

MESA DEPARTAMENTAL DE CONVIVENCIA PACIFICA

***LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA
CONVIVENCIA PACIFICA Y DEMOCRÁTICA
EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA***

José Joaquín Bayona Esguerra¹
Rubén Darío Figueroa Ortiz²

Santiago de Cali, Julio de 2005

¹ Abogado y Sociólogo, Profesor Asociado-Universidad del Valle

² Administrador Público y Sociólogo. Profesor Pontificia Universidad Javeriana y Universidad del Valle

Participantes en la formulación de los Lineamientos de Política de la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica

Coordinación General del Proyecto “Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública” Universidad del Valle-CEDETES:

Coordinadora: Constanza Díaz Grajales

Asistente de Investigación: Nicolás Ortiz

Secretaría Técnica de la Mesa Departamental de Convivencia:

Secretarías de Salud y Gobierno del Departamento del Valle del Cauca

Gobernación del Valle del Cauca:

Secretaría de Salud:

Nora Aydé Quevedo, Flor Nayda Cuadros

Secretaría de Gobierno:

Rev. Fernando García.

Secretaría Departamental de Planeación: Ernesto Piedrahita.

Secretaría de Desarrollo Social: Harold Zuluaga.

Oficina de Gestión de Paz: David Macías.

Despacho de la Primera Dama del Departamento: Luz Marina Rojas Gómez.

RECREAVALLE: Gloria C. Hernández.

Instituto Departamental de Bellas Artes: Jorge Muñoz.

Asesores del gobernador:

Yolima Espinosa, Pascual Guerrero y Jorge Vásquez

Otras instituciones:

Comisionada Regional para la Policía: Yolanda Matallana.

Universidades:

Universidad del Valle:

Centro para el Desarrollo y Evaluación de Políticas y Tecnología en Salud

Pública-CEDETES-Escuela de Salud Pública: Constanza Díaz y Nicolás Ortiz

Grupo de Investigación Gestión y Políticas Públicas-Facultad de Ciencias de la Administración:

Rubén Darío Figueroa Ortiz y Manuel Williams.

Programa Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos-Instituto de Educación y Pedagogía: José Joaquín Bayona Esguerra.

Pontificia Universidad Javeriana:

Rubén Darío Figueroa Ortiz, Alejandra Machado y Myriam Román Muñoz.

Organizaciones No Gubernamentales

Consejo Departamental de Juventud: Hernando Viveros.

FUNOF: María Fernanda Quintana.

Foro Nacional por Colombia: Claudia Bermúdez.

Comisión Vida, Justicia y Paz: Ever Montaña.

Fundación Sembradores: Mauricio Villa García.

Asesor particular: José Darío Hernández.

CONTENIDO

Introducción.

1. Aproximación conceptual sobre seguridad, convivencia y paz, como modelos de intervención de políticas públicas para enfrentar las violencias y los factores de conflicto y criminalidad en la región vallecaucana
2. Síntesis sobre el diagnóstico de conflictos y violencias que afectan la convivencia en la región vallecaucana
3. Proceso de Desarrollo de la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica y Metodología para la Formulación de Lineamientos de Política de Convivencia.
4. Política Departamental de Convivencia.
5. Lineamientos de política para el desarrollo de la convivencia pacífica y democrática en el Valle del Cauca
6. Macroproyectos transversales para un Plan de Acción de Políticas de Convivencia en el Valle del Cauca

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

LINEAMIENTOS DE POLITICA PUBLICA PARA LA CONVIVENCIA PACIFICA Y DEMOCRATICA EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

Introducción.

El presente informe es el resultado de un proceso colectivo de reflexión, diálogo y conceptualización, con participación de agencias del gobierno departamental e instituciones de la sociedad civil regional, a partir de una serie de actividades desarrolladas en el marco de la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica³, escenario de concertación de propuestas de políticas públicas de convivencia en el departamento del Valle del Cauca.

El análisis está presentado en seis partes: la primera contiene una aproximación conceptual sobre seguridad, convivencia y paz, como modelos de intervención de políticas públicas para enfrentar las violencias y los factores de conflicto y criminalidad en la región; la segunda presenta una síntesis sobre el diagnóstico de conflictos y violencias que afectan la convivencia en la región; la tercera hace un recuento del proceso de construcción de la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica y la metodología utilizada para la formulación y gestión de políticas; la cuarta describe la política departamental de convivencia enunciada en diferentes documentos de la actual administración; la quinta presenta los lineamientos de política para el desarrollo de la convivencia pacífica y democrática en el Valle del Cauca; y finalmente, la sexta esboza los macroproyectos transversales que aterrizarían las políticas propuestas en el documento, con base en un plan de acción con miras a contribuir a la construcción de modelos de intervención.

Se debe señalar que la convivencia, desde la perspectiva de políticas públicas, se encuentra en un estado incipiente, en todo caso con desarrollos menores a los de la seguridad y la paz. Las propuestas de modelos de intervención diseñadas en años recientes van desde enfoques de la psicología social hasta enfoques orientados por una visión de política pública, pasando por enfoques epidemiológicos y socioculturales.

En este orden de ideas, la perspectiva del presente informe se enmarca en los enfoques de políticas públicas e introduce la diferenciación entre *Orden Público* y *Seguridad Ciudadana*, diferenciación que se considera clave para entender las diferentes propuestas y modelos de seguridad y convivencia que se han ejecutado en la ciudad de Cali y la región en las administraciones recientes. Igualmente se propone una tipología, de Programas de Seguridad, Convivencia y Paz en el orden local y regional, construida según criterios de **prevención** (inversión social con efectos en seguridad ciudadana desde la perspectiva de la justicia social), **represión** (inversión en tecnología de

³Creada por Decreto N° 2331/2004.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

seguridad y control desde la perspectiva del orden social) y **conciliación** (creación de espacios de resolución y transformación de conflictos desde la perspectiva del derecho alternativo y la jurisdicción de paz).

La Mesa Departamental de Convivencia Pacífica trabaja sobre un concepto estructural de convivencia, en el sentido de reconocer la relación dinámica de la *convivencia* -como una relación social política y no simplemente de la vida cotidiana- con el concepto de *Seguridad Ciudadana* en cuanto responsabilidad del Estado y de diferentes agentes sociales. Por ello, en el presente informe se propone un concepto de *Convivencia Segura* desde un enfoque integral, esto es, que tenga como base la calidad de vida, entendida esta como el encuentro de los principios de tolerancia (convivencia, respeto a la diferencia, comunicación) y solidaridad (inversión social, justicia social, dignidad).⁴

⁴ Bayona, José Joaquín; Moreno, Héctor Alonso y López, Liliana, Percepciones ciudadanas sobre las políticas públicas de seguridad, convivencia y paz en Santiago de Cali, 1992-1998. Revista Políticas, Instituto de Altos Estudios Políticos, Jurídicos y Relaciones Internacionales, Universidad del Valle, N°. 8, Cali, Abril de 1998, P.135.

1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL SOBRE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y PAZ, COMO MODELOS DE INTERVENCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LAS VIOLENCIAS Y LOS FACTORES DE CONFLICTO Y CRIMINALIDAD EN LA REGIÓN VALLECAUCANA.

Algunas sesiones de la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica centraron su atención en reflexionar sobre el concepto de convivencia y su relación con los conceptos de violencia, seguridad, paz, resolución y transformación de conflictos, con el propósito de delimitar una definición operativa de la convivencia desde la perspectiva de los enfoques de políticas públicas. En las reflexiones se reconoció que desde diferentes perspectivas teóricas se presentan conceptos de convivencia que permiten diversos abordajes e intervenciones. Estos van desde los enfoques sicosociales hasta enfoques orientados a la generación de políticas públicas, pasando por enfoques socioculturales, epidemiológicos y jurídico-políticos. Es decir, desde las interrelaciones sociales presentes en la vida cotidiana, hasta una perspectiva de la convivencia como fundamento del Estado Social de Derecho y la democracia participativa. El consenso de la Mesa es que si bien todos los enfoques tienen un ámbito de validez y por lo tanto de intervención, era necesario construir un concepto que permitiera, desde una perspectiva estructural y política, delinear una propuesta de políticas públicas que abarcara los diferentes campos y escenarios del conflicto social y de sus formas de resolución.

El estudio de los conflictos divide en tres campos estructurales los hechos sociales asociados al conflicto: campo socio-político, campo socio-económico y campo socio-cultural, desagregando en cada campo los diferentes escenarios del conflicto social. Para citar sólo algunos, en el campo socio-político, aparecen como escenarios los conflictos por la disputa de territorios y los enfrentamientos por el control del Estado, entre otros. En el campo socio-económico, los conflictos laborales, los conflictos derivados de la propiedad, y en el campo socio-cultural, los escenarios de conflicto de minorías sociales, de género, étnicas, etc. Estos hechos del conflicto social se resuelven o transforman, mediante el uso de la violencia (cultura de la violencia) o mediante el uso del diálogo y los acuerdos (cultura de negociación y paz). La convivencia no es una forma de resolución de los conflictos, en el sentido de ser un mecanismo o instrumento de transformación de los mismos, sino que es un resultado o una atmósfera construida por la interacción social, de tal forma que se habla de convivencia pacífica o de convivencia violenta, según la vía a la que se acuda para resolver o transformar los conflictos en las relaciones sociales.

La convivencia es un tema que está relacionado con todos los hechos de la vida cotidiana. De ahí que su conceptualización tienda a diluirse en un marco amplio que le resta rigor y lo confunde con la simple interacción social. Aparentemente su carácter es amplio y difuso. La convivencia es un producto de la interacción humana. Es decir, es un resultado de la manera como se van

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

entrelazando las vidas en los distintos ámbitos de las relaciones sociales. Se convive - se comparte con otros - en espacios y escenarios diferentes mientras desarrollamos nuestras actividades de habitantes de una gran ciudad o de moradores de un poblado pequeño. Establecemos formas de convivencia en espacios privados pero también lo hacemos en espacios públicos. Todas las maneras de relacionarnos hacen parte de nuestra construcción colectiva de cultura y sociedad. Las expresiones de simpatía y consentimiento, o de molestia e incomodidad frente a las personas con quienes nos cruzamos en los distintos caminos de hacer la vida; la comunicación íntima con seres que nos alientan a recorrer caminos con paso compartido; la manera como eludimos a quienes pueden producirnos algún sentimiento de fastidio o rechazo; la forma como acordamos - tácitamente - actuar en ciertos ámbitos con el fin de obtener aprobación y aceptación social; la manera de expresar nuestro descontento e indignación por actos que consideramos contrarios a nuestra concepción de dignidad; el actuar reverente y respetuoso ante las autoridades o símbolos de autoridad, pero también el actuar desenfadado e iconoclasta; el acatamiento fiel o el desinterés ante las normas, o el franco rechazo de las mismas, todo ello hace parte de la convivencia, es decir, de la cultura que se ha ido construyendo a través de la interacción social.

Por un lado, la convivencia se afinca en el reconocimiento de cada ser humano como portador de una particular y propia manera de construir y vivir la realidad, de su dignidad como individuo. Este es el ámbito - esencial para la vida contemporánea - de lo privado y de lo íntimo. Pero también se asienta en el reconocimiento de un interés colectivo, que se expresa en la forma de compartir los distintos espacios y escenarios de la vida en comunidad, y aquí nos encontramos con el ámbito de lo público. En ambos ámbitos de la vida en sociedad se constituyen comportamientos que nos permiten construir - o no - una forma de convivencia pacífica y democrática que se basa en la no exclusión ni la negación de los conflictos y las diferencias. Es en el reconocimiento de la pluralidad política e ideológica, como expresión de la diversidad en el ámbito público, y de la existencia de múltiples formas y estilos de vida, como expresión de lo diverso en el ámbito privado, como se configuran senderos abiertos a la consolidación de formas de relación que conforman una ciudadanía democrática.

Ese carácter amplio y difuso del concepto se refleja en las definiciones y usos, dificultando la delimitación operativa para intervenir en escenarios sociales con programas y proyectos de políticas públicas. Así, desde la **psicología social** se propone para el trabajo comunitario un concepto de **convivencia** que se relaciona en forma directa con la vida cotidiana: *“La experiencia colectiva del encuentro, interrelación y acuerdo entre las personas con respecto a la realización de la vida se llama convivencia”*⁵ Desde esta perspectiva el campo de intervención es muy amplio (las interrelaciones

⁵ Arango, Carlos y Campo, Daniel. Educación para la convivencia en contextos comunitarios. Univalle-Edupar. Cali, Septiembre del 2000. P.48-49.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

sociales) y focalizado (privilegia lo local), donde la definición de políticas públicas se torna problemática, dado que sus enfoques son macrosociales. La psicología social, el trabajo social e incluso la pedagogía de la convivencia, son campos de estudio e intervención que se apoyan en el concepto de convivencia antes señalado.

La construcción y gestión de políticas públicas requiere enfoques diferentes. La relación de la convivencia como concepto y como campo problemático de intervención social, requiere de definiciones operativas que relacionen los factores de violencia, la seguridad y la construcción de paz, desde una perspectiva socio-política. Las variables básicas ya no son únicamente la interrelación y el encuentro, los acuerdos, sino las normas y la fuerza y sus particulares formas de expresión en el tejido social. Así se plantea el concepto de **convivencia** desde un enfoque de la **ética política**: *“La convivencia se erige como una meta obligada de una sociedad viable, donde existan espacios de confluencia, aceptación de las reglas del juego, actitud de juego limpio, respeto por el otro, tolerancia ante las diferencias y la diversidad y un conjunto de valores redimidos por el conjunto de la sociedad en una nueva ética política. Todo ello respaldado, garantizado y defendido por unas instituciones legítimas que conserven el monopolio de la fuerza en manos de un Estado, representativo del colectivo, con legitimidad y respaldo social.”*⁶

Este concepto ubica la discusión y la intervención en el terreno de los efectos de las violencias, o mejor de los conflictos que se resuelven mediante expedientes violentos, esto es, en el terreno de la seguridad. La convivencia entonces se presenta como una variable dependiente de los conflictos y sus formas de resolución. Las violencias y la negociación o la construcción de paz son las opciones de transformación de los conflictos. Ahí se sitúa el debate de la relación entre seguridad y convivencia. La regulación de los conflictos, más para el caso colombiano, aparece entonces como el eje de cambio de una transformación cultural. Para que esa meta social sea alcanzable se requiere profundizar los procesos de pedagogía de paz y convivencia, que permitan consolidar la democracia pluralista. El investigador Rodrigo Uprimny lo plantea así: “...por cuanto este tipo de organización política aspira no sólo a controlar la violencia - como inevitablemente debe hacerlo toda comunidad organizada- sino que también pretende construir, por medio de la participación de todos, una sociedad justa, igualitaria, y respetuosa de los derechos humanos y de la diversidad. Por ende, en las democracias constitucionales - como la que aspiramos a construir en Colombia - no es aceptable cualquier regulación de los conflictos, ya que sólo algunos tratamientos de las disputas sociales son compatibles con sus principios,

⁶ Solarte, Guillermo, Transición, convivencia y sostenibilidad, “Documentos de la Misión Rural, N° 1, Bogotá, 1998, p.20.

mientras que otros parecen contrarios al ideal democrático, y deben ser entonces desechados”⁷

1.1 Violencia, convivencia y paz.

En una sociedad como la nuestra, donde existen altos índices de muertes violentas - por homicidio y por accidentes de tránsito - y donde el maltrato a los más débiles y el irrespeto hacia los demás está presente en la vida cotidiana de las personas, es presumible deducir que las formas de relación entre los seres humanos han llegado a un punto de ruptura con las normas mínimas que permiten la existencia de una convivencia que, a su vez, debería ser generadora de una cultura y de una civilización que se basa en el respeto por la vida, por la diferencia en la existencia individual y por el patrimonio ambiental y colectivo. El problema, como lo ha señalado Nelson Mándela en una alocución ante las Naciones Unidas, estriba en que “muchas personas que conviven con la violencia casi a diario la asumen como consustancial a la condición humana, pero no es así. Es posible prevenirla, así como reorientar por completo las culturas en las que impera”⁸.

El fenómeno de la violencia está particularmente vinculado con la reflexión acerca de la convivencia. En nuestro país tiene una presencia determinante en la manera como se construye la cultura y como se configura el quehacer político e institucional de la nación. La violencia, entonces, en sus distintas expresiones (socio-política, socio-económica, socio-cultural, individual, colectiva) es un factor que incide en la forma como se han ido configurando los imaginarios colectivos y las representaciones sociales que los individuos y los grupos sociales se hacen de las interacciones sociales y de las relaciones que producen.

No obstante, es preciso recavar en el hecho de que la violencia hace presencia y medra en los corazones de los individuos y en el alma del cuerpo social cuando no existe democracia ni respeto por los derechos humanos. Igualmente, ella se arraiga en sociedades donde existe una actitud de aceptación formal de las normas de convivencia, acompañada de un franco o soslayado desprecio por las mismas, lo cual conduce a su violación frecuente y sistemática. Desde luego, es una actitud que se refuerza por la percepción de impunidad que, acompañada por fenómenos como el de la corrupción, a su vez genera una amplia inclinación hacia la infracción de la norma y la tolerancia del delito. Convivimos en una sociedad que, como producto del acelerado y conflictivo proceso de modernización realizado en las últimas cuatro décadas, sufrió la transformación de los referentes morales y éticos de la sociedad patriarcal y rural, hacia otros que resaltan valores propios de la

⁷ Uprimny, Rodrigo, Orden Democrático y manejo de conflictos. 73p. inédito, Bogotá, 2000.

⁸ En: Prólogo del Informe Mundial sobre la violencia y la salud-Resumen. Publicado en español por la Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de la Salud, Washington, D.C. 2002

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

lucha por la sobrevivencia y por la dominación del más fuerte, lo cual produce actitudes y comportamientos proclives a la intolerancia y al uso de la fuerza como mecanismos de imposición de los criterios y los intereses particulares.

En la década de los noventa se inició una movilización académica y ciudadana en torno a la necesidad de reconocer que la violencia - en sus diferentes formas y expresiones - era un problema que debía ser objeto de políticas públicas que abordaran de manera específica su resolución, pues se había convertido en un factor de alto impacto en el deterioro del tejido social y con gran incidencia en la erosión de una institucionalidad que perdía legitimidad hacia el logro de mayor capacidad de gestión y de maniobra para imponer la gobernabilidad democrática. De hecho, a partir de su reconocimiento como un problema de salud pública y como un asunto directamente vinculado con la violación de los derechos humanos - por los profundos efectos que tiene en el bienestar físico y mental de las personas afectadas y en el ejercicio pleno de la ciudadanía - en Colombia y en naciones de diferentes latitudes, se adelantaron estudios sobre la violencia desde la perspectiva de la epidemiología o desde un enfoque fenomenológico, vinculado con la necesidad de fortalecer las políticas de seguridad. En particular, "el sector salud está especialmente interesado en la prevención de la violencia y tiene un papel clave que desempeñar al respecto. Un requisito básico para afrontar el problema de la violencia de manera integral es que las personas trabajen juntas en asociaciones de todo tipo, y en todos los niveles, para elaborar respuestas eficaces"⁹

Para enfrentar las violencias, desde las políticas públicas, se han diseñado diferentes modelos de intervención. Algunos modelos hacen énfasis en el orden público, otros en la seguridad ciudadana, otros en la resolución de conflictos y la negociación, otros en la construcción de paz, otros en el fortalecimiento de la convivencia. Para efectos del presente informe, se entiende que el trabajo por resolver y transformar los conflictos en forma negociada, es un trabajo por la convivencia pacífica. Conceptualmente se habla de Construcción de Paz como una forma de fortalecer y expandir la convivencia pacífica; las violencias, por el contrario, fortalecen y expanden los umbrales de la confrontación y la convivencia violenta.

En un documento publicado en junio de 1992, el entonces Secretario General Boutros Boutros-Ghali, definió la construcción de paz como *"acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída en el conflicto"*¹⁰. *"Por tanto, la actividad de construcción de paz a nivel internacional expande su enfoque meramente diplomático y adquiere una dimensión preventiva, paliativa y reparativa con*

⁹ Organización Mundial de la Salud. Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Publicado por la OPS, Washington, DC, 2002, pág. 4

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas (ONU). An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. Report of the Secretary-General, United Nations GA and SC, A/47/277, S/24111, 17 June de 1992; disponible en: (www.un.org/Docs/SG/agpeace.html).

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

objetivos económicos y sociales. Incluye actividades tan diversas como permitir la reinserción de excombatientes, destruir armas y remover minas antipersonal, repatriar refugiados, monitorear elecciones, proteger el medio ambiente, avanzar en la protección de los Derechos humanos, reformar y fortalecer las instituciones gubernamentales y judiciales, apoyar la reconciliación de la sociedad, y promover procesos formales e informales de participación política”¹¹

Se trata de un concepto que abarca las diferentes dimensiones estructurales de los conflictos sociales y no solo la dimensión inmediata y directa de las relaciones interpersonales. La guerra, las violencias, impactan la convivencia. Las injusticias sociales lo hacen, igualmente. Son matrices culturales que están presentes y condicionan en forma directa las relaciones interpersonales. Intervenir y trabajar en un nivel macro produce efectos, directos e indirectos, en los niveles micro de la sociedad.

El concepto de Construcción de Paz ha sido trabajado por diferentes autores, entre ellos Adam Curle (Construcción de paz como un proceso de negociación de los conflictos), John Paúl Lederach (Construcción de una base social de la paz en una perspectiva integradora de transformación de los conflictos), Angelika Rettberg (Construcción de paz como una forma de preparar el futuro en medio de los conflictos).

En este sentido y desde el supuesto que el trabajo por la paz es un trabajo por la convivencia pacífica, en el presente documento se propone el siguiente concepto de **Construcción de Paz**: *toda acción colectiva, participativa y organizada, que sobre la base de códigos éticos de convivencia y de paz, se propone explorar formas de negociación de los diferentes conflictos sociales, políticos, económicos y culturales que tejen la vida de las comunidades, transformando las condiciones para su manejo y resolución.*¹²

Colombia es un país en guerra. El trabajo por la convivencia no puede ignorar los hechos ciertos de la crisis humanitaria, los enfrentamientos, los desplazados, los índices de secuestrados y desaparecidos, entre otros hechos de las guerras cruzadas que asolan la geografía nacional. Una política pública de convivencia debe trabajar desde el marco del conflicto político-militar interno y desde la perspectiva de las violencias estructurales. Se quedaría corta si se limitara a trabajar en los escenarios de las violencias intrafamiliares y barriales. Una política pública de convivencia debe trabajar en todos los campos y escenarios del conflicto social, articulando las diversas dimensiones y componentes a través de un proceso político de priorización de las intervenciones públicas.

¹¹ Rettberg, Angelika y Camacho, Álvaro, “Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia.”, Alfaomega colombiana, Ideas para la Paz y Universidad de los Andes, Bogotá, diciembre de 2002, Introducción, p. xviii.

¹² Bayona, José Joaquín. Constructores de paz y ciudad, Informe final trabajo de grado, Buenos Aires, junio de 2004. p. 7.

1.2 Políticas de seguridad y convivencia: hacia una definición de convivencia desde el enfoque de políticas públicas.

Las reflexiones conceptuales que se han discutido en el equipo de trabajo para darle un soporte teórico al ejercicio colectivo de la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica y respaldar los lineamientos de política, tienden a establecer una diferenciación entre lo que se debe entender por orden público y por seguridad ciudadana. Al hablar de políticas públicas para garantizar la seguridad, la paz y la convivencia ciudadana es necesario precisar una concepción que nos aproxime a una definición teórica de lo que podría entenderse por orden público y seguridad ciudadana.

Si partimos de la idea de **Orden Público** como una armonía en el ejercicio del poder político en términos de lo legítimamente aceptado, con miras a mantener lo pactado, lo jurídicamente establecido (orden constitucional), ella nos permite entender el orden público en función del reconocimiento y aceptación de una preexistencia normativa que regula o mediatiza las relaciones jurídico políticas y sociales de los individuos en una sociedad determinada. De allí entonces que la trasgresión de lo normativo-legal pactado, coloca al individuo en el terreno de la violación del orden público, o lo que es lo mismo, del orden establecido.

De la misma manera, la trasgresión del orden establecido puede darse, por acción o por omisión, en el ejercicio del poder político por parte de los actores Estatales, en tanto puede ser el Estado; o su aparato administrativo, quien también en defensa de ciertos intereses o de lo establecido, asuma la defensa del llamado "orden público", lo que implicaría en este caso un concepto de orden público no acorde o sometido a lo pactado o a lo legalmente establecido, sino en función del mantenimiento de un supuesto orden para proteger o desarrollar intereses ajenos a la sociedad, como podría ser la defensa de privilegios de ciertas elites políticas, o la implementación de políticas públicas de carácter antipopular (medidas económicas, límites en el ejercicio de las libertades públicas etc.) De la misma manera, podría verse alterado el orden público como producto de la implementación arbitraria de medidas constitucionales de excepción, que excedan los principios y la filosofía, por parte del ejecutivo nacional (Estados de sitio o Estados de excepción).

De tal manera, que garantizar el orden público no necesariamente conduce al sentimiento de bienestar de la comunidad, ni mucho menos al goce en el ejercicio de las libertades públicas. En este sentido, éste (orden público) debe ser entendido como el ejercicio político en función de un orden jurídico para la permanencia del statu quo, o como el estado de una sociedad que garantiza un orden social particular a fin de perpetuar una asignación autoritaria de valores normados, aun valiéndose, si es necesario, del uso indiscriminado de

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

la fuerza (criminalización de la protesta cívica, limitación en el ejercicio de las libertades democráticas, etc.)

Por su parte, el concepto de **Seguridad Ciudadana**, está más relacionado con un nivel de percepción vinculado al bienestar ciudadano y a la armonía en el goce de las libertades públicas y democráticas por parte de los asociados. Es ese sentimiento de seguridad el que permite al individuo transitar libremente por las calles de su ciudad sin que se sienta amenazado, o ese sentimiento de tranquilidad que da el hecho de “poder pescar de noche”. De esta forma podemos entonces precisar que: en tanto el orden público es más de la esfera de lo jurídico-normativo, la seguridad ciudadana es más de la esfera de lo político-social.

*“El concepto de seguridad ciudadana abre el dominio jurídico a una realidad social más amplia, que es la **convivencia segura**, el alcance de la seguridad ciudadana sería dar seguridad a los ciudadanos en el ejercicio público y privado de los derechos y deberes previstos en el orden constitucional.”¹³*

El paso del concepto de orden público al de seguridad ciudadana, implica el paso de las políticas de represión a las políticas de prevención y de negociación, para el pleno ejercicio de las libertades ciudadanas y del uso, disfrute y goce de los espacios públicos y privados donde se construye la vida social y la vida personal, donde el Estado debe otorgar las suficientes garantías para que los ciudadanos puedan tener una convivencia democrática, en donde los conflictos se tramiten de manera pacífica y la vida sea digna y generosa.

De allí, entonces, que para determinar, construir y ejercer una correcta política pública de seguridad ciudadana y convivencia segura, es preciso que su diseño y gestión se realice desde una visión interdisciplinar. Se requiere una propuesta integral preventiva, que apunte tanto a la resolución de los problemas que objetivan el sentimiento de inseguridad, así como a la reconstrucción del tejido social fragmentado, y al diseño de estrategias de reconciliación que permitan cierto grado de catarsis por parte de los diversos actores insertos en la amplia gama de los conflictos sociales.

Este es el sentido de las propuestas de políticas públicas de seguridad y convivencia adelantadas por Antanas Mockus “...la **convivencia** se caracterizaría por la capacidad para celebrar y, sobre todo, para cumplir y reparar acuerdos, por ausencia de anomia, es decir, por respeto a la ley; por obediencia incondicional a la ley, adhesión afectiva a las normas y optimismo sobre la ley en Colombia, al percibirla como garantía de derechos, por la

¹³ Delgado, A. Julián y Guardia M, Jaime. Seguridad ciudadana y función policial: una aproximación al análisis de entornos concretos. Imprenta Municipal, Ayuntamiento de Barcelona, 1994, pág. 20

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

tolerancia a personas de condición moral o cultura distintas; y por un gusto por las normas, que incluye las legales, acompañado ante acuerdos.”¹⁴

Si lo que el “buen gobierno” debe hacer es garantizar el orden político social, en un sentido integral y preventivo, en forma esquemática, puede afirmarse que la seguridad busca el orden; la paz sería la respuesta política a la búsqueda de ese orden y la convivencia el reflejo de ese orden político en la interacción social. La ecuación del modelo Desepaz¹⁵, propuesta desde un enfoque integral, conserva toda su vigencia conceptual:

Convivencia = Desarrollo + Seguridad + Paz

A partir de las anteriores consideraciones, la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica, propone la siguiente definición operativa de **Convivencia pacífica y democrática**:

“Es el proceso de interacción humana, basado en normas y valores sociales y culturales construidos históricamente, que determina las formas de relación social, de participación política y los mecanismos de resolución de conflictos entre los individuos, las instituciones y el medio ambiente (natural y construido). Por lo mismo, es la cualidad que posee el conjunto de relaciones cotidianas entre los miembros de una sociedad cuando se han armonizado los intereses individuales y colectivos y, por tanto, cuando los conflictos se desenvuelven de manera constructiva. Ello implica el desarrollo de estrategias comunicativas y el aprendizaje colectivo de habilidades sociales que configuran una competencia social específica en los diferentes ámbitos de interacción y que permite la coherencia entre los criterios personales y las normas y principios sociales.

Acorde con ello, la construcción y consolidación de una ética de convivencia democrática es uno de los ejes centrales en el ejercicio de una ciudadanía que interactúa con base en el respeto de la diferencia, en el reconocimiento del otro y que utiliza el diálogo y el debate público como instrumentos válidos, legítimos y eficaces de resolución de conflictos y de obtención de los consensos y los acuerdos sociales necesarios para consolidar el Estado Social de Derecho y la democracia participativa en la búsqueda de un orden social justo y equitativo”¹⁶

1.3 Tipología de los Programas de Seguridad, Convivencia y Paz.

¹⁴ Antanas Mockus y Yimmy Corzo. Dos caras de la convivencia. Cumplir acuerdos y normas y no usar ni sufrir violencia. Análisis Político, N° 48, Instituto de estudios Políticos y relaciones internacionales – IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Enero-Abril de 2003, P.9.

¹⁵ Conjunto de políticas públicas diseñadas desde la Administración de Rodrigo Guerrero para la ciudad de Cali con el propósito de prevenir las violencias y promover la convivencia.

¹⁶ Acta Mesa de Convivencia N° 1, marzo de 2005

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

Para efectos operativos, el supuesto conceptual que subyace a las tipologías es que los Programas de Seguridad, Convivencia y Paz obedecen a diferentes perspectivas teóricas, orientadas por principios de orden ideológico que se concretan en Políticas Públicas, con jurisdicción en los ámbitos nacional, regional y local.

Se considera que una política pública local y regional, si bien tiene un grado relativo de autonomía, en ningún momento es una política aislada, sino que tiene conexiones, relaciones y correspondencias con políticas del orden nacional. En este sentido y desde una perspectiva analítica, hablaríamos de un Sistema General de Políticas de Seguridad y Convivencia, un sistema complejo que se construye en distintas esferas de la vida social: El Estado, entendido éste como compuesto por los diferentes Poderes Públicos y los organismos de Seguridad y Control y como el detentador exclusivo de la fuerza, y la llamada Sociedad Civil, entendida como las diversas expresiones de organización de intereses de diversos grupos y sectores sociales.

Desde esta perspectiva, se identificaron cuatro grandes grupos de Programas de Seguridad y Convivencia, tanto para el ámbito nacional como para el orden regional y local:

1.3.1 Programas de Control Estatal, orientados desde los diferentes organismos y agencias del Estado a cargo del Orden público, el Control de la población, la Seguridad y la Convivencia ciudadana. Estos programas, desde el punto de vista de su filosofía y de la concepción que tienen del problema de la seguridad, operan desde diferentes enfoques, que inciden en los manejos operativos, definición de presupuesto, ocupación y uso de los espacios públicos, relación con los ciudadanos, etc. Se está haciendo referencia a enfoques puramente **represivos o de control del orden preestablecido**, donde la seguridad entendida como tecnología se despliega en los presupuestos y en las medidas policivas y de control a los hechos de trasgresión, donde el castigo o la retaliación son los ejes programáticos; se habla además de enfoques **preventivos o de control previo**, donde el componente pedagógico en algunos programas que transmiten valores y nuevas actitudes, o en otros programas, donde se propone la intervención directa para modificar situaciones que propiciarían eventualmente la expresión de conductas transgresoras, son algunos de los ejes programáticos; puede hablarse, igualmente, de enfoques mixtos en los que se busca combinar o mejor, hacer converger y complementarse los dos enfoques anteriores.

En este grupo estarían, como ejemplo de los enfoques represivos, los Programas de los Organismos de Control y Seguridad, entre otros los operativos regionales del Plan Colombia, las Bases Militares (Batallón de Alta Montaña, despliegue en sectores populares urbanos como el Distrito de Aguablanca), el incremento permanente del llamado Pie de Fuerza, el Toque de Queda para menores de edad en sectores populares (Cali, Buenaventura, etc.) Naturalmente aquí estaría también la acción policial en su conjunto y la

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

intervención posterior a los hechos transgresores de los diferentes organismos de control.

Como ejemplo de enfoques preventivos y desde una perspectiva Estatal estaría la Política de Desarme, el Control de la venta de licor a menores, la ley seca y, en general, buena parte de las políticas de Desarrollo Social y los Programas de intervención en sectores populares de la ciudades del departamento.

1.3.2 Programas de Control Ciudadano, contruidos en el espacio de cooperación propiciado por algunas agencias Estatales y sectores organizados de la Sociedad Civil, para enfrentar manifestaciones cotidianas de la delincuencia y la inseguridad. Estos Programas se mueven en un terreno ambiguo y resbaladizo, con un cuerpo normativo aún incipiente y con límites imprecisos, dado que las guerras cruzadas de la Colombia rural y urbana de fin de siglo fácilmente pueden arrastrar éstas naciescentes formas de seguridad y control ciudadano.

Los Comités de Vigilancia Ciudadana o el Programa de Vecinos y Amigos en los espacios urbanos, las frustradas Convivir y los soldados campesinos en el área rural, la política de informantes, son ejemplos de estas políticas. Aparecen en un contexto que lleva a los ciudadanos a afirmar en todas las encuestas que los problemas de inseguridad y la impunidad son los más sentidos y los que requieren intervención inmediata. El robo, el atraco, los secuestros y otros delitos cotidianos, propician el entendimiento de grupos de ciudadanos con agentes estatales para el desarrollo de éstas políticas.

1.3.3 Programas de Creación de Ciudadanía, estructurados a partir de formatos pedagógicos y transmisión de valores y de nuevas actitudes y conductas. En esencia promueven una ética ciudadana renovada en el desarrollo de procesos democráticos. Adelantados por grupos pioneros de ONG´s derivados de la política y algunas agencias del Estado, se ejecutan especialmente en Bogotá, Cali y Medellín.

Para el caso del departamento del Valle, el Grupo de Trabajo de Desepaz o del Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz, acompañado de algunas ONG´s y sectores académicos, así como La Oficina de Paz de la Gobernación del Valle, han desarrollado acciones e intervenciones en este sentido: escuelas de valores y ética para policías, bachillerato de innovación pedagógica para jóvenes en alto riesgo, trabajo en derechos humanos en las cárceles, proyectos de apoyo a grupos de "reinsertados", política de retorno para desplazados, etc., son algunos de los programas y acciones en este sentido.

1.3.4 Programas de Resolución y Transformación de Conflictos, animados por grupos de trabajo promotores del derecho alternativo y agentes estatales del sector de la justicia o grupos privados como las Cámaras de

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

Comercio, que buscan enfrentar el problema no en la superficie visible (la manifestación violenta), sino en su raíz u origen: el conflicto.

Como ejemplos de éstas políticas de seguridad y convivencia están los procesos locales de implementación de la Jurisdicción Especial de Paz, los Consejos departamentales y municipales de Paz y Convivencia, los Centros de Conciliación y las Casas de la Justicia, que para el caso de Cali se han instalado en dos sectores populares considerados como “zona roja” en los registros de la geografía social de la violencia levantados por los epidemiólogos de la Alcaldía: el Distrito de Aguablanca y las laderas de Cali en las Lomas de Siloé. De la misma manera los Centros de Conciliación de las Facultades de Derecho de las universidades locales y regionales y los promovidos por la Secretaría de Gobierno, Seguridad y Convivencia Ciudadana en las Comunas de la ciudad, igual que proyectos como el de la Justicia Restaurativa, adelantado por sectores académicos en asocio de organizaciones no gubernamentales, entre otros.

La idea de la tipología propuesta es brindar un marco conceptual para adelantar el proceso de construcción y gestión de los lineamientos de política pública de convivencia en el departamento, que se desarrollan según criterios de **prevención** (inversión social con efectos en seguridad ciudadana desde la perspectiva de la justicia social), **represión** (inversión en tecnología de seguridad y control desde la perspectiva del orden social) y **conciliación** (creación de espacios de resolución y transformación de conflictos desde la perspectiva del derecho alternativo y la jurisdicción de paz).

Como ya se adelantó en la introducción, La Mesa Departamental de Convivencia Pacífica trabaja un concepto de convivencia que no desconoce la relación dinámica de la *Convivencia* - como una relación social y política y no simplemente como surgida de la vida cotidiana - con el concepto de *Seguridad Ciudadana* - en cuanto responsabilidad del Estado y de diferentes agentes sociales - por lo cual se propone un concepto de **Convivencia Segura** desde un enfoque integral, esto es, que tenga como base la calidad de vida, entendida esta como el encuentro de los principios de tolerancia (convivencia, respeto a la diferencia, comunicación) y solidaridad (inversión social, justicia social, dignidad).

2. SÍNTESIS SOBRE EL DIAGNOSTICO DE CONFLICTOS Y VIOLENCIAS QUE AFECTAN LA CONVIVENCIA EN LA REGIÓN VALLECAUCANA.

El tema de la convivencia pacífica en el Valle del Cauca plantea un reto de la mayor importancia para las autoridades y para la sociedad civil que desarrolla sus actividades en el territorio departamental. Las proyecciones de desarrollo humano en esta zona del país están definidas, en gran medida, por la capacidad de enfrentar el desafío de construir un clima general de

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

convivencia proclive a la superación de las diferencias por el camino del diálogo y el procesamiento pacífico y democrático de los conflictos.

2.1 Conflictos y violencias en el Valle del Cauca

Aunque en la óptica de diversos autores, Colombia es un "país de endémicas violencias", en materia sociológica es ésta una hipótesis a secas que requiere variadas precisiones. Más indiscutible sería afirmar que *el conflicto* se encuentra ligado al devenir de la sociedad colombiana y que, por consiguiente, su estudio es imprescindible para cualquier analista de la política, para cualquier intervención en lo jurídico, para todo trabajador con la sociedad y para toda gestión pública.

No obstante, a pesar de su presencia permanente, o quizá por ello mismo, pocas veces reflexionamos acerca del conflicto de manera sistemática. ¿Cómo regular, cómo resolver o cómo transformar un conflicto, para que éste se convierta en elemento positivo y dinámico para el desarrollo de la sociedad y de las personas involucradas, y no en un mecanismo destructivo, paralizante y nocivo?

La presente síntesis tiene como norte una aproximación a diferentes tópicos de la realidad conflictiva en el departamento del Valle. No es un estudio acabado, ni es resultado aún de una investigación sistemática en relación con los problemas a que hacen referencia los conflictos. Se trata, simplemente, de un primer acercamiento a diversos aspectos de una realidad que, como en todo el país, golpea a la población y coloca en jaque el desarrollo de la nación.

Por razones obvias, este documento no pretende abarcar toda la gama de conflictos presentes a lo largo y ancho del departamento. En primer lugar, el Valle posee zonas profundamente diferenciadas en las tipologías de conflictos y, en términos incluso geográficos y culturales, resulta difícil encontrar semejanzas, por ejemplo, entre la Costa Pacífica, los municipios cafeteros ubicados en la Cordillera Occidental, y el área metropolitana de la ciudad de Cali.

En segundo lugar, el simple enunciado de los conflictos es por sí sola una tarea descomunal. Hay conflictos cuyas confrontaciones y resoluciones pasan o han pasado por las vías de la negociación, del arbitraje o del derecho. En ocasiones se trata de conflictos cotidianos que involucran aspectos importantes de la vida en sociedad y/o la satisfacción de necesidades primarias. Subsisten, igualmente, antiguos conflictos de índole laboral que movilizan a sectores concretos de la población y que reclaman todavía una solución justa para los trabajadores: los conflictos laborales en torno a la liquidación de Puertos de Colombia en Buenaventura, de "Quintex" en Yumbo, y de "Textiles El Cedro" en Cali, son una muestra de ellos. Los conflictos de Telecom y EMCALI, enmarcados en la quiebra de esas empresas.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

Las crisis periódicas de los sectores cafetero y alimenticio han golpeado, a su vez, vastos sectores indígenas y del campesinado que, en algunas oportunidades, ha resuelto expresarse con tomas a la carretera panamericana o en la sede del gobierno departamental. De hecho, la capital del Valle es reconocida como una de las ciudades más caras en Colombia. Con la apertura económica, en efecto, se han hecho perceptibles algunos cambios en el mercado y consumo de bienes y servicios: productos agrícolas cultivados antes por la región, han sido desplazados por otros que proceden fundamentalmente de Estados Unidos, Canadá y Ecuador. A título de ejemplo y aunque parezca increíble, Cali consume hoy frijoles, blanquillos, maíz y arvejas norteamericanas; lentejas, millo y linzas canadienses; ajo peruano; pera y ciruela ecuatorianas, arroz suramericano, entre otros.

Con respecto al desempleo, según datos suministrados por el DANE, la ciudad de Cali ocupa uno de los primeros puestos en todo el país. Sin embargo, es pertinente apuntar algunas precisiones: por un lado, de acuerdo con publicaciones de la Cámara de Comercio, es preocupante que sea el empleo de carácter comercial el que registra alguna modificación -aunque en términos deficitarios-, sin que ello ocurra siquiera con el empleo industrial y productivo. Y por el otro, es conocido que el DANE contabiliza como "empleo" aquellas ocupaciones marginales, temporales, de medio tiempo, a destajo o por horas, que son hoy el sistema preferido en la construcción y las empresas. Adicionalmente, con la llamada "modernización y reajuste" del Estado nacional, regional y local, numerosas familias cuyo sustento dependía de ingresos oficiales, se hallan situadas al borde del abismo en compañía de aquellas cuyo sustento derivaba, de alguna manera, de la presencia pujante de los carteles de la droga. Las quiebras han sido generales: del departamento y su capital, de los municipios y sus servicios públicos, de la red hospitalaria, de las empresas municipales de Cali y de la Universidad del Valle, o incluso de instituciones privadas, financieras y cooperativas. Como consecuencia, miles de profesionales y empleados han sido arrojados a la marginalidad y la calidad de los servicios prestados se ha visto severamente afectada.

En fin, frente a una gama de situaciones conflictivas tan diversa, se ha preferido examinar sólo algunas de ellas, las que guardan relación con la violación al derecho más fundamental, el derecho a la vida, o que aparecen a la luz de la opinión como realidades sobresalientes o de mayor trascendencia.

2.2 El devenir de la violencia en el Valle y Cali. Una visión a partir del número de homicidios.

La estadística de homicidios en Cali y el Valle empezó a sentirse con singular fuerza en la década de los ochenta. Aún en 1981 y 1984, las "enfermedades cerebro-vasculares" encontraban el primer lugar entre las causas de mortalidad en la ciudad de Cali; le seguían otras enfermedades del corazón y trastornos hipertensivos. Los homicidios y lesiones "por otras personas", que ocupaban un segundo o tercer puesto en todo el departamento, tan sólo

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

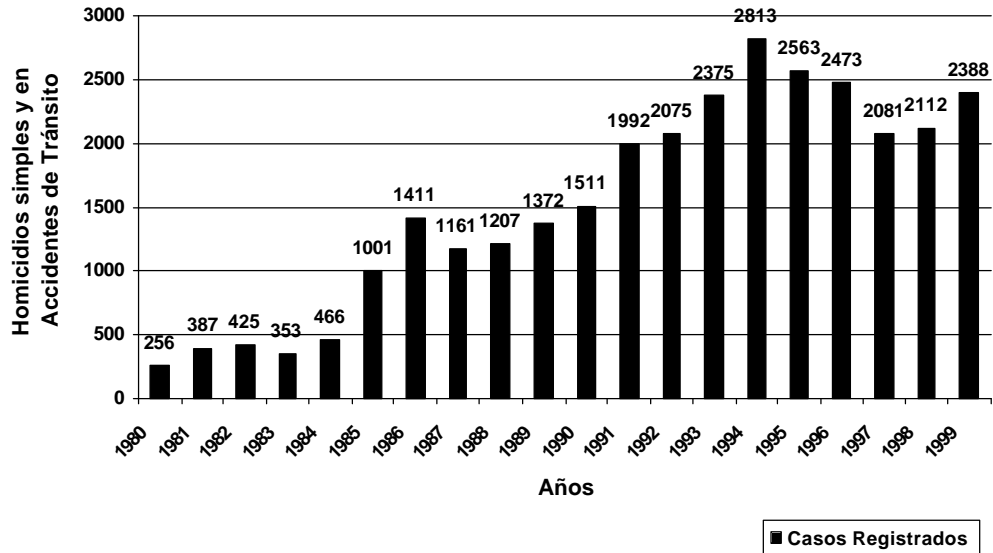
alcanzaron para Cali el quinto lugar en 1984. La suerte varió un año después: en 1985, los ataques con armas de fuego y explosivos así como con instrumentos cortantes y punzantes, aventajaron de lejos las causas naturales de mortalidad. A partir de esa fecha, los homicidios simples y en accidente de tránsito, ocurridos en la ciudad, no bajaron nunca del millar.

Por el contrario, según los datos de la Secretaría de Salud Pública, de la Policía Metropolitana y de la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, los homicidios se incrementaron, año tras año, a partir de 1987, hasta alcanzar la cifra máxima en 1994, con 2813 casos registrados. Sin embargo, el ascenso continuo se quebró un año después. En 1995, 1996 y 1997, el número de homicidios en Cali metropolitano descendió a 2563, 2473 y 2081 respectivamente. Podría argumentarse que, de alguna manera, ciertas medidas y políticas públicas de la administración municipal registraron allí su cuota. No obstante, no debe olvidarse tampoco que, como en la ciudad de Cali, el fenómeno ocurrió en todas las ciudades importantes del país y que, igualmente, podrían alegarse resultados o efectos de la persecución contra grandes narcotraficantes y su propia captura.

A partir de 1998, por otro lado, los guarismos iniciaron nuevamente su escalada. Leve en ese año, el incremento se hizo más notorio en 1999. Cali culminó el siglo XX con un total de 2388 muertes violentas. Cifra nada desdeñable si se consideran dos tópicos. En primer lugar, es la cuarta cifra más alta en las dos últimas décadas del siglo XX y, en segundo lugar, los casos registrados en accidente de tránsito han evolucionado favorablemente: 448 en 1997, 411 en 1998 y 397 en 1999. Por consiguiente, si a pesar del descenso en los homicidios por accidente de tránsito, el número total de los homicidios asciende, el hecho se debe al incremento mayor de los homicidios simples, ocasionados con armas de diverso tipo. Así, en números reales, según la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad del municipio de Cali, el número de homicidios simples ha pasado, de 1633 en 1997, a 1701 en 1998 y 1991 en 1999.

Gráfico No. 1

HOMICIDIOS
Cali Metropolitano 1980-1999



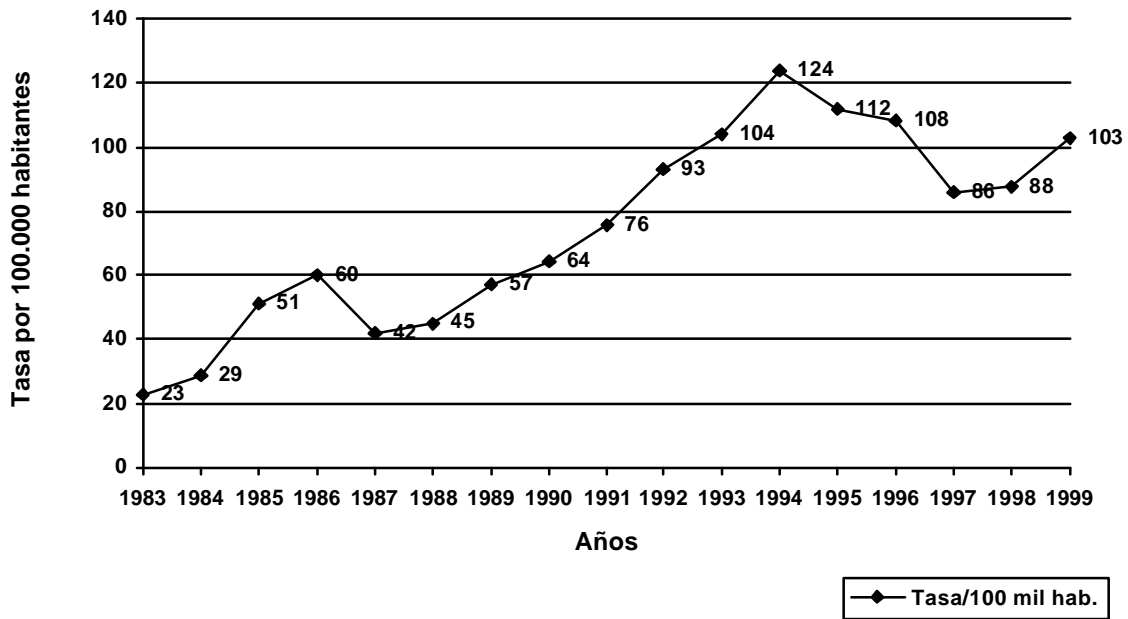
Fuente: DANE, Medicina Legal, SIJIN
Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
Municipio de Santiago de Cali

Más preocupante aún, la cantidad de homicidios cometidos con arma de fuego ha ascendido, de 1361 (83 % del total) en 1997, a 1436 (84 % del total) en 1998, y a 1695 (85 % del total) en 1999. A su vez, aquellos realizados por sicario, pasaron de 222 y 229 en 1997 y 1998, respectivamente, a 381 en 1999; los cometidos por pandillas juveniles pasaron de 78 en 1998 a 137 en 1999; los realizados en atraco, ascendieron de 325 a 397 durante el mismo lapso, en tanto que los acaecidos en riña, pasaron de 226 a 270.

La situación debe observarse con mayor nitidez en la evolución alcanzada por las tasas de homicidio locales. Hasta 1994, y a pesar de la acción desplegada por DESEPAZ y la Alcaldía Municipal en Cali, la tasa de homicidios simples en la ciudad se había incrementado cinco veces: de 23 homicidios, se pasó a 124 por cien mil habitantes. Aunque dicha tasa descendió en 1995, 1996 y 1997, ascendió de nuevo en 1998 y 1999, sin dejar de ser una de las más altas tasas urbanas en el mundo entero.

Gráfico No. 2

**Tasas de Homicidio en Cali
 1983-1999**



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal
 Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
 Municipio de Santiago de Cali

Por lo demás, así sea a título de ilustración, es importante comparar las tasas de la ciudad capital con el resto del departamento.

Tabla No. 1
Tasas de Homicidio Simple en Cali Metropolitano
y Departamento del Valle 1990-1999
(Por cien mil habitantes)

Año	Tasa Valle	Tasa Cali
1990	63	64
1991	77	76
1992	87	93
1993	100	104
1994	126	124
1995	107	112
1996	100	108
1997	64	86
1998	65	88
1999	71	103

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

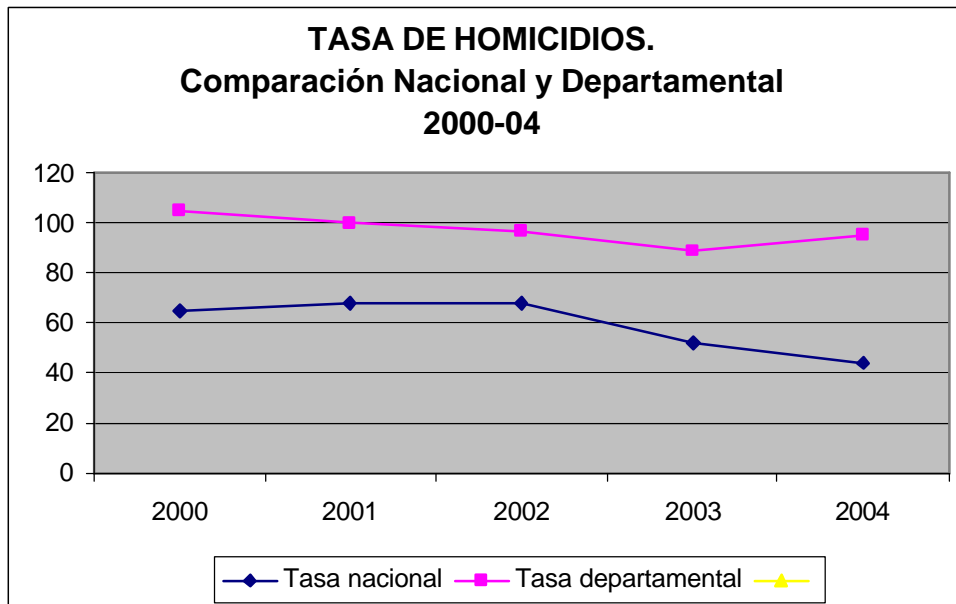
Fuente: Departamento de Policía Valle
Censo Nacional de Población 1985 y 1993 - Estudio Censal N° 8 DANE

Tabla No. 2
Tasas de Homicidio Simple
Colombia y Departamento del Valle
2000-2004
(Por cien mil habitantes)

Año	Tasa Valle	Tasa Nacional
2000	105	65
2001	100	68
2002	97	68
2003	89	52
2004	95	44

Fuente: Departamento de Policía Valle
Observatorio de D.H. y DIH Vicepresidencia de la República

Gráfico No. 2



Fuente: Departamento de Policía Valle
Observatorio de D.H. y DIH Vicepresidencia de la República

Puede concluirse que, parejas en los años 1990 y 1991, ambas Tasas de Homicidio empiezan a crecer a partir de 1993, tomando Cali la delantera. En 1994 la Tasa del Valle logra superar por única vez a la de Cali, pero ambas

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

inician su descenso en 1995 y 1996. El número de homicidios cae considerablemente en 1997, pero crece de nuevo en los años siguientes. En términos generales, la tasa de homicidios simples en el Departamento se ubica por debajo de la Cali. Si bien a mediados de la década de los noventa algunos municipios como Alcalá, Ansermanuevo, Argelia, Caicedonia, Riofrío, Trujillo y Restrepo, figuraron entre aquellos cuyo número de homicidios, y por consiguiente su tasa, aumentaba en forma consistente y vertiginosa, en los últimos tres años la tendencia se invirtió y todos estos municipios lograron una disminución asombrosa en la cantidad de muertes violentas. Por el contrario, el índice de crecimiento se trasladó a municipios como El Cerrito, Guacarí, Yotoco, El Dovio, Toro y Obando, pero sobre todo a Zarzal, Bugalagrande y San Pedro, en donde el porcentaje de incremento ha sido el 100, el 148 y el 229 por ciento, respectivamente, entre 1998 y 1999¹⁷

Para los primeros años del siglo XXI nuevamente asciende la tasa departamental y mantiene porcentajes altos comparando con la última década del siglo XX. Este incremento es preocupante si se compara con las tasas nacionales que son notablemente más bajas y decrecientes. Para el año 2004 la diferencia indica que la región requiere atención inmediata para recuperar un umbral tolerante, pues mientras para el departamento del Valle la tasa es de 95 por cada cien mil habitantes, la tasa nacional llega tan solo a 44 por cada cien mil habitantes.

La situación se torna dramática si observamos el comportamiento de las tasas en algunos municipios del departamento: Para el año 2000, con la más alta tasa de los últimos años, después del pico del año 1994 y 1995 que presentó las tasas más altas de período analizado, en Jamundí la tasa fue de 203 por cada cien mil habitantes, en Ulloa de 187, en El Águila de 172 y en El Cairo y Buenaventura de 167 por cada cien mil habitantes. De lejos, indicadores que sobrepasan promedios mundiales.

2. 3 Actores y tipologías de las violencias.

Un rápido examen en torno a las situaciones de violencia por las que atraviesa el departamento del Valle, nos obliga una vez más a pensar en su diversidad subregional. De manera evidente, el narcotráfico aparece como eje articulador de la violencia en el área metropolitana de Cali, pero no necesariamente en la Costa Pacífica.

A lo largo de la década de los noventa y en los primeros años del siglo XXI, el sicariato, los asesinatos colectivos, los *ajustes de cuentas* y la utilización sofisticada de vehículos, armas de fuego y recurrencia a la sevicia, poseen mayor estadística en Cali, el centro y el norte del Valle. En este último escenario la violencia presentó además un componente significativo de premeditación y búsqueda de efectos demostrativos por parte de los

¹⁷ Cf. “Distribución comparativa homicidio común. 1998-1999” Departamento de Policía Valle.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

victimarios. En el centro del departamento, a su vez, el nivel de organización militar de los aparatos del crimen, así como su crueldad, anonimato e impunidad, han sido superiores.

Los últimos quince años en el departamento han sido testigos de la llegada, asentamiento y expansión de diferentes actores armados, vinculados con la disputa de territorios y el negocio del narcotráfico, por un lado, o el conflicto político-militar, por el otro. Las violencias de las diferentes subregiones tienen rasgos similares y se retroalimentan en una especie de vasos comunicantes, lógicas y dinámicas compartidas y un ejercicio de control de subregiones. La coyuntura más alta de violencias se registro en el año de 1994, que se puede explicar en parte por la guerra entre carteles de Medellín, de Cali y del Norte del Valle, pero que no se agota en esta confrontación particular. Podría hablarse de una eclosión de las violencias a nivel nacional pues es también el pico más alto de violencias en todo el país. Al año siguiente el presidente Samper habría de emprender su guerra contra los carteles del Valle.

Mención especial merece el paramilitarismo en el departamento. Su acción más importante y atroz fue señalada por la comunidad internacional como delito de lesa humanidad. Se trata de la masacre selectiva y continua contra habitantes del municipio de Trujillo, realizada entre 1989 y 1990. Los objetivos de la acción consistieron en aniquilar la base social del ELN, atemorizar a sus colaboradores y expulsar a los destacamentos armados de la zona; golpear de muerte al movimiento campesino y a las organizaciones parroquiales, eliminar al sacerdote-tutor de la comunidad y desterrar a los líderes que lo seguían; aniquilar a las familias que históricamente habían disputado el poder en Trujillo, y advertir a los líderes de la población, a los inspectores de policía, a los transportadores, a los funcionarios municipales, a los cafeteros y comerciantes, quién era el nuevo poder político, económico y militar de la zona¹⁸.

El poder del paramilitarismo se ha acentuado en los últimos años en zonas montañosas del centro y norte del Valle, y en la costa pacífica, pero se ha hecho presente, igualmente, con el asesinato de dirigentes sindicales en zonas urbanas. Desde la masacre de Trujillo y el asesinato colectivo de once campesinos en Zabaletas - Buenaventura, el 11 de mayo de 2000, la región ha registrado un número importante de masacres y confrontaciones, enmarcadas en las lógicas del conflicto político-militar, de la disputa por territorios para el negocio del narcotráfico y de las llamadas limpiezas sociales. Las más recientes son las masacres de jóvenes en barrios marginales de Buenaventura en el año 2005.

¹⁸ Atehortúa, Adolfo León, *El Poder y la sangre. Las historias de Trujillo (Valle)*, Santafé de Bogotá: CINEP-Universidad Javeriana, Cali, 1995.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

La guerrilla, por su parte, ha ejecutado múltiples, masivos y dolorosos secuestros contra la población civil, como el de la Iglesia La María, el 30 de mayo de 1999 y el del kilómetro 18 en el año 2000. Ha efectuado diversos ataques, entre los que puede citarse a los corregimientos de Cumberco en Sevilla y Villacolombia en Jamundí. Se han tomado la central hidroeléctrica de la Epsa en el Alto Anchicayá y han destruido una central eléctrica de control del Bajo Anchicayá, propiciando un apagón de varios días sobre el puerto de Buenaventura y sus localidades vecinas.

Entre los años 2000 a 2004 en el departamento ocurrieron 318 acciones armadas y 156 contactos armados, de diversas estructuras militares (Guerrillas, paramilitares, FF.AA.) En el mismo período ocurrieron 756 acciones de secuestros, muchos de ellos masivos. En esos primeros cinco años del siglo XXI se presentaron 64 masacres con un número de 359 víctimas. La alta densidad de hechos de violencia a cargo del crimen organizado y los aparatos militares involucrados en la confrontación político-militar, se presenta como el telón de fondo que le da soporte y alimenta los hechos de violencia del conjunto de la vida social en el departamento. La violencia política dinamiza y activa las violencias sociales.

Mientras en el área metropolitana de Cali la violencia protagonizada por *pandillas juveniles* ocupa un alto índice al lado de ciertos tipos de limpieza, ambas parecen relativamente ausentes en otras subregiones del departamento. En cambio, en municipios del centro-sur, tales como Guacarí, El Cerrito, Ginebra, San Pedro e incluso Buga, entre otros, la violencia intrafamiliar y por atracos posee un peso proporcionalmente mayor.

En el área del Pacífico, por otro lado, la violencia intrafamiliar y la utilización del arma blanca es aún más importante. Aunque la violencia del narcotráfico aparece desde tiempo atrás con cierta fortaleza, las riñas no pierden todavía su peso específico en la consideración general de la estadística. En los últimos dos años Buenaventura es el epicentro de las confrontaciones y las guerras cruzadas de los aparatos y estructuras armadas presentes en la región.

En Cali el comportamiento del homicidio es diferente. Los homicidios por *ajuste de cuentas*, por problemas de narcotráfico, por esa violencia que llaman *limpieza* pero que debe llamarse *política*, por acciones del crimen organizado, son profundamente superiores en número a los homicidios por riñas callejeras o conflictos de embriaguez. La violencia marginal, aquella de "los pobres" envueltos en disputas familiares sin sentido, en oscuros episodios de barrio y vecindario, han sido superadas por sicarios y máquinas del crimen en acciones sofisticadas y masacres. A través del anonimato y la crueldad, estas formas de violencia ocultan sus indicios y se camuflan en la maraña de la cotidianidad violenta. No obstante, el flagelo más atroz que azota a la ciudad de Cali en los últimos dos años es el secuestro. Casos como el de los feligreses de la iglesia "La María", o el de jóvenes y niños estudiantes

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

plagiados cuando se trasladaban a sus instituciones educativas, han conmovido a la ciudadanía en grado extremo.

2.4 Masacres.

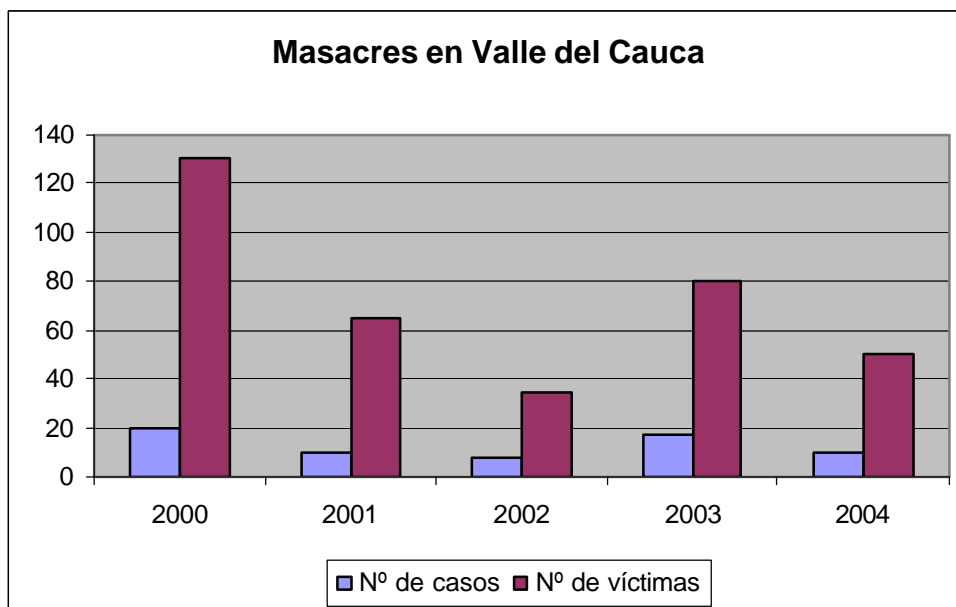
Las masacres han sido una especie de pedagogía del terror, una forma de hacer presencia en un territorio y dejar claros mensajes de control y dominio, una forma de aleccionar a los habitantes y ganar su apoyo mediante la intimidación y el miedo. El total de masacres durante los últimos cinco años fue de 64, con una letalidad en promedio de cinco o más víctimas, siendo el año 2000 cuando se presentaron más casos y más víctimas.

Tabla No.3
Masacres en el Valle del Cauca
2000-2004

Año	N° de casos	N° de víctimas
2000	20	130
2001	10	65
2002	7	34
2003	17	80
2004	10	50

Fuente: Departamento de Policía Valle
Observatorio de D.H. y DIH Vicepresidencia de la República

Gráfico No. 3



Fuente: Departamento de Policía Valle
Observatorio de D.H. y DIH Vicepresidencia de la República

2.5 Desplazados.

La situación del desplazamiento en el departamento ha variado durante los últimos quince años. Durante la década del los noventa, el Valle del Cauca no se presentaba como una región afectada por este fenómeno de manera dramática, al compararla con otras zonas del país. Aunque no se mencionaba mucho en el ámbito nacional, el fenómeno de los desplazados afectaba a la ciudad de Cali y al departamento del Valle. La situación ha variado para los cinco años siguientes, del 2000 al 2004. El desplazamiento es una de las variables de la crisis humanitaria que vive la región y Cali y otros municipios son destinos de los flujos de desplazados. Se presentan desplazados por motivos económicos, políticos, por amenazas o por terror frente a la violencia. Ocurren, incluso, desplazamientos intradepartamentales o intraurbanos en Cali. Para la década de los noventa, de acuerdo con el "Sistema de Información de Hogares Desplazados por la Violencia", levantado por la Arquidiócesis de Cali, el 36 por ciento de los desplazados en Cali proceden de otros municipios del departamento, el 26.6 por ciento del Cauca, el 21.6 por ciento de Nariño, seguido por Antioquia con 5.1, Chocó con 3.6, y otros departamentos en menor escala.

Según el mismo Censo de la Arquidiócesis, el 44 % de los hogares desplazados reconocen amenazas directas en su contra como causa del desplazamiento; el 6% alude al asesinato de un miembro de la familia, y el 3.8 % relata atentados ejecutados en su contra. El doce por ciento combina estas causas y un poco más del veinte por ciento no responde a la pregunta. La mayoría de los desplazados entrevistados responsabilizó a las Milicias Urbanas (21.8%), la guerrilla recibió un 18%, seguida por las pandillas juveniles (7.6%), los grupos paramilitares (4%), las Fuerzas Armadas (3%) y los narcotraficantes (2%). Los desplazados pasan a engrosar los barrios marginales y las filas del desempleo. El Sistema de Información citado, señala que el 67.5% de los entrevistados carece de empleo, en tanto que el siete por ciento se ocupan en oficios domésticos o en ventas ambulantes¹⁹. Según datos del Observatorio del Programa Presidencial de D.H y DIH de la Presidencia de la República, para el período 2000 a 2004 se presentaron en total 64.359 desplazados en el departamento.

¹⁹ Serna, V. Gladis, *Aproximaciones sociopolíticas al fenómeno del desplazamiento en la ciudad de Santiago de Cali*, Tesis de grado, Maestría en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, Cali, 1997.

Tabla No.4

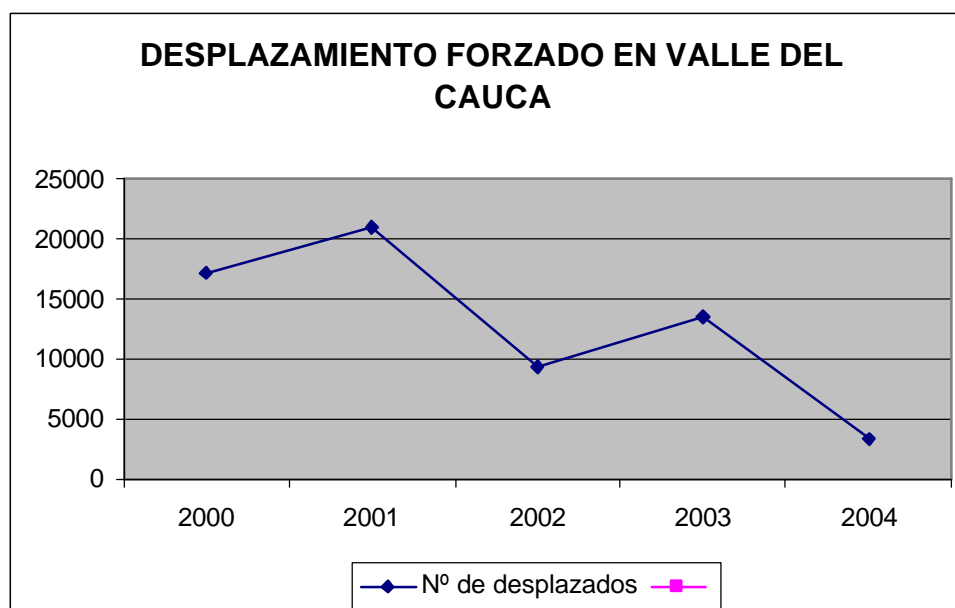
**Desplazamiento forzado en el Valle del Cauca
2000-2004**

Año	Nº de desplazados
2000	17102
2001	21105
2002	9333
2003	13491
2004	3326

Fuente: Departamento de Policía Valle
Observatorio de D.H. y DIH Vicepresidencia de la República

El siguiente gráfico nos ilustra el comportamiento de estos flujos de desplazamiento durante el período mencionado.

Gráfico No.4



Fuente: Departamento de Policía Valle
Observatorio de D.H. y DIH Vicepresidencia de la República

2.6 Comentarios finales.

El panorama descrito en el presente informe y en otros documentos presentados por los grupos de trabajo de la Oficina de Gestión de Paz y

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

Convivencia de la Gobernación²⁰, evidencian un panorama de crisis humanitaria, representado por la alta criminalidad, las masacres, el desplazamiento forzado, los secuestros masivos y selectivos, los desmovilizados de diferentes estructuras armadas, la situación de la niñez expuesta a las violencias, la presencia creciente de habitantes de las calles, entre otros factores. La sustentación de un contexto como el descrito en párrafos anteriores, intenta sobre todo justificar la necesidad de enfrentar con acciones, proyectos y programas la dinámica de violencia, criminalidad e inseguridad que padece nuestro departamento. Sin embargo, no pretende desconocer que existen valores, fortalezas y esperanzas que opacan el drama de las violencias e iluminan la vida cotidiana. Al lado de las dinámicas de violencia, coexisten dinámicas de construcción de paz y convivencia pacífica. Sin duda, la administración departamental ha sido consciente de la necesidad de hacer frente a la inseguridad y las violencias. En la mesa Departamental de Convivencia Pacífica hay consenso para tratar el fenómeno descrito como problema de política pública, reconociendo el origen multicausal de las violencias y la necesidad de impulsar la investigación permanente sobre su etiología como base para la toma de decisiones con respecto a la construcción de una cultura de la civilidad y la convivencia pacífica y democrática.

La complejidad de la imbricada situación que se teje en torno a la convivencia por la presencia de múltiples factores que influyen en su desarrollo, hace necesario que las acciones de intervención estén articuladas a un contexto de política que propenda por el fortalecimiento de una institucionalidad democrática y civilista, al mismo tiempo, que propugna por una presencia ciudadana más activa y protagónica en la transformación de esa realidad.

3. PROCESO DE DESARROLLO DE LA MESA DEPARTAMENTAL DE CONVIVENCIA PACÍFICA Y METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE CONVIVENCIA²¹.

3.1. Antecedentes de la Mesa Departamental de Convivencia.

En el Departamento del Valle Cauca, en distintas etapas, se han desarrollado formas de coordinación de políticas, programas y proyectos con el propósito de mejorar las condiciones institucionales para la ejecución del Plan de Desarrollo y la adecuación e implementación de los programas nacionales y sectoriales. Su desempeño ha sido desigual, dependiendo ello de la coyuntura política y de la voluntad política y del enfoque de gestión que está al mando en cada período de gobierno. Muchas veces se ha actuado más en respuesta a políticas y estrategias nacionales que a la necesidad de buscar instrumentos propios y adecuados para mejorar la capacidad de gestión.

²⁰ Reyes, Wilson y Franco, Nelson, Atlas, conflicto y desplazamiento Valle del Cauca, Oficina de Gestión de Paz y Convivencia, OIM, USAID, Observatorio para la Paz, Cali, 2005.

²¹ Documentado por Constanza Díaz G. Enfermera, Especialista en Gestión de Servicios de Salud. Coordinadora General del Proyecto Lineamientos Departamentales de una Política Pública.

3.1.1 Comité Departamental de Política social

Así, durante el período anterior de gobierno, mediante el Decreto N. 0290 del año 2000, se establecieron las funciones del Comité Departamental de Política Social, como instancia de dirección y coordinación para el desarrollo articulado de las diferentes acciones en el contexto de las políticas públicas sociales. Su ámbito de acción está referido fundamentalmente al diseño de instrumentos que permitan la formulación, análisis, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas sociales en el departamento; igualmente, al desarrollo de mecanismos e instrumentos que permitan la acción coordinada de las políticas sociales en el departamento; además de garantizar la alineación y coordinación estratégica con las políticas nacionales.

3.1.2 Comités Sectoriales Institucionales del Departamento

Por otro lado, en el año 2001, en cumplimiento del Plan de Desarrollo Departamental 2001-2003 se crearon los Comités Sectoriales-Institucionales del Departamento, como mecanismos de articulación y coordinación de los procesos de planificación regional, a fin de integrar los esfuerzos de quienes tienen intereses comunes en el desarrollo de la región. El propósito de estas instancias es, además de maximizar el aprovechamiento de los recursos de los distintos niveles y ámbitos de la acción pública y privada, avanzar en la consolidación de una cultura institucional que conduzca al ejercicio de una gestión eficiente y eficaz orientada al logro de resultados tangibles para las comunidades, sólo obtenida a partir de la actuación sinérgica de los distintos actores involucrados con los procesos de desarrollo en la región. Formalmente se constituyeron con el fin de ejercer funciones de coordinación operativa y táctica de la gestión, complementando así el proceso de planeación estratégica.

Entre sus principales funciones se hallan las siguientes: proponer y adoptar políticas públicas, planes, programas y proyectos de inversión pública y privada; estudiar y analizar planes, programas y proyectos en los que puedan tener interés colectivo las entidades integrantes de los comités; analizar presupuestos de inversión y establecer medidas que garanticen la debida ejecución; coordinar el seguimiento y la evaluación de la gestión regional adelantada por el comité. Para el efecto se conformaron 7 Comités²², de los cuales interesa resaltar dos (2) que tienen pertinencia para el tema de la convivencia:

- Educación, cultura, recreación, deporte y turismo.
- Salud, bienestar social, agua potable, seguridad, convivencia, vivienda y empleo.

²² Fuente: Clavijo, Mario E. Secretaria Departamental de Planeación. Procesos de Articulación Interinstitucional en el Departamento del Valle del Cauca. Presentación en @power point. 2003.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

En concordancia con la política de descentralización y desarrollo territorial del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, que incluye estrategias para incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado, los Comités Interinstitucionales Sectoriales del Valle del Cauca aparecen como una oportunidad para su puesta en práctica en el departamento: participación de la sociedad civil en la gestión pública y en el diseño de instrumentos de planificación y de gestión integral para lograr el reordenamiento territorial; la recuperación de la gobernabilidad territorial a través de la acción conjunta y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales por medio de la coordinación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno.

El *Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca para el período 2004-2007: Vamos Juntos por el Valle del Cauca*, aprobado por Ordenanza N°. 182 de 2004, encuentra un potencial en estas instancias que facilitan la puesta en marcha de estrategias como el diálogo, la concertación y la participación; lo mismo que las alianzas estratégicas, la descentralización y la desconcentración. Igualmente estos espacios aportan al desarrollo del Capítulo V: Gobernabilidad y Desarrollo Institucional especialmente en su objetivo específico N° 5.5: Contribuir a la articulación interna y externa de las políticas de gobierno.

En la Malla Organizacional del departamento, los mecanismos de coordinación interinstitucional identificados para este propósito fueron: los Consejos de Política, los Comités Interinstitucionales-Sectoriales, los Comités Sectoriales, los Comités Intra-Territoriales y los Comités Subregionales.

El Comité Sectorial-Interinstitucional del Área Social

El Comité fue creado para desarrollar competencias en los temas de salud, bienestar social, agua potable, seguridad, convivencia, vivienda y empleo; fue denominado "Comité Sectorial -Interinstitucional del Área Social" y tiene como Secretaría Técnica a la Secretaría Departamental de Salud. Para el funcionamiento de este espacio se reconocieron entidades de los distintos niveles de gobierno, así:

- Nacional: ICBF, INCORA, SENA, ISS, INURBE, FINDETER, Banco Agrario, DANSOCIAL, IGAC, Fondo de Solidaridad, Red de Solidaridad.
- Departamental: Secretarías de Salud, Gobierno, Desarrollo Social, Infraestructura, HUV, Beneficencia del Valle.
- Municipal: secretarías de salud municipales, hospitales locales y regionales.
- General: Comité de Cafeteros, Cruz Roja y ASOCAMARAS.

Como producto de los procesos de alistamientos, de conocimiento, análisis y concertación realizado en múltiples reuniones, el Comité Sectorial - Interinstitucional del Área Social acordó desarrollar áreas de trabajo que

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

permitieran articular los recursos y las acciones de las dependencias de gobierno departamental, para lo cual se subdividió en seis áreas estratégicas:

- Convivencia Pacífica
- Alimentación y nutrición
- Escuelas Saludables
- Agua potable y saneamiento básico
- Vivienda
- Exportación de servicios de salud

Área de Trabajo de Convivencia Pacífica

En el año 2001, el área de convivencia pacífica fue integrada por las secretarías de gobierno, educación, salud, desarrollo social, planeación, ICBF, Oficina Gestión de Paz, HUV, Rumbos y Policía, bajo la coordinación de la Secretaría Departamental de Salud. Se cursó invitación para participar en la Mesa a otras dependencias e instituciones como Red de Solidaridad, Personería, Procuraduría, Defensoría de los Derechos Humanos y Red del Buen Trato de Cali; no obstante, estas instituciones no formalizaron su participación en esta mesa de trabajo y coordinación.

Como producto de los acuerdos iniciales, se definieron siete campos de acción del grupo de convivencia:

1. Maltrato:
 - a. Intrafamiliar
 - b. Infantil
 - c. Mujer
2. Accidentes
3. Sustancias psicoactivas
4. Homicidios
5. Desastres
6. Desplazados
7. Prácticas culturales para la paz (formación, capacitación) = prevención

Los proyectos en desarrollo fueron clasificados y ubicados por campos de acción y por dependencias, con un criterio más sectorial que de articulación estratégica con un orden transversal: salud, desarrollo social, educación, gobierno, gestión de paz, Programa Rumbos, policía y otros. Llama la atención que ningún proyecto fue clasificado en prácticas culturales para la paz.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

En el año 2001 los proyectos de salud fueron los únicos que contaron con presupuesto, en el marco del PAB Departamental, lo cual los ubicó en el centro de la articulación de acciones y propósitos de la Mesa. Para el 2002, se vincularon otras instituciones como el Instituto CISALVA de la Universidad del Valle y la representante de la oficina de la OPS en Cali para el tema de emergencias, desastres y desplazamiento. En el marco del trabajo conjunto adelantado entre sus miembros, la Mesa estableció criterios para priorizar las principales necesidades y problemas que surgen de la violencia y afectan la convivencia, a saber:

- La continuidad de los programas y proyectos
- La intersectorialidad, con el concurso de la sociedad civil.
- La subregionalización
- La información como referente y el marco jurídico como contexto de la acción

Igualmente se establecieron como líneas de acción del Comité:

1. Priorización e intervención sobre las necesidades básicas que generan desplazamiento.
2. Promoción, prevención y atención para fomentar la convivencia pacífica, pedagogía, fortalecimiento de la justicia, generación de espacios productivos y mejoramiento al acceso de servicios públicos entre otras.
3. A partir de habitar, convivir y circular se espera recuperar y apropiarse del territorio. A través de la prevención y atención de la accidentalidad, seguridad en la movilización, educación ecológica y mitigación de los desastres.
4. Fortalecimiento del sistema de información.

Al finalizar el 2002, el Plan Operativo Anual del PAB Departamental, formulado por la Secretaría de Salud, incluyó en sus componentes de promoción y prevención proyectos específicos en temas como: (1) sistemas de vigilancia a la violencia, (2) prevención del maltrato y la violencia intrafamiliar, (3) población en condiciones de desplazamiento forzado, (4) prevención y atención de desastres.

El proceso de formulación y desarrollo en el 2001 del Plan Maestro del Departamento del Valle del Cauca, dado el carácter integral y articulador de la propuesta, originó un movimiento institucional de puntos de encuentro de las dependencias frente a los componentes del Plan. El espacio se formalizó como el Comité Interinstitucional-Intersectorial. Dada la complejidad de las

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

temáticas y la variedad de las mismas este comité conformó comisiones de trabajo, las cuales evolucionaron hacia las actuales Mesas Departamentales. Una de las áreas centrales del Plan Maestro es la Convivencia Pacífica, en ésta se explicitaron los siguientes objetivos:

- Facilitar la aglutinación/integración de recursos.
- Interceder ante las diferentes instancias del sector público, privado y no gubernamental para recabar apoyo.
- Promover y apoyar la legislación sobre seguridad y convivencia.
- Apoyar la investigación operacional que dé respuestas concretas a problemas de violencia y para la toma de decisiones.

3.1.3 Mesa Departamental de Convivencia Pacífica

Para desarrollar estos propósitos se constituyó la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica. El espacio funcionó desde entonces con la participación de dependencias de la gobernación (salud, desarrollo social, Gestión de Paz, gobierno y otras de participación fluctuante) y de algunas entidades como el Instituto CISALVA de la Universidad del Valle, el Hospital Universitario del Valle, el ICBF Regional Valle del Cauca y la OPS. Actualmente, asisten con regularidad las secretarías de Salud, Gobierno, Desarrollo Social, la oficina de Gestión de Paz, Recreavalle, el Instituto Departamental de Bellas Artes, la representante del Comisionado Regional para la Policía Nacional y con mucho más reciente vinculación la Secretaría de Infraestructura y el Consejo Departamental de Juventud. También se han incorporado las Universidades del Valle y Javeriana, lo mismo que Organizaciones de la sociedad civil, entre otras, Foro Nacional por Colombia; FUNOF; Comisión Vida, Justicia y Paz; Fundación Sembradores.

El proceso de formulación de los lineamientos de política y el desarrollo y consolidación de la Mesa han estado vinculados, desde septiembre de 2004, a la ejecución de un proyecto que realiza el centro CEDETES-Univalle, en convenio con la Secretaría de Salud Departamental. Mediante este proyecto se formalizó un apoyo institucional para el fortalecimiento de la mesa. En diciembre se oficializó su conformación a través del Decreto Departamental Decreto N° 2331/2004. En el marco del proyecto arriba mencionado, se efectuaron varias acciones encaminadas al logro de ese propósito: en diciembre 09 de 2004 se realizó un Seminario-Taller Departamental sobre Convivencia Pacífica y el 26 de febrero de 2005 un Seminario-Taller de Gestión de Políticas Públicas. A partir de lo anterior se profundiza un proceso participativo de construcción de los lineamientos de política y de elaboración concomitante del Plan de Acción de la Mesa.

3.2 Metodología del proceso de construcción de los Lineamientos de Política Pública de Convivencia

Hacia la construcción de los Lineamientos de Política Pública en Convivencia para el Departamento del Valle del Cauca, se adelantó un proceso de trabajo colectivo e incluyente que culminó con la definición de unos objetivos, unas líneas de política y unas estrategias, con una proyección del trabajo con un horizonte de mediano plazo, a partir de los cuales se profundizará la construcción de la Política Departamental de Convivencia. Estos Lineamientos de Política, en concordancia con los Planes de Desarrollo existentes, servirán de insumo básico para el diseño y ejecución de un Plan de Acción de la Mesa Departamental de Convivencia, como instrumento operativo para su realización.

La Mesa Departamental, bajo la orientación y el acompañamiento técnico del Centro para el Desarrollo y Evaluación de Políticas y Tecnología en Salud Pública-CEDETES-Escuela de Salud Pública, utilizó la siguiente metodología de trabajo:

3.2.1 Identificación y definición del problema.

El proceso de construcción de los lineamientos de política de convivencia para el departamento atravesó varias etapas, que corresponden a la dinámica misma de la Mesa Departamental de Convivencia y a la presencia de actores sociales, con un interés marcado por contribuir al desarrollo de acciones orientadas a la definición de un marco de política que sirva de guía para el desarrollo de acciones coordinadas entre las entidades gubernamentales y la sociedad civil. Para el efecto, las etapas se pueden distribuir en dos grandes grupos: la identificación del problema y la definición de los lineamientos de política. A continuación se presenta un resumen de dichas etapas:

a) Los procesos de construcción de los lineamientos de política de convivencia y la dinamización de la Mesa Departamental comenzaron con la realización de dos (2) eventos amplios y participativos, a través de los cuales se hicieron planteamientos iniciales frente al problema de la convivencia en el Departamento del Valle del Cauca: el Primer Seminario - Taller de Convivencia Pacífica, realizado en diciembre 9 de 2004 y el Seminario - Taller sobre Políticas Públicas, Salud y Convivencia, realizado el 24 de febrero del año en curso (ver Memorias)

Sus objetivos se dirigieron a generar un debate público que permitiera enriquecer el proceso de construcción y gestión de políticas con la participación de diversos actores del departamento hacia la delimitación y caracterización de los problemas en materia de convivencia pacífica, susceptibles de convertirse en áreas prioritarias de política pública.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

b) Después de la realización de los eventos, se amplió la participación en la Mesa y se dio inicio al proceso de construcción de los lineamientos de política. Primeramente, se realizó una lluvia de ideas con el fin de establecer un consenso sobre la concepción de convivencia y los ejes para su abordaje. Se inició la construcción y definición del problema a partir de una caracterización general de la convivencia, de sus dimensiones y las articulaciones que tiene con otro tipo de fenómenos sociales, lo mismo que caracterizaciones acerca de aspectos que están relacionados estrechamente con la temática de la convivencia.

c) Posteriormente se realizaron varias sesiones dedicadas a la identificación y delimitación del problema.

Inicialmente se realizó un taller, primer ejercicio de identificación y priorización de problemas relacionados con la convivencia, con la participación de todos los miembros de la Mesa, mediante el cual se avanzó en la identificación de las distintas dimensiones del problema de la convivencia.

Luego se realizó una recategorización e inclusión de nuevos temas y, mediante el debate colectivo, se fue delimitando el árbol del problema y las conexiones que la convivencia tiene con otras dimensiones y expresiones de la vida social (ver anexo 2)

d) El grupo se dividió en dos comisiones para realizar avances en torno a dos aspectos específicos del trabajo de la Mesa: los Lineamientos de Política y un Plan Operativo que sirva de guía para que la Mesa haga presencia en los escenarios y ámbitos donde el tema de la convivencia es preponderante. Con el resultado anterior, el grupo, con el acompañamiento técnico de CEDETES, se dio a la tarea de organizar y reclasificar los problemas inicialmente determinados, realizando una ampliación del análisis y afinamiento de las categorías con el fin de delimitar más la definición del problema y las posibles áreas de intervención y gestión.

e) Después se realizó un ejercicio conjunto de selección de los temas y problemas clave. Mediante éste se identificaron 21 variables-problema, que se utilizaron para iniciar un análisis de relaciones e interacciones a través de la técnica del análisis estructural (La fuente bibliográfica la tienes tú). Para este ejercicio se utilizó un glosario de términos y conceptos, en el cual se ampliaba cada uno de los conceptos con una definición que recogía las discusiones adelantadas en la Mesa y los aportes que los teóricos y estudiosos de los temas involucrados habían realizado (ver Anexos 1: Glosario de Términos de los problemas priorizados; 3: Resultado de la delimitación de los problemas priorizados; 4: Análisis de los problemas priorizados y Lineamientos de política)

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

f) En esta etapa, nuevamente se trabajó por comisiones. La de políticas efectuó el ejercicio de priorización de los temas y problemas a partir de la utilización de la técnica del análisis estructural a fin de identificar los problemas críticos a intervenir. Esta técnica consiste en analizar las relaciones entre las variable-problema determinando su grado de dependencia o influencia (motricidad) que existe entre ellas, en relación con el problema central de la convivencia, a través de una matriz de impacto cruzado. Este ejercicio generó una dinámica muy interesante de debate que enriqueció el proceso del planteamiento de problemas (ver Anexo 4. Análisis de los problemas priorizados y lineamientos de política).

Como producto del análisis estructural se definieron las siguientes variables-problema como las que ejercen mayor influencia sobre las demás y que pueden producir efectos de mayor impacto en los procesos políticos y sociales articulados al tema de la convivencia, a saber:

VARIABLES DE MAYOR INFLUENCIA

- Incumplimiento de la responsabilidad del Estado por el bienestar social.
- Ausencia de sinergias institucionales
- Modo de producción favorece los intereses de clases dominantes.
- Gran influencia de los grupos de interés en el manejo de lo público. Enfrentamiento de grupos armados en varias regiones del Departamento.
- Altos niveles de impunidad y corrupción
- Alta concentración de riqueza en grupos reducidos de población.
- Ausencia del Estado en zonas de conflicto

VARIABLES CONECTORAS

- Débil Gobernabilidad
- Violación del DD.HH
- Fortalecimiento de una cultura basada en antivalores.
- Pocas soluciones para atender la problemática del desplazamiento forzado

Gráfico N° 5
 Análisis de motricidad y dependencia

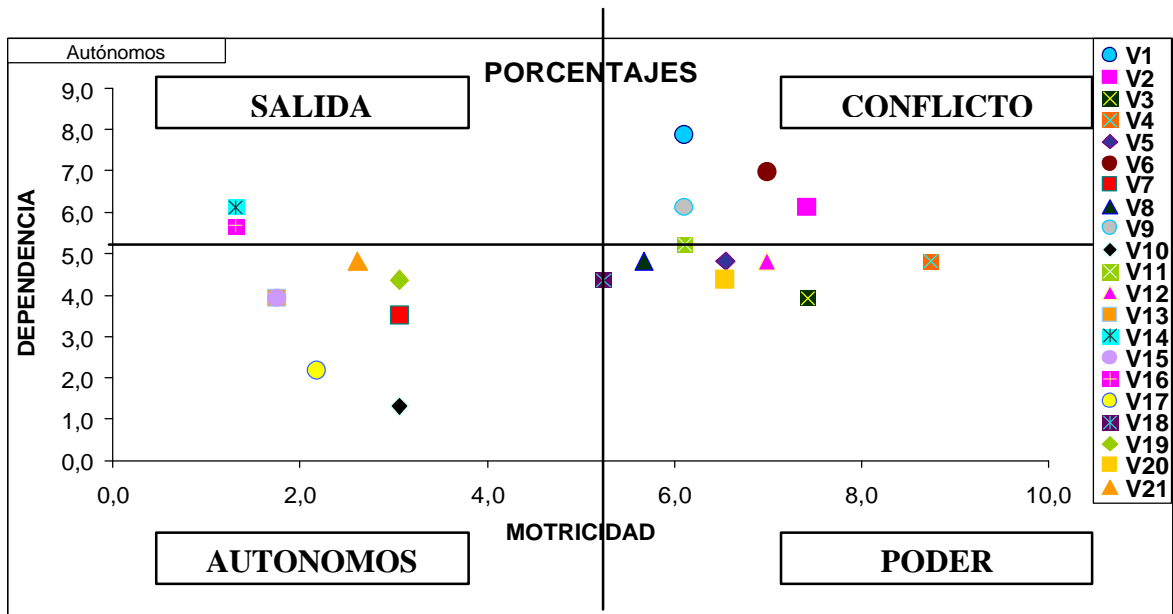


Tabla N° 6

Análisis Estructural de las variable-problema identificadas

Cod.	Problema	Porcentajes	
		Motricidad	Dependencia
V1	Cultura	6,1	7,9
V2	Gobernabilidad	7,4	6,1
V3	Sinergias	7,4	3,9
V4	Estado	8,7	4,8
V5	Grupos interés	6,6	4,8
V6	DD.HH	7,0	7,0
V7	Oportunidades	3,1	3,5
V8	Concentración	5,7	4,8
V9	Soluc. Despla.	6,1	6,1

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

V10	Educación lab.	3,1	1,3
V11	Impunidad	6,1	5,2
V12	Clases domin.	7,0	4,8
V13	Alcohol SPA	1,7	3,9
V14	Maltrato Intraf	1,3	6,1
V15	Esc. Prog. Flia.	1,7	3,9
V16	NBI familia.	1,3	5,7
V17	Estruc. Fam.	2,2	2,2
V18	Ausencia Est.	5,2	4,4
V19	DIH	3,1	4,4
V20	Enfrentam.	6,6	4,4
V21	Desplazam.	2,6	4,8

Finalmente, se escogieron las cinco (5) variables-problema a través de la aplicación de seis (6) criterios de selección, relacionados con su relevancia, factibilidad y viabilidad en el camino de hallar una solución adecuada al contexto socio-económico y político-institucional existente. A cada criterio se le asignó una calificación a través de la selección de un valor entre cinco opciones relacionadas con la intensidad o peso específico de la presencia de la variable-problema en el contexto político-institucional.

CRITERIOS DE SELECCION

Qué cantidad de población es afectada por el problema?

Qué tendencia se prevé para el próximo año?

Qué probabilidad tiene el problema de ocasionar daños importantes?

Qué posibilidad existe de realizar acciones de prevención que evite su aparición?

Qué posibilidades existen desde el punto de vista institucional y financiero?

Qué grado de interés tienen los tomadores de decisión para solucionar el problema?

VARIABLES-PROBLEMA SELECCIONADAS

1. Ausencia de sinergias institucionales y sociales. Insuficiente coordinación interinstitucional e intersectorial.
2. Ausencia de una cultura democrática y civilista. Fortalecimiento de una cultura basada en antivalores éticos y morales reforzada por la presencia del narcotráfico.
3. Ausencia del Estado en las zonas de conflicto.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

4. Persisten altos niveles de impunidad y corrupción, que afectan la credibilidad y la confianza en las instituciones, necesaria para fortalecer una gobernabilidad democrática asentada en la legitimidad social y política de las mismas.
5. Existe una débil gobernabilidad democrática, que produce efectos negativos en la convivencia.

3.2.2 Definición de los lineamientos de política.

Mediante el análisis estructural y el ejercicio de selección y priorización de los problemas se determinó: primero, cuáles son los problemas sobre los cuáles es necesario intervenir; segundo, cuáles son los problemas críticos en los cuales hay que intervenir de manera prioritaria para modificar el resto y, por último, cuál es la posible relación que estos problemas comportan entre sí en un contexto político-institucional específico.

Por último, se realizó un trabajo conjunto entre los miembros de la Mesa: por un lado, se aprobó el trabajo realizado por cada una de las comisiones, luego de un debate colectivo y se definieron objetivos, estrategias y líneas de acción para cada uno de los problemas priorizados y, por otra parte, se continuó con el ejercicio de consolidación del documento de lineamientos de política.

3.2.3 Conclusiones

Inicialmente se concluye que es necesario desarrollar acciones en dos áreas o campos de acción prioritarios con el fin de generar mayor impacto en la condición de la convivencia en el Departamento:

- (a) Se precisa intervenir en la reorganización administrativa e institucional que propicie y mejore el trabajo coordinado en el tema de la convivencia, y
- (b) Es necesario formular y ejecutar programas de formación en cultura ciudadana, y pedagogía de paz y convivencia, lo mismo que un programa de comunicación que movilice a la opinión pública en el propósito de mejorar la convivencia.

Por otro lado, se hacen unas consideraciones colectivas acerca del papel que debe desempeñar la Mesa y de la manera como deben articularse los distintos problemas a fin de que el trabajo coordinado se pueda efectuar efectivamente:

Primero. De los cinco problemas priorizados como factores explicativos de las rupturas de las relaciones de convivencia pacífica en el departamento, tres se refieren a la acción directa del Estado y las instituciones de gobierno, al

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

mismo tiempo que los dos restantes se enuncian en algún grado de abstracción y generalidad. Ello significa que en tres de los problemas aparece un actor, el Estado, como generador de condiciones de no convivencia (ausencia de sinergias institucionales, ausencia del Estado en zonas de conflicto y una débil gobernabilidad democrática).

En el problema referido al “fortalecimiento de una cultura basada en antivalores”, la identificación de un actor específico en cuanto a su responsabilidad está ubicada en el conjunto de la sociedad. En este caso, tanto la sociedad civil como el Estado comparten la responsabilidad de generar formas de interacción y comportamientos que redunden en una mejor convivencia. En el caso del problema identificado como “persistencia de altos niveles de impunidad y corrupción”, los actores institucionales del Estado y de la sociedad civil comparten una responsabilidad en la configuración de acciones y prácticas proclives a la imposición de ciertos valores negativos en el conjunto social que favorecen una cultura permisible frente a la impunidad y la corrupción. Es decir, este es un problema que hay que abocarlo desde dos perspectivas: los cambios culturales en el comportamiento ciudadano y las transformaciones institucionales y de cultura organizacional.

Esto reafirma el hecho de que es necesario hacer una intervención amplia en el terreno de la convivencia que se relaciona con la cultura, es decir, con las actitudes, las conductas y las prácticas de interacción cotidiana que se desarrollan en todos los ámbitos de la vida social. No obstante, también es claro el hecho de que el factor institucional - y no sólo el referido a las organizaciones - sino, en un sentido amplio, a las reglas y normas, tanto formales como informales, que actúan como pautas y modelos de acción en las que se basa el comportamiento ciudadano, desempeña un papel preponderante en la producción de transformaciones en la cultura.

Segundo. El único problema que toma una forma asertiva es el de la corrupción y la impunidad, por cuanto se hace énfasis en su existencia en el conjunto social. De tal forma que la convivencia pacífica se “levanta” en cuanto problema también como ausencia y debilidad. Esto necesariamente obliga a pensar en la necesidad de desarrollar estrategias orientadas a generar presencias y a trabajar las fortalezas, no sólo en el terreno institucional-organizacional, a través de la afirmación de una relación diferente del Estado con el ciudadano, sino también en el campo de la afirmación de elementos clave en la conformación de una ciudadanía democrática, como son la identidad cultural y el sentido de pertenencia social y cultural de los individuos y los grupos. Aquí es preciso reforzar valores que favorecen la integración social como la solidaridad, la cooperación, la aceptación de la diferencia y el respeto por sí mismo y por los demás congéneres.

Tercero. En los tres problemas referidos a la falta de acción del Estado y sus instituciones, las estrategias y líneas de política de convivencia se deben y

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

pueden planear y ejecutar en el corto y mediano plazo, pues dependen claramente de la voluntad política: hay control directo sobre movilización de recursos (programas, proyectos) para impactar los problemas priorizados. En esta misma línea es posible ubicar el tema de la impunidad y la corrupción; no obstante, si bien se requieren acciones de control, sanción y punición, el énfasis hay que hacerlo en los componentes culturales que hacen que estos fenómenos hayan permeado a la sociedad y a sus expresiones culturales básicas de convivencia y comportamiento social. Por lo tanto, sin un actor claramente responsable en el caso de la intervención en el terreno de la cultura, las estrategias y líneas de acción se deben planear en el largo plazo, pues al fin y al cabo el fortalecimiento de una cultura basada en anti-valores es un proceso histórico de cambio de larga duración y para impactar el problema se requiere de esfuerzos del conjunto de la sociedad en, por lo menos, una década de trabajo y promoción de valores de una convivencia pacífica y democrática.

Como este es un problema estructural que está relacionado con múltiples aspectos de la vida social, requiere de un desglose en sub-problemas, de tal forma que se logren identificar escenarios y actores concretos para el diseño de políticas de intervención, que necesariamente pasa por la realización de campañas y estrategias de pedagogías de paz y convivencia. En este sentido, la atención que se debe prestar a la violencia intrafamiliar y a otras formas de expresión del deterioro de la convivencia está referida a la manera como se logre articular la acción en el corto plazo, con una visión del problema de corte sistémico y de carácter estratégico. Se trata de sembrar sin esperar impactar en los plazos cortos. Hay que recordar que las mentalidades son cárceles de larga duración y que los cambios en este terreno son de décadas. En este mismo sentido se ubica el tema de la impunidad y la corrupción. Por un lado, es necesario trabajar en el ámbito institucional a fin de producir cambios en la cultura organizacional que permitan fortalecer un mayor compromiso con lo público y con una ética del servicio que rescate a la gestión de lo público de las garras del clientelismo y el corporativismo como factores y agentes de la impunidad y la corrupción. Pero, por otro lado, se requiere vincular este problema con aspectos que tienen como asidero formas culturales de relación y de comportamiento social que han hecho posible la aceptación de estos factores como parte de la vida cotidiana del cuerpo social.

Cuarto. Si se pensara en el diseño de un Plan de Acción para ejecución en tiempos cortos, necesariamente habría tres capítulos organizados en un eje: fortalecimiento de las agencias e instituciones estatales para promover las relaciones de convivencia pacífica, de tal forma que se activen las sinergias institucionales y sociales (capítulo 1), se incremente la presencia del estado en las zonas de conflicto (capítulo 2) y se eleven los indicadores de gobernabilidad democrática (capítulo 3). El eje que unifica las acciones es el fortalecimiento institucional, orientado a impactar favorablemente en la promoción de la convivencia pacífica.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

Surge entonces una pregunta para orientar el diseño de políticas: ¿Cómo trabajar una estrategia de fortalecimiento institucional de las agencias del Estado, para impactar las relaciones de convivencia en la sociedad? A primera vista, habría que trabajar en programas específicos, desde las diferentes secretarías, orientados a la construcción de convivencia, pero no se cumpliría el propósito si esto no se acompaña con inversión social y económica (presencia del Estado), coordinación de las acciones entre las agencias (sinergias institucionales) y apertura de canales de transparencia, responsabilización, participación, comunicación y apertura de las acciones del Estado (governabilidad democrática). Se trata de orientar la inversión social y económica hacia la promoción de la convivencia pacífica y la construcción de paz, afectando directamente las condiciones objetivas que permiten generar comportamientos y prácticas sociales que favorecen el surgimiento de las violencias formas de violencia.

4. POLÍTICA DEPARTAMENTAL DE CONVIVENCIA. ANTECEDENTES Y REALIDADES.

4.1 La Planeación del Desarrollo y la Formulación y Gestión de Políticas de Convivencia en el Departamento del Valle del Cauca.

Si bien la situación de la convivencia en el Departamento del Valle del Cauca ha venido deteriorándose de manera paulatina hace más de tres lustros, como producto de fenómenos sociales de distinta procedencia, que han generado un clima de inseguridad y temor permanente en la ciudadanía, sólo a partir del Plan de Desarrollo correspondiente al período 1998-2000 se inició la inclusión consistente y taxativa del asunto de la convivencia en el Plan de Desarrollo Departamental.

Es claro que en los gobiernos anteriores y en la formulación de sus planes respectivos, lo mismo que en la puesta en práctica de programas regionales - que fundamentalmente hacían una adecuación de políticas nacionales - se adelantaron iniciativas valiosas tanto en el tema de la defensa y promoción de los derechos humanos, como en la promoción de una cultura de convivencia pacífica y democrática. Sin embargo, fueron acciones aisladas, descontextualizadas y desarticuladas de una política general, coherente e integral, que guiara al conjunto de la administración y a las comunidades vallecaucanas por el sendero de la construcción de una convivencia democrática en un ambiente de paz y desarrollo equitativo. Por otro lado, fueron acciones que estuvieron inscritas, de manera subordinada y subsidiaria, en el marco de políticas de seguridad ciudadana o de políticas orientadas a la promoción de los derechos humanos.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

En el Plan del período 1998-2000 desde la formulación de la visión y la misión se plantea la necesidad imperiosa de convertir al Valle del Cauca en una región que ofrezca “espacios de tolerancia y opciones equitativas de convivencia y desarrollo”, a fin de “crear un ambiente de paz y tolerancia”....y... “en donde se reconozca la grandeza de lo público y se construyan valores que permitan la consolidación y afirmación del País Vallecaucano”. Uno de los criterios y principios básicos que está en la base de esta enunciación es que no es posible avanzar hacia un desarrollo sostenible si no se construyen relaciones de convivencia que estén sustentadas en el respeto del otro y en la tolerancia y solidaridad como formas privilegiadas de comportamiento ciudadano en la interacción social cotidiana.

Otro hecho a resaltar en la inclusión del tema de la convivencia es que el primer eje o área estratégica de la gestión está referido a la Paz y la convivencia. Ello indica que en la agenda departamental se abre un gran espacio que permite configurar el asunto de la convivencia como tema político de importancia. Otra cosa diferente es evaluar - en cada uno de los planes - la calidad y cantidad de las acciones emprendidas y los efectos conseguidos, teniendo en cuenta la manera como se ha respondido al problema: si se ha integrado a una visión que recoja todas las dimensiones del asunto, de qué manera ha respondido la administración en su conjunto al problema, qué mecanismos e instrumentos han sido desarrollados para ello, qué apoyo presupuestal han recibido los programas y cómo ha participado la ciudadanía en su ejecución y en el impulso de una ética de convivencia pacífica y democrática.

Los objetivos del Plan se dirigen a priorizar las áreas a intervenir y focalizar el tipo de población hacia donde dirigir sus acciones: en esta dirección pretende “propiciar un ambiente de convivencia, tolerancia y paz, mediante la inversión social, la reactivación del campo, el diálogo con los actores en conflicto y la humanización de las instituciones”, apuntando a “contribuir a la solución concertada de conflictos; asignar y ejecutar inversión social en áreas urbanas y rurales afectadas por la pobreza y los conflictos sociales e incorporar a la población desplazada por la violencia en los programas de inversión social”. Sin dejar de lado otros aspectos y dimensiones en que se expresa la violencia y el deterioro del tejido social, la administración determina intervenir en tres áreas que considera prioritarias para mejorar el ambiente de convivencia en el Departamento: conflicto armado, desplazamiento forzoso y superación de la pobreza.

En el Plan de Desarrollo 2001-2003, en la visión y la misión - que actúan como directrices generales para la parte estratégica del Plan - se apunta a la promoción de “la convivencia amable y pacífica, la tolerancia y la seguridad”, como uno de los factores críticos para promover un desarrollo sostenible. Es así que en el eje número cuatro: “Seguridad, paz, convivencia y tejido social” recoge y articula aspectos relacionados con el tema genérico de la convivencia y la seguridad ciudadana. En el Objetivo General que lo

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

desarrolla, se enuncia la intención de “promover un acuerdo ciudadano y desarrollar condiciones para garantizar la seguridad, paz, convivencia y reconstrucción del tejido social en el Valle del Cauca”.

Lo significativo de este objetivo es que se formula en un Plan de Desarrollo que, por primera vez, intenta configurar una articulación más coherente del conjunto de objetivos y programas. Lo que se puede destacar aquí es la inclusión en el enunciado de un tema que hoy se convierte en un elemento clave del proceso de consolidación de la democracia participativa: la necesidad de lograr acuerdos ciudadanos a través de pactos que permitan no sólo el control y la resolución del conflicto armado, sino también la reconstrucción del tejido social deteriorado por las acciones violentas y por la extensión y profundización de la pobreza.

Para desarrollar este eje el Plan propone complementar acciones en tres áreas específicas de intervención, a saber: orden público y seguridad ciudadana; cultura ciudadana basada en la convivencia pacífica y espacios de concertación con los actores en conflicto. De esta manera los objetivos específicos plantean la consecución del propósito aludido:

- Generar condiciones para la preservación del orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana en el departamento y los municipios.
- Construir colectivamente una nueva cultura ciudadana basada en la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible, principios y valores democráticos, éticos y estéticos y respeto por los derechos humanos.
- Fortalecer e implementar políticas de Estado que propicien la concertación con los actores del conflicto.

Como metas principales se formulan las siguientes: Gestionar y coordinar la atención a la población desplazada por la violencia y asesorarlos en la identificación de proyectos productivos para su reubicación; establecer programas de prevención del maltrato infantil y violencia intra-familiar. Además de dar continuidad a la visión que se tiene acerca de la necesidad de atender las expresiones de la violencia y el deterioro de la convivencia en los distintos ámbitos de la vida social, se focalizan dos áreas para adelantar el cumplimiento del Plan.

El Plan Maestro de Desarrollo Regional Integral Prospectivo y Sostenible 2003-2015, adelantado durante la Administración Departamental 2001-2003, identificó como el gran macroproblema del Valle del Cauca, que “el desarrollo Regional no responde a las necesidades de bienestar de la población, a las potencialidades existentes en su territorio y a los desafíos del entorno”. Dos ejes estratégicos del mismo son referentes obligados en los antecedentes de la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica: El eje estratégico N. 1 Apuesta Social y el N. 3 Apuesta en Gobernabilidad Democrática e Institucional.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

- La Apuesta Social por su convocatoria para avanzar en la construcción de una sociedad vallecaucana incluyente a través de objetivos que justifican la existencia de los Comités Interinstitucionales Sectoriales, entre estos: (a) adecuar los niveles de coordinación, el tipo de enfoque y de liderazgo de las entidades públicas de carácter nacional, departamental y municipal que existen en la región, para responder a las demandas de articulación que tiene el sector público entre si y de este con el sector fundacional que coadyuva a la gestión de la política social; (b) definir con precisión, los mecanismos, la contribución y las competencias de las diferentes instituciones públicas para la coordinación de la política social y el desarrollo de un trabajo articulado en red que minimice costos y maximice la utilización de los recursos; (c) fortalecer la organización de redes, grupos y asociaciones; (d) promover mecanismos de vinculación entre organizaciones comunitarias e instituciones públicas y privadas para ganar confianza y reciprocidad; (e) incentivar la asociatividad entre instituciones públicas y privadas para optimizar esfuerzos y promover la eficiencia colectiva.
- La Apuesta a la Gobernabilidad Democrática y la Institucionalidad por su intención de afianzar la articulación interinstitucional a través de: (a) crear una cultura institucional no sectorialista que facilite la cooperación integral y la coordinación ampliada de acciones entre las diferentes agencias estatales y sociales para el diagnóstico formulación y puesta en marcha de las políticas públicas de decisión y de evaluación de la gestión a todo nivel; (b) conformación y consolidación de redes organizacionales, que permitan el trabajo sinérgico en la optimización de los procesos de la gestión pública para la reconstrucción del tejido social.

4.3 Plan de Desarrollo Departamento del Valle del Cauca 2004-2007. Vamos juntos por el Valle del Cauca.

4.3.1 Título II. Capítulo I. Cultura democrática y paz

Con la Administración Departamental actual - período 2004-2007, el tema de la convivencia cobra una importancia mayor por cuanto éste es un gobierno que se inicia con el sello de dos hechos significativos: la realización del secuestro masivo de los diputados electos para la Asamblea del Departamento durante el período 2001-03 y el compromiso del Gobernador electo de generar espacios y escenarios que propicien y faciliten el encuentro y la concertación con los actores del conflicto armado con el fin de lograr avances en el Acuerdo Humanitario que permita la liberación de los diputados y demás secuestrados, además de propiciar un clima de paz que haga posible mejorar las condiciones de convivencia en el territorio vallecaucano.

En la formulación del Plan de Desarrollo se establece que las diversas expresiones de violencia que han surgido en el territorio departamental son la

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

consecuencia de factores y comportamientos sociales que son proclives a promover la intolerancia, la injusticia social, la pobreza y la pérdida de valores. En este sentido, se enuncia que un “claro perfil social a favor de los más pobres y excluidos constituye el pilar de esta administración”. Es determinante la manera como esta administración asume - por lo menos en la formulación del Plan de Desarrollo - el compromiso de intervenir con mayor articulación y sinergia institucional en el tema de la convivencia pacífica y democrática. En el Decálogo de Principios Rectores el problema de la convivencia está referido no sólo como principio aislado, sino que se vincula a la propuesta misma de gobierno, a partir del reconocimiento del diálogo y la concertación como estilo de construcción de una gobernabilidad democrática:

Reconocimiento de la diferencia y respeto de la diversidad como condición para el desarrollo de la sociedad.

Gobierno a partir del diálogo, la concertación, la participación y el compromiso social con los diversos sectores de la sociedad

Desarrollo de la solidaridad y la justicia social como principios fundamentales de la democracia para que los seres humanos sean primero.

Por otro lado, en los objetivos se halla un conjunto de propuestas encaminado a propiciar el desarrollo de una mirada más sistémica y profunda del problema de la convivencia. En esta dirección, el impulso de una cultura democrática, y de promoción de la Paz, la reconciliación, perdón y convivencia, se conjuga con el fortalecimiento de la enseñanza de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario como estrategia para consolidar la paz y la convivencia democrática en la región.

La Política General hacia la Convivencia y la Paz el Plan de Desarrollo plantea que “es urgente contribuir a la búsqueda de caminos de paz, explorar la construcción de acuerdos humanitarios, promover experiencias para el ejercicio de la reconciliación y el perdón y hace del diálogo social el mecanismo por excelencia para construir y compartir valores colectivamente. La participación ciudadana debe convertirse en el fundamento de la representatividad política legítima y ser el eje de una verdadera cultura democrática”. En concordancia con el Plan de Desarrollo Nacional que plantea el “Fortalecimiento de la convivencia y los valores”, como estrategia orientada a fortalecer el tejido social y la recuperación de la confianza en las instituciones, también una de sus metas es formar promotores de convivencia y cultura de paz en todo el Departamento.

En este propósito general están contenidos los elementos que se privilegian para la intervención de políticas públicas orientadas a la construcción de una convivencia democrática: la participación ciudadana y el diálogo social son los instrumentos claves para la promoción de una cultura democrática y el logro de soluciones para la crisis humanitaria. En este sentido, en el Plan la

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

convivencia está cruzada por los efectos del conflicto armado y de la necesaria búsqueda de soluciones políticas al mismo.

Como políticas específicas se promueven la búsqueda de la Paz y los Acuerdos Humanitarios. De igual manera, la promoción, defensa y respeto de los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

Los objetivos específicos de este eje señalan el camino a seguir en el desarrollo de acciones orientadas al logro de una convivencia pacífica y democrática: aplicar políticas a favor de la democracia participativa, la seguridad, la convivencia ciudadana y la paz. Ello nos dice que es procedente formular propuestas que integren y coordinen las acciones públicas hacia la prevención de las formas de violencia y al fortalecimiento de la democracia, la convivencia y la seguridad ciudadanas. Como proyecto estratégico se formula la búsqueda de la Convivencia pacífica y la seguridad ciudadana. En este se contempla la necesidad de adelantar una estrategia comunicacional que impulse el proceso de construcción de la cultura de paz; fortalecer la justicia alternativa y la formación de comités de resolución de conflictos en las instituciones escolares.

El otro objetivo nos conduce a “Contribuir a la construcción colectiva de un ambiente de convivencia, paz, reconciliación y perdón en el Departamento del Valle del Cauca”. En esta dirección, se promoverá la reconciliación y la prevención del desplazamiento, incluyendo la realización de programas de desarrollo económico y social en las zonas de conflicto, la reanimación de los consejos de paz y la promoción de los derechos humanos. Como proyectos estratégicos se proponen: el impulso de una cultura democrática y la paz, por un lado, y de los derechos humanos, el DIH y la protección a la población desplazada. Igualmente, se propone adelantar diálogos y pactos sociales como forma privilegiada de interacción ciudadana y de relación política.

4.3.2 Plan Departamental de Cultura y Convivencia 2004

El Plan de cultura del departamento está inscrito en los propósitos del Plan de Desarrollo Departamental, además de que se enmarca en las directrices del Plan Nacional de Cultura. El plan departamental de cultura parte de considerar a la convivencia como un hecho cultural, como tal, entonces, “las prácticas de convivencia se pueden ampliar y enriquecer” como producto del quehacer y de la interacción cotidiana. En esta dirección propugna por “desarrollar nuevas formas de interacción y de solución no violenta de las diferencias”. El marco conceptual, basamento del plan, está construido con base en tres ejes: la convivencia como construcción cultural; la relación entre convivencia, ciudadanía y pluralidad; y la convivencia inscrita en relaciones de poder que construyen equidad o desigualdad.

Hay un entronque conceptual y metodológico entre los planes antes mencionados. De hecho, en estos planes está presente una visión amplia y

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

clara en su perspectiva, que propugna porque se reivindique la existencia de una íntima relación entre cultura y política, en el sentido en que las prácticas culturales y sociales entretengan formas de poder que pueden conducir al establecimiento de interacciones democráticas y enriquecedoras del ser humano, es decir contribuyen a construir ciudadanía, o, en su defecto, al desarrollo de relaciones basadas en la dependencia y el desconocimiento del otro.

Los objetivos se orientan a generar espacios de discusión pública con el propósito de crear sinergias institucionales y sociales para impulsar el avance del Plan hacia el logro de una mejor convivencia; por otro lado, propiciar escenarios de participación ciudadana a fin de canalizar intereses en aras de facilitar el ejercicio de la convivencia. De igual forma, se proponen potenciar el aprendizaje ciudadano y la comunicación masiva que permita acompañar el proceso de construcción de una cultura de convivencia democrática.

El Plan Departamental de Cultura, pues, ha construido un marco general y unas estrategias que se ubican en el propósito trazado por la Mesa de Convivencia de consolidar unos lineamientos de política pública de convivencia y paz que guíen el trabajo hacia la configuración de esa nueva cultura, que a su vez propiciará el desarrollo de un nuevo ciudadano.

5. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DE LA CONVIVENCIA PACÍFICA Y DEMOCRÁTICA EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA.

Los Lineamientos de Política Departamental de Convivencia Pacífica y Democrática surgen como resultado de un proceso de construcción colectiva liderado por la Mesa Departamental de Convivencia, en cabeza de la Secretaría Técnica realizada por las Secretarías de Gobierno y Salud del Departamento del Valle del Cauca, y con el apoyo del Centro para el Desarrollo y Evaluación de Políticas y Tecnología en Salud Pública, CEDETES-Universidad del Valle a través de la ejecución del Proyecto “Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública-Plan de Atención Básica, PAB Departamental”.

Por una parte, se presentan los objetivos generales que deben servir de guía para la construcción de la política de convivencia departamental y cumplir una función de orientadores de la acción desarrollada por la Mesa Departamental de Convivencia. Luego se incluyen los ámbitos de gestión de política pública, priorizados por la Mesa, con sus respectivos objetivos específicos. Posteriormente se presentan las estrategias generales que se utilizarán como apoyo instrumental para el cumplimiento de los objetivos y las metas y, por último, se despliegan las líneas de política que permitirán

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

avanzar en la construcción de la política pública de convivencia y en la puesta en práctica de acciones concretas de construcción colectiva de la convivencia pacífica y democrática en el Departamento del Valle del Cauca.

5.1 Objetivos Generales de la política de convivencia pacífica y democrática.

1. Promover la construcción colectiva de una ética democrática y civilista basada en el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario que produzca transformaciones duraderas en la cultura de los vallecaucanos, a fin de tramitar pacífica y democráticamente los conflictos que se presentan en los distintos ámbitos de la vida en sociedad.

2. Impulsar la conformación de un clima de convivencia pacífica que facilite el desarrollo de una gobernabilidad democrática y permita avanzar en el fortalecimiento de un Estado Social de Derecho que garantice el respeto de los derechos humanos, el acatamiento de las normas de convivencia, el bienestar de las comunidades y un desarrollo social con equidad y justicia.

5.2. Objetivos específicos

1. Desarrollo Social para la Paz y la Convivencia Democrática.

Promover y generar una inversión social y económica coordinada entre las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, para impactar las condiciones objetivas generadoras de las distintas formas de violencia, sentando las bases para reconstruir el tejido social y mejorar las relaciones de convivencia.

2. Fortalecimiento institucional y social para la Paz y la Convivencia.

Fortalecer una cultura de compromiso institucional y ciudadano con lo público y con una ética ciudadana basada en valores como la honestidad, la transparencia y la legalidad, a fin de generar mecanismos e instrumentos colectivos que promuevan la convivencia pacífica y democrática.

3. Desarrollo de una Cultura de Paz y Convivencia Democrática.

Impulsar y fortalecer una cultura de paz y convivencia democrática basada en valores éticos y morales que promuevan la tolerancia, la solidaridad, la cooperación y la justicia social, como base para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el Departamento del Valle del Cauca.

4. Fortalecimiento Institucional y Social para la Gobernabilidad Democrática en la Construcción y Defensa de lo Público.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

Fortalecer procesos participativos e incluyentes de construcción y reconocimiento de lo público, a fin de generar una acción compartida que promueva la convivencia pacífica y la tramitación pacífica y democrática de los conflictos.

5.3 Estrategias generales

- **Investigación.** Articular diversos momentos y niveles de investigación (académico, institucional, social y comunitario) con el fin de construir una línea de base que se constituya en el primer paso para profundizar en la caracterización del problema de la convivencia en el Departamento. Ello servirá para apuntalar el trabajo de la Mesa y la gestión de la política en construcción.
- **Capacitación y Comunicación intercultural:** Fortalecer los procesos institucionales y comunitarios mediante acciones conjuntas de capacitación sobre aspectos centrales de política vinculados a la convivencia (derechos humanos, DIH, formación ética ciudadana, resolución de conflictos, participación en la gestión pública, ética del servicio público). Adelantar procesos de comunicación masiva y dirigida a grupos específicos de población, con criterio de género y de reconocimiento cultural.
- **Información y abogacía:** desarrollar acciones orientadas a fortalecer los instrumentos de información sobre el tema de convivencia y los avances de la aplicación de la política a fin de vincular a la población a la realización de acciones transformadoras de la cultura. De la misma manera, adelantar acciones de abogacía ante las autoridades públicas, el sector privado y los organismos de cooperación nacional e internacional con el fin de allegar apoyo institucional y financiero para el desarrollo de la política.
- **Participación y movilización social.** La participación activa de la ciudadanía y de las comunidades organizadas en el debate, formulación y gestión de las políticas relacionadas con la convivencia permiten profundizar el compromiso social con la generación de acciones de cambio. La transformación se produce si se propicia una amplia movilización de todos los sectores de la sociedad civil en torno a la creación de condiciones adecuadas para el desarrollo de una convivencia democrática y pacífica.
- **Coordinación interinstitucional e intersectorial.** Si los problemas ligados con la violencia y la convivencia son tan complejos y exigen intervenciones diversas en distintos escenarios de la vida social, cultural y política, es preciso promover formas de coordinación y mecanismos de cooperación que aseguren el desarrollo de acciones más eficaces. Todo ello debe estar articulado a la ejecución de los planes de desarrollo y a la realización de proyectos que apoyen la participación activa y sostenible de la ciudadanía y al trabajo conjunto Estado y sociedad civil.

5.4. Líneas de Política.

- Producir un clima social y un contexto político-institucional favorable para incorporar el diálogo social, mediante la creación de espacios para el debate público y el encuentro ciudadano, en el desarrollo de acciones coordinadas e integradas orientadas al impulso de una cultura de convivencia pacífica y democrática. Para ello, es preciso adelantar procesos de sensibilización a la opinión pública y a las comunidades, con especial énfasis en las zonas de conflicto, acerca de la necesidad de respetar los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y desarrollar mecanismos que permitan la solución política y negociada al conflicto armado.
- Generar formas de relación interinstitucional basadas en la cooperación y la confianza mutua, incorporando a la sociedad civil y a las comunidades, en el diseño de políticas y estrategias relacionadas con el tema de la convivencia y con la construcción de una ética democrática y civilista. En este propósito, es preciso avanzar en el fortalecimiento de la justicia, de los mecanismos institucionales e informales de tramitación pacífica de conflictos, de las formas de justicia alternativa y comunitaria.
- Lograr la integración y complementariedad entre las diferentes políticas, estrategias y programas que se relacionan con la convivencia y con temas similares, a fin de obtener sinergias que permitan alcanzar logros mayores en la consecución de los propósitos trazados. En esta dirección, es preciso adelantar políticas y estrategias basadas en una concepción sistémica e integral de la realidad que, de hecho, permitan que el tema de la convivencia actúe como un eje transversal en las intervenciones que el Estado efectúa para mejorar el bienestar de los vallecaucanos. Por otro lado, propiciar que en la adecuación, diseño e implementación de las políticas públicas sociales y su coordinación con la política económica, actúen como ejes articuladores la consecución de paz y convivencia democrática, y el logro de mayores niveles de equidad y justicia.
- Diseñar e impulsar estrategias comunicativas interculturales de promoción de la convivencia pacífica, basadas en el reconocimiento y respeto de la diversidad y la pluralidad étnica, política y cultural. En concordancia con ello, se realizarán Campañas de Comunicación masiva que generen una movilización institucional y social hacia el trabajo compartido en el tema de la convivencia para sensibilizar y/o fortalecer la ética y los valores de convivencia pacífica y democrática, mediante la utilización de los medios masivos, los medios alternativos, las emisoras escolares y las formas locales de comunicación y divulgación. En esta dirección, es preciso comprometer a los medios de comunicación masivos en la promoción y fortalecimiento de valores y modelos de convivencia democrática. De igual manera, se realizará un Plan Cultural por la Convivencia Democrática que

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

involucre acciones orientadas al impulso de actividades comunitarias en torno al deporte, la recreación y la cultura como formas de interacción social que permiten promover una cultura pacífica y democrática.

- Realizar intervenciones integradas e integrales en el Departamento, privilegiando las zonas de conflicto o territorios en condiciones de pobreza extrema, teniendo en cuenta sus potencialidades, mediante una inversión social y económica coordinada entre las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil. El propósito es integrar dichas zonas al desarrollo equilibrado y sostenible de la región, para impactar las condiciones objetivas generadoras de las distintas formas de violencia, sentando así las bases para construir mejores relaciones de convivencia. Para el logro de lo anterior es preciso fortalecer las formas de acción social solidarias y cooperativas que existen en las comunidades. Igualmente, en tal sentido, es necesario diseñar e implementar estrategias de información, educación, comunicación que, a través de medios masivos, comunitarios y alternativos, movilicen a la ciudadanía como monitores de la inversión social.
- Promover la conformación de Redes de Convivencia y Paz en todo el territorio departamental, a través de acciones y estrategias de trabajo compartido con las instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y comunitarias locales y regionales. En este propósito, impulsar la creación y robustecimiento de los **Consejos Municipales de Convivencia y Paz**, y su articulación al trabajo impulsado por la Mesa Departamental de Convivencia. En esta dirección es preciso fortalecer la presencia institucional de la Mesa Departamental de Convivencia a través de las Audiencias Sociales Departamentales y Municipales, con el fin de apoyar el desarrollo del diálogo social para la promoción de una cultura de convivencia pacífica y democrática.
- Realización de procesos de Pedagogía Ciudadana que se orienten a promover una ética democrática y civilista a fin de producir cambios en la cultura ciudadana hacia el establecimiento de formas de relación social proclives a la convivencia pacífica y a la tramitación democrática de los conflictos. En esta dirección, se fortalecerán los procesos de formación ciudadana en la perspectiva de las Ciudades Educadoras, con una visión regional, a fin de construir identidad y sentido de pertenencia que permitan configurar una ciudadanía democrática. Igualmente se promoverá a través de espacios escolares, comunitarios y sociales, pedagogías incluyentes y participativas de promoción de la convivencia pacífica y democrática y en el fortalecimiento de valores individuales, comunitarios e institucionales. Todo ello estará orientado a robustecer los valores individuales y colectivos, que se reflejará necesariamente en el ejercicio del derecho y en la reinstitucionalización de las relaciones sociales y de las funciones del Estado.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

- Apoyar procesos de aprendizaje organizacional en las instituciones públicas orientados al establecimiento de una cultura del servicio público responsable ante las demandas ciudadanas. Ello implica fortalecer los mecanismos institucionales, sociales y culturales que generen rechazo social hacia comportamientos proclives a la impunidad y la corrupción, y hacia el establecimiento de prácticas políticas y de gobierno democráticas y solidarias con el interés general y el bien común. En este sentido, se desarrollarán la responsabilización pública y la rendición de cuentas como instrumentos democráticos de acercamiento del gobierno a los ciudadanos. Igualmente, se precisa fortalecer la capacidad organizativa y de gestión de las instituciones del Estado y de la sociedad civil para el desarrollo de una gestión basada en el interés general, con responsabilidad y transparencia ante las demandas ciudadanas, y apoyar el desarrollo del control social, mediante procesos de acompañamiento hacia la consolidación e institucionalización de formas de fiscalización, seguimiento, monitoreo, evaluación y control ciudadano y comunitario a la gestión de lo público.
- Generar espacios, escenarios y mecanismos que faciliten el emprendimiento de acciones compartidas entre el Estado y la sociedad civil hacia el logro de condiciones que permitan mayor seguridad ciudadana, relaciones de convivencia democrática y mayores grados de equidad en el desarrollo. En esta dirección se deben crear y fortalecer escenarios y mecanismos de planeación participativa que faciliten el trabajo interinstitucional e intersectorial, a fin de impulsar la articulación de proyectos/programas y la generación de procesos formativos y de educación para el fortalecimiento del trabajo interinstitucional. En este sentido se fortalecerán los gobiernos escolares, la justicia alternativa y demás instancias y espacios institucionales y sociales que trabajen en el tema de la convivencia pacífica y democrática; así como se promoverá el compromiso institucional y ciudadano con el respeto a las normas que regulan la convivencia democrática.
- Fortalecer los espacios de participación y comunicación intergeneracional que permitan construir procesos de apropiación de lo público, haciendo énfasis en valores propios de la convivencia pacífica y democrática. Se propenderá por la recuperación del espacio público como escenario de convivencia para la formación de una ciudadanía democrática y civilista. Igualmente, es necesario propiciar el empoderamiento de las comunidades alrededor de medidas de protección, seguridad ciudadana y organización social, propendiendo por que la acción militar anteponga la protección de la población civil en las zonas de conflicto, antes que la confrontación con los grupos armados.
- Diseñar estrategias de desarrollo económico y social que fortalezcan los programas de retorno de la población desplazada. Igualmente, se impulsará y fortalecerá la participación ciudadana, social y comunitaria en

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

la solución del problema del desplazamiento. En este sentido, se debe desarrollar el capital social comunitario en las zonas de conflicto, mediante el reconocimiento y el apoyo de los espacios y formas de participación de las organizaciones de base comunitaria existentes y a través del fortalecimiento de programas de inserción social y económica de la población desplazada, con componentes: integración, educación, inclusión, igualdad de oportunidades y convivencia. Ello debe estar basado en el apoyo de proyectos de región que impulsen el desarrollo equilibrado de la misma y que fortalezcan el sentido de pertenencia y el arraigo territorial y cultural a partir del reconocimiento de la realidad local y regional. De igual manera, se promoverán programas de prevención del desplazamiento forzado, mediante procesos de educación en convivencia y en organización solidaria del trabajo. Articulado con esto, es preciso implementar políticas de repoblamiento en zonas de conflicto, que hagan posible la reconstitución del tejido social y comunitario en las mismas.

6. Macroproyectos transversales para un Plan de Acción de Políticas de Convivencia en el Valle del Cauca.

La Mesa Departamental de Convivencia Pacífica propone trabajar en el diseño y ejecución de cuatro macroproyectos que comprometan el trabajo de las diferentes agencias del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil y de diferentes sectores sociales en el ámbito departamental, como proyección de una política unificada de construcción de paz y convivencia. Se conciben como proyectos integrales en el sentido de que es preciso lograr una respuesta coordinada que articule acciones en diferentes frentes, dimensiones, campos de intervención y áreas de gestión a fin de generar impactos de mayor incidencia hacia la superación de los obstáculos institucionales, sociales y culturales que impiden un desarrollo social y económico equilibrado y justo. En concordancia con ello, es preciso impulsar formas de gestión asociada que conduzcan al establecimiento de la gobernabilidad democrática indispensable para fortalecer el Estado Social de Derecho y la democracia participativa, como base de apoyo para que se desarrolle una convivencia pacífica y democrática.

6.1 Proyecto integral de atención a los escenarios de la crisis humanitaria.

Este proyecto se orientaría a integrar y coordinar los esfuerzos de todas las organizaciones del Estado y de la sociedad civil con el fin de prestar asistencia y apoyo a las poblaciones que se han visto afectadas por el conflicto armado y el abandono del Estado, y a las cuales les han vulnerado gravemente sus derechos individuales y colectivos, poniéndolos en situación de desplazamiento y desarraigo.

6.2 Proyecto integral de atención al problema del hambre, la seguridad alimentaria y la productividad del campo.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

Es necesario crear condiciones propicias para que se impulse un desarrollo económico y social con equidad, que permita superar las condiciones de precariedad económica, social y cultural en que se debaten grandes sectores de la población vallecaucana, a fin de fortalecer el tejido social a partir del fortalecimiento de su capacidad de organización y gestión de sus propios proyectos individuales y colectivos.

6.3 Proyecto integral de fortalecimiento institucional y social en convivencia y construcción de paz.

Es preciso generar las condiciones indispensables para lograr el compromiso institucional y social en el impulso y consolidación de una cultura de paz y convivencia. Sólo fortaleciendo la capacidad de incidencia y gestión de los distintos actores sociales partícipes de la vida pública es posible avanzar en la creación de una movilización social que transforme la cultura y el comportamiento ciudadano.

6.4 Proyecto integral de atención a la formación ciudadana y la promoción de una cultura de paz, convivencia y democracia.

Los procesos de transformación cultural requieren de acciones pedagógicas de gran impacto en la formación de una conciencia pública que acerque al ciudadano a la asunción de la responsabilidad y el compromiso con la construcción de formas de relación y convivencia que se basen en el respeto del otro y el reconocimiento de la diferencia.

7. PROYECCIONES.

Estos lineamientos de política pública de convivencia para el Departamento del Valle del Cauca han sido producto de un esfuerzo colectivo que ha sido asumido con gran compromiso por parte de los miembros de la Mesa Departamental de Convivencia que participaron activamente en su construcción y formulación. De suyo, se entiende que esta es sólo una etapa - en la cual se lograron avances importantes - en el camino de la configuración de una Política Pública de Convivencia que contenga todos los elementos y componentes necesarios para su gestión eficaz ante la comunidad vallecaucana.

No obstante, es preciso reconocer el papel que han cumplido tanto los integrantes permanentes y ocasionales de la Mesa Departamental, como, en particular, las dependencias que han adelantado la labor de Secretaría Técnica de la Mesa, a saber, Salud y Gobierno. Igualmente, es preciso destacar el papel que desempeñó CEDETES como entidad contratista del proyecto "Lineamientos Departamentales de una Política Pública" y que ha cumplido a cabalidad con el impulso del proceso de formulación de dichos lineamientos, pero también con un renovado impulso al trabajo y dinámica de la Mesa.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

Ahora bien, es necesario reconocer que la Mesa Departamental de Convivencia cuenta con tres instrumentos que sirven para continuar adelantando el proceso de consolidar una cultura democrática y pacífica en nuestra comarca: un reconocimiento formal de su existencia, sus objetivos y funciones por Decreto Departamental N. 2331 del 16 de Diciembre de 2004; los Lineamientos de Política y el Plan de Acción de la Mesa. Ahora, comienza una nueva etapa en el trabajo de la Mesa, para lo cual se requiere cumplir con una serie de obligaciones:

- a) Es preciso dar continuidad al trabajo de construcción de la Política Pública a través de la concreción de un convenio que permita fortalecer lo alcanzado mediante el desarrollo de una nueva propuesta de trabajo, avalado por la Gobernación y por los demás integrantes de la Mesa.
- b) Se requiere adelantar un trabajo coordinado de consolidación y posicionamiento de la Mesa y de los resultados alcanzados en esta etapa, en el ámbito de la Administración Departamental y Nacional, con el fin de asegurar el apoyo para la continuidad del proceso. Para ello es preciso desarrollar una labor de abogacía y cabildeo que cuente con el respaldo y compromiso de todos los miembros de la Mesa.
- c) La puesta en práctica del Plan de Acción de la Mesa - que aún requiere de mayor concreción - permitirá avanzar en el desarrollo de acciones que aseguren la presencia de la Mesa en el Departamento y la consolidación de un trabajo mancomunado entre el estado y la sociedad civil. Por lo mismo, es urgente avanzar en la precisión de los términos en que el Plan de Acción se ha comprometido a servir de instrumento de concreción del Plan de Desarrollo y del Plan de Cultura del Departamento en el tema de la convivencia y la cultura pacífica y democrática.
- d) Ante la escasez de recursos es necesario adelantar una labor de cabildeo ante la cooperación nacional e internacional, que permita a la Mesa consolidarse como un instrumento válido pero actuante de acción asociada entre el Estado y la sociedad civil, en aras de producir transformaciones en nuestra cultura y consolidar una gobernabilidad democrática. Sólo con la fortaleza de procesos asociados y compartidos de gestión social democrática es posible generar mejores condiciones para el desarrollo social y económico de nuestra comarca.

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

BIBLIOGRAFIA

Arango, Carlos y Campo, Daniel. Educación para la convivencia en contextos comunitarios. Univalle-Edupar. Cali, Septiembre del 2000.

Arias T, Diego Luís. Estudio de la dinámica del conflicto armado, el desplazamiento y procesos de retorno en el Valle del Cauca en el período 1999 y 2003. Trabajo final de grado del programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle. Cali, Mayo de 2005.

Atehortúa, Adolfo León y Bayona, José Joaquín. Informe Subregional: Misión la política en Colombia, Bogotá, 1999.

Atehortúa Cruz. El Poder y la sangre. Las historias de Trujillo (Valle). Santafé de Bogotá: CINEP-Universidad Javeriana Cali, 1995.

Bayona, José Joaquín. Constructores de paz y ciudad. Informe final trabajo de grado, Buenos Aires, junio de 2004.

Bayona, José Joaquín; Moreno, Héctor Alonso y López, Liliana. Percepciones ciudadanas sobre las políticas públicas de seguridad, convivencia y paz en Santiago de Cali 1992-1998, Revista Políticas, Instituto de Altos Estudios Políticos, Jurídicos y Relaciones Internacionales, Universidad del Valle, N°. 8, Cali, Abril de 1998

Bayona, José Joaquín y Moreno, Héctor Alonso. Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad-Agenda No. 7 - Colombia: Territorios de Convivencia - Informe mesas de diagnóstico y propuestas, Santiago de Cali, 1998

Centro para el Desarrollo y Evaluación de Políticas y Tecnología en Salud Pública-CEDETES-Universidad del Valle y Secretaría Departamental de Salud. Memorias Primer Seminario Taller en Convivencia Pacífica. Santiago de Cali, diciembre 9 de 2004

Comisión Académica para el Estudio de la Impunidad en Cali. La impunidad en Cali. Edición universitaria, 1995.

DESEPAZ en Cali: la violencia como problema de política pública. En: Revista Universitas Xaveriana, No. 11, julio-diciembre de 1993.

Departamento Nacional de Planeación - Sinergia. Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006 "Hacia un Estado Comunitario". Metas 2005 y cuatrienio. DNP, Bogotá, D.C, 2004

Gobernación del Valle del Cauca. Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca 2004 - 2007 "Vamos juntos por el Valle del Cauca"

Proyecto: Lineamientos Departamentales de una Política en Salud Pública

Gobernación del Valle del Cauca - Secretaría de Cultura y Turismo. Plan Departamental de cultura y convivencia 2004. Imprenta Departamental del Valle, Cali, diciembre de 2004.

Gobernación del Valle del Cauca. Decreto 2331 de 2004.

Gobernación del Valle del Cauca. Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca 2001 - 2003 "Valle solidario. Un puente hacia el futuro"

Gobernación del Valle del Cauca. Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca 1998 - 2000

Ministerio de la Protección Social - República de Colombia / Organización Panamericana de la Salud. Insumos para la conceptualización y discusión de una política de protección social en salud para los grupos étnicos de Colombia. Nuevas Ediciones, Bogotá, DC, septiembre de 2004.

Mockus, Anthanas y Corzo, Yimmy. Dos caras de la convivencia. Cumplir acuerdos y normas y no usar ni sufrir violencia. En: Análisis Político, N° 48, Instituto de Estudios Políticos y relaciones internacionales - IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Enero-Abril de 2003.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. Report of the Secretary-General, United Nations GA and SC, A/47/277, S/24111, 17 June de 1992. Disponible en: (www.un.org/Docs/SG/agpeace.html).

Organización Panamericana de la Salud. Informe Mundial sobre la violencia y la salud. Washington, DC, OPS, 2002

Rettberg, Angelika y Camacho, Álvaro. Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia. Introducción. Alfaomega colombiana, Ideas para la Paz y Universidad de los Andes, Bogotá, diciembre de 2002

Reyes, Wilson y Franco, Nelson. Atlas, conflicto y desplazamiento Valle del Cauca. Oficina de Gestión de Paz y Convivencia, OIM, USAID, Observatorio para la Paz, Cali, 2005.

Serna Vargas, Gladis. Aproximaciones sociopolíticas al fenómeno del desplazamiento en la ciudad de Santiago de Cali. Tesis de grado. Maestría en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana Cali, 1997.

Solarte, Guillermo. Transición, convivencia y sostenibilidad. Documentos de la Misión Rural, N° 1, Bogotá, 1998

Uprimny, Rodrigo. Orden democrático y manejo de conflictos. 73p. inédito, Bogotá, 2000.