

# El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia

*Pierre Muller's Concept of Referencing Applied to some Forced Displacement Public Policy Instruments in Colombia*

**Carmen Jimena Holguín**

Universidad Autónoma de Occidente de Cali, Cali, Colombia.

cjholguin@uao.edu.co

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

**Fecha de recepción:** 4 de noviembre de 2016 · **Fecha de aprobación:** 7 de febrero de 2017

**DOI:** <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.62554>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Holguín, C. (2017). El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 115-147.

MLA: Holguín, C. "El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia". *Ciencia Política*, 12.23 (2017): 115-147.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### Resumen

Este texto presenta la aplicación del concepto de referencial de política pública de Pierre Muller, a algunos de los instrumentos de política pública analizados en el periodo 1994-2014 para la atención de la población desplazada. Dicho periodo permitió observar la emergencia de una serie de imágenes sobre la atención al desplazamiento que, vistas en conjunto, hacen visible la complejidad de este fenómeno en términos de política pública, en la medida en la que muestran que los discursos y acciones para la atención de la población desplazada no guardan continuidad aún dentro de un mismo periodo de gobierno, lo que complejiza el proceso de atención y de restitución de derechos. Los cambios en el referencial (imagen) para la atención de la población desplazada que emergieron del proceso de análisis fueron: de una imagen de afectación (Conpes 2804, 1995), se pasa a una de atención diferencial (Conpes 2924, 1997); de este referencial se pasa al de atención especial (Ley 387, 1997), para finalmente arribar al de atención diferencial (Ley 1448, 2011).

*Palabras claves: desplazamiento; imágenes; Pierre Muller; políticas públicas*

### Abstract

This text presents how Pierre Muller's concept of public policy referencing is applied to some public policy instruments as analyzed during the 1994 - 2014 period when caring for displaced population. This period allowed the observation of an emergence of a series of images when caring for the displaced that, seen as a whole, make visible the complexity of this phenomenon in terms of public policy. This insofar as how it shows that discourses and actions when caring for the displaced population lack continuity even during the term of the incumbent government, which complicates the caring and restitution of rights processes. The changes in the reference frame (i.e. the collective imagination) when caring for displaced population that resulted from the analysis: from a perspective of harm (CONPES 2804 dated 1995), to one of differential care (CONPES 2924 dated 1997); Then to one of specialized care (Law 387 dated 1997), to finally arrive at one of differential care (Law 1448 dated 2011).

*Keywords: displacement; collective images; Pierre Muller; public policies*

## Introducción

El conflicto armado en Colombia es un fenómeno que desde el siglo pasado ha permeado las dinámicas de las vidas de cientos de personas y familias a lo largo del territorio nacional. Territorios en los cuales han confluído actores de diversa composición e ideología —guerrillas, paramilitares, fuerza pública del Estado— que en una lucha de confrontación y relaciones de poder, se disputan territorios estratégicamente ubicados en las diversas regiones del país. A lo anterior se suman los actores del narcotráfico y el conjunto de determinantes estructurales —entre ellos el modelo de desarrollo imperante en las últimas décadas— que han acentuado la pobreza, el acceso desigual a la educación, la salud, el empleo y la justicia, reduciendo las posibilidades para que diversos sectores de la población gocen de derechos fundamentales constitucionalmente consagrados en el marco de un Estado Social de Derecho.

En el proceso de evolución y profundización del conflicto armado en Colombia, la década de los ochenta es particularmente significativa en términos de dinámica social, en la medida en que a finales de este periodo se empieza a visibilizar uno de los efectos más complejos del conflicto armado en Colombia: el desplazamiento forzado. Diversos territorios a lo largo y ancho del país se han convertido en lugares de destierro o de recepción de personas y familias que ante la vulneración de sus derechos fundamentales se han visto abocados a renunciar a su historia de vida personal, familiar y social. De este modo, es válido afirmar la existencia de “una pérdida, al menos parcial, del capital humano y social, como producto del resquebrajamiento de las relaciones sociales, económicas, políticas y hasta culturales, que tradicionalmente los grupos humanos establecen como elementos inherentes al proceso colectivo de construcción identitaria” (Holguín, 2009, pp. 178-179).

Pese al aumento de la confrontación armada a lo largo de la década de los ochenta, resulta paradójico que el Estado Colombiano, aún ante la compleja situación que empezaron a develar los medios de comunicación y las diversas organizaciones nacionales e internacionales incluida la Conferencia Episcopal Colombiana, solo haya reconocido a mediados de la década de los noventa la existencia del fenómeno del desplazamiento, pues hasta ese entonces, el desplazado era un individuo que migraba por razones económicas de un territorio a otro en busca de mejores oportunidades de vida. Solo con la expedición del documento Conpes 2804 de 1995, el gobierno de turno de aquella época (de Ernesto Samper Pizano) expide el primer documento de política pública para atender el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Este primer referente, junto

con otros avances, han permitido que a lo largo de más de dos décadas se hayan expedido un conjunto de normas, decretos, leyes y acuerdos, materializados a través de políticas, programas y proyectos encaminados a la atención de la población desplazada.

Si bien es cierto que al menos en materia de política pública han habido avances notorios, es menester también reconocer que el desplazamiento forzado como “fenómeno masivo, sistemático de larga duración y vinculado en gran medida al control de territorios estratégicos” (GMH, 2013, p. 71), sigue teniendo hondas repercusiones en hombres, mujeres, niños y niñas, lo cual implica reconocer el impacto diferenciado, no solo por las condiciones socio-históricas de cada grupo etario, sino por los roles y posiciones que se le atribuyen a hombres y mujeres en el marco del conjunto de hechos de violencia que cada uno asume. La afectación diferencial por género<sup>1</sup> y edad del desplazamiento forzado en Colombia, sigue siendo un asunto todavía por resolver pese a los ingentes esfuerzos realizados en los últimos años tanto por organismos públicos y privados, del orden nacional e internacional. En este escenario de afectación diferenciada, surge el interrogante de cómo el Estado Colombiano ha logrado en las últimas dos décadas visibilizar tal condición para establecer medidas que favorezcan a las personas desplazadas, en especial a aquellos grupos de mayor vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres.

En el contexto anteriormente descrito y en el marco de este escrito, se presenta la aplicación del concepto de referencial de política pública de Pierre Muller (2006) sobre algunos de los instrumentos de política pública existentes, analizados en el periodo 1994-2014 para la atención

---

1 Afectación que abre la discusión sobre el denominado enfoque diferencial, y que emerge del enfoque de derechos, se entiende como “la forma de análisis y de actuación social y política que, por una parte, identifica y reconoce las diferencias de género, identidad sexual, etnia, edad y situación de salud, entre otras categorías; y por otra, sus implicaciones en términos de poder, de condiciones de vida y de formas de ver el mundo. A partir del reconocimiento de las diferencias y sus implicaciones, el enfoque diferencial busca la transformación o supresión de las inequidades y de sus expresiones de subordinación, discriminación y exclusión social, política y económica. Busca la reivindicación y legitimación de las diferencias, desde la perspectiva de los derechos humanos” (Montealegre y Urrego, 2011, p. 12).

de la población desplazada.<sup>2</sup> El periodo citado permitió observar la emergencia de una serie de imágenes sobre la atención al fenómeno del desplazamiento que son concurrentes y que en conjunto hacen visible la complejidad del desplazamiento como problema de política pública, en la medida en que muestran cómo los discursos y acciones para la atención de la población desplazada no guardan continuidad aún dentro de un mismo periodo de gobierno, lo que complejiza el proceso de atención y de restitución de derechos. Los cambios en el referencial (imagen) para la atención de la población desplazada que emergieron del proceso de análisis fueron: una imagen de afectación (Conpes 2804, 1995) que pasa a una de atención diferencial (Conpes 2924, 1997); este referencial trasiega al de atención especial (Ley 387, 1997), para finalmente establecerse en el de atención diferencial (Ley 1448, 2011).

Para dar cuenta de lo anterior, el texto se estructura de la siguiente manera: en un primer momento (1), se expone la metodología empleada que permitió la consecución del propósito central de este escrito; seguidamente (2) se presenta una mirada al desplazamiento forzado y su afectación diferencial; posterior a ello (2.1), se da cuenta de los elementos que permiten comprender el marco de análisis por el referencial de Pierre Muller, también se presenta (2.2) la aplicación de dicho concepto a algunos de los instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia, para finalmente (3) dar cuenta de las conclusiones.

---

2 A lo largo del proceso investigativo se acopiaron un conjunto significativo de instrumentos de política pública expedidos a lo largo de los gobiernos de turno desde el año 1994 al 2014, relacionados con el fenómeno del desplazamiento forzado, considerando como eje transversal de análisis la referenciación de elementos propios de un enfoque de género. Enfoque que en este escrito se entiende como como la posibilidad de valorar las implicaciones que la intervención del Estado, vía el agenciamiento de políticas públicas, tiene tanto en hombres como en mujeres desplazadas. Es importante aclarar que la ponderación de reconocer elementos propios de la perspectiva de género obedeció a un asunto de carácter metodológico en aras de dar cumplimiento a uno de los objetivos que soporta la investigación de está detrás de la escritura de este texto; sin embargo, ello no excluye que dicha perspectiva *per se* pueda considerarse como uno de los elementos propios de la construcción del referencial de la política pública de desplazamiento forzado en Colombia.

## 1. Metodología

La tradición metodológica en la cual se inscribió el ejercicio investigativo que subyace al presente texto, se sustenta en un estudio de carácter cualitativo que no recurre a técnicas estadísticas sino a la interpretación y al análisis de los instrumentos de política pública identificados en el contexto del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. En este proceso, la tradición hermenéutica ofrece una interpretación de los textos de política pública en aras de avanzar en un análisis de su contenido, desde los referentes del campo de la política pública y del marco interpretativo de la perspectiva de género.

El método de trabajo fue de tipo descriptivo analítico en tanto buscó acopiar el conjunto de instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia, a fin de identificar cambios en el referencial para la atención de la población desplazada a lo largo de dos décadas: 1994-2014. La acotación del periodo escogido se soportó en el hecho de que 1994 es considerado el año en que el Estado Colombiano reconoció por primera vez, de manera formal e institucional, el fenómeno del desplazamiento forzado debido a estudios realizados en aquella época por la Conferencia Episcopal Colombiana; y el año 2014, dado que dentro de este último periodo de gobierno escogido se expidió la Ley de víctimas en Colombia y restitución de tierras a través de la Ley 1448 de junio de 2011. De igual modo, obedeció al interés de reconocer elementos que sustentan la perspectiva de género vinculados a los ciclos políticos de los gobiernos sucesivos, así: (1) 1994-1998, Ernesto Samper Pizano; (2) 1998-2002, Andrés Pastrana Arango; (3) 2002-2006 y 2006-2010, Álvaro Uribe Vélez; (4) 2010-2014, Juan Manuel Santos Calderón.

Se hizo uso de fuentes de información de tipo documental en un proceso que implicó un ejercicio de acopio y recolección de documentos, considerados como el referencial de la política pública sobre desplazamiento forzado (en adelante DF) en Colombia, a saber, normas, leyes, Conpes, decretos y lineamientos de política pública existente. También se acudió a fuentes secundarias en aras de revisar literatura especializada sobre el campo de las políticas públicas y el enfoque de género, como un modo de nutrir el proceso de análisis.

## 2. Una mirada al desplazamiento forzado y su afectación diferencial

Para abordar el fenómeno del DF en Colombia es menester comprender que este es consecuencia de otro fenómeno de larga data como lo es el conflicto armado,<sup>3</sup> al cual se le reconocen connotaciones políticas, militares, económicas y jurídicas, tanto en el plano doméstico como en el internacional, cuando dadas las dinámicas propias de los actores en disputa la confrontación traspasa las fronteras de la geografía colombiana. El DF es por tanto un fenómeno que en el contexto del conflicto armado interno, produce efectos políticos, sociales, psicológicos, culturales y económicos diferenciados en comunidades rurales asentadas en vastos, estratégicos y ricos territorios a lo largo y ancho del territorio nacional, y en comunidades citadinas que también se han visto afectadas por una modalidad o tipología conocida como desplazamiento intraurbano<sup>4</sup>. En este sentido, Correa de Andrés explica los nocivos efectos que el desplazamiento forzado tiene en los sujetos y comunidades afectadas:

El desplazado ha sido desterrado de sus ejes de referencia en donde ha desarrollado su identidad personal y colectiva, incluso aquellos elementos que prefiguran su memoria. Enfrenta un cambio total en sus condiciones de vida que generan un impacto inicial, las relaciones sociales en que está inscrito desde su nacimiento y las que ha establecido a través de su vida, son destruidas o radicalmente modificadas por el desplazamiento. Obviamente es un desarraigado de su espacio vital. La pérdida de su “nicho” no es solo la pérdida de sus bienes y propiedades, es el debilitamiento de los atributos que conforman su personalidad jurídica, es una pérdida más amplia que da cuenta de la trama social en la cual el ha nacido y en la cual también se ha organizado... los desplazados [...] viven la experiencia de una triple pérdida: pérdida de su inserción social, pérdida

---

3 Se reconoce el periodo 1964-1967 como el del nacimiento de las guerrillas de primera generación como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (ELP) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc).

4 Organismos como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, conciben esta última modalidad como “la migración forzada de los habitantes de un barrio de una ciudad hacia otro a causa de la presión de grupos armados ilegales que buscan ejercer control territorial y social” (2013, p. 22).

del significado de su experiencia histórica y pérdida del derecho a tener derechos. (Correa de Andreís, 2005, pp. 72-73)

Los sujetos y las comunidades se ven obligadas a abandonar sus territorios y/o lugares de residencia temporal o definitivamente por la crudeza de los enfrentamientos de los actores armados; por el agenciamiento de prácticas ambientales poco sostenibles que promueven actores del mercado (multinacionales); por el conjunto de hechos victimizantes a los que son sometidos en medio de las disputas de poder militar y territorial (reclutamiento de menores, intimidación, amenazas, violación de mujeres y niñas); e incluso por la acción misma del Estado Colombiano, que promueve políticas poco amigables con las condiciones y realidades de ciertos grupos sociales que acaban convirtiéndose, por un lado, en un obstáculo para sus propósitos expansionistas y extractivos, y por otro, en una carga para los mandatarios de las diversas regiones afectadas por este fenómeno. Correa de Andreís reconoce la situación que vienen soportando históricamente las víctimas:

La intensificación de la violencia en Colombia en los últimos años ha producido un excesivo desplazamiento humano del sector rural a las ciudades. La población, mayormente campesina, se ha visto forzada a dejar su peculio, toda pertenencia abandonada desprotegida como si no tuviera dueño alguno, como si fuera propiedad de nadie. Y a la postre, en eso se convierte el desplazado en nadie, porque al huir a causa del atropello generalizado, este sujeto víctima va perdiendo su personalidad jurídica (Art. 14 C.N), circunstancia que seguidamente conduce a un detrimento de su dignidad humana. (Correa de Andreís, 2005, pp. 27-28)

Por otro lado, Castrillón y Palacio señalan al respecto que:

En un país como el nuestro, caracterizado por profundos, complejos y acelerados cambios y transformaciones en las formas de habitar la vida social, el conflicto armado y el desplazamiento forzado logran situarse como dos factores estructurantes en la reconfiguración de los territorios y las dinámicas urbanas. (Castrillón y Palacio, 2005, p. 36)

Por ese camino, el desplazamiento forzado se presenta no solo como un grave problema humanitario, sino también como un fenómeno masivo, anclado a territorios estratégicos de la geografía nacional que tiene hondas repercusiones en hombres, mujeres, niños y niñas, lo cual implica reconocer el impacto diferenciado no solo por las condiciones



socio históricas de cada grupo etario, sino por los efectos que desde el lugar de ser hombre o mujer, deben vivenciar cada uno de ellos en el marco del conjunto de hechos de violencia que rodean al fenómeno del DF. Un acercamiento a la situación de las víctimas de este fenómeno sugiere que entre todas ellas, las mujeres desplazadas son las que han tenido que sufrir por razones de género, etnia, grupo etario y condición social, las más graves consecuencias del enfrentamiento armado en la sociedad colombiana.

Cifras de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2012), en su boletín No. 79, indican que entre enero de 1985 y el 31 de diciembre de 2012, se produjeron en Colombia alrededor de 5'445.406 desplazamientos de personas. En su informe sobre los desplazamientos en el país en el año 2013, CODHES afirma que:

[E]l desplazamiento forzado interno continuó produciéndose en forma masiva en el territorio colombiano. El número de víctimas de este delito se incrementó en por lo menos 219.405 personas durante el año 2013 [...] En efecto, al ascender el número de desplazados desde 1985 hasta 2013 a 5.921.229 personas víctimas de este flagelo, Colombia continúa siendo el país con más desplazados en el mundo solo comparable con la situación de Siria, donde se calcula entre 4,25 y 6 millones de personas y muy por encima del Congo (83 millones), Sudan (2 millones 445 mil) o Iraq (entre 2 y 2,84 millones). (2013, p. 3)

Por su parte la Agencia Presidencial para la Acción Social, reconoce que del total de personas víctimas, cerca del 83% son mujeres, niñas y niños. Lo anterior, se sustenta en lo expresado en el Séptimo Informe de Verificación sobre el Cumplimiento de los Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento, de la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado (2008), donde se plantea que el 52,4% del total de los desplazados en Colombia son mujeres, lo que puede indicar la carga que debe enfrentar este grupo poblacional no solo en el aspecto económico, sino sobre todo emocional.

La inserción en las políticas públicas de un enfoque diferencial que dé respuesta a las necesidades de grupos poblacionales como los desplazados, ha sido un proceso que si bien corresponde con los ciclos de política pública gubernamental (cuyo énfasis ha recaído en el reconocimiento de la magnitud de las personas afectadas), también ha sido catalizado por la discusión en escenarios públicos o arenas de política como las sesiones técnicas y Autos de seguimiento de la Sentencia T-025, a partir de

las cuales la Corte Constitucional ha evidenciado (formalizado) elementos concretos para la atención de los impactos diferenciales y desproporcionados que tiene el conflicto armado en ciertas poblaciones que hacen parte del universo de personas en situación de desplazamiento forzado (Véase Corte Constitucional en Colombia, Sala Segunda de Revisión, Auto 092, 2008;<sup>5</sup> Auto 237 2008;<sup>6</sup> Auto 009, 2009;<sup>7</sup> Auto 098, 2013<sup>8</sup>).

## 2.1 El marco de análisis por el referencial

Propuesto por Pierre Muller (2006) y Bruno Jobert (2004), el marco de análisis por el referencial hace parte de los denominados enfoques de análisis cognitivos de la política pública, los cuales asumen el estudio de la acción pública como un proceso de marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales los actores desarrollan sus estrategias para definir el contenido de las políticas (en función de sus intereses), además de construir su relación con el mundo y las representaciones para entender y actuar sobre lo real (Jolly, 2010). En este orden de ideas, el objetivo que enmarca una determinada política pública se define en un momento temporal dado, a partir de la representación que se haga del problema, de los efectos que este tenga y de las posibilidades de solución que definan los actores claves (mediadores) para lograr resolverlo. Por tanto, la definición de una política pública, siguiendo a Muller (2006), se soporta en la representación o imagen de la realidad que se desea intervenir y que desde los planteamientos del autor constituyen el referencial de dicha política.

- 
- 5 Establece medidas de protección a los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. El pronunciamiento de la Corte Constitucional en este instrumento es más que significativo, al poner “de relieve el impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas”.
  - 6 Establece medidas de protección a los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. A través de este Auto, se constata el incumplimiento de las órdenes emitidas en el Auto 092 de 2008, “declarando inadmisibles la respuesta estatal a la problemática identificada”.
  - 7 Establece medidas de protección a algunos líderes y representantes de la población desplazada. La Corte Constitucional profirió este Auto soportado en el asesinato de un familiar de una mujer líder de la Liga de Mujeres Desplazadas.
  - 8 Indica medidas de protección y atención a mujeres desplazadas líderes y a las mujeres que trabajan por las víctimas el conflicto armado.

Siguiendo a Muller (2006), el análisis cognitivo de las políticas públicas se fundamenta en:

el estudio de la acción pública como un proceso de marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales tanto los actores públicos (gobierno, administraciones...) como los actores privados (grupos de interés...) van a desarrollar sus estrategias para definir el contenido de las políticas públicas. (Muller, 2006, p. 16)

Para este autor,

elaborar una política pública consiste en construir una representación, una imagen de la realidad sobre al cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva, que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos a este conjunto de imágenes el referencial de la política pública. (Jolly, 2010, p. 236)

Este enfoque de análisis cognitivo presta particular atención tanto al papel que cumplen las redes de actores como a las ideas que sustentan el proceso de agenciamiento de una política pública, lo que equivale a enfatizar tanto en los espacios donde confluyen los actores que significan y dan sentido a la misma, como a las ideas que precisamente le otorgan dicho sentido y que demandan acciones concretas. En este contexto, Muller (2010) entiende a las políticas públicas como configuraciones de actores, lo que implica subrayar tres puntos centrales:

- a. El problema de la racionalidad de los actores, donde se destaca lo relativo a la incertidumbre y la complejidad que rodea los procesos decisionales.
- b. El papel de la administración pública, denominado “el medio decisional central”, desde donde se configuran cuatro círculos de decisión, “conformados por un núcleo duro de actores relativamente permanentes y por actores que intervienen de modo más puntual” (Muller, 2010, p. 90); el primero se caracteriza por concentrar todas las decisiones (para el caso colombiano haría referencia a la rama ejecutiva del poder público); el segundo lo configuran las denominadas administraciones sectoriales “que intervienen cuando su campo está implicado” (Muller, 2010, p. 90), dentro de ellos se destaca para el contexto colombiano los ministerios; el tercero conformado por “socios externos al Estado [...]: sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas” (Muller, 2010, p. 91); el

cuarto y último representado por los órganos del sistema político (Muller, 2010, p. 91): que en Colombia incluyen por ejemplo al Congreso y la Corte Constitucional.<sup>9</sup>

- c. Las redes, foros y comunidades de política pública. Muller caracteriza las redes de políticas desde la idea de “horizontalidad de los intercambios entre los actores implicados, menos jerarquizados y a menudo informales” (Muller, 2010, p. 91). Una de sus funciones más importantes siguiendo a Muller, es ser el lugar donde se construyen los diagnósticos y las soluciones que van a conllevar a decisiones políticas: “las redes son unos lugares de producción de la significación de las políticas públicas” (Muller, 2010, p. 102). Por su parte los foros de comunidades de política permiten la “conducción de los debates y controversias en las diversas redes de políticas públicas”. Es el lugar donde se fabrican las recetas” (Muller, 2010, pp. 102-103), es decir los modelos desde los cuales se van a orientar de modo concreto los programas de acción pública.

¿Qué elementos articulan el referencial de una política pública? Siguiendo a Muller (2010), el referencial está compuesto por un conjunto de prescripciones (preceptos, disposiciones), que le dan sentido a un programa político, al definir criterios de elección y modos de designación de los objetivos; este articula cuatro niveles de percepción del mundo (Ver Esquema 1), a saber: “unos valores, unas normas, unos algoritmos y unas imágenes” (Muller, 2010, p. 102). Como se ve a continuación:

1. Los valores: “son las representaciones más fundamentales sobre lo que es bien y lo que es mal, lo deseable o lo que está por descartar” (Muller, 2010, p. 117). Definen un marco global de acción pública.

---

9 El análisis de los diversos referenciales de políticas sugiere introducir en el debate la discusión sobre la centralidad estatal versus la descentralización vía redes de política pública. Aunque no es el propósito central de este escrito vale la pena retomar al respecto un planteamiento de Naranjo, Lopera y Granada: “Los diseños centralizados en la hechura de la política pública no consideran, ni adecuada ni suficientemente, las condiciones y características de entidades territoriales de un nivel distinto al nacional, por ejemplo, departamentos, distritos o municipios. Y por tanto, inciden negativamente en las fases posteriores de implementación y evaluación de la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. Además, cabría agregar que estos diseños podrían ser descentralizados y corresponsables, entre la nación y las entidades territoriales, los que le darían eficacia decisional y legitimidad democrática a esta política pública” (2009, p. 84).

2. Las normas: “definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción más que unos valores...” (Muller, 2010, p. 117).
3. Los algoritmos: definidos como “unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Pueden expresarse bajo la forma de “si..., entonces” ...” (Muller, 2010, p. 117).
4. Las imágenes: “... son unos vectores implícitos de valores, de normas y aún de algoritmos. Son unos “atajos cognitivos” que le dan significación inmediata a lo que se hace” (Muller, 2010, p. 118). Dan significación inmediata a algo sin hacer uso de largo discursos.

### Esquema 1. Referencial de una Política Pública

#### Articula 4 niveles de percepción

<p><b>DIMENSIÓN INSTRUMENTAL (VALORES)</b></p> <p>Son representaciones de lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado.</p> <p>Define un marco global de acción pública.</p> <p>Los referenciales determinan los principios de acción que han de orientar la acción del saber (cognitivo) y de los valores (normativo).</p>	<p><b>DIMENSIÓN NORMATIVA (NORMAS)</b></p> <p>Define preferencias entre lo real percibido y lo real deseado.</p> <p>Son principios de acción.</p> <p>Se expresan en lo que debe hacerse o lo que hay que hacer.</p> <p>Los referenciales definen los valores relacionados con el problema a solucionar.</p>
<p><b>DIMENSIÓN COGNITIVA (ALGORITMOS)</b></p> <p>Son relaciones causales que expresan una teoría de la acción.</p> <p>Los referenciales dan los elementos de interpretación causales de los problemas a solucionar.</p>	<p><b>DIMENSIÓN IMÁGENES (VECTORES)</b></p> <p>Son vectores, imágenes que conducen a algo.</p> <p>Es algo que da significado de manera inmediata sin necesidad de un largo discurso.</p>

**Esquema 1.** Elaboración de Holguín (2016), con base en Muller (2006).

## 2.2 El concepto de referencial de Pierre Muller<sup>10</sup> en algunos instrumentos de la Política Pública de Desplazamiento en Colombia

La política pública de desplazamiento forzado en Colombia es un referente del Estado en acción que, a partir de la década de los noventa, reconoce formalmente la existencia de personas víctimas ante el recrudecimiento desmedido del conflicto armado entre fuerzas armadas irregulares y las fuerzas armadas del Estado Colombiano. Antes de la promulgación del primer documento de política pública (Conpes 2804 de 1995), el Estado colombiano no reconocía ni la existencia de una situación de conflicto armado ni mucho menos víctimas de este flagelo. Para este actor las personas que salían huyendo de sus territorios como consecuencia del fuego cruzado de los actores armados, eran simples migrantes que iban de un territorio a otro en busca de unas mejores condiciones de vida. Como puede notarse, la negación del fenómeno y de las víctimas puede considerarse como el primer referencial<sup>11</sup> que da cuenta de la inacción del Estado por muchos años, lo que permitió un desbordamiento de la problemática, y por ende, la violación sistemática de los derechos fundamentales de cientos de colombianos y colombianas.

A través del primer instrumento de política pública enunciado (Conpes 2804 de 1995) se desarrollan los lineamientos de la Política “El Salto Social” (Plan Nacional de Desarrollo 1995-1998), en relación a la atención integral a la población desplazada. Esto supuso un cambio en la imagen que pasó de la negación del fenómeno y sus víctimas por par-

---

10 Teniendo en cuenta los elementos esbozados, a continuación se aplicará el concepto de referencial de Pierre Muller en algunos de los instrumentos de la política pública de desplazamiento en Colombia. La atención se centró en aquellos instrumentos que permitieron denotar elementos de la perspectiva de género. Para avanzar en este ejercicio se retoman los siguientes instrumentos de política: Conpes 2804 de 1995, 2924 de 1997, 3057 de 1999, 3115 de 2001, 3400 de 2005. Así mismo, se retoma la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011.

11 Siguiendo a Muller (2010), los objetivos de una política son definidos en un momento dado, a partir de una representación del problema, de sus consecuencias y de las soluciones posibles para resolverlo. Por lo anterior, la definición de una política pública descansa en una representación, esto es, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir, y que constituye el referencial de dicha política. En este sentido, el (los) referencial (es) de la política hace alusión a las diversas representaciones que en el caso del desplazamiento forzado se reconocen en los diversos instrumentos analizados.

te de la institucionalidad, a otro escenario donde no solo se reconocen, sino que además se diseña la primera ruta de atención e intervención.

Ahora bien, dicho cambio, más que un asunto de voluntad política del gobernante de turno, obedeció a la presión que actores, tanto del ámbito doméstico como internacional, hicieron frente al tema. Unos de los primeros actores en pronunciarse al respecto fueron la Conferencia Episcopal Colombiana junto a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (2006),<sup>12</sup> entidades que a partir de un estudio sobre el fenómeno,<sup>13</sup> develó los primeros datos sistemáticos sobre el fenómeno. Dicho estudio sentó las bases para una definición precisa del fenómeno del desplazamiento y sus víctimas en la medida en que permitió confrontar el referencial que hasta ese entonces no reconocía formalmente la existencia del fenómeno o negaba el mismo. Esta perspectiva cambió la tendencia impuesta desde mediados del siglo XX, cuando el desplazamiento por violencia se asimiló a la “normalidad migratoria del país”, en un intento por desconocer esta tragedia humanitaria. Desde este momento, “el desplazamiento forzado ya no podía ser ignorado por la sociedad” (Conferencia Episcopal Colombiana y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2006, p. 14).

El anterior contexto de posicionamiento del fenómeno del DF y sus víctimas, puede considerarse como el mecanismo de presión que forzó al Estado colombiano a avanzar en la expedición de los primeros documentos de política pública que abordaron el tema, tal es el caso, por ejemplo, del Conpes 2804 de 1995 que estableció el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, así como la primera ley, la 387 de 1997, que reconoció de modo formal e institucional el desplazamiento, no simplemente como un fenómeno migratorio, sino como

---

12 Esta entidad puede considerarse desde los planteamientos de Muller como un mediador; categoría que es definida por el autor como aquellos agentes que realizan la construcción del referencial de una política, es decir, aquellos que: “articulan el proceso de producción de las imágenes cognitivas que van a estructurar el referencial de la política pública y el proceso de acceso a la dirección del sector en beneficio del grupo dominante” (2002, p. 102).

13 El estudio denominado “Derechos Humanos: Desplazados por Violencia en Colombia” estableció cifras alarmantes con respecto a la población desplazada en la medida en que reconoció que para ese entonces, en el periodo 1985-1995, “más de medio millón de personas fueron obligadas a salir de sus sitios de origen para reasentarse en las grandes ciudades” (Conferencia Episcopal de Colombia y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2006, p. 13).

una de las modalidades atentatorias de los derechos fundamentales de los ciudadanos que quedaban expuestos en medio del fuego cruzado de actores armados (Fuerzas Armadas de Colombia y grupos al margen de la ley).

En el anterior contexto de reconocimiento, se aprecia que en el caso del Conpes 2804 de 1995 el desplazamiento forzado se asume como una violación al derecho internacional humanitario, a través del cual se materializan la vulneración simultánea tanto de derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. En dicho documento se destaca que dentro de la población desplazada se reconocen a las mujeres y los jóvenes como los más afectados; ellas alcanzaban para ese entonces el 58.2% del total de la población, con una representación de la mujer cabeza de familia en un 36%.<sup>14</sup> Dentro de esta dimensión, al retomar los elementos de percepción del referencial de Muller, se subraya el referencial de reconocimiento del fenómeno del desplazamiento y de sus víctimas, y dentro de estas a las mujeres, lo que permite destacar la importancia que empezaba a tener en el manejo y definición de la problemática la idea de articulación entre el Estado y la sociedad civil.<sup>15</sup>

En este proceso las organizaciones de mujeres han jugado un papel político clave para que dentro de la definición del desplazamiento, más allá de su reconocimiento genérico, se incluyeran las necesidades diferenciadas y de atención que las mujeres como grupo mayormente afectado deberían tener en el marco de la ruta de atención. Nótese como esta forma de representación del fenómeno y sus víctimas se plasman en ac-

14 En la introducción de dicho documento se rescatan elementos que caracterizan una posible perspectiva de género, de hecho, se hace alusión a la dimensión de equidad de género, igualdad y no discriminación; asimismo, se incluyen al menos de modo prescriptivo acciones de atención en salud y educación para mujeres lactantes y gestantes.

15 Para autores como Aguilar (2007) esta nueva relación Estado-sociedad tiene su génesis en las crisis económicas y sociales que han atravesado los países de la región y que conllevaron a “despojar al gobierno de sus capacidades directivas directas, limitar los alcances de su intervención y privarlo de los instrumentos que hacían posible su estilo de mando imperativo sobre el grueso de los actores económicos y sociales, forzándolos a alinearse a las decisiones gubernamentales” (2007, p. 7). Los Estados de la región, por tanto, han tenido que aprender a relacionarse de un modo distinto con los ciudadanos. Este nuevo escenario de relación entre el Estado y la sociedad civil fue lo que le permitió a diversas organizaciones de mujeres, asumir un rol de mediadoras políticas en el agenciamiento de las políticas públicas de atención a la población víctima del desplazamiento forzado, poniendo de relieve la afectación desmedida y diferenciada que debían cargar las mujeres afectadas por dicho fenómeno.



ciones como la participación de actores públicos y privados: gobiernos locales y regionales, iglesia, organizaciones comunitarias, Organizaciones no Gubernamentales y entidades del Estado como la Red de Solidaridad Social en su atención (mediadores<sup>16</sup> en la perspectiva de Muller).

El Conpes 2804 de 1995 fue actualizado dos años más tarde por el Conpes 2924 de 1997, en términos de lo relacionado con la estructura y competencias institucionales, los sistemas de información y las fuentes de financiación de la política. Este último destaca en términos de perspectiva de género que las mujeres desplazadas junto con la población infantil y las personas de la tercera edad serían preferiblemente atendidas. Dentro de esta dimensión, al retomar los elementos de percepción del referencial de Pierre Muller, el referencial de reconocimiento del fenómeno, de sus víctimas y dentro de estas a las mujeres, permite destacar que además de lo que introdujo el Conpes 2804 de 1995 en materia de articulación entre el Estado y la sociedad civil, se sumó una nueva imagen: lo *territorial* (Conpes 2924, 1997), como un referente sustantivo a la hora de materializar las medidas de atención para la población desplazada. Es así como dentro de los valores que emergieron (marcos generales de actuación), el reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y social, así como lo relativo a la igualdad, la no discriminación y la atención diferencial para niños, personas de la tercera edad y las mujeres cabeza de familia, vinieron a ponderarse como elementos sustantivos en el modo como el Estado debía asumir el cuidado de estos grupos poblacionales. Así, es posible afirmar un nuevo referencial (en este caso, lo territorial) como un nuevo marco de comprensión de la política pública que precisa intervenciones focalizadas, es decir, orientadas a las necesidades de grupos específicos.

Recordemos que el documento Conpes 2924 de 1997 estableció las recomendaciones que permitieron estructurar los lineamientos de la política para la atención, protección, consolidación y estabilización socio-económica de los desplazados por la violencia en Colombia. Estos lineamientos políticos fueron plasmados en la Ley 387 de 1997 que estableció la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas y en la adopción de las medidas necesarias para la prevención del DF y para la atención integral de las víctimas. Esta ley fue reglamentada tres años después de su expedición, a través del decreto 2569 de 2000.

---

16 Por “mediadores”, en la perspectiva de Muller (2006), se entiende el conjunto de actores claves que inciden en una política pública y que pueden influir en la definición de la imagen del referencial presente en la misma.

En la Ley 387 se establece una imagen cognitiva concreta del desplazado, al enunciar que este es:

toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público. (Ley 387, 1997)

Esta definición y delimitación del desplazado, si bien es importante en materia de política, puede considerarse como un enunciado genérico en el sentido en que no integra dentro de la imagen cognitiva la representación de afectación diferencial, que ya organismos estudiosos del fenómeno habían enunciado. Además, no reconoce la afectación que como grupo sufren las familias desplazadas ni el impacto que sobre las comunidades genera el fenómeno, lo que permite afirmar una imagen cognitiva alejada de la realidad de miles de colombianos(as) que antes que desplazarse de modo individual lo han hecho de forma colectiva.

En referencia a elementos que pudiesen expresar una posible perspectiva de género, se destaca lo relacionado con la idea del plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, de brindar atención especial a las mujeres y niños, con preferencia a aquellas que gozaran de la condición de ser cabeza de familia y/o viudas. Asimismo, se instó a la entonces denominada Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dar prelación en sus programas a estos grupos vulnerables. Llama la atención, si se contrasta esta idea con las ya enunciadas en los anteriores documentos de política analizados, una especie de repertorio de respuestas, que si bien expresaban la intencionalidad de una atención diferencial, no necesariamente fueron traducidas a lo largo del tiempo en acciones concretas que vayan más allá del plano meramente prescriptivo. En otros términos, dos años después del primer documento de política pública para la atención del fenómeno, y pese a los esfuerzos del gobierno nacional, además de la presión de organizaciones de desplazados y de mujeres, la situación de resarcimiento de los derechos vulnerados no seguían siendo más que meras intencionalidades.

En la Ley 387 de 1997, el referencial que se identifica va a hacer énfasis no solo en lo que atañe al reconocimiento del fenómeno y de sus

víctimas (en concordancia con lo enunciado en el Conpes 2804 de 1995), sino además en la responsabilidad que el Estado Colombiano debía asumir en términos de acciones para resarcir los derechos vulnerados a la población civil. Paralelamente a este referencial se aprecia uno distinto que dio lugar a que nuevos actores del contexto internacional entraran a jugar un papel determinante en el conjunto de acciones requeridas para la atención de las víctimas. Lo que por un lado podría haber sido un indicador de la magnitud que el fenómeno había tomado para ese entonces, y el lugar que nuevos actores públicos y privados empezaron a tener dada la grave crisis humanitaria que ya el fenómeno había alcanzado, por el otro, podría reflejar la baja capacidad de respuesta del Estado Colombiano que, ante su débil institucionalidad y ante la escasez de recursos económicos, debió sacar del contexto doméstico el fenómeno para buscar alianzas por fuera de los actores que en el contexto nacional podrían jugar un papel clave.

Otro aspecto a destacar de lo enunciado por la Ley 387 de 1997 y que el referencial enfatizó dentro de las imágenes cognitivas, se relaciona con el hecho de volver a señalar la necesidad no solo de atención a las víctimas, sino lo relativo a la atención diferencial de dos grupos sociales considerados de mayor vulnerabilidad: los niños(as) y las mujeres viudas y cabeza de familia (esta idea como imagen cognitiva es consecuente con lo que el Conpes 2804 de 1995 ya había indicado), demostrando una continuidad, al menos en el plano discursivo, en el referencial que el gobierno de Ernesto Samper empezó a advertir no solo para prevenir el fenómeno, sino también para asistir y atender de un modo integral a las víctimas.

Otro de los documentos de política pública analizados fue Conpes 3057 de 1999 que propuso un plan de acción para mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención, protección, atención humanitaria, retorno, reubicación y la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, lo anterior a partir de la reorganización y simplificación del marco institucional de atención, así como lo relativo a los sistemas de información. En este Conpes las medidas institucionales para el reconocimiento del fenómeno y de sus víctimas van a hacer énfasis en el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la atención de la población desplazada, dado que si algo se había denotado en los años previos a la expedición de dicho referente de política era la gran dispersión institucional que imperaba en la atención de este grupo poblacional en los diversos ámbitos territoriales. De ahí que al referencial de lo territorial que se identificó en el Conpes 2924 de 1997, se sumó lo relativo a un nuevo referencial que enfatizó el fortalecimiento de lo

institucional, como un modo de mejorar los mecanismos de prevención, protección, atención humanitaria, retorno, reubicación y estabilización socio económica para la población desplazada.

Ahora bien, lo anterior se expresó mediante una serie de normas (objetivos concretos) relacionadas al énfasis en el mejoramiento de las alertas tempranas y la presentación de los servicios brindados a la población vía el establecimiento de alianzas entre actores públicos y privados (ONG, Agencias Internacionales). Se destaca que dentro de las imágenes cognitivas que este referencial subrayó, el énfasis en la atención diferencial de los grupos poblacionales afectados (lo cual es consecuente con lo que otros documentos de política pública ya habían destacado, caso Conpes 2804 de 1995). Al respecto se acentúa la necesidad de prestar particular atención a la situación de las mujeres y los niños, por considerarlos grupos de mayor vulnerabilidad<sup>17</sup> frente a otros.

Al confrontar el referencial sobre lo territorial presente en el Conpes 2924 de 1997, con el referencial identificado en el Conpes 3057 de 1999 (fortalecimiento a la institucionalidad), es posible, siguiendo a Jobert (2004), reconocer que el tránsito de un referencial a otro no implica necesariamente la sustitución de uno por otro, sino que por el contrario ambos pueden co-existir, llegando a configurar lo que el autor denomina el núcleo duro del antiguo referencial, junto a los elementos nuevos que caracterizan al nuevo referencial. Es así como se identifican al menos tres referenciales que enfatizan marcos de acción e imágenes cognitivas actuando de modo paralelo en el periodo 1995-1999: (1) el referencial de reconocimiento del fenómeno; (2) el referencial sobre lo territorial que reconoce dentro del fenómeno la diversidad étnica, cultural, social y de afectación diferencial; (3) el referencial que enfatiza la necesidad de fortalecer la estructura institucional de atención a la población desplazada.

El Conpes 3115 de 2001, puede considerarse el sustento presupuestal del Conpes 3057 de 1999 en la medida en que determinó la distribución presupuestal sectorial para la atención a la población desplazada a través de la estrategia de programas y proyectos de las entidades del orden nacional. Este instrumento de política no hace alusión alguna a mecanis-

---

17 La palabra vulnerabilidad en sí es un referencial de política que hace parte del universo discursivo de los programas de Gestión del riesgo contra la pobreza y pobreza extrema elaborados por el Banco Mundial. Este referencial abre la puerta (sobre todo a partir de la Ley 1448 de 2011) a que la atención al desplazamiento forzado se asuma como una especie de subpolítica de la política de asistencia social para la lucha contra la pobreza.

mos de atención diferenciada para grupos vulnerables como las mujeres; su lugar, podría afirmarse, fue el de sustentar y fortalecer la dimensión de la institucionalidad ya señalada en el Conpes 3057 de 1999.

Por su parte el Conpes 3400 de 2005<sup>18</sup> fue mucho más explícito en términos de las acciones diseñadas para la protección de los derechos de la población desplazada, así como lo relativo al diagnóstico de la afectación diferencial del fenómeno. Este pareciese ser el instrumento de política pública que posibilitó la concreción del referencial sobre lo territorial y el de fortalecimiento de lo institucional, en la medida en que el referencial identificado va a enfatizar en un conjunto de acciones para mejorar la capacidad institucional requerida para la atención oportuna de los desplazados, lo cual pasa necesariamente por contar con acciones coordinadas en los diversos ámbitos territoriales y una mayor asignación presupuestal. A lo anterior se agrega el énfasis que se da en este instrumento, en términos cuantitativos, para demostrar que las mujeres seguían siendo el grupo poblacional de mayor afectación al representar para ese entonces un 50,3% del total de la población desplazada (afectación que ya se había visibilizado en el Conpes 2804 de 1995, donde se afirmaba que el 53% de la población desplazada entre diciembre de 1995 y diciembre de 1996, eran mujeres). Nuevamente, lo anterior permite reconocer que la aparición de un referencial (es decir, una imagen sobre un determinado fenómeno) distinto no implica la desaparición de los anteriores, en la medida en que los existentes pueden co-existir en función de aportar al mejoramiento del asunto público objeto de abordaje.

Otro de los documentos analizados que aportó elementos de análisis para la aplicación del referencial de Muller fue la Ley 1448 de 2011.<sup>19</sup> Esta, denominada “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, dicta medidas de atención, asistencia, y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, además de establecer un conjunto de medidas en el

---

18 En el año 2011 se expide el Conpes 3712, Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Posteriormente en el año 2012 aparece el Conpes 3726 que estableció los lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (PNARIV). Estos documentos no se incluyeron dentro de las fuentes de análisis al no haber encontrado en ellos referencias que permitiesen analizarlos en perspectiva de género.

19 Ley que permitió un viraje en el modo como el Estado colombiano había asumido hasta ese momento el proceso de prevención, la atención, estabilización socioeconómica y el retorno de las víctimas de la violencia en Colombia a sus lugares de origen.

marco de lo que se denomina Justicia Transicional,<sup>20</sup> a fin de avanzar en el goce efectivo de los derechos, el conocimiento de la verdad, la justicia y la reparación bajo la idea de no repetición y materialización de los derechos constitucionales que a lo largo de varias décadas se vulneraron a las personas desplazadas.

La Ley 1448 de 2011, permite denotar cambios en los elementos del referencial instaurado en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), que privilegió un discurso de no reconocimiento de la situación del conflicto armado interno, bajo el marco de una imagen cognitiva instaurada desde el gobierno de Estados Unidos de terrorismo, dado los eventos del 11 de septiembre de 2001 donde organizaciones terroristas internacionales atacaron lugares emblemáticos de la principal potencia económica y militar de ese entonces.<sup>21</sup> Con la llegada al gobierno de Juan Manuel Santos, es evidente el reconocimiento de víctimas (ya no solo las desplazadas) en el contexto de la situación del conflicto armado interno y el establecimiento de una serie de acciones encaminadas al goce efectivo de los derechos. Nótese adicionalmente cómo el nuevo referencial marca también un nuevo discurso, donde se reconoce que la principal causa del conflicto armado que generó el alzamiento en armas de actores al margen de la ley como las Farc, es de origen agrario, dada la concentración de la tierra en élites económicas y políticas, y la consecuente expropiación que sufrieron miles de colombianos a lo largo de varias décadas.

Es fundamental señalar que en el marco de este instrumento de política pública (Ley 1448, 2011), el nuevo referencial va a estar acompañado de un discurso que además de prescribir como intencionalidad del Estado el resarcimiento del goce efectivo de los derechos de las víctimas, busca emprender acciones que garanticen la no repetición de los causantes de la

20 La justicia transicional no es un tipo especial de justicia sino una forma de abordarla en épocas de transición desde una situación de conflicto o de represión por parte del Estado. Al tratar de conseguir la rendición de cuentas y la reparación de las víctimas, la justicia transicional proporciona a las víctimas el reconocimiento de sus derechos, fomentando la confianza ciudadana y fortaleciendo el Estado de derecho (ICTJ, s.f.).

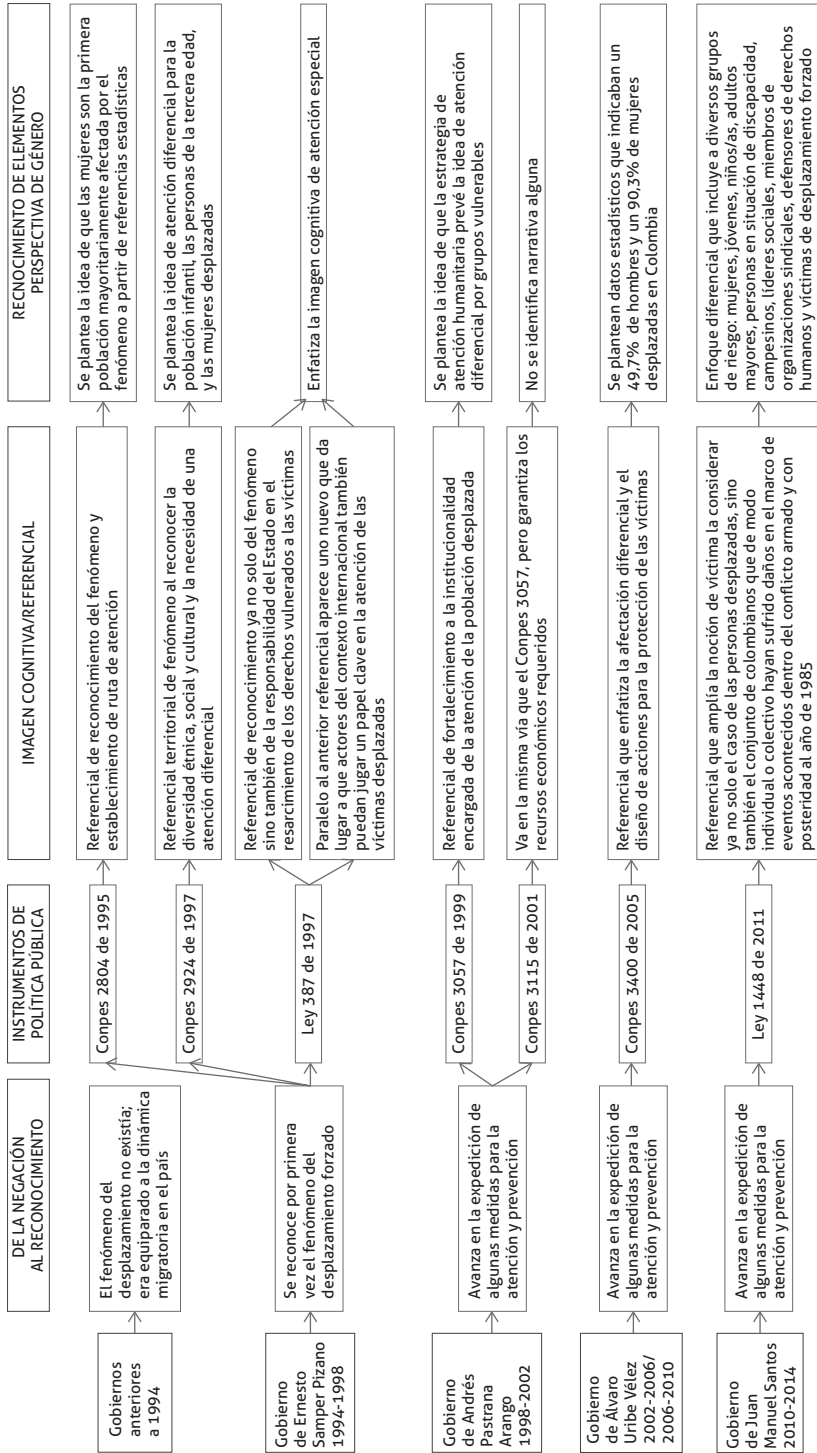
21 “Los ataques del 11 de Septiembre del 2001 y el consecuente comienzo de la guerra estadounidense en contra el terrorismo han creado un contexto político nuevo, pleno de oportunidades para el gobierno colombiano y su ya larga lucha contra los movimientos insurgentes. Dichos eventos y, más claramente, la reacción estadounidense frente a ellos, han facilitado el diseño e implementación de una estrategia calculada y explícita de internacionalización del conflicto interno por parte del gobierno colombiano” (Borda, 2007, pp. 67-68).

violación sistemática de los derechos fundamentales de la población civil afectada por la situación de conflicto armado. A lo anterior se suma un referencial que va a armonizarse con el llamado no solo de la población civil en Colombia, sino de actores sociales e institucionales tanto del contexto doméstico como internacional en relación a la terminación definitiva del conflicto armado para avanzar tanto en un escenario de reconciliación nacional como de una situación de paz duradera y sostenible. La anterior representación se asocia con la noción de referencial global de Muller en la medida en que indica una representación general alrededor de la cual se van a organizar en adelante todas las acciones relacionadas con la política pública de desplazamiento en Colombia. Recordemos que para el autor el referencial global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales.

Ahora bien, al reconocer los elementos que sustenten expresiones de un enfoque de género, la Ley 1448 de 2011 traza como uno de sus principios de acción (dimensión normativa en el referencial de Muller) lo relativo a un enfoque diferencial. A través de su inserción se reconoce, quizás con mayor fuerza al compararse con lo expresado en otros instrumentos de política pública, que en el marco del conflicto armado existen poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual, situación de discapacidad, etc., que deben tenerse en cuenta a la hora de adelantar las medidas trazadas por el Estado, encaminadas además a brindar ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral. Cabe resaltar cómo en esta ley ya no solo se ponderan como variables diferenciales lo relativo al género y la edad, sino también la orientación sexual y la situación de discapacidad, lo que permite que las garantías y medidas de protección se amplíen a grupos sociales (entre ellos las mujeres) que en anteriores instrumentos de política no se consideraban en situación de alto riesgo. De este modo, los diversos grupos de riesgo, a saber: mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, son ahora objeto de especial atención y protección en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De este modo, las acciones trazadas deben ser estructuradas con criterios diferenciales acordes con las particularidades y el grado de vulnerabilidad de cada grupo.

A continuación, como un modo de sintetizar los diversos referenciales identificados se presenta el Esquema 2 con los principales elementos de percepción identificados del referencial de Muller, y de la perspectiva de género contrastados con los respectivos periodos de gobierno.

## Esquema 2. Elementos de Percepción Identificados en los documentos Conpes desde el referencial de Muller



Esquema 2. Elaboración propia.



Siguiendo lo esbozado en el esquema 2, es posible afirmar que los diversos gobiernos de turno han tenido concepciones y marcos de representación del fenómeno del desplazamiento y de la atención a las víctimas diferenciados. Es así como los gobiernos que antecedieron el periodo presidencial 1994-1998, fueron ciegos no solo al negar la existencia de una realidad que ya era palpable para algunos sectores de la sociedad colombiana y del contexto internacional, sino también, en lo relacionado con la afectación diferencial que organismos como la Conferencia Episcopal en Colombia ya anunciaban en sus estudios sobre el fenómeno del desplazamiento forzado desde la década de los ochenta.

Este marco interpretativo de negación cambió con la llegada al gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) quién prescribió un nuevo sistema de representación que determinó la emergencia de los primeros documentos de política pública para atender a las víctimas del fenómeno. Es así como en este gobierno se marcan dos hitos fundamentales en términos del referencial: (I) reconocer el desplazamiento como un problema de carácter público, con unos actores claramente definidos (víctimas), un marco general de acción y un sistema de coerción (obligatoriedad del Estado de atender el fenómeno); y (II) reconocer la dimensión de lo territorial del fenómeno al incluir las dimensiones étnica, social y cultural, así como el imperativo de una atención diferencial. Se suma a lo anterior en términos de imagen cognitiva,<sup>22</sup> el haber reconocido que dentro de la población víctima del fenómeno se debería brindar una atención especial a la población de mayor vulnerabilidad: mujeres, niños, niñas y población de la tercera edad.

En el siguiente periodo de gobierno (correspondiente a Andrés Pastrana Arango, 1998-2002) los dos hitos destacados en el marco de la política pública que se prescribió para la atención de las víctimas del desplazamiento forzado, se concretan en: (I) reconocer la dispersión institucional con la que se operó durante algunos años, para dar paso a la imperiosa necesidad de fortalecer el sistema institucional encargado de la atención a la población desplazada; y (II) garantizar los recursos económicos que para la época se proyectaron para dar cumplimiento al Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento, según lo estipulado en el Conpes 3057 de 1999. Además, en términos de imagen cognitiva se resalta el haber defendido la idea de atención diferencial por grupo vulnerable.

---

22 En relación a la perspectiva de género.

En los periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el referencial de la política pública va a señalar una imagen cognitiva fundamental para la atención de grupos vulnerables como las mujeres, al enfatizar la necesidad de una atención diferencial en el diseño de las acciones encaminadas a la protección de las víctimas. Ahora bien, hay que reconocer que el avance que se identifica en este gobierno, no es otra cosa que la continuidad del referencial del gobierno anterior, dado la promulgación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por parte de la Corte Constitucional Colombiana, a través de la Sentencia T-025 de 2004.

Esta referencia es clave para comprender que a pesar de la existencia de referenciales particulares a lo largo de los periodos de gobierno señalados, estos no implicaron necesariamente acciones de mejoramiento tanto en lo que atañe a la institucionalidad, como a la asignación de recursos y la puesta en marcha de las acciones encaminadas a la atención de la población desplazada. En todo, se aprecia una política pública prescriptiva, llena de buenas intenciones, pero anclada en una institucionalidad difusa y con baja capacidad de respuesta ante la complejidad que la problemática del desplazamiento tenía para ese momento. La misma Corte Constitucional señaló en su momento que pese al desarrollo de diversos instrumentos para la atención de esta población por parte del Estado,

[...] las acciones que efectivamente llevan a cabo las autoridades para garantizar los derechos de la población desplazada [...] y los recursos efectivamente destinados a satisfacer estos derechos [...] no resultan acordes con los mandatos de la Ley 387 de 1997 que desarrollaron los derechos constitucionales respecto de los desplazados, ni con los decretos que el propio Ejecutivo ha dictado sobre la materia, ni con las previsiones que el CONPES había efectuado al estimar los recursos necesarios para atender tales derechos [...]. (Corte Constitucional en Colombia, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T 0-25, 2004, literal 2.2)

El pronunciamiento de la Corte Constitucional declarando el ECI, introduce un referente central para el análisis y los procesos de la política de atención a la población desplazada (en este caso lo relativo al Goce Efectivo de Derechos —GED—),<sup>23</sup> en la medida en que puso énfasis en

23 Según la Unidad de Víctimas de la Presidencia de la República (s.f.), “El goce efectivo de derechos es el criterio principal de superación del ECI, en la medida en que el objetivo del mismo, es que la población víctima del conflicto armado, pueda ejercer todos sus derechos, y cambiar favorablemente su situación”.

la baja capacidad de respuesta del Estado colombiano a la hora de garantizar el resarcimiento de los derechos fundamentales de la población desplazada, incluida la intencionalidad de contar con un enfoque diferencial para la atención de los grupos más vulnerables. Sin lugar a dudas la Corte Constitucional, dentro de la gama de actores (mediadores), incorporó un nuevo esquema cognitivo que permitió dimensionar el real drama humanitario por el que atravesaban miles de colombianos afectados por el desplazamiento forzado, a partir de una “nueva” radiografía de la situación social de los desplazados, que no podría calificarse menos que dramática.

En esta perspectiva de análisis, siguiendo a Jobert (2004), se reconoce que todo ejercicio de construcción de política pública implica procesos de discusión, argumentación y negociación entre actores, los cuales se desarrollan en los escenarios de los foros y las arenas. Recordemos que según la perspectiva teórica del referencial, este opera desde un doble mecanismo: (I) decodificación de lo real, el cual describe el proceso cognitivo cuya función es entender lo real, limitando su complejidad, aspecto que sin lugar a dudas hizo parte de las acciones desarrolladas por el magistrado ponente de la Sentencia T 0-25, Manuel José Cepeda Espinosa, para lograr comprender y dimensionar la situación real de los desplazados por la violencia en Colombia hasta ese entonces; y (II) recodificar lo real, que implicó la prescripción de una serie de medidas de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano, de cara a redefinir las distintas acciones previstas en los programas de acción política diseñados hasta ese momento.

La perspectiva señalada por parte de la Corte Constitucional a través de la Sentencia T 0-25 y los sucesivos Autos de seguimiento, puso de manifiesto un referencial global, en este caso, el Goce Efectivo de Derechos. Este, siguiendo a Muller (2002), puede entenderse como,

una representación general alrededor del cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Por ello, define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado [...] El conjunto de los valores y de las normas del referencial global conforman un sistema jerarquizado, lo que significa que en una época dada algunas normas van a prevalecer sobre otras. (Muller, 2002, p. 79)

En este sentido, la promulgación del GED como referente central para el análisis y los procesos de la política de atención a la población desplazada hicieron visible criterios empíricos a partir de los cuales se deben agenciar los ejercicios de evaluación sobre las políticas de atención a la población desplazada.

Finalmente, el esquema permite apreciar que en el primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos el referencial de la política pública señala una ampliación de la noción de víctima, al introducir en la Ley 1448 de 2011 que esta categoría engloba ya no solo las personas desplazadas, sino también el conjunto de colombianos que como consecuencia del conflicto armado han sufrido daños con posteridad al año 1995.

### 3. Conclusiones

En los instrumentos de política pública expedidos en Colombia durante el periodo de 1994-2014 para la atención de la población desplazada, y que se analizaron en el marco de este documento, se evidenció que no en todos ellos se encuentra el enfoque de género. No obstante, sí es posible identificar avances sustantivos en los últimos años como consecuencia de que el tema de género entró en la agenda pública gubernamental por el cambio en los referentes de la institucionalidad, y por el lugar otorgado desde organismos sociales y académicos tanto del contexto local como internacional. De este modo, si bien el enfoque no es una categoría transversal que soporta los diversos instrumentos de política pública analizados, sí constituye una dimensión que ha ido ganando terreno sobre todo por el cambio en el referencial de los últimos gobiernos, y por el papel que, como mediadores sociales, han jugado distintas organizaciones sociales y políticas. Se considera entonces que en el conjunto de políticas públicas analizadas, es posible dar cuenta de que la categoría que sustenta elementos de un enfoque de género, se relaciona con el denominado enfoque diferencial. En este se reconoce la existencia de una representación de la realidad, que en este caso es la afectación disímil en términos de género, edad, ciclo vital y condición de discapacidad de las víctimas, entre ellas las mujeres.

Bajo esta realidad, el Estado colombiano ha definido un conjunto de propuestas de acción que podrían aportar a transformar la realidad de las víctimas del conflicto armado en Colombia y de modo particular el de las mujeres que, como lo indican diversos documentos tanto del mundo académico como institucional, representan más del 50% del total de

las víctimas. Dicho conjunto de propuestas permitió reconocer algunos de los elementos del referencial de Muller que dan cuenta de una serie de imágenes que orientaron las decisiones públicas para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia.

Ahora bien, para el caso particular que nos ocupa, cinco referenciales durante el periodo 1994-2014 gravitaron de modo simultáneo enfatizando marcos de acción e imágenes cognitivas concretas; estos, siguiendo la perspectiva teórica de Muller, pueden asumirse como parte de los referenciales globales, a saber:

1. Un referencial de reconocimiento del fenómeno del desplazamiento forzado y sus víctimas en el marco del periodo de gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998).
2. Un referencial que al introducir la dimensión de lo territorial para la comprensión del fenómeno examina dentro de este la diversidad étnica, cultural, social y de afectación diferencial (género, edad), en el marco del periodo de gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998)
3. Un referencial que acentúa la necesidad de fortalecer la estructura institucional para la atención de la población desplazada, en el marco del gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002).
4. Un referencial que enfatizó la idea de afectación diferencial y que delineó un conjunto de acciones para la atención de las víctimas en concordancia con dicha orientación. Lo anterior en el marco del periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) y de la declaratoria realizada por la Corte Constitucional en Colombia a través de la Sentencia T-025 de 2004, en relación al Estado de Cosas Inconstitucional.
5. Un referencial que amplía la noción de víctima y que asume como eje transversal de las autoridades públicas el denominado enfoque diferencial.

Dentro de los elementos identificados, en el marco de la investigación que soporta este escrito, se destaca también el cambio de referencial que a través de los diversos instrumentos de política analizados permitieron ir denotando cambios discursivos en relación a la atención de las mujeres desplazadas. Es así como el Conpes 2804 de 1995 reconoce dentro de su marco cognitivo que las mujeres se encontraban mayoritariamente afectadas por el fenómeno del desplazamiento, al introducir estadísticas que visibilizaban tal situación. Lo anterior se va a matizar con un cambio discursivo en el Conpes 2924 de 1997, donde se introduce la idea

de atención diferencial para las mujeres desplazadas. Posteriormente, la Ley 387 de 1997 genera una ruptura discursiva al introducir ya no una idea de atención diferencial, sino de atención especial para las mujeres desplazadas, específicamente para aquellas viudas y cabeza de familia. El Conpes 3057 de 1999 por su parte retomó la idea de atención diferencial (ya introducida en el Conpes 2804 de 1995). Posteriormente, la Ley 1448 de 2011, va a realizar planteamientos discursivos mucho más amplios y estructurantes al ponderar dentro de su marco de actuación el de enfoque diferencial para las víctimas en razón de categorías como el género, la edad, orientación sexual y condición de discapacidad.

Finalmente, cabe anotar que el uso de enfoques cognitivos para el abordaje de fenómenos como el desplazamiento forzado, resultan sugerentes para el análisis de políticas públicas en la medida en que permiten reconocer cómo, efectivamente detrás de todo proceso de elaboración de estas, se esconde una imagen particular de la realidad que se desea intervenir. Dependiendo del conjunto de imágenes (referencial en la perspectiva de Muller), cada actor/mediador establece su percepción del problema y el tipo de alternativas de solución que está dispuesto a agenciar en pro de abordar el asunto público en cuestión. En este sentido, el reconocimiento de distintos referenciales, a lo largo de cinco periodos de gobierno en Colombia para atender el fenómeno del desplazamiento (que fueron desde la negación hasta el reconocimiento de personas víctimas), sirve para dar cuenta de la superposición de discursos y marcos de representación del problema que han posibilitado intervenciones que van desde acciones aisladas hasta aquellas que intentan ejercicios más estructurales, en este caso, ideas como atención especial o diferencial.



## Reconocimientos

Este texto presenta algunos hallazgos de la investigación denominada “Políticas Públicas de Atención a Población Desplazada en Colombia: una revisión desde el enfoque de género y el referencial de Pierre Müller”, que se orientó hacia el proceso de reconocimiento y análisis del marco de políticas públicas que durante los años 1994-2014, se han expedido en Colombia para atender a la población desplazada, y de cara a ello, dar cuenta de si en las mismas la mirada de género era una dimensión presente o ausente a la hora de diferenciar las medidas establecidas para la atención de este grupo poblacional (lo anterior en el marco de la Maestría Sociedad, Género y Política FLACSO Argentina).



## Carmen Jimena Holguín

Trabajadora Social y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Estudiante en tesis de la Maestría Sociedad, Género y Política FLACSO Argentina. Docente de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Occidente, Cali, e integrante del Grupo de Investigación Conflictos y Organizaciones de la misma Universidad.

## Referencias

- Aguilar, L. (2007). Gobierno y Desarrollo. *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 2(3), 1-20.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, (65), 66-89.
- Castrillón, P. y Palacio, M. (2005). *El Desplazamiento en Colombia. Regiones, ciudades y políticas públicas*. Medellín: REDIF; ACNUR; Corporación Región. Recuperado de <http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/web/ancizar/2007I/documentos/DesplazamientoColombia.pdf>
- Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado. (2008). *Séptimo informe de verificación sobre el cumplimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento*. Recuperado de [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_2492.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2492.pdf?view=1)
- CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2006). *Desafíos para Construir Nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005*. Bogotá: CODHES. Recuperado de [http://www.codhes.org/~codhes/images/biblioteca/DesafiosParaConstruirNacion\\_CODHES\\_CEC.pdf](http://www.codhes.org/~codhes/images/biblioteca/DesafiosParaConstruirNacion_CODHES_CEC.pdf)
- CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2012). *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada* [Boletín no. 79]. Recuperado de [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES\\_Informa\\_79\\_Desplazamiento\\_creciente\\_y\\_crisis\\_humanitaria\\_invisibilizada\\_Marzo\\_2012.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES_Informa_79_Desplazamiento_creciente_y_crisis_humanitaria_invisibilizada_Marzo_2012.pdf?view=1)
- CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2013). *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha*. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los

- desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. [Ley 387 de 1997]. DO: 43.091.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. [Ley 1448 de 2011]. DO: 48.096.
- Correa de Andreís, A. (2005). *Pistas para un nuevo mundo. Patrimonios y personalidad jurídica de los desplazados del distrito de Barranquilla*. Barranquilla: Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario.
- Corte Constitucional en Colombia, Sala Tercera de Revisión. (22 de enero de 2004). Sentencia T-025 de 2004. [MP Manuel Cepeda].
- Corte Constitucional en Colombia, Sala Segunda de Revisión. (14 de abril de 2008). Auto 092 de 2008. [MP Manuel Cepeda].
- Corte Constitucional en Colombia, Sala Segunda de Revisión. (19 de septiembre de 2008). Auto 237 de 2008. [MP Manuel Cepeda].
- Corte Constitucional en Colombia, Sala Segunda de Revisión. (26 de enero de 2009). Auto 009 de 2009. [MP Manuel Cepeda].
- Departamento Nacional de Planeación, DPN. Conpes 2804 de 1995.
- Departamento Nacional de Planeación, DPN. Conpes 2924 de 1997.
- Departamento Nacional de Planeación, DPN. Conpes 3057 de 1999.
- Departamento Nacional de Planeación, DPN. Conpes 3115 de 2001.
- Departamento Nacional de Planeación, DPN. Conpes 3400 de 2005.
- GMH, Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Holguín, C. (2009). El tercer sector en el proceso de implementación de la política pública de desplazamiento forzado y su relación con la construcción de capital social. *Revista Prospectiva*, (14), 169-210.
- Holguín, C. (2016). Políticas Públicas de Atención a la población desplazada en Colombia: una revisión desde el enfoque de género y el referencial de Pierre Muller (Tesis de Maestría en Sociedad Género y Política). Flacso, Argentina.
- Jobert, B. (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- ICTJ, International Center for Transitional Justice. (s.f.). *¿Qué es la Justicia Transicional?* Recuperado de: <https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>
- Jolly, J.-F. (2010). ¿Existe un enfoque francés de política pública? En: A.-N. Roth. (Ed.), *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas* (pp. 231-252). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales; IEPRI; APPGP.



- Montealegre, D. y Urrego, J. (2011). *Acción sin Daño y Construcción de Paz. Enfoques diferenciales de género y etnia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia (PIUPC).
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas* [Primera edición, J.-F. Jolly, C. Salazar, Trads.]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2006). *Las Políticas Públicas* [Segunda edición, J.-F. Jolly, C. Salazar, Trads.]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas* [Tercera edición, J.-F. Jolly, C. Salazar, Trads.]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Naranjo, G., Lopera, J. y Granada, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, (35), 81-105.
- Presidencia de la República de Colombia. (12 de diciembre de 2000). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2569]. DO: 44263.
- Unidad de Víctimas de la Presidencia de la República. (s.f.). *Lineamientos básicos del ECI*. Recuperado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/lineamientos-b%C3%A1sicos-del-eci/11231>