín en situación de riesgo extraordinario que requieran una medida de protección urgente; población víctima del conflicto armado en situación de riesgo extraordinario que requieran una medida de protección urgente; mujeres víctimas del conflicto armado en situación de riesgo extraordinario que requieran una medida de protección urgente; testigos e informantes en riesgo como apoyo temporal a organismos de seguridad y justicia.

El competente lleva un derrotero para identificar cuántas y cuáles familias y por solicitud el Coordinador de la oficina de derechos humanos de la secretaría de Gobierno le informa sobre las necesidades de suministros para las familias a las que después de la valoración respectiva se le han de suministrar las entrega, lo cual se evidencia en el componente de AHE.

- **Protección Urgente Prioritaria Inmediata (PUPI)**

El componente de Prevención y Protección se ha visto enfrentado a la necesidad de atender a personas que requieren albergue por motivos de desplazamiento y falta de redes sociales de acogida y problemas de seguridad que podrían poner en riesgo a otras personas en el albergue por su condición. Resolver esta problemática y desde un enfoque diferencial y de derechos llevó a los profesionales a diseñar una respuesta: *“Entonces ese tema de protección dijimos en el PIU... metamos aquí... herramientas logísticas de protección, y ahí fue donde surge el nombre de la PUPI: Protección Urgente Prioritaria Inmediata”* (Entrevista Coordinador Prevención y Protección). En este caso, en la percepción del profesional entrevistado, esta es una innovación que surge de la necesidad de dar respuesta aún a los casos más difíciles, pero dentro de un enfoque de derechos y diferencial.

En el proceso, los profesionales identifican vacíos y también las formas de enfrentar los desafíos permanentes por la complejidad del conflicto y las afectaciones a las personas víctimas de desplazamiento y de otras formas de victimización. Se convierte en un principio no dejar sin protección a las personas aunque no se tenga una fórmula clara para resolver dilemas que muchas veces deben enfrentar. Así se entiende la expresión: “Usted no sabe los malabares que había que hacer”, para decir los desafíos al dar respuesta tratando de garantizar la protección de la persona.

- **Plan de Prevención y Protección en Medellín (en construcción): Una innovación para atender el DFI.**

El Plan de Prevención y Protección se encuentra en construcción. Es un proceso colectivo e interinstitucional que contiene una cantidad de variables y que debe ser alimentado permanentemente. Por ahora, se están sistematizando algunos documentos que serán puestos en conocimiento de la Mesa de Prevención: un documento de metodología, un documento de diagnóstico, un documento de escenarios de riesgo. Si bien se encuentra en construcción, se nombra como innovación, porque “A nivel departamental, casi todos los municipios tienen Plan de Prevención, pero no es un Plan de prevención para desplazamiento intraurbano” (Entrevista Coordinador Prevención y Protección)

En general, se encuentra un conjunto de iniciativas para atender el DFI en Medellín, en contraste con otras ciudades del país. El siguiente diálogo pone en evidencia el lugar que ocupa el desplazamiento forzado intra urbano en la política pública en esta ciudad y con ello se significa el peso de un Plan de Prevención y protección a esta modalidad de desplazamiento prefigurado por la Gerencia de Atención a la población desplazada.

En conversación con la coordinadora de albergue de Cali, al preguntarle por el DFI:

*\_ Responde: ¿Qué es eso?*

*\_ Y yo, si el desplazamiento forzado intraurbano.*

*\_ Y me dice: No, es que aquí en Cali el desplazamiento forzado no lo reconocemos, porque es que esos son delincuentes comunes, y por tal aquí no hay desplazamiento forzado intraurbano, eso son pandillas; y yo: ha bueno; entonces como para dar cuenta un poco de qué puede pasar. (Entrevista Coordinador Prevención y Protección)*

- **Protección legal de bienes muebles urbanos que han sido abandonados, despojados o en riesgo de serlo a consecuencia de la violencia.**

La Protección Legal de Bienes, apunta a la Protección de Bienes Rurales, pero si yo busco Protección Legal de Bienes Urbanos no encuentro mayor cosa, porque el tema del desplazamiento intraurbano no ha sido reconocido de tal manera en todo el territorio nacional, y como no ha sido tan reconocido, no han tenido la necesidad o no se han pensado en que hay algunos bienes que también quedan abandonados en zonas urbanas, y no solamente nacional rural (Entrevista Coordinador Prevención y Protección).

Para este estudio se informó que a mediados del 2009 ante la evidencia del desplazamiento intraurbano y la magnitud de las casas abandonadas, fue objeto de preocupación de la Alcaldía de Medellín la protección legal de las viviendas. Esta búsqueda desemboca en la protección de los bienes urbanos por la **Circular Cuarta de 2009**:

La protección de los bienes urbanos en Medellín está regulada por la Circular 4 de Octubre de 2009, que establece que dicha solicitud se tramita a través del Ministerio Público quien remite la solicitud a la Gerencia Técnica para la Coordinación y Atención de la población desplazada quien luego de valorar remite a Catastro/o Registro e Instrumentos Públicos para que efectúe dicha inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria del bien, y se evite que el mueble sea objeto de venta, permuta, arrendamiento, entre otras.<sup>7</sup>

La Circular Cuarta es la única directriz que existe, para emprender un trámite, por parte de la Unidad de Desplazamiento Forzado, quien recibe las solicitudes, a través del formato que manejaba el INCODER o a través de Derechos de Petición, donde las personas a través del Ministerio Público hacen llegar esos Derechos de Peticiones a la Unidad, y la Unidad inicia el trámite. Para el efecto, el funcionario del Ministerio Público debe pedir al declarante que manifieste si dejó bien abandonado y qué relación tiene con el mismo. No es requisito que la familia haya declarado su condición de desplazamiento y no necesariamente debe estar incluida en el Registro Único, para poder solicitar la protección legal. Si no manifestó al funcionario del Ministerio Público sobre el abandono de su bien por la violencia, puede dirigirse nuevamente para que se haga efectivo el derecho de petición con el que la Unidad inicia el trámite.

La Unidad tiene una profesional especializada en ese tema, que recepciona la solicitud, la lee con sumo cuidado, mira la posibilidad de programar unas visitas especiales en terreno, visitas que son muy complicadas; sobre todo si la casa se encuentra ocupada, en cualquier caso, es difícil tener respuestas en la comunidad porque las respuestas pueden generar riesgos a las personas. Adicionalmente por motivos de orden público se pueden dificultar las visitas. Si hay condiciones se hace la visita para constatar el abandono o el despojo, a través de vecinos, o allí mismo en el terreno (Entrevista Coordinador Prevención y Protección).

Se considera importante que aparte del tema de la protección, se pueda incentivar, (no es función de la Gerencia) la legalización de las posesiones, porque casi todo esto está sustentado en la informalidad. *“Si se logra de alguna manera incentivar esa legalización de las propiedades, la protección a futuro se vería muchísimo más efectiva, si está la anotación hecha en un Certificado de Libertad y Tradición, más que en un documento de Catastro; además el documento de Catastro no va al RUPTA, mientras que el Certificado de Libertad y Tradición, si va al RUPTA”* (Entrevista Coordinador Prevención y Protección).

En la protección a bienes, aparecen otras realidades “cosas que generan dificultades, pero que hay que darles solución”. Se hace referencia a la existencia de mascotas que igualmente quedan abandonadas y no pueden ingresar con la familia al albergue.

---

<sup>7</sup> Presentación en power point a la Reunión Grupal.

*“Las familias tienen otras preocupaciones [...] pero los niños y las niñas quieren su animalito; entonces hay digamos como una ruta de que este animal sea tenido digamos por unos días en la Perla, y entonces es como otra ruta para la atención de los animales”* (Entrevista Coordinador Prevención y Protección ). La dimensión de los bienes y el sentido que estos tienen no se agotan, según los profesionales, en su valor material. Si bien el centro de la protección es evitar la despatrimonialización, también consideran la dimensión afectiva y de memoria en la que ingresan recursos materiales y también como en el caso en mención “los animales con los que se tejen afectos”.

En síntesis, en este componente, sigue siendo muy limitada la prevención y adquiere fuerza al interior el tema de protección, esto es, orientar a la población que ya fue víctima de violación de derechos humanos, en este caso de desplazamiento forzado, atenderlas en cuanto a la protección de los bienes y proteger sus bienes a través del apoyo para trasteos.

### **1.1.3. Principales logros y dificultades:**

#### Logros:

- Se valora, de manera particular, la actualización del PIU: Ingreso de herramientas logísticas de protección como Protección Urgente Prioritaria Inmediata PUPI, para casos extremadamente urgentes prioritarios e inmediatos.
- Producción de diseños de política pública con relación al DFI: Un logro significativo en este componente es la elaboración destinada a la atención del desplazamiento intraurbano, haciendo así la diferencia con otros municipios del país.
- Articulación con dependencias en el territorio local y con el gobierno nacional. En la atención al trasteo, se dio una articulación con Gobierno, con Espacio Público y también con el orden nacional a través de Acción Social, entonces también hay una articulación con el Gobierno Nacional.
  - Para el equipo de profesionales, el principal logro tiene que ver con la recursividad, creatividad y compromiso para encontrar posibilidades de protección a la población a través de las estrategias descritas. Según su percepción, la coexistencia de tres factores explican las innovaciones aquí logradas: el equipo humano, por su capacidad, enfoque y compromiso; la articulación y espíritu colaborativo de los integrantes de diferentes componentes; y la visión y enfoque que se han impartido desde la coordinación de la Gerencia.

#### Dificultades:

- En materia de prevención se percibe como una enorme dificultad, la complejidad y la

inexistencia de una fórmula y actividades de prevención temprana, o indicación de las actividades de promoción urgente, o medidas de garantía de no repetición. Las respuestas siguen siendo limitadas.

- Debilidad del equipo. Faltan profesionales para atender la complejidad de la situación y falta compromiso del orden nacional para apoyar iniciativas como la Unidad Móvil, orientada a facilitar la prevención. En contraste, se agudiza el conflicto.
- La Circular Cuarta requiere ajustes, para evitar posible defraudación a terceros, o proteger un bien de alguien que dice ser el propietario, alguien que dice ser el poseedor, pero que también sobre esa vivienda hay otro poseedor que tiene un igual o mejor derecho, y todo porque en la Ficha Catastral aparece el primer poseedor allí.
- En general la dificultad mayor está dada por el contexto de un conflicto, a veces desbordado, y por la constante que indica reiteradamente que para la institucionalidad es difícil estar en la fase de prevención temprana. - El contexto de conflicto urbano plantea reales dificultades para la realización de las visitas en terreno, por el riesgo que puede representar a las personas que fueron víctimas de este delito de desplazamiento y que por demás lleva al abandono de la vivienda, y para los funcionarios que realizan las visitas.

## **1.2. COMPONENTE ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA:**

### **1.2.1. Descripción**

La Atención Humanitaria de Emergencia se compone de tres partes: Atención inmediata, cuya competencia es de los municipios; Atención de Emergencia y Atención de Transición, ambas de competencia del Gobierno Nacional.

**La atención inmediata:** Conforme a la Ley 387 de 1997, a la Ley 1190 de 2008 y al Decreto 1997 de 2009, y más recientemente, Ley 1448 de 2011, es competencia del Municipio de Medellín la Atención Inmediata, pues la Atención Humanitaria de Emergencia y la recién nombrada Atención Humanitaria de Transición son competencia de Acción Social<sup>8</sup>. La Atención Inmediata se entrega a la población desplazada que recién llega al Municipio de Medellín, así mismo, a la población en situación de desplazamiento forzado intraurbano recién afectada que cuente o no con redes sociales en el Municipio. Esta atención se entrega en tanto está población se halla en proceso de valoración por parte de Acción Social, previo análisis de su situación y en condiciones de equidad, respeto y dignidad<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Hoy, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

<sup>9</sup> Secretaría de Bienestar Social, Gerencia para la Coordinación y atención a la población desplazada – Unidad de análisis y evaluación de política pública. (2010, Julio: p.2). Informe descriptivo sobre la Atención Inmediata en el periodo enero a junio de 2010. Medellín: Serie: análisis de la operación de la política pública municipal para la aipd (acuerdo 049 de 2007) – Línea AHE.

La Gerencia para la Atención a la Población Desplazada, establece como responsabilidad del componente de Atención Humanitaria de Emergencia, la entrega de Ayuda Inmediata a las personas u hogares desplazados que recién declaran su desplazamiento ante las entidades del Ministerio Público.

“La atención en la Urgencia debe incluir la entrega de alimentación (...), la atención de urgencia en salud y si la vulnerabilidad lo requiere y por solicitud directa de la población, del Ministerio Público o de cualquier entidad del orden local que tenga conocimiento de la situación de la persona o del hogar desplazado, se deberá entregar un apoyo para alojamiento temporal o albergue por un mes. En caso de que la oferta del territorio sea a través de albergues, esta estrategia debe incluir la alimentación. Dicha atención deberá garantizarse desde el momento de la declaración hasta que se decida su inclusión o no en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD)”.<sup>10</sup>

Derecho a la atención inmediata en los términos de ley significa, en este caso en particular después de la expedición de la ley 1448, que los hechos declarados hayan sucedido en los últimos tres meses y que la familia cumpla los criterios de valoración, entendidos como valoración cualitativa de esa familia para recibir esta atención humanitaria.

La evaluación cualitativa objeto del presente informe, se inscribe en un proceso de avance sobre los retos y la implementación de correctivos anunciados desde 2010, cuando la Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública<sup>11</sup> planteó la necesidad de avanzar en el rediseño de la política de AHE. Se afirma que la política local para la atención integral a la población desplazada “Se encuentra [...] en una brecha generada de un lado por el ciclo interno cerrado en el que se ha configurado la AHE, y del otro por las complejidades que encierran como política nacional las soluciones duraderas”<sup>12</sup>. Zanjear la brecha exige el rediseño de políticas referidas a las soluciones duraderas, sin embargo, se proponen actuar en el corto plazo y desde la localidad, y bajo estas condiciones rediseñar la lógica de atención inmediata y estrategias que superen lo inmediato de la AHE y a manera de bisagra conectar con las soluciones duraderas, con enfoque de política pública de derechos y diferencial.

Un modelo de oferta institucional con dicha orientación supone, en el accionar cotidiano de este componente, asuntos como los siguientes:

Cada entrega realizada, cada alojamiento pagado, cada albergue implementado, debe estar acompañado de un ejercicio pedagógico de construcción en la población de la idea de derechos. Bajo esta lógica, y para hacer práctico tal asunto, cada acción de AHE debe estar acompañada entonces de un ejercicio de derivación a la entidad competente según derecho, garantizando el

---

<sup>10</sup> Secretaría de Bienestar Social, Gerencia para la Coordinación y atención a la población desplazada – Unidad de análisis y evaluación de política pública, Septiembre, 2010, p.2

<sup>11</sup> Componente de la Gerencia de Atención a Población Desplazada, componente que no es objeto de análisis del presente estudio.

<sup>12</sup> Ibid

acceso a la ruta de atención respectiva. En este contexto, salta a la vista que lo relacionado con la oferta institucional dista de ser un recibo de rutas y se lee como una estrategia de rompimiento del ciclo interno cerrado en el que se ha configurado la AHE. Visto así, se requiere a la sazón de un modelo de oferta institucional que posicione estratégicamente tal oferta, un modelo fundado o desarrollado entonces con enfoques de política pública, de derechos y diferencial. El modelo debe ser un diseño de política que involucre al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Esto implica ampliar, o volver estratégico, considerablemente, el ejercicio de remisiones que se hace actualmente desde las UAO, y así mismo, ampliar el ejercicio de seguimiento a tales remisiones que se hace desde la Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública de la Gerencia. En síntesis, el modelo de la oferta institucional se configura en suma en una estrategia bisagra entre AHE y las soluciones duraderas<sup>13</sup>.

Como se verá más adelante, bajo estas premisas, se hace de la reunión de orientación de la población desplazada un ejercicio pedagógico de información, comprensión y orientación acerca de sus derechos, que conduce a las personas hasta la entidad competente garantizando el ingreso a la ruta de atención respectiva. En la práctica, esto marca una diferencia fundamental entre el discurso abstracto de los derechos de la población desplazada, que sólo creaba falsas expectativas y el diseño y aplicación de una capacitación a la población en la que se identifica la oferta municipal y toda la oferta institucional existente: “En el 2010 ya es más concreto, ya hablábamos de disposiciones legales, entonces nosotros entendimos que teníamos que variar el discurso, ya no era lo abstracto de la población desplazada que llega y tiene unos derechos, cuando cincuenta y cinco de cada cien personas no quedan incluidas, ... estábamos volcando la acción sobre una expectativa que no se iba a cumplir” (Entrevista coordinador AHE)

En la implementación de la política pública relacionada con el componente de AHE, se incorporan prácticas y modos de actuación que materializan los presupuestos emanados de la orientación institucional en el sentido de ir más allá de la atención inmediata, posicionando la oferta institucional con un enfoque de derechos y diferencial.

La atención humanitaria de emergencia, según el diseño del PIU Medellín 2010-2017, incluye “Orientación” como parte de ella. Esta orientación prevista en el PIU, en esta Línea en particular, es la que se ejecuta en las UAOs. Tal orientación acá se entiende como un ejercicio de información, a demanda, a la población desplazada sobre sus derechos, sobre las rutas de atención, sobre inquietudes generales como por ejemplo si se encuentran registradas o no en el SIPOD y sobre ayudas llegadas. Actualmente está Orientación en las UAOs se aplica siguiendo estas vías: (1) Orientación Telefónica; (2) Orientación Integral Grupal; y (3) Orientación Integral Personalizada. Vale anotar que la Orientación Integral Grupal dado que se aplica para población que es nueva en su condición, prevé la aprobación de una entrega de ayuda inmediata.

La Orientación Integral Grupal se realiza los días martes y jueves en la sede de la UAO, esta es coordinada por el coordinador del componente de AHE y las coordinadoras de estas sedes. Dicha

---

<sup>13</sup> Ibid, p.26

reunión es pensada exclusivamente en clave de valoración del proceso de inclusión. En estas se lleva un protocolo que es revisado permanentemente.

La orientación se ha cualificado para dar a conocer con claridad y detalle a la población acerca de sus derechos y desde un enfoque diferencial explícito, el cual se materializa en la información que se busca al momento de hacer la caracterización de la población, con el objeto de identificar las necesidades específicas por edad, género, afectaciones sufridas, lo cual define la entrega de la ayuda humanitaria.

El coordinador del componente también hace acompañamiento directo, atención persona a persona, en la UAO, sitio habitual de esta coordinación:

AHE, atiende a quince o veinte personas diarias con situaciones de atención inmediata o de atención humanitaria de emergencia para coordinar alguna solicitud de Acción Social o del municipio de Medellín o de las instituciones a través de la UAO o las visitas en el albergue a las familias, con el propósito de informarse cómo se encuentran, identificar sus necesidades, asuntos como la solicitud de una valoración más expedita, de una asistencia humanitaria que se demora, de priorizar la asistencia humanitaria de mujeres u hombres, que son vulnerables dentro de la población desplazada (Entrevista coordinador AHE)

Adicionalmente el proyecto tiene otro componente que no hace parte directa de la atención humanitaria de emergencias, es un desarrollo posterior y vínculo con la secretaria de gobierno de Medellín, para familias que además de declarar su desplazamiento, denuncian al generador del desplazamiento. Esto ha dado lugar al desarrollo de una prueba piloto que comenzó el año pasado orientado desde la alcaldía de Medellín para judicializar a los responsables del desplazamiento forzado en la ciudad. Se trata de un programa exclusivo para las personas víctimas del desplazamiento intraurbano, quienes denuncian el desplazamiento y ante la fiscalía. A esas personas se les dan unos recursos distintos a los de la atención humanitaria de emergencias. “De ahí solamente manejamos los recursos la identificación, el registro en los sistemas de información, etcétera, pero el componente no define quien ingresa o quien egresa, solamente la Secretaría de gobierno” (Entrevista coordinados AHE)

*“El Componente humanitario de emergencia es el que permite sentir a la población desplazada que el territorio está ahí, si hay algo que ligue a la población desplazada con el territorio, particularmente con Medellín, es la atención humanitaria de emergencias”* (Entrevista coordinador AHE). La conciencia de lo que significa el accionar de este componente para la población víctima de desplazamiento y el cambio de la atención humanitaria de emergencia antes más dirigida a la población incluida que a población en estudio o en valoración como sucede actualmente, dispone a los profesionales a orientar a la población con la mayor claridad a su alcance y con los detalles que le permitan comprender y tomar en sus manos los recursos que hagan efectivos sus derechos.

Para los grupos familiares que tienen red social en la comunidad, asunto identificado por el ministerio público, no por funcionarios de la UAO, recibe los componentes de la atención

humanitaria de emergencia: alojamiento, el valor del alojamiento que está establecido por el municipio de Medellín para familias de una a dos personas en \$90.000; familias de tres a cinco se les entregan \$110.000 y familias de seis o más personas se les entregan \$140.000; el segundo componente es el mercado, paquete alimentario, también varía. Al momento se entregan paquetes individuales y paquetes familiares y los componentes que se llaman KIT, que son el kit de \_\_\_\_, el kit de aseo y el kit de cocina, que es lo mínimo que la familia necesita para cocinar los alimentos, servirlos y ofrecerlos a la familia.

La magnitud, la complejidad de la situación y las particularidades propias de la condición humana y los impactos diferenciales que producen los daños y las pérdidas en la población afectada, imponen retos a los profesionales responsables de este componente de tal forma que plantean: “Lo que nosotros hacemos, no cabe en un marco de referencia...es tan absolutamente flexible o lo que la gente requiere es tan puntual que lo que vos haces no cabe en el protocolo”. Al respecto puntualizan que en ningún caso se ponen por fuera de la ley, ni de la estandarización de los procesos, pero sí requiere de la flexibilidad necesaria para dar respuesta dependiendo de cada caso. A su vez, se proponen y así lo han logrado, dar respuesta inmediata, de tal modo que ninguna de las personas queda en espera de respuesta para el día siguiente.

Esta situación propia del objeto mismo de la AHE, a la vez que dificultad, también es la muestra de un logro, en tanto resultado de un proceso reflexivo, orientado a la necesidad de una respuesta inmediata que efectivamente se logra en el marco de la ley, con una interpretación en función de asegurar el cumplimiento de los derechos de la población desplazada:

Sin decir que lo que hacemos esta fuera de la ley, ... vos lo estandarizas y decís cómo pongo este otro con este: Es un grado de experticia en la acción, en lo operativo, lo que te permite esa respuesta, o sea en ninguna parte está escrito que nosotros, el técnico de asistencia y yo, tengamos que atender veinte personas al día, eso no está escrito pero las atendemos y tenemos la forma de que la gente llegó a las seis de la mañana, a las ocho y recibimos las llamadas del 123, del municipio, de los albergues y nosotros a las cinco y media o seis a todos los que estaban ahí les dimos respuesta, nadie quedó para el día siguiente y este caso en mi vida lo había visto, pero lo resolvimos. Entonces es una dificultad muy grande porque es lo situacional, lo particular, lo específico que no está en ninguna parte pero necesita una respuesta (Entrevista Coordinador AHE)

### **1.2.2. Identificación y descripción de innovaciones en los diseños.**

En el componente de AHE, se destacan como innovaciones: la Orientación Integral Grupal, La articulación y coordinación institucional, y el Fondo de Emergencias.

Según uno de los entrevistados, la innovación viene de la mano con el conocimiento del contexto y el modo de vida de la población desplazada con el objeto de comprender y buscar las respuestas más pertinentes: “Si no hubiéramos aplicado herramientas que nos permitieran identificar que el 90% de la población que está en condición de desplazamiento en la ciudad de Medellín no se quiere ir entonces eso no llevaría a ninguna decisión, conocer eso y muchos otros aspectos de la

vida particular o colectiva o comunitaria de la población desplazada es lo que también ha permitido a la Gerencia y a la gente que la integra dar respuestas”. Se concibe la innovación como resultado de respuestas a situaciones conocidas, en particular al contexto de conflicto que amerita una lectura permanente, se observan las problemáticas e ineludiblemente se tienen que dar soluciones o respuestas, equivocadas o no.

“La innovación no es que se nos ocurrió, es resultado de respuestas a situaciones conocidas, pienso que es un tema que es bueno visibilizar en una unidad de análisis y de ahí toda una cantidad de elementos de contexto que permanentemente se están recogiendo y frente a los cuales hay que dar soluciones, respuestas, equivocadas o no, hay que revisarlas y visibilizar”. (Entrevista coordinador AHE)

#### **- Orientación Integral Grupal**

El diseño de la reunión grupal para la población en valoración, es considerada una innovación en diseño de política pública, por la información detallada y clara respecto de sus derechos que en el orden territorial corresponden al municipio, pero también a los que tiene derecho como ciudadano, con el propósito de dar atención inmediata, pero conectarlo con soluciones duraderas.

Para el efecto se abordan los siguientes contenidos:

-Quienes son considerados víctimas y sus derechos. Lo que pasa posterior a la declaración ante ministerio público, y en caso de no inclusión en el RUPD, ilustra sobre el recurso de reposición y/o apelación y además en la sede de la UAO disponen de apoyo jurídico para hacerlo efectivo si este fuera el caso.

- Preguntas relacionadas con ¿ Cómo será atendida en salud, educación y recreación, la persona que no aparece en el RUPD?.

- Se define la Ayuda inmediata, como aquella entregada a quienes manifiestan haber sido desplazados y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren albergue temporal y asistencia humanitaria. Se ilustra sobre la responsabilidad del nivel territorial en la proporción de esta ayuda y que será atendida de forma inmediata desde el momento en que se presenta la declaración y hasta el momento en que se realiza la inscripción en el registro único de víctimas.

- También se ilustra acerca de la protección de bienes inmuebles, la atención psicosocial, el comité de la Cruz Roja y la atención ofrecida por este organismo<sup>14</sup>.

Adicionalmente, se presenta también, toda la oferta institucional, de tal modo que una innovación en esta orientación es la amplitud en la información y la orientación para que efectivamente las víctimas puedan acceder a ésta:

---

<sup>14</sup> Tomado de la Presentación en power point. Diapositivas de la Gerencia de Coordinación y Atención a la Población Desplazada.

No conozco ninguna capacitación donde se haya identificado una oferta municipal para población en valoración, cuando me refiero a la oferta hablo de la municipal y toda la oferta institucional, el SENA; el comité internacional de la Cruz Roja<sup>15</sup>, allí los mandábamos para que los atendieran, porque ellos también tienen derecho a la asistencia humanitaria de la Cruz Roja, es reconocer que hay una oferta para esa población que está en medio de esa crisis sicosocial, en medio de esa elaboración del duelo, aquí hay personas víctimas de abuso sexual, en Medellín también existe la Cruz Roja, el teléfono es tal, para que usted llamé y acceda a ese derecho. Entonces es otra de las capacitaciones en clave de valoración que yo creo que no existe hasta ese grado de detalle, según la circular de la secretaria de salud de Medellín, Metro Salud lo tiene que atender a usted, tiene la consulta básica general por consulta y odontología, le atienden los exámenes de laboratorio y medicamentos sin ningún costo y eso está en una circular y está en la diapositiva, la circular de la protección de bienes también está en la diapositiva y cómo acceder a eso, eso es lo más significativo. (Entrevista coordinador AHE)

Se asume que este es un ejercicio operativo en el que el modo de hacerlo es fundamental para alcanzar la celeridad y la eficacia como lo orienta la ley. Durante el proceso, la distribución de funciones y el propósito del equipo humano de responder con un enfoque diferencial e incluyente son fundamentales:

Es vital cuando hablamos de derechos, no solamente que la gente los tenga sino que los funcionarios públicos procuremos que esos derechos realmente se cumplan en los términos que señala la ley, o sea la celeridad y la eficacia me parece que son dos criterios que deben pesar mucho en ese tipo de situaciones. Nosotros hemos logrado identificarlos con rutas, con personas estratégicas al interior de la organización y pienso que esa ruta es muy significativa, le da confianza a la gente en las instituciones, e indica que el debido proceso se puede cumplir y que finalmente a partir de ahí pueden acceder de manera transparente a los recursos que tiene el municipio de Medellín. (Entrevista. Coordinador de Atención Humanitaria de Emergencia)

La implementación de cambios en las reuniones de orientación integral grupal, están asociados a los soportes para la información y el tipo de información pertinente para caracterizar a la población desde un enfoque diferencial. En conformidad con ello el formato va integrando características de la población que hasta entonces no se tenía, pues su diseño correspondía a población incluida, adicionalmente, el equipo se coordina para la simultaneidad de funciones en cuanto a caracterización, información y entrega de la asistencia inmediata:

En las grupales utilizábamos un formato en clave de personas incluidas: nombre, dirección, teléfono, de donde viene, donde está viviendo... ahora tenemos el municipio expulsor, el departamento expulsor, y entorno corregimiento, vereda o barrio, cuándo se desplazó y también, si tiene desplazamientos anteriores, entonces los compañeros verifican antes de mandarla, o sea, recogemos las cédulas de ciudadanía de las personas que van a la grupal y tenemos un grupo de trabajo que durante el tiempo que la compañera está haciendo todo lo grupal, hay otro grupo verificando la información en el SIMPOD, entonces llegamos al último momento de la reunión que

---

<sup>15</sup> Ya cerró el programa de asistencia humanitaria, nosotros teníamos ese sistema ahí y la gente que venía de otros municipios la mandábamos a la Cruz Roja para que los atendieran, porque ellos también tienen derecho a la asistencia humanitaria de la Cruz Roja

es donde caracterizamos. Caracterizar es que nos den la información de donde están viviendo, municipio de origen, con quienes viven, si hay alguna discapacidad o algún elemento diferencial que también nos lleve a entregar la asistencia inmediata. Entonces el formato responde a eso y ahí van integrando características que no se tenían. (Entrevista, coordinación Atención Humanitaria de Emergencia)

La Orientación, es ya una actividad que posibilita, de un lado, que la población en cualquier momento comprenda e incorpore sus derechos, del otro, la orientación es abiertamente la entrada de la población en situación de desplazamiento a las rutas de atención de la oferta institucional, pues con ella se realizan acciones de derivación y remisión:

Es este entonces el perfil que se debe fortalecer en la orientación, la forma de lograr esto es vincular fuertemente la orientación a un ejercicio de aseguramiento de la ruta; es decir, si a la orientación le sigue un ejercicio de remisión a la oferta y aseguramiento del acceso a la misma, la protección que da la orientación se extendería hasta un punto de entrada al restablecimiento, ayudando a la superación paulatina de la atención humanitaria de emergencia como el eje único de la política<sup>16</sup>.

La Gerencia encontró que podría avanzar en brindar a través de las UAO y de los componentes de la misma una orientación clara, eficaz y oportuna y con enfoque de derechos en dirección a satisfacer las necesidades de la población desplazada que permitan trascender, en un esfuerzo con la articulación nacional y municipal, el tema de la AHE hacia soluciones duraderas.

La experiencia directa y la convicción de la conveniencia de esta orientación en vías a superar el círculo cerrado y dar apertura a soluciones duraderas se sustenta por los profesionales entrevistados desde el enfoque de derechos y desde la radicalización de los mismos al constatar que no basta con una información fría y general, lo cual exige un compromiso adicional de los funcionarios públicos y de la ley, para conducir a un horizonte del goce efectivo de los derechos:

“Nos ha tocado en el componente: Primero pasar de lo abstracto de los derechos de la población desplazada a hablar de los derechos de la población desplazada en la valoración y hacer un ejercicio consciente de que si no todos quedan incluidos, si todos tienen los mismos derechos y cómo hacerlos efectivos”(Entrevista, coordinación AHE).

#### **- Fondo de Emergencias**

“El segundo aspecto que quiero resaltar es lo que logra la articulación y coordinación con las instituciones, o sea no quedarnos en la queja sino procurar respuestas directas, donde no haya intermediarios sino que de manera conjunta se buscan soluciones, específicamente el tema de Acción Social que es el que conozco más directamente, pero otras experiencias desembocan directamente a las instituciones para hablar de las dificultades, buscar soluciones en conjunto me parece que es un elemento importante como innovador frente a lo que es la Gestión Pública”.

---

<sup>16</sup> Secretaría de Bienestar Social, Gerencia para la Coordinación y atención a la población desplazada – Unidad de análisis y evaluación de política pública. (2010, Octubre: p.4). Análisis y recomendaciones de diseño para la política pública local de atención integral al desplazamiento forzado. Medellín.

(Entrevista coordinador AHE)

En muchas ocasiones las instituciones del orden municipal se quejan de la no presencia de entidades territoriales del nivel nacional o departamental en cuanto a las respuestas, en particular las dificultades o limitaciones de Acción Social frente a la permanencia o ejecución de programas o proyectos a nivel territorial. Frente a esa realidad y en relación con la AHE se crea un espacio de articulación y coordinación con Acción Social: el fondo de emergencias.

El fondo de emergencias de la población desplazada es un paso más cualitativo de la acción y de la respuesta por la población en valoración o incluida. Se creó en 2010, como un fondo exequial, que la normatividad del país exige con el 1448 del 2011, referenciado específicamente como auxilio funerario. El municipio tuvo la iniciativa de su creación en respuesta a que Acción Social dejó de entregar dicho auxilio. El fondo tenía un protocolo de auxilio funerario y fue un logro incluir un protocolo que no correspondiera a emergencias únicamente de carácter negativo, como la muerte. El municipio avanza en términos distintos y lo dispone ante otras eventualidades de tal forma que se han atendido asuntos del tipo; sacar el RH, requisito para vinculación laboral, suplir gastos por concepto de fotografías para expedición de libreta militar. Un caso reciente ilustra las múltiples destinaciones del fondo; la niña a quien le prescriben los lentes por limitaciones visuales que le impiden un satisfactorio desempeño escolar; una persona con sus redes sociales y de parentesco fuera de Antioquia y que necesita dirigirse a destinos alejados y no tienen transporte... “Nos aseguramos de que embarquen en el bus y se vayan, y eso lo tenemos documentado. Eso hace parte también del trabajo del día a día en el componente, para eso hay protocolo que es fruto del trabajo de la coordinación de atención humanitaria, de la coordinación del componente psicosocial”

### **1.2.3. Logros, dificultades, aprendizajes y retos.**

#### Logros

- Es un logro que la atención inmediata, responsabilidad territorial, se oriente hacia las soluciones duraderas por la descripción y difusión de los derechos en los espacios que el municipio ha creado con las instituciones, particularmente con el ministerio público, mediante la Atención Integral Grupal
- Otro logro significativo es el tipo de relación construida con Acción Social, una relación de mucho respeto pero también de mucha exigencia, esto en la parte de atención inmediata es fundamental. Hay una respuesta para este territorio, a partir de la relación de confianza que se ha construido entre la gerencia de desplazamiento y la unidad territorial “Me parece que eso es muy importante y no todas las ciudades del país diría yo pueden contar el hecho de haber construido relaciones de confianza con una institución tan deslegitimada como lo es Acción Social”

- La transparencia en la entrega del recurso, evitar el acceso doloso a los recursos públicos y ello gracias al sistema de información, SIGMA, Sistema Integral de Gestión y Monitoreo a la población desplazada. Este permite identificar claramente a quien, cuando, por qué se le entregó y ello da transparencia al municipio, a los profesionales, la certeza de que los recursos se dirigen a quienes realmente lo necesitan, y con criterios de temporalidad. Gracias a un sistema de identificación robusto, significativo e intencionado, es posible saber exactamente el momento en que se hizo una entrega y cuando se volverá a entregar “Este sistema me permite mirar a quién se le ha entregado y se tienen actas firmadas” ( Entrevista coordinador componente AHE)
- La labor que ha hecho el municipio de Medellín de cualificar mucho más su respuesta desde el ámbito de la atención inmediata es una apuesta muy territorial, a la que se ha puesto en juego la articulación con los demás proyectos, el manejo de los recursos, el de los protocolos, el del acompañamiento y el seguimiento por parte de las instituciones y del propio proyecto. Una de las grandes dificultades que se enfrenta en la implementación de la política de atención a la población desplazada, y específicamente en el componente de AHE es la exigencia de resultados inmediatos, situación aún más compleja por las particularidades de las personas dada la singularidad humana, la historia de vida y las afectaciones específicas como víctimas de la violencia y el conflicto, lo cual implica respuestas también específicas de tal modo que un protocolo no es suficiente. Cualquier formalización puede quedarse corta frente a los posibles casos de atención. En este campo de actuación, la iniciativa y creatividad son condiciones necesarias para responder a situaciones inéditas. Es por ello que desde el equipo de profesionales se destaca este como un logro.
- En términos de innovación social, un criterio para diferenciar entre una novedad y una innovación social, es la demanda social de los resultados fruto de la creatividad, en el caso del municipio de Medellín se afirma que: “Es la entidad que con mayor énfasis utiliza esta protección, procura esta atención inmediata para la población. La gente de Bogotá estuvo en **Medellín** en una capacitación que hicimos, y realizó una visita a las UAO. Ellos en los albergues no tienen más de quince cupos y el tiempo de permanencia no es de más de quince o veinte días...Medellín tiene doscientos cupos y el tiempo de permanencia en el albergue son cuarenta o cincuenta días en promedio y estamos hablando de recursos que para este contrato en particular son más de setecientos millones de pesos en sólo albergues”

### Dificultades

- Producción de conocimiento: En el conjunto de realizaciones cotidianas en el desempeño de la coordinación del componente de AHE y del equipo, lo menos atendido es la documentación de la experiencia. Aunque se producen informes de contexto en los que se plasma la lectura de cada componente sobre el conflicto en la ciudad, estos se producen

por lo general en el tiempo libre porque la demanda del cada día lo impide. La preocupación por hacerlo bien se ve constreñida por la falta de condiciones para esta producción.

- Del ámbito administrativo. Se han superado pero debe mantenerse la alerta para evitar la entrada de los operadores que no comprendan o no respondan oportunamente garantizando la atención inmediata, pues como su nombre lo indica es inmediata. Esa fue una dificultad al inicio y aunque no se presenta a la fecha, es necesario contar con contratistas que comprendan que ante una situación de emergencia en la ciudad, la gente necesita una respuesta inmediata:
- La relación con Acción Social. Es una dificultad en superación. En un momento se presentó la desarticulación entre la entidad que maneja todo lo que es el estado de la población: Incluidos, no incluidos y la garantía de la vía gubernativa. “Si hay buena articulación hay buena respuesta, si no hay articulación la que lleva del bulto es la gente, es una dificultad superada pero deber ser como un llamado de atención para que esto que se ha logrado no se pierda, porque pierde la gente”.
- En AHE, una de las grandes **dificultades, inherente a** la esencia misma de la atención es el día a día, “es una cosa abrumadora”, que rompe con las prefijadas o que hay que cumplir a la par con las emergencias y toda clase de imprevistos: “Hay que hacer esto que salió ya, hay que atender esto, este es un proyecto con una particularidad, hay un plan de desarrollo que le fija metas, hay un plan anual que desarrolla metas y aparte de eso, que es lo que la interventoría ve, lo que el plan de desarrollo tiene, hay otras cosas alrededor que si uno se pone a visibilizarlas consumen el 90% del tiempo, pero es lo que hay que hacer porque es la respuesta del municipio a las necesidades de la población”(Entrevista Coordinador AHE)

### **Aprendizajes:**

En el balance que se hace de este componente ocupa un lugar importante los aprendizajes obtenidos en su implementación. Si bien algunos de estos serán retomados en la lectura de innovaciones, se considera importante puntualizarlos en esta parte:

- La flexibilidad, un aprendizaje para lograr que “la respuesta sea a la medida de la gente”. La flexibilidad es un aprendizaje que se pone en correspondencia con la complejidad de la problemática del desplazamiento con unas realidades tan disimiles, percibidas así por los profesionales del componente de AHE. “Uno tiene que ser flexible, flexible en términos de que la respuesta del municipio, de las instituciones y de las personas son las que le dan vía a este proceso, tienen que lograr casi que a la medida, la respuesta es a la medida de la gente”.
- La coordinación. Esta es posible en el mismo marco de la flexibilidad, al servicio de lo que se espera de las instituciones: “No instituciones frías, inaccesibles, con procesos ininteligibles,

sino que la articulación está en términos de que si son derechos de la gente la respuesta tiene que ser para la gente y tiene que ser fácil, que si se puede y se debe acceder a ella, ese es otro aprendizaje”.

- **La articulación es externa y también interna.** La Gerencia, el municipio de Medellín, ha logrado estructurar una respuesta, eso es un aprendizaje muy significativo, donde todo se articula. AHE, es un componente en el que se puede leer dicha articulación:

“La AHE está en función de la gente que recientemente declara desplazamiento y del que lleva muchos años incluido y no se ha logrado establecer, entonces la atención humanitaria de emergencia se articula con el componente de prevención, porque cuando se hace la prevención muchas veces la respuesta pasa por atención humanitaria, la atención inmediata directamente o el albergue o algo de lo que hace AHE. Pero también pasa por este componente el que tiene una huerta que necesita alimentos porque está mal o quien necesita de una cama... el que se va a ir para el retorno y está en alistamiento del retorno; si se va a quedar unos veinte días más en Medellín, no tiene generación de ingresos, se le entrega un mes de alojamiento y un mes de alimentación mientras se va, o quienes están previo al proceso de desembolso de indemnización o que están en las capacitaciones y no tienen alimentos para los niños. Los profesionales identifican que hay una atención humanitaria de emergencia que se puede entregar como subsistencia mínima, entonces llega remitido al componente para entregarle la asistencia. La sicóloga puede identificar que una madre que tiene a sus hijos y tiene la vida descuadrada, con intentos de suicidio, donde si la señora tuviera un mes de alimento y de arriendo y en ese periodo las instituciones pueden intervenir, podría disminuir el riesgo. En este caso también pasaría por el componente y se le entrega la asistencia. Esa articulación como aprendizaje, como están dispuestos los componentes en este momento, se intercomunican, se relacionan y la gente es el vaso comunicante de la estrategia...de pronto nos damos cuenta que estamos tres o cuatro llevando el mismo caso de manera articulada...eso es un aprendizaje”.

- La importancia de documentar los procesos. El equipo resalta como aprendizaje significativo la conciencia adquirida desde la coordinación general y en particular desde el equipo de prevención y protección, de la importancia de documentar los procesos e incorporar este quehacer al accionar operativo cotidiano: “ese tipo de aprendizajes es bueno que quede, cómo se hacía, cómo se hace y hasta cómo se puede hacer mejor que es la pregunta que nosotros hacemos”
- **No es solamente lo humano, es lo técnico.** En este punto se resalta la importancia de que, no solo el equipo de profesionales directamente involucrados en la operatividad de la Unidad, sino los proveedores observen criterios de calidad en la atención, tanto técnicos como humanos: “Los proveedores ya saben qué entregan, cuándo entregan, ese es un aprendizaje importante, el tema de que uno al tema humanitario le puede poner... exigencias...que para la entrega de asistencia humanitaria...debe cumplir con todos los exámenes de la Secretaria de Salud para transportar alimentos, que toda la gente tenga curso de manipulación de alimentos, eso se ha ido optimizando, es un aprendizaje. No es solamente lo humano, es lo técnico, la gente gana con lo técnico, a medida que afinas los mecanismos de entrega la gente recibe mejor el producto, si

a mí me hubieran dicho hace tres años cómo se almacena un alimento yo hubiera dicho póngalo en el suelo”

- Cuidado del equipo humano. Este es otro de los aprendizajes destacados. Se indica con ello que de la calidad de las condiciones de trabajo, del acompañamiento al equipo sometido diariamente a tensiones y estrés por el mismo tipo de trabajo que se desarrolla, depende también la calidad del trabajo realizado con la población. “Otro aprendizaje es que los equipos cansados... no dan, es otro aprendizaje que los espacios de apoyo al apoyo en proyectos como este, el acompañamiento al equipo de trabajo, acompañamiento cercano”

### **1.3 COMPONENTE DE RECONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN**

#### **1.3.1 Descripción**

Este componente de reconocimiento y participación nace en la política pública local de atención y prevención al desplazamiento forzado en el año 2007 (acuerdo 049 de 2007), así como de la formulación del PIU municipal 2010-2017 del cual hizo parte desde su línea estratégica 4, la cual se denomina “Reconocimiento de la población en situación de desplazamiento como víctimas del conflicto, como sujetos de derechos y como actores sociales”<sup>17</sup>.

Para el año 2011, tiene lugar una actualización del Plan Integral Único PIU, la cual parte de una lectura que busca reacomodar las especificaciones técnicas del Plan e inserta nuevos procesos de acompañamiento, donde la población víctima del desplazamiento logre una mayor visibilización. Esta línea se denomina “Reconocimiento de la población víctima de desplazamiento forzado””, y tiene los siguientes objetivos:

1. Visibilización de la población en situación de desplazamiento como víctimas del conflicto armado, como ciudadanos y ciudadanas sujetos de derechos y como actores sociales
2. Fortalecimiento de la organización comunitaria de la población en situación de desplazamiento forzado a través de procesos de participación ciudadana<sup>18</sup>.

Las modificaciones realizadas dan cuenta de un proceso más cercano al acompañamiento que el componente realiza, y tiene como objetivo general “promover el reconocimiento de la población en situación de desplazamiento forzado como víctimas de conflicto armado, como sujetos de derecho y como actores sociales con capacidad de incidencia pública y de participación en la toma de decisiones, y la formación e información de la sociedad receptora para desactivar la

---

<sup>17</sup> Los programas estratégicos incluidos en la Línea estratégica de Reconocimiento apuntan a: 1. Visualización de la población en situación de desplazamiento como víctimas, como sujetos de derechos y como actores sociales; y 2. Fortalecimiento de la participación Ciudadana. PLAN INTEGRAL ÚNICO –PIU- de Medellín para la Atención Integral a la población desplazada 2010-2017.

<sup>18</sup> PIU. Línea Estratégica 4. Reconocimiento de la población víctima de desplazamiento forzado. Actualización 2011.

discriminación y fomentar prácticas de solidaridad”<sup>19</sup>.

### **La conformación de la mesa municipal**

Descripciones sobre el escenario del cual parte el trabajo del componente, indican que las organizaciones de población desplazada en Medellín, para 2006-2007 en la ciudad contaban con una mesa para la participación de la población desplazada; esta se habría generado a partir de un ejercicio planificado por el municipio en compañía de otras entidades responsables del tema de participación de esta población en la ciudad y como cumplimiento de las normas establecidas para ello<sup>20</sup>.

De esta forma, el municipio, de la mano del ministerio público, realiza capacitaciones generales para personas interesadas en temas de liderazgo de procesos de población desplazada. Dichas capacitaciones se realizan en la UAO de Belencito, (única existente para entonces) y bajo criterios y temáticas genéricas lideradas por el SENA. Tales procesos de capacitación certificarían las personas reconocidas como líderes de la población desplazada en la ciudad, quienes conformarían la mesa municipal<sup>21</sup>.

Esta mesa se conforma a través de una asamblea entre estos nuevos líderes, quienes a través de votaciones internas definieron una estructura organizacional. Sin embargo, esta agrupación no alcanza mayor reconocimiento entre la población desplazada –evidenciando poca inclusión en la toma de decisiones- lo que va a generar dificultades posteriores de legitimidad y representación. Se señala que la conformación de la mesa se realizó sin acompañamiento de las instituciones que adelantan el proceso de formación, y sin representación de población desplazada (diferente de los participantes de las capacitaciones).

Como se advierte anteriormente, se generan grandes dificultades entre los representantes de la mesa y empieza la deserción y generación de subgrupos o sectores de participación fraccionados (Espacio B, Espacio A, Espacio C y Espacio de Independientes). Ello tenía como fondo el

---

<sup>19</sup> Este objetivo se comparte con el PIU 2010 – 2017. *Ibíd.*

<sup>20</sup> “El deber ser de las mesas de fortalecimiento para la participación de la población desplazada del municipio de Medellín, resaltado en la indagación, era entendido como instancias que, por ley debían funcionar en los diferentes entes territoriales, es decir municipios, distritos, departamentos y el nivel Nacional. Estas mesas de fortalecimiento eran instancias de primero, segundo y tercer nivel dependiendo de la categoría. Esta estructura supone a estas mesas el máximo órgano para la participación de la población desplazada, donde para el ejercicio de la participación efectiva de la población desplazada, los diferentes representantes de las municipales debían delegar a sus representantes voceros a las mesas departamentales y el departamento delegarlos a las mesas nacionales”. A modo de un sistema de representación territorial. Coordinador componente de Reconocimiento y Participación.

<sup>21</sup> En relación con este proceso de acompañamiento, se plantean limitaciones significativas, entre ellas se destaca que las capacitaciones no partieron de un estudio previo o diagnóstico juicioso que comprendiera las necesidades reales de la población desplazada y los procesos de participación que estas venían desarrollando. Asimismo fueron capacitaciones con un número reducido de horas (40 horas) que no alcanzan un impacto mínimo en la población.

desconocimiento del “otro”, y de ejercicios poco vinculantes de organización y participación.

[...] Se nombraban y calificaban entre unos y otros como “tramitadores” y “ladrones”, y en eso se convirtió el tema de la participación de la población desplazada en Medellín [...] (Entrevista coordinador componente Reconocimiento y Participación)

El componente de Reconocimiento y participación, entra a adelantar esfuerzos para legalizar el proceso, generar acuerdos mínimos de funcionamiento de la mesa, que no logran realizarse y la efectividad de esta asociación termina siendo casi nula.

[...] recuerdo que en octubre al mes de entrar, en el 2010, realicé mi segunda reunión con los espacios de participación independientes, y teniendo preparado todo el taller, los temas, la intencionalidad, no se lograba avanzar. Pasaban cuatro horas, y no se podía trascender de los acuerdos mínimos para realizar una reunión, nos quedábamos en apagar el celular, respetar la palabra, como va a ser el uso de la palabra [...] (Entrevista coordinador componente Reconocimiento y Participación)

A partir de las dificultades mencionadas anteriormente, el trabajo del componente tendría entre sus objetivos centrales la conformación de una mesa municipal de las organizaciones de población desplazada. Así, se debía trabajar en la constitución de este ente desde una dinámica más incluyente y buscando una mayor y más sólida representación de la población víctima de desplazamiento forzado en la ciudad.

La puesta en marcha del componente –según se recoge a través de las entrevistas realizadas– arranca con pocas bases metodológicas y experienciales sobre el desarrollo de los procesos de participación de población desplazada en la ciudad, ya que no se contó con procesos de sistematización o informes de hallazgos, rutas y resultados. Ello obliga a adelantar procesos que parten principalmente del contacto y del trabajo de base con la población.

Las primeras tareas realizadas en esta vía fueron una serie de reuniones generales con los diferentes subgrupos alrededor de la mesa municipal, (en los cuales se señala no haber logrado muchos resultados, especialmente por las diferencias internas entre las partes). A través de estos encuentros se empiezan a recoger las percepciones y recomendaciones de los líderes y participantes en relación con dicho proceso de selección de la Mesa Municipal. Tales recomendaciones fueron integradas con la propuesta del componente de Reconocimiento que además incluía asignación de recursos y fortalecimiento en términos de participación. Este proceso permite la generación de presupuestos y propuestas y convocar una reunión general con los diferentes líderes. Tal encuentro tuvo resultados positivos<sup>22</sup> y fue posible hacer acuerdos de reforma a las actuales disposiciones sobre la elección de la mesa<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Sin embargo se anota que las dificultades de respeto a la palabra continuaban. Para esto se implementa una técnica de grupo basada en una pelota de Periódico que rotaba entre los participantes de las reuniones y talleres indicando en un determinado momento quien tenía la palabra.

<sup>23</sup> El desarrollo y liderazgo de este proceso de conformación de la mesa y la determinación de los elementos

## **Identificación de nuevos liderazgos**

De manera alterna al trabajo con los líderes que conformaron el primer trabajo de formación, el equipo del componente concentra parte de sus esfuerzos en las visitas a los barrios con las unidades móviles. En estas se adelantan tareas de articulación territorial, identificando nuevos liderazgos y haciendo contacto con las juntas de acción comunal y con los líderes que la comunidad tiene identificados. Así mismo, se da inicio a la conformación de otro grupo de trabajo con líderes, que en su mayoría habían empezado sus procesos alternos por disenso con los liderazgos tradicionales. A través de este contacto se empieza a trabajar con dichos líderes y sus respectivas organizaciones<sup>24</sup>.

Estos procesos y estrategias son recogidas en el componente a través de lo que denominan Plan de Fortalecimiento<sup>25</sup>. En este documento se incluyen las rutas generales de acceso a las comunidades, así como de fortalecimiento a las organizaciones.

## **Levantamiento de una línea base**

La producción de conocimiento se materializa en la construcción de una línea de base de las organizaciones de la población desplazada de Medellín. Esta línea base delimita un punto de arranque del trabajo efectivo con la población<sup>26</sup>, la cual apuntaba a identificar las dinámicas desplegadas hasta entonces en términos de participación de la población desplazada, así como el acompañamiento por parte del municipio y de otras instituciones que venían trabajando el tema de la participación con la población desplazada en la ciudad<sup>27</sup>.

Esta línea base surge a partir de estos encuentros con la población, los cuales van arrojando información sobre: origen de estos procesos, Instituciones acompañantes, formas de acompañamiento, y un listado de contactos claves de la institucionalidad que estaban relacionados

---

que dicha selección debería incluir, fue liderado directamente por uno de los coordinadores del componente, señalando esto como una responsabilidad indelegable que se basaba sobre todo en los lazos de confianza y respeto y como respuesta a las dificultades de comunicación con la población.

<sup>24</sup> Como una estrategia de trabajo, la coordinación del componente plantea haber tomado la decisión de separar los líderes tradicionales con los cuales se adelanta el proceso de conformación de la mesa y los líderes de organizaciones que logran cualificarse en este proceso de caracterización de organizaciones alternas.

<sup>25</sup> Plan de fortalecimiento componente de reconocimiento, 2011. Propuesta de reglas de juego para la interlocución y acciones de fortalecimiento a las formas organizativas y/o organizaciones de población desplazada del municipio de Medellín.

<sup>26</sup> En las entrevistas se señala como la línea de trabajo del componente de Reconocimiento y Participación tal como queda delineada en el PIU, presentaba alcances abstractos que fue necesario ajustar y aterrizar a acciones concretas que apuntaran a logro de los objetivos propuestos, entre ellas la construcción de una línea base de las organizaciones de la población desplazada.

<sup>27</sup> De manera alterna se desarrolla un proceso de diseño sobre los espacios requeridos para la integración local de la población; específicamente aprovechando escenarios designados para la atención y oferta como las UAO, con la intención de ser potenciados también para el encuentro con la institucionalidad.

de una manera significativa con estos procesos<sup>28</sup>. En este marco fue posible conocer cuantas, cuáles y donde estaban ubicadas en Medellín, las organizaciones de población desplazada, así como su número de integrantes y su constitución legal.

Como requerimiento establecido en el PIU se estipulaba la caracterización bianual de las organizaciones de población desplazada en la ciudad; sin embargo, para el componente es más confiable la elaboración de una línea de base, en donde cada vez que se identifica una nueva organización se indague por sus características y se registren, constituyendo con ello un proceso de caracterización integral y permanente, el cual apuntara más allá de la recuperación de indicadores cuantitativos. Asimismo, se señala que cada año es realizado un análisis de las organizaciones ya caracterizadas (registradas) donde se indaga por los avances que estas han logrado, los espacios de incidencia, así como se indaga por las organizaciones que quedan fuera del proceso y las razones de su salida. Este proceso, -según se describe- se ha constituido al tiempo que en un espacio de fortalecimiento de organizaciones, en un filtro donde sólo logran permanecer las organizaciones y los liderazgos.

[... ] Entonces dentro de lo que están haciendo los profesionales con este proceso ya tuvimos un grupo de aproximadamente de treinta y cinco a cuarenta nuevas organizaciones y de las cuales hoy sólo tengo siete, el resto no dieron la talla porque no había una interlocución permanente, no había un acompañamiento constante con esta gente, y los líderes debían mostrar realmente un trabajo y una gestión [...] (Entrevista Coordinador componente Reconocimiento y participación)

Se puede leer en la manera de actuar en este componente, un ejercicio de conocimiento de la realidad a partir de la misma realidad y con el objeto de intervenirla favoreciendo los procesos más reales y democráticos de participación. Así se infiere de la lectura de los profesionales a una convocatoria que puso en evidencia que el número de organizaciones no corresponde a igual número de procesos con base social de la población desplazada:

[... ]Entonces nos llegó una oferta, necesitamos cien guías ciudadanos de población desplazada, listo, usted que tiene mil, le voy a dar diez cupos, tráigame diez jóvenes de su organización con estos criterios para vincularlos al mundo laboral, nos traían cuarenta, cincuenta, ochenta...miramos quien cumple con los criterios: de los ochenta cuarenta no eran desplazados, de los cuarenta veinte datos falsos con referencia al lugar de residencia que era uno de los requisitos; de los veinte tantos le pagaron al líder veinte mil para que les recibiera la hoja de vida y quedaron dos, de los dos los llamamos y no se presentaron, eso nos pasó una vez. Eso no es un proceso real de organización, entonces situaciones como esa nos permitieron que ellos mismos se autoexcluyeran del proceso. Estos siete que tenemos hoy son los más cualificados de este proceso (Entrevista Coordinador componente Reconocimiento y participación)

---

<sup>28</sup> Uno de los referentes más importantes identificados, es el proceso de caracterización de las OPED - Organizaciones de Población Desplazada y formas organizativas de población desplazada – para el 2008-2009, realizado por el Instituto de Estudios Políticos y la Universidad Luis Amigó, el cual brindó elementos cuantitativos de lo que había sido el proceso en la ciudad (Aún con las limitaciones que se resaltan en términos analíticos en la conformación de las organizaciones).

## Comité de Reconocimiento y Participación

El trabajo de Reconocimiento de la población desplazada hizo necesario el acercamiento a las diferentes instituciones que tenían algún tipo de incidencia en este asunto y solicitar el empoderamiento de este proceso, es decir, acentuar la necesidad de acompañamiento por parte de diferentes instancias públicas y privadas en los procesos de organización y participación de esta población<sup>29</sup>.

Entre estas instituciones se acude al Ministerio Público, La Unidad Permanente de derechos humanos, La Personería, La Procuraduría y la Defensoría, de las cuales se recogen recomendaciones en torno a cómo debería ser el proceso de conformación de una mesa municipal de participación de la PD. También se convoca a la Academia (Universidad de Antioquia) y a diferentes ONGs. Ello permite la conformación de un comité que facilitaría además de la comunicación, la atención a la población en términos del trabajo conjunto que lograban las principales autoridades en la temática en la ciudad en términos de la atención a la población desplazada en el área de reconocimiento y participación y se destaca como un importante adelanto en el posicionamiento de la temática de la participación de la población desplazada en el contexto institucional, académico y político de la ciudad.

[...]Este comité pasa de ser el tema que menos importancia tenía en toda la política pública, a ser el único comité de toda la gerencia en su momento -ahora unidad- donde están todas las cabezas visibles de las instituciones [...] entonces con todo este respaldo de la institucionalidad, nos fortalecimos, y ya teníamos más respaldo con relación a las decisiones que tomábamos [...] (Entrevista Coordinador componente Reconocimiento y participación)

### Decreto 454 del 2011<sup>30</sup>

Como un mecanismo para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de la mesa municipal de organizaciones de población desplazada –independientemente de los gobiernos municipales temporales- el comité conformado por diferentes instancias responsables del tema de la participación de la población desplazada en Medellín, adelanta esfuerzos en la construcción del decreto 454 del 2011, por medio del cual se estipulaban los lineamientos de la elección de la mesa municipal de población desplazada.

Tal decreto es socializado en las secretarías correspondientes del municipio y es firmado por el Alcalde de la ciudad. Sin embargo, en el marco de la promulgación de la ley de víctimas, la cual reglamentaría todo lo relacionado con la población desplazada, (además de las otras víctimas del

---

<sup>29</sup> En la indagación se señala que el tema de la participación tiene un camino aun por elaborar en términos de su posicionamiento en la agenda para la atención de la población desplazada y general de la ley de víctimas en el país, pues la atención de manera general ha estado más concentrada en la atención Humanitaria de Emergencia y en la Atención Inmediata.

<sup>30</sup> Decreto 454 del 11 de Marzo de 2011 “Por medio del cual se reglamenta el acuerdo municipal 049 de 2007, en lo relativo a la participación y elección de líderes y lideresas de la población en situación de desplazamiento en el municipio de Medellín, se convoca la elección de la mesa de fortalecimiento de Organizaciones de población desplazada de Medellín 2011-2015, y se dictan otras disposiciones”.

conflicto) el decreto no logra incluirse y no es posible llegar a su publicación oficial.

### **Presencia de representantes locales en escenarios de deliberación nacional**

Como parte de la estrategia de cualificación de la participación y la incidencia política de la población desplazada de Medellín, y de manera más puntual, como un esfuerzo por generar escenarios de interlocución de la población desplazada y de comprensión de las dinámicas políticas nacionales en las cuales se inscribe dinámica municipal, se promueve la pasantía de un grupo de representantes de población desplazada a la ciudad de Bogotá<sup>31</sup>.

Esta visita tuvo como fin realizar un intercambio con instituciones y organizaciones estratégicas en la política pública y un ejercicio de socialización, donde la población desplazada pudiera presentar, desde su punto de vista, la situación de la población desplazada en Medellín. Para esto se trabajó en la construcción de un documento que fue presentado por este grupo de personas a las diferentes instituciones<sup>32</sup>.

Para esta actividad, que se consideraba clave en el proceso de cualificación e incidencia, la Unidad de Atención gestiona encuentros en Bogotá con diferentes instituciones a las que los representantes entregaron el documento elaborado. Tales instituciones fueron la Corte Constitucional, La personería, La defensoría, La procuraduría, La Comisión de seguimiento, El Senado de la república, algunas ONG que tienen su radio de acción a nivel nacional y su sede administrativa en Bogotá, El ministerio de Vivienda, Medio ambiente y Desarrollo Territorial y el Ministerio del interior. También se programa la visita un consultivo de indígenas de la ciudad de Bogotá<sup>33</sup>.

[...]De todas esas visitas en la corte se reunieron con una magistrada, en la personería con el encargado del tema de desplazamiento en Bogotá, en la defensoría con el defensor del pueblo, en la procuraduría con el encargado del tema de desplazamiento en el senado con la bancada antioqueña de la cámara de representantes. Estuvimos en la comisión de seguimiento reunidos con Marco Romero y compañía, en De-Justicia con Camilo Sánchez, manes muy tesos que le han camellado a este tema y se logró cualificarlos a ellos para que directamente fueran los que coordinaran esas reuniones (Entrevista Coordinador componente Reconocimiento y participación)

Asimismo, la unidad de Atención proporciona las garantías necesarias en términos de transporte, hospedaje, alimentación, acompañamiento, accesos a las instancias de deliberación nacionales, así como el respaldo previo necesario en la construcción del documento que finalmente se presenta. Dicho respaldo fue brindado por los coordinadores de los diferentes componentes, quienes a

---

<sup>31</sup> Esta visita se realiza con siete líderes cualificados de población desplazada del municipio de Medellín que han participado de procesos de formación y acompañamiento del componente de Reconocimiento.

<sup>32</sup> Consideraciones y propuestas en materia de política pública de atención integral a la población en situación de desplazamiento forzado. Mesa municipal de fortalecimiento a la población desplazada. Santa Fe de Bogotá. Diciembre de 2010.

<sup>33</sup> Se resalta que en esta visita Acción Social fue la única entidad que no aceptó una cita con los líderes de población desplazada de Medellín.

solicitud del componente de reconocimiento, trabajan con cada uno de los representantes que lideraban, para incluir problemas y condiciones particulares de la población desplazada de la ciudad.

Como uno de los logros importantes de esta visita se resalta que los líderes de población desplazada logran comprender que la incidencia realmente efectiva para la solución y negociación de los asuntos más problemáticos se da en las principales instancias de decisión política y que eso desborda en la mayoría de los aspectos el alcance territorial<sup>34</sup>.

[...] Qué los líderes entiendan que este tema no tiene que ver sólo con la alcaldía de Medellín, que la alcaldía de Medellín según el 1190 y un montón de decretos y cosas un logro inmenso, pues para ellos todo es lo mismo, Acción Social es lo mismo que alcaldía de Medellín, y que ellos ya diferencien hacia donde van encaminados esos ejercicios de incidencia es un avance, ellos saben que si salen a las calles que tienen que pedirle a la alcaldía de Medellín, porque está incumpliendo, que tienen que pedirle a Acción Social porque está incumpliendo, que piden a los ministerios que son los encargados de liderar algunos procesos, eso ya lo saben (Entrevista Coordinador componente Reconocimiento y participación)

La visita realizada por los representantes aúna esfuerzos en la visibilización de la problemática de desplazamiento de la ciudad de Medellín. Así, se plantea que tuvo incidencia en el debate nacional sobre el tema del desplazamiento, que tuvo lugar el 14 de septiembre de 2011 en la comisión segunda de la cámara de representantes donde se tenía como base el caso de Antioquia-Medellín<sup>35</sup>.

### **1.3.2. Logros y dificultades**

#### Logros

- La puesta en marcha de este componente revela una forma de actuar en la cual tiene preponderancia el acercamiento directo a los líderes sociales con el objeto de generar conocimiento propio y desde allí identificar las claves de interpretación sobre sus procesos organizativos, desvirtuar prenociones respecto del ejercicio de su liderazgo y marcar los derroteros más pertinentes del accionar del componente. Los encuentros realizados y las formas de relacionarse desde el componente con la población, permite varios logros especialmente valorados por este componente:

---

<sup>34</sup> Esta discusión logra llevarse a debate de control político sobre La Ley de víctimas en la cámara de representantes, en presencia de Diego Molano Aponte (Director Acción Social), donde se radica el documento que buscaba generar una discusión alrededor de las problemáticas con la población desplazada de Medellín.

<sup>35</sup> Asimismo, este debate se reconoce como un logro histórico pues es la primera vez que se debatía el tema del desplazamiento forzado de manera exclusiva en dicha instancia de deliberación y decisión; asimismo, porque se logra televisar la sesión poniendo sobre la mesa los asuntos más traumáticos de la problemática en este momento. El debate es publicado en medio de comunicación nacional. Específicamente la Revista Semana, con el título: "No hay soluciones estructurales para el restablecimiento de los derechos de los desplazados".

- La generación de confianza entre los coordinadores (funcionarios públicos) y los líderes de la mesa municipal, quienes empiezan a generar acuerdos y a facilitar un trabajo conjunto.
- Conocimiento sobre las dinámicas organizativas y de liderazgo de la población desplazada: La construcción de la línea de base sobre la población desplazada, antes mencionada, como un punto de partida para las acciones cualificación y fortalecimiento que se han emprendido y deberán emprenderse a futuro.
- Generación de escenarios de Interlocución y cualificación de la población desplazada (Específicamente líderes), así como de comprensión de dinámicas políticas nacionales en las cuales se inscribe dinámica municipal.
- Adelantos en el posicionamiento de la temática de la participación de la población desplazada en el contexto institucional, académico y político de la ciudad

[...] Cuando se sigue hablando con ellos en estos encuentros nos convertimos en el referente institucional de estos representantes en la alcaldía, no solo en la unidad sino en la alcaldía, y la relación como se quería trabajar con ellos estaba encaminada al componente humano [...] así, todas las dificultades que ello tuvieran en relación con el acceso a sus derechos, que finalmente lo pueden tramitar con otro componente, todo eso lo podían tramitar con reconocimiento [...] entonces tengo el hijo mío muriéndose y no me lo quieren atender entonces mandaba la unidad móvil a ver qué estaba pasando; cuando veían la respuesta inmediata por parte de la institución *vieron que el proceso sí quería acompañarlos en un ejercicio serio de incidencia política*, cosas como esas son las que ganan confianza para poder desarrollar los procesos de participación [...] (Entrevista coordinador componente Reconocimiento y Participación)

Según los profesionales que acompañaron el proceso, se desvirtuó la impresión inicial respecto de las diferencias entre los diferentes grupos de población desplazada y se constató el peso de la falta de comunicación y de las barreras de la comunicación entre estos, quienes a pesar de trayectorias similares no se coordinaban entre sí y terminaban despilfarrando recursos que ya de entrada eran limitados, pero que bien enfocados podrían haber generado un mayor impacto.

- Incidencia de la población desplazada en el Presupuesto Participativo de la ciudad de Medellín: El componente de Reconocimiento y participación tiene como propósito la orientación de recursos en PP para el grupo poblacional de la población desplazada en diferentes comunas de la ciudad, y a través de este lograr el posicionamiento de la población desplazada en un ejercicio ciudadano de participación e integración local. En este escenario se han logrado avances en términos de vinculación de la población y destinación de recursos para la participación de la población desplazada, los cuales indican una orientación hacia la búsqueda de alternativas que superen las medidas asistencialistas y le apueste a soluciones de más largo alcance articuladas a dinámicas de ciudad.

- Empoderamiento de mujeres desplazadas en procesos organizativos: Se identifica también que a través del trabajo de acompañamiento del componente, se ha logrado la vinculación de mujeres a los procesos, puntualmente como “líderes de enlace”, las cuales actúan como medios de interlocución entre la población y el trabajo del componente. Ello es leído como un avance en términos del empoderamiento de las mujeres desplazadas y se visualiza de gran importancia teniendo en cuenta las dificultades para la participación de las mujeres en estos escenarios. Asimismo, resalta el esfuerzo realizado en términos del enfoque diferencial (específicamente de género) puesto en desarrollo, donde se apunta a la cualificación de las mujeres para estar en escenarios de discusión y de poder.
- Finalmente se destaca en la indagación adelantada sobre los procesos desarrollados de este componente, una postura que entiende que, más que innovaciones, lo que hay es una lógica de trabajo donde se adelantan acciones y logros consecuentes con un enfoque de derechos humanos, el cual ve en la institucionalidad una oportunidad para incidir desde adentro en las posibilidades de la población desplazada.
- La Gerencia y el componente de Reconocimiento, logra dinamizar las acciones en torno al Comité Local de Atención a la Población Desplazada (CLAI), -espacios por excelencia para la participación local-, donde los representantes manifestaban cuáles eran los aspectos o áreas que se querían trabajar o fortalecer, convocando las reuniones mensualmente (y no semestralmente como se generaban) y apoyando la construcción de documentos donde se evidenciaban las dificultades y necesidades más apremiantes de esta población. Asimismo, se despliega un trabajo de acompañamiento y respuesta eficaz, donde se difunde la información pertinente para esta población, se acercan los seminarios y espacios de formación y atención que ofreciera el municipio; se brindan las respuestas oportunas a todas las solicitudes, entre otras acciones<sup>36</sup>.

Es fundamental anotar que en el trabajo del componente se destaca como, aunque bien se parte de las cuatro condiciones básicas para una participación efectiva a saber: garantías, condiciones, escenarios y respuestas oportunas, una parte importante del trabajo es adelantada desde un fuerte ejercicio empírico, basado fundamentalmente en el contacto con la población desplazada. En este punto se anota que durante el periodo que lleva el componente, el protocolo nacional de acompañamiento de la institucionalidad en los procesos de participación estuvo en construcción<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Asimismo, se señala que se ha procurado la planeación juiciosa de cualquier actividad a desarrollar con la población, diseñando siempre las rutas metodológicas de las intervenciones con la intencionalidad y enfoques del componente.

<sup>37</sup> Se señala que este proceso de construcción ha sido adelantado en un periodo de tres años, y hasta el momento no ha sido entregado para su puesta en marcha. Asimismo, se señala que para el momento actual esta directriz sería incluida asumida como parte de la Ley de Víctimas. Entrevista Coordinador componente de Reconocimiento y Participación.

## Dificultades

- Como una dificultad general y externa del componente se señalan las condiciones propias del conflicto armado de la ciudad, las barreras de acceso a los territorios y fronteras invisibles, los problemas de seguridad para los funcionarios por confrontaciones armadas y otros problemas de orden público. Asimismo, se resalta la coacción de actores armados a los procesos de fortalecimiento organizativo, donde se presentan diferentes casos de hostigamiento y amenazas a líderes y lideresas.
- Se señala que algunos de los líderes de población desplazada realizan prácticas tradicionales que dificultan transformaciones en las lógicas y comportamientos del ejercicio de la política. Se señala en esta lógica que el componente aún no ha logrado incidir en estos cambios, pues estos demandan procesos de largo tiempo desde la formación y la educación política.
- También se reitera durante esta indagación por parte de los coordinadores del componente que el tema del desplazamiento todavía no hace parte de las agendas públicas, y por ende no cuenta con muchos recursos. Este abordaje tangencial de esta población históricamente excluida resta fuerza a las iniciativas desarrolladas. Se señala que el gobierno municipal actual ha realizado una apuesta importante en términos de fortalecimiento de la participación y organización de la población desplazada, pero que en general esta problemática no hace parte de otras agendas alternas, a nivel departamental o nacional.
- Como una dificultad importante se señala el tema de las relaciones patriarcales entre hombres y mujeres de la población, donde los líderes de población desplazada no admiten el empoderamiento de las mujeres y entorpecen y subestiman las acciones que éstas realizan en los procesos organizativos.

[...] en los escenarios donde hay que compartir entre los hombres y la mujeres, esa discriminación de géneros sigue siendo muy fuerte; el tema del patriarcado en cualquier población que trabaje con lo social, seguirá siendo un punto de dificultad [...] (Coordinadora componente de Reconocimiento y Participación)

- Finalmente se alude al tema de los recursos limitados para el tratamiento de un problema de proporciones inmensas que se sigue limitando a la atención puntual y logra muy pocos avances en el tema del restablecimiento y la reparación de las personas desplazadas.

## Dificultades

- Debido a las demandas constantes de actividades y tareas inmediatas, los profesionales atraviesan momentos de sobrecarga de responsabilidades, tanto con la comunidad, con sus respectivos componentes y con compromisos administrativos y grupales de la

Unidad en general y esto puede repercutir en la calidad del acompañamiento a los procesos con la población. Finalmente, se anota que el trabajo en la Unidad implica costos personales en términos de tiempo, dedicación a las familias y salud mental de los funcionarios, quienes pueden padecer problemas de estrés, presiones, depresión, entre otras, debido al trabajo con esta población vulnerable, aunado a las altas cargas de trabajo.

- Otra de las dificultades resaltadas en este componente es la celeridad con la que se deben realizar los procesos. Esto muchas veces implica la desatención de asuntos de trascendencia, que demandan la implementación de procesos más pausados y de largo aliento que finalmente apuntan a una modificación sociocultural en las prácticas políticas e imaginarios de la población, para su inserción efectiva en una dinámica de participación activa.

La Ley de víctimas establece que va a conformarse una gran mesa de víctimas donde funcionarían procesos específicos de este grupo poblacional o de este tipo de victimización que es el desplazamiento. Sin embargo, la población desplazada no cuenta con la cualificación suficiente, ni el posicionamiento en la escena política como otras organizaciones de víctimas del conflicto armado: “[...] la población desplazada todavía está pidiendo la atención humanitaria, el mercado, el arriendo y no ha trascendido a ejercicios serios de restablecimiento de los derechos, de acciones encaminadas a soluciones duraderas, de las mismas problemáticas de ellos. Entonces si bien tenemos que garantizar la participación de los representantes en la mesa de víctimas, debemos garantizar que el otro año mínimo se logre finalizar, se logre realizar la elección de la mesa de población desplazada donde se van a abordar temas específicos de sus problemáticas [...]

Esto plantea la necesidad de que estos procesos de cualificación se sigan desarrollando. Este es el primer reto. El segundo, tiene que ver con ampliar esta cualificación hacia la población en general y no solo a los liderazgos más reconocidos.

- Finalmente también se hace referencia a la necesidad de generar una reflexión integral sobre el tema de la participación donde se articule la academia y los alcances conceptuales y las propuestas generadas en el trabajo de campo. En términos de Política Pública se añade que la movilización y la participación ciudadana son el primer pilar para que la población víctima del conflicto armado en Colombia tenga un goce efectivo de sus derechos.

[...] lo que espero es que éste Componente haya dejado una huella tan importante, que cualquier persona que llegue a operar este proyecto el año entrante, o a operar esta estrategia, o a operar este maravilloso modelo, que sí creo que es un maravilloso modelo, aunque tiene muchas falencias, creo que es de lo mejorcito que se ha pensado el país, no vayan a dejar esto como una cosa transversal, porque ni lo psicosocial, ni la participación es trasversal, lo trasversal se invisibiliza y esto no se puede invisibilizar, ni lo psicosocial se puede invisibilizar, ni lo político que puede generar

un proceso juicioso de organización de base y de fortalecimiento de la base, en términos de lo que las víctimas pueden generar en este país como movimiento social, yo creo que no se puede obviar, ni pegárselo a otro componente, ni ponerlo como un pedacito de los otros, éste es un Componente que se requiere [...] (Entrevista Coordinadora componente de Reconocimiento y Participación)

## **1. 4. COMPONENTE ATENCIÓN PSICOSOCIAL**

### **1.4.1. Descripción**

El componente psicosocial centra su interés en la mitigación del daño emocional y hacia la valoración del daño psicosocial a través de una atención que aspira tener un efecto reparador. A partir de la valoración del daño psicosocial se establece el tipo de atención que se debe brindar a la persona o familia y a donde se debe re direccionar el caso (si es necesario articularse con la oferta institucional de la ciudad). El componente psicosocial se presenta como un área que debe buscar ser transversal al interior de la unidad de Atención al desplazamiento y por ende brindar acompañamiento constante a las acciones de otros componentes

(...) Por ejemplo si en asistencia humanitaria identifican un caso de especial atención ellos nos solicitan valoración, entonces entramos a mirar qué caso es y qué estrategias, sí necesitamos hacer una valoración individual, si es necesario hacer una valoración familiar y por ende una visita o sí la persona requiere una articulación con el sistema municipal de atención en salud mental, ahí verificamos (Entrevista Coordinadora Componente Psicosocial)

### **El Enfoque Psicosocial: Salud Mental y Derechos Humanos**

El Enfoque Psicosocial, el cual aparece con la Ley de Víctimas hace referencia a un enfoque que debe estar presente en todos los niveles de la atención a las personas víctimas del conflicto. Debe proporcionar una escucha activa y atenta que busca entender el daño del otro y que tenga un carácter reparador sobre la víctima: "(...) Que desde que se contesta el teléfono tenga un enfoque psicosocial, y que no afane a la persona...y pase allí, sino que efectivamente se tome el tiempo para una atención con dignidad" (Entrevista Coordinadora Atención Psicosocial)

En palabras de la coordinadora de este componente, el trabajo realizado está muy relacionado con la unión que existe entre la vulneración de los derechos humanos y su efecto sobre la salud mental de las personas. En este punto se aclara que la atención no se entiende (y no debe ser entendida) en términos patologizantes, sino en términos psicosociales, y que por ello se reconocen diferencias sustanciales entre una persona que presenta un "trastorno depresivo", y una persona que presenta "síntomas depresivos producto de la exposición a un evento violento", señalando que esta no demandaría un tratamiento psiquiátrico, sino la atención a unas reacciones emocionales "normales" frente a la exposición a efectos violentos. Algunas de las estrategias empleadas son:

### **Generación de formatos y confidencialidad de la información**

El trabajo del componente<sup>38</sup> parte del diseño de formatos de valoración de cada uno de los casos –tipo historias clínicas-, en los cuales se consigna el proceso realizado con la persona (qué, cómo, para qué). Estos formatos se aplican en la atención individual y en la atención a familias al interior del albergue. La construcción de tales formatos surge por las múltiples remisiones de casos por parte de otros componentes en los que no siempre se realiza una contextualización de las condiciones de las personas y el motivo de la derivación. Con este mecanismo fue posible consignar un pequeño concepto del estado de la persona y la atención requerida, sin caer en el sobredimensionamiento del estado de vulnerabilidad de la familia, -como un lugar común que ha tenido la atención psicosocial-, donde resultaba necesario mostrar el mayor daño posible para obtener respuestas<sup>39</sup>.

Asimismo, la información de las personas solo es vista por los profesionales psicosociales para revisar el estado en el que se encuentran los casos. En este momento se trabaja en el diseño de la carpeta compartida para que todo el equipo del componente tenga acceso a la información digital. El registro por lo tanto se realiza de manera manual en formato físico.

### **Re direccionamiento de competencias**

Como estrategia para separar la identificación del componente psicosocial con la entrega de paquetes alimentarios, se implementa la realización de la valoración psicosocial del daño en la que se determinan las reacciones emocionales frente al desplazamiento, la situación de las familia, o de la persona, la vulneración de derechos, las posibles rutas de intervención y en general un panorama de la situación de la persona.

A partir de esta valoración fue posible señalar las persona o grupos que se encontraban en estado de vulnerabilidad y documentarlos, para después remitirlos al componente de asistencia humanitaria, donde a partir de esta remisión, determinarían qué tipo de ayuda entregar a la familia. Este cambio se presenta como una importante modificación en los procedimientos, la cual direcciona las competencias y permite al componente psicosocial concentrarse en su que hacer fundamental relacionado con la valoración y mitigación del daño emocional

### **Atención Móvil**

Como una dinámica de trabajo compartida por otros componentes, el equipo del componente psicosocial también realiza atenciones móviles. De esta forma, un profesional del componente psicosocial puede atender cualquier emergencia que se presente, y esto implica disponibilidad y

---

<sup>38</sup> Este punto de partida se toma desde el trabajo realizado para la coordinación del componente actual a cargo de Alejandra María Cardona.

<sup>39</sup> Los formatos construidos son específicamente: Formato de valoración del daño psicosocial en familias; Formato de valoración del daño psicosocial; Formato de seguimiento de casos; Formato de derivaciones componente de atención psicosocial; Formato de visita domiciliaria retorno san Carlos y Formato solicitud de Atención componente psicosocial. También Se Hace Referencia Al Formato Para Atención En Los Albergues Y Visitas Móviles. Ver Inventario.

movilización permanente.

### **Apoyo al Apoyo**

El componente de Atención psicosocial realiza una actividad de intervención con los profesionales de la gerencia denominada “Apoyo al Apoyo”. Dicha actividad hace parte de las responsabilidades del componente en términos del auto cuidado de todo el proceso interno. Así este trabajo busca intervenir en impactos emocionales, dificultades interpersonales de los compañeros, estrés, entre otros factores que inciden en la atención a la población y aportar a un clima organizacional de cordialidad, respeto y solidaridad.

### **Talleres Reflexivos**

Otra de las tareas desarrolladas por el componente son una serie de talleres reflexivos con la población, orientados a hablar de todo el impacto emocional de las personas. Estos talleres parten de unos compromisos asignados al componente como “talleres de escucha”, los cuales se consideraron inconvenientes a partir de la idea de que un taller de escucha es más un escenario de “quejas”, en las que es necesario realizar adicionalmente un proceso que las convierta en algo significativo que ofrezca elementos emocionales para la recuperación de la persona.

Los talleres de escucha realizados en el componente se hacen a través de un trabajo interinstitucional con el proyecto Buen Vivir con el cual venían realizando una intervención psicosocial general de quinientas mujeres del componente de autonomía económica, es decir, en prevención de violencia intrafamiliar, sexual, inter género e implementación de procesos terapéuticos.

La negociación con Buen Vivir, consistió en complementar el proceso que venían realizando con la perspectiva de la Unidad, en términos de atención a víctimas del conflicto. Esto permitía mirar los diferentes casos y necesidades desde un punto de vista integral que fuera más allá de diagnósticos estándar como, -en palabras de la coordinadora del componente- pronóstico de depresión, de ansiedad o ataque de pánico.

Buen vivir contaba con ocho talleres formativos con grupos ya conformados y esa intervención fue complementada con cuatro horas de trabajo por parte del componente psicosocial buscando hacer énfasis en el enfoque de derechos y la afectación por el conflicto armado.

### **La re significación de las UAO – Los tiempos de espera**

La tarea del componente de atención psicosocial en la re significación de las UAO, -tarea compartida por otros componentes, como ya se ha mencionado– ha sido implementar actividades en los tiempos de espera, donde se inicien actividades de diálogo con la población brindando un espacio para la expresión de las emociones de la población y transformar el significado de las UAO

entre la población como algo más que simples lugares de espera, muchas veces prolongadas hasta por doce horas.

(...) entonces llegábamos, nos presentábamos y les preguntábamos si querían ir allí para conversar; les garantizamos que no perdieran el turno en la atención que estaban esperando y así empezábamos a hablar de cualquier cosa (...) así empezamos a generar sensibilización en la gente frente a lo psicosocial, frente a lo emocional, porque a veces nos quedamos simplemente en el mercadito, pero todos esos problemas familiares que estamos teniendo y empezamos a tocar todos esos problemas que están ahí, les hablamos de temas comunes, todo muy relacionado con derechos humanos, salud mental, no una intervención psicosocial desde pautas de crianza como lo hacen en el colegio sino desde el desplazamiento y los daños sufridos como empiezan a afectar nuestra dinámica, como lo empiezan a ver, hicimos esos trabajos en los tiempos de espera y lo hicimos como talleres de escucha, que son realmente de reflexión con la población y empezamos a generar impacto” (Entrevista Coordinadora Atención Psicosocial)

En el trabajo al interior de las UAOs también se realizan procesos grupales, una vez al mes. Aquí se trabajaron diferentes ejes temáticos, como el reconocimiento de la población como víctima, los daños sufridos y la comprensión de que la “condición de víctima” no es permanente sino temporal. En esto se trabajan los roles ciudadanos que no debe perderse por el hecho de reconocerse como víctimas y la ruta de derechos.

El acompañamiento en los tiempos de espera no se realiza de manera permanente debido a la falta de personal en el componente y las múltiples demandas de trabajo.

(...) No siempre hay trabajo en los tiempos de espera porque a veces ellos están en una sede UAO pero otras están en atención individual, porque nosotras tenemos que hacer atención individual que son o asesorías o acompañamiento o valoración, tenemos que hacer visitas domiciliarias, entonces eso implica estar por fuera haciendo visitas domiciliarias de verificación, de evaluación de grupos familiares y todo, tenemos que estar haciendo trabajos en los tiempos de espera de los grupos que ya tenemos, pero también apoyo a los otros componentes, es decir hay una jornada socio jurídica de reconocimiento ISO, hay un masivo nosotras tenemos que ir allá para prestar atención psicosocial, siempre no puede haber (Entrevista Coordinadora Atención Psicosocial)

Sin embargo, a partir de esta iniciativa se ha logrado la aceptación por parte de la población y motivación de las coordinadoras de las UAO, quienes han gestionado diversas ofertas institucionales para que hagan diferentes trabajos en los tiempos de espera.

### **Memoria e Intervenciones psicosociales desde el arte**

El componente de atención psicosocial lidera una apuesta por las expresiones estéticas y artísticas como parte de un programa de recuperación psicosocial que se enlaza con el propósito de re significación de las UAO como espacios donde la población puede encontrar elementos identitarios y no solo un escenario de demanda y/o negación de la atención.

Asimismo se trabaja en pro de una recuperación emocional de las personas, donde se empieza a implementar el tema de la memoria. A través de esta, específicamente, se busca recuperar o “traer de vuelta” los saberes las expresiones y artísticos de la población<sup>40</sup>, realizando talleres en cada una de las sedes y propiciando momentos de intercambio de tales actividades, como la música, el canto, la danza, el teatro, la artesanía, entre otras.

Este proceso también plantea la iniciativa de construir a través de procesos grupales unos “Rincones de la Memoria” en cada una de las UAO, donde la población se pueda reconocer en tanto su condición de víctimas, pero también en sus saberes y en sus tradiciones culturales. Así, además se las expresiones artísticas, se realizaran muestras fotográficas y gastronómicas. También se recogen recetas culinarias y preparaciones medicinales, todo ello como un fuerte énfasis en la reparación simbólica de la población.

En palabras de la coordinadora del componente, estas actividades permiten que “(...) ellos puedan decir y mostrarle a la gente: esta es nuestra cultura, lo que perdimos, y ayudarles a que ellos no pierdan la identidad y promover los encuentros inter generacionales entre ellos y sus nietos y sus hijos que se pierden en la ciudad, se pierden costumbres y ritos”.

Asimismo, se señala que la reparación que esta tiene sentido siempre y cuando se realice de la mano de un trabajo psicosocial de fondo que realmente genere un efecto reparador en la población.

En relación con lo anterior se encuentra interesante retomar los planteamientos de la coordinadora del componente psicosocial, sobre la lógica de lo que debe entenderse por reparación y sus efectos en la población, -planteados en el marco de la ley de víctimas y el proceso de indemnización económica-; específicamente sobre las maneras de la población gastar el dinero otorgado.

(...) se desató una polémica en torno a como asesorar a la población en el gasto del dinero, entonces yo decía: lo que hay que hacer es que la gente realmente entienda que ese dinero tiene que tener un efecto de reparación, quiere decir que si la señora decidió con ese dinero comprar el equipo de sonido porque le recordaba lo que quería su hijo, eso tiene un efecto de reparación para ella, pero que la señora sea consciente de eso; porque si se están muriendo de hambre pero la señora hizo un viaje porque el hijo le decía que la iba a llevar a conocer el mar, eso tiene un efecto simbólico de reparación, pero que la gente lo entienda así y lo haga realmente consciente” (Entrevista coordinadora componente psicosocial)

### **No hay Rutas sino Procesos**

Se señala que en el componente psicosocial no hay una ruta definida de la atención como por ejemplo en Atención Humanitaria de Emergencia, porque las remisiones de población llegan por todos los frentes y por lo tanto no tienen una dirección unificada de trabajo. En esta línea también

---

<sup>40</sup>

Este trabajo se realiza de la mano de la profesional del equipo psicosocial con formación en artes.

se plantea que si bien los procesos adelantados cuentan con un diseño, unas fichas técnicas y ejes temáticos, muchas veces es necesario saltar fases o momentos y tomar la decisión de usar otras herramientas o módulos. Así, se anota que los hilos conductores del trabajo se pueden orientar según la población, pero siempre garantizando la intervención y reiterando la apuesta por un enfoque diferencial y de derechos.

### **El trabajo del componente en los albergues**

Las tareas centrales realizadas por el componente en el albergue son la atención individual, la valoración y seguimiento de casos. Igualmente se ha trabajado el tema de convivencia, resolución pacífica de conflictos, expresión de la angustia, talleres manuales que se conviertan en espacios de terapia.

Se plantea que el trabajo busca ofrecer un acompañamiento psicosocial mínimo (al ingreso y a la salida de la persona), así como se busca siempre priorizar y los casos más críticos, porque, tal como afirma la coordinadora del componente “realmente no nos da para hacer seguimiento a todos los casos”.

En el albergue todos los casos son críticos, pero nosotros hacemos énfasis y especial atención en los más críticos entonces llega gente con cero documentación, donde uno ve relaciones sospechosas de posibles abusos sexuales, entonces esos casos son los que prenden las alarmas. Por ejemplo derechos humanos nos mandó la semana pasada un señor con diagnóstico de retraso mental y epilepsia, además súper agresivo el señor, lo mando para un albergue, porque era población desplazada, hirió a la esposa hace tiempo con una puñalada y nos lo remitió el ministerio público por una noche y luego nos dijo ténganlo todo el fin de semana, entonces yo llamé al profesional encargado y le dije este señor no lo podemos tener porque aquí casi hacinamiento, aquí hay que convivir con diferentes culturas, al señor lo tocan o medio lo miran feo y le desatan una crisis agresiva, yo sugiero que este señor lo llevemos a un hotel, se garantiza la privacidad de él...por ejemplo en el caso de desplazados intra urbanos, hay gente que llega que pertenecían a un combo, o gente que llega a consumir droga, el albergue es muy complejo (Entrevista Coordinadora Atención Psicosocial)

Como una de las tareas realizadas por parte del componente psicosocial en los albergues se resaltan las modificaciones al manual de convivencia, donde se delimitaban diferentes faltas según su nivel de gravedad. Esto implicaría trabajo psicosocial en los albergues que busque acompañar las múltiples dificultades internas que allí se presentan<sup>41</sup>.

Asimismo se resalta un ejercicio de separación de funciones de los profesionales del componente psicosocial, en ... valoración de las familias o actividades de trabajo grupal. Se señala en referencia a esto, la situación en la cual el profesional psicosocial tenía la tarea de comunicar a las familias que no habían sido incluidas en el RUPD que debían retirarse del albergue, al tiempo que realizaba

---

<sup>41</sup> Dicho manual estaría pendiente para el momento de la entrevista de su aprobación por parte del comité técnico

cualquier otro proceso de atención, lo que estaba generando poca credibilidad y posicionamiento del trabajo del componente y su importancia. La función del profesional de atención psicosocial se empezaba a asemejar a decisor de la permanencia o salida del albergue de la población desplazada.

#### **1.4.2. Logros y dificultades**

##### Logros:

Como logros se destaca el posicionamiento del enfoque psicosocial como un eje transversal en la atención a la población desplazada, aun cuando se reconoce que queda mucho trabajo en este proceso.

##### Dificultades

- Pocos profesionales para el trabajo del componente: como una debilidad compartida con otros componentes, se señala que el número de profesionales que integran el componente es insuficiente para la demanda de tareas y necesidades en la atención de la población desplazada y para las actividades de apoyo al equipo de profesionales mediante la estrategia “Apoyo al apoyo”. En relación con ello se hace referencia a que las actividades de “Apoyo al Apoyo” implican 30 talleres, además de 5 jornadas lúdico pedagógicas y 2 jornadas recreativas para los profesionales, metas que son muy altas si se entiende que este trabajo es adicional al trabajo de atención a la población víctima que debe ser el foco y la prioridad de la atención.
- Otra debilidad resaltada alude a que el trabajo psicosocial inicia muy tarde en la Unidad de Atención y eso ha generado que se pierdan posibilidades de impacto, y en el camino siguen siendo pocos los profesionales que se han contratado durante el proceso (contando solo con cuatro profesionales) y están al frente de los desafíos que representa el trabajo con población en condición de desplazamiento.
- Metas e indicadores que no siempre se alcanzan: la primera dificultad planteada en este componente alude a la existencia de un plan de trabajo con unos indicadores y metas establecidos, el cual es previo a la actual coordinación del componente y a las modificaciones que esta ha aplicado en el camino. Así, muchas de estas metas han sido readaptadas para lograr su cumplimiento sin desvirtuar o modificar las lógicas del enfoque psicosocial que se propone. Sin embargo, se presentan tardanzas en el cumplimiento de algunos de los objetivos, pues no siempre coinciden la apuesta por el enfoque psicosocial, las necesidades de la población y los indicadores trazados.
- Ausencia de la atención Psicojurídica: se presenta como una fuerte debilidad la

ausencia de un acompañamiento psicojurídico en la atención a la población desplazada. Esta atención hace referencia a la asesoría legal y jurídica en todas las actividades con la población, donde de manera constante se presentan inquietudes, casos, problemáticas referentes al área legal y que están directamente relacionadas con la tranquilidad y salud mental de la población. En esta línea se reitera que es un panorama general en donde falta entender que lo psicosocial no es exclusivo de la psicología sino que debe implicar una atención integral.

- Una de las tareas que se presentan como pendientes y en relación con la importancia del enfoque psicosocial, es la de realizar una capacitación con personas de la unidad de desplazamiento sobre “Primeros Auxilios Emocionales” a las personas víctimas del conflicto y en este caso a población desplazada. Con dicha capacitación podría garantizarse una cualificación del trabajo en intervención de crisis y en general en el manejo de las situaciones y vulneraciones a la que se ve sometida la población. En esta línea se apunta que las actividades de apoyo al apoyo han estado dirigidas también al fortalecimiento del equipo de trabajo para “sobrellevar” la tarea de atender una población tan compleja. Como parte del posicionamiento que debe darse al componente psicosocial se plantea que es necesario fortalecer la articulación con las áreas de acompañamiento psicosocial de otros componentes, en aras de unificar un enfoque desde lo psicosocial que sea aplicado y difundido a lo largo del trabajo de la Unidad.
- Poca sistematización de los procesos: Como una última debilidad se evidencia que el componente psicosocial tiene poca sistematización de los procesos desarrollados. Esto se argumenta a través de la recolección documental y la entrevista con la coordinadora del componente

Específicamente en el trabajo del componente en **los albergues** se resaltan las siguientes dificultades:

- Espacios poco idóneos para tratamientos y terapias: entre las dificultades de la atención psicosocial en los albergues se señala que no hay espacios tranquilos donde se puedan generar diálogos y/o terapias con la población, por la cantidad de personas que permanecen allí.
- Asimismo, se resalta como al interior de estas casas se mezcla población desplazada que procede de la ciudad (intraurbana) y población desplazada intermunicipal y esto puede generar inconvenientes de seguridad y convivencia.
- Una sola profesional psicosocial para la atención en los albergues: en las dos casas

disponibles para el alojamiento de población desplazada<sup>42</sup>, se cuenta sólo con un profesional del componente psicosocial, el cual debe repartir su trabajo entre estos dos espacios, donde confluyen múltiples tensiones y problemáticas.

- Poca oferta institucional para el uso del tiempo libre: finalmente se señala que el trabajo del personal psicosocial ha aumentado la atención en terapias ocupacionales al interior del albergue, a partir de queja persistente de la población por pocas propuestas para el uso del tiempo libre y poca oferta institucional en este aspecto.

### Retos:

Entre los retos principales se destaca el panorama que se aproxima con la Ley de víctimas, el cual implicaría la apertura para la atención de otras afectaciones de la población, (historias de homicidios, desapariciones, minas, abuso sexual, tortura, entre otros) En este escenario ya no se tendría exclusivamente la ruta de atención a la población desplazada, Esta apertura implicaría el tratamiento de esas otras formas de victimización para las cuales se tendrán que generar importantes procesos de adaptación, cualificación y coordinación con programas que disponen de protocolos, procedimientos y leyes para atender a las personas que han sufrido otras formas de victimización. .

De otra parte se destaca como uno de los principales retos del componente psicosocial poder realizar un proceso grupal de violencia sexual. Así, se apunta que la población es muy renuente a socializar este tipo de sucesos y aún hay un camino de trabajo arduo en reelaboración de los prejuicios, tabúes y miedos en torno al tema de la violencia sexual. En este orden de ideas se señala que la atención a las víctimas de violencia sexual debe generar una ruta y unas relaciones interinstitucionales particulares, pues estas no deben recibir la misma atención de las víctimas de violencia sexual por fuera del conflicto.

(...) la violencia sexual en el marco del conflicto armado, en su mayoría está represada desde años atrás, eso exige una ruta especial, grupo interdisciplinario(...) , son mujeres casi todas que nunca se hicieron un chequeo médico después de eso, pueden haber muchas enfermedades de por medio, muchas infecciones y la gente está calladita por la vergüenza, por todo lo que implica, por revivir esa situación, entonces ese sigue siendo un gran reto, ¿como vamos a hacer con el tema de violencias sexuales a partir del conflicto armado? y que la dinámica de esta ciudad hace que se dispare la violencia sexual pero no todo el mundo lo denuncia”

## **1.5 COMPONENTE DE RETORNOS Y REUBICACIONES<sup>43</sup>.**

---

<sup>42</sup> El operador referenciado de estas casas donde se encuentran los albergues es VIVA

<sup>43</sup> La Gerencia en su componente de Retornos y Reubicaciones comporta dos procesos: Retornos Familiares y Retornos Colectivos. Acá sólo se trabajara en torno al primero.

### 1.5.1. Descripción

El retorno familiar en la ciudad de Medellín busca apoyar y acompañar a familias en situación de desplazamiento con voluntad de retorno y/o reubicación de manera individual desde el Municipio de Medellín a sus lugares de origen u otros lugares de destino, dentro del proceso de estabilización o restablecimiento socio económico, apalancando oportunidades para la generación de capacidades que permitan el auto sostenimiento y la recuperación de las condiciones de dignidad y bienestar. Dicho proceso es realizado a través de la Articulación de las siguientes Instituciones: Alcaldía de Medellín, Gobernación de Antioquia, Instituto Colombiano de Bienes Familiar- ICBF- y Acción Social.

Este acompañamiento es realizado a partir del protocolo de Retorno y Reubicación presentado por Acción Social, siguiendo los principios de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad, en un ejercicio de articulación Interinstitucional con entidades de orden Nacional y Territorial, dentro de las que se encuentran; Acción Social, ICBF con las Unidades Móviles de Atención-UMA-, Gobernación de Antioquia a través del DAPARD, Secretaria de Educación, Secretaria de Agricultura, Dirección Seccional de Salud y liderado por la Gerencia para la Atención Integral a la Población desplazada de la Alcaldía de Medellín<sup>44</sup>.

Es importante anotar que lo que se entiende por retorno, es el proceso en el cual las familias de desplazan y se asientan temporalmente en Medellín y por diferentes motivaciones desean retornas o reubicarse. Específicamente, los retornos obedecen al proceso en el cual las familias regresas al mismo lugar (vivienda y localidad) del que se desplazaron. La reubicación por su parte, se entiende como una movilización desde Medellín a otro lugar, donde la familia quiere continuar su proyecto de vida, diferente del lugar del cual se desplazaron; incluso se entiende por reubicación procesos en los cuales la familia se asienta en un lugar de la misma localidad de la cual fue desplazada, pero en una vivienda diferente. Los procesos en los que las familias desean permanecer en la ciudad obedecen más a un ejercicio de reintegración local.

El trabajo de este componente parte del Acuerdo 049 del 2007, política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado para la ciudad de Medellín, y con ella la apuesta de acompañar procesos de retorno o reubicación tanto en el departamento como en el territorio nacional.

Para el año 2007 se realizaban acciones en esta línea lideradas por Acción Social y por la entonces coordinación de la UAO, el cual, en palabras de la coordinadora del componente, no alcanzaba a materializarse en derechos mínimos como salud y educación, debido en gran parte, a la poca coordinación para esta atención entre los diferentes entes territoriales.

---

<sup>44</sup> Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de familias en situación de desplazamiento desde la ciudad de Medellín. secretaria de bienestar social. gerencia para la coordinación y atención a la población desplazada

La Alcaldía de Medellín responde a la creciente demanda de la población para la realización de retornos, haciendo acompañamientos iniciales en esta materia y con acciones básicas como entrega de recursos para transporte.

En el año 2008, se presenta un aumento en la asignación presupuestal que permite ampliar las respuestas para acciones como acarreo de muebles y enseres de las familias, partiendo del presupuesto de la “no despatrimonialización total” de estas, quienes necesitaban sus objetos, por más mal estado que estos presentaran.

(...) porque en ese momento logran identificar que el que la familia no se lleve sus cosas, fuesen muchas o pocas, genera unas connotaciones de redesplazamiento, la camita así este en mal estado es significativa, es importante, tiene un valor para la familia(...) <sup>45</sup>

A través de un esfuerzo conjunto de articulación entre Acción Social y la Alcaldía de Medellín, donde cada quien desde sus competencias y responsabilidades se comprometiera en una serie de acuerdos, se empieza a trazar una ruta de atención al retorno de población desplazada. Específicamente, se busca ampliar el radio de acción y los recursos –que eran aun más insuficientes- a través de la gestión y los alcances de las diferentes instituciones. Sin embargo se alude a este respecto que el compromiso con esta iniciativa ha sido débil y lentos los procesos de apersonamiento por parte de la administración departamental.

(...) A partir del ejercicio de coordinación entre Acción Social y la Gobernación de Antioquia con el DAPARD, con el Comité departamental, se empieza a extender la invitación de que se participe en ese espacio, buscando la coordinación en el departamento, flexibilizar unas barreras y buscando mover las secretarías que le apostaran al proceso. Ese es un proceso bastante dispendioso ha sido muy difícil, tres años después los logros son muy pocos, que la gobernación se apersona, que las diferentes secretarías de la gobernación logren considerar el tema del desplazamiento forzado y en el tema de retorno la verdad es que hay una apuesta demasiado parca (Entrevista Coordinadora Componente de Reubicación y Retorno)

Finalizando el 2008, se visibiliza un ejercicio más sólido de articulación, con la participación de la Alcaldía de Medellín y Acción Social, además de la presencia del Comité Departamental, instituciones en las cuales se empieza a agendar con mayor fuerza el tema del desplazamiento y el retorno.

Específicamente se señala que en este año se generan procesos importantes en torno al tema del retorno, a partir de que el Municipio de San Carlos, ante la inminencia del retorno de muchas familias, sin condiciones de seguridad y dignidad, realiza una declaratoria de Emergencia (Marzo de 2008) por retornos, constituyéndose en un acto Sui Generis en el país, pues no se contaba con antecedentes en esta problemática de la población en condición de desplazamiento.

---

<sup>45</sup> <sup>®</sup>Coordinadora del componente Reubicación y Retornos. , a través de lo que denominó la UCAD<sup>®</sup>, -y con la cual se

Esta declaratoria permite visibilizar la situación y acceder a diversas instancias nacionales, poniendo sobre la mesa situaciones críticas en el área de seguridad como el tema del alto índice de minas antipersonales en el municipio,

(...) entonces la gente empieza a entrar a los campos y empieza a avanzar, a tantear el terreno con las vacas, para hacer camino y llegar hasta su casa. Esto empieza a recogerse donde también caen varias personas productos de minas y las familias empiezan a delimitar: "puedo moverme tantos metros cuadrados", y esa movilidad genera que el territorio se empieza a mostrar" (Entrevista Coordinadora Componente de Reubicación y Retorno)

A partir de esta situación de seguridad, se señala que en el mes de Agosto de 2008, y con un nuevo liderazgo en Acción Social se realiza una convocatoria que busca definir las acciones del Estado frente a esta problemática, pues si bien no habían condiciones de seguridad para intervenir por parte de la fuerza pública en el campo, y los costos eran demasiado altos, tampoco se podía desatender la situación de víctimas de minas anti persona por parte de las autoridades del Estado.

Además del compromiso del Alcalde de Medellín, Alonso Salazar, con el cual se logra hacer contacto y gestionar respaldos para la atención al tema del retorno, el contacto con instancias del gobierno nacional es de gran importancia para el proceso. En esta línea se anota que luego de una reunión con representación oficial nacional e internacional se inicia un ejercicio piloto sin referente en el país ni en el mundo, que consiste en un desminado de emergencia con el cual fuera posible apostarle a esta acción humanitaria, que en si misma demanda altos recursos económicos, humanos, tecnológicos

Así, el tema del retorno, en palabras de la coordinadora del componente, en el inicio de la gerencia de desplazamiento en Medellín cobra gran importancia y se agenda como uno de los programas centrales de su acción. De esta forma, el tema de los retornos colectivos, visibilizado por el proceso de San Carlos, había logrado un posicionamiento y compromiso por parte de las autoridades en la materia, principalmente de la Alcaldía de Medellín, y de su mano, el tema de retornos familiares, el cual empieza a ser acompañado desde la gerencia de desplazamiento con ejercicios más fuertes y cercanos.

En el año 2009 la Gerencia invierte económicamente en el componente de retornos, incluyendo (además del mercado, el acarreo y el transporte, la entrega de Kits agrícolas para el sostenimiento de las familias retornadas

(...) empezamos a pensarnos: ¿la gente que esta haciendo cuando llega? porque la gente llega a reconstruir sus proyectos de vida y encuentran unas fincas con mucho pasto y donde no pueden abrir caminos, y no pueden sembrar nada (Entrevista Coordinadora Componente de Reubicación y Retorno)

Esta iniciativa recoge lo que había sido el programa alimentario de Acción Social RESA, a partir del cual se busca entregar herramientas básicas a las familias y ofrecer algunas semillas de pan coger con un aproximado de \$400.000 a inicios del 2009.

### **Kits Diferencial**

El kit diferencial parte de los aprendizajes adquiridos con la estrategia de asistencia alimentaria del Kit Agrícola, que se genera en el año 2009 por la gobernación de Antioquia y la cual buscaba mitigar durante el primer mes del retorno (en sus inicios) las posibilidades de subsistencia de las familias. Así, se logra comprender que no todas las familias retornaban al área rural, sino también a las cabeceras urbanas de ciudades intermedias y municipios. Esto se entiende como parte del proceso de reubicación donde las familias pueden asentarse fuera del departamento o municipio del que se desplazaron, siempre y cuando cuenten con redes sociales con las cuales integrarse. Asimismo, obedece a una situación bajo la cual, muchas familias no desean regresar a sus lugares de origen por los recuerdos de violencia y dolor, así como el miedo que representan estos espacios, pues muchas de las veces no se cuenta con las garantías mínimas de seguridad. Se señala que esta situación de rechazo hacia los lugares de origen se genera particularmente en las mujeres desplazadas.

De esta forma, el Kit Diferencial parte de una perspectiva del enfoque de derechos y diferencial en el que se proyecta la unidad de Desplazamiento, buscando ofrecer elementos a las familias que obedezcan a diferentes actividades económicas (tradicionales y recientes) de la población. Aquí, se mantiene la fuerza en las actividades agrícolas, pero se insertan actividades comerciales, prestación de servicios técnicos, trabajos de cuidado y asistencia, entre otros. En estas áreas empieza a evidenciarse otra serie de necesidades como herramientas de trabajo, equipos, que demandaban la inversión de un nivel mayor de recursos. Esta inclusión de dinámicas ocupacionales de las familias concibe una estrategia que nace como búsqueda de garantías en seguridad alimentaria y empiezan a entenderse también como un impulso a la generación de ingresos y sostenibilidad económica.

### **Aumento de recursos**

En el año 2010 se plantea una apuesta económica más fuerte, donde se propone un kit productivo (Diferencial) Los recursos ofrecidos para este momento correspondieron a un millón de pesos donde se pudiese satisfacer acarreo, transporte, el kit diferencial. De la mano de esto se señala la gestión con Acción Social, por medio de la cual, además de las responsabilidades de Seguridad se garantiza una asistencia humanitaria entendida desde los niveles de vulnerabilidad de la población, (un promedio entre novecientos mil y un millón cuatrocientos mil pesos), y que permitan satisfacer necesidades básicas de las familias.

Para este momento del proceso se cualifica el trabajo de acompañamiento al retorno. La viabilidad y el aumento de recursos permite acompañar procesos de retorno fuera del departamento de Antioquia, (lo que exigía muchos más recursos), pero que debía ser atendido en el marco de un enfoque de derechos.

En el año 2011 se pasa de hablar de un kit productivo a plan productivo, donde se señala que se

espera para el 2012 hablar en términos de “Proyectos Productivos”, a través de una mejor identificación de las necesidades de la población así como satisfacción de las mismas.

### **Estrategia de gestores**

Como una estrategia del Comité departamental y la gobernación de Antioquia con ACNUR, se ponen en marcha los Gestores comunitarios, a través de los cuales se busca dar apoyo para los procesos de Retorno, realizando un enlace entre las familias retornadas y la Unidad de desplazamiento ubicada en Medellín. Estos gestores, ubicados en 45 municipios del departamento realizan visitas a las familias y se convierten en un canal de identificación y flexibilización de barreras de acceso a algunos de los programas básicos de atención a la población.

### **Visitas psicosociales domiciliarias**

En el 2010 se constituye lo que denomina “Comisión de retornos y reubicación”, donde se integran diversos profesionales que realizan actividades de retroalimentación, reflexión y trabajo conjunto.

Uno de los actores más significativos en este momento del proceso es el ICBF, quien le apuesta a los procesos de retorno en el territorio, ampliando su radio de acción más allá de los niños, las niñas y los adolescentes, para recoger todo un núcleo familiar. Con ellos se empiezan a realizar ejercicios de atención psicosocial el cual apunta a identificar las motivaciones alrededor del retorno de las familias asentadas en Medellín. Así, se realiza una primera acción de indagación sobre tales motivaciones y la incidencia de estas en la viabilidad del acompañamiento realizado por la Unidad, así como la recuperación de información importante para el análisis del contexto de la familia desplazada; en esta actividad participan un funcionario de Acción Social, un funcionario del ICBF y un funcionario de la alcaldía de Medellín. A partir de esta actividad se empieza a desarrollar un ejercicio mas continuo de visitas psicosociales domiciliarias dentro de Medellín, con la planeación del ICBF y apoyado por las UMAS con las que esta institución cuenta en algunas subregiones del departamento.

(...) Entonces vamos, recogemos, logramos identificar quienes tienen esa voluntad de regresar y reubicarse, porque también de acuerdo a algunos estudios que han hecho algunas instituciones el proceso de retorno estaba siendo tomado por los adultos o los adultos mayores, los jóvenes y los niños no querían ser partícipes de esa decisión, entonces empezamos a conversar con la familia, a reconocer sus pensamientos, sus conductas, relaciones interpersonales, familiares y eso genera mucha riqueza en la valoración de que tan viable es el acompañamiento (Entrevista Coordinadora Componente de Reubicación y Retorno)

Este proceso reafirma presupuestos a partir de los cuales se entiende que las decisiones voluntarias de retorno, son disposiciones que se encuentran mediadas por las condiciones económicas, el arraigo, las redes sociales, las características socioculturales, y los procesos de violencia enfrentados por las familias desplazadas. Así, se identifican asuntos como las condición de los niños y jóvenes menores de diez y nueve años, quienes de manera más factible logran vincularse al mundo laboral y en consecuencia deciden quedarse en la ciudad, aun cuando se

separaba de su grupo familiar: (...) entonces ese ejercicio de las visitas sicosociales es bastante positivo, permite empezar a reconocer todas las condiciones de seguridad que acontecen en las diferentes comunas y empiezan procesos de retroalimentación (Entrevista Coordinadora Componente de Reubicación y Retorno)

### **Proceso retorno individual**

El proceso de retorno individual parte de una demanda creciente de la población desplazada asentada en Medellín, quienes manifiestan crecientes necesidades insatisfechas; principalmente la ausencia de empleo y las dificultades para generar ingresos en una población de tradición campesina, en su gran mayoría. Es decir, se presentan dificultades para insertar la población desplazada campesina en las dinámicas productivas de la ciudad de Medellín. Asimismo, condiciones de violencia urbana en los barrios y comunas, donde los jóvenes son reclutados por diferentes bandas delincuenciales o grupos armados, y los niños son usados como transporte para distribución de drogas, son enunciados por las familias como una de las razones de peso en sus decisiones de retorno, que pueden vislumbrarse como escenarios de mayor seguridad.

(...) Hace más o menos seis meses una familia nos decía: la ciudad esta tan violenta que ustedes tendrán que buscarnos en los campos, hace unos años tuvimos que desplazarnos a las ciudades ahora ustedes tendrán que buscarnos en los campos porque aquí las condiciones no están dadas (Entrevista Coordinadora Componente de Reubicación y Retorno)

Se señala que en este proceso y bajo el liderazgo de Luz Patricia Correa, coordinadora de la Unidad, empiezan a generarse reflexiones en torno a las necesidades de las familias que retornaban, que fueran más allá de la vivienda, -la cual se reconoce como la necesidad fundamental, pero se salía de los alcances del acompañamiento a retornos individuales-. Así, se plantean propuestas orientadas a la generación de ingresos las cuales podrían ofrecer garantías mínimas de subsistencia

Bajo este propósito se realizan esfuerzos para el acompañamiento de las familias, entre los cuales se menciona el aumento al personal del componente y una reflexión y aprendizajes continuos, entre lo que plantean los parámetros de la UTEC , y los particularidades de los territorios y las poblaciones.

(...) empezamos a repensarnos en ese ejercicio de coordinación con los territorios, en ese ejercicio de involucrar al ministerio público en este proceso que ellos velaran por los derechos de las familias que se involucraran, que estaban llegando, a consolidar la comisión de retornos, empezamos a repensarnos el tema sicosocial que no estaba en el proceso anteriormente. Entonces todo eso empezó a recogerse, a mirarse y se empezaron a trazar ciertas acciones, entonces fue construir instrumentos, plantear acciones y a vislumbrar cosas que no habíamos hecho y que tampoco teníamos algún lineamiento del nivel nacional (Entrevista Coordinadora Componente de Reubicación y Retorno)

Como un producto de estos esfuerzos se resalta el proyecto de retornos y reubicaciones familiares al oriente antioqueño, el cual genera gran impacto en la ciudad y el país. En este trabajo se señala que deben realizarse mediciones cada tres, seis y nueve meses, sobre las condiciones de las

familias, así como la verificación de cuales se presentaban nuevamente en alguna de las Unidades de Atención y Orientación, través de los registros de los sistemas de orientación. Tales mecanismos de medición mostrarían que muy pocas familias se redesplazaban, validando esta estrategia y sus posibilidades de sostenibilidad para las familias, así como la importancia de ciertas garantías en los lugares de llegada de la población.

La presentación de este modelo logra captar la atención y el interés de un trabajo conjunto con Acción social en un proyecto de “Retornos y Reubicaciones Familiares”, diferente del acompañamiento al proceso de retornos colectivos liderado por Acción Social en la estrategia “Retornar es Vivir”. Este proyecto, el cual se indica, cuenta con amplias garantías en términos de derechos para la población, se consolida en un convenio interadministrativo entre la alcaldía de Medellín y Acción Social.

Este proyecto es focalizado en Oriente, ya que esta subregión fue focalizada por la alta demanda de la población. Desafortunadamente, se señala, no se cuenta con respuesta para avanzar con otras familias y se carece de un ejercicio de coordinación con el departamento o la nación para ampliar la cobertura.

En este camino se ha realizado articulación con las administraciones municipales, donde se ha avanzado en la identificación y flexibilización de barreras de acceso, pero se señala que aun son múltiples las distancias entre la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y muchos municipios del departamento.

(...) en este momento por ejemplo vamos a levantar una información y antes de que acabe el año vamos a presentar un proyecto a Corantioquia para mejorar unas condiciones de familias y vamos a trabajar por lograr que las familias que han sido acompañadas a Betulia, ya las tenemos identificadas y están focalizadas a nivel geográfico, puedan contar con estufas eficientes, cosa que en este momento no tienen. Vamos teniendo pequeños logros que para las familias se convierten en algo significativo. Realmente lo que hemos pedido y querido y reiterado es que la gobernación asuma eso, pero ahí encontramos ausencia de articulación entre gobierno municipal y departamental, que no sólo municipio de Medellín, gobernación de Antioquia, sino muchos municipios de nuestras regiones también tienen distancias con la gobernación actual y eso abre más la brecha (Entrevista Coordinadora Componente de Reubicación y Retorno)

Se apunta que las directrices a partir de las cuales se orienta el trabajo del proyecto son las del protocolo de Acción Social, el cual desde la política pública de retornos y reubicaciones recoge los lineamientos y normas internacionales y los principios básicos del retorno

### **Re desplazamientos a la ciudad**

En términos del redesplazamiento de las familias a la ciudad, se logran identificar tres o cuatro casos de familias acompañadas el primer semestre del 2010. A partir de ello se intensifica la atención en las barreras de acceso de los municipios, las cuales persisten, aún con el apoyo de los

gestores.

De la mano de tales barreras se identifica una fuerte influencia en la baja capacidad de respuesta institucional de los municipios, los cuales no cuentan con los recursos para asumir el repoblamiento.

(...) Entonces logramos identificar unos casos puntuales que les hicimos seguimiento entonces la joven de veintiún años con su hija, que no tiene oportunidades en la ciudad, que se encuentra con su papá y su mamá en el municipio, y que su hija se enferma va al hospital y no la atienden, ella qué hace?, pues regresa. Esa es una barrera frente al tema de un derecho básico (Entrevista Coordinadora Componente de Reubicación y Retorno)

Sin embargo se resalta que el año 2010 es importante para el proceso, pues si bien unas familias regresan a la ciudad, otras familias permanecen, y para el último periodo del año inician el primer periodo de visitas sicosociales domiciliarias con ICBF, con lo que fortalecería el acompañamiento a la población.

### **El tema de la seguridad**

En términos de seguridad el trabajo del componente, y en general de la Unidad, ha logrado construir conceptos y antecedentes sobre condiciones históricas y contextuales de la seguridad en los municipios y departamentos, los cuales apoyados con informes de la Defensoría del Pueblo permitiendo ofrecer mayores garantías en los procesos de retorno y reubicación.

### **Actividades de seguimiento y medición de impacto**

La reflexión y los aprendizajes sobre el proceso de retorno evidencio la necesidad de acompañar y hacer esfuerzos de seguimiento y medición de impacto en los lugares de retorno y de reubicación. Así se insiste en ofrecer acompañamiento luego del momento en que la familia se queda en un territorio determinado; esto se hace también bajo los presupuestos normativos de responsabilidad de

Entre las instituciones con las cuales se articula este acompañamiento se encuentra el ICBF, por medio de las UMA; los gestores y su trabajo de articulación con los entes municipales, se realizan esfuerzos de articulación con el Ministerio Público y con el Procurador Provincial. El trabajo con el ICBF es resaltado especialmente por su importancia en términos de información y reconocimiento de las condiciones de las familias, tanto en términos ocupacionales como habitacionales y psicosociales.

(...)Las fotos son muy dicentes la casa caída, techo perforado, que no son las condiciones habitacionales optimas, pero aun así la gente estaba allá y eso psicosocial que estamos tratando de medir, porque uno mide los ingresos, las condiciones habitacionales, pero ese estado de la gente totalmente motivados, con un planteamiento en sus proyectos de vida, con tranquilidad en cada uno de los miembros de su familia, eso es, sin lograr que opaque las necesidades reales, eso también empieza a generar esos efectos, la gente sale de acá porque no encuentra ubicarse laboralmente, productivamente, porque el campesino sabe cultivar pero no sabe vender, y allá

empieza a hacer ese desarrollo del cultivo, de tener el pan coger, de abrir camino, eso nos da otras pistas y el tema empieza a agendarse claramente en la gerencia (Entrevista Coordinadora Componente de Reubicación y Retorno)

A partir de este acompañamiento se logra dar cuenta de las estrategias que empiezan a desarrollar los núcleos familiares en pro del mejoramiento de sus condiciones. De manera general, estos acercamientos a la cotidianidad y la vida real de las personas buscan lograr **que la institucionalidad llegue** a las familias y que a estas realmente sientan esta presencia como un motivador para continuar allí.

(...) Entonces los y las profesionales empiezan a decirnos esta familia utilizo esa plata para fortalecer su kit productivo, esta otra logro techar, entonces la familia en torno a ese proyecto de vida, de recomenzar utilizan otras estrategias apoyados con las entregas de las instituciones (...) Ellos nos dicen que no hay acceso a la salud, que el municipio no los atiende, que pidió una asistencia técnica a la UMATA y no fue posible (...)

En el trabajo de medición de impacto también se realizan un acompañamiento telefónico continuo donde se registra además del estado de la familia, el tipo de acompañamiento institucional con el que han contado y la inclusión que se halla logrado en el municipio en términos de acceso a derechos básicos como salud y educación. Por medio de estos ejercicios se han logrado abrir espacios en las administraciones municipales ganando una mayor incidencia y sensibilización frente a la población reubicada o retornada.

### **1.5.2. Logros y dificultades**

#### Logros

- Se considera que el logro más importante alcanzado en el proceso de retornos, la posibilidad de constatar mejoras en las condiciones de vida y en la dignidad las familias retornadas, ofreciendo perspectivas más esperanzadoras de presente y de futuro.

(...) Ver en los ojos de la gente que está en sus territorios alegría, que nos digan cosas como lo que expresaba una señora hace más o menos mes y medio en Frontino: es que me quite el cocodrilo que tenía en la espalda, que no me dejaba vivir en paz, esos son aciertos, esa es la motivación y esa es la alegría que nosotros tenemos. Cuando quien se va se siente reconocido, se siente animado, identifica una luz frente a las difíciles condiciones o múltiples situaciones que vivieron en Medellín porque es que encontramos una Medellín amable, para una población que sufre la violencia y llega en unas condiciones bastante indignas (...)

#### Dificultades

- La principal dificultad se evidencia en el tratamiento de las administraciones locales a la población que retorna o se reubica, pues no se considera la particular situación de las víctimas de este delito y la diferencia de sus condiciones de vida respecto de los

pobladores que han permanecido en el territorio. En consecuencia no es fácil lograr medidas afirmativas y acompañamiento a la población que retorna.

- Baja capacidad de respuesta institucional en los municipios: una gran dificultad se concentra en la capacidad de respuesta de muchos de los municipios, los cuales se encuentran afectados no sólo por el impacto del conflicto armado y el desplazamiento sino por condiciones históricas de marginalidad y exclusión en los que el modelo de desarrollo imperante ha sumido a muchas regiones y municipios.
- En el caso de procesos de reubicación se resalta como dificultad las resistencias culturales y políticas, los estereotipos y los miedos que se comportan frente a la población desplazada los cuales en algunos que obstaculizan los procesos de reintegración. Específicamente se resalta el caso de los municipios del Valle de San Nicolás, donde se muestra baja o nula disposición para atender población de origen cultural y geográfico diferente.
- Así, aun partiendo de las disposiciones de la constitución nacional (artículo 27), donde se estipula la movilidad por todo el territorio nacional, las barreras culturales han reconfigurado las practicas de reubicación, donde empieza a darse mayor relevancia a las lógicas culturales y sociales de los lugares receptores y las posibilidades reales que tienen las familias de constituir bases sociales solidas y de integrarse efectivamente en la localidad.
- Como la debilidad interna se señala la poca sistematización de los procesos realizados en el componente, ya sea por situaciones de tiempo o poco personal para el registro de los procesos. Así, si bien se realiza un ejercicio de construcción y trabajo permanente y muy intenso, no se cuenta con ningún documento que recoja las experiencias o procesos desarrollados en el área de Reubicación y Retornos. En este sentido se valora de manera muy positiva el proceso de documentación del retorno a San Carlos que se adelantaba al momento de esta consulta.

#### Retos:

- Se resalta la necesidad de articular de manera más efectiva el trabajo del componente de reubicación y retornos con la administración departamental buscando generar acciones mas contundentes de acompañamiento.
- Se alude también a la importancia del compromiso del gobierno nacional en esta materia, donde aunando esfuerzos pueda darse continuidad y fortalecimiento a los procesos adelantados de reubicación y retorno.
- En términos del restablecimiento a la población en condición de desplazamiento se señala que las acciones de retorno están pensadas como vías para la estabilización socioeconómica . En esta medida, el componente realiza acciones de acompañamiento a la población, gestionando los recursos y condiciones optimas para la acción de los retornos,

apuntando a que la población logre articularse adecuadamente al territorio que la recibe.

- Sin embargo, más allá de esto, se identifica que, el trabajo del componente de retornos visibiliza las necesidades e implicaciones de un apuesta de retorno y reubicación de población movilizada por la guerra. Así, se reitera que las implicaciones del tema del retorno (tal vez mucho más que otros fenómenos) ponen sobre la mesa la urgencia de soluciones estructurales, donde la población victimizada pueda restablecer su proyecto de vida personal y familiar con garantías mínimas. Tales soluciones serian responsabilidad del Estado Nacional, pues en la mayoría de los casos desborda las posibilidades de los municipios y los departamentos, reiterando los desequilibrios en las posibilidades de desarrollo y de opciones de reparación y restablecimiento reales en un contexto de guerra.

(...) la propuesta inicial del retorno colectivo Medellín – San Carlos proponía las líneas de intervención que hoy tiene el proyecto: tiene vivienda, intervención sicosocial, proyecto productivo, tiene desminado de emergencia (...) cuando presenté el proyecto de retorno incluía otras líneas de intervención que hoy no atiende la alianza porque no la ley no le permite llegar hasta esas líneas. Faltaría el tema de vías, de centros educativos rurales, caminos, puentes, centros de salud rural, acueductos, saneamiento básico y un tema que sí entró, que la reconexión eléctrica y la cual la está haciendo el municipio de Medellín a través de EPM. Entonces eran nueve líneas las que se proponían porque teníamos claro cuáles eran las necesidades de intervenir las comunidades. Yo sigo diciendo que hablar de retorno tiene que hablar de reparación colectiva del territorio y hablar de reparación colectiva del territorio no es solamente mirar al ser humano desde su casita y su proyecto productivo sino también desde su territorio, porque muchas familias pueden querer retornar pero si el puente que atraviesa el Rio San Carlos a su vereda no existe por muchas ganas que tengan no van a ir, si la escuela esta con maleza, destruida, sin los libros, sin dotación logística y didáctica ¿para donde se va a querer retornar la gente? (Entrevistas Coordinador componente Seguridad alimentaria)

- El retorno entonces se constituye en una necesidad de reparación, entendida como una solución colectiva del territorio.
- El territorio como una unidad geográfica y administrativa que demanda condiciones básicas de pervivencia y desarrollo social y económico, pero al mismo tiempo como espacios simbólicos y políticos donde es necesario retornar (de la mano de la población) la confianza, la seguridad, la protección, la identidad, y las libertades políticas y sociales, parte fundamental de los individuos en una sociedad de derechos.
- Restablecer derechos, y de paso apuntar al restablecimiento del proyecto de vida de las personas víctimas del desplazamiento, pasa por un esfuerzo de recuperación de la confianza y la legitimidad del Estado, como un ente capaz y comprometido con la protección de la población, y con las garantías de su reintegración, reubicación o retorno. Este ejercicio de presencia de la Institucionalidad, restablece también la esperanza y sientan bases para la movilización de una población con miedo y en general con secuelas físicas y psicológicas

producto de la guerra.

- Asimismo, el retorno a los lugares de origen de la población desplazada, apoyado por la institucionalidad, apunta drásticamente al mejoramiento de sus condiciones de vida, ya que en su mayoría se encuentran asentados en la ciudad como habitantes periféricos que solo después de un largo proceso logran restablecer sus condiciones de vida previas a la expulsión de sus municipios.

Finalmente y en la perspectiva de una reparación integral se plantea el reto de articulación de la ley de víctimas y restitución de tierras como parte de un mismo proceso independiente de que sean dependencias institucionales diferentes las que la operen.

## **1.6 Componente Seguridad alimentaria y nutricional. Huertas caseras**

### **1.6.1. Descripción**

“Implementar estrategias que garanticen el restablecimiento de los derechos fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales de la población víctima del desplazamiento forzado, en un escenario de integración local, de acuerdo a sus necesidades y con su participación, en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, en coordinación con la nación y el departamento, y con la interlocución y participación de la población afectada”. Iniciativa Huertas Caseras”

En general se identifica que el principal aporte de la iniciativa de las huertas caseras en tanto el restablecimiento de derechos, se centra en su apuesta por un tratamiento diferencial de la población, la cual al engrosar las filas de pobreza de la ciudad, puede pasar desapercibida o atendida sin un tratamiento que contemple el impacto del conflicto armado y el fenómeno del desplazamiento.

Así, la iniciativa de huertas también atiende la necesidad de visibilizar y diferenciar las necesidades de la población desplazada como población vulnerable, en muchos aspectos diferentes de toda la población pobre de una ciudad, sino que además afronta las secuelas de la guerra y del destierro. Así, es un proyecto menor en cobertura y pequeño en comparación con las iniciativas de la ciudad y el departamento en seguridad alimentaria, pero atiende a una población particular por la cual se trabaja desde la unidad en el restablecimiento de derechos mínimos de integración y subsistencia y dignidad.

Asimismo, se evidencia que el esfuerzo del componente en términos de trabajo psicosocial, es asertivamente planificado para las necesidades de una población desplazada –en su gran mayoría campesina- que al insertarse en las lógicas de sobrevivencia de la ciudad, pierde sus prácticas tradicionales de cultivo de la tierra.

Así, la mirada al restablecimiento le apunta también a esas características culturales, por medio de las cuales se reintegran prácticas e identidades de la población. La posibilidad de realizar prácticas campesinas de cultivo donde no se pierda el contacto con la tierra y con un ejercicio de auto sostenimiento de la alimentación familiar se presentan como una propuesta de recuperación de sentido, identidad e integración de una familia desplazada. Es decir, también se alude a una idea de restablecimiento de elementos culturales.

El proyecto de huertas caseras 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 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.

Otro de los temas importantes en la relación entre el proyecto de huertas y el restablecimiento de derechos, apunta a la necesidad de avanzar en integración local, donde la población debe adaptarse a condiciones tan diversas a las que vivía anteriormente, que demanda la implementación de propuestas creativas y cercanas a las realidades que deben vivir en los escenarios urbanos, pero siempre en relación con el mejoramiento de sus condiciones de pervivencia y de dignidad.

Como se menciona anteriormente, es central resaltar el impacto en términos de trabajo psicosocial que se realiza desde la iniciativa de las huertas caseras, ya que estas generan espacios de productividad, terapia y lúdica, que aportan en la recuperación de la libertad y la confianza y la identidad de las personas desplazadas.

Finalmente se señala que la cercanía de la institucionalidad a la población desplazada lograda con el trabajo de huertas caseras, posibilita acercar ofertas del Estado, el departamento y el municipio, por medio de las cuales es posible mejorar algunas de las condiciones mas sub optimas la población, padece o de generar alternativas, que con el desconocimiento y las múltiples barreras de acceso se hacen más esquivas.

## **2. A MANERA DE BALANCE: APRENDIZAJES, LOGROS, DIFICULTADES Y RETOS**

Una vez descritos los componentes, marco en el que se leen los diseños y prácticas más significativas del que hacer institucional desde la percepción de sus profesionales, se identifica un modelo institucional que en cada acción reactualiza y recrea las maneras de hacer realidad el enfoque de derechos y la centralidad de la dignidad humana, horizontes que se tratan de alcanzar por los profesionales con las rutas, los protocolos y la experticia desarrollada desde los acumulados profesionales en un ambiente institucional generador de respuestas que buscan hacer

efectivos los derechos de las víctimas en el territorio .

Los aprendizajes, logros, dificultades y retos en el ámbito de los componentes de prevención y protección, atención humanitaria de emergencia, reconocimiento, atención psicosocial, retornos y reubicaciones, se nombran como parte de la cotidianidad en la que se conjuga un modo de hacer institucional en la implementación de la política pública, nombradas y actualizadas según la particularidad del componente, condición y motivo para algunas innovaciones como se verá posteriormente. A continuación, un balance de conjunto que retoma y da relevancia a los principales hallazgos relacionados con aprendizajes, logros, debilidades y dificultades.

## 2.1. Los Aprendizajes

- El aprendizaje más destacado está relacionado con **la coordinación de los recursos propios**, trátase de los recursos materiales, técnicos, informativos, de conocimiento. En el caso particular se alude a la convergencia y apoyo entre los diferentes componentes, articulación demandada internamente por la complejidad de los casos y por la apuesta institucional por una respuesta integral, articulación también hacia afuera, en terreno, dado el contexto de conflicto. Si bien es un gran logro, también es una debilidad cuando no se presenta y por ello, se llama la atención para que dicha articulación se reafirme.
- La articulación de recursos está dada también por la importancia que se descubre en la **relación entre lo técnico y lo humano**, subrayando, en este caso, el papel del Sistema de Información para orientarse con certeza en la atención a la población.
- Además de la coordinación interna, se destaca la coordinación con organismos del orden nacional. La experiencia con Acción Social en las UAO, es sólo un caso, pero como se ha expuesto por los diferentes componentes, la articulación cuando se ha concretado es una fortaleza, y cuando no, es un asunto a lograr, de particular importancia cuando se establecen articulaciones hacia fuera, dada la problemática del desplazamiento que por definición es territorial. La descripción del caso de desplazamiento masivo de Aures, ilustra la importancia de la articulación con organismos del gobierno nacional y diferentes dependencias de la administración municipal.
- En el proceso de la Gerencia para la atención para la población desplazada, igualmente constituye un aprendizaje la articulación con la academia y organizaciones no gubernamentales, para el impulso y sostenibilidad de iniciativas y procesos.

## 2.2. Los logros

Una parte importante de los logros en el modo de operación, son atribuidos a la Gerencia para la Atención a la Población Desplazada en su conjunto. En este sentido se destacan:

- La construcción de confianza: Entre los profesionales, con la institucionalidad y con la comunidad.
- La Gerencia para la Atención a la Población Desplazada logró volver realidad concreta una política pública y en su realización, el centro de la acción lo constituyen las víctimas y la dignidad humana.
- Posicionamiento de la problemática de desplazamiento en la ciudad y diferentes estamentos de la sociedad, avances en el reconocimiento de la responsabilidad en la atención y respeto a la dignidad de la población desplazada.
- La conformación de un equipo cualificado que entrega su profesionalismo, con amor y con pasión, insertándose en una dinámica difícil pero sabiéndose partícipes de la construcción en marcha.
- La Unidad logró convertirse en referente nacional, para otros territorios e internamente para el sistema de calidad de la alcaldía, resultado de las reflexiones internas, la cualificación del modelo, la organización y la sistematización.
- Posicionamiento en el sistema de calidad de la Administración municipal
- Las buenas relaciones de la Gerencia con las entidades del Ministerio público, situación que facilita el camino hacia la realización de los derechos de la población.
- Otros logros tienen su equivalente correspondiente en los diferentes componentes o son logros más particulares de la realización propia de cada uno:
- Relaciones de respeto y exigencia con Acción Social, fundamental en Atención Inmediata.
- Actualización del PIU, con relación a herramientas logísticas de protección.
- Transparencia. No acceso doloso a los recursos fruto de la orientación dada por el Sistema de Información.
- Cualificación de respuestas desde cada uno de los componentes.

### **2.3. Las dificultades.**

- Las dificultades están relacionadas con el contexto urbano de conflicto: La magnitud, el carácter mutante del mismo y con éste los riesgos que representa para las víctimas y para los profesionales las tareas cotidianas en terreno.
- La relación con el Gobierno Nacional: si bien se reconocen avances como los señalados en cada

uno de los componentes, también se coincide en señalar esta relación entre lo local y nacional como un asunto de permanente tensión y cuidado. En algunas entidades y frente a algunas componentes que son del fuero nacional no hay un compromiso claro del gobierno nacional y esto termina por sobrecargar o invisibilizar los esfuerzos y avances desde que se hacen desde el gobierno local.

- La ausencia en las agendas públicas de la problemática del desplazamiento.
- La afectación producida por la guerra en la capacidad de respuesta de las administraciones municipales que a la par que se reconstruyen deben atender las complejidades del retorno y la reconstrucción de las comunidades, su tejido social y confianza.
- Dificultades asociadas a problemas estructurales: Acumulado histórico de pobreza, exclusión, informalidad en la propiedad de la tierra, la cultura patriarcal y su incidencia en los liderazgos y organización de víctimas.
- Falta cualificación y posicionamiento de las víctimas en la escena política.
- Barreras culturales y obstáculos que dificultan procesos reubicación.
- Campos de difícil actuación: La prevención, la seguridad, la protección de la personas

#### **2.4. Las debilidades**

- La debilidad más notable es percibida como debilidad de los equipos por la falta de profesionales, la sobrecarga de trabajo y las condiciones contractuales.
- Poca sistematización de los procesos, la documentación de los procesos es la parte menos atendida.
- Ausencia de atención psico jurídica y falta posicionamiento del componente psicosocial como eje transversal que debe acompañar cada acción.

#### **2.5. Los retos:**

- La ley de víctimas y las exigencias propias de la adaptación y cualificación para el nuevo escenario. Actuar sobre la incertidumbre a partir de la Ley de víctimas: ¿Se conservan acumulados o se esperan retrocesos?
- Los retos de cada día propios del oficio: Lo situacional, lo particular, nuevas demandas y la búsqueda de respuestas satisfactorias.

- Los procesos de retorno y reubicación y la dimensión que cobra la necesidad de soluciones estructurales para la continuidad o reinicio de planes de vida de la población.
- A nivel interno hace falta fortalecer más al equipo que trabaja con la población, en lo que se refiere al conocimiento de las dinámicas del conflicto, porque éste es el tema más pertinente. Al interior de la gerencia con las responsabilidades de los diferentes componentes y de los coordinadores, es necesario producir esa información recogiendo la lectura inherente al desempeño de cada uno. Esto debería constituir una preocupación más permanente de la gerencia.

## 2.6. Las recomendaciones.

- **Fortalecer el equipo de profesionales** con la vinculación de otros y con mecanismos de compensación del desgaste propio de las condiciones del oficio y el contexto en el que lo realizan. El perfil de los profesionales puede leerse como parte del modelo institucional, toda vez que se identifica en la historia profesional de cada uno, un recorrido previo por la temática, la vinculación a organismos nacionales o locales, gubernamentales y no gubernamentales y de cooperación internacional donde han acumulado experiencia en relación con atención a víctimas, con la incorporación del enfoque de derechos y una sensibilidad reflexionada sobre sus prácticas de atención a víctimas. El grupo de profesionales sabe que su trabajo es operativo y que como tal debe hacerse muy bien y con resultados inmediatos no obstante son reflexivos y producen conocimiento desde la experiencia y desde su saber. Sufren el impacto de la continuidad del sufrimiento por los daños y pérdidas de la población por la violencia y el conflicto. Reciben la presión por la necesidad de responder a nuevas problemáticas o por la magnitud de las mismas y por el conflicto mismo.
- La compensación del desgaste físico y emocional, además de las jornadas de apoyo al apoyo, requiere del gesto cotidiano de cole gaje, saludo, reconocimiento a la producción con el ánimo de retroalimentarse y relacionarse desde los aportes de cada uno, jornadas que pueden estar en el umbral de lo académico y afectivo, cotidianidades de trabajo, exigencia y re-conocimiento.

### Asuntos a considerar

Dos matices se perciben de conjunto al hacer una mirada general: Uno relacionado con la percepción de logro por el posicionamiento de la problemática de desplazamiento en la ciudad y diferentes estamentos de la sociedad, avances en el reconocimiento de la responsabilidad en la atención y respeto a la dignidad de la población desplazada, versus, la ausencia en las agendas

públicas de la problemática del desplazamiento, este segundo aspecto nombrado como dificultad se traduce entonces en un reto, en la necesidad de continuar trabajando por el lugar de la problemática del desplazamiento forzado en las agendas, lo cual supone que no se trata de un logro definitivo.

El segundo matiz, se refiere al significado de la articulación con el gobierno nacional, asunto particularmente tangible en el caso de Acción Social. De un lado como aprendizaje y logro, sobre todo desde las necesidades de un componente como Atención Inmediata, en el que se requieren respuestas efectivas que son facilitadas por la coordinación en beneficio de la población. Se dice que esta relación “es una dificultad superada”, por los logros en la relación de confianza y exigencia hacia este organismo en un campo de actuación como las UAO, fundamental para la atención a la población. De otro lado, el llamado de atención sobre las implicaciones del trabajo en un terreno común con Acción Social y el imaginario construido por las víctimas dada su actuación. Se puede concluir que hay un proceso de relación (entre confianza y exigencia), valorado por las implicaciones en beneficio de la atención a la población, pero también el reconocimiento de que el imaginario generado por la actuación institucional de Acción Social está presente.

### **3. LAS INNOVACIONES**

#### **3.1. Punto de partida: la noción de innovación**

En el campo social, las innovaciones en general, son el resultado de la réplica creativa de innovaciones que ya han tenido lugar en otras esferas o proyectos. La innovación refiere a su vez, una aplicación localizada y singular de una invención que fue el resultado de un largo proceso histórico.

De lo que aquí se trata es de las innovaciones sociales y éstas no son portadoras de ideas completamente originales aunque su innovación sea endógena, que aplican y adaptan diferentes conocimientos de manera creativa a un problema particular bien definido. Es precisamente en su réplica y su multiplicación que la innovación alcanza su pleno sentido, la réplica le proporciona un sentido social. Una vez identificadas, las innovaciones deben ser sistematizadas para que sean útiles a los comunicadores, diseñadores de políticas públicas y gestores e innovadores del campo social. La réplica no es posible si no se cuenta con una sistematización clara.

Se concibe la innovación más como un proceso que como un hecho o acontecimiento y ello implica considerar más la praxis que genera el cambio y que es capaz de sostenerlo en el tiempo y en el espacio. Son los procesos innovadores los que se destacan más que los resultados porque en ellos se encuentra la clave de la replicabilidad (Rodríguez y Herrán, 2008:23)

Por último, interesa destacar “la capacidad de innovar ya no puede considerarse como una destreza individual, ni tampoco como la suma de una serie de aptitudes individuales: debe tomarse

como una competencia social compartida por los actores sociales que forman parte de una cantidad, quizás extensa, de prácticas relevantes” (Ángel, 1997, pág. 130. Citado por Rodríguez y Herrán, 2008)

A propósito de lo anterior, la indagación por las innovaciones alcanzadas en los diseños de los procesos de atención a la población desplazada desarrolladas por la Unidad de la Gerencia para la Atención a la Población Desplazada en el marco de la política pública de atención integral a la población desplazada en el Municipio de Medellín, se logran los siguientes resultados:

- Identificación de las percepciones e interpretaciones de los profesionales respecto de lo que conciben como innovaciones en el ámbito de su desempeño en los diferentes componentes: Atención Humanitaria de Emergencia, Prevención y Protección, Reconocimiento, Restablecimiento y Atención Psicosocial:
- Identificación de los elementos aportados a la discusión respecto de si puede o no hablarse de innovaciones en el caso de la producción de diseños de los procesos de atención a la población desplazada desarrolladas por la Unidad de la Gerencia para la Atención a la Población Desplazada.
- Identificación de las características que portan los procesos realizados por la Unidad de la Gerencia para la Atención a la Población Desplazada, percibidos como procesos innovadores.

### **3.2. ¿Qué sentidos tiene hablar de innovaciones en la unidad de la gerencia para la atención a la población desplazada?**

El esclarecimiento acerca de lo que se reconoce como innovaciones se surte de tres elementos aportados a la discusión colectiva del grupo focal. En primer lugar, la nominación de procesos en marcha que marcan un hito por la diferencia que guardan con realizaciones de “antes”; por la diferencia con la interpretación y aplicación de la política pública en otras localidades; y por las diferencias con el gobierno nacional. Es decir, se concibe como rasgo distintivo que permite hacer referencia sobre diseños y prácticas como innovación o innovadores porque hacen ruptura con lo realizado en el mismo territorio hasta un cierto tiempo, en materia de implementación de la política pública o porque marcan la diferencia con otras prácticas y concepciones de política pública en otros territorios y por último por diferencia con la aplicación y concepción de política pública del gobierno nacional.

a) Con respecto a las diferencias entre un antes y un después, el punto de quiebre es el 2007 y definitivamente el 2009, denominado como el momento del gran cambio, de la mayor innovación o la apertura a proceso innovadores.

“...en el año 2007 se decreta la política pública de atención a la población desplazada en la ciudad

de Medellín, acuerdo 049 de 2007, pero solamente en el 2009 se empieza a dar cumplimiento a la aplicación de esa norma de ley local y de primera mano lo primero que se hace es dar le cumplimiento al mandato de ley en materia de atención a población desplazada que ... eran acciones prioritarias... la atención inmediata y de emergencia y declaraciones, pero a partir del 2009 empieza la innovación en la unidad de desplazamiento forzado y se da inicio al pensamiento de gran cantidad de estrategias y de componentes que empiezan a fundamentar lo que hoy consolida la unidad de desplazamiento forzado... si uno analiza punto a punto la unidad de desplazamiento forzado uno podría decir que a partir del 2009 que empieza la legislatura de la nueva administración pudiéramos decir que casi todos los procesos son innovadores dentro del desarrollo de la unidad de desplazamiento forzado, innovadores, se han perfeccionado” (Entrevista, profesional Restablecimiento)

La principal innovación del proyecto está en haber transformado a partir de la adopción de la política pública un programa que estaba adscrito a una unidad de programas sociales especiales, o sea en un campo de acción limitado desde la propuesta inicial que tenía el municipio con el programa de atención a población desplazada, estaba en una unidad de programas especiales junto con otros... haberlo sacado a partir del desarrollo de la política tanto nacional como departamental y regional, desde una gerencia de atención a población desplazada, visible, con recursos propios y que hubiera adoptado todo el Plan de Integración Único, eso le da una dimensión distinta a lo que es una atención integral con enfoque de derechos, es un tema que las demás ciudades, incluidas las capitales, no han logrado bases significativas en ese tema, me parece que ahí hay un elemento muy importante. Ya otros son los espacios que el municipio de Medellín a través de la gerencia ha logrado generar. (Grupo focal)

Se estructura completamente lo que es la Gerencia de atención a población desplazada. Los componentes que se crearon del PIU: el componente de prevención y protección, atención humanitaria de emergencia, el de reconocimiento, el de restablecimiento. Fue el desarrollo de la estrategia completa que era la apuesta de la administración municipal y con ello se ingresó un factor decisivo para dinamizar los cambios en todos los procesos de orientación y atención de la población desplazada.

Es claro en esta reflexión la relevancia a un hecho situado contextual y políticamente a partir del cual se dan condiciones favorables a lo que se va a agregar, el nombre de la persona que coordina por su convicción y directrices interpretadas como la implementación de un “enfoque de derechos con dignidad, calidad y confianza hacia la población”, reconociendo igualmente en su coordinadora liderazgo en el ámbito municipal y capacidad de gestión. Se observa la Gerencia para la Atención a la Población Desplazada, como una innovación resultado de procesos internos de auto organización y de proceso exógenos, tal como lo conceptualizan las nociones de innovación desde una perspectiva de la complejidad:

La innovación es un proceso endógeno de auto organización, es decir, de articulación de los recursos propios\_ materiales, técnicos, informativos, de conocimiento\_, cuyos logros deben

atribuirse a causas internas, a una manera propia y especial de encarar las dificultades y los retos, a unas propiedades grupales propiciadoras y a cualidades personales que favorecen el cambio, tales como el deseo de aprender y resiliencia emocional entre otras.

Por otra parte, la innovación también es un proceso exógeno, eco organizado, que supone factores externos que condicionan el ritmo de la innovación, siempre en relación con un entorno cambiante y con una zona de influencia próxima, es decir, con un conjunto de aliados y oponentes. Las condiciones socioculturales de la innovación pueden ser positivas al prescribir “lo que hay que pensar y conocer”, o pueden ser negativas al excluir normativamente lo que no se puede concebir ni hacer. De modo “...que no sólo hay condiciones históricas-sociales –culturales prescriptivas para la idea y para el conocimiento; hay también condiciones permisivas, y estas condiciones permisivas dejan lugar para las autonomías individuales, la idea nueva, el pensamiento creador” (Morin, 2001, pag. 79. Citado por Rodríguez y Herrán, 2008, p. 25)

En adelante se observará una referencia a la construcción colectiva, en la que internamente se da una alta producción poniendo a prueba iniciativas y protocolos, con una alta valoración por las articulaciones, como garantía de respuesta integral, en un esfuerzo propio y en relación con otros agentes gubernamentales y no gubernamentales.

b) En segundo lugar, se hace referencia a innovaciones por la diferencia con la interpretación y aplicación de la política pública en otras localidades, y diferencias con el gobierno nacional. No obstante se expresa un matiz que relativiza la existencia de innovaciones en el campo de actuación de la Gerencia al afirmar que: “Más que innovaciones son asuntos que debemos hacer por mandato, porque es una política pública, que así lo determina y nosotros estamos en ese camino de operativizar esa política pública... Una vez se formula la política se establece que la política es transversal, con enfoque de derechos que por ende llevan implícito todo el tema del enfoque diferencial y que cada uno cuando asume el rol en la coordinación de cada componente piensa como operativizar esa política o PIU de la mejor manera”(Intervención grupo focal, fecha) Esta afirmación, aunque de algún modo descarta la validez de la innovación, al introducir que el rol del coordinador es operativizar la política o PIU de la mejor manera, se articula al consenso según el cual, se denomina innovación a las maneras de hacer, a “operativizar la política de la mejor manera.

Así se plantea que “Nosotros podríamos atender a la población en las sedes UAO, al que llegue y estamos haciendo la tarea, cumpliendo la política pública, pero nosotros lo hacemos de manera distinta, eso es innovador, lo que se le ha impreso desde una directriz institucional que es la atención con calidez, con calidad, que tiene que ver con lo que es cada uno/a y con lo que es la apuesta profesional de cada uno/a<sup>46</sup>.

Esta afirmación se va volviendo común, según se infiere de los ejercicios individuales y colectivos

---

<sup>46</sup>

Intervención Grupo focal.

con los y las profesionales de la Gerencia quienes coinciden con la noción de innovación que no necesariamente incorpora una idea original, pero sí un proceso para resolver un problema bien definido, marcando la diferencia con otras prácticas y concepciones. En el mismo sentido se hace referencia a la innovación por nuevas y eficaces maneras de actuar en el territorio:

“Ir al terreno, tener atención en el terreno, toda la vida las alcaldías han hecho atención en terreno, que la alcaldía en el campo, en su barrio, la UAO móvil. Nosotros no tenemos UAO móvil, tenemos atención integral en terreno y allá se le resuelve el asunto, es decir va un poco más allá de la presencia institucional en el terreno, va más allá de la presencia que tiene que tener una alcaldía en el terreno y que hace parte de las apuestas, incluso de la función pública pero en términos de la unidad es que no solo se va al terreno sino que se acerca la oferta al terreno, y que ... al menos la gente conozca que tiene esos derechos y que los puede empezar a buscar, a reclamar, que el estado se los restituya a través de los servidores públicos...eso es innovador”(Grupo focal)

“La manera como se hace, la forma como a esto se la ha ido imprimiendo maneras de actuar, formas de ser, que se pueden hacer de otra manera y se estaría cumpliendo con la tarea pero que la forma como la hacemos es innovadora, es incluyente, le da la posibilidad a las personas de que tengan participación en estos escenarios...creo que hemos hecho un excelente trabajo, que ha habido un abordaje serio del asunto, creo que el delito del desplazamiento forzado por primera vez en la ciudad se visibiliza de esta manera y se atiende de esta manera pero también ...creo que es un inicio y que no es suficiente con lo que se ha hecho, que se tendría que seguir trabajando un proceso” (Grupo focal)

c) Por último, se señalan un conjunto de interpretaciones y prácticas diferenciales con respeto a las que toman peso en entidades nacionales.

A continuación se exponen los móviles que hacen marca en la Gerencia para Atención y coordinación de la población desplazada, aquellos que subyacen a los diseños y prácticas de innovación; elementos que estarían caracterizando el modo de hacer institucional, que se expresan en las prácticas que se van nombrando en cada caso, pero que igualmente estarían como material para la emergencia de otros diseños y prácticas innovadoras que puedan surgir a futuro.

Sobre las identificadas hasta ahora, es menester anotar que se encuentran en diferentes momentos, que será necesario sistematizarlas para que efectivamente se conozcan lo replicable de estas y adquieran sentido social. Por lo que a este estudio corresponde, los elementos que se exponen a continuación, dan cuenta de una organización que escucha, que tiene capacidad para definir bien los problemas y buscar creativamente respuestas, una organización que ha incorporado en su forma de actuación un principio que se vuelve realidad en cada componente. Este principio a veces más explícito y otras implícito, es Donde se encuentran los límites, allí inicia la labor creativa para la búsqueda de respuestas con enfoque de derechos y diferencial, con la actuación posible entre la interpretación no restrictiva de la ley y la centralidad dada a la dignidad

humana, como horizonte de actuación.

### **3.3. ¿Qué es lo que caracteriza modos de hacer y procesos de innovación en la gerencia? ¿qué subyace a dichos procesos?**

Si bien los profesionales aluden a procesos innovadores, también se habla de “saltos innovadores”, de cambios, de procesos, de maneras innovadoras. En esta línea se caracteriza a continuación lo que moviliza esas maneras de actuar, lo que subyace con relación a los enfoques, las metodologías, epistemologías implícitas, subjetividades comprometidas, factores endógenos y exógenos.

#### **3.3.1. Procesos que abren camino**

Un conjunto de procesos a los que se denomina innovadores, se les considera como tal, porque han abierto camino en alguna temática o sector poblacional considerado hasta entonces marginal, se le ha ignorado o tratado como tema o problema menor. En contraste, desde la coordinación de alguno de los componentes ha merecido atención y tratamiento desde una mirada que contempla la problemática en su totalidad y complejidad. En este sentido, se le reconoce como innovador o logro destacado, localizado precisamente en campos áridos dejados a la deriva por otras apuestas epistemológicas y políticas. La sociología de las ausencias, promueve una epistemología que mira como totalidad lo que ha sido mirado por relación y en lugar de inferioridad (El Sur por oposición al Norte, el pobre como contraparte del rico...) encontrando un alto rendimiento al descubrir lo que siempre estaba allí pero nunca había sido considerado.

Los siguientes casos ilustran la afirmación anterior:

- a) La apuesta por estabilización socio económica de la que se dice no hay antecedentes en el país:

“ frente a la apuesta que ha generado la Gerencia de población desplazada, por el reconocimiento de derechos y como sujetos a quienes debemos apuntar para sentar las bases para la estabilización socioeconómica, el componente de restablecimiento que recoge tres apuestas bien importantes que no se encuentran en ninguna otra parte del país, como son: autonomía económica, seguridad alimentaria y retorno o reubicación, que permiten sentar esas bases, esos mínimos, donde todas las instituciones deben converger a lograr apuntar con la oferta y a satisfacer necesidades”

- b) En el mismo sentido, se destaca la visibilización y atención al desplazamiento forzado intraurbano. Esta es la modalidad de desplazamiento menos reconocida y sus víctimas más invisibilizadas, sin embargo aquí se anota la emergencia de una innovación a propósito de la visibilización, del Plan de Prevención y protección y la protección legal de bienes urbanos, que introducen la temática y producen incluso la Circular Cuarta como instrumento para la protección, aunque en el país no existe más que las especificaciones para los bienes rurales:

c) En el componente de reconocimiento, aunque no se nombra como innovación, se reconoce como logro el resultado de unas nuevas maneras de actuar, argumentando explícitamente que la participación y fortalecimiento de la población desplazada ha estado relegada en las preocupaciones académicas y de políticas públicas. Desde la intervención por el componente de reconocimiento se ha producido una transformación significativa:

- Se ha logrado formar un comité académico con todas las instituciones que tienen que ver con el tema de población desplazada y participación para pensar este asunto que ningún sitio del país se viene trabajando porque el tema de la participación preocupa muy poco; segundo, se establece una ruta metodológica de la elección de la mesa que termina con la elaboración de un decreto firmado por el alcalde para elegirla democráticamente; tercero, tenemos una caracterización permanente de las organizaciones de población desplazada (Entrevista, coordinador Reconocimiento)
- En términos políticos igualmente se tienen resultados importantes relacionados con el empoderamiento de la población: incidencia política de representantes locales en escenarios de deliberación y decisión nacional, incidencia de la población desplazada en el presupuesto participativo de Medellín, empoderamiento de las mujeres.

d) En el componente de prevención y protección, se afirma que: Prevención, “Es un tema en el que se habla en todos los espacios, todas las instituciones hablan de su importancia...pero el tema de la prevención es una situación tan compleja, que no hay digamos como un elemento que diga esta es la fórmula, y estas son las actividades de prevención temprana, o estas son las actividades de promoción urgente, o estas serían las garantías o las medidas de garantía de no repetición”. Sin embargo es en el campo en el que se presenta la Unidad Móvil para la prevención temprana, calificada esta como una innovación.

### **3.3.2. Radicalización del enfoque de derechos, creatividad e innovación**

El enfoque de derechos y diferencial está presente todo el tiempo en los profesionales, medias las relaciones con la población, constituye el norte hacia el cual dirigen sus propuestas y respuestas a la problemática a resolver cada día. Explícitamente se hace referencia al salto entre un enfoque que ve beneficiarios y otro que ve sujetos de derecho, y las implicaciones en la subjetividad y disposición como funcionario del Estado:

Es que dejamos de atender con enfoque de necesidades básicas insatisfechas, que es un enfoque que se tiene que trabajar distinto y empezamos a trabajar con enfoque de derechos, entonces cuando la gente adquiere eso cambia de ser beneficiarios a ser sujetos de derechos y entendemos que hay que hacerlo bien, hacerlo con amor y nosotros somos el Estado y quien le tiene que garantizar a los sujetos de derechos sus derechos (Grupo focal)

a) La Orientación Integral Grupal: La comprensión y apropiación de los derechos y la

responsabilidad como servidores públicos constituyen el motor que activa iniciativas para responder efectivamente, de tal modo que donde encuentran límites interviene un núcleo creador al servicio de respuestas innovadoras. Este es el caso de La Orientación Integral Grupal, la cual se localiza entre la atención inmediata y las soluciones duraderas. Esta innovación supone, tal como se ha podido reconstruir, unos sentidos y pautas que la orientan y materializan:

- El paso del discurso de los derechos a la concreción de los mismos en una exposición clara para la población que ha sido víctima de desplazamiento.
- Que las personas tengan sus derechos en los términos en que señala la ley: Celeridad y eficacia.
- Se ha logrado el propósito con rutas, personas estratégicas, capacitación de las mismas, distribución de funciones y coordinación.
- “No conozco ninguna capacitación donde se haya identificado una oferta municipal para población en valoración... yo creo que no existe hasta ese grado de detalle”
- Esta iniciativa, además, reporta confianza en las instituciones, “señala que el debido proceso se puede cumplir y que a partir de allí se puede acceder de manera transparente a los recursos que tiene el municipio de Medellín” (entrevista componente AHE)

Se alude a la necesidad de realizar una atención digna, que acerque soluciones diferenciales a las personas en condición de desplazamiento como un derecho ciudadano, y por ende, como sujetos conscientes de sus derechos y posibilidades, así como del respeto que deben recibir y reclamar.

b) “Ideas innovadoras”, se dice para nombrar el cambio en las UAO, las cuales han sido resignificadas desde el enfoque de derechos y diferencial, con espacios y dotaciones según las necesidades de las personas por edad, género, pertenencia cultural y étnica. En particular las salas de lactancia, la ludoteca o los computadores para la Internet. En el mismo sentido, se comprende el paso de un kit agrícola a un kit diferencial.

### **3.3.3. Entre la ley, el protocolo y la flexibilidad.**

Algunas innovaciones nombradas han sido resultado de la flexibilidad para acercarse a la ley, de tal manera que no queden excluidas las personas de la atención inmediata, con respeto a su dignidad y derechos. Responden también a la necesidad de formalizar nuevos procesos, moviéndose entre las respuestas que se pueden tipificar y las necesidades a veces tan puntuales que retan a los profesionales para manejarse casi como ante “la enciclopedia del caso a caso”.

Refiriéndose a los retos de la atención de la población desplazada se afirma:

Eso es una cosa que pasa por el corazón, por el conocimiento, por lo que te permite y no te permite la ley, por el acompañamiento de la interventoría, por la decisión del alcalde o de una secretaría. Es un tema tan complejo la atención humanitaria, que pasa por lo humanitario, que caso a caso, tiene que volverse como la enciclopedia del caso a caso, así como hay cosas que hacemos a diario, las notificaciones, esperar la respuesta, que no

peguemos la atención inmediata a “me cayó bien o me cayó mal”, eso no tiene sentido, no es ético, no es justo, no es adecuado, no es la respuesta que la gente necesita pero cómo lo hemos logrado construir que hay unas cosas que están en el protocolo, hay otra cantidad que no está pero hay que hacerlas, esa es una dificultad. (Entrevista AHE)

a) Fondo de emergencias.

El fondo de emergencias es una respuesta que implica dos asuntos: En primer lugar, llenar un vacío dejado por Acción Social, al interrumpir la entrega del auxilio funerario, un derecho de la población y dos, lograr incluir un protocolo que no correspondiera sólo a emergencias de carácter negativo como la muerte.

- El fondo de emergencias de la población desplazada es un paso más cualitativo de la acción y de la respuesta por la población en valoración o incluida.
- La entrega del fondo de emergencias para situaciones previamente no establecidas, pero que igualmente son valoradas como emergencia, ha sido documentado.
- Eso hace parte también del trabajo del día a día en el componente, para eso hay protocolo que es fruto del trabajo de la coordinación de atención humanitaria, de la coordinación del componente psicosocial, nos pusimos en la tarea de revisarlo, de crear nuevos criterios y ponerlo en conocimiento de la interventoría del proyecto.

b) La particularidad del caso: Desplazamiento masivo y nuevas respuestas.

El desplazamiento masivo de Aures 2010, pasa a la memoria institucional como un antecedente que deja aprendizajes relacionados con la articulación interinstitucional local y nacional, la protección de los bienes materiales y la dimensión afectiva de las pérdidas, asuntos que motivaron nuevas respuestas; diseños y protocolos con el objeto de evitar la despatrimonialización de la población afectada.

- Implementación de medidas relativas a la protección de la población y sus bienes en un contexto particularmente conflictivo y de riesgo para la seguridad de las personas.
- Intervención coordinada de diferentes dependencias locales en el momento previo y durante el acarreo, incluyendo funcionarios de recreación y deporte para disuadir la tensión y disminuir los riesgos: coordinación con autoridades de policía.; coordinación con Acción Social como ente nacional para superar los obstáculos a la movilidad por límites jurisdiccionales dado el destino de los bienes.
- Protección de las mascotas comprendiendo la dimensión de la pérdida para los niños y la familia

En su conjunto, la complejidad del caso exigió más respuestas que las previstas para la protección de los bienes para evitar la despatrimonialización de las familias.

### 3.3.4. Innovación y conocimiento

La innovación como la otra cara del aprendizaje. Innovan las organizaciones que aprenden y aprenden las organizaciones que cambian, esto es, las organizaciones que adaptan novedades y por ende innovan. En ese sentido la innovación se puede considerar esquemáticamente como la interrelación de diversos procesos que incluyen el intercambio de información con el exterior. (Sachs, 2005. Citado por --- 2008, p.28)

Estableciendo la misma relación, entre innovación y conocimiento, se ha planteado que no es posible hablar sólo de innovación, para insistir que no es un resultado espontáneo o de genios, por el contrario, que es el resultado de la identificación de problemáticas, de su diagnóstico, de ahí la importancia de ir a terreno, de observar la marcha de los procesos y de producir ajustes permanentemente, asunto que además permite afirmar que la Gerencia para la atención a la población desplazada es una organización que aprende:

Además de la innovación hay que hablar de otro que va de la mano y es conocimiento, de la condición de desplazamiento en la ciudad de Medellín ... y muchos otros aspectos de la vida particular o colectiva o comunitaria de la población desplazada, que ha permitido a la gerencia y a la gente que la integra dar respuestas, o sea la innovación no es que se nos ocurrió, es resultado de respuestas a situaciones conocidas, pienso que es un tema que es bueno visibilizar en una unidad de análisis y de ahí toda una cantidad de elementos de contexto que permanentemente se están recogiendo y frente a los cuales hay que dar soluciones, respuestas, equivocadas o no, hay que revisarlas y visibilizar. (Grupo focal, 2011)

Las respuestas a las que se reconoce como innovadoras y a otras que pueden estar en el camino de perfilarse como tales, se las identifica como respuesta a la lectura atenta que los profesionales hacen del contexto e impactos de la violencia y el conflicto sobre las condiciones de vida de la población, pero también a nuevas formas de victimización por la falta de garantías para reconstruir sus planes de vida.

- Surgen las huertas caseras como una alerta por las condiciones de vida de la población desplazada en Medellín, que se han visto expuestas a situaciones extremas de pobreza como “los recorridos” (mendicidad) o se identifican las barreras de acceso a las ofertas institucionales en los municipios a los que retorna la población, por el seguimiento a las familias que retornaron a sus lugares de origen. Las huertas caseras en principio responden a la necesidad identificada relacionada con seguridad alimentaria pero se cargan de nuevos sentidos trascendiendo la respuesta inmediata: Las huertas como práctica de identidad y memoria, como encuentro, reconocimiento, intervención psicosocial e incentivo para el retorno.
- Resignificación de la UAO. El propósito de vencer “los tiempos de espera” da lugar al

despliegue de dispositivos estéticos, artísticos y culturales de diferente tipo, orientados a la recuperación emocional de las personas, el fortalecimiento de la identidad y la memoria. En este marco, ningún dispositivo tiene sentido en sí mismo y en general responde a muchos sentidos.

- Una de las dinámicas compartidas e identificadas como parte del modelo de la Unidad, es el trabajo de campo y cercanía a las realidades cotidianas de las personas desplazadas, como insumo base para la elaboración de sus estrategias y planes de trabajo, así como para la reestructuración de los mismos. En ello se encuentran todos los componentes y tienen el mecanismo de las Unidades Móviles como una de sus herramientas más eficaces. Bajo estos presupuestos también se evidencia un trabajo serio de estudios previos y diagnósticos sobre las condiciones de la población, así como de evaluación de la atención de la gerencia en diferentes aspectos, los cuales apuntan a la cualificación de las estrategias, las acciones, los profesionales y de manera general, la atención a la población desplazada.
- Cualificación del personal y/o trayectorias en trabajo con población desplazada

Se ha identificado que las coordinaciones de los diferentes componentes están a cargo de personas con experiencias significativas, en atención y trabajo con población en condición de desplazamiento forzado rural e intraurbano, las cuales muestran, además de conocimiento en el fenómeno, una importante sensibilidad con la condición de las personas que se ven afectadas por esta problemática. En las diferentes entrevistas encontramos un compromiso claro por la atención a la población desplazada, con una reiterada alusión a la aplicación de un enfoque de derechos, y diferencial donde se prioriza la dignidad de la población.

En el marco de una mirada a los funcionarios que desarrollan el trabajo de la gerencia se ha encontrado que en estos se demanda también una disponibilidad de tiempo permanente bajo una lógica en la que los problemas de las personas desplazadas no tienen horario o espera:

[...] Nosotros trabajamos los viernes a las 5:30 p.m. y si hay un desplazamiento hay que estar. Si la Móvil necesita ir a sacar a un fulano o a una fulana, que le está sucediendo una cosa terrible en la Comuna 5 un sábado a las 4:00 p.m., hay que ir, el domingo a las 8:00 a.m., hay que ir. Si se tiene que devolver del paseo de Santa Bárbara o de la Pintada..., hay que ir [...] (Entrevista coordinadora Unidad)

- “Vuelo Libre” para las diferentes coordinaciones de componente: Como otro factor favorable a el conocimiento y la innovación se destaca, entre el equipo de profesionales, la alta confianza en el trabajo de los coordinadores de cada componente, donde cada quien puede liderar su equipo de manera autónoma. En ello se encuentra una fortaleza importante en términos de empoderamiento, identificación y compromiso de los coordinadores y sus

equipos con el desarrollo de los procesos, quienes además evidencian una responsabilidad compartida por el desempeño de la unidad en general<sup>47</sup>.

El acercamiento a los procesos de innovación o a las prácticas innovadoras, hasta aquí, permite constatar que se trata de una producción genuina, que responde a problemas claramente definidos y orientados por el enfoque de derechos y diferencial. No examina aún el estado en que se encuentran los procesos de innovación, es decir, dado que el punto de inicio es 2009, es poco tiempo para decir en cada caso si se trata de una innovación ya probada, sostenida o replicable. Lo que sí es constatable es la versatilidad que impone la dinámica misma de la realidad, de tal forma que es permanente el ajuste y que en algún caso como en el de la Móvil para prevención temprana, aunque se tuvo la prueba piloto, no ha podido continuar por falta de financiación desde el Ministerio de Gobierno Nacional.

### **3.3.5. Articulación y coordinación institucional: Innovación frente a la Gestión Pública**

“Esa articulación como aprendizaje, como están dispuestos los componentes en este momento, se intercomunican, se relacionan y la gente es el vaso comunicante de la estrategia...de pronto nos damos cuenta que estamos tres o cuatro llevando el mismo caso de manera articulada...eso es un aprendizaje” (entrevista, coordinador AHE)

La articulación, en este estudio es nombrada como innovación y como aprendizaje, propios del modelo institucional: “La Gerencia, el municipio de Medellín, ha logrado estructurar una respuesta, eso es un aprendizaje muy significativo, donde todo se articula. AHE, es un componente en el que se puede leer dicha articulación” (entrevista, coordinador de AHE).

Las experiencias de innovación social, en general obedecen a la sinergia de conocimientos, actores, factores internos y externo, en el caso particular, esta articulación a la que se alude, en su conjunto puede asegurar la continuidad de las innovaciones y favorecer nuevas adaptaciones y/o aplicaciones creativas para responder a los problemas claramente identificados en la tarea de atender desde la institucionalidad a la población desplazada en el territorio.

---

<sup>47</sup> La alusión a Autonomía busca indicar amplias libertades en la implementación y diseño de las rutas de cada componente. Sin embargo, es importante resaltar que las coordinaciones tienen entre sus responsabilidades la entrega de informes periódicos donde se debe evidenciar el trabajo realizado.

## Bibliografía:

- Plan Integral Único -PIU- del Municipio de Medellín 2010 – 2017 “Para la atención integral a la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia”. Alcaldía de Medellín
- “Desplazamiento Forzado en la ciudad de Medellín y contexto de la violencia armada: Documento diagnóstico para la formulación del Plan de Prevención de Desplazamiento Forzado Intraurbano de Medellín. Septiembre de 2011.
- Gerencia de Coordinación y Atención a la Población Desplazada. Presentación grupal. (Documento Inédito)[Diapositivas]
- Rodríguez, Adolfo; Alvarado, Hernán. Claves de la innovación social en América latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: noviembre de 2008. [En línea]. [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/34682/Claves\\_de\\_innovacion\\_social.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/34682/Claves_de_innovacion_social.pdf) Consulta diciembre de 2011.
- Secretaría de Bienestar Social, Gerencia para la Coordinación y atención a la población desplazada – Unidad de análisis y evaluación de política pública. (2010, Julio). *Informe descriptivo sobre la Atención Inmediata en el periodo enero a junio de 2010*. (Informe inédito) Medellín: Serie: análisis de la operación de la política pública municipal para la aipd (acuerdo 049 de 2007) – Línea AHE.
- Secretaría de Bienestar Social, Gerencia para la Coordinación y atención a la población desplazada – Unidad de análisis y evaluación de política pública, (Documento inédito) Medellín. 2010, Septiembre.
- Secretaría de Bienestar Social, Gerencia para la Coordinación y atención a la población desplazada – Unidad de análisis y evaluación de política pública. *Análisis y recomendaciones de diseño para la política pública local de atención integral al desplazamiento forzado* 2010. (Informe Inédito). Medellín, Octubre.
- Secretaría de Bienestar Social. Gerencia para la Coordinación y Atención a la Población Desplazada. Componente de Atención Humanitaria de Emergencia. Anexo

3. (Informe Inédito) Medellín.
- Secretaría de Bienestar Social, Gerencia para la Coordinación y atención a la población desplazada. *Criterios para definir si un hogar o una persona está en alto grado de vulnerabilidad y así acceder a una atención de emergencia por parte de la gerencia para la coordinación y atención a la población desplazada.* (Criterio de alta vulnerabilidad). Anexo 7. (Informe Inédito) Medellín.
  - Unidad de Análisis y evaluación de política pública. (Informe Inédito). Medellín. Septiembre, 2010.