



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**Análisis de la Política Pública de Atención a las
Víctimas en la ciudad de Bogotá durante el
período 2018-2020**

Tesista: Natalia María Chávez Navarrete

Directora de Tesis: Mg. Leidy Andrea Córdoba Navarro

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: 29/08/2022

Resumen

Bogotá, atendió efectivamente las obligaciones impuestas en la Ley 1448 de 2011 a las entidades territoriales mediante la implementación de la política pública distrital, la cual ha cumplido con los objetivos de restablecer las capacidades de las víctimas en materia laboral, facilitándoles la obtención de un empleo estable que les permita superar su situación de pobreza y vulnerabilidad a través de la generación de ingresos. Para ello se empleó un enfoque de complementación metodológica y revisión documental, a partir del cual se integraron elementos de tipo cuantitativo y cualitativo extraídos de la revisión de literatura, informes y demás insumos de producción académica y de contenido oficial. Se usó la metodología top – down, bottom – up y triangulación de datos, los cuales se obtuvieron a través de entrevistas semiestructuradas y las encuestas aplicadas a 60 personas víctimas del conflicto armado que participaron de la implementación de la política pública. En general, se encontró que el 7,5% se encuentra muy insatisfecho frente al cumplimiento de objetivos, otro 7,5% se encuentra muy insatisfecho frente a capacidades y oportunidades de generación de empleo, mientras un 85% se encontró muy insatisfecho frente a los ingresos derivados de la política pública.

Palabras clave: política pública, atención a las víctimas, generación de empleo, reparación integral, reconciliación.

Abstract

The objective of this research was to investigate whether the implementation of the national public policy of attention to victims contained in Law 1448 of 2011 in the city of Bogotá has fulfilled the objectives of restoring the capacities of victims in labor matters, making it easier for them to obtain a stable job that allows them to overcome their situation of poverty and vulnerability through the generation of income. For this, a methodological complementation and documentary review approach was used, from which quantitative and qualitative elements extracted from the review of literature, reports and other inputs of academic production and official content were integrated. The top-down, bottom-up methodology and data triangulation were used, which were obtained through semi-structured interviews and surveys applied to sixty (60) actors immersed in the implementation of public policy. In general, it was found that 39% are very dissatisfied with the fulfillment of objectives, another 39% are very dissatisfied with skills and opportunities to generate employment, while 85% are very dissatisfied with the income derived from public policy.

Keywords: public policy, care for victims, job creation, comprehensive reparation, reconciliation.

Tabla de contenido

<i>Introducción</i>	5
<i>Capítulo I. Antecedentes del concepto de víctima</i>	13
<i>Capítulo II. Análisis sobre la reparación integral en la justicia transicional y el componente de vinculación laboral.</i>	23
2.1 Marco normativo de la reparación integral en Colombia	24
2.2 Aproximación conceptual sobre la reparación integral	27
2.3 Concepción de la reparación integral en el componente de generación de empleo	35
<i>Capítulo III. Sondeo del alcance de los Programas a nivel y distrital y nacional implementados para la empleabilidad de la población víctima del conflicto, durante el periodo 2018 – 2020</i>	45
3.1 <i>Ruta de Empleabilidad del Servicio Público de Empleo (SPE)</i>	49
3.2 <i>Formación para el trabajo</i>	51
3.3 <i>Emprendimiento</i>	54
3.4 <i>Proyecto de Empleabilidad para Víctimas del Conflicto Armado</i>	56
3.5 <i>Ferías de empleo 2020</i>	56
3.6 <i>Empleo para la reconciliación</i>	62
3.7 <i>Reflexiones sobre las Políticas y programas</i>	65
<i>Capítulo IV. Percepción de las Víctimas frente a la Política Institucional de Atención a las Víctimas</i>	67
4.1 Percepción de las víctimas frente a la política pública (asistencia social, participación y resultados)	68
4.2 Creación de nuevas oportunidades y capacidades para la generación de empleo	73
<i>CAPÍTULO. VI, de la Ley 1448 de 2011, Formación, generación de empleo y carrera administrativa</i>	87
<i>Conclusiones</i>	94
<i>Referencias</i>	97

Introducción

El conflicto armado colombiano es un problema social que ha alcanzado grandes magnitudes en el contexto social e institucional dado que, por un lado, afecta a la población víctima de este suceso, vulnerando sus derechos sociales y fundamentales y de otro lado, afecta a las instituciones que deben tomar diferentes acciones mediante programas y proyectos que converjan en una solución real y que involucre a todos los actores sociales.

Además de las situaciones de conflicto armado que se puedan presentar en un país, garantizar los derechos humanos a los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad es una situación compleja, más aún si se tiene en cuenta que, una persona se encuentra en situación de vulnerabilidad cuando cuenta con una reducida capacidad de ajustarse o adaptarse a determinadas circunstancias (Cardona, 2002). Aunado a lo anterior, está la situación de pobreza que existe en la sociedad, entendida como la privación que tiene una población de las capacidades en términos de oportunidad y libertad, para realizarse en sus metas y logros de manera personal, lo que les permite alcanzar un grado de bienestar y felicidad mínimo (Sen, 2001). Es preciso mencionar que, los grupos que generalmente son excluidos en el mundo, están encabezados por: los desplazados, las mujeres, los discapacitados, los pobres y los habitantes de calle (The World Bank, 2013).

Las situaciones de pobreza y vulnerabilidad en los Estados victimizan a sectores poblacionales específicos, pues las condiciones de acceso a la educación y a la consecución de empleos, entre otros factores, varían respecto a personas con mejores niveles de vida. De acuerdo con ello, la definición de “víctima” propuesta por la ONU se refiere a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas las lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o de menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u

omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y de conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización (Naciones Unidas Derechos Humanos, 2016).

El contexto colombiano, mediante la Ley 1448 de 2011 señala que, la víctima de conflicto armado es la persona que ha sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera sea la naturaleza de este y sin importar el delito que lo ocasionó. El daño sufrido no necesariamente ha de tener carácter patrimonial, pero se requiere que sea real, concreto y específico, y a partir de esta constatación se origina la legitimidad para que participe en el proceso penal en busca de la verdad y la justicia y así poder ser titular de las medidas de reparación que correspondan (Corte Constitucional, 2012). Para todos los efectos del documento al mencionarse víctima, se hace referencia a las personas víctimas del conflicto armado conforme la definición establecida en la Ley 1448 de 2011, artículo 3, el cual enuncia que

se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Ley 1448 de 2011, art. 3).

Según el DANE, la línea de pobreza monetaria en Colombia para 2014 fue de ingresos menores a 210.133\$ pesos colombianos, mientras la línea de pobreza extrema se representó por ingresos menores a 112.588\$ pesos colombianos (DANE, 2014). En Colombia, para 2014, el 63.8 % de las

víctimas de desplazamiento forzado se encontraban por encima de la línea de pobreza extrema (medición realizada desde el porcentaje de ingresos percibidos) (DANE, 2014), y para el 2016, tan solo el 2 % de esta población ha superado su situación de vulnerabilidad, pero de quienes lograron superar la subsistencia mínima, tan solo el 0.6 % lo hicieron por generación de ingresos (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, 2016). Esto podría significar que las actuales medidas que buscan reducir las condiciones de vulnerabilidad para las víctimas del conflicto armado carecen de efectividad, no solo desde una connotación económica en cuanto al acceso a los mercados y al empleo, sino también en aspectos todavía más importantes y representativos para el ser humano como la calidad de vida, el bienestar y el buen uso de las libertades humanas.

En este sentido, vale la pena reflexionar si las oportunidades sociales, económicas y políticas que se brindan a millones de víctimas hacen parte simplemente de un discurso jurídico – político que se suscita a través de la Constitución de 1991, pasando por los tratados de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluyendo los elementos de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas contemplados en la Ley 1448 de 2011, ley con la que se pretende garantizar la igualdad de oportunidades a esta población vulnerable. Por lo anterior, se requiere determinar si todo este sistema de derechos descritos proveen una reparación simple de las víctimas o si por el contrario, generan una reparación integral, plena y sistemática, para que a partir de ello, los sujetos resarcidos puedan crear capacidades que les permitan obtener y realizarse según sus deseos y así, acceder a oportunidades de manera paralela en igualdad de condiciones a los demás miembros de la sociedad, superando la condición de pobreza y vulnerabilidad que en algún momento sufrieron por el conflicto armado.

El Plan de Desarrollo que evaluará la presente investigación es el de Bogotá Mejor Para Todos 2016- 2020, concretamente en la sección “Bogotá mejor para las víctimas, la paz y la reconciliación” del Plan de Desarrollo que hace parte del tercer pilar del plan denominado “Construcción de comunidad”, el cual evidencia el objetivo de esa administración: convertir a Bogotá en referente de paz y reconciliación a nivel nacional. La referencia que propiamente se usará es el Plan de Atención a la Diversidad, en tanto funciona como un documento que realiza un contexto y diagnóstico de la población objeto de la política pública en Bogotá, de su situación de derechos, de cifras y datos relevantes para formular la política pública, de allí la relevancia de su comprensión y análisis.

Bajo el anterior contexto, se pregunta ¿la implementación de la política pública Distrital contenida en la Ley 1448 de 2011 en la ciudad de Bogotá ha cumplido con los objetivos de restablecer las capacidades de las víctimas en materia laboral, facilitándoles la obtención de un empleo estable que les permita superar su situación de pobreza y vulnerabilidad a través de la generación de ingresos?

La pregunta anterior plantea como objetivo general de la presente investigación, identificar si la implementación de la Ley 1448 de 2011 en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2018 – 2020 ha cumplido con los objetivos de restablecer las capacidades de las víctimas en materia laboral, mediante estrategias que faciliten la obtención de un empleo estable que les permita superar su situación de pobreza y vulnerabilidad a través de la generación de ingreso. Para cumplir este objetivo, se plantean los siguientes objetivos específicos, a saber, 1) Analizar si la implementación de la Ley 1448 de 2011 en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2018 – 2020 ha cumplido con los objetivos de restablecer las capacidades de las víctimas en materia laboral y 2) Establecer si las estrategias aplicadas han facilitado la obtención de un empleo estable para las víctimas que les permita superar su situación de pobreza y vulnerabilidad a través de la generación de ingreso.

La metodología utilizada en busca de los objetivos planteados, se basó en las teorías top – down, bottom – up y la triangulación de los datos. La estrategia top – down es descrita como la coordinación planificada de intenciones y actividades destinadas a lograr un resultado específico establecido por una autoridad central en forma de un plan que define sus metas, intenciones y medidas a largo plazo antes de tomar acción, por ello presenta planes detallados, cuya naturaleza es su realización operativa colectiva (Yoon, Sting, & Loch, 2014). Algunas políticas públicas pueden no ejecutarse según lo planeado, mientras que otras reflejan con precisión la intención, pero no logran los resultados esperados, posiblemente debido a circunstancias caóticas que lo imposibilitan (Yoon, Sting, & Loch, 2014). Con base en los resultados iniciales, la alta dirección refuerza o modifica sus planes según corresponda.

En contraste, la estrategia bottom – up, esta puede operar de forma no planificada y conduce a resultados que la estrategia top - down no anticipa (Yoon, Sting, & Loch, 2014). El enfoque top - down puede proporcionar una dirección amplia, pero evita especificar acciones detalladas para cada decisión que opere dentro de la jerarquía organizacional. En este caso, los mandos intermedios pueden tomar medidas estratégicas para identificar actividades específicas que se alineen con la dirección general de la empresa y/o permitan buscar nuevas oportunidades que mejoren el desempeño de sus aspiraciones profesionales (Yoon, Sting, & Loch, 2014) .

Concretamente, la teoría top – down se empleó en el estudio en un primer momento como parte de los lineamientos operativos planteados en la política pública de víctimas, como la planeación previa para garantizar el acceso al mercado laboral y obtención de ingresos suficientes para las víctimas del conflicto en el país. Por ende, se procedió a analizar en primer lugar la planeación estratégica determinada por la Ley de Víctimas, comenzando desde la alta dirección -describiendo su

alta gerencia institucional-, para posteriormente abordar su efectividad en la población objetivo. Para ello se realizó una revisión de los documentos oficiales que describen los lineamientos concretos de la ley. Por otro lado, la estrategia bottom – down se utilizó para recabar datos desde los mandos bajos e intermedios–las comunidades e individuos afectados-, esto se logró por medio de la realización de una entrevista semiestructurada y la aplicación de una encuesta, ambas centradas en dilucidar el grado de satisfacción de las víctimas con respecto a la implementación de la política pública, así como las opiniones referentes al operar de esta ley, su efectividad en brindar acceso e ingresos suficientes para la reinserción social y la disminución de la desigualdad en estas poblaciones.

La triangulación de datos constituyó un último proceder metodológico, en el cual los datos recolectados se vincularon con la información obtenida en las entrevistas semiestructuradas y las encuestas aplicadas a sesenta (60) víctimas inmersos en la implementación de la política pública, esto con el fin de diseñar una estrategia argumentativa sólida. De acuerdo a lo anterior, el presente trabajo de investigación propone la utilización de un enfoque de complementación metodológica y revisión documental, a partir del cual se integraron elementos de tipo cuantitativo y cualitativo extraídos de la revisión de literatura, informes y demás insumos de producción académica y de contenido oficial como son los informes publicados por el Gobierno Nacional de Colombia, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Centro Nacional de Memoria Histórica, y la Alcaldía Mayor de Bogotá. La revisión documental y académica, busca establecer relaciones entre conceptos, a efectos de entender las dinámicas que se entretajan en los procesos de reparación a las víctimas del conflicto. Debido a lo anterior, se explicaron los conceptos de víctima, desplazamiento forzado, reparación integral y derechos humanos, generación de ingresos y acceso al empleo.

La investigación está dividida en cinco capítulos, elaborados principalmente a partir de la revisión documental y académica, las entrevistas y encuestas realizadas a víctimas del conflicto

residentes en la ciudad de Bogotá, lo cual permite acceder a la percepción de la población frente al caso de estudio.

En el primer capítulo, se realiza una descripción de la categoría de víctima, así como la conceptualización y los elementos técnico – normativos, que han dado densidad a dicha noción. Este capítulo da cuenta de los alcances y limitaciones de la conceptualización de víctima, en relación con el contexto específico desde el cual se genera, se observa cómo el concepto de víctima tal y como se entiende en el caso objeto de estudio está definido por la Ley 975 de 2005 y la relación que guarda con los parámetros establecidos en la política pública nacional de atención a las víctimas contenida en la Ley 1448 de 2011.

En el segundo capítulo se desarrollan los elementos conceptuales para comprender la noción de reparación integral a partir de la perspectiva de las víctimas que han sido atendidas en la ciudad de Bogotá a través de procesos de vinculación laboral estable, con el fin de superar la condición de pobreza y vulnerabilidad. Se realiza un análisis del contexto normativo implícito en el proceso de reparación integral, en el marco de los procesos de justicia transicional.

En el tercer capítulo se revisan algunos programas e informes institucionales que permiten realizar un sondeo de la efectividad de los programas a nivel distrital y nacional que se han venido implementando para la empleabilidad de la población víctimas del conflicto, dentro del contexto de la reparación integral, en tanto comprensión de los componentes de la Política Institucional de Atención a las Víctimas en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2018 – 2020. Este análisis es fundamental para evaluar su alcance y su capacidad de garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de las víctimas, a partir del empleo y la formación para el trabajo.

El capítulo cuarto centra su atención en exponer los resultados obtenidos desde la perspectiva de las víctimas para evaluar el proceso de implementación de la política pública de víctimas, específicamente en lo que tiene que ver con la garantía de acceso al empleo y la generación

de ingresos para la población cobijada por la Ley de Víctimas.

El quinto capítulo pone en discusión los datos recabados por la estrategia top – down desde la alta gerencia institucional, con respecto a los testimonios y opiniones brindados por los instrumentos aplicados a 60 víctimas del conflicto que participaron en la implementación de la ley 1448 de 2011.

Por ello, también se emplea la estrategia bottom – up, como enfoque metodológico que parte de las particularidades de la población de víctimas. Es un apartado cuyo fin es vincular y relacionar la información obtenida para establecer el grado de efectividad de la Ley.

Capítulo I. Antecedentes del concepto de víctima

En el marco del conflicto armado interno colombiano y de los procesos que históricamente se han generado para la resolución de dichos escenarios de violencia, se ha desplegado tanto a nivel jurisprudencial como a nivel teórico una amplia literatura alrededor del concepto de víctima. En efecto, los diferentes elementos teóricos que han surgido en los procesos de desarme y de reparación a las personas que han quedado en medio del conflicto permiten realizar un ejercicio analítico a propósito del concepto de víctima. Puntualmente, importa a esta investigación indagar cómo los antecedentes teóricos y normativos sobre el concepto de víctima han influido en la configuración de la Ley 1448 de 2011.

En efecto, como afirma Delgado (2015) a partir de las particularidades del conflicto armado interno colombiano han surgido un sinnúmero de diferentes enfoques de estudio con el fin de comprender sus causas, problemáticas y desarrollos. No obstante, es posible encontrar un consenso generalizado con respecto al uso de dos nociones que permiten identificar a los principales actores del conflicto, a saber, la categoría de víctima y de victimario. En ese sentido, en este capítulo se atiende a la tarea fundamental de comprender la categoría de víctima, así como a su conceptualización y los elementos teórico-normativos que han dado densidad a dicha noción.

Con el fin de dar trámite a tal propósito, vale la pena partir siguiendo las palabras de Guglielmucci (2017), quien identifica la existencia en la jurisprudencia colombiana de una serie de normas encaminadas a resarcir el daño causado a las personas víctimas del conflicto armado interno, bien sea por vía jurídica o por vía simbólica. En ese sentido, se trata de

atender a personas y comunidades que han sufrido fenómenos como, por ejemplo, el desplazamiento forzado de sus lugares de origen al encontrarse en zonas donde el conflicto se vio acrecentado, ya sea por rutas relacionadas con el narcotráfico u otro tipo de actividades ilegales; así, a partir de la implementación de planes y estrategias orientadas a resarcir el proyecto de vida de estas personas y comunidades con el fin de retornarles de alguna forma el equilibrio social. El Estado ha buscado diseñar, formular e implementar diferentes estrategias que permitan reconocer la dignidad de dichas personas y comunidades para garantizar una reparación suficiente a la violación de sus derechos fundamentales.

En ese sentido, es menester iniciar por identificar el marco normativo internacional dentro del cual se han formulado los diferentes elementos jurídicos y normativos en Colombia alrededor del concepto de víctima —incluido, por supuesto, la Ley 1448 de 2011 —política pública nacional de atención a las víctimas—. Así, por un lado, en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DDHH), la categoría de víctima se infiere de los artículos que buscan dotar de elementos normativos especiales a las personas y comunidades que a partir de un proceso histórico y social han sido parte de modos inaceptables de violación a sus derechos fundamentales (Salvi, 2012).

Por otro lado, se tiene como marco de referencia el Derecho Internacional Humanitario (DIH), el cual está conformado por una serie de tratados que inician en 1864 con el Convenio de Ginebra y se extienden hasta la enmienda del artículo primero de dicha Convención realizada en 2001 sobre el uso de ciertas armas dentro de escenarios del conflicto. En este marco normativo se busca asegurar la protección de las víctimas de los conflictos armados mediante la adopción de protocolos y Convenios a los cuales se suscriben los países —entre otros— miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Por ejemplo, con base en el principio *ius in bello* —derecho en la guerra— el DIH establece como su finalidad limitar los sufrimientos provocados por la guerra —tanto como sea posible— y asegurar la protección y asistencia a las víctimas. Se trata de una norma esencialmente de alcance humanitario independientemente de los motivos del conflicto o las causas que estén en pugna. Debe destacarse, además, que a partir de la adquisición de la categoría de víctima, una persona —a la luz del DIH— adquiere el derecho a la asistencia que generalmente tiene que ver con la posibilidad de recibir bienes indispensables para su supervivencia; este tipo de asistencias es llevada a cabo por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) quien busca proteger la vida y dignidad de las víctimas sin intervenir en las situaciones de conflicto (CICR, 2005).

A la luz de los lineamientos y tratados internacionales sobre el conflicto armado es posible esbozar los elementos circundantes al concepto de víctima que aparecen como referentes para las jurisprudencias y normativas internas de los países como Colombia. No obstante, es necesario realizar un acercamiento a una definición específica que a la noción en cuestión.

Para ello, es preciso remitirse a lo dicho por la Corte Penal Internacional (CPI), quien con la adopción del Estatuto de Roma en 1998 acuñó por primera vez —jurídicamente— el término, definiéndolo de la siguiente manera “es víctima una persona natural que ha sufrido perjuicio como resultado de la comisión de cualquier crimen de competencia de la Corte Penal Internacional” (CPI, 1998, p. 39). A su vez, la CPI estableció que tales crímenes son el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y —desde el año 2010— los crímenes de agresión (CPI, 2017).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha realizado un amplio trabajo de criterios de interpretación y ampliación del concepto de víctima con miras a lograr una reparación por parte del Estado mediante obligaciones positivas de manera efectiva. Así, siguiendo a Galdámez (2007) con respecto al fallo proferido por la CIDH en el caso *Bámaca Velásquez vs*

Guatemala en el año 2000, la Corte formuló una definición de víctima directa, según la cual se trata de aquella persona que “sufre menoscabo de sus derechos fundamentales como efecto inmediato de la propia violación”. Entre la víctima y el agresor existe una relación de causa a efecto (en sentido jurídico del vínculo), sin intermediario ni solución de continuidad” y de víctima indirecta como aquella persona que “experimenta menoscabo en su derecho como consecuencia inmediata y necesaria, conforme a las circunstancias, del daño que sufrió la víctima directa” (CIDH, 2000 en Galdámez, 2007).

Con todo, es menester reconocer la importante distinción con respecto a desde cuál área del conocimiento se realiza la conceptualización de víctima. Así, por ejemplo, para Guglielmucci (2017) es posible reconocer desde la antropología una distinción entre el uso cotidiano del término víctima, donde se trataría más de una autoadscripción y otro uso —que compete al propósito de esta investigación— que se realiza desde el campo político jurídico.

En consonancia con esto, siguiendo a Arias (2012) es posible reconocer desde una reflexión sobre la etimología de la noción de víctima, tanto un contenido semántico de orden teológico-normativo o si se quiere netamente ético, como un contenido jurídico que trasciende ese carácter religioso. Es en este segundo sentido donde los estudios de victimología han resaltado elementos esenciales al término en cuestión, a saber: primero, la afectación individual o colectiva determinada por factores de diversa índole —física, psíquica, política, territorial, etc.—; segundo, el sufrimiento que se acarrea al experimentar incidental o accidentalmente la ofensa; tercero, la injusticia que acompaña el sufrimiento.

Teniendo en cuenta lo dicho hasta este punto, es necesario orientar la búsqueda de los antecedentes conceptuales de la noción de víctima a partir de la literatura de las ciencias penales. En efecto, a la luz del propósito de esta investigación se trata de orientar la búsqueda hacia elementos

que den cuenta de los procesos de inserción laboral que contribuyeron a superar la situación de pobreza y vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.

En ese sentido resulta conveniente destacar que en el marco de las ciencias penales —específicamente en la criminología— se reconoce a Benjamin Mendelsohn como el creador del campo del conocimiento denominado victimología, al ocuparse de un estudio sistemático sobre las víctimas y ofreciendo clasificaciones, conceptos y definiciones que permitieron estudiar el fenómeno de las víctimas de manera específica. Para Manzanera (1988), una definición adecuada, aunque general de víctima sería “todo aquel que sufre un daño por acción u omisión propia o ajena, o por causa fortuita” (Manzanera, 1988, p. 25). No obstante, el mismo autor ratifica una idea ya esbozada en este capítulo, según la cual la definición que se ofrezca del concepto depende sustancialmente de la disciplina desde donde se genere.

Ahora bien, con respecto a la definición que se involucra directamente con la presente investigación, según Manzanera (1988) desde el punto de vista jurídico se reconoce como víctima a la persona o colectividad sobre quien recae una acción criminal o quien sufre en sí mismo, sus bienes o derechos, las consecuencias de tal acción. A su vez, señala la distinción entre víctimas de delito y víctima de abuso de poder, donde la primera se refiere a las personas que individual o colectivamente sufrieron daños —lesiones físicas, mentales o emocionales— pérdidas o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales; la segunda definición se refiere a quienes han sufrido este mismo tipo de afectaciones pero como consecuencia de acciones u omisiones que aunque no violan el derecho penal nacional, sí violan normas internacionalmente reconocidas en relación a las DDHH. Debe advertirse que, en este tipo de definiciones existe una prevalencia por la relación entre víctima-victimario para determinar la categoría de víctima y su consecuente conceptualización.

So pena de omitir elementos relevantes en el importante debate académico sobre los rasgos

definitorios de la noción de víctima, para el propósito de esta investigación se buscará orientar la incertidumbre frente a la conceptualización del término, a partir de los elementos jurisprudenciales que han dado pautas en el reconocimiento y protección de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Este análisis resulta importante, pues establece de manera esquemática que, en la jurisprudencia colombiana existen tres derechos relevantes que deben ser garantizados hacia la víctima de violación de sus derechos fundamentales, a saber: el derecho a la verdad en tanto búsqueda de coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real; el derecho a que se haga justicia —que no haya lugar a impunidad—; y, finalmente, el derecho a la reparación del daño causado a través de una compensación material Córdoba (2003).

Más aún, para Córdoba (2003) uno de los principales problemas para el ordenamiento penal y civil, son las múltiples definiciones de víctima que operan y que encuentran entre ellas diferencias no solo de forma sino también de contenido. Así, dice el autor:

algunos entienden por víctima a la persona sobre la cual recae o se materializa una conducta típica; otros la definen como la persona a quien antijurídicamente se le infieren daños materiales, morales y/o fisiológicos; otros hablan de hecho punible; expresiones que obviamente tienen implicaciones dogmáticas, pues no es igual exigir la presencia de una conducta típica, que hablar de conducta antijurídica o hecho punible que además de las anteriores exige la culpabilidad como tercera categoría dogmática. Pero además, se confunden los conceptos de sujeto pasivo (titular del bien jurídico) con el de perjudicado y ahora también se habla de afectados, según el acto legislativo tantas veces citado. En algunos eventos se habla de acción pero se omite la omisión, incluso no resulta claro si víctima es sinónimo de perjudicado o son diferentes (Córdoba, 2003, p.81).

Las apreciaciones señaladas por el autor no son menores si se tiene en cuenta que están enunciadas en relación con el sistema procesal colombiano y en ese sentido, estrechamente relacionado con los procesos mediante los cuales se busca reparar a las víctimas. Resulta importante

señalar, además, que desde estas palabras se esboza una discusión sobre una distinción ya señalada en este capítulo, a saber, entre víctima directa e indirecta, o en palabras de Córdoba (2003) entre víctima y perjudicado. A su vez, se resalta la precisión con respecto a los tipos de delitos que deberían tenerse como referentes para hablar de víctima, donde en el caso de los delitos comunes, esto es, aquellos donde no hay una vulneración a los derechos fundamentales o a los DDHH no tendría que existir el mismo proceso de justicia que en los casos de personas o colectividades víctimas de, por ejemplo, el conflicto armado.

Con todo, resulta pertinente ajustar la conceptualización jurídica que se ha examinado en este acápite, atendiendo a la Ley 906 de 2004 que expide el Código de Procedimiento Penal Colombiano, que en su capítulo IV artículo 132 establece:

Se entiende por víctimas, para efectos de este código, las personas naturales o jurídicas y demás sujetos de derechos que individual o colectivamente hayan sufrido algún daño directo como consecuencia del injusto. La condición de víctima se tiene con independencia de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al autor del injusto e independientemente de la existencia de una relación familiar con este (Ley 906 de 2004, art.132).

Es importante resaltar que a este punto aparecen como elementos comunes entre las diversas definiciones y antecedentes del concepto de víctima, las nociones de sufrimiento y de injusticia. En efecto, dichas nociones serán clave para comprender la manera como se estructura un proceso de reparación como el formulado en la Ley 1448 de 2011. En esta ley se enuncia a la víctima como

aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Ley 1448 de 2011, art. 3).

Ahora bien, para entender la especial caracterización que tienen en Colombia las víctimas del

conflicto armado, en contraste con la definición de víctima recién citada del Código de Procedimiento Penal se trae a colación la extensa definición de víctima que ofrece la Ley 975 del 25 de julio de 2005, la cual se expide en relación con el proceso de reincorporación de grupos armados al margen de la ley y las acciones humanitarias de reparación que dicho proceso conlleva. En el artículo 5 de esta ley se establece

Para los efectos de la presente ley se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley (Ley 975 de 2005, art. 5).

Es importante resaltar los elementos añadidos a esta definición con respecto a los que se han presentado en el análisis realizado hasta el momento. Por un lado, se da una especificidad a los tipos de daños que constituyen a una persona como víctima, en el entendido de que se reconocen prácticas del conflicto que determinan esta categoría; es decir, en tanto que el accionar del victimario ya ha dado una pauta fundamental —desde el daño realizado— para la tipificación de la víctima. Por otro lado, se especifica que las víctimas reconocidas bajo esta ley no estarían cobijadas bajo la definición ofrecida por el Código de Procedimiento Penal en la Ley 975 del 25 de julio de 2005, esto es, se trata de una figura jurídica especial que determina a su vez, una categoría especial de víctimas.

Ahora bien, con respecto a la distinción ya anunciada entre víctima directa y víctima indirecta, la citada ley también se pronuncia al señalar que “se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida” (Ley 975 de 2005, art. 5), dando también un grado de especificidad con relación únicamente a la relación establecida —y

comprobable— con la víctima directa. Ambas modificaciones a la noción de víctima incluyen, además, el reconocimiento de otro actor clave del conflicto, a saber, los miembros de la Fuerza Pública.

Así, mediante la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz no solo se reconocen a las víctimas como sujetos de especial protección, también se amplía la categoría de víctima incluyendo miembros no civiles y se establecen parámetros específicos con respecto a las víctimas indirectas. A su vez, al tratarse de una jurisdicción específica para el proceso de desarme de unos grupos específicos al margen de la ley, dicha normativa estableció parámetros específicos concernientes a los alcances y modos de reparación de las víctimas; esto resulta un punto crítico teniendo en cuenta que, por ejemplo, muchas de las víctimas habrían fallecido y que sus familiares tendrían que entrar en la categoría de víctima indirecta, de lo contrario no tendría sustento legal el proceso de reparación.

Además, la Ley 975 de 2005, estableció en su artículo 6 el derecho a la justicia según el cual debía garantizarse a la víctima el acceso a recursos eficaces para reparar el daño infligido y las medidas necesarias para evitar la repetición de los daños y sufrimientos. Del mismo modo el artículo 7 reconoció como derecho inalienable el acceso pleno y efectivo a la verdad, en especial con respecto a las víctimas de secuestro y desaparición forzada. Finalmente, el artículo 8 estableció el derecho a la reparación mediante acciones que indemnicen y rehabiliten los perjuicios causados por el delito, así como la garantía y satisfacción de no repetición de estos. En este último punto aparecen dos figuras que serán determinantes para la conceptualización de víctima que abre en la legislación colombiana la Ley 975 de 2005, a saber: la reparación simbólica con el fin de preservar la memoria histórica —y dignidad— de las víctimas y la comunidad en general; y, la reparación colectiva como mecanismo de reconstrucción psico-social de las comunidades afectadas por la violencia sistemática.

En síntesis, los elementos que anteceden a la noción de víctima y aquellos que se establecen con la Ley 975 de 2005 en Colombia, dan cuenta de los alcances y limitaciones de la conceptualización en relación con el contexto específico desde el cual se genera. Es decir, el concepto de víctima tal y como se entiende en el caso que es objeto de estudio de esta investigación, está atravesado por los matices que la misma Ley 975 de 2005 ha especificado con respecto a la figura del victimario y en relación con los parámetros establecidos en los mecanismos de reparación que dictamina la política pública nacional de atención a las víctimas contenida en la Ley 1448 de 2011.

Capítulo II. Análisis sobre la reparación integral en la justicia transicional y el componente de vinculación laboral.

Este capítulo desarrolla los elementos conceptuales necesarios para comprender la noción de reparación integral desde la perspectiva de las víctimas que fueron atendidas en la ciudad de Bogotá mediante procesos de vinculación laboral estable, para superar la condición de pobreza y vulnerabilidad. Para ello, es preciso orientar un análisis del panorama normativo que subyace al proceso de reparación integral, con la finalidad de comprender qué se entiende por reparación integral en el marco de los procesos de justicia transicional, y cómo desde los diversos elementos teóricos que dan forma a esa definición se establecen puentes comunicantes con la realidad efectiva de las víctimas. Por justicia transicional entendemos un tipo de justicia que surge como:

una respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos. Su objetivo es reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia. La justicia transicional no es una forma especial de justicia, sino una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos. En algunos casos, estas transformaciones suceden de un momento a otro; en otros, pueden tener lugar después de muchas décadas (ICTJ, 2009, pág. 1).

En particular, se desarrollan tres vías de análisis del concepto de reparación integral que buscan aportar a la metodología de investigación planteada. Por un lado, se describe el marco normativo mediante el cual se caracteriza en Colombia la reparación integral. Por otro lado, se busca establecer una aproximación conceptual de dicha noción, encontrando particularmente dos aspectos de reflexión señalados por Zernova (2007): el hecho de que los procesos de reparación integral de víctimas parten generalmente de asumir que todo crimen causa necesariamente una afectación o daño, y de suponer que la reparación de esa afectación es siempre deseable.

De esta manera, se busca caracterizar la reparación integral conforme a la premisa según la cual esta noción se resignifica de acuerdo con los procesos que históricamente ha implementado la justicia transicional, y con ello la reparación integral de las víctimas.

Finalmente, se analiza la concepción de reparación integral que se ha ofrecido en los programas de generación de empleo y capacitación laboral de las víctimas para la superación de la pobreza y la situación de vulnerabilidad.

2.1 Marco normativo de la reparación integral en Colombia

La base normativa para la política de atención a las víctimas del conflicto armado comienza con la promulgación de la Ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia; en el Título II se establece el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Uno de los mandatos es la formulación de un Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que dentro de sus objetivos cuenta con el de “Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social.”

Posteriormente, en el año 2011 se expide la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: 1448, donde el Estado colombiano reconoce los derechos de las víctimas del conflicto armado, tanto por desplazamiento forzado como por otros hechos victimizantes, y en la que define una serie de medidas

para su prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral y les otorga prioridad en el acceso a la oferta social. En el capítulo VI de la Ley 1448 de 2011 se establecen las precisiones para la formación, generación de empleo y carrera administrativa de las personas categorizadas como víctimas dentro del proceso de justicia transicional de 2011. Mediante los artículos 130 titulado capacitación y planes de empleo urbano y rural, por medio de la cual el “SENA, dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos víctimas, en los términos de la presente ley, a sus programas de formación y capacitación técnica” (Ley 1448 de 2011, art. 130) y artículo 131, titulado derecho preferencial de acceso a la carrera administrativa, donde “la calidad de víctima será criterio de desempate, en favor de las víctimas, en los concursos pertenecientes a los sistemas de carrera general y carreras especiales para acceder al servicio público” (Ley 1448 de 2011, art 131), se definieron las acciones institucionales necesarias para llevar a cabo el proceso de reparación integral de las víctimas con respecto a los procesos de vinculación laboral.

Asimismo, la Corte Constitucional en sentencia C-912 de 2013 declaró exequibles dichos artículos, garantizando taxativamente el derecho de reparación integral consignado en el artículo 25 de la suscrita ley (Ley 1448 de 2011; Corte Constitucional, 2013). A su vez, mediante el Decreto 1725 del 16 de agosto de 2012 se estableció la responsabilidad geo administrativa y territorial de la implementación del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas, de la siguiente manera:

De acuerdo con el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 a las entidades territoriales les corresponde diseñar e implementar programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deben ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; así como, de conformidad con los artículos 250 y 251 del Decreto número 4800 de 2011 titulada Medidas de estabilización socioeconómica y cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta, donde los departamentos y municipios deben diseñar, coordinar, realizar seguimientos e implementar los planes de acción territorial, a los programas y

proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano, como lo señala la Ley 1448 de 2011.

Es necesario describir que el Gobierno nacional mediante Decreto 1725 de 2012 adoptó el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual está compuesto por el conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en los Decretos números 4800, 4829 de 2011, 0790 de 2012, y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen.

Mediante el documento CONPES 3726 de 2012 se establecen los lineamientos, estrategias de ejecución y el mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas. De este documento, conforme al caso particular que ocupa la presente investigación, es necesario destacar que las capitales de departamento que registran mayor recepción de población víctima de desplazamiento forzado son Bogotá y Medellín, con un 28% del total de víctimas. Esta cifra resulta ser relevante, pues el hecho de ser una de las dos ciudades con mayor cantidad de recepción de víctimas, las obliga a establecer estrategias que permitan articular los planes de atención a víctimas y reparación integral.

Finalmente, en el año 2015, se expidió el Decreto 1084 - Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, el cual recogió lo contenido en el Decreto 4800 de 2011, y estableció los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas para la materialización de sus derechos constitucionales.

Por tanto, es importante plantear una aproximación y análisis conceptual sobre la reparación integral, teniendo en cuenta la forma en la cual se ha problematizado el tema por parte de diferentes autores, y observando cómo el desarrollo de las medidas y estrategias de reparación responden a los principios orientados desde un panorama internacional.

2.2 Aproximación conceptual sobre la reparación integral

Es importante resaltar la reflexión planteada por Zernova (2007) a propósito de lo que denomina el ‘ideal de reparación’. Justamente, el análisis de la autora parte por describir cómo —de manera general— en los contextos de justicia transicional se asume como un objetivo esencial determinar el delito, daño o perjuicio a partir del cual debería ser reparada la víctima para alcanzar la justicia. Sin embargo, este ideal de reparación implica dos elementos problemáticos para Zernova (2007): asumir que todo crimen causa necesariamente una afectación o daño; y suponer que la reparación de esa afectación es siempre deseable. El problema concreto radica en que al partir de ese ideal de reparación se aceptan tácitamente esos dos supuestos, lo cual trae como consecuencia creer que el Estado previo a la acción delictiva era injusto e inequitativo; y que la acción delictiva generó como resultado una situación de relaciones sociales, económicas y de desarrollo humano que deben y merecen ser restauradas.

La problemática que se teje alrededor de estos dos aspectos será la forma en la que en las siguientes líneas se buscará dar una caracterización del concepto de reparación integral, en términos del proceso acaecido en Colombia —particularmente en Bogotá— como producto de la puesta en marcha de la Ley 1448 de 2011 y su consecuente Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas.

Como lo plantean Forer et al. (2010), la justicia transicional busca resolver los problemas de un pasado violento a gran escala mediante la rendición de cuentas de los responsables en procura de la reconciliación. Por esta razón, se puede relacionar con un proceso que tiene como fin garantizar tres derechos fundamentales a las víctimas de tales escenarios de violencia: en primer lugar, el derecho a la justicia, pues se busca que mediante el juzgamiento al agresor se obtenga una “reparación

material, simbólica o mixta” (Forer, et al. 2010, p. 162). En segundo lugar, el derecho a la reparación, que contiene las dos aristas sociales del ser humano, esto es, la individual y la colectiva. Por tanto, la reparación a nivel individual se trata de procesos de restitución, indemnización, entre otros, mientras que a nivel colectivo se trata de procesos simbólicos de cara a restituir la memoria histórica de la colectividad. Finalmente, la justicia transicional busca garantizar la no repetición del escenario violento, por tanto se establece como directriz la disolución de los grupos violentos mediante la reinserción de los individuos que los conformaron a la vida civil.

Conforme a estos aspectos, puede decirse que el concepto de reparación integral en el marco de los procesos de justicia transicional puede definirse desde al menos dos elementos esenciales. Por un lado, se trata de un concepto que atañe a los dos niveles tácitos de la vida social del ser humano, el nivel individual y el nivel colectivo. Por tanto, la reparación integral no puede limitarse a procesos aislados destinados a unos cuantos individuos, ni a procesos generalizables que no vayan más allá del reconocimiento simbólico de la afectación por el (los) delito(s) acontecidos.

Por otro lado, y en virtud de lo anterior, la reparación debe concebirse como un proceso multimodal en el sentido en que puede y debe presentarse como una dinámica que, aunque atienda la dimensión material, busque trascenderla en procesos que tengan vigencia y recordación en el tiempo. En otras palabras, la reparación integral no puede limitarse a brindar ciertos recursos materiales que permitan ‘rehacer’ la vida de las víctimas; se debe tratar en todo caso de un proceso que tenga como prerrogativa la dignidad de las personas afectadas.

Frente a este aspecto es menester atender las palabras de Greif et al. (2002) quienes señalan que, en principio la responsabilidad de reparar a las víctimas recae fundamentalmente en el Estado al reconocer las necesidades específicas que surgieron a partir de los escenarios de violencia.

Dicho de otra manera, el Estado tiene la responsabilidad de crear y mantener los arreglos institucionales necesarios para garantizar, por un lado, la no repetición de los hechos y contextos de violencia; y, por otro lado, que las exigencias de las víctimas en tanto sujetos centrales de los procesos de justicia transicional sean garantizadas mediante los mecanismos legales y legislativos necesarios (Greif et al. 2002).

Recapitulando lo dicho hasta este punto, la reparación integral consiste en un proceso de acción estatal orientado por la consecución de no repetición de los hechos violentos y la atención exhaustiva a las necesidades de las víctimas. Dicha acción se concreta mediante procesos materiales, simbólicos o la conjunción de ambos tal que permitan lograr un resarcimiento a nivel individual y a nivel colectivo de los afectados.

Sin embargo, es importante considerar cómo estas condiciones permiten responder a los dos elementos problemáticos planteados por Zernova (2007), referentes a la valoración de la afectación causada por el delito y sobre la calidad en términos de justicia del estado que debería ser restaurado. Es preciso considerar uno de los aspectos que se desprenden de las formas de acción gubernamental que pretenden la reparación integral de las víctimas. Se trata, siguiendo a Calvet (2020) de los mecanismos que se establecen en procura de las garantías de no repetición en tanto forma de reparación en el marco del Derecho Internacional.

En efecto, según Calvet (2020) es crucial comprender este aspecto como garante de aquello que pueda considerarse como una reparación integral, puesto que la posibilidad abierta de repetición del delito es totalmente contradictoria a cualquier manifestación de reparación integral planteada. Así, por ejemplo, señala el autor que “en un contexto de impunidad es probable que el derecho de

reparación de las víctimas sea una mera ilusión” (Calavet, 2020, p. 76). Por tanto, la significatividad misma de la reparación se pierde en el momento en que persiste con flagrancia la acción delictiva.

Sin embargo, es importante comprender que en términos del marco normativo existe una distinción entre los conceptos de reparación y de garantías de no repetición. Al mencionar la responsabilidad estatal acerca de la no repetición de determinados hechos, se versa únicamente de las garantías básicas necesarias para que se pueda construir un escenario de reparación.

En ese sentido, solo las acciones concretas que tienen que ver con indemnización, rehabilitación y satisfacción, corresponden a formas específicas de reparación. Como afirma Calavet (2020) la decisión de la Corte de Derecho Internacional —CDI— de trazar una distinción entre las formas de reparación y las medidas de satisfacción de las garantías de no repetición, decantó el hecho de que sólo mediante las formas de reparación existe de manera específica una acción con respecto al daño causado por el delito.

Lo anterior se comprende, además, si se acepta junto con Gómez (2010) que, la reparación integral constituye un “componente transversal” que obliga a promover el trabajo coordinado entre diferentes instituciones de cara al cumplimiento de la acción estatal para la atención precisa de las reclamaciones presentadas por las víctimas.

Esto quiere decir que, pese a que el proceso específico de reparación integral puede ser claramente diferenciado mediante, por ejemplo, programas o mecanismos de inserción a la vida laboral para superar situaciones de extrema pobreza o vulnerabilidad. La reparación integral ocupa y orienta de manera colateral los demás aspectos concernientes a los procesos de justicia transicional.

Desde una mirada más amplia, es posible destacar la investigación realizada por Bolívar (2012) acerca de los programas administrativos creados con el fin de establecer rutas de acción para

los procesos de reparación en Colombia. Allí, puede evidenciarse la transversalidad de la reparación integral en tanto que hace parte fundamental de los diversos elementos que configuran todo el marco de justicia transicional.

No obstante, a este punto del análisis ha quedado clara la dificultad de construir una definición netamente conceptual del concepto de reparación integral. En efecto, el aspecto sustantivo de dicha noción está siempre atravesada por la dimensión fáctica —e histórica— en que se ha buscado llegar a su comprensión. En otras palabras, hablar de reparación integral implica hablar de procesos concretos donde esta reparación ha tenido lugar, con el fin de comprender la manera como la definición misma se ha construido desde el curso natural de los procesos.

Es oportuno tomar como ruta de análisis, el llegar a la definición de reparación integral mediante la consideración del cumplimiento de los objetivos trazados en la normativa colombiana conforme a la Ley 1448 de 2011. No obstante, es posible recoger un elemento inferencial adicional de lo descrito hasta este punto.

Si se reconoce que la definición conceptual de reparación integral se ha llevado a cabo conforme a los diferentes procesos históricos donde ha tenido lugar, es menester aceptar que la conceptualización misma ha sido dinamizada en gran medida por lo señalado desde la Corte Internacional de Derechos Humanos (CIDH).

En efecto, toda vez que la resolución pacífica de escenarios violentos —con amplia vigencia en el transcurso de los años— ha sido en gran medida planteada en términos del marco de justicia transicional, debe reconocerse a la CIDH como la principal institución que ha respaldado y desarrollado estos mecanismos de justicia y, por consiguiente, sus nociones transversales tales como la de reparación integral.

Cierto es que, debe destacarse el trabajo realizado al respecto por instituciones como la ONU, que, por ejemplo, gracias al informe de Van Boven (1993) apuntaló en la agenda internacional el tema del derecho a la restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos. Los frutos de esos primeros trabajos al respecto fueron la base para que hoy en día la ONU haya planteado y puesto a disposición de la comunidad —penal— internacional los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” (ONU, 2006, p. 14).

En ese sentido, todo aquello cuanto pueda decirse sobre la reparación integral, en términos del desarrollo histórico del término —por cuanto ha sido aplicado en diferentes escenarios de resolución de hechos violentos y delictivos— está atravesado por una conceptualización internacional que le ha acompañado en su implementación. Dicho de otra forma, la noción de reparación integral ha tenido que actualizarse teóricamente conforme a los diversos escenarios históricos donde ha sido llevada a cabo. En este punto es posible ahondar en uno de los aspectos discutibles sobre el concepto de reparación integral, planteados al inicio de este capítulo. Así, según Acosta et al. (2008):

el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha realizado un gran aporte a la definición y contenido de este derecho. Es así como la CIDH y la Corte IDH actualmente consideran que frente a la violación de derechos humanos, la víctima siempre tiene derecho a una reparación integral, entendida como una serie de medidas encaminadas a regresar a la víctima a la situación en la cual se encontraba antes de la violación cuando esto es posible, o para reducir los efectos de la violación (p. 329-330).

Más aún, reforzando la importancia de esta concepción de la reparación integral, Acosta et al. (2008) señalan tres criterios mediante los cuales la Corte IDH ha buscado establecer la esencialidad del concepto mismo, a saber:

1. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación.
2. De no ser ello posible, en la respectiva sentencia procede a determinar una serie de medidas para que el Estado, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, repare las consecuencias producidas por las infracciones y, a establecer, *inter alia*, el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados.
3. La obligación de reparar, la cual se regula en todos sus aspectos por el derecho internacional, no puede ser modificada o incumplida por el Estado, alegando razones de derecho interno (Acosta et al. 2008, p. 331).

De manera esquemática, lo anterior puede resumirse de la siguiente manera. La reparación integral consiste en una acción estatal que estará siempre supervisada y supeditada a la normativa internacional como garante de su cumplimiento. Además, se tratará en todo caso de una consecución de volver al estado previo a la afectación del delito o —en el caso que la situación fáctica lo imposibilite— la indemnización necesaria para reparar los daños ocasionados por el delito.

Esta apreciación jurídica internacional define a su manera la reparación integral conforme a los procesos históricos de su implementación. Desde esta perspectiva, resulta importante destacar el talante del derecho internacional que acompaña el concepto mismo y en virtud del cual se posibilitan los mecanismos que permiten garantizar una reparación efectiva.

Con el fin de lograr un panorama general de esta línea interpretativa, es necesario ahondar en los aspectos esenciales que constituyen la reparación según la Corte IDH. En palabras de Acosta (2008) son al menos seis puntos fundamentales los que constituyen la reparación integral.

En primer lugar, la ya descrita obligación del Estado en realizar los procesos de investigación y juzgamiento, es decir, los procesos penales necesarios para obtener verdad sobre los hechos ocurridos. En segundo lugar, la búsqueda de los restos mortales de las personas afectadas como acto

de dignificación de las víctimas. En tercer lugar, la disculpa pública y el reconocimiento de responsabilidad por parte de los victimarios. En cuarto lugar, que aquellos aspectos que sean pertinentes sobre las sentencias sean de conocimiento público y de amplia circulación. En quinto lugar, la atención médica y psicológica de las personas afectadas que así lo requerían. Finalmente, la Corte IDH menciona la necesidad de establecer bienes conmemorativos como medida de reparación al nombre de las víctimas, como construcciones o entidades que lleven el nombre de las víctimas con el objetivo de conmemorar lo sucedido (Acosta, 2008).

A este punto de la búsqueda de una definición del concepto de reparación integral es posible resaltar dos elementos concluyentes. Por un lado, como ya se ha dicho, todo elemento conceptual definitorio de la noción misma depende de la implementación que históricamente haya tenido la reparación en diferentes escenarios de violencia. En ese sentido, la definición ofrecida por la Corte IDH resulta una de las más ricas conceptualmente, más no por eso, satisfactoria.

Por otro lado, la definición acotada en estos términos parece eludir la problemática señalada por Zernova (2007) con respecto a la restitución de un escenario previo caracterizado como un momento ideal de justicia y desarrollo económico, social y humano. Más aún, de cara a los objetivos planteados en esta investigación, no existe de primera mano —de parte de la Corte IDH— un objetivo específico concerniente a la reincorporación a la vida laboral de las víctimas, con el fin de superar las situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

Así, pues, para efectos de la presente investigación, será conveniente aceptar la definición de reparación integral ofrecida por la Corte IDH conforme a lo estipulado en la Ley 1448 de 2011 como adecuación del término al proceso de justicia transicional llevado a cabo en Colombia. Esto con el propósito de indagar si dicha concepción del término constituye el elemento directriz de los programas de generación de empleo para las víctimas del conflicto. De ahí que, en lo que sigue se

indagará por la concepción de reparación integral que se ha ofrecido —institucionalmente— en los programas de generación de empleo y capacitación laboral de las víctimas para la superación de la pobreza y la situación de vulnerabilidad.

2.3 Concepción de la reparación integral en el componente de generación de empleo

Comprender la noción de reparación integral que subyace en los programas estatales creados como forma de priorizar la consecución de empleo y capacitación de las víctimas del conflicto, constituye la ruta analítica que, siguiendo la argumentación planteada, queda por atender para comprender cabalmente la noción misma. Por lo anterior, en lo que sigue se indaga en algunos de los elementos teóricos y normativos que se han tenido en cuenta en la construcción de los programas en mención.

Ciertamente, de lo que se trata es de acercarse a la facticidad del concepto de reparación integral con el fin de confrontarlo con los elementos problemáticos —planteados desde Zernova (2007)— que han orientado el análisis de este capítulo.

En ese sentido, se parte por resaltar aquellos aspectos descritos en el estudio de marzo de 2015 del Centro Internacional de Justicia Transicional —CIJT— acerca del programa de reparación individual en Colombia. Allí, se consigan varios aspectos que es imperativo resaltar para la presente investigación.

Primeramente, el informe (CIJT, 2015) atina a categorizar los programas de consecución de empleo para las víctimas como una serie de mecanismos de asistencia o servicio social a los que se les instaura un aleatorio efecto reparador y otros que se contemplan como explícitamente reparadores según el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 . Ciertamente, como se mencionaba al inicio de este

capítulo, es en el artículo 130 de la proferida ley donde se establece como una prerrogativa de la reparación integral de las víctimas la capacitación y creación de planes de empleo.

No obstante, el trabajo investigativo de campo realizado por el CIJT (2015) constata que este tipo de ofertas ni es plenamente desarrollada, ni es suficiente para responder a las necesidades específicas —individuales y colectivas— de las víctimas. Por tal razón, atestigua el informe, fueron creados procesos circundantes que buscaban permitir mediante figuras como el ‘emprendimiento’ el acceso de las víctimas a programas de generación de ingresos para consolidarse en términos económicos.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 128 y 129 de la Ley 1448 de 2011, el Estado generó varios programas orientados a asistir a las víctimas con créditos cuyas características se adoptan un trato diferente cuando haya mora en el crédito para este tipo de personas, a las cuales pueden acceder a través de las diferentes entidades.

Justamente, el beneficio de créditos subsidiados como, por ejemplo, tasas de redescuento, es requerida habitualmente de parte del Fondo Nacional de Garantías, quienes constituyeron mecanismos mediante los cuales los programas de acceso a créditos cobraron gran fuerza entre la población víctima del conflicto.

Con todo, como afirma el CIJT (2015): “(...) la política de generación de empleo es quizás en la que más se nota la confusión existente entre política de superación de la pobreza y reparación a violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario” (p. 38). Por tanto, en los programas elaborados para la reparación integral tales como el ‘Programa de rutas integrales de empleo rural y urbano para las víctimas del conflicto interno armado’ —PRIEV— se perseguían fundamentalmente los siguientes objetivos.

Por un lado, la identificación de necesidades y recursos, esto es, la caracterización sociolaboral de las víctimas con el fin de identificar los perfiles productivos de dichas comunidades. Por otro lado, se realizaba un diagnóstico de las víctimas que, en virtud de su edad y escolaridad, eran susceptibles de llevar a buen término los programas de formación para el trabajo; es decir, se centraba en la población joven para tales programas de formación.

Por cierto y como informa el Ministerio del Trabajo en su informe de gestión para la reparación integral a las víctimas (MinTrabajo, 2017), fue mediante la Resolución Número 4364 del 25 de octubre de 2016 que se creó un equipo especializado para atender este tipo de aspectos de la reparación integral. En efecto, mediante dicho documento se creó el Grupo Interno de Trabajo para la Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado.

Este Grupo tenía entre sus funciones tareas como la implementación de la política pública nacional que buscaba reparar a las víctimas del conflicto armado, conforme a lo estipulado en los PRIEV. Así mismo, buscaba generar escenarios donde las víctimas logaran autogestionar su sostenimiento al implementar programas y proyectos encaminados a restituir las capacidades laborales y productivas de estas personas. Finalmente, el Grupo Interno de Trabajo para la Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado tenía entre sus objetivos, el desarrollo de programas de emprendimiento, con la finalidad de mejorar las capacidades de las víctimas y su adaptación a las nuevas necesidades que existen en el mercado laboral.

Sobre este último aspecto, como se ha dicho, existía un direccionamiento en particular hacia la población que, por un lado, pudiese acceder a programas de créditos para el desarrollo financiero del proyecto y, por otro lado, tuviese la edad y escolarización necesaria para cursar programas de capacitación que permitieran desarrollar dicho emprendimiento.

Todos estos aspectos hacen parte de una visión general de la reparación conforme al desarrollo productivo de las víctimas desde sus diferentes capacidades y habilidades productivas. No obstante, tal y como se anunciaba líneas arriba, existe una problemática constatable en la manera en que, primero, se direccionan este tipo de programas y, segundo, cómo se conciben dentro de las obligaciones estatales con las víctimas.

En efecto, como destaca el CIJT (2015), el diseño de programas institucionales que busquen (i) circunscribir a la población víctima del conflicto armado en el ámbito crediticio, y (ii) direccionar la productividad laboral de las víctimas conforme a sus capacidades educativas hacia cierto tipo de actividades, conlleva un obstáculo adicional a aquellos que aquí se han descrito.

Ciertamente, el diseño de este tipo de programas conlleva un largo proceso de desarrollo, factor temporal que no solo deja sin una atención efectiva a las víctimas durante periodos de tiempo cruciales, sino que, además, cuando pueden ser implementados no han contado con el tipo de desarrollo en la vida civil que han tenido las víctimas.

Este tipo de apreciaciones que podrían considerarse como parte de un proceso efectivo de implementación de políticas públicas, se destaca un aspecto crucial en el desarrollo de programas de reparación integral y que se recoge desde las voces de las víctimas de la siguiente manera,

Las víctimas entrevistadas tienen claro la diferencia entre medidas sociales y la reparación. Al respecto, una de ellas afirmó: “Lo que es por derecho constitucional no es reparación, como salud y educación”¹¹³. Asimismo, otra víctima afirmó: “Nosotros somos muy claros en decir, que la salud, la vivienda y la educación en los términos en que están no son factores de reparación. Sino que corresponden a toda la población en general (Grupo Focal con Víctimas de Homicidios y desaparición forzada, 2013, en CIJT, 2015, p. 1).

En efecto, uno de los aspectos fundamentales por los cuales se hace necesario realizar una precisión conceptual de la reparación integral en el marco de los procesos de justicia transicional

tiene que ver con este aspecto de su implementación. Efectivamente, gran parte de la definición de este concepto se construye a partir de las experiencias históricas de la implementación, esto no quiere decir que todas las implementaciones aporten elementos positivos para la conceptualización misma.

Como se destaca desde las voces de las víctimas en la cita anterior, existen claras diferencias a nivel institucional, normativo y legislativo con respecto a la responsabilidad e injerencia de la acción estatal en diferentes ámbitos de la población más vulnerable, por lo cual se entiende la necesidad de una estrategia top – down que articule las intenciones de la alta gerencia administrativa, para aplicar efectivamente los lineamientos y procesos propios de la Ley de Víctimas, en tanto sean efectivos y determinantes en la transformación de la situación de esta población frente al acceso al mercado laboral. Es decir, incluso aunque en la Ley 1448 de 2011 —donde se establecen los parámetros para el objeto de estudio de esta investigación— se defina a cierto tipo de derechos de las víctimas en virtud de la afectación del delito del que fueron víctimas, esto no quiere decir que la responsabilidad estatal frente a este tipo de derechos queda subsumida a los procesos de reparación integral.

Dicho de otro modo, que en el proceso de atención diseñado en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas se describan y especifiquen acciones destinadas a atender, por ejemplo, los procesos de adquisición de vivienda, educación e incursión en el mundo laboral, no quiere decir que estos derechos a nivel constitucional queden del todo atendidos con este tipo de población.

Ciertamente, tal y como planteaba la pesquisa de Zernova (2007), esto implicaría que se asuma el estado anterior a la afectación causada por el delito como un estado ideal de las cosas. Es decir, se dejaría de lado en estos casos el panorama de desigualdad social que las víctimas sufrían antes de ser víctimas. De ahí que, sea importante reconocer los alcances de la reparación integral como una responsabilidad estatal con las víctimas del conflicto armado y los delitos acaecidos en el escenario

de la violencia.

Una manera adicional de comprender esta problemática se puede ilustrar a partir de uno de los aspectos planteados en el PRIEV. Allí se consigan las siguientes palabras con respecto a los procesos de formación para el trabajo y formación vocacional. Según este documento, este tipo de formación: “(...) corresponde a procesos de formación que buscan reparar de manera integral a la población víctima en el marco de una ruta de empleo, y potenciar sus posibilidades reales de enganche laboral en trabajos dignos, decentes y de calidad” (Ministerio del Trabajo, 2017, p. 3).

Entre los programas que se señalan allí, se destacan aquellos que tienen que ver con instituciones como el ICETEX, los programas ‘TransFórmate’ y ‘Orientación Vocacional’. Este tipo de oferta educativa —en especial el último— está dirigido a jóvenes entre los 16 y 28 años que puedan acceder a procesos crediticios tal que puedan realizar actividades productivas relacionadas con sus territorios: esto es, el desarrollo productivo de zonas veredales transitorias de normalización.

Este tipo de programas que en principio buscan retornar a las víctimas a su territorio mediante una formación y capacitación suficiente que les permita lograr una estabilidad productiva, ciertamente desconoce los elementos causales de la situación de pobreza de dichos territorios. Sin duda alguna, como lo explica Bolívar (2012), en los procesos de reparación integral es preciso tener en cuenta que las capacidades productivas de la población deben estar alineadas con las posibilidades que ofrece la región, con las características del contexto y con el conjunto de ventajas y desventajas de tipo social y económico que caracterizan a un territorio. En este sentido, es preciso tener en cuenta que los lugares de origen de las víctimas generalmente son territorios que han sufrido en gran medida las consecuencias de la violencia, que se han asociado con el atraso social, la destrucción de los cultivos tradicionales por el desarrollo de cultivos ilícitos, además de una escasa presencia estatal que ha generado como resultado inseguridad, violencia y vulnerabilidad.

Considerando esta situación, es preciso que los programas que buscan que las víctimas puedan regresar a sus territorios para aplicar los conocimientos que han aprendido en los programas de capacitación partan por comprender detalladamente las características de los territorios. De otra forma, estos procesos de reparación integral lo único que harían sería ubicar a las víctimas con unas cuantas herramientas más en el mismo escenario de atraso y vulnerabilidad. Por tanto, no hay un verdadero proceso de desarrollo del proyecto de vida de la población en mención y por tanto, hay pocas posibilidades de que la gran parte de estas personas se vean interesadas en dichos procesos de reparación. Más cuando en la mayoría de los casos dichos territorios no cuentan aún con la garantía de no repetición de las acciones violentas y de escenarios de conflicto armado entre diversos actores, legales y al margen de la ley.

De ahí que, una gran parte de la población afectada por el conflicto armado en Colombia busque retomar los aspectos de desarrollo personal y de su familia y/o comunidad, acercándose a las capitales del país como Bogotá. Esta situación es constatable según las cifras del DANE (2015) quien al año del informe reportaba que en Bogotá habitaban un 71.8% del total de familias desplazadas del país, ya que los centros urbanos ofrecen mayor presencia de fuerza pública y mayores condiciones de acceso a la oferta de servicios.

Bogotá, por ser la capital del país se percibe como la ciudad que está en capacidad de proveer mejores servicios de atención a las víctimas y que respecto a la subsistencia económica ofrece un mejor mercado laboral, por lo anterior tiene un rol predominante como ciudad receptora de población en situación de desplazamiento.

Al reconocer las dimensiones de esta situación y buscando vincularse a los programas de desarrollo de la Ley 1448 de 2011, el Distrito realizó la construcción programática del Plan de Acción Distrital - PAD – para el cuatrienio 2016 -2020 en la ciudad de Bogotá, la cual fue estructurada y

coordinada con diferentes entidades del distrito, en la que se dispuso la oferta de programas y proyectos que contribuían en la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado que habitan en la ciudad.

Conforme a lo establecido en el Plan de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos, el Distrito tenía como uno de sus retos implementar, con un enfoque transformador, la Política Pública de Prevención, Protección, Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de la articulación con la Nación y el fortalecimiento de la oferta del Sistema Distrital de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. De esta forma se apuntó a lograr la implementación en el marco de una estrategia de corresponsabilidad, a partir de generar acciones coordinadas frente a las competencias de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en materia de subsistencia mínima, estabilización socioeconómica y medidas de reparación integral. Se planteó también realizar alianzas público privadas y fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación para brindar condiciones de participación efectivas a las víctimas.

De ahí se definieron las estrategias en materia de víctimas, tales como:

Garantizar la oferta institucional para las víctimas en medidas de ayuda humanitaria inmediata y de transición, contribuir a la superación de la situación vulnerabilidad especialmente en temas de mejorar calidad y cobertura en educación, así como facilitar el acceso a capacitación para el trabajo, el emprendimiento y la empleabilidad, para aportando a su estabilidad socio económica en áreas acordes con las necesidades de recurso humano del sector formal, identificar necesidades de la población víctima y direccionar mediante los planes atención y seguimiento a la oferta distrital y nacional pertinente, promoviendo procesos de retorno o reubicación, teniendo en cuenta los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad. (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, Pág. 36).

En este contexto, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en trabajo mancomunado con la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas - ACDVPR, la Paz y la Reconciliación, continuó con el desarrollo de los Centros Locales de Atención a Víctimas – CLAV, los cuales funcionan en algunas de las localidades de la ciudad, como Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa, Rafael Uribe Uribe, Chapinero, Suba y un punto de atención ubicado en el Terminal de Transporte.

La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2016) señala que los CLAVS se han creado con el fin de:

- Concentrar en un mismo espacio la oferta institucional distrital y nacional de las entidades que tienen responsabilidades para el restablecimiento de los derechos de las víctimas, ofreciendo asistencia y atención de manera integral. Dentro de ellos, el equipo de la ACDVPR es responsable de otorgar ayuda humanitaria inmediata, caracterizar a la población, brindar atención psicosocial y asesoría jurídica a las personas que lo requieran, y apoyar los procesos de inclusión productiva (Pág. 40).

Estos espacios —ocho a finales de 2020— no solo constituyen los mayores escenarios distritales de confluencia de las víctimas con respecto a los procesos de reparación integral. También, en el marco de la política pública para la atención y la reparación integral a las Víctimas del conflicto armado localizadas en Bogotá están respaldados —desde 2012— por el Sistema Distrital de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.

Desde los procesos de atención y asistencia brindados por la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas – ACDVP, dentro del componente de asistencia y reparación se diseñaron dos líneas de acción en el marco del componente de estabilización socioeconómica de las víctimas del conflicto

armado. Una de las líneas se compone de tres fases; orientación vocacional y fortalecimiento de habilidades blandas, la segunda fase es de formación con opción de dos ciclos propedéuticos, dependiendo de los intereses de la víctima y su caracterización, la tercera fase tiene que ver con el acceso al empleo, lo que permite a la persona tener ingresos mientras cursa el programa de formación. Esto busca mejorar el perfil ocupacional de la persona y posibilitar acceso a ingresos de mayor duración. Respecto a la segunda línea de acción, está orientada al fortalecimiento de habilidades productivas, la cual cuenta con dos fases; la primera fase orientada a la sensibilización vocacional y la segunda fase orientada a la formación con dos ciclos propedéuticos. Este fortalecimiento contará con procesos de acompañamiento y seguimiento para la constitución de las unidades productivas.

De esta manera y junto con estrategias como el portal para las víctimas desarrollado por la Alcaldía de Bogotá en 2012, se ha logrado desplegar a nivel distrital un esfuerzo por cumplir y resignificar el concepto de reparación integral con las víctimas del conflicto armado en Colombia. Asimismo, mediante este sistema de atención a las víctimas se han generado espacios de vinculación laboral.

Conocer la efectividad de este tipo de estrategias en términos de una reparación integral constituye no solo el objetivo de esta investigación, sino una tarea necesaria para comprender la manera como las víctimas del conflicto armado en Colombia encuentran el acompañamiento social y estatal para el desarrollo de sus proyectos individuales y colectivos de vida.

En el presente capítulo se han presentado las bases analíticas para considerar los programas de empleabilidad de las víctimas de Bogotá manteniendo una mirada reflexiva al tipo de restauración de derechos y categorización de la afectación por el delito del escenario violento, que atañe al desarrollo del proyecto de vida individual y colectivo de las víctimas.

**Capítulo III. Sondeo del alcance de los Programas a nivel y distrital y nacional
implementados para la empleabilidad de la población víctima del conflicto, durante el
periodo 2018 – 2020**

Como se ha mencionado, el capítulo VI de la Ley 1448 de 2011 establece las precisiones para la formación y generación de empleo de las personas categorizadas como víctimas, donde se definen las acciones institucionales necesarias para llevar a cabo el proceso de reparación integral de las víctimas con respecto a los procesos de vinculación laboral. En este sentido, el reto de la implementación de dichas acciones recae en la capacidad institucional y la acción coordinada entre entidades.

Es fundamental revisar el alcance de algunos de los programas nacionales y distritales en el marco de la ley 1448 de 2011 y que fueron implementados por el plan de desarrollo distrital vigente para el periodo comprendido entre 2018 y 2020, para la empleabilidad de la población víctima del conflicto, en el marco de la reparación integral. Esto con el fin de establecer su capacidad de garantizar una mejora en la calidad de vida de las víctimas, a partir del empleo y la formación para el trabajo; proveyendo herramientas para la superación de la pobreza y vulnerabilidad a través de la generación de ingreso.

Como se ha mencionado el Plan de Acción Distrital (PAD) 2016-2020, fue diseñado como una hoja de ruta para la implementación de la Política Pública de Prevención, Protección, Asistencia, Atención y Reparación Integral a la población Víctima residente en la ciudad de Bogotá, en este documento se establecieron las responsabilidades de las entidades del Distrito con competencia en la política pública de protección, prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno que habitan en Bogotá.

Dentro de los sectores responsables de la implementación de la política en Bogotá se encuentran el Sector Gobierno, Sector Gestión Pública - Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, Sector Integración Social, Sector Educación, Sector Salud, Sector Desarrollo Económico y Sector Hábitat.

Para el tema que ocupa la presente investigación es menester mencionar que en asuntos de generación de ingresos, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y el Instituto para la Economía Social – IPES, estableció las siguientes líneas de acción:

- Agencia Pública de Gestión y Colocación Empleo de Bogotá con acciones orientadas a formar en competencias transversales y/o laborales, remitir a empleadores a aquellas personas que cumplan con los perfiles ocupacionales solicitados y gestionar la vinculación laboral de las mismas.
- Definición de una ruta de atención especial dirigida específicamente a la población víctima del conflicto armado, apoyando sus procesos para su vinculación laboral.
- Oferta de alternativas de generación de ingresos a la población de la economía informal que ejerce sus actividades en el espacio público.
- Formación, el emprendimiento, el fortalecimiento empresarial y la gestión de plataformas comerciales competitivas. (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, Pág. 47).

Es primordial establecer algunos factores que dificultan el acceso al mercado laboral y generación de ingresos para la población víctima del conflicto. La delimitación de dichos factores constituye un marco de referencia para la evaluación de los programas de empleabilidad. La Secretaría de Desarrollo Económico (2017) en el informe *Factores que dificultan el acceso al mercado laboral y la generación de ingresos en la población víctima residente en la ciudad de Bogotá* concluye:

El nivel educativo de la población víctima residente en Bogotá representa una barrera de acceso a oportunidades del mercado laboral. Es necesario considerar que la mayoría de las víctimas del conflicto armado alcanzaron el nivel medio de educación, es decir, no accedieron a formación profesionalizante, técnica, tecnológica o universitaria; ello se constituye en una barrera si se tiene en cuenta que el 52% de las vacantes publicadas por el Servicio Público de Empleo (SPE) exigen niveles educativos de nivel superior (Secretaría de Desarrollo Económico, 2017, Pág. 69).

1. El tiempo que tarda la población víctima para acceder a un empleo, supone una dificultad a considerar. El tiempo promedio está por encima del resto de la población de la ciudad (Secretaría de Desarrollo Económico, 2017, Pág. 69).

2. Teniendo en cuenta que el 11,3% de los encuestados está buscando crear su propio negocio, y que de este universo el 85,7% manifestó no haber contado con apoyo para adelantar procesos de creación de empresa, fortalecimiento empresarial, o financiación de sus unidades (Secretaría de Desarrollo Económico, 2017, Pág. 69).

3. Aun cuando se han realizado esfuerzos para superar la discriminación que afecta a esta población vulnerable, los niveles siguen siendo altos (Secretaría de Desarrollo Económico, 2017, Pág. 69).

El bajo nivel de escolaridad construye la mayor barrera para la empleabilidad de la población víctima del conflicto; seguida por el tiempo de acceso al empleo, la falta de apoyo al emprendimiento y la discriminación derivada de factores étnicos y económicos. Por otro lado, a partir de la evaluación del *Programa Ruta Integral de Empleo para las Víctimas* (2019), la falta de experiencia laboral y el grupo etario también influyen en la empleabilidad de las víctimas; siendo los jóvenes quienes presentan mayor dificultad de acceso a oportunidades laborales, por la combinación de los factores ya mencionados: poca o nula experiencia en los sectores demandados y baja escolaridad. A su vez, todos estos factores acrecientan su influencia en las zonas rurales, en donde la oferta laboral y el acceso a la educación presenta mayor deficiencia

A nivel distrital, la Secretaría de Desarrollo Económico (2017) señala que, para la mitigación de tales brechas:

Es imprescindible mejorar los canales de comunicación y divulgación de la oferta institucional Distrital, teniendo en cuenta que la mayoría de las personas víctimas del conflicto armado manifestaron desconocer estos canales y por ende las diferentes ofertas de empleo, emprendimiento o formación que el distrito ofrece. Para este efecto es necesario identificar los medios más utilizados por esta población con el fin de acercar las acciones de la administración pública de manera acertada (Pág. 70).

En este sentido, el acceso a la información y la divulgación de los programas desarrollados desde las administraciones locales y departamentales supone una brecha más en el proceso de incorporación laboral para las víctimas.

Llegado este punto, hecha la delimitación de las principales barreras a las que se enfrenta la población víctima del conflicto para el acceso al empleo en Bogotá, es momento de evaluar algunos programas, a fin de analizar su pertinencia en el marco de la aplicación de la Política Pública Nacional de Atención a las Víctimas contenida en la Ley 1448 de 2011; así como su alcance a partir su incidencia en la mitigación de las brechas establecidas.

Previo al realizar el recorrido por las diferentes estrategias que se han implementado desde la Nación, es menester mencionar que la Ley 1448 de 2011, creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), el cual está constituido por entidades públicas en los órdenes nacional y territorial, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y las acciones tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno.

Uno de los objetivos del (SNARIV), es garantizar la adecuada coordinación entre las entidades de la nación y las territoriales, sus competencias y funciones al interior del Sistema, por lo que el Decreto 2460 de 2015 estableció una estrategia de corresponsabilidad para la política pública dirigida a las víctimas del conflicto armado, en el sentido de aplicar principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia en las entidades públicas de los diferentes niveles del gobierno, es por ello que a continuación, se realiza un recorrido por algunos de los programas a cargo del nivel nación, que

permiten vislumbrar las diferentes estrategias que existen en materia de acceso al mercado laboral y generación de ingresos para las víctimas del conflicto armado, en los que se han definido acciones institucionales que han permitido llevar a cabo la reparación integral específicamente en los procesos de vinculación laboral.

El análisis se realiza desde la oferta de nación dado que las competencias establecidas en el Decreto de Corresponsabilidad 2460 de 2015 definen compromisos que son de responsabilidad compartida y complementaria con los programas y proyectos de las distintas entidades del nivel nacional, con focalización en la población víctima que habita en el Distrito Capital. Estas acciones y compromisos están registradas en el denominado tablero PAD, en el cual se refleja la regionalización de los proyectos de inversión de las entidades nacionales en Bogotá.

3.1 Ruta de Empleabilidad del Servicio Público de Empleo (SPE)

El establecimiento de rutas diferenciales ha sido una de las principales estrategias implementadas por el Servicio Público de Empleo para brindar apoyo a la población en condición de vulnerabilidad, derivada de diversos factores; un programa de atención preferencial mediado por la identificación y caracterización de dicha vulnerabilidad en función del acceso a las oportunidades de empleo. En este orden de ideas, se han establecido desde el Servicio Público rutas de empleabilidad para población víctima del conflicto, población en condición de discapacidad, población migrante y, la recientemente anunciada Ruta para la Empleabilidad de la Población Mayor.

Todas estas estrategias de atención diferencial se enmarcan en un Modelo de Inclusión Laboral con enfoque de cierre de brechas; modelo en el cual se soporta la misión del Ministerio del Trabajo y las entidades adscritas a él. Para el caso específico de la población víctima del conflicto, el modelo

“reconoce las condiciones de las personas víctimas del conflicto y las realidades de los territorios para ofrecer servicios diferenciados de gestión y colocación de empleo a través de la Ruta de Empleabilidad, operada por la Red Nacional de Prestadores” (Naciones Unidas Colombia, 2019).

Esta Red Nacional de Prestadores está compuesta por las agencias de empleo administradas por entidades privadas y cajas de compensación en todo el territorio colombiano. En Bogotá operan la agencia de empleo Compensar, la agencia de empleo Colsubsidio y la agencia de empleo Cafam, además de la agencia pública de empleo del SENA, que opera a nivel nacional y distrital; entre otros prestadores. En este nivel, son los prestadores quienes se encargan de caracterizar a la población para la activación de la ruta de empleabilidad; también deberán proveer servicios de capacitación y acompañamiento que garanticen la empleabilidad de la población en atención a sus necesidades particulares.

De otro lado, cabe resaltar que esta Ruta es un componente transversal dentro de la implementación de la Política Pública, es decir que, se articula junto con otros programas para garantizar su efectividad. En otras palabras, la activación de la Ruta de Empleabilidad es el primer paso dentro de una seguidilla de estrategias que incluyen programas de formación y acompañamiento. En el XV Informe sobre los avances de la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto (2019), se mencionan los siguientes programas:

- Formádonos para el Futuro
- Transfórmate III
- Programa Somos Rurales
- Programa Colombia Emprende
- Programas del Servicio Nacional de Aprendizaje

- Fondo Emprender
- Mi Negocio El programa

Estos programas pueden segmentarse en dos ejes principales: emprendimiento y formación para el trabajo. Ambos, en consonancia con las necesidades identificadas en esta población y la necesidad de atención diferencial para su mitigación. La implementación de la Política ha derivado en programas que se ajustan a la caracterización de la población víctima del conflicto; con todo, hay que evaluar si la implementación de estos redundaría en los propósitos de la política. Para ello, el análisis se agrupará en los ejes señalados con anterioridad.

3.2 Formación para el trabajo

En lo que respecta a programas de formación, el XVI Informe sobre los avances de la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto (2019), señala:

- **Formádonos para el Futuro:** Con este programa se busca la participación de aproximadamente 1.420 Víctimas del conflicto armado, mayores de 18 años, en 12 municipios de 14 departamentos así: Amazonas: Leticia; Antioquia: Medellín; Atlántico; Barranquilla ; Bolívar: Cartagena; Bogotá D.C; Caquetá: Florencia; Casanare: Yopal; Cauca: Popayán; Cesar: Valledupar; Córdoba: Montería; Magdalena: Santa Marta; Nariño: Tumaco; Norte de Santander: Cúcuta y Ocaña; Valle del Cauca: Cali y Buenaventura (Pag 30).
- **TransFórmate III:** Se realizó la formación técnica laboral a 1.036 jóvenes inscritos, en 25 programas con la siguiente distribución territorial para junio 30 de 2019: Arauca: Arauca; Bolívar: Cartagena y Magangué; Caldas: Manizales y Riosucio; Cauca: Santander de Quilichao; Cesar: Valledupar; Cundinamarca: Soacha, Chía, Facatativá, Fusagasugá, Madrid y Zipaquirá; Chocó: Quibdó; Nariño: Ipiales, La Unión y Pasto; Putumayo: Puerto Asís; Risaralda: Pereira y Santa

Rosa de Cabal; Tolima: Líbano (Pág. 31).

En el texto, se establece el alcance de los programas; sin embargo, no se encuentra información en torno a su posible efectividad en el marco de la inserción laboral de la población beneficiada. Para el caso del programa TransFórmarte, que completa su tercer ciclo de aplicación, no se presentan cifras de los ciclos anteriores. De manera que, no es posible establecer la trazabilidad del programa y a partir de ello, evaluar su porcentaje de éxito. Esto supone un quiebre en la evaluación de la política, además más allá del establecimiento de programas, es necesario comprobar la efectividad de estos, su correcta articulación con las necesidades de la población.

En efecto, y tal como se señaló en la introducción del presente apartado, el nivel educativo constituye la principal brecha para la inserción al mercado laboral de las víctimas del conflicto; con esto presente, los programas de formación para el trabajo suponen un pilar dentro de la implementación de la Política Pública; aunque, la falta de trazabilidad limita la posibilidad de establecer el alcance real de los programas. Es decir, de esos 1036 jóvenes beneficiados, ¿cuántos han conseguido empleo relacionado con la formación adquirida?, ¿cuál es el tiempo promedio de inserción al empleo a partir de la finalización de la formación?, ¿la formación ha derivado en un mejor salario?, y finalmente, ¿la activación de la Ruta ha sido una variable sustancialmente positiva en la empleabilidad de la población víctima del conflicto?

Al respecto, Ríos (2020), señala que, si bien existe una relación perceptible entre la finalización de uno de los programas académicos ofrecidos dentro del ciclo TransFórmarte y el enganche laboral, así como un aumento salarial, derivado de dicha formación; la activación de los beneficios ofrecidos por la Ruta de Empleabilidad en combinación con la formación para el trabajo no redundan en un beneficio superior. Es decir, la aplicación de un modelo diferencial no es un factor

decisivo, que represente, por sí solo, un cambio sustancial dentro de la empleabilidad de las víctimas; en contraste con los programas de formación que logran, por sí mismos un avance tangible:

Se encontró que el haber sido beneficiario del programa “TransFórmate” y, por tanto, haber finalizado un programa de formación para el trabajo, y además haber hecho parte de la Ruta de Empleabilidad del SPE, aumenta el enganche laboral formal, así como los salarios (esto ocurre al hacer el análisis con los dos grupos de control). Sin embargo, al analizar los dos escenarios de contraste, no se evidencia que el complementar los beneficios de TransFórmate con los de la Ruta de Empleabilidad del SPE, genere un mayor aumento en el enganche laboral y en los salarios (Pág. 36).

En el mismo trabajo, Ríos (2020) analiza brevemente la pertinencia de los programas ofrecidos en el marco del proyecto:

(...) al hacer un breve análisis sobre la pertinencia de los programas de formación para el trabajo en los que se graduaron los beneficiarios de “TransFórmate”, se encuentra que esta es muy baja, dado que, al analizar los programas con mayor número de egresados, se evidencia que un porcentaje muy bajo de estos egresados ha estado vinculado laboralmente en sectores económicos relacionados con dichos programas desde el momento en que se graduaron (Pág. 36).

Encuentra que muchos de los programas ofrecidos dentro del proyecto tienen poca demanda en los municipios en los que fueron ofrecidos; de manera que, los jóvenes que se formaban en este proyecto y alcanzaban un empleo relacionado con el área de estudio mayoría de los casos analizados, la autora encontraba que, para alcanzar la empleabilidad, los beneficiarios debían desplazarse desde su territorio de origen, generalmente rural, a espacios urbanos con una oferta laboral más variada. Los programas que contaron con mayor número de beneficiarios fueron los programas técnicos en Enfermería y Atención integral a la Primera Infancia.

Así las cosas, si bien el Informe de avances (2019), entregado por Gobierno Nacional, denota la cobertura en términos del número de beneficiarios de sus programas de formación; es insuficiente a la hora de delimitar su alcance de, así como la pertinencia de los programas ofrecidos y la efectividad real de la formación en la empleabilidad de las víctimas. La selección de los programas a ofrecer debería estar orientada por las condiciones específicas del territorio en el que se ofertan, y en

consonancia con la demanda laboral de las zonas rurales. De manera que, la búsqueda de empleo y oportunidades no sea un aliciente para nuevos desplazamientos, sino para la permanencia en el territorio.

3.3 Emprendimiento

El segundo eje de acción en torno a la garantía del empleo de la población víctima del conflicto, gira en torno al emprendimiento. Sobre el tema, se destaca lo contenido en el Informe de avance (2019), a propósito del programa Mi negocio.

Mi Negocio logró los siguientes resultados durante el período de agosto de 2018 a junio 2019:

Se capitalizaron 12.034 emprendedores con entrega de maquinaria, herramientas e insumos no perecederos para la puesta en marcha de las unidades productivas. Así mismo se realizaron visitas de seguimiento y acompañamiento para la puesta en marcha de sus negocios.

- Se atendieron 471 emprendedores en Cúcuta, logrando reestructurar y evaluar sus planes de negocio, para capitalizarlos y acompañarlos en la puesta en marcha de las unidades productivas.
- Se focalizaron 48 municipios en 20 departamentos priorizando aquellos que tienen un potencial de población perteneciente a la Unidad de Víctimas, que se encuentran en extrema pobreza, así como aquellos afectados por la ola invernal como lo es el municipio de Guayabetal - Cundinamarca.
- Fue publicado el proceso de contratación para la atención de 10.510 nuevos emprendedores, para 3 zonas (Pág. 34).

En contraste con el Informe de Gobierno sobre la Política de Atención y Reparación a víctimas de 2018, en el Informe citado de 2019 hay claridad sobre la aplicación del programa. Para 2018 apenas se mencionaba dentro de la aplicación de la Política, para 2019 se lleva una cuenta activa de sus frutos y el número de beneficiarios alcanzados. El avance en materia de emprendimiento es perceptible. Para 2017 el Distrito, en cabeza de la Secretaría de Desarrollo Económico identifica que la falta de

programas de apoyo al emprendimiento es uno de los factores que dificultan el acceso al mercado laboral y la generación de ingresos en la población víctima del conflicto; para el 2018 el programa Mi Negocio aparece por primera vez en las consideraciones del Informe de Gobierno sobre la Implementación de la Política de Atención y reparación; para 2019 el informe de Gobierno incluye cifras de 12.034 emprendedores. Aunque, tal y como sucede con los programas de formación para el trabajo, el mero conteo de beneficiarios resulta insuficiente para elaborar una amplia evaluación de efectividad es destacable la progresión aquí señalada.

Finalmente, pese al balance positivo que se lee en la implementación de la Política Pública en términos de emprendimiento; las cifras no han sido actualizadas a 2020. Motivo por el cual se desconoce la incidencia de la crisis sanitaria sobre los emprendimientos ya financiados dentro del programa. Es difícil dimensionar con certeza cual será el impacto del Covid-19 en esta área; la única predicción posible es su talante negativo.

Para concluir el apartado es pertinente destacar que el Informe sobre medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de las víctimas del conflicto armado localizadas en Bogotá (2019), no incluye una sección que relacione la empleabilidad. El derecho a la subsistencia mínima se tiene en cuenta dentro de los indicadores del Goce Efectivo de Derechos; no obstante, en este solo se toman en cuenta las siguientes variables: alimentación, alojamiento Temporal, manejo de abastecimientos y transporte de emergencia. Sería pertinente la inclusión de la variable de empleabilidad dentro de los indicadores dada la importancia de este eje en el plano de la implementación de la Política Pública de Atención y Reparación. Dicho esto, se da paso a la evaluación de otro proyecto, articulado también con la Ruta de Empleabilidad, pero de aplicación mucho más reciente.

3.4 Proyecto de Empleabilidad para Víctimas del Conflicto Armado

Anunciado en septiembre de 2020, el Proyecto de Empleabilidad para Víctimas del Conflicto Armado es una iniciativa “cuyo propósito es que por lo menos 1.300 personas que hacen parte de esta población tengan empleo formal en las distintas regiones de Colombia, lanzó la Unidad del Servicio Público de Empleo, entidad adscrita al Ministerio del Trabajo” (MinTrabajo, 2020).

Inserto en el contexto de la pandemia, el proyecto se presenta como una herramienta para la mitigación de los impactos socioeconómicos que el Covid-19 ha tenido en el país. Constituye una estrategia para la mitigación del desempleo, focalizada en la población víctima del conflicto armado. La estrategia cuenta con el apoyo de organismos internacionales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) . Además de la mitigación del desempleo, el programa, cuya aplicación se centró en la vigencia 2020, tendría como objetivo apoyar a las micro y medianas empresas afectadas por la crisis (MinTrabajo, 2020).

Sin embargo, por su reciente lanzamiento y por no ser parte del tiempo de estudio de esta investigación, no es posible ampliar detalladamente este ítem.

3.5 Ferias de empleo 2020

De este proyecto, cuya implementación estuvo encabezada por la Unidad del Servicio Público de Empleo, se desprendieron estrategias como La Feria 2020 de Empleabilidad para la Paz; esta feria cuenta con una segunda fecha para el 2021. Este proyecto ha sido implementado en Bogotá a través de la ya citada Unidad de Servicio Público de Empleo y las agencias de empleo adscritas a las cajas

de compensación familiar que operan en la ciudad de Bogotá: a saber, las agencias de empleo Compensar, Colsubsidio y Cafam.

La feria se realiza de manera virtual y cuenta con el apoyo de diversos organismos desde empresas aliadas, hasta centros educativos que ofrecen programas de formación. Esta clase de iniciativas se suman a otras adelantadas desde el Servicio Público de empleo y agencias autorizadas en las que, según reporta MinTrabajo (2020):

(...) 388 mil víctimas fueron remitidas por los centros de empleo a las empresas que habían registrado oportunidades laborales para distintos perfiles. De ellas, más de 326.000 recibieron orientación laboral a lo largo del 2019, con asesorías, capacitaciones y talleres para mitigar las barreras laborales que presentaban y que les impedían acceder a oportunidades de trabajo formales.

La mitigación de barreras laborales para la población víctima del conflicto, parte de la articulación de asesorías, capacitaciones y talleres en el marco de la activación de la ruta de empleabilidad de enfoque diferencial. Cabe resaltar que, en la ciudad de Bogotá, el enfoque de género es un componente fundamental para la implementación de dichas propuestas.

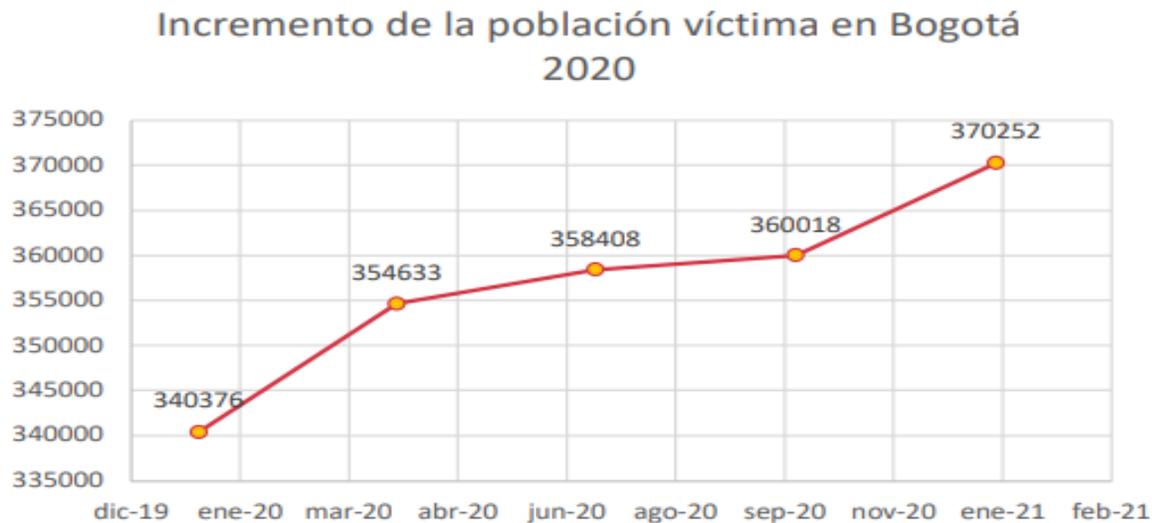
En el Informe Nacional del Empleo Inclusivo (2019), se destaca que por primera vez desde 2010 la tasa de empleo informal es mayor en hombres que en mujeres.



Gráfica 1. Comportamiento Tasa de empleo informal Fuente: Informe Nacional del Empleo Inclusivo 2019

En contraste con los datos obtenidos de los programas rurales, el enfoque diferencial parece tener una mayor efectividad en los proyectos locales dentro de las zonas urbanas; dado que la oferta de empleo es más amplia, lo que supone una mayor competencia laboral. En medio de un contexto de más alta competitividad, la formación para el trabajo y la atención diferencial presentan mayores beneficios. La localización urbana, es un factor no despreciable a la hora de evaluar la eficacia y alcance de estos programas en el marco de Política Pública, pues se registra para 2020 un incremento considerable en el asentamiento de víctimas en la Capital, con una tendencia similar en otras ciudades del país. “Según la información del Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con corte a diciembre 31 de 2020, en Bogotá residen 370.252 víctimas del conflicto armado, lo que con respecto a las 360.018 registradas con corte a 30 septiembre de 2020, constituye un incremento de 2,84%, equivalentes a 10.234 víctimas en un periodo de tan solo 3 meses” (Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación,

2011. Pág. 15).



Gráfica 2. Comportamiento de la población víctima en Bogotá en 2020 Fuente: Informe de víctimas Centro, abril 2021.

La tendencia de asentamiento en ciudades capitales de población desplazada debe tenerse en cuenta para garantizar la efectividad de la política pública. No se trata de descuidar los espacios rurales, pero sí de focalizar determinados recursos para maximizar el alcance de las propuestas. En línea con esta idea, se identifica una predilección por desarrollo de ferias de empleo centralizadas en ciertas zonas del país; lejos de obedecer a una relación de inequidad en la distribución de recursos, fenómeno que históricamente ha acrecentado las diferencias entre las zonas de centro y periferia; la organización de estos proyectos responde a la concentración de las víctimas en el territorio. En este sentido es posible afirmar que, programas como la Feria de empleo 2020-2021 realizadas en la ciudad de Bogotá, responden al proceso de caracterización inicial derivado del establecimiento de la Política Pública para la Atención y Reparación de víctimas del conflicto.

Asimismo, se destaca la implementación de plataformas virtuales para la realización de esta clase de ferias; si bien las condiciones de emergencia sanitaria han dificultado diferentes procesos en el marco de la implementación de la Política, la obligada transición a la virtualidad ha ampliado el rango de alcance de estas propuestas, facilitando el acceso a los programas por parte de las personas beneficiadas; será cuestión de tiempo evaluar, si esta ampliación en el alcance redundará en el enganche laboral, el aumento salarial y el empleo largo plazo.

Finalmente, es preciso señalar que, según MinTrabajo (2020),

...las ocupaciones en las que más víctimas lograron ubicarse laboralmente en 2019, según el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo, SISE, fueron las de obreros para minería, construcción, industria manufacturera y transporte, con un 14,5 %; les siguieron las relacionadas con agricultores y trabajadores calificados para explotaciones agropecuarias con destino al mercado, con 5,8 %; luego, las de auxiliares contables y encargados del registro de materiales, con 5,6 %” (Párr. 3)

Estas cifras revelan las tendencias de empleo a nivel nacional; no obstante, a nivel local la distribución de vacantes se orienta a otros sectores de la economía con preminencia de los servicios administrativos y de telecomunicaciones (INEI,2019). Esta demanda de actividades rurales y productivas en las zonas rurales y de empleos relacionados con la industria del servicio en áreas urbanas debe considerarse en la elaboración de estrategias de inserción laboral; principalmente en los proyectos de formación para el trabajo, como los caracterizados en la primera parte del capítulo.

Recuérdense las conclusiones de Ríos (2020), en las que se señalaba poca empleabilidad en los programas de estudio ofrecidos por el programa TransFórmate en zonas rurales, en los que se ofrecía capacitación técnica en áreas como Enfermería y Atención a la primera infancia. Dichas

formaciones resultaron tener poca relación con la demanda de empleo rural y derivaron en una desconexión entre la formación ofertada y la empleabilidad de los beneficiarios del proyecto; con esto en mente, programas con características similares orientadas a la prestación de servicios, en este caso médicos y educativos, podrían tener una mayor acogida en zonas urbanas, donde la demanda de empleo tiende a estos sectores económicos.

En síntesis, se evidencia una desconexión entre la oferta de empleo sectorizada en los territorios locales y urbanos, y los programas de capacitación ofrecidos en la ruta de empleo. Se puede inferir que las iniciativas de convocatoria como las Ferias de empleo y las Rutas de atención diferencial a nivel local, han obtenido resultados positivos a nivel Distrital; no así los programas de formación ofertados en el marco de estas mismas Rutas, ello debido a la poca relación que existe entre la demanda de empleo sectorizada y la oferta educativa en los programas señalados. Resta decir que, es necesario integrar en el modelo de atención, la caracterización del mercado laboral en la zona de aplicación de la Política Pública; esto permitiría una estructuración de programas de capacitación que atiendan a las necesidades del sector productivo y que a la larga garanticen la empleabilidad de las víctimas con base en la capacitación recibida en el contexto de los programas incluidos en la Política Pública de Atención y Reparación de Víctimas del conflicto.

3.6 Empleo para la reconciliación

Otro programa bandera en el marco de la garantía de empleabilidad es el Programa Empleo para la Reconciliación, en cabeza de la ONG norteamericana ACIDI VOCA y cooperación con la Alcaldía Mayor. “La ejecución del programa en Bogotá, promueve la generación de oportunidades económicas y sociales a través de la formación técnica laboral a 415 participantes de diferentes segmentos poblacionales vulnerables (afrodescendientes, indígenas, comunidad LGBTI, víctimas del conflicto y migrantes venezolanos), con énfasis en jóvenes entre los 18 y 28 años, en las siguientes líneas de formación: Auxiliares Administrativos, Auxiliares de Cocina, Agentes de Contact Center, Logística y Mercadeo en Punto de Venta y Redes y Telecomunicaciones” (INEI, 2019. Pág. 31).

Este programa, de nuevo, se centra en el eje de formación, orientado a la reducción de brechas laborales originadas por la baja escolaridad de la población víctima del conflicto; es de resaltar la selección de programas ofertados, estos responden a las particularidades de la demanda laboral identificadas en el informe INEI 2019, mencionadas anteriormente. En contraste con otros programas de orden nacional y departamental este proyecto de cooperación atiende eficazmente a la demanda de empleo sectorizada y de esta manera se deduce una mayor eficacia en la implementación de la Política Pública en esta clase de proyectos. Tal y como se señala en el informe INEI, 2019:

A través del programa se ha logrado identificar las líneas de formación de acuerdo con los nichos de mercado encontrados y las alianzas potenciales identificadas con el sector privado, promoviendo la identificación de líneas de formación que responden al cierre de brechas de capital humano en Bogotá (Pág. 31).

Entre las brechas de mayor incidencia se encuentran las altas tasas de desempleo, las cuales permiten identificar una seria crisis para la población víctima del conflicto armado, para la cual la mitad de la población registrada carece de vías efectivas de vinculación laboral, fenómeno que repercute en una afectación socioeconómica de gran envergadura, en concreto el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2019) provee las siguientes cifras:

Si bien el desempleo general es cercano al 10% en Colombia, se estima que para las mujeres esta tasa alcanza el 13%, jóvenes el 16%, afrodescendientes el 10,3%, víctimas el 63%, desplazados el 35%, migrantes el 14%, personas en procesos de reintegración 18% y para el caso de la población con discapacidad se reportó que tan solo el 27% trabajó por lo menos una hora en una actividad que le generó algún ingreso (Pág. 14).

Es preocupante que la tasa más alta de desempleo corresponda precisamente al segmento poblacional de las víctimas del conflicto armado, principalmente en relación con la necesidad de vincular al mercado a estos individuos como parte de un proceso de reparación integral que permitan a las víctimas ingresar a un proceso de crecimiento profesional y económico para el restablecimiento de sus derechos más fundamentales (Montoya Patiño, 2014). De allí que diversas políticas públicas se hayan formulado con el fin de abordar esta problemática, no obstante, sin una mayor efectividad de la que se pretendía que tuviese, tal como lo enuncia la Unidad para las Víctimas (2020) en su informe titulado *Balance de la Política Pública para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado. Julio 2020*, donde se realiza un análisis del impacto de las políticas públicas, evidenciando su poco impacto e injerencia en el cierre de brechas para la población víctima del conflicto en el país.

Los datos del INEI (2019) son especialmente dicientes en este respecto, representando tasas bajas en la participación de procesos de atención especializada para las víctimas del conflicto, concretamente:

En agosto de 2019 habían registradas 8.895.978 personas, de estas 7.169.247 eran víctimas sujetas de atención, mientras que el resto (1.726.731) fueron víctimas directas de desaparición forzada, homicidios, fallecidas y no activos para la atención. Al desagregarlas, el 38,2% eran jóvenes entre los 12 y los 28 años. Más de la mitad se encontraban en Antioquia (19,7%), Bogotá (8,3%), Valle del Cauca (6,0%), Bolívar (5,7%), Magdalena (5,4%), Nariño (5,0%) y Cesar (4,5%) (Pág. 91).

Estos datos evidencian no solo la ausencia de una parte gruesa de la población de víctimas del conflicto, sino que exponen las diferencias territoriales, con una primacía evidente de los territorios urbanos por encima de los rurales. Esto implica una brecha en el acceso a los procesos asistenciales y de ayuda brindados por las entidades gubernamentales, en tanto su alcance a las zonas rurales es bastante limitado (Unidad de Víctimas, 2020). Las brechas de desigualdad no operan únicamente en los rubros de la empleabilidad y el acceso a procesos de apoyo y asistencia, sino que son notorias a su vez en el campo de la educación. El INEI (2019) confirma los bajos niveles de escolaridad y acceso a procesos formativos con los siguientes datos:

El 40,8% de las víctimas [...] solo contaban con educación primaria y el 9,3% no tenían ninguna formación, en otras palabras, 1 de cada 2 víctimas [...] tuvo primaria como máximo nivel educativo alcanzado. Por su parte, el 36,7% contaba con secundaria o media, mientras que el 12,4% tenía formación universitaria, técnica (no especifica si formación técnica laboral o profesional) o tecnológica (Pág. 91).

Los bajos índices de escolarización, representativos en un porcentaje mayor al 50% constituyen un factor de riesgo aún mayor que se vincula directamente con las posibilidades de acceso al mercado, y por tanto, a la generación de condiciones socioeconómicas necesarias para la defensa de derechos fundamentales. Evidentemente el panorama resulta desalentador, pues no existen niveles

aceptables de empleabilidad, sostenimiento económico, ni vías de acceso, formativas o no, que permitan la reparación e inserción social de las víctimas del conflicto armado. Sumado a los fenómenos laborales, asistenciales y formativos, se añade el factor del ingreso económico. Según la INEI (2019) para 2013:

El mercado de trabajo [para víctimas del conflicto armado era solo del] 23,3% de la población ocupada, [la cual] percibía un ingreso igual o superior a un salario mínimo en 2013 y cerca del 40% percibía menos de medio salario mínimo al mes (Pág. 93)

Así, el *Informe Nacional del Empleo Inclusivo INEI 2018 - 2019* publicado por la INEI (2019) identifica un panorama de gran complejidad con niveles bastantes bajos en lo referente al cierre de brechas, disminución de las desigualdad e inequidad, así como defensa de los derechos fundamentales y reparación de las víctimas del conflicto armado.

3.7 Reflexiones sobre las Políticas y programas

De los programas revisados anteriormente se observa que responden a dos ejes fundamentales: formación para el trabajo y emprendimiento. Esta orientación se relaciona con la delimitación de brechas laborales que deben superar las víctimas en su proceso de incorporación al mercado laboral. En esta línea de trabajo se identifica una adecuada articulación entre los procesos de diagnóstico y caracterización de la población y la implementación final de los proyectos contenidos en la Política.

En segundo lugar, se identifica la incidencia de proyectos transversales como la ruta de empleabilidad para personas víctimas del conflicto, en coordinación con programas específicos de formación o acceso a oportunidades, como TransFórmate y las Ferias de empleo, respectivamente. En cuanto a la efectividad de este enlace entre proyectos transversales y específicos, es difícil extraer cifras en documentos gubernamentales como los informes de aplicación de la Política Pública de Atención y Reparación de Víctimas, dado que estos informes se centran en el recuento de

beneficiarios de cada programa, pero no se extienden en la trazabilidad de estos. Por tanto, aportan poca información que permita establecer la efectividad de dichos programas más allá del número de beneficiarios alcanzados. En contraste no existe una incidencia significativa en la combinación de programas transversales y específicos; a saber, Ruta de empleabilidad y proyecto de formación TransFórmate, y un mayor beneficio para la población en términos de salarios, permanencia e inserción al mercado laboral o consecución de empleos relacionados con la formación recibida. Más bien, estos factores modifican positivamente en zonas rurales con la sola aplicación de programas de capacitación. En contraste, a nivel local, en ciudades como Bogotá, si se aprecia una incidencia mayor de la Ruta de la empleabilidad en la efectividad de los programas de Empleo emprendidos en el periodo 2018-2019.

En tercer lugar, a nivel rural, se aprecia una desconexión entre la oferta de formación y las condiciones y demanda laboral de la región. Ello desemboca en la baja inserción laboral relacionada; es decir, poca empleabilidad en las áreas de estudio en las cuales la población ha recibido capacitación. Si bien la formación para el trabajo ha sido la principal herramienta de mitigación de brechas laborales, la falta de focalización de la oferta ha resultado en resultados desfavorables, pues las personas finalizan su capacitación, pero no alcanzan la inserción laboral en el área, lo que conlleva a desplazamientos a las ciudades capitales. Esta tendencia, se mantiene en la ciudad de Bogotá, aunque se destacan algunos programas como el Programa del Empleo para la Reconciliación en los que se denota la previa caracterización del mercado laboral local en la delimitación del proyecto. Ello desemboca en un programa de formación que ofrece alternativas acordes a la demanda de empleo sectorizada y que podría conllevar a resultados más efectivos.

Capítulo IV. Percepción de las Víctimas frente a la Política Institucional de Atención a las Víctimas

El presente apartado centrará su atención en exponer los resultados obtenidos por los instrumentos de investigación empleados para formular, coordinar, articular y coejecutar el Programa Distrital de Prevención, Asistencia, Atención, Protección y Reparación Integral a las Víctimas que arriban a Bogotá, Distrito Capital, en cuanto a que se garanticen los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad y la implementación, desde la subsidiariedad y la coordinación, de la Estrategia Nacional de Protección a las víctimas por la Ley de Víctimas durante el periodo 2018 – 2019. Para ello, se presentan los resultados de las encuestas y de las entrevistas para cada uno de los objetivos específicos de la investigación. En primer lugar, se presentará la percepción de las víctimas frente a la política pública en cuanto a la asistencia social, participación y resultados (aspectos generales de la política pública de víctimas); en segundo lugar, se presentará la percepción de las víctimas frente a la creación de nuevas oportunidades y capacidades para la generación de empleo.

A nivel metodológico, la encuesta contó con 22 preguntas referentes en una primera parte a la percepción de las víctimas frente a la política pública en el marco de la asistencia social, participación y resultados; y en una segunda parte a creación de nuevas oportunidades y capacidades para la generación de empleo. Los criterios de la selección de la muestra fueron propiamente a individuos que participaron en procesos de reparación por parte de la política pública de víctimas a nivel distrital. Los encuestados se identificaron en un proceso de triangulación que usó números como proceso de codificación, las letras fueron otra categoría que se usó para diferenciar categorialmente las respuestas de las víctimas.

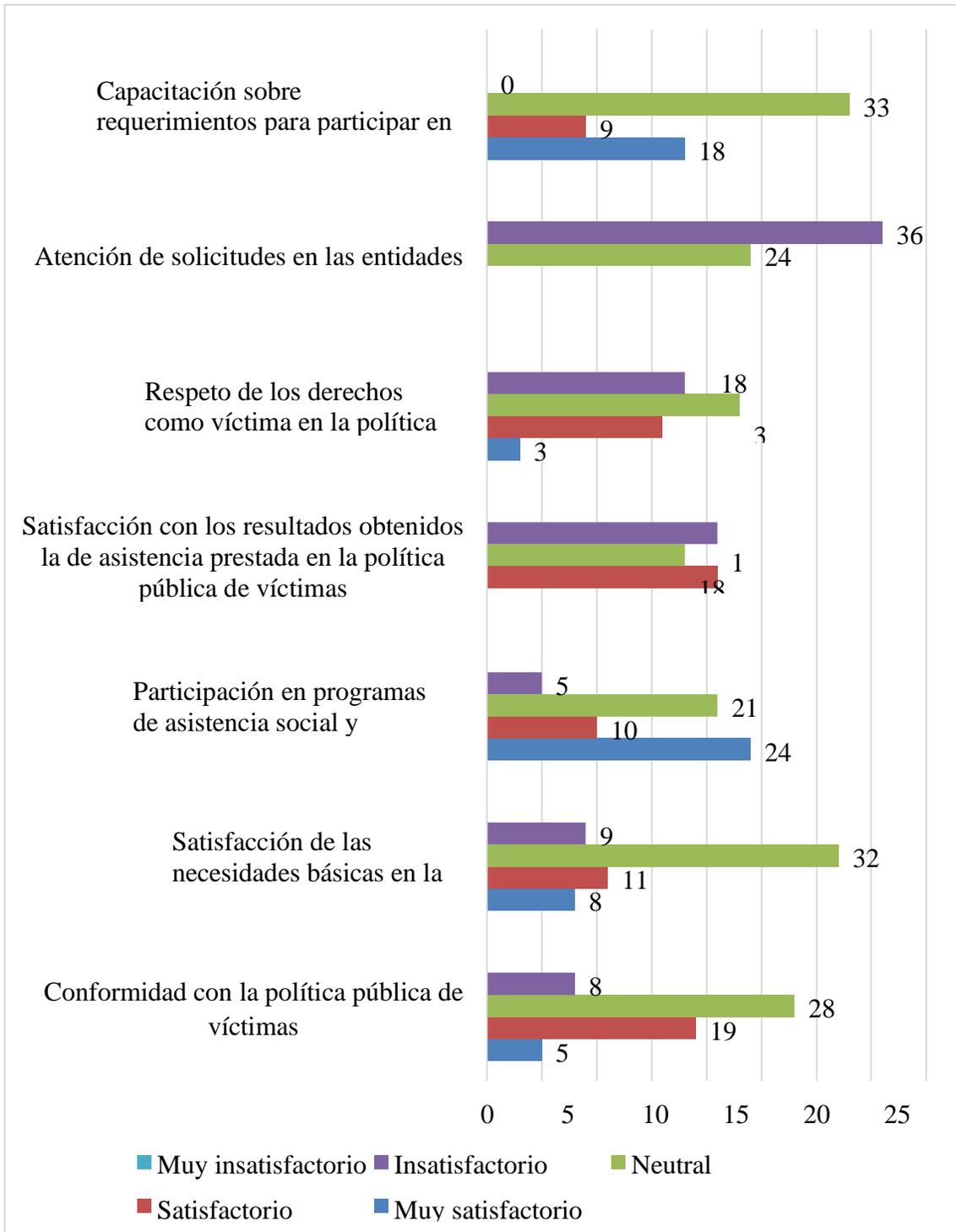
4.1 Percepción de las víctimas frente a la política pública (asistencia social, participación y resultados)

Como se puede apreciar, en la figura 1, los ítems de la encuesta se orientan a conocer cuál es la satisfacción de los participantes frente a aspectos generales de la política pública de víctimas frente a proyectos del distrito, dentro de los cuales se resaltan la eficiencia en la asistencia social, la capacidad de respuesta, la capacitación y los resultados que se han venido obteniendo en la práctica gracias a las intervenciones.

En la encuesta, se incluyeron en total 7 ítems, que se mencionan a continuación:

- Conformidad con la política pública de víctimas
- Satisfacción de las necesidades básicas en la asistencia
- Participación en programas de asistencia social y reparación
- Satisfacción con los resultados obtenidos en la asistencia prestada en la política pública de víctimas
- Respeto de los derechos como víctima en la política pública
- Atención de solicitudes en las entidades
- Capacitación sobre requerimientos para participar en los programas

Figura 1. Satisfacción frente a la implementación de la política pública de víctimas - resultados por pregunta

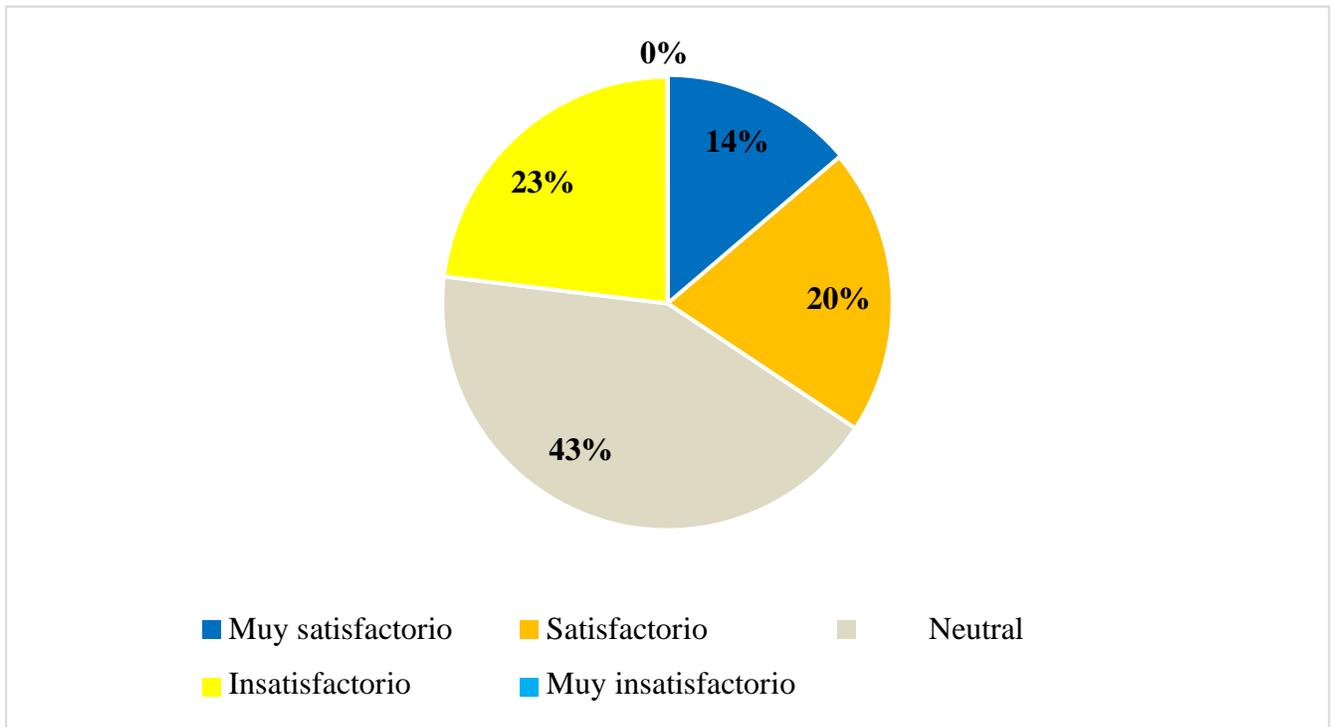


Fuente: Elaboración propia

Se observa que en la mayoría de las ocasiones los participantes se muestran neutrales o insatisfechos. Únicamente en el ítem 4, satisfacción con los resultados obtenidos de asistencia prestada en la política pública de víctimas, la cantidad de personas satisfechas (21) iguala a la cantidad de personas no satisfechas. Se evidencia una percepción altamente negativa en el ítem de la encuesta que consulta la capacitación sobre los requerimientos para participar en los programas, pues un total de 33 personas afirma estar insatisfecha con la capacitación, lo cual evidencia la necesidad de mejorar los procesos de acompañamiento y asesoría para las víctimas.

También se evidencia una alta insatisfacción frente a la satisfacción de las necesidades básicas de la asistencia, pues 32 personas se muestran neutrales, y solo 11 satisfechas. En general, como se puede apreciar, en cuanto a la conformidad con la política pública de víctimas, se observa que 28 se muestran neutrales, 19 satisfechos, 8 insatisfechos y 5 muy satisfechos. A continuación, se presenta el consolidado global que agrupa los resultados de los primeros 7 ítems de la encuesta:

Figura 2. Satisfacción frente a la implementación de la política pública de víctimas - Resultados globales



Fuente: Elaboración propia

Se observa que el 43% se muestra neutral; seguido del 23% insatisfecho; un 20% satisfecho; y un 14% muy satisfecho. Los resultados permiten reconocer que es preciso mejorar aspectos como la capacitación sobre requerimientos para participar en los programas, la participación en programas de asistencia social, el respeto de los derechos como víctima en la política pública y la eficiencia en la atención a las necesidades básicas de la población.

En cuanto a los resultados de la entrevista, una de las víctimas reconoce la importancia de la capacitación, especialmente los procesos de formación en el SENA, los cuales resultaron ser de gran ayuda para continuar con sus emprendimientos:

Porque de otra forma si yo así no lo haga continuamente, eh... por decir algo voy a preparar un arroz, entonces, esas capacitaciones nos enseñan como presupuestar para adquirir ganancia a ese producto, si, entonces yo lo puedo aplicar (Participante 1, comunicación personal, 15 de enero del 2022).

Existen una serie de condiciones que dificultan la continuidad de las víctimas en los procesos de capacitación, los cuales principalmente se refieren a las obligaciones del hogar. En este sentido, la víctima G indica los beneficios derivados de los procesos de capacitación, a la vez que enuncia como efectiva la orientación que se le ha dado en las ferias de empleo. Así mismo, el caso de la víctima L es indicativo de la utilidad de los programas de capacitación a poblaciones vulnerables para adquirir habilidades que les permitan vincularse al mercado laboral. Para esta mujer, el acceso a un proceso formativo se dio a través de entidades como el ICETEX, quienes le permitieron acceder a la educación superior. No obstante, tuvo que abandonar sus estudios debido a diversos problemas de índole burocrático y económico. El participante 2 expresa:

De alguna otra manera la única capacitación que sí he recibido directamente pues ha sido el diplomado que hice porque me lo certificaron, esto pues si aprendí muchísimas cosas y habilidades; aprendí allá lo que es la corporalidad y como identificar que fracturas tengo yo dentro de mis lazos sociales a raíz del desplazamiento, aprendí a cómo identificar el mismo conflicto, hace que nosotros tengamos como un despego de las emociones (Participante 2, comunicación personal, 15 de enero del 2022).

En este sentido, se percibe el desarrollo de una perspectiva analítica a través de la capacitación que le permite a la víctima comprender procesos económicos y sociales con mayor profundidad. Sin embargo, el ingreso a procesos mercantiles independientes surge a causa del interés de las entrevistadas por solventar sus precarias condiciones económicas en la ciudad, razón por la cual deben buscar apoyo en entidades como el SENA o el ICETEX.

4.2 Creación de nuevas oportunidades y capacidades para la generación de empleo

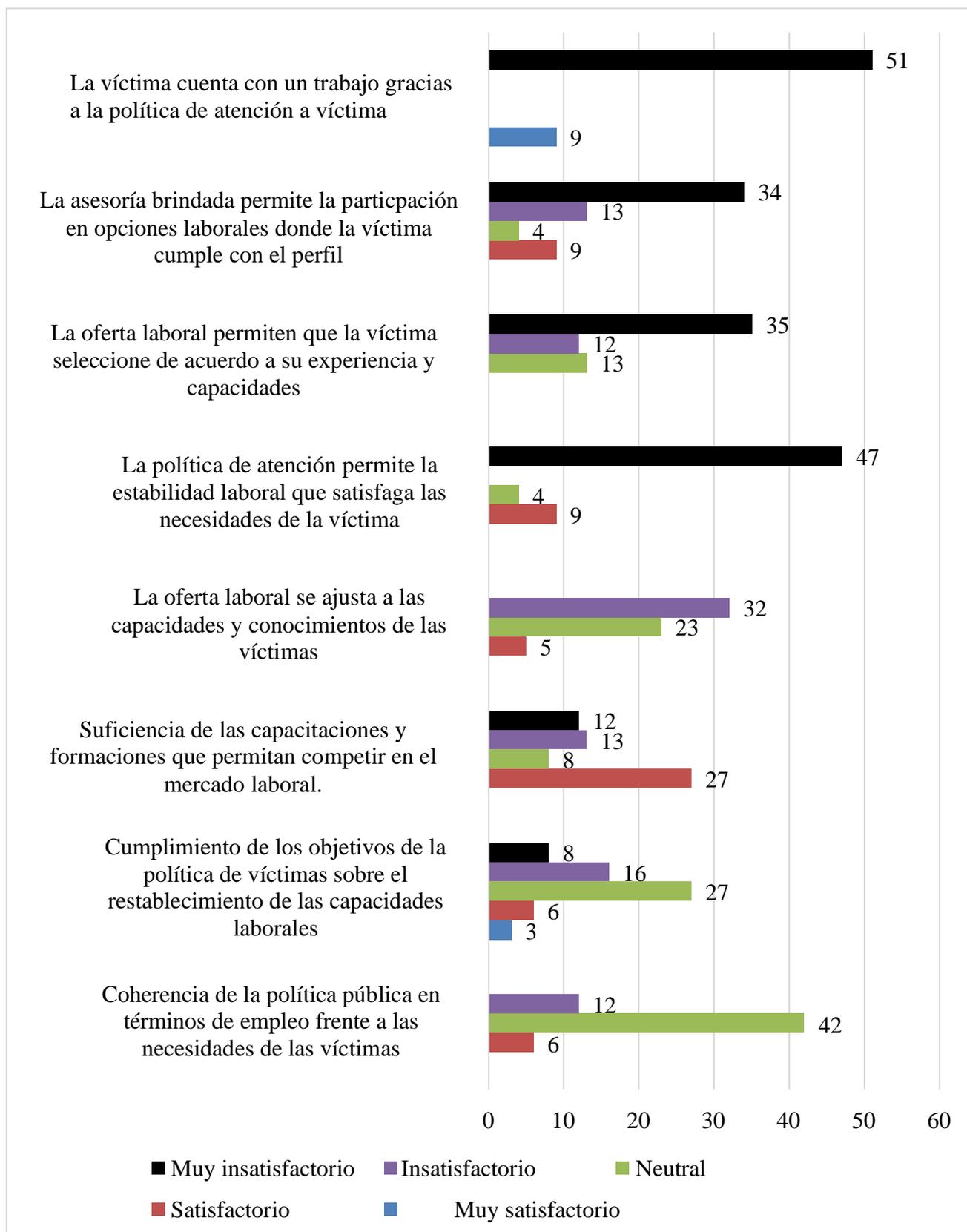
Como se puede apreciar, en la figura 3, para el análisis de la creación de nuevas oportunidades y capacidades para la generación de empleo, en la encuesta se incluyeron en total 8 ítems, que permiten analizar la percepción de las víctimas frente a la coherencia de la política en términos de empleo frente a las necesidades de las víctimas, el cumplimiento de los objetivos de la política de víctimas sobre el restablecimiento de las capacidades laborales entre otros aspectos importantes que se señalan a continuación:

- Coherencia de la política pública en términos de empleo frente a las necesidades de las víctimas.
- Cumplimiento de los objetivos de la política de víctimas sobre el restablecimiento de las capacidades laborales
- Suficiencia de las capacitaciones y formaciones que permitan competir en el mercado laboral.
- La oferta laboral se ajusta a las capacidades y conocimientos de las víctimas

- La política de atención permite la estabilidad laboral que satisfaga las necesidades de la víctima
- La oferta laboral permite que la víctima seleccione de acuerdo a su experiencia y capacidades
- La asesoría brindada permite la participación en opciones laborales donde la víctima cumple con el perfil
- La víctima cuenta con un trabajo gracias a la política de atención a víctima.

Los resultados se muestran a continuación:

Figura 3. Satisfacción frente a oportunidades y capacidades para la generación de empleo – resultados por pregunta



Fuente: Elaboración propia

Se observa que en este caso hay más personas que se muestran muy insatisfechas, especialmente en los ítems: “La víctima cuenta con un trabajo gracias a la política de atención a víctima” (51 personas muy insatisfechas); “La política de atención permite la estabilidad laboral que satisfaga las necesidades de la víctima” (47 personas muy insatisfechas); “La oferta laboral permiten que la víctima seleccione de acuerdo a su experiencia y capacidades” (35 personas muy insatisfechas); y “La asesoría brindada permite la participación en opciones laborales donde la víctima cumple con el perfil” (34 personas muy insatisfechas)

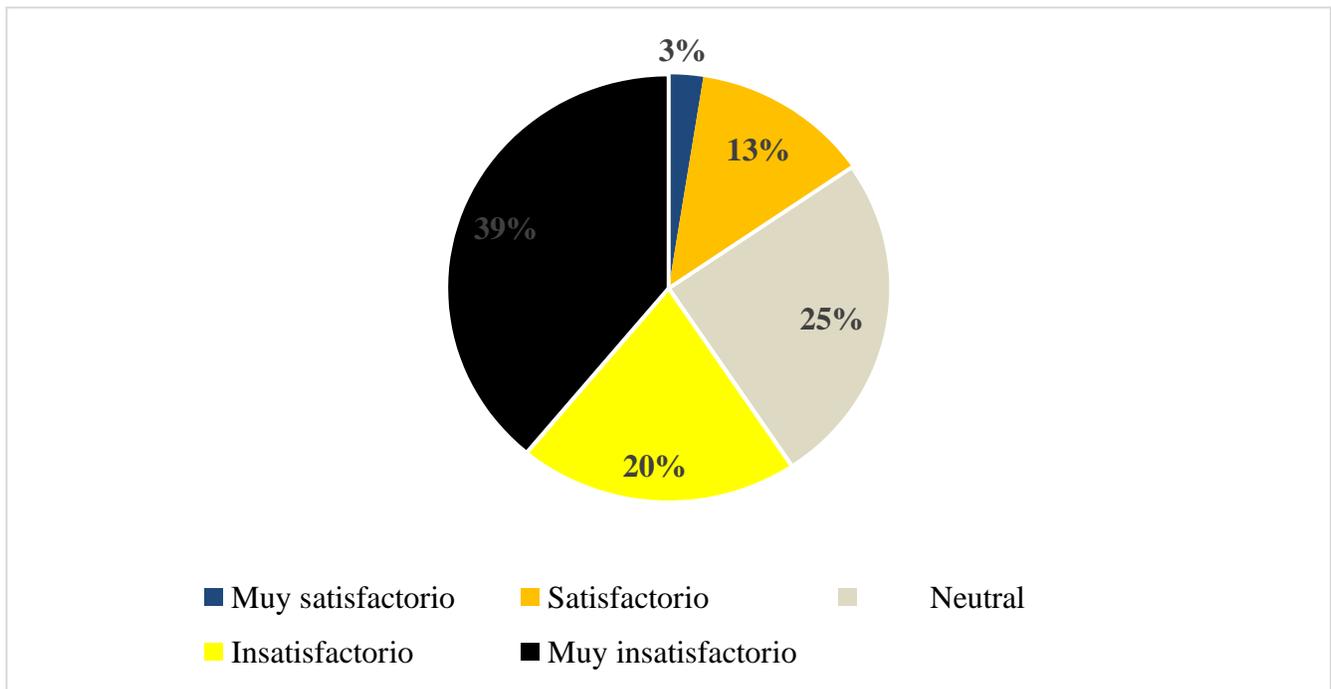
Los resultados permiten evidenciar, por tanto, que es preciso trabajar en el tema de la estabilidad laboral para la población a través de la política pública de víctimas en Colombia, lo cual obliga a diseñar proyectos que generen mejores procesos de acompañamiento para el desarrollo de proyectos productivos y ubicación de las personas en distintos tipos de empleos de acuerdo con sus capacidades y posibilidades. Es preocupante que la totalidad de las víctimas afirma no contar con un trabajo estable gracias a la política, teniendo en cuenta que el empleo se establece como uno de los principales elementos de los cuales depende la calidad de vida y satisfacción de las personas y de sus familias.

Por otro lado, es significativo que la un poco menos de la mitad de los participantes (27), se muestren satisfechos frente a los programas de capacitación que se desarrollan para que las personas puedan entrar a competir en el mercado laboral; pero al mismo tiempo la mayoría de los participantes (32), expresa que la oferta laboral no se ajusta a las capacidades y conocimientos de las víctimas. Esto puede dar a entender que los programas de capacitación

no están bien enfocados, o que si bien la capacitación es adecuada en la práctica se carecen de programas que permitan favorecer la colaboración con el sector empresarial para emplear a las víctimas teniendo en cuenta sus capacidades.

Este tipo de razones explican el hecho de que solo 6 personas se muestran satisfechas con la coherencia de la política pública en términos de empleo frente a las necesidades de las víctimas; y que 27 personas se muestran neutrales frente al cumplimiento de los objetivos de la política de víctimas sobre el restablecimiento de las capacidades laborales.

Figura 4. Satisfacción frente a oportunidades y capacidades para la generación de empleo - Resultados globales



Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, el 39% se muestra muy insatisfecho frente a las oportunidades y capacidades para la generación de empleo. El 25% se muestra neutral; y el 20% está insatisfecho. Solo el 13% se muestra satisfecho; y el 3% muy satisfecho. Es evidente, por tanto, mejorar las líneas de acción estratégicas asociadas con la generación de empleo estable y coherente con las capacidades de las víctimas en la política pública. El empleo se establece como un foco central de atención del cual dependen factores como la generación de ingresos, la calidad y el estado de la vivienda, la alimentación, la educación y la salud.

Por otro lado, con respecto a los resultados de la entrevista, se les pregunta a las 60 víctimas si la implementación de la política para víctimas lideradas por la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación en Bogotá, se ajusta a lo establecido en la Ley de Víctimas en cuanto a la generación de capacidades que permitan a las víctimas acceder al mercado laboral. En las respuestas se puede evidenciar una percepción negativa, pues la implementación no parece ser efectiva en muchos ámbitos.

De 3 víctimas entrevistadas referente a la satisfacción frente a oportunidades y capacidades para la generación de empleo, 2 refirieron tener un proceso traumático de adaptación a la ciudad de Bogotá en relación con la inserción al mercado laboral en su papel de víctimas. Así mismo, todas las entrevistadas manifestaron tener emprendimientos, en tanto no tienen puestos de trabajo formal dentro de la ciudad. No obstante, fuera de los testimonios referidos a la capacitación laboral y la obtención de empleo, pudo constatarse en el caso de la víctima L, que permite enrutar y brindar la información de todo el distrito por la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación en Bogotá, las cuales le permitieron acceder a un crédito de vivienda, generando así la obtención de un bien inmueble, que mejoró su calidad de vida. El participante 2 manifiesta:

Digamos que las entidades dicen bueno listo les entregamos la casa, y bueno fuera una casa independiente pues cada quien hace con la suya, pero ese tipo de vivienda, si hicimos la capacitación, pero nadie fue, la gente no la toma es porque sencillamente no quiere (Participante 1, comunicación personal, 15 de enero del 2022).

El fenómeno de poca participación es constatado en los testimonios otorgados por las otras dos entrevistadas, en un caso en relación con la ineffectividad de los procesos de capacitación para vincularlos al mercado laboral, los cuales desincentivan a las víctimas a participar de estos programas.

La cuestión es, que digamos el sostenimiento, por decir algo le dan la manera de uno arrancar ¿sí?, pero se tienen los elementos y a veces pues uno no cuenta con dinero para montar un local, para ¿sí?, esos apoyos si no (Participante 2, comunicación personal, 15 de enero del 2022)

En otro caso es en relación con la incapacidad de vincularse u obtener las ayudas, a causa de diversos factores burocráticos, los cuales en muchos casos no otorgan las ayudas a toda la población que ha realizado el proceso de solicitud de estas. Tal es el caso del participante 1 en la entrevista, quien manifiesta respecto a su solicitud por estas ayudas:

Yo me retiré de allá y no volví más por ayuda y cuando ya ahorita ya tenía como unos dos, tres, como hace tres años que fueron a censarme como del Sisbén [...] Ahorita con la pandemia nunca recibí tampoco nada (Participante 1, comunicación personal, 15 de enero del 2022)

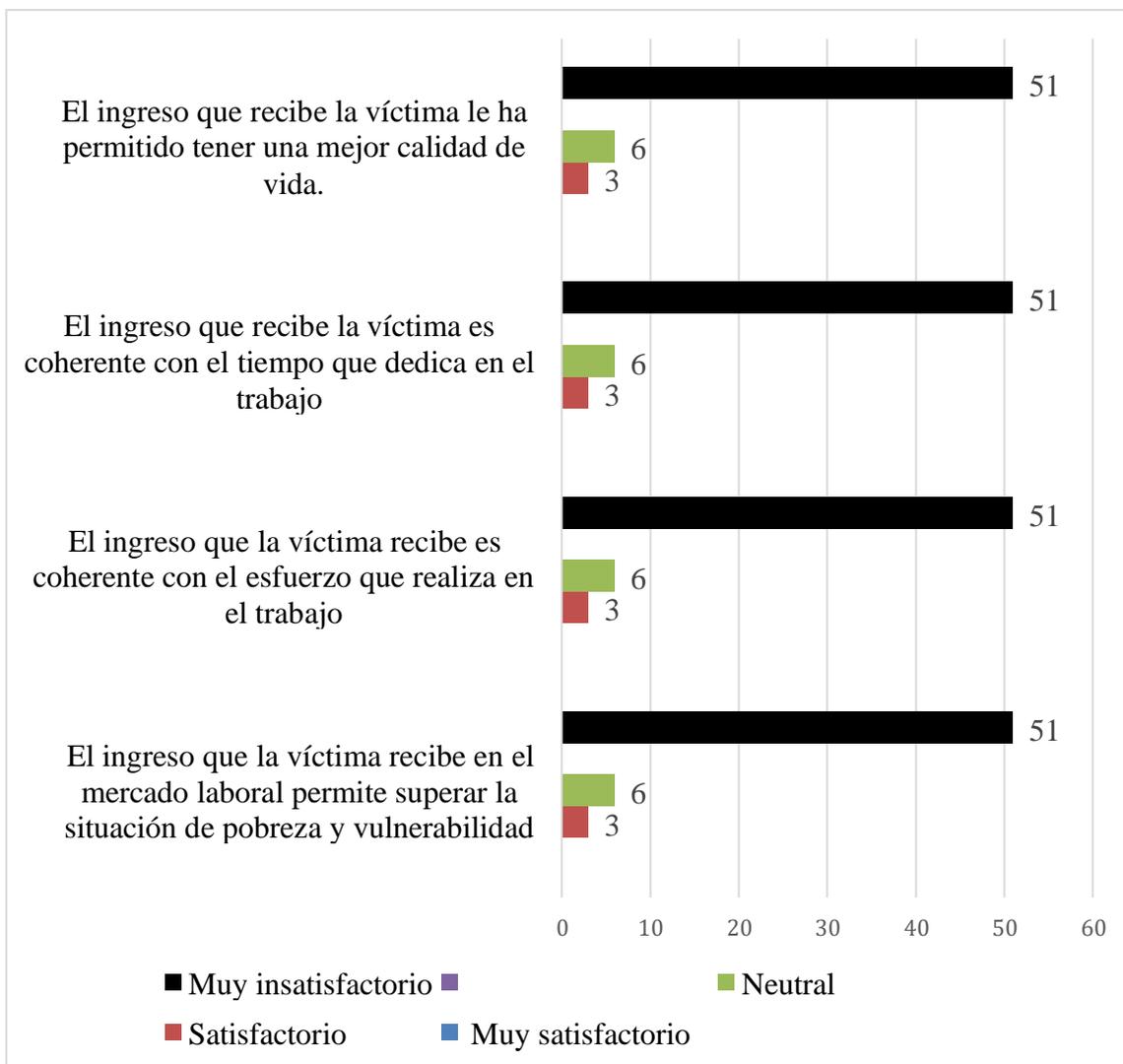
En consecuencia, podemos identificar que en materia de la superación de vulnerabilidad para las víctimas, realmente sólo una de las dos entrevistadas manifestó una mejoría en su condición a través de la obtención de un bien inmueble producto de las ayudas recibidas por la política pública, las otras dos expresan nunca haber tenido la capacitación para acceder a estos programas, a la vez que denuncian que no fueron tomadas en cuenta en muchos de estos, lo que llevó a abandonar la idea de seguir solicitándolos.

Otros elementos tomados en cuenta fueron:

- El ingreso que la víctima recibe en el mercado laboral permite superar la situación de pobreza y vulnerabilidad
- El ingreso que la víctima recibe es coherente con el esfuerzo que realiza en el trabajo
- El ingreso que recibe la víctima es coherente con el tiempo que dedica en el trabajo
- El ingreso que recibe la víctima le ha permitido tener una mejor calidad de vida.

Los resultados se muestran a continuación:

Figura 5. Satisfacción frente a ingresos económicos - resultados por pregunta



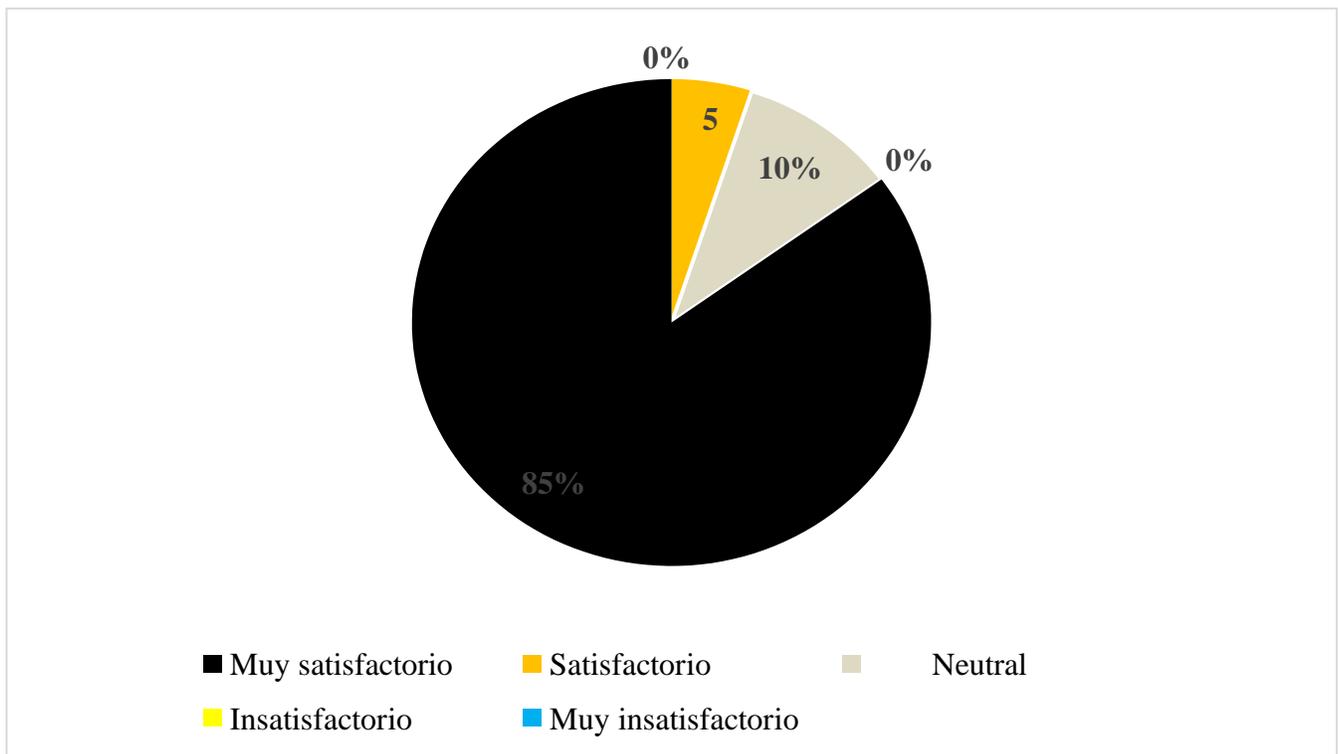
Fuente: Elaboración propia

Es evidente que la mayoría de los participantes se muestran muy insatisfechos frente a cada uno de los ítems. Para cada uno de los ítems que integran la categoría de ingreso los resultados fueron los mismos: 51 personas muy insatisfechas, 6 personas neutrales y solo 3 satisfechas. Se evidencia que el tema de ingreso representa el punto más álgido en el desarrollo de la política pública de víctimas. En general, se observa que el ingreso que reciben

las personas no es suficiente para mejorar la calidad de vida; que el ingreso que reciben no es coherente con su esfuerzo y su tiempo, y que por ende no se ha podido superar la situación de pobreza y de vulnerabilidad.

En la siguiente figura se muestran los resultados globales para los ítems que se agrupan en el tercer objetivo.

Figura 6. Satisfacción frente a ingresos económicos – Resultados globales



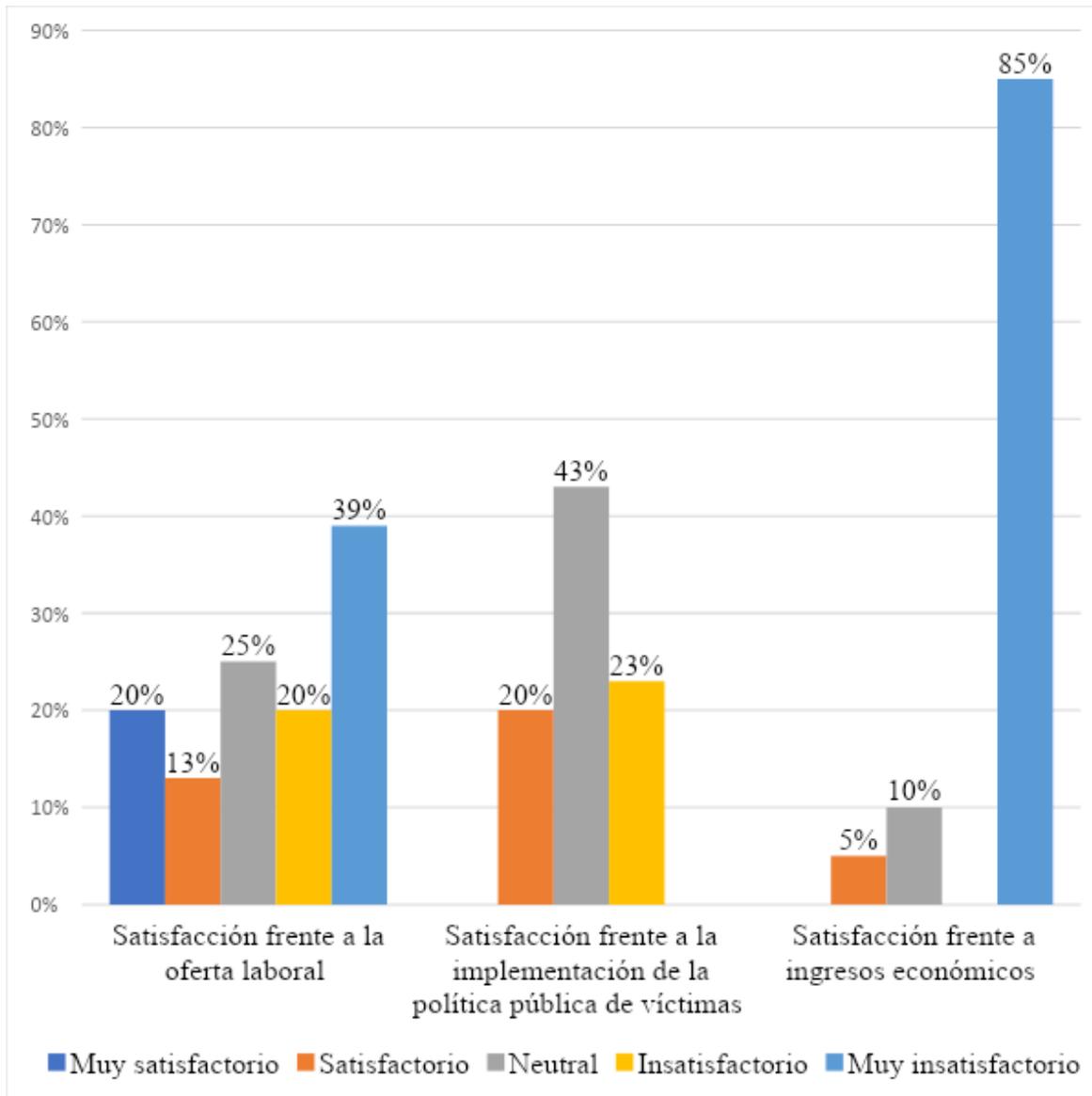
Fuente: Elaboración propia

El 85% se muestra muy insatisfecho; el 10% neutral y solo el 5% satisfecho. Los resultados revelan que existen debilidades significativas en lo que tiene que ver con generación de ingresos para las víctimas en la política pública, lo cual es un tema que debe ser trabajado de manera integral a través de capacitaciones, alianzas con la empresa privada, proyectos productivos y acompañamiento

efectivo por parte de las entidades del Estado.

A continuación, se muestra un comparativo entre los resultados para los tres objetivos.

Figura 7. Comparación entre los resultados de los 3 objetivos

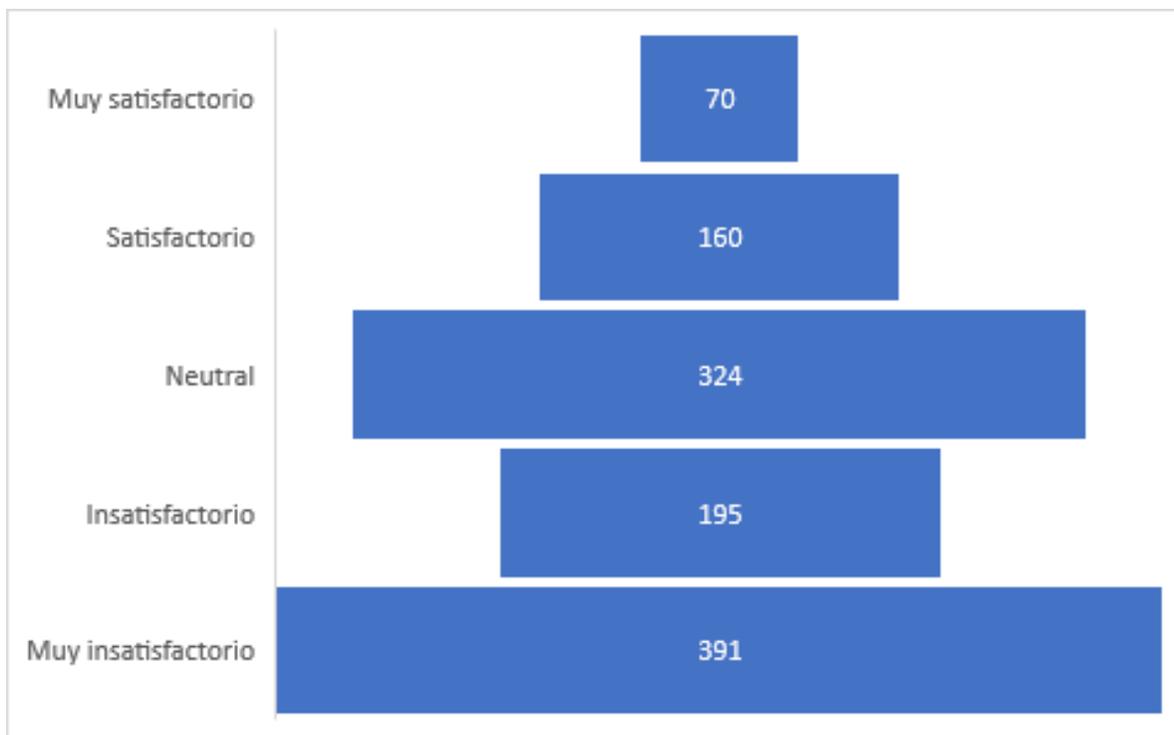


Fuente: Elaboración propia

Se observa que la mayoría de las personas están muy insatisfechas con el tema de ingresos (85%): también se evidencian problemáticas en la satisfacción frente a la oferta laboral, pues el 39% de las personas se muestran muy insatisfechas. En cuanto a la satisfacción frente a la implementación de la política, se evidencia que no hay personas que se muestren muy insatisfechas, pero en cambio el 43% se muestra neutral y el 23% insatisfecho.

Para finalizar el análisis, a continuación se muestran los resultados globales, incluyendo a todos los ítems de la encuesta:

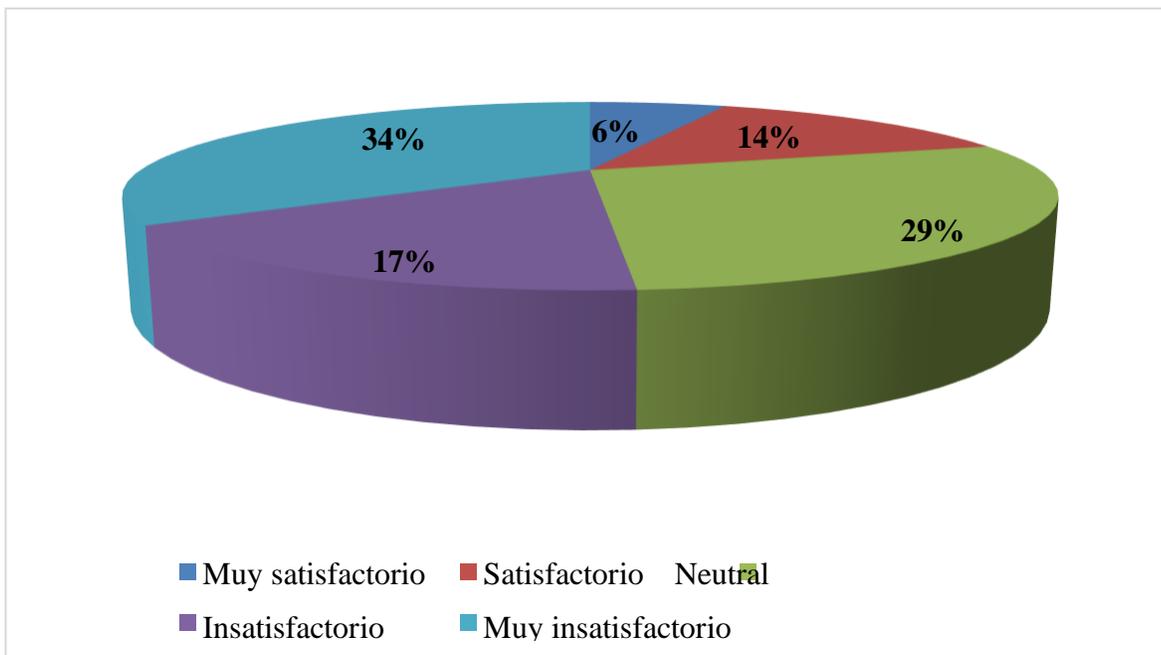
Figura 8. Resultados globales de la encuesta



En total, 391 veces las personas respondieron que estaban muy insatisfechas. 324 veces se marcó la opción “neutral”. Por otro lado, 195 veces se marcó la opción “insatisfactorios”; y 160 la opción “satisfactorio”. Finalmente, solo 70 veces se marcó la opción de “muy satisfactorio”. La

siguiente figura muestra el porcentaje total para cada una de las opciones de respuesta:

Figura 9. Percepción de impacto de la política



Se concluye que hay un 34% de mucha insatisfacción frente a la política pública. Hay 29% de neutralidad; y un 17% de insatisfacción, Por otro lado, solo hay un 14% de satisfacción, y solo hay un 6% corresponde a mucha satisfacción.

Estos resultados son confirmados en el desarrollo de las entrevistas, pues una de las víctimas manifestó no haber recibido ninguna ayuda de tipo económico en su condición de madre soltera. Incluso, plantea que no ha tenido la posibilidad de recibir una capacitación en lo que refiere al acceso a este tipo de ayudas que brinda el Estado. De acuerdo con sus palabras:

La respuesta que me dio la chica que me atendió fue que no, que solamente eso era para las personas que se estuvieran muriendo de hambre, las mujeres que ya estaban recién embarazadas y al no ser que yo me estuviera muriendo de hambre, yo que dije que pues no, que tampoco (Participante 1, comunicación personal, 15 de enero del 2022).

Se observa, por tanto, poca efectividad en el desarrollo de apoyos económicos para las víctimas, pues solo se genera subsidio cuando las personas pueden demostrar que no tienen ningún tipo de sustento. De hecho, como lo afirma la CIJT (2015), existe una barrera adicional a superar al momento de diseñar programas institucionales que busquen limitar la población de víctimas del conflicto armado en el ámbito crediticio y orientar su productividad laboral hacia tipos específicos de actividades en función de sus necesidades y antecedentes educativos.

De hecho, el diseño de este tipo de programa requiere un proceso de desarrollo prolongado, un factor temporal que no solo priva a las víctimas de una atención adecuada durante los momentos críticos, sino que también significa que, en el momento en que puedan implementarse, no habrán pasado por el mismo nivel de atención y desarrollo en la vida civil como víctimas. En conclusión, este tipo de programas no tienen un impacto significativo en términos de generar un proceso genuino de reparación para las víctimas.

Lo que se desprende de los testimonios de las entrevistadas es que la única vinculación efectiva que se ha desprendido de las ayudas brindadas en el desarrollo de la política pública de víctimas, han sido ayudas de tipo económico para la obtención de una casa de interés social. Si bien la vivienda constituye un derecho fundamental, también así mismo lo es el acceso a un trabajo digno, no obstante, esta vinculación al mercado laboral no se percibe sino de manera indirecta, por tanto, no se puede identificar concretamente una superación de la condición de vulnerabilidad de las víctimas que haya partido de las políticas públicas planteadas.

CAPÍTULO. VI, de la Ley 1448 de 2011, Formación, generación de empleo y carrera administrativa

Se puede observar que existe un alto nivel de insatisfacción por parte de las víctimas en torno al desarrollo, aplicación y resultados de la política pública de víctimas. En las entrevistas, se resalta que las víctimas perciben de manera negativa la capacidad de los funcionarios públicos de brindar asesorías o capacitaciones efectivas para ayudar a las víctimas a acceder a ciertas ayudas e insumos. Principalmente, se evidencia, por tanto, una desconexión entre el diseño de la política pública y las necesidades de las víctimas, principalmente en lo que tiene que ver con acceso al mercado laboral, capacitación y eficiencia en las ayudas económicas.

Desde la teoría top – down, esto implica que la política pública no ha sido efectiva, en tanto carece de “controles administrativos y [...] sanciones sociales” (Venegas Pérez, 2010, pág. 33) que garanticen su implementación efectiva, esto es, generar “cambios en las condiciones socioeconómicas” (Venegas Pérez, 2010, pág. 32). Podría decirse que un elemento que menoscaba la implementación de la política es precisamente el gran tamaño de la población a la que se dirige, lo que dificulta controlar de manera adecuada su implementación para la consecución de objetivos. En este sentido, no se han logrado articular las condiciones, necesidades e intereses de las víctimas con el desarrollo de procesos integrales que permitan mejorar la formulación de las políticas para obtener mejores resultados.

Es importante entender, de acuerdo con el análisis planteado por Benítez, Contartese, Mazorra, Schachtel y Schleser (2011), que en el caso de las víctimas del conflicto armado la vulnerabilidad se asocia con un conjunto amplio de variables, dentro de las cuales se destacan factores económicos, como ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas; sociales, como la falta de acceso

a los servicios públicos, a la educación y a la salud; y políticos, debido a la ausencia de espacios de participación para la población. En este sentido, debido a la amplitud de la noción de la vulnerabilidad, era preciso que la política pública identificara cuáles eran las privaciones, necesidades y demandas de la población, reconociendo las causas por las cuales se han visto damnificadas a través del tiempo, y estableciendo un conjunto de estrategias concretas para poder alcanzar los objetivos en plazos de tiempo adecuados.

No obstante, los canales para identificar los requerimientos de la población son muy generales y poco específicos, en parte debido a la prevención de la revictimización, causante del silencio de las víctimas del conflicto, quienes no desean atravesar un proceso de agresión en su búsqueda de justicia (Mantilla , 2015). Desde la teoría top – down, esto implica que los mecanismos propuestos por la política pública no cuentan con una “teoría causal adecuada, [que se asegure] de que las políticas públicas estén respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio” (Venegas Pérez, 2010, pág. 32). En este sentido, el planteamiento de la política carece de canales efectivos para identificar las necesidades específicas de las poblaciones víctimas, pues los instrumentos utilizados son para identificar causalmente la teoría para el cambio, partiendo de la distinción entre causa y condiciones simples, sin embargo, no abordan todas las complejidades específicas de cada grupo poblacional afectado.

La falta de planeación y criterios metodológicos mediante los cuales se establezcan con anterioridad las fases, instrumentos, plazos y objetivos de la política pública de víctimas, además de la falta de capacitaciones a la población para poder diseñar y aplicar de manera eficiente sus iniciativas y unidades productivas, y el desconocimiento en torno a las características particulares del contexto y del conjunto de carencias y privaciones que definen la situación de la población vulnerable, hacen que los proyectos de asistencia no tengan los resultados esperados, en la teoría top – down esto es

identificado como la ausencia de estructuras de implementación legalmente estructuradas que fomenten el cumplimiento de la implementación efectiva de las políticas públicas y de los colectivos, comunidades y grupos a los que esta se encuentra dirigida (Venegas Pérez, 2010). En este marco, se debe tener en cuenta el análisis realizado por Córdoba (2003) según el cual, a la luz de las modificaciones al sistema procesal colombiano que se deriva del Acto Legislativo 003 del 19 de diciembre de 2003 quedó abierta la posibilidad de un garantismo penal hacia el victimario en detrimento de la protección de la víctima. En efecto, el autor resalta como, pese a darse una concordancia entre la jurisprudencia nacional, el DIH y el derecho comparado en relación con la búsqueda de dar un trato más humano y digno a las víctimas, el nuevo ordenamiento procesal permite que los ejes de reparación se pongan en juego ante cualquier clase de delito —común— para alegar la condición de víctima.

Por otra parte, tanto las entrevistas como las encuestas permitieron encontrar que las capacitaciones, asesorías y guías son insumos de gran valor para las vidas de la víctima en el ámbito laboral. No obstante, este indicador contrasta ampliamente con la percepción referente a las ofertas laborales, pues muchas de ellas no se ajustan a la experiencia y conocimientos de las víctimas, incluso aún después de haber pasado por procesos formativos y capacitaciones (López, 2014). El fenómeno de desempleo e imposibilidad de acceso al mercado laboral para la población de víctimas es una coyuntura que se ha venido intensificando durante los últimos años (Valencia-Agudelo, Montoya-Polanco, & Loaiza-Mejía, 2019). En consecuencia, si bien los procesos de capacitación representan una ayuda para las víctimas, son programas que no están enterados del contexto laboral colombiano, así como de los requisitos necesarios para acceder a un trabajo formal en la ciudad de Bogotá.

Se reconoce, por tanto, la importancia de capacitar a la población para que pueda formular y planear sus iniciativas de manera adecuada, con la intención de precisar cómo debe ser su desarrollo

y de qué formas se deben implementar. Además, se debe fortalecer el tema de los proyectos productivos por medio de un conjunto de orientaciones metodológicas específicas desde las cuales es posible mejorar la planeación y la manera en que se desarrollan (Douzinas y Estepa, 2015). Un proyecto productivo asistido es una alternativa de autoempleo ideada por la población, basada en algún tipo de apoyo institucional, orientada a la creación y a la sostenibilidad de una unidad productiva por medio de la cual se alcancen una serie de objetivos económicos, con la meta de operar en la formalidad y de lograr un impacto y un posicionamiento relevante en un mercado determinado (Ibáñez y Moya, 2017).

En este sentido, los proyectos son productivos porque, por un lado, generan un valor para los consumidores potenciales, y además producen un beneficio económico para los participantes o productores (Licandro y Echevarriarza, 2006). Por tal razón, es importante fortalecer el desarrollo de este tipo de iniciativas en la política pública de víctimas. Para lo cual se deben considerar, además de las características del entorno, los recursos con los cuales se cuenta, las particularidades de la población, la orientación al mercado, y la construcción de alternativas para satisfacer las necesidades del mercado (Ibáñez y Vélez, 2013).

Las entrevistas permiten constatar el fenómeno expuesto por las encuestas, pues los 60 entrevistados tienen puestos de trabajo informal, pese a que algunos asistieron a capacitaciones y procesos formativos, muchas de sus labores son muy distantes de lo que realmente aprendieron durante estos programas. Por tanto, se constata una limitación asidua en relación con el acceso a trabajos formales para las víctimas del país, esto permite que se genere “un evidente deterioro en las condiciones socioeconómicas de los migrantes, una de las consecuencias inmediatas del desplazamiento es el desempleo, que a su vez viene acompañado de la pérdida del bienestar y el deterioro de las redes sociales” (Urina & Chen, 2019, pág. 9). Se genera así, una vulneración en el

derecho al trabajo, pues no se cuenta con las opciones para acceder a una actividad económica productiva que garantice la satisfacción de las necesidades de la población, situación expuesta tanto en las encuestas como en las entrevistas.

Asimismo, se encuentra una amplia disparidad entre los ingresos de las actividades productivas desarrolladas por las víctimas, en relación con el esfuerzo y tiempo que dedican a estas. La percepción de la población en este respecto es que la cantidad de energía que emplean para el cumplimiento de sus funciones es demasiada, al igual que las exigencias económicas familiares amplían el marco de tiempo en el que los individuos deben estar trabajando. La amplia distancia entre el esfuerzo y el tiempo dedicado en relación con el ingreso económico derivado de esa actividad, puede generar en las víctimas problemas de salud física y mental, donde esta última puede ser la más común, ligada a un consecuente desmejoramiento de la condición de la persona (Cudris & Barrios Núñez, 2018).

Lo que aquí se identifica es una gran debilidad de la alta administración, pues al ser política pública un documento de carácter normativo prescribe desde los instrumentos convencionales del control jerárquico, lo que implica que no pretende describir la realidad – por tanto, no comprenderla a cabalidad (Vanegas Pérez, 2010). Esto en la medida en que las ofertas laborales no son compatibles con la formación brindada, también a causa de que los intereses particulares y contextos específicos de la población víctima no son tomados en cuenta.

Tomando como referente los testimonios de las entrevistadas es posible reforzar este punto, no sólo, no se vincula efectivamente a las víctimas, sino que a causa de ello, no se les garantizan las condiciones necesarias para la superación de su condición de vulnerabilidad. En este caso, el proceso de reinserción al trabajo constituye un requisito para proteger sus derechos al trabajo y a una vida digna (García Arango, 2007). Puesto que estos derechos fundamentales están desvinculados de la

realidad práctica de las víctimas, no es posible identificar una superación de la condición de vulnerabilidad, no al menos en el caso de los insumos brindados por la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación en Bogotá en la implementación de la Política Pública Nacional de Atención a las Víctimas y la Unidad de Víctimas, quienes pese a ofrecer programas de capacitación, no fueron quienes propiamente vincularon a las víctimas a una actividad laboral productiva. La perspectiva de la teoría top – down permite identificar para este caso una falencia fundamental de la política pública, a saber: que efectúa una “eliminación del análisis, los contextos y actores locales de la política” (Venegas Pérez, 2010, pág. 33), al tener una naturaleza normativa y prescriptiva predominante, se evidencia la aplicación de la política sobre la base de criterios subjetivos, lo cual se explica fundamentalmente, por la desatención de los diseñadores de la política de víctimas a las experiencias previas de la población.

Se evidencia, por tanto, de acuerdo con los resultados de las entrevistas y de las encuestas, que los proyectos de empleo y generación de ingresos asociados con la política pública de víctimas no han partido de una fase adecuada de planeación, desde la cual sea posible establecer el diseño de los objetivos identificando el conjunto de herramientas, recursos e instrumentos que se necesitan, de los plazos requeridos para el desarrollo de las actividades, ni del presupuesto y el capital humano con el cual se debe contar. Pero más allá de la falta de planeación y de un diseño previo que permitiera definir con antelación las metas, objetivos y actividades de los proyectos, se evidencia la falta de interés de las entidades e instituciones que conforman la política pública por comprender las características particulares de la población víctima en Colombia, lo cual ha generado como resultado baja satisfacción frente a dicha política. Lo que ocurre aquí desde el enfoque top – down, es que no existe un “apoyo de los grupos de interés y ‘soberanos’ en el poder legislativo y el ejecutivo” (Venegas Pérez, 2010, pág. 32). En síntesis, el impacto real de este tipo de programas no desarrolla

un verdadero proceso de reparación integral de las víctimas.

Hace falta, por tanto, una mejor coordinación entre las diversas entidades e instituciones que hacen parte de la política pública de víctimas con instituciones educativas de tipo público y privado, para de esta manera promover mejores oportunidades asociadas a la capacitación y formación continua de las víctimas, donde las entidades involucradas en sus procesos de capacitación en la adquisición de habilidades para el ámbito laboral realmente permanecen como inefectivas, caracterizadas por la poca asistencia, así como su disparidad en relación con las ofertas laborales actuales.

Conclusiones

El presente documento tuvo como objetivo identificar si la implementación de la política pública Distrital de atención a las víctimas contenida en la Ley 1448 de 2011 en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2018 – 2020, ha cumplido con los objetivos de restablecer las capacidades de las víctimas en materia laboral, mediante estrategias que faciliten la obtención de un empleo estable que les permita superar su situación de pobreza y vulnerabilidad a través de la generación de ingreso.

Para ello, en primer lugar, se analizó la percepción de las víctimas frente a la forma en la cual se ha venido implementando la política pública de víctimas en cuestiones referentes a la asistencia social, participación y resultados obtenidos. En general, se observa que las víctimas, en un 43%, se muestran neutrales. Por otro lado, el 23% se muestran insatisfechas; el 20% satisfechas; y el 14% restante muy satisfecho. Estos resultados se pueden explicar por una desconexión entre los intereses, contextos y necesidades específicas de las víctimas en la implementación de Política Pública nacional y distrital conforme a lo dispuesto en el capítulo cuarto de la Ley 1448 de 2011, formación, generación de empleo y carrera administrativa, artículos 130 y 131. Además, se observa que la oferta distrital de sostenibilidad económica no permiten de manera efectiva proveer vinculación a un trabajo formal para las víctimas conforme a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

Por otro lado, se planteó como primer objetivo específico analizar si la implementación de la política pública distrital de atención a las víctimas conforme lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2018 – 2020 ha cumplido con los objetivos de restablecer las capacidades de las víctimas en materia laboral. El 39% se muestra muy insatisfecho frente a las oportunidades y capacidades para la generación de empleo; el 25% se muestra neutral; y el 20% está

insatisfecho. Solo el 13% se muestra satisfecho; y el 3% muy satisfecho. Esto se debe a que el modelo racional sobre el que se fundamenta la política pública no optó por identificar las particularidades de cada comunidad, grupo o segmento poblacional de víctimas, sino que prefirió ver las víctimas como “eslabones de una cadena de órdenes”, más que individuos con necesidades heterogéneas y diversas (Venegas Pérez, 2010, pág. 34). Por otro lado, se destaca que las víctimas no cuentan en la actualidad con un trabajo estable, y no han logrado desarrollar capacidades coherentes con el mercado local y las necesidades empresariales.

Los resultados muestran que el 85% se encuentra muy insatisfecho; el 10% neutral, y solo el 5% satisfecho. “Principalmente, se evidencia que los ingresos devengados por la población de víctimas no son suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, por ello la incapacidad de vincularse formalmente vulnera sus derechos, particularmente el derecho al trabajo y a una vida digna. El segundo objetivo planteado fue establecer si las estrategias aplicadas han facilitado la obtención de un empleo estable a las víctimas que les permita superar su situación de pobreza y vulnerabilidad a través de la generación de ingreso.

En síntesis, se puede decir que no se constata superación de condiciones de vulnerabilidad como parte de los procesos brindados por la oferta distrital de sostenibilidad económica. La situación de la pandemia ha intensificado la vulnerabilidad de esta población, sin embargo, los nuevos mecanismos de comunicación de las entidades se deben utilizar para acercarse a la población objeto de la política, entender sus necesidades y poder responder a estas. En este sentido, es fundamental para la gestión territorial dentro de los programas y políticas locales de apoyo a la comunidad víctima emplear un enfoque participativo que ayude a generar un mejor acercamiento a la realidad, implementando un proceso de análisis que parta de las mismas vivencias de los participantes, y generando así nuevas posibilidades para el cambio y la transformación del territorio.

El enfoque participativo puede ayudar a mejorar la apropiación y pertenencia de las comunidades hacia los programas en los cuales participan, ya que se les abre la oportunidad de participar en espacios de diálogo y reflexión, esto según el artículo 33 de la Ley 1448 de 2011 llamado Participación de la Sociedad Civil y la Empresa Privada, encargada de ejercer esfuerzos transicionales que propenden por materializar los derechos de las víctimas frente la reparación de víctimas, involucrando al Estado, la sociedad civil y el sector privado Además, es posible mejorar el desarrollo efectivo de políticas y proyectos sociales, partiendo de un conocimiento acertado sobre las necesidades, expectativas y experiencias de los beneficiarios, lo cual es clave para ayudar a complementar también otras metodologías de evaluación de tipo más cuantitativo, que evalúan el alcance y resultados de los proyectos a partir de cifras concretas.

A partir del enfoque top – down, se concluye que, los proyectos de empleo y generación de ingresos asociados con la política pública de víctimas no han partido de una fase adecuada de planeación, a partir de la cual sea posible diseñar los objetivos identificando el conjunto de herramientas, recursos e instrumentos que se necesitan, así como los plazos requeridos para el desarrollo de las actividades, ni del presupuesto y el capital humano con el cual se debe contar. Se evidencia la falta de interés de las entidades e instituciones que conforman la política pública por comprender las características particulares de la población víctima en Colombia, lo cual ha generado como resultado baja satisfacción conforme lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016. Lineamientos para la implementación de la Política Pública de Prevención, Protección, Asistencia, Atención y Contribución a la Reparación Integral de Víctimas. Disponible en:

<https://victimasbogota.gov.co/sites/default/files/marcolegal/PAD%20BOGOTA%202016-2020%20%282%29.pdf>

Alta consejería para los derechos de las víctimas, la paz y la reconciliación, 2021. Informe de víctimas 2021. Disponible en:

http://observatorio.victimasbogota.gov.co/sites/default/files/documentos/INFORME%209%20DE%20ABRIL%202021_0.pdf

Alta consejería para los derechos de las víctimas, la paz y la reconciliación, 2019. Informe sobre medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de las víctimas del conflicto armado localizadas en Bogotá marzo de 2019 Disponible en:

<https://victimasbogota.gov.co/sites/default/files/documentos/IGED%20FINAL.pdf>

Arias, A. (2012). Teoría crítica y derechos humanos: hacia un concepto crítico de víctima. *Nómadas: Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, (36), 31-60. <https://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/42298/40258>

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI, 2019. Informe Nacional de Empleo Inclusivo. Disponible en: <http://www.andi.com.co/Uploads/INEI.pdf>

Benítez, N., D. Contartese, X. Mazorra, L. Schachtel y D. Schleser (2011), “La inserción laboral de

la población desde una perspectiva dinámica”, en Serie Trabajo, Ocupación y Empleo N° 10,

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires. Disponible en:

<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/25199/Documento%20tesis%20Luz%20Adriana%20R%EDos.pdf;jsessionid=71DBB38607D1B77BF6A6CD923B44C31B?sequence=1>

Bolívar, A.P; (2012). Programas administrativos de reparación: El caso colombiano en perspectiva comparada. Universidad Nacional de Colombia.

Calvet E., Martínez y Pons Ràfols X. (2018). El fortalecimiento de la independencia judicial en los procesos de justicia transicional como garantía de no repetición. Revista Española de Derecho Internacional, Vol. 70, No. 2 pp.71-100 <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26486614>

CIJT (2015). Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-COL-Estudio-reparacion-individual-2015.pdf>

CONPES 3726 (2012).

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3726.pdf>

Córdoba Angulo, M. 1. Protección de la víctima en el nuevo sistema procesal colombiano. Derecho

Penal y Criminología. 24, 74 (1), 75-92.

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/1054/998>

Corte Constitucional. (2013) Sentencia C-912 de 2013. http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20043817#ver_20043823

Decreto 1725 de 2012. [http://www.suin-](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1337944)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1337944](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1337944)

CPI (1998). Corte Penal Internacional. In Aprobado por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas para el establecimiento de una Corte Penal Internacional. pág. (pp. 1-10). CPI (2017). Informe sobre las actividades de examen preliminar.

CICR (2005) Derecho Internacional Humanitario. Respuestas A Sus Preguntas
https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_0703.pdf

Delgado Barón, M. (2015). Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de una categoría jurídica. Perfiles latinoamericanos, 23(46), 121-145.

Douzinas, C., y Estepa, M. (2015). La reparación a las víctimas del conflicto en Colombia. Revista Diálogos de Saberes, 12(4), 22-54.

Forer, A., y Guerrero, A. (2010). La Ley de Justicia y Paz, un ejemplo de justicia transicional en Colombia. Iberoamericana, junio, Nueva época, Año 10, No. 38 pp. 161-168
<https://www.jstor.org/stable/41677104>

Galdámez Zelada, L. (2007). Protección de la víctima, cuatro criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: interpretación evolutiva, ampliación del concepto de víctima, daño al proyecto de vida y reparaciones. Revista chilena de derecho, 34(3), 439-455.
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rchilder/v34n3/art05.pdf>

Gobierno Nacional, 2018. XIII Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las Víctimas del conflicto Disponible en:

https://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2018/xiii-informe-gobierno-nacional_julio2018.pdf

Gobierno Nacional, 2019. XV Informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las Víctimas del conflicto, en virtud del artículo 202 de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras Disponible en: https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/xv_informe_sobre_los_avances_de_la_politica_publica_de_atencion_integral_a_victimas_del_conflicto_armado_0.pdf

Gómez (2010). Justicia transicional y reparación a las víctimas en Colombia.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v72n4/v72n4a5.pdf>

Greiff, Pablo de, y Luisa Magarrell (2002). Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú.

Guglielmucci, A. (2017). El concepto de víctima en el campo de los derechos humanos: una reflexión crítica a partir de su aplicación en Argentina y Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (59), 83-97.

Ibáñez, A & Moya, A. (2017). La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Ibáñez, A & Vélez, C. (2013). Instrumentos de atención de la población desplazada en Colombia: una distribución desigual de las responsabilidades municipales. Bogotá D.C: Universidad de los Andes.

Licandro, O & Echevarriarza, M. (2006). Reflexiones metodológicas para el diseño de proyectos productivos asistidos. Uruguay: Organización de las Naciones Unidas.

Ley 1448 de 2011. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1680697>

Ley 1448 de 2011. Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto

armado interno y se dictan otras disposiciones

<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley->

[1448-de-2011.pdf](https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf)

Ley 906 de 2004. Código de Procedimiento Penal.

https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Ley_90

[6_2004.pdf](https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Ley_906_2004.pdf)

Ley 975 del 25 de julio de 2005. [https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-](https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/04/Ley-975-del-25-de-julio-de-2005-concordada-con-)

[content/uploads/2013/04/Ley-975-del-25-de-julio-de-2005-concordada-con-](https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/04/Ley-975-del-25-de-julio-de-2005-concordada-con-)

[decretos-y-sentencias-de-constitucionalidad.pdf](https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/04/Ley-975-del-25-de-julio-de-2005-concordada-con-decretos-y-sentencias-de-constitucionalidad.pdf)

López, J. I. A., y Rubio, D. B. (2008). El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: énfasis en la experiencia colombiana. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 6(13).

López, M. (2014). Desplazamiento forzado y Consejo de Estado: Un juez amplio considerando pero tímido fallando. *Estudio Socio-Jurídico*, 16(2), 127-162.

Manzanera (1988) *Victimología: estudio de la víctima*. Porrúa.

Ministerio del Trabajo, 2020. Presentan proyecto de empleabilidad para víctimas del conflicto armado. Nota de prensa. Disponible en:
<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/snariv/presentan-proyecto-de-empleabilidad-para-victimas-del-conflicto-armado/58569>

Ministerio del Trabajo (2017). Grupo Interno de Trabajo para la Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado.
https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/819856/Informe+GITRIV_2017_V6_final_ok.pdf

Naciones Unidas Colombia, 2019. Cerrando Brechas de inclusión laboral. Disponible en:
<https://nacionesunidas.org.co/noticias/cerrando-brechas-de-inclusionlaboral/#:~:text=Un%20Modelo%20que%20reconoce%20las,la%20Red%20Nacional%20de%20Prestadores.>

ONU (2006). Resolución de 21 de marzo de 2006 “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”.

Ríos, A Giraldo Luz Adriana, (2020). Impacto del programa de formación para el trabajo “TransFórmate” y la Ruta de Empleabilidad del Servicio Público de Empleo, sobre el acceso al mercado laboral formal de la población joven víctima del conflicto armado. Universidad del Rosario Bogotá. Disponible en:
<https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/25199?show=full>

Salvi, V. (2012). Sobre 'memorias parciales' y 'Memoria Completa'. Prácticas conmemorativas y narrativas cívico-militares sobre el pasado reciente en Argentina. Topografías conflictivas. Memorias, espacios y ciudades en disputa, 265-280.

Secretaría de desarrollo Económico, 2017. Cuadernos de desarrollo económico No 37. Disponible en:

[http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articles/cuad](http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articles/cuaderno37.pdf)

[erno37.pdf](http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articles/cuaderno37.pdf) Van Boven (1993). Estudio relativo al derecho a la restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales.