

**Estrategias para garantizar el cumplimiento de la política pública de víctimas en el
plan de acción territorial de Santa Rosa – Cauca 2024-2027**

Yineth Alejandra Bambague Ruano



**Escuela Superior de
Administración Pública**

Escuela Superior de Administración Pública

Facultad de Postgrados

Maestría en Administración Pública

Territorial Cauca

Popayán

2025

**Estrategias para garantizar el cumplimiento de la política pública de víctimas en el
plan de acción territorial de Santa Rosa – Cauca 2024-2027**

Trabajo final de maestría de profundización para obtener el título de Magíster en
Administración Pública

Yineth Alejandra Bambague Ruano

Tutor académico

Dr. José Enrique Urreste Campo



**Escuela Superior de
Administración Pública**

Escuela Superior de Administración Pública

Facultad de Postgrado

Maestría en Administración Pública

Territorial Cauca

Popayán

2025

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del Tutor Académico

Firma del Jurado 1

Firma del Jurado 2

Contenido

Resumen	9
Introducción	10
Planteamiento del problema de investigación.....	13
Pregunta de investigación	16
Hipótesis de trabajo.....	16
Justificación.....	17
Objetivos	20
Objetivo general	20
Objetivos específicos	20
Marco teórico	21
Estado del arte	24
Marco legal.....	33
Metodología	37
Paradigma.....	37
Tipo y enfoque de diseño metodológico	38
Características del enfoque mixto de la investigación	39
Momento metodológico 1: Identificación de las estrategias de la política pública nacional de víctimas	40
Momento metodológico 2: Evaluación del Plan de Acción Territorial 2020–2023 y análisis de capacidades institucionales.....	41
Momento metodológico 3: Diseño de estrategias y programas mediante la metodología de marco lógico	45
Resultados	49
Identificación de las estrategias de atención a las víctimas del conflicto armado establecidas en la política pública nacional.....	51

Lineamientos de la atención las víctimas del conflicto armado.....	51
Roles, deberes y responsabilidades de los actores institucionales en la implementación de la política de víctimas del conflicto armado en Santa Rosa.....	56
Evaluación del Plan de Acción Territorial de Santa Rosa 2020–2023 y de la implementación de la política pública de víctimas	62
El Plan de Acción Territorial como instrumento de implementación local	62
Evaluación por componentes de la política de víctimas en el PAT 2020–2023	63
Desempeño del programa presupuestal “Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas” 2020–2023	69
Capacidades institucionales y limitaciones estructurales para la implementación del PAT	73
Síntesis del diagnóstico y aportes para el diseño de programas PAT 2024-2027..	79
Diseño de las estrategias que garanticen el cumplimiento de la política pública de víctimas dentro del Plan de Acción 2024-2027 de Santa Rosa	81
Árbol de problemas de la implementación de la política pública de víctimas en Santa Rosa.....	81
Árbol de objetivos y plataforma estratégica para el PAT 2024–2027	85
Conclusiones del diseño de estrategias y programas	99
Conclusiones	102
Bibliografía	107
Anexos metodológicos.....	110

Listado de figuras

Figura 1. Ubicación geográfica del municipio de Santa Rosa - Cauca	15
Figura 2 Evidencias y soportes del plan de trabajo	41
Figura 3 Grupo focal con población víctima del municipio de Santa Rosa - Cauca.....	46
Figura 4 El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a nivel nacional.....	52
Figura 5. Componentes de la política de víctimas y restitución de tierras.	55
Figura 6. El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a nivel territorial	56
Figura 7. Tiempo de vinculación los servidores en la Alcaldía de Santa Rosa – - Cauca....	73
Figura 8. Tipo de vinculación de las personas encuestadas en la Alcaldía de Santa Rosa– - Cauca.	74
Figura 9 Percepción sobre la situación actual del conflicto armado en la región	76
Figura 10. Participación en la elaboración del PAT.....	76
Figura 11. Representación de las mujeres víctimas.....	77
Figura 12 Atención a emergencias	77
Figura 13. Atención a las Víctimas del Conflicto Armado	78

Listado de tablas

Tabla 1. Principales normas relativas a la Política de Víctimas en Colombia	34
Tabla 2. Ruta metodológica.....	46
Tabla 3 Corregimientos y veredas del municipio de Santa Rosa	64
Tabla 4. Mesas de participación en funcionamiento	68
Tabla 5. Resultados de la Mesa Municipal de Víctimas.....	68
Tabla 6 Presupuesto para la elección de mesa de participación de víctimas.....	68
Tabla 7. Programa presupuestal Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas .	69
Tabla 8 Resultados del programa presupuestal Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	69
Tabla 9. Componente de emergencias humanitarias	70
Tabla 10 Resultados del componente de emergencias humanitarias.....	70
Tabla 11. Estado de instrumentos de planeación.....	71
Tabla 12. Atención directa a población víctima	72
Tabla 13 Resultados del nivel individual	74
Tabla 14 Resultados del nivel equipo.....	74
Tabla 15. Resultados nivel institucional.....	75
Tabla 16. Componentes y preguntas	77
Tabla 17. Programas para el fortalecimiento del PAT de Santa Rosa 2024-2027	91

Lista de anexos

Anexo 1. Árbol de problemas.....	110
Anexo 2. Árbol de objetivos.....	112
Anexo 3 Personal de la Alcaldía Municipal de Santa Rosa - Cauca	113

Resumen

El conflicto armado interno en Colombia ha generado una crisis humanitaria que obligó al Estado a desarrollar un marco normativo robusto y una política pública de atención, asistencia y reparación para la población víctima. En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo formular estrategias que fortalezcan la implementación de la Política Pública de Víctimas en el municipio de Santa Rosa - Cauca para el periodo 2024–2027, a partir del análisis de la política nacional, la evaluación del Plan de Acción Territorial (PAT) 2020–2023 y la identificación de brechas institucionales.

Metodológicamente, se desarrolló un estudio de caso con enfoque mixto, organizado en tres momentos: i) revisión documental de la política nacional y del marco normativo; ii) evaluación del PAT 2020–2023 mediante análisis documental, información presupuestal, encuestas y entrevistas a funcionarios, contratistas y víctimas; y iii) diseño participativo de estrategias y programas utilizando la metodología de marco lógico, a través de talleres, cartografía social, árbol de problemas, árbol de objetivos y matriz de programas.

Los resultados evidencian una brecha entre un andamiaje normativo robusto y capacidades locales limitadas, expresadas en alta rotación de personal, precariedad contractual, oferta fragmentada de servicios, participación más formal que incidente y sistemas de información débiles. A partir de estos hallazgos se formularon líneas estratégicas y programas orientados al fortalecimiento institucional, la descentralización de la atención, la reparación con enfoque territorial y el mejoramiento de la participación, la información y la gestión financiera, contribuyendo al goce efectivo de derechos y a la consolidación de la paz territorial.

Palabras clave: Política pública de víctimas; Plan de Acción Territorial (PAT); Capacidad institucional local; Gobernanza multinivel; Paz territorial

Introducción

Desde mediados del siglo XX, Colombia ha estado inmersa en un prolongado conflicto armado interno cuyas raíces se remontan al periodo conocido como La Violencia, marcado por la confrontación entre los partidos Liberal y Conservador por el control territorial y político del país. Aunque se intentó mitigar esta confrontación mediante el establecimiento del Frente Nacional -un acuerdo de alternancia en el poder entre ambas colectividades- dicho pacto no resolvió las causas estructurales del conflicto. Factores como la concentración de la tierra, la desigualdad socioeconómica, la débil presencia institucional del Estado en zonas periféricas y la exclusión política de amplios sectores sociales propiciaron el surgimiento y expansión de grupos insurgentes como las FARC, ELN, EPL, M-19, entre otros, así como de estructuras paramilitares. La irrupción del narcotráfico en la década de 1980 intensificó la violencia y complejizó aún más el conflicto (Vega, 2017).

Esta confrontación, que ha perdurado por más de seis décadas, ha transitado desde una lucha ideológica hacia una disputa por el control de economías ilícitas y recursos estratégicos, afectando de manera desproporcionada a las comunidades rurales. Las consecuencias han sido devastadoras: desplazamientos forzados, homicidios selectivos, desapariciones, reclutamiento forzado, confinamientos y destrucción de infraestructura social y productiva (Restrepo, 2022). Estas dinámicas han generado una crisis humanitaria de gran magnitud, convirtiendo a millones de colombianos en víctimas directas del conflicto armado, hoy reconocidas a través del Registro Único de Víctimas (RUV).

En respuesta a esta realidad, el Estado colombiano ha desarrollado un marco normativo y una arquitectura institucional orientados a garantizar los derechos de las víctimas, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos. La Ley 1448 de 2011 y sus desarrollos reglamentarios, junto con la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), constituyen el núcleo de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado. Entre las principales herramientas de implementación territorial de esta política se encuentran los Planes de Acción Territorial (PAT), instrumentos de planificación cuatrienal que deben formular las entidades territoriales para articular medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral, en concordancia con los periodos de gobierno local.

En este contexto, el presente trabajo académico tiene como objetivo general formular estrategias que fortalezcan la implementación de la Política Pública de Víctimas en el municipio de Santa Rosa - Cauca para el periodo 2024–2027, contribuyendo al goce efectivo de derechos, la inclusión social y la consolidación de la paz territorial. Para ello se desarrollan tres objetivos específicos que estructuran el itinerario analítico y propositivo de la investigación: i) identificar las estrategias de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado establecidas en la política pública nacional; ii) evaluar la implementación de dichas estrategias en Santa Rosa a través del PAT 2020–2023 y de las capacidades institucionales disponibles; y iii) diseñar, con base en la metodología de marco lógico, estrategias y programas que fortalezcan el cumplimiento de la política pública de víctimas en el PAT 2024–2027.

Metodológicamente, se adopta un enfoque mixto y un diseño de estudio de caso. El trabajo se organiza en tres momentos: en primer lugar, se realiza un análisis documental y normativo de la política pública de víctimas y de la arquitectura del SNARIV, identificando sus componentes, enfoques transversales y responsabilidades por nivel de gobierno. En segundo lugar, se evalúa el PAT 2020–2023 del municipio de Santa Rosa mediante la triangulación entre análisis documental, información presupuestal, encuestas y entrevistas a funcionarios, contratistas, miembros de la Mesa Municipal de Víctimas y población víctima, poniendo énfasis en las capacidades institucionales locales. En tercer lugar, se emplea la metodología de marco lógico -a través de talleres participativos, cartografía social, árbol de problemas, árbol de objetivos y matriz de programas- para formular líneas estratégicas y programas orientados al periodo 2024–2027.

Los resultados, presentados en el capítulo de análisis, muestran que, en relación con el primer objetivo específico, la política pública de víctimas en Colombia ha alcanzado un alto grado de sofisticación normativa y programática, estructurada en componentes de prevención y protección, atención y asistencia, reparación integral, y verdad, justicia y garantías de no repetición, con enfoques diferenciales y de participación. No obstante, el contraste con el segundo objetivo específico evidencia que, en el caso de Santa Rosa, persiste una brecha entre ese andamiaje normativo y las capacidades reales de la administración municipal: el PAT 2020–2023 se formuló y ejecutó formalmente, pero bajo fuertes restricciones presupuestales, alta rotación de personal, precariedad contractual, oferta de

servicios fragmentada, participación más formal que incidente y sistemas de información débiles.

En respuesta a este diagnóstico, y dando cumplimiento al tercer objetivo específico, el trabajo formula una propuesta estratégica estructurada en líneas y programas que articulan el fortalecimiento institucional, la descentralización progresiva de la atención, la reparación integral con enfoque territorial y diferencial, y el robustecimiento de la participación, los sistemas de información y la gestión financiera. Las conclusiones generales destacan que la principal tensión no radica en la ausencia de normativa, sino en la asimetría entre el nivel nacional y el municipal en términos de capacidades; que la metodología de marco lógico resulta pertinente para traducir diagnósticos en programas viables y trazables; y que las estrategias formuladas constituyen un insumo concreto para la actualización del PAT 2024–2027 y para el fortalecimiento de la gestión pública local en clave de paz territorial.

Planteamiento del problema de investigación

El departamento del Cauca ha sido históricamente uno de los territorios más afectados por el conflicto armado interno en Colombia, debido a su ubicación geoestratégica, su diversidad étnica y cultural, y la débil presencia institucional en amplias zonas rurales. En este contexto, el municipio de Santa Rosa no ha sido ajeno a los impactos de la confrontación armada. Su localización geográfica lo ha convertido en un corredor estratégico para actores armados ilegales, lo que ha derivado en múltiples hechos victimizantes tales como desplazamientos forzados, homicidios selectivos, confinamientos y graves vulneraciones a los derechos humanos.

La persistencia de la violencia en el Cauca ha generado un éxodo rural sostenido, visibilizando a una población víctima que demanda respuestas institucionales integrales y sostenibles. Esta situación constituye un punto de partida fundamental para el análisis de la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el ámbito local, particularmente a través del Plan de Acción Territorial (PAT), instrumento que articula las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral, en consonancia con las competencias territoriales y las capacidades institucionales existentes.

El conflicto armado interno colombiano puede ser comprendido como una confrontación prolongada entre actores con intereses incompatibles, quienes, en función de sus asimetrías de poder, recurren a la violencia como mecanismo para imponer sus agendas políticas, económicas o territoriales (Calduch, 1993). Esta dinámica, caracterizada por una organización mínima y una alta intensidad, genera choques entre valores, principios y estructuras sociales, cuyas consecuencias pueden derivar en procesos de transformación o en la descomposición del tejido social (CICR, 2008). En el caso colombiano, sus raíces históricas se remontan a las guerras civiles del siglo XIX y al periodo conocido como La Violencia (1946–1958), cuando los partidos Liberal y Conservador protagonizaron una lucha sangrienta por el control del poder político y territorial (Martínez & Suárez, 2009).

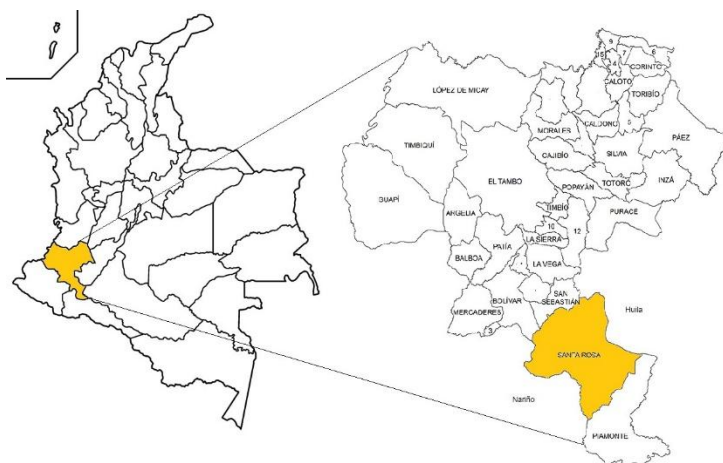
Aunque el Frente Nacional (1958–1974) buscó mitigar esta confrontación mediante un acuerdo de alternancia en el poder, su diseño excluyente limitó la participación de nuevas fuerzas políticas y sociales, profundizando la crisis de representación democrática (Arboleda, 2013). La exclusión política, la concentración de la tierra, la desigualdad estructural, la

debilidad institucional y la ausencia del Estado en vastas regiones del país facilitaron el surgimiento y expansión de grupos insurgentes como las FARC, ELN, EPL y M-19, así como de estructuras paramilitares. La irrupción del narcotráfico en la década de 1980 exacerbó la violencia, al financiar la expansión territorial y militar de estos actores armados, consolidando economías ilícitas y redes de criminalidad organizada.

Durante más de seis décadas, Colombia ha enfrentado uno de los conflictos armados más prolongados y complejos del mundo. Este conflicto ha generado múltiples formas de victimización, especialmente en las zonas rurales, donde la población ha sido objeto de desplazamientos forzados, homicidios, desapariciones, confinamientos, reclutamiento forzado y destrucción de infraestructura social y productiva (Restrepo, 2022). Según el Registro Único de Víctimas (RUV), entre 1996 y noviembre de 2022 se han documentado más de nueve millones de personas afectadas por hechos victimizantes, lo que da cuenta de la magnitud de la crisis humanitaria que enfrenta el país.

En el ámbito local, el municipio de Santa Rosa, ubicado en el sur del departamento del Cauca, ha sido clasificado como territorio ZOMAC (Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado), lo que evidencia su alta exposición a dinámicas de violencia y su rezago estructural en términos de desarrollo económico y social. Santa Rosa es un municipio de sexta categoría, con una extensión de 3.198 km², de los cuales 3.196,73 km² corresponden al área rural y apenas 1,27 km² al área urbana (EOT, 2004). El municipio se divide en dos zonas -alta y media- con un poblamiento altamente disperso, donde el 88,8 % de la población reside en áreas rurales (Terridata, 2024). Esta configuración geográfica y demográfica representa un desafío considerable para la implementación de políticas públicas con enfoque territorial y diferencial.

Figura 1. Ubicación geográfica del municipio de Santa Rosa - Cauca



Fuente: Adaptación propia

Históricamente, Santa Rosa ha sido un enclave estratégico para el accionar de grupos armados ilegales debido a su ubicación limítrofe con los departamentos de Nariño, Putumayo, Huila y Caquetá. Durante más de dos décadas, estas organizaciones utilizaron el territorio como corredor de movilidad y control, generando múltiples hechos victimizantes que aún hoy afectan a la población. Aunque el municipio no ha sido priorizado dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el RUV reporta miles de víctimas y un número significativo de eventos victimizantes, evidenciando la necesidad de fortalecer la respuesta institucional desde los niveles nacional, departamental y municipal, en cumplimiento del principio de coordinación armónica entre entidades del Estado.

La Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, establece un marco normativo integral para garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Esta norma se articula con un amplio conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias -entre ellas el artículo 288 de la Constitución Política, las leyes 387 y 418 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 y diversos decretos y documentos CONPES- que configuran el andamiaje jurídico e institucional para la atención a las víctimas. En este marco, los Planes de Acción Territorial (PAT), definidos en el artículo 174 de la Ley 1448 y reglamentados por el Decreto 1084 de 2015, constituyen el principal instrumento de planificación territorial para la implementación de medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral.

Aunque la Política Pública de Víctimas tiene alcance nacional, su materialización depende en gran medida de las capacidades institucionales, técnicas y financieras de las entidades territoriales. Los PAT deben traducir los lineamientos generales de la política en acciones concretas, metas, indicadores y asignaciones presupuestales, ajustadas a las realidades del territorio. Sin embargo, en municipios como Santa Rosa -de sexta categoría, con alta ruralidad, dispersión geográfica y limitada capacidad institucional- se evidencia una brecha persistente entre el diseño normativo y la implementación efectiva de la política. El PAT 2020–2023 se formuló, aprobó e implementó, pero, como lo muestra la evaluación realizada en esta investigación, lo hizo en un contexto de alta rotación de personal, precariedad contractual, debilidad de los sistemas de información, oferta de servicios fragmentada, participación más formal que incidente y restricciones presupuestales severas.

El problema de investigación se sitúa, por tanto, en la tensión entre un andamiaje normativo robusto y una capacidad local limitada para garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima. En particular, se plantea la necesidad de identificar y formular estrategias viables, integrales y territorialmente pertinentes que fortalezcan la implementación de la Política Pública de Víctimas en el municipio de Santa Rosa, mediante el rediseño del Plan de Acción Territorial para el periodo 2024–2027, aprovechando los hallazgos del PAT 2020–2023 y las herramientas de planeación estratégica disponibles.

Pregunta de investigación

¿Cuáles son las estrategias viables, integrales y territorialmente pertinentes que deben ser formuladas e implementadas en el Plan de Acción Territorial 2024–2027 del municipio de Santa Rosa - ¿Cauca, con el fin de garantizar la aplicación efectiva de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado y contribuir al goce efectivo de derechos de la población víctima?

Hipótesis de trabajo

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea como hipótesis que la implementación efectiva de estrategias integrales, participativas y territorialmente pertinentes en el Plan de Acción Territorial 2024–2027 del municipio de Santa Rosa - Cauca permitirá superar las limitaciones institucionales, operativas y presupuestales que han obstaculizado el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado. En consecuencia, se espera que dichas estrategias

contribuyan al fortalecimiento de la gobernanza local, la articulación interinstitucional y el goce efectivo de derechos de la población víctima, promoviendo condiciones para la inclusión social, la reparación transformadora y la consolidación de la paz territorial.

Justificación

La presente investigación se fundamenta en la necesidad de fortalecer la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en Santa Rosa - Cauca, a través del análisis y rediseño estratégico del Plan de Acción Territorial para el periodo 2024–2027. Esta necesidad se justifica desde múltiples dimensiones: política, social, territorial, organizacional, académica y personal.

En el plano político e institucional, el Gobierno Nacional ha reconocido la magnitud de la crisis humanitaria derivada del conflicto armado, estableciendo un marco normativo robusto -encabezado por la Ley 1448 de 2011- que orienta la acción estatal hacia la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Sin embargo, persisten limitaciones estructurales en la implementación de esta política, especialmente en contextos rurales como Santa Rosa, donde confluyen baja capacidad institucional, restricciones presupuestales, dificultades de acceso geográfico y debilidad en los sistemas de información y seguimiento. El análisis del PAT 2020–2023 se torna pertinente, dado que no existen estudios previos que evalúen su implementación desde una perspectiva territorial e institucional, ni que propongan un rediseño estratégico para el nuevo periodo 2024–2027.

Desde una perspectiva territorial, Santa Rosa enfrenta desafíos significativos derivados de su condición de territorio ZOMAC, su dispersión geográfica y su limitada capacidad institucional. La ruralidad extendida, la precariedad de la infraestructura vial y la ausencia de dispositivos permanentes de atención en varias zonas obligan a repensar la forma en que se despliega la política pública de víctimas en el nivel local. Mejorar las estrategias del PAT permitirá no solo fortalecer el Índice de Desempeño Institucional y el desempeño municipal, sino también avanzar en la garantía del goce efectivo de derechos de sus habitantes, de los cuales una proporción significativa ha sido víctima del conflicto armado.

En términos sociales, el fortalecimiento de las estrategias de atención a víctimas tiene un efecto transversal sobre otros sectores del desarrollo, al promover la inclusión, la equidad y la cohesión social. La atención, asistencia y reparación integral de las víctimas contribuyen

a reconstruir el tejido social, a disminuir la estigmatización y a generar condiciones más favorables para la reconciliación y la paz territorial. Además, permiten a las entidades públicas aprender de su entorno, innovar en sus procesos y mejorar su capacidad de respuesta frente a contextos complejos.

Desde el plano organizacional, la investigación se alinea con los principios de eficiencia, eficacia y buen gobierno promovidos por el Plan Nacional de Desarrollo y por los planes departamentales y municipales, al proponer mecanismos de fortalecimiento institucional, gestión del conocimiento, articulación interinstitucional y planeación estratégica basada en evidencia. La incorporación explícita de la metodología de marco lógico -a través del árbol de problemas, el árbol de objetivos y la matriz de programas- aporta herramientas concretas para traducir diagnósticos en intervenciones viables, con indicadores de producto y resultado, líneas base y metas, facilitando el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas.

En el ámbito académico, el estudio aporta un enfoque innovador al abordar la política pública de víctimas desde el nivel municipal, integrando herramientas de análisis institucional, planeación estratégica y gestión del conocimiento con un estudio de caso en un municipio ZOMAC de sexta categoría. Su carácter inédito en el contexto del departamento del Cauca lo convierte en un insumo valioso para la academia, la administración pública y la sociedad civil, al ofrecer evidencia empírica y propuestas concretas sobre la territorialización de la política de víctimas.

Desde una justificación personal y profesional, la viabilidad de esta investigación se sustenta en la experiencia técnica y jurídica de la autora en el contexto local, lo que le permite contar con acceso directo a fuentes primarias y secundarias, así como con una comprensión profunda del contexto institucional y social del municipio. Este conocimiento situado contribuye a formular propuestas realistas, técnicamente sólidas y ajustadas a las capacidades y restricciones del territorio, reforzando la pertinencia del estudio como herramienta de incidencia y mejora en la gestión pública local.

Finalmente, es importante destacar que, aunque la Política Pública de Víctimas y el Plan de Acción Territorial comparten el objetivo de atender a la población afectada por el conflicto armado, se diferencian en su alcance y nivel de aplicación. Mientras la política pública establece lineamientos generales a nivel nacional, el PAT traduce dichos

lineamientos en acciones concretas a nivel local, con participación activa de las víctimas y actores territoriales. La Política Pública de Víctimas tiene un carácter nacional y define principios, enfoques, componentes y medidas generales de atención; el PAT, por su parte, operacionaliza esas directrices mediante acciones específicas, metas, indicadores y asignaciones presupuestales, ajustadas a las capacidades institucionales y fiscales del territorio.

En este sentido, los PAT constituyen el principal mecanismo de implementación de la política pública en el nivel local. Su formulación e implementación son fundamentales para garantizar la materialización de los derechos de las víctimas, especialmente en contextos rurales y de alta vulnerabilidad institucional. Aunque los municipios no siempre cuentan con recursos suficientes para sostener una política pública autónoma, están obligados a garantizar la existencia y ejecución del PAT como instrumento mínimo de respuesta estatal. Por esta razón, la presente investigación adquiere relevancia al formular estrategias que fortalezcan el cumplimiento de la política pública de víctimas en el municipio de Santa Rosa - Cauca, contribuyendo a cerrar la brecha entre el diseño normativo nacional y su aplicación efectiva en el territorio.

Objetivos

Objetivo general

Formular estrategias integrales, participativas y territorialmente pertinentes que permitan fortalecer la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el municipio de Santa Rosa - Cauca, mediante el análisis del contexto institucional, la evaluación del Plan de Acción Territorial 2020–2023 y la articulación de los actores del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), con el fin de garantizar el goce efectivo de derechos, la inclusión social y la consolidación de la paz territorial durante el periodo 2024–2027.

Objetivos específicos

1. Identificar las estrategias de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado establecidas en la política pública nacional, así como la arquitectura institucional del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), con énfasis en las responsabilidades del nivel municipal.
2. Evaluar el Plan de Acción Territorial de Santa Rosa - Cauca 2020–2023, determinando la implementación de las estrategias y componentes de la política pública de víctimas, a partir del análisis de su diseño, ejecución, capacidades institucionales, restricciones presupuestales y condiciones territoriales.
3. Diseñar las estrategias que garanticen y fortalezcan el cumplimiento de la Política Pública de Víctimas dentro del Plan de Acción Territorial 2024–2027 del municipio de Santa Rosa - Cauca, utilizando la metodología de marco lógico para asegurar su viabilidad técnica, institucional, financiera y jurídica, y su coherencia con las necesidades y prioridades de la población víctima.

Marco teórico

El análisis de la implementación de la política pública de víctimas en el municipio de Santa Rosa exige un marco teórico que reconozca las condiciones reales de la administración pública local. En este contexto, la alta rotación del personal, la precariedad contractual y la limitada institucionalización de procesos administrativos evidencian una estructura organizacional frágil, que no se ajusta a los supuestos del modelo burocrático clásico. Por tanto, se requiere un enfoque teórico que articule elementos de la Nueva Gestión Pública (NGP), la gobernanza en red, la justicia transicional y la gestión del conocimiento en contextos de baja capacidad estatal.

Autores como Max Weber y Richard Elmore han planteado que las organizaciones públicas operan bajo principios de jerarquía, estabilidad, profesionalización y rutinas operativas. El modelo del proceso burocrático, en particular, asume que los niveles inferiores de la administración ejecutan políticas públicas mediante procedimientos estandarizados y previsibles (Elmore, 1993). Sin embargo, los hallazgos empíricos de esta investigación muestran que el 88,55 % del personal de la Alcaldía de Santa Rosa no supera los dos años de vinculación, lo que impide la consolidación de rutinas, la acumulación de experiencia institucional y la gestión del conocimiento. Esta realidad invalida la aplicabilidad del modelo burocrático como marco explicativo dominante y obliga a acudir a otros enfoques teóricos.

La Nueva Gestión Pública surge como una respuesta a las limitaciones del modelo burocrático, proponiendo una administración pública más flexible, orientada a resultados, con énfasis en la eficiencia, la innovación y la participación ciudadana (Osborne & Gaebler, 1992). En contextos como el de Santa Rosa, donde predominan los contratos temporales y la tercerización de funciones, la NGP permite comprender cómo se implementan las políticas públicas a través de mecanismos de coordinación horizontal, liderazgo adaptativo, gestión por proyectos y uso estratégico de recursos escasos.

La gobernanza en red, según Rhodes (1996) y Klijn & Koppenjan (2000), plantea que las políticas públicas no son implementadas exclusivamente por el Estado, sino por una red de actores públicos, privados y comunitarios que interactúan en condiciones de interdependencia. En el caso de la política pública de víctimas, esta perspectiva permite analizar cómo la articulación entre la Alcaldía, la Personería, la Mesa de Víctimas, la Unidad para las Víctimas y otras entidades del SNARIV es clave para compensar las debilidades

institucionales locales y construir respuestas más integrales. Los Consejos Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), por ejemplo, constituyen nodos de esta gobernanza en red al coordinar la acción de múltiples instituciones y actores sociales alrededor de los Planes de Acción Territorial (PAT).

La gestión del conocimiento organizacional constituye otro pilar teórico relevante. Según Nonaka y Takeuchi (1995), la creación de conocimiento en las organizaciones implica procesos continuos de conversión entre conocimiento tácito y explícito (socialización, externalización, combinación e internalización). En administraciones locales como Santa Rosa, caracterizadas por alta rotación, precariedad contractual y baja profesionalización, la gestión del conocimiento se ve seriamente limitada. De ahí la importancia de avanzar en el diseño de estrategias de memoria institucional, protocolos estandarizados, sistemas de información interoperables, archivo sistemático de documentos y capacitación continua, que permitan preservar y transferir saberes más allá de la permanencia individual de los funcionarios.

En el campo específico de la justicia transicional y la reparación a las víctimas, el marco teórico se apoya en los desarrollos del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), Villa et al. (2015), Hayner (2008), Beristain (2010) y Uprimny & Guzmán (2010), entre otros. Villa et al. (2015), en su estudio “Reparación a las víctimas de dictaduras, conflictos armados y violencia política en sus componentes de compensación, satisfacción, rehabilitación y no repetición”, realizan un acercamiento a las investigaciones desarrolladas en la década de 2005–2015 y comienzos de 2015–2025 sobre los procesos de reparación en contextos de justicia transicional, realizando importantes contribuciones para reflexionar y repensar las formas en las que actualmente se desarrollan estos mecanismos en Colombia.

Dentro de los componentes abordados, se encuentra el de compensación, busca reparar a las víctimas por los daños materiales, físicos, mentales, a la reputación y a la dignidad sufridos, los gastos incurridos, las pérdidas de ingreso y de oportunidades, y los costos de asistencia jurídica y servicios médicos, entre otros, cuando no sea posible la restitución a la situación anterior o cuando las víctimas no la deseen (Centro Internacional para la Justicia Transicional y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2009, pág. 40).

Al respecto, Hayner (2008), citada por Villa et al. (2015), considera que el pago de indemnizaciones debe ser un requisito indispensable en los procesos de reparación, porque simbólicamente permite identificar que el Estado se hace cargo y asume un nivel de responsabilidad por lo sucedido. En el análisis de Kiza, Rathgeber & Rohne (2006) se indica que, para la mayoría de las víctimas, la reparación monetaria, seguida de la construcción de memoriales, son las medidas que cuentan con mayor apoyo a nivel estatal (p.219). No obstante, este componente ha sido objeto de cuestionamientos por parte de diversos autores, quienes argumentan que la compensación económica tiende a limitarse a una respuesta paliativa frente a la precariedad material de las víctimas, sin abordar de manera integral sus necesidades, además de implementarse de manera lenta y burocrática.

El componente de satisfacción se orienta a reconocer públicamente el daño sufrido por las víctimas y, a través de ello, a dignificarlas. Incluye la investigación y sanción de los responsables de los crímenes, la difusión de la verdad, la búsqueda de los desaparecidos y de los restos de las personas asesinadas, la solicitud pública de disculpas y la realización de conmemoraciones y homenajes (Centro Internacional para la Justicia Transicional y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2009, pág. 40). Beristain (2010) sostiene que:

Las medidas simbólicas, así como las formas en las que se expresa la memoria colectiva sobre las violaciones a los derechos humanos, son huellas que marcan el camino de asumir la verdad, proporcionan apoyo a las víctimas y suponen una ruptura con los perpetradores. Contribuyen a un cambio de clima social cuando responden a las demandas de las víctimas y no son una simple fachada (...) (pág. 33).

Dentro de este componente se consideran estrategias como las medidas simbólicas, los actos de memoria, la reconstrucción de la memoria, las conmemoraciones testimoniales, el restablecimiento de los vínculos comunitarios y la reconstrucción del tejido social, que contribuyen a la sanidad emocional y psicológica de manera individual y colectiva, aunque implican un largo proceso para lograr que la víctima pueda asimilar el dolor o daño causado.

En cuanto a la rehabilitación, Villa et al. (2015) indican que incluye la prestación de atención médica y psicológica, así como los servicios jurídicos y sociales que requieran las víctimas. Ello supone un proceso complejo, continuo y completo para evitar la reconfiguración de escenarios de desesperanza, impotencia y dolor altamente lesivos y revictimizantes que, de ninguna manera, aportan a la reparación integral (p.226). Dentro de

las medidas a desarrollar se encuentran el acompañamiento psicosocial, la elaboración de duelos y la cristalización de la identidad de la víctima, identificando de manera individual fenómenos como el daño, el trauma y el afrontamiento, y considerando no solo la visión occidental del tratamiento, sino también los usos y costumbres de las comunidades afectadas.

Según el ICTJ, la garantía de no repetición consiste en reformas institucionales y en medidas de otra naturaleza que buscan evitar que las atrocidades vuelvan a cometerse. Estas medidas promueven el Estado de derecho, el respeto por los derechos humanos y los procesos democráticos; incluyen la derogación de leyes que contribuyen o autorizan violaciones, el control efectivo de las fuerzas armadas, de seguridad e inteligencia, el desmantelamiento de fuerzas paraestatales y la reintegración social de niños combatientes, entre otros beneficios (ICTJ, 2009, p.41).

En este sentido, Uprimny & Guzmán (2010) destacan la importancia de pensar e implementar una reparación transformadora, en donde la restauración a las víctimas que vivían en situaciones de pobreza no se limite a devolverlas a la misma situación de desigualdad, precariedad y discriminación, sino que, por el contrario, propicie una transformación de esas circunstancias, que posiblemente estuvieron relacionadas con el surgimiento del conflicto. De no ser así, no se estarían brindando garantías de no repetición y se perpetuarían ciclos interminables de violencia. Se debe entonces pensar la reparación “como una oportunidad de impulsar un mejor futuro” (pág. 253).

Este conjunto de aportes teóricos –Nueva Gestión Pública, gobernanza en red, gestión del conocimiento y enfoques de reparación integral, simbólica, rehabilitadora y transformadora– ofrece un andamiaje conceptual que orienta el análisis de la manera en que la administración municipal de Santa Rosa implementa la política pública de víctimas a través de los Planes de Acción Territorial, confrontando las exigencias normativas y los estándares de justicia transicional con las capacidades institucionales realmente existentes.

Estado del arte

Para sustentar empíricamente la presente investigación y contextualizar el análisis de la implementación de la política pública de víctimas en Santa Rosa - Cauca, se realizó una revisión bibliográfica rigurosa de autores y tratadistas especializados en políticas públicas, conflicto armado, atención a víctimas y justicia transicional, tanto en el ámbito nacional como internacional. Esta revisión permitió identificar enfoques conceptuales, modelos de análisis,

experiencias comparadas y estudios de caso que enriquecen la comprensión del fenómeno y orientan la formulación de estrategias para el contexto del municipio.

Entre los principales referentes considerados se destacan, a nivel internacional: Martínez y Gómez (2019), con su análisis sobre las reparaciones en Guatemala; Tobar (2021), sobre justicia transicional en El Salvador; Castellanos (2005), con una perspectiva comparada entre Argentina, El Salvador y Sudáfrica; Hayner (2008) y Beristain (2010), en torno a la verdad, la memoria y la reparación simbólica; y Nonaka y Takeuchi (1995), con su teoría de la creación de conocimiento organizacional, aplicada a la gestión pública.

Entre los referentes nacionales se encuentran: Sarmiento y Espitia (2015), sobre la implementación de los Planes de Acción Territorial; Lopera y Seguro (2017), quienes analizan los avances y dificultades de la reparación integral en Antioquia; Chará y Hernández (2015), con un estudio específico sobre las víctimas en el departamento del Cauca; Villa et al. (2015), quienes abordan los componentes de la reparación integral desde una perspectiva de justicia transicional; y Uprimny y Guzmán (2010), con su propuesta de reparación transformadora.

Martínez y Gómez (2019), en su análisis “Las Reparaciones para Víctimas del Conflicto Armado en Guatemala: Una promesa por cumplir”, dan a conocer los informes de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH, 1999), en los que se establece que el conflicto armado guatemalteco (1960–1996) fue uno de los más largos y violentos de América Latina. En uno de estos informes se estima que dejó un saldo de más de 200.000 víctimas entre muertos y desaparecidos, y más de un millón y medio de personas desplazadas por el terror de la guerra. Un 93 % de estos crímenes fueron cometidos por el Ejército y las Patrullas de Autodefensa Civil (paramilitares) contra la población indígena, bajo la consideración de que las comunidades indígenas del noroccidente del país colaboraban con la guerrilla (p.5).

En virtud de lo anterior, el Gobierno de Guatemala estableció, posterior a la firma del Acuerdo de Paz, una política de reparaciones para las víctimas y sobrevivientes del conflicto armado interno. Las víctimas pueden acceder a medidas de reparación a través de tres vías: i) el Programa Nacional de Resarcimiento, creado por Acuerdo Gubernativo en 2003; ii) las sentencias judiciales de los tribunales guatemaltecos; y iii) las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las órdenes de la Corte Interamericana de

Derechos Humanos. En el informe se examina cada una de estas vías y su impacto para las víctimas, particularmente para las mujeres y los pueblos indígenas (p.5).

En los Acuerdos de Paz, el Estado asumió compromisos específicos para reparar a las víctimas, contenidos en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado y el Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. En ellos se determinó: a) resarcir o asistir a las víctimas de violaciones a los derechos humanos mediante programas gubernamentales de carácter civil y socioeconómico, priorizando a quienes más lo requirieran; b) promover la devolución de tierras a poseedores originarios o buscar soluciones compensatorias; y c) reconocer que toda violación de derechos humanos genera el derecho de la víctima a obtener reparación e impone al Estado el deber de reparar (p.9).

Los Acuerdos de Paz también incluyeron otras medidas de justicia transicional, como la desmovilización de grupos guerrilleros, la desarticulación de las patrullas de autodefensa civil, la creación de una nueva policía civil, reformas en el Ejército y en el sistema judicial, entre otras. Con apoyo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), el Estado comenzó a implementar estas medidas después de 1996; sin embargo, veinte años después de la firma de la paz, muchos compromisos sustantivos se han cumplido solo parcialmente o no se han cumplido, debido a la falta de voluntad política y a la constante oposición del sector privado, reticente a una agenda de paz que afecta sus intereses económicos.

Otro referente latitudinal se encuentra en El Salvador. Tobar (2021), en el informe “Aportaciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador para la preparación del Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de conformidad con la Resolución 42/17 del Consejo de Derechos Humanos sobre ‘derechos humanos y justicia de transición’”, se refiere a los inicios del conflicto armado salvadoreño, que data del 10 de enero de 1981 y se prolonga hasta el 16 de enero de 1992, dejando devastado al país en lo material, económico, social e ideológico, y con una enorme pérdida de vidas humanas y personas desaparecidas (p.1).

La autora subraya que las personas más afectadas por la guerra fueron civiles que no participaban en las hostilidades –niñas, niños, mujeres, algunas embarazadas, hombres y

personas adultas mayores–, contra quienes se desplegó una política de persecución y exterminio como política de Estado, bajo la premisa de que constituían la base social de los grupos insurgentes. En este contexto se registraron 22.000 denuncias de graves hechos de violencia, de las cuales más del 60 % correspondieron a ejecuciones extrajudiciales, el 25 % a desapariciones forzadas y más del 20 % a torturas. Cerca del 85 % de estos hechos se atribuyeron a agentes estatales, grupos paramilitares aliados y escuadrones de la muerte, y alrededor del 5 % al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) (p.2).

A raíz de estas afectaciones, la Comisión de la Verdad para El Salvador (COVER) formuló 43 recomendaciones, clasificadas en cuatro categorías: i) medidas de invalidación de quienes cometieron o favorecieron violaciones de derechos humanos; ii) medidas orientadas a la eliminación de las causas estructurales del conflicto; iii) reformas institucionales para evitar la repetición de los hechos; y iv) un conjunto de medidas de reparación para las víctimas (Martínez, 2018, p.2). Concluye el informe que, pese a la estrecha relación entre justicia transicional (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición) y el derecho a una paz duradera, el Estado salvadoreño, durante veinte años de gobiernos de ARENA, adoptó pocas medidas de reparación, contrariando su deber constitucional de reparar las atrocidades cometidas. Solo con el FMLN en el Ejecutivo se dieron avances parciales, insuficientes frente a la magnitud del daño (p.9).

Castellanos (2005), en su artículo “Verdad, justicia y reparación en Argentina, El Salvador y Sudáfrica. Perspectiva comparada”, realiza una comparación estructuralmente focalizada sobre lo sucedido en estos países, especialmente en torno a la implementación del derecho a la justicia y los dilemas políticos de la transición. Para el caso argentino, la autora recuerda que, durante la dictadura, se ejecutó un plan sistemático de desaparición y eliminación de personas, clasificadas por su profesión, ideología, adscripción religiosa, sindical, gremial o intelectual, bajo la acusación de terrorismo. Organizaciones paramilitares como la Triple A actuaron contra organizaciones revolucionarias violentas –Montoneros, ERP– y contra ciudadanos en general, generando un clima de terror que justificara el advenimiento del poder militar.

Este patrón represivo incluyó desplazamiento forzado de comunidades enteras, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, confinamiento en aproximadamente trescientos cuarenta centros clandestinos de detención, torturas, tratos crueles e inhumanos,

exterminio, enterramientos en fosas comunes, lanzamientos de cuerpos desde aeronaves, violencia sexual sistemática y secuestro de más de nueve mil personas –aunque algunas fuentes estiman entre 25.000 y 30.000 víctimas–. Además, se documentó el saqueo de bienes y propiedades y la sustracción de más de quinientos recién nacidos, arrebatados a sus madres detenidas y entregados en adopciones ilegales o registrados como hijos de miembros del régimen, con grave afectación a la identidad familiar y cultural.

El dolor reprimido por los familiares llevó a la emergencia de las Madres de la Plaza de Mayo, quienes el 30 de abril de 1977 decidieron romper el silencio, pese al secuestro y desaparición de su fundadora Azucena Villaflor. Con la crisis económica, la derrota en la Guerra de las Malvinas y el repudio internacional, el gobierno militar se vio obligado a entregar el poder a los civiles en 1983, no sin antes promulgar una Ley de Autoamnistía que pretendía olvidar delitos de motivación “terrorista o subversiva”, posteriormente derogada. Sin embargo, las leyes de Punto Final (Ley 23492) y Obediencia Debida (Ley 23521) limitaron los enjuiciamientos, al extinguir acciones penales y presumir la obediencia debida de los militares.

Ante la presión de sectores de derecha e izquierda, se creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), que en 1984 presentó el informe “Nunca Más”, con cerca de 50.000 páginas de testimonios y denuncias que documentaron la desaparición de 8.960 personas. Aunque el gobierno impulsó leyes de compensación (pensiones, indemnizaciones y decretos para beneficios adicionales), la sociedad argentina no olvidó que las leyes de amnistía tuvieron el efecto de impedir el acceso a la justicia, situación que aún incide en la memoria colectiva.

En Sudáfrica, Castellanos analiza el régimen de apartheid instaurado tras la independencia respecto de Inglaterra, cuando el Partido Nacional, mayoritariamente blanco, utilizó la segregación racial para mantener el control político, con apoyo de Estados Unidos, Francia e Israel. La legislación de segregación urbana de 1948 y la ley de Registro de Población de 1950 clasificaron a la población en blancos, negros y colored, obligando a los negros a portar un pass book para transitar por zonas “no negras”, lo que desencadenó un movimiento de resistencia encabezado por el Congreso Nacional Africano (CNA) desde 1952.

En 1953 se autorizó la declaración de estados de emergencia y se incrementaron penas contra quienes protestaran o apoyaran protestas, incluyendo multas, prisión y azotes. La separación territorial y la represión policial generaron protestas masivas y un estado de emergencia prolongado hasta 1989, con detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones, incluida la condena a cadena perpetua de Nelson Mandela en 1964.

Hacia 1990, con la elección de Frederik De Klerk, se instaló la Conferencia por una Sudáfrica Democrática (CODESA), orientada a superar el apartheid y finalizar la guerra de guerrillas. Se legalizaron los movimientos de liberación, se negociaron acuerdos y se promulgó una Constitución interina basada en la protección de los derechos humanos, que abrió paso a las elecciones de 1994, en las que Mandela se eligió como primer presidente negro. El nuevo gobierno promovió la Truth and Reconciliation Act (Act 34 de 1995) para conceder amnistías condicionadas a la confesión de crímenes ante la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que también podía citar testigos y derivar procesos penales. Actualmente aún se procesan casos por atrocidades cometidas durante el apartheid, lo que arroja luz sobre hechos ocultos y contribuye a la reconciliación. Castellanos concluye que, pese a tensiones y decisiones controvertidas, el proceso sudafricano es percibido como exitoso y constituye un referente importante en fórmulas de justicia transicional.

En el ámbito nacional, se observa un importante cuerpo de estudios sobre la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Sarmiento y Espitia (2015) señalan que, en virtud de la puesta en marcha de la política pública de víctimas en un marco de justicia transicional, las entidades territoriales deben estructurar Planes de Acción Territorial (PAT), considerando que las víctimas se encuentran en los municipios y que es la administración municipal la unidad de gobierno más cercana a ellas, encargada de proveer bienes y servicios públicos de acuerdo con sus preferencias, usos y costumbres, y con su participación. Se busca así la coordinación, subsidiariedad, complementariedad y concurrencia entre las entidades del Estado responsables de la atención y reparación integral (p.2).

En virtud de lo establecido en el Decreto 4800 de 2011 (reglamentario de la Ley 1448 de 2011), el artículo 254 define que es deber de departamentos, municipios y distritos formular los PAT, contemplando medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, con las respectivas asignaciones presupuestales en los planes de desarrollo, ajustados a los lineamientos del Plan Nacional para la Atención y Reparación

(p.3). De esta forma, el Plan de Desarrollo de las Entidades Territoriales debe contener los PAT y articularse con otras herramientas de planeación, gestión y presupuesto existentes, buscando la integralidad del proceso y un mayor acercamiento a las necesidades de la población víctima, a partir de la caracterización local y el análisis de la capacidad institucional y fiscal.

Lopera y Seguro (2017), en “Avances y dificultades del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado: una mirada al caso de Antioquia”, analizan la implementación de la Ley 1448 de 2011 en dicho departamento entre 2011 y 2017. Su estudio evidencia que, si bien se han logrado avances normativos e institucionales, el proceso de reparación integral enfrenta múltiples limitaciones derivadas de factores económicos, políticos y administrativos. Entre los principales obstáculos identificados se encuentran las restricciones presupuestales, las dificultades estructurales asociadas al modelo de Estado centralizado, la persistencia del conflicto armado en varias zonas, la débil capacidad institucional para la planeación, ejecución y seguimiento de los PAT, la falta de articulación interinstitucional y las limitaciones en los sistemas de información y caracterización de la población víctima.

A los obstáculos de desarrollo económico y geográficos, sumados a la persistencia del conflicto armado, se añade que, si bien existe un marco normativo que reconoce y promueve derechos y se han creado nuevas instituciones, estas no cuentan con capacidad financiera y administrativa suficiente para implementar las medidas de reparación, lo que deja el proceso en un nivel de mera expectativa para las víctimas (p.248).

Dentro de la arquitectura institucional creada para la implementación de la Ley 1448 de 2011, se destacan los Consejos Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) como máxima instancia de coordinación, articulación, decisión y diseño de política pública en los niveles departamental y municipal. De acuerdo con el artículo 173 de la Ley 1448, estos consejos son presididos por gobernadores y alcaldes y su función principal es garantizar la implementación efectiva de la política pública de víctimas. Entre sus responsabilidades está la coordinación de las acciones de las entidades que integran el SNARIV en el ámbito territorial, así como la articulación de la oferta institucional a través del PAT, que debe responder a los principios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Adicionalmente, los CTJT tienen la tarea de coordinar actividades en materia de inclusión e inversión social para la población vulnerable, y de adoptar medidas orientadas a la materialización de políticas, planes, programas y estrategias en temas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). Estas acciones se ejecutan en articulación con las entidades del SNARIV y con agencias humanitarias y de cooperación internacional, conforme al Decreto 0723 de 2012.

Para estos autores, no obstante la expedición de múltiples preceptos normativos y la creación de instancias de gestión, el proceso de atención, asistencia y reparación integral presenta complejidades tales como: i) falta de criterios y principios que faciliten la coordinación Nación–territorios y de procedimientos específicos para aplicar la descentralización administrativa según capacidades técnicas, presupuestales y administrativas (Decreto 2460 de 2015); ii) falta de capacidad técnica local para identificar y consignar la oferta (Contraloría General); iii) falta de recursos administrativos o financieros para la caracterización y actualización de información (Contraloría General); iv) problemas en el cargue de la plataforma y falta de conectividad (Comisión de Seguimiento a la Ley 1448, 2017); v) dificultades para comprender las realidades territoriales frente a las obligaciones normativas; vi) desarrollo de herramientas técnicas sofisticadas que superan los objetivos reales de goce efectivo de derechos y generan desgaste administrativo; vii) fallas de comunicación entre niveles; viii) falta de asertividad en la implementación de oferta programática que asegure rutas integrales; y ix) multiplicidad de rutas de acceso a derechos sin términos claros para la resolución administrativa (Lopera y Seguro, 2015, p.253).

Como referente regional, la investigación de Chará & Hernández (2015) sobre “Las víctimas del conflicto armado interno en el departamento del Cauca 1985–2015” resulta especialmente relevante para esta investigación. Los autores señalan que la larga historia del conflicto en el departamento demanda conocer el estado de la gestión pública, la capacidad de atención y una radiografía social de la población victimizada. A partir de datos de la Unidad para las Víctimas, contrastados con la gestión departamental, concluyen que el proceso de reparación implica una fuerte capacidad de gestión de recursos que el departamento aún no ha consolidado, dadas sus limitaciones en inversión social, gestión institucional y la presencia activa de grupos armados ilegales (p.1).

En el caso del Cauca, el control territorial, la propiedad de la tierra, los corredores estratégicos de narcotráfico y la injerencia política han generado múltiples hechos victimizantes (homicidios, actos terroristas, combates, hostigamientos, enfrentamientos entre grupos ilegales y la Fuerza Pública, amenazas, delitos sexuales, desaparición forzada, desplazamientos, minas antipersonal, secuestro, tortura y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes). Para la fecha de la investigación, los municipios de El Tambo, Argelia, Bolívar, Buenos Aires, López, Timbío, Guapi, Patía, Toribío, Cajibío y Sucre presentaban los porcentajes más altos de víctimas registradas (p.102).

Chará & Hernández concluyen que el proceso de reparación ha sido lento y que solo cerca del 10 % del total de víctimas registradas ha recibido alguna medida. Según el Registro Único de Víctimas, al 1 de diciembre de 2015, unas 3.636 personas habían sido beneficiadas por programas institucionales, principalmente en casos de desplazamiento, seguido de homicidios, actos terroristas y pérdida de bienes inmuebles. Esto muestra una débil respuesta institucional frente a cerca de 418.124 víctimas registradas en el departamento, a quienes el Estado debería garantizar los derechos de reparación integral consagrados en la Ley 1448 (p.105).

En conjunto, los antecedentes internacionales y nacionales revisados evidencian que, si bien los procesos de posconflicto abren oportunidades para la reconciliación y la construcción de paz, las medidas adoptadas en materia de reparación a las víctimas no siempre han respondido de manera efectiva a los fines esenciales del Estado. Las limitaciones en la implementación suelen asociarse a la falta de voluntad política, la presión de grupos de poder que bloquean transformaciones estructurales y las restricciones institucionales y financieras. Asimismo, se concluye que la aplicación de estrategias de reparación debe ir acompañada de esfuerzos sostenidos para restituir la confianza ciudadana en las instituciones públicas, promover una cultura de reconciliación, memoria y no repetición, y construir una narrativa colectiva que dignifique a las víctimas y fomente el perdón sin que ello implique impunidad. Estos hallazgos constituyen el punto de referencia para analizar la situación específica de Santa Rosa - Cauca y la manera en que el municipio se ha apropiado —o no— de la arquitectura normativa y programática de la política pública de víctimas.

Marco legal

El contexto normativo que sustenta esta investigación se enmarca en la evolución del tratamiento jurídico e institucional que el Estado colombiano ha dado a las víctimas del conflicto armado interno. A lo largo del siglo XX y lo corrido del XXI, los episodios de violencia han generado procesos de desplazamiento forzado, migración rural-urbana, desarraigo territorial y recomposición demográfica, sin que durante décadas existiera un marco jurídico integral que visibilizara y garantizara los derechos de las personas afectadas.

La Constitución Política de 1991 marcó un punto de inflexión al consagrar como fin esencial del Estado la vigencia real y efectiva de los derechos humanos, abriendo paso al desarrollo de políticas públicas con enfoque de derechos, especialmente para poblaciones vulnerables como las víctimas del conflicto armado (UARIV, 2016). A partir de este mandato constitucional, se han expedido más de 800 disposiciones normativas –entre leyes, decretos, sentencias, protocolos y documentos CONPES– orientadas a la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas, de las cuales cerca de 500 han sido promulgadas desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y su prórroga mediante la Ley 2078 de 2021.

Entre los hitos normativos más relevantes se destacan:

- Ley 104 de 1993: establece mecanismos de atención a víctimas de atentados terroristas y tomas guerrilleras.
- Decreto 2099 de 1994: crea la Red de Solidaridad Social para financiar proyectos dirigidos a poblaciones vulnerables.
- Ley 171 de 1994: aprueba el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, reconociendo la necesidad de protección especial a las víctimas de conflictos armados internos.
- Ley 387 de 1997: define medidas para la atención integral a la población desplazada por la violencia, incluyendo mecanismos de coordinación interinstitucional.
- Leyes 508 de 1999 y 812 de 2003: incorporan en los planes de desarrollo nacional políticas de atención a víctimas, incluyendo la Política de Seguridad Democrática.
- Sentencia T-025 de 2004: la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional frente a la situación de la población desplazada en Colombia, reconociendo la grave vulneración sistemática de sus derechos fundamentales y

ordenando medidas estructurales de protección, coordinación interinstitucional y seguimiento permanente para garantizar el goce efectivo de derechos.

- Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) y Sentencia C-370 de 2006: regulan el proceso de desmovilización de grupos armados ilegales, con énfasis en los derechos de las víctimas.
- Ley 1448 de 2011: conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en el marco de la justicia transicional, para garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.
- Ley 2078 de 2011: proroga la vigencia de la Ley 1448 por diez años, reafirmando el compromiso del Estado con la reparación integral de las víctimas.

Este marco legal ha sido complementado por múltiples decretos reglamentarios, autos de la Corte Constitucional y documentos de política pública como los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, que establecen lineamientos técnicos y financieros para la implementación de la política pública de víctimas y su seguimiento.

Tabla 1. Principales normas relativas a la Política de Víctimas en Colombia

Jerarquización	Normas	Año	Órgano que expide	Descripción
Ley de la República	2078	2011	Congreso de la República	Por medio de la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y los decretos ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia.
Ley de la República	1448	2011	Congreso de la República	Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones
Ley de la República	1753	2015	Congreso de la República	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país»
Decreto ley	4633	2011	Ministerio del Interior	Asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas

Decreto ley	4635	2011	Ministerio del Interior	Medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
Decreto	4634	2011	Ministerio del Interior	Medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano.”
Decreto	1066	2015	Ministerio del Interior	Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.
Decreto	2460	2015	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	Plan de Financiación Para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011
CONPES	3712	2011	Departamento Nacional de Planeación	Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para El Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.
CONPES	3726	2012	Departamento Nacional de Planeación	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de que trata la Ley 1448 de 2011” el cual está compuesto por el conjunto de políticas,
Decreto	1225	2012	Ministerio del Interior	

Decreto	0790	2012	Presidente de la República	<p>lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en los Decretos 4800, 4829 de 2011, 0790 de 2012, y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen, así como en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012. Se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</p>
---------	------	------	----------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en DNP. 2018.

Cabe destacar que la promulgación de la Ley 1448 de 2011 marcó un hito en la historia jurídica y política del país, al reconocer por primera vez la responsabilidad del Estado colombiano –por acción u omisión– en el proceso de victimización derivado del conflicto armado interno. Esta ley constituye el punto de partida normativo y conceptual de la presente investigación, al establecer un marco integral de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas orientadas a garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

La Ley 1448 se inscribe en una apuesta ambiciosa del Estado por la construcción de la paz con enfoque territorial, en la que las regiones –y particularmente los municipios– son actores fundamentales para la implementación efectiva de la política pública de víctimas. En este contexto, las administraciones municipales tienen la responsabilidad de formular e implementar los Planes de Acción Territorial como instrumentos de planeación cuatrienal que articulan las medidas de atención, asistencia y reparación integral.

El municipio de Santa Rosa - Cauca, ubicado en la región del macizo del departamento, ha sido históricamente uno de los epicentros del conflicto armado colombiano, debido a su ubicación geoestratégica, su diversidad étnica y su limitada capacidad institucional. Esta condición lo convierte en un territorio prioritario para la acción estatal en materia de reparación, atención y garantía de derechos. En este contexto, la presente investigación se enmarca en el desarrollo normativo de la Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas y Restitución de Tierras– y su prórroga mediante la Ley 2078 de 2021, que extiende su vigencia por diez años adicionales. Este marco legal reafirma el compromiso del Estado colombiano con la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, la consolidación de la paz territorial y la construcción de una sociedad más justa, incluyente y resiliente, y sirve de referencia obligada para evaluar el diseño, la implementación y los resultados de los Planes de Acción Territorial en municipios como Santa Rosa.

Metodología

Considerando el rigor científico que debe aplicarse de manera sistemática durante un proceso de investigación para alcanzar resultados teóricamente válidos, la metodología se asume como el soporte conceptual y operativo del presente ejercicio académico. En consecuencia, se definieron de forma articulada el paradigma de investigación, el tipo y enfoque del diseño metodológico, así como las técnicas y procedimientos empleados para la recolección y el análisis de la información. Adicionalmente, y con el propósito de transitar del diagnóstico a la formulación de propuestas concretas para el Plan de Acción Territorial, se incorporó la metodología de marco lógico como herramienta de diseño programático, la cual se describe en detalle más adelante en este mismo capítulo.

Paradigma

Hernández-Sampieri (2018) plantea que una investigación se origina a partir de ideas, pero fundamentalmente de las realidades sociales que se pretenden comprender, en la medida en que dichas ideas constituyen el primer acercamiento a la realidad objetiva (desde el paradigma cuantitativo), a la realidad subjetiva (desde el paradigma cualitativo) o a la realidad intersubjetiva (propia de los enfoques mixtos). En coherencia con esta perspectiva, la investigación aquí propuesta se inscribe en un paradigma que reconoce la existencia de dimensiones objetivas, subjetivas e intersubjetivas del fenómeno estudiado, y que por ello

combina estrategias cuantitativas y cualitativas para aproximarse a la implementación de la Política Pública de Víctimas en el municipio de Santa Rosa.

Tipo y enfoque de diseño metodológico

La presente investigación se estructuró bajo un enfoque mixto, en el cual se articulan técnicas y procedimientos cuantitativos y cualitativos con el fin de abordar de manera integral el objeto de estudio. Según Hernández-Sampieri (2018), este enfoque implica un conjunto de procesos de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o en una serie de investigaciones, con el propósito de responder a un planteamiento del problema sustentado en fundamentos teóricos. Derivado de la epistemología postpositivista, dicho enfoque permite integrar métodos estructurales, sistémicos y humanistas orientados a la descripción profunda de los fenómenos sociales, con una riqueza de detalles que facilite su comprensión y su comunicación al lector (p. 532).

En este trabajo, el enfoque mixto resulta particularmente pertinente porque posibilita la triangulación de información proveniente de fuentes documentales, entrevistas, encuestas y espacios participativos, enriqueciendo así el análisis de la implementación de la Política Pública de Víctimas en Santa Rosa. Esta combinación metodológica permite una comprensión más amplia de las dinámicas institucionales, sociales y territoriales que inciden en el cumplimiento del Plan de Acción Territorial 2024–2027 y en la identificación de las brechas que deben ser atendidas mediante estrategias específicas.

De acuerdo con Sarmiento y Espitia (2015), para analizar las estrategias que fortalezcan el cumplimiento de la política pública de víctimas en el Plan de Acción Territorial de Santa Rosa 2023–2027 es necesario trabajar simultáneamente con información cuantitativa y cualitativa. En esta investigación, la dimensión cuantitativa se abordó mediante un diseño no experimental de alcance descriptivo, orientado a caracterizar las acciones y metas asociadas a la implementación del Plan de Acción para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno en el municipio. La dimensión cualitativa, por su parte, adoptó un diseño de tipo narrativo que permitió reconstruir, a partir de las voces de los actores institucionales y de las propias víctimas, la manera como se ha estructurado y ejecutado dicho plan, así como las percepciones sobre sus logros y limitaciones.

En esta perspectiva, las ideas y categorías analíticas no se imponen de manera abstracta, sino que se contrastan permanentemente con las realidades específicas del territorio. Taylor (1998) recuerda que gran parte de las investigaciones cualitativas deben centrar su indagación en aquellos entornos en los que las personas se involucran y se interesan, considerando el contexto de los acontecimientos y las experiencias directas de los sujetos, generalmente en escenarios naturales o asumidos como tales y que, producto de la investigación, pueden ser reconstruidos o transformados por el propio investigador. Esta orientación se retoma aquí para comprender las prácticas cotidianas de las instituciones y de la población víctima en Santa Rosa, y para interpretar los sentidos que los actores otorgan a la política de víctimas y a su implementación en el ámbito local.

Características del enfoque mixto de la investigación

Dado que la investigación se desarrolló en una entidad específica que ha venido ejecutando acciones relacionadas con el objeto de estudio, se asumió, en términos de Simons (2009), un diseño de estudio de caso, cuya finalidad principal es indagar en profundidad la particularidad de una situación concreta, atendiendo a las múltiples perspectivas de los actores involucrados. En este caso, se trata del estudio del Plan de Acción de Atención a las Víctimas en el municipio de Santa Rosa y de las estrategias que se proponen para su fortalecimiento, valorando las percepciones de funcionarios, contratistas y representantes de las víctimas, así como la información contenida en los documentos oficiales y en los registros administrativos.

El estudio de caso permitió observar las acciones desarrolladas por la Administración municipal en un contexto natural, apoyándose en técnicas documentales, de campo y comprobaciones in situ. Sobre esta base, la fase diagnóstica se nutrió tanto de la revisión de planes, informes y normatividad, como del trabajo de campo con actores clave. Posteriormente, y en coherencia con el enfoque mixto adoptado, los hallazgos resultantes se organizaron mediante la metodología de marco lógico, a fin de construir un árbol de problemas y un árbol de objetivos que sirvieran de insumo para el diseño de líneas estratégicas, programas y estrategias específicas, desarrollados en el capítulo de resultados.

Con base en lo anterior, y a fin de dar cumplimiento a cada uno de los objetivos específicos de investigación, que en su conjunto integran al objetivo general, se diseñaron tres momentos metodológicos, uno por cada objetivo específico, en el que se expone la

secuencia lógica entre tipo y fuente de información, técnicas de recolección y análisis e interpretación de cada una:

Momento metodológico 1: Identificación de las estrategias de la política pública nacional de víctimas

Para el primer objetivo específico, orientado a identificar las estrategias de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado definidas en la Política Pública nacional y en los principales instrumentos de planeación del nivel nacional, se desarrolló un momento metodológico predominantemente documental. La información utilizada corresponde a la normatividad marco de la política de víctimas (Constitución Política, Ley 1448 de 2011 y normas complementarias, incluidos sus decretos reglamentarios), a documentos de política pública (CONPES, lineamientos de la Unidad para las Víctimas y del Departamento Nacional de Planeación) y a literatura académica especializada en políticas de reparación, posconflicto y gobernanza territorial.

En este marco, se asumió el análisis documental como técnica central, observando que Según Hernández Sampieri (2014), las fuentes documentales proporcionan datos de primera mano cuando recogen los resultados de estudios previos, tales como libros, artículos científicos, tesis, documentos oficiales, reportes institucionales o ponencias (p. 61). A partir de esta orientación, se realizó una fase sistemática de búsqueda, selección y lectura crítica de documentos normativos, informes de gestión, guías metodológicas (incluidas las del DNP para la construcción de políticas públicas de víctimas) y publicaciones académicas, organizando la información según ejes temáticos: componentes de la política, enfoques transversales, responsabilidades institucionales y niveles de gobierno involucrados.

Estas fuentes se consideran fuentes secundarias, en tanto no fueron producidas por la investigación misma, sino por entidades estatales, organismos internacionales, organizaciones sociales y la comunidad académica, su tratamiento respondió a una lógica de clasificación y comparación para lo cual se levantaron matrices en las que se consignaron, para cada documento, los objetivos, las líneas de acción, las estrategias previstas, los actores responsables y los mecanismos de seguimiento y evaluación. Parte de esta sistematización se refleja en las tablas y figuras del capítulo de resultados, particularmente en el normograma y en la representación de la arquitectura del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y de sus subcomités en el orden territorial.

El procedimiento de interpretación se apoyó en las categorías definidas en el marco teórico -política pública, gobernanza multinivel, capacidad institucional, enfoque territorial y reparación integral-, de manera que las estrategias identificadas en los documentos nacionales no se presentaran como un simple listado, sino como un entramado de intervenciones que implican deberes concretos para los municipios ZOMAC y de sexta categoría. Esta lectura analítica permitió distinguir entre estrategias de diseño (normativas y programáticas) y exigencias de implementación local, lo que más adelante sirvió de base para analizar las brechas entre lo establecido en la política y lo efectivamente avanzado en el Plan de Acción Territorial PAT de Santa Rosa, así como para alimentar el árbol de problemas elaborado en el tercer momento metodológico.

Momento metodológico 2: Evaluación del Plan de Acción Territorial 2020–2023 y análisis de capacidades institucionales

El segundo objetivo específico, orientado a analizar la implementación de la política pública de víctimas en el municipio de Santa Rosa a través del Plan de Acción Territorial 2020–2023 y de las capacidades institucionales disponibles, dio lugar a un momento metodológico de carácter mixto y evaluativo, en el que se articularon fuentes documentales, registros administrativos y datos primarios obtenidos mediante encuestas, entrevistas y trabajo de campo.

Figura 2 Evidencias y soportes del plan de trabajo





Fuente: Elaboración Propia (2025)

De acuerdo con Méndez (2011), las fuentes primarias dependen de la información que el investigador recoge directamente en el terreno, mediante técnicas y procedimientos diseñados para tal fin (p. 250), en esta investigación, dichas fuentes primarias se materializaron en encuestas aplicadas a funcionarios, contratistas y población víctima, en talleres y grupos focales, y en entrevistas semiestructuradas a autoridades locales. Las fuentes secundarias, por su parte, incluyeron informes de gestión, informes de empalme, bases de datos oficiales y documentos internos de la administración municipal relacionados con la política de víctimas y la gestión pública, complementados con guías metodológicas y documentos de política del nivel nacional.

En cuanto a la población y muestra, se partió de la definición de Lerma (2009), para quien la población es el conjunto de elementos que comparten características relevantes para el estudio (p. 72). En este caso, se consideró como población de referencia: i) cuarenta y seis (46) servidores públicos de la Alcaldía de Santa Rosa (elección popular, de período fijo, libre nombramiento y remoción, y carrera administrativa) y ochenta y cinco (85) contratistas vinculados a las distintas dependencias, para un total de ciento treinta y un (131) vinculados; ii) las nueve (9) personas que conforman de manera permanente la Mesa Municipal de Víctimas; y iii) las mil trescientas sesenta (1360) personas víctimas del conflicto armado registradas en el municipio según los reportes de la Unidad para las Víctimas a corte del 3 de abril de 2024 (664 mujeres y 696 hombres), que constituyeron la base para el cálculo muestral.

La muestra se definió siguiendo la ecuación estadística para poblaciones finitas y proporciones poblacionales propuesta por Aguilar (2005), con un nivel de confianza del 95

% (valor $Z = 1,96$), una proporción esperada $p = 0,5$, su complemento $q = 0,5$ y un error máximo permitido $e = 0,05$. Los parámetros utilizados para el cálculo se presentan en el apartado correspondiente y en la fórmula insertada a continuación:

$$n = \frac{z^2(p \cdot q)}{e^2 + \frac{z^2(p \cdot q)}{N}}$$

Donde:

n = Tamaño de la muestra;

z = Nivel de confianza deseado;

p = Proporción de la población con la característica deseada (éxito);

q = Proporción de la población sin la característica deseada (fracaso);

e = Nivel de error dispuesto a cometer;

N = Tamaño de la población.

Con estos valores, para una población de 1360 personas víctimas se obtuvo un tamaño de muestra de 300 personas, lo que justifica la aplicación de un muestreo aleatorio estratificado, habida cuenta de la distribución de la población en diferentes subgrupos o estratos (sexo, zona de residencia, tipo de hecho victimizante, entre otros). Este tipo de muestreo permite asegurar una representación adecuada de los distintos segmentos de la población víctima, reduciendo sesgos y mejorando la precisión de los resultados. La explicación detallada del cálculo -incluida la relación entre N , z , p , q y e - puede mantenerse en el texto inmediatamente antes o después de la fórmula ya incorporada en el documento.

En el caso de los funcionarios y contratistas de la Alcaldía, al tratarse de una población inferior a 200 personas, se optó por aplicar el instrumento a la totalidad de los 131 vinculados, siguiendo la recomendación de Arias, Villasís y Miranda (2016) para poblaciones pequeñas, en las que el censo resulta más eficiente que el muestreo, al garantizar datos completos y directamente extrapolables a toda la población sin recurrir a estimaciones. Para la Mesa Municipal de Víctimas, conformada formalmente por 24 personas, pero con una participación permanente de 9 integrantes, también se optó por un censo, dada la dimensión reducida del universo y el interés de incorporar todas las voces disponibles.

$$n = \frac{131 * (1,96)^2 * 0,5 * 0,5}{(131 - 1) * (0,05)^2 + (1,96)^2 * 0,5 * 0,5} = 98$$

La aplicación de los instrumentos cuantitativos se complementó con entrevistas semiestructuradas a actores clave. Siguiendo a Monje (2011), este tipo de entrevista se apoya en una guía de temas que orienta la conversación, permitiendo formular preguntas abiertas que se adaptan a la dinámica del diálogo (p. 149). Bajo este formato, se entrevistó al alcalde y a funcionarios líderes de los procesos relacionados con la política de víctimas, con el fin de profundizar en las percepciones institucionales sobre capacidades, obstáculos, coordinaciones y prioridades.

En cuanto a la sistematización de los datos, las respuestas de las encuestas fueron codificadas y volcadas a una base de datos para su procesamiento estadístico, aplicando análisis descriptivos y análisis factorial para agrupar los ítems en dimensiones de capacidad institucional, gestión del conocimiento, estabilidad del talento humano y cultura organizacional. Los resultados se presentan en tablas y gráficos en el capítulo de resultados; allí se recomienda mantener la organización actual y, si se considera pertinente, referenciar expresamente este momento metodológico en las notas de pie de página o en los encabezados de las tablas.

En el componente cualitativo, los hallazgos de las entrevistas y de los espacios participativos se sintetizaron en matrices de contenido, identificando categorías emergentes relacionadas con debilidades en la coordinación del SNARIV, dificultades en el flujo de información, restricciones presupuestales y percepciones sobre la efectividad del PAT 2020–2023. La Figura 4, titulada “Evidencias y soportes del plan de trabajo”, puede mantenerse en este momento metodológico, inmediatamente después del párrafo que describe la compilación de informes de gestión, informes de empalme y demás documentos institucionales, como soporte gráfico del carácter exhaustivo del análisis documental realizado.

El procedimiento de interpretación en este segundo momento estuvo guiado por la triangulación entre: i) metas y ejecuciones del PAT 2020–2023; ii) percepciones y valoraciones de funcionarios, contratistas y Mesa de Víctimas; y iii) exigencias normativas y programáticas de la política nacional. Este ejercicio permitió identificar un conjunto de limitaciones y brechas críticas que posteriormente se utilizaron como insumo directo para el árbol de problemas y para la formulación de estrategias en el tercer momento metodológico.

Momento metodológico 3: Diseño de estrategias y programas mediante la metodología de marco lógico

El tercer objetivo específico, orientado a formular estrategias y programas que fortalezcan el cumplimiento de la política pública de víctimas en el Plan de Acción Territorial 2024–2027 de Santa Rosa, se desarrolló a través de un momento metodológico propositivo y participativo, apoyado explícitamente en la metodología de marco lógico. En esta fase se integraron los hallazgos de los momentos anteriores con información cualitativa producida en grupos focales y talleres diagnósticos realizados con la Mesa Municipal de Víctimas y otros actores locales.

La convocatoria para el trabajo de campo se realizó de manera articulada con la Mesa Municipal de Víctimas y con la Unidad Administrativa y de Gobierno de la Alcaldía, garantizando la participación de representantes de distintos sectores: i) representantes de la academia (docentes y directivos de colegios públicos del municipio); ii) representantes de gremios y del sector empresarial, vinculados al comercio y al tejido productivo local; iii) población víctima del conflicto armado de la zona urbana y rural; y iv) funcionarios y funcionarias de la administración municipal. Esta diversidad de participantes permitió contrastar visiones, expectativas y prioridades en torno a la política de víctimas y a su implementación en Santa Rosa.

La aplicación del método participativo se realizó mediante la conformación de mesas de trabajo o grupos focales en las diferentes zonas del municipio. Cada sesión tuvo una duración aproximada de 60 a 90 minutos y siguió una secuencia previamente definida:

- Presentación breve de la institucionalidad y de los asistentes (nombre, corregimiento, barrio o vereda, expectativas frente al encuentro);
- Organización de grupos de entre 6 y 12 participantes, según el número de asistentes;
- Elección de un relator por grupo, encargado de presentar en plenaria los resultados más relevantes;
- Desarrollo de ejercicios de cartografía social para reconocer el territorio y la relación de las comunidades con su entorno;
- Uso de lluvia de ideas para identificar problemas, causas y efectos vinculados a la implementación de la política de víctimas;
- Construcción colectiva de insumos para el árbol de problemas.

En estos ejercicios se utilizaron materiales como mapas a escala, papel periódico, marcadores, cinta adhesiva, hojas y formatos de registro, así como apoyos audiovisuales mediante video beam para la explicación de objetivos y metodología –ver figura 3-

Figura 3 Grupo focal con población víctima del municipio de Santa Rosa - Cauca



Fuente: Propia de la investigación

En esta fase, se desarrollaron talleres diagnósticos en la zona rural y urbana del municipio de Santa Rosa, para lo que se procedió de la siguiente:

Tabla 2. Ruta metodológica

Actividad	Procedimiento	Materiales/herramientas	Tiempo estimado
Elaboración del árbol de problemas y alternativas de solución por mesa temática o grupo focal.	Se compartieron los objetivos del taller con los asistentes.	Video beam	5 minutos
	Se realizó una breve presentación de la metodología a abordar por cada mesa temática. Se repartieron a los integrantes de las diferentes mesas, por voluntad propia o por enumeración (del 1 al 6).	Video beam	15 minutos
	Se escogió por cada equipo de trabajo un relator, que tuvo como misión, al final de la jornada, realizar una	N.A.	5 minutos

	<p>socialización de resultados.</p> <p>Cada grupo focal trabajó la percepción que se tenía en la comunidad de su relación con el entorno y la forma en la que interactuaban con su contexto en el territorio, usando la Cartografía Social como herramienta.</p> <p>Se formularon preguntas orientadoras y se registraron causas y efectos en fichas, construyendo colectivamente un árbol de problemas.</p>	<p>Mapas a escala, papel periódico, marcadores, cinta, hojas, lapiceros, copia de anexos</p>	<p>30 minutos</p>
Socialización	<p>Se socializaron las carteleras en plenaria. Cada grupo tuvo un espacio de 10 minutos para presentar.</p>	<p>N.A.</p>	<p>50 minutos (aproximadamente)</p>

Fuente: Propia de la investigación

En coherencia con la metodología de marco lógico, se empleó el árbol de problemas como herramienta central de ordenamiento de la información. Como lo señala la Unesco (2016), el árbol de problemas se utiliza para identificar una situación negativa -el problema central- y analizar las relaciones causa–efecto que la explican, formulando el problema de modo tal que admita diferentes alternativas de solución. A partir de los insumos generados en los talleres y de la triangulación con los resultados de los momentos 1 y 2, se procedió a:

- Definir el problema central (tronco) asociado a la implementación insuficiente de la Política Pública de Víctimas en Santa Rosa y sus efectos sobre el goce efectivo de derechos.
- Identificar y ubicar, como raíces, las causas directas e indirectas del problema, relacionadas con coordinación interinstitucional deficiente, debilidades en la

capacidad técnica y administrativa, baja participación incidente de la población víctima, problemas de información y restricciones presupuestales.

- Determinar y ubicar, como copa o frutos, los efectos del problema, tales como la persistencia de la vulnerabilidad, la percepción de ineficacia institucional, la desconfianza en las autoridades y el riesgo de revictimización.
- Revisar y ajustar las relaciones causa–efecto, verificando la lógica interna y la completitud del esquema.

Con base en este árbol de problemas se construyó posteriormente un árbol de objetivos, invirtiendo los enunciados negativos en formulaciones positivas orientadas a resultados: el problema central se transformó en un objetivo general de fortalecimiento de la implementación de la política de víctimas; las causas se redefinieron como objetivos operativos (por ejemplo, mejorar la coordinación del SNARIV en el nivel local, consolidar una planta técnica mínima para la atención a víctimas, fortalecer la participación incidente de la Mesa Municipal de Víctimas, optimizar los sistemas de información y ampliar la gestión de recursos); y los efectos se tradujeron en resultados deseados en términos de mayor goce efectivo de derechos, mayor legitimidad institucional y reducción de la revictimización. El árbol de problemas y el árbol de objetivos completos pueden mantenerse como Anexo X y Anexo Y, respectivamente, referenciándolos expresamente en este apartado y en el capítulo de resultados.

Sobre esta base, se definieron líneas estratégicas y programas que agrupan conjuntos coherentes de intervenciones, tales como: fortalecimiento de la gobernanza multinivel del SNARIV en el municipio, consolidación de capacidades institucionales y de gestión del conocimiento, promoción de la participación incidente de la población víctima y desarrollo de estrategias de gestión financiera y apalancamiento de recursos. Dentro de cada línea se formularon estrategias específicas, clasificándolas en: i) acciones de fortalecimiento de lo ya existente en el PAT; ii) nuevas acciones de bajo costo, apoyadas en mejoras de coordinación, gestión y acompañamiento técnico; y iii) medidas de ajuste estructural que requieren cofinanciación departamental o nacional.

La sistematización final de este momento se plasmó en una matriz de estrategias (que se presenta en el capítulo de resultados y se amplía en el Anexo Z), en la cual se indican, para cada línea y estrategia: el objetivo al que contribuye, el resultado esperado, los indicadores

propuestos, la línea base, la meta para 2027, los medios de verificación, los responsables institucionales y las fuentes potenciales de financiación. Esta matriz constituye el eslabón metodológico entre el diagnóstico y la propuesta: transforma las limitaciones identificadas en los primeros momentos metodológicos en un conjunto de programas y estrategias viables, consistentes con las capacidades institucionales y financieras de un municipio de sexta categoría y con su condición de ZOMAC.

El procedimiento de interpretación en este tercer momento consistió en verificar, para cada estrategia, su coherencia con: i) los problemas y causas consignados en el árbol de problemas; ii) los objetivos y resultados formulados en el árbol de objetivos; iii) los hallazgos empíricos de los momentos metodológicos anteriores; y iv) los marcos normativos y conceptuales de la Política Pública de Víctimas. De este modo, se evitó que la propuesta se redujera a un catálogo declarativo de acciones y se consolidó, en cambio, como un plan estratégico fundamentado en evidencia, técnicamente consistente y jurídicamente viable.

Resultados

En este apartado se presentan los resultados de la investigación, organizados en correspondencia directa con los tres objetivos específicos planteados y con los momentos metodológicos descritos en el diseño metodológico.

En primer lugar, se exponen los hallazgos derivados del análisis documental de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado y de sus principales desarrollos normativos y programáticos en el orden nacional, con el propósito de identificar las estrategias, componentes y responsabilidades que enmarcan la actuación del municipio de Santa Rosa.

En segundo lugar, se presentan los resultados del examen del Plan de Acción Territorial 2020–2023 y del análisis de las capacidades institucionales locales, a partir de la triangulación entre la información contenida en los documentos de planeación y seguimiento, las encuestas aplicadas a funcionarios, contratistas y población víctima, y las entrevistas a actores clave, lo que permite caracterizar los avances, brechas y limitaciones en la implementación de la política en el ámbito municipal.

Finalmente, se desarrollan los resultados correspondientes al diseño de líneas estratégicas, programas y estrategias específicas para el Plan de Acción Territorial 2024–2027, construidos mediante la metodología de marco lógico a partir del árbol de problemas

y del árbol de objetivos, e integrados en una matriz de estrategias que explicita objetivos, resultados esperados, indicadores, metas, responsables y posibles fuentes de financiación. De este modo, el capítulo ofrece un recorrido que va desde el marco nacional hasta la propuesta programática local, articulando de manera coherente los hallazgos diagnósticos con las alternativas de acción que se proponen para fortalecer el cumplimiento de la política pública de víctimas en Santa Rosa.

Identificación de las estrategias de atención a las víctimas del conflicto armado establecidas en la política pública nacional

Una vez identificado el planteamiento del problema y establecido el marco referencial, resulta pertinente avanzar en la caracterización de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado desde una perspectiva nacional, con el fin de contextualizar su aplicación en el ámbito territorial y, en particular, en el municipio de Santa Rosa. Este apartado desarrolla los resultados correspondientes al primer objetivo específico de la investigación, derivados del momento metodológico predominantemente documental, en el cual se analizaron la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios, el CONPES 4031 y demás instrumentos normativos y programáticos que estructuran la política de víctimas.

En coherencia con dicho momento metodológico, los resultados se organizan en tres bloques. En primer lugar, se presentan los principales lineamientos de la política pública de víctimas, atendiendo a los componentes y ejes transversales que orientan la intervención estatal. En segundo lugar, se examina la estructura y el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), destacando las instancias de coordinación y los subcomités técnicos que articulan la acción del Estado en sus distintos niveles. Finalmente, se identifican los roles, deberes y responsabilidades de los actores más representativos en el municipio de Santa Rosa, mostrando cómo las estrategias nacionales se concretan en funciones, arreglos institucionales y prácticas de gestión en el nivel local, lo que servirá de base para la evaluación del Plan de Acción Territorial 2020–2023 y para el diseño de programas y estrategias en el periodo 2024–2027.

Lineamientos de la atención las víctimas del conflicto armado

Con el propósito de garantizar la participación efectiva de todas las entidades que, por su misionalidad, deben proveer bienes y servicios a las víctimas del conflicto armado en los diferentes niveles de gobierno, el Estado colombiano, al promulgar la Ley 1448 de 2011, optó por constituir un Sistema de Atención y Reparación Integral que articula la acción de la institucionalidad pública. Este sistema no solo ordena la oferta existente, sino que define un conjunto de estrategias orientadas a la formulación de políticas, programas y proyectos, al monitoreo de los instrumentos en ejecución y a la retroalimentación de las decisiones gubernamentales.

En este marco, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) se concibe como el conjunto de entidades públicas de los órdenes nacional, departamental y municipal, así como de otras organizaciones públicas que, en el ámbito de sus competencias, formulan o ejecutan planes, programas, proyectos y acciones específicas

Figura 4 El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia con base a UARIV

El propósito fundamental de este sistema es articular y coordinar políticas, planes, programas, recursos humanos, financieros y técnicos, así como las actividades necesarias para garantizar la oportunidad, cantidad y calidad de los servicios y de la oferta dirigida a las víctimas. La lógica de las estrategias nacionales de atención y reparación se expresa en la combinación de componentes, ejes transversales, esquemas de coordinación y mecanismos de participación que fueron identificados en el análisis documental y que se sintetizan en los apartados siguientes.

Para llevar a cabo estas acciones, en el orden nacional se cuenta con dos instancias principales: el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas y la Unidad para las Víctimas. El Comité Ejecutivo es la máxima instancia de decisión del SNARIV y tiene a su cargo la adopción de las políticas e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación que garantizan la asistencia y reparación integral. Le corresponde

diseñar políticas, gestionar y disponer recursos, hacer seguimiento al cumplimiento y ejecución de la Ley 1448 y consolidar las garantías para la participación de las víctimas.

Este Comité está integrado por el Presidente de la República o su representante, el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y el Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Por su parte, la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo es ejercida por la Unidad para las Víctimas, entidad encargada de coordinar operativamente el SNARIV. Entre sus funciones se encuentran el apoyo técnico y operativo al Comité, la evaluación de la política de atención y reparación integral, la gestión documental y normativa, la convocatoria a reuniones, la solicitud de informes de seguimiento al Plan Nacional de Atención y Reparación de las Víctimas y la presentación de informes anuales sobre los resultados de la política, así como el seguimiento a los planes operativos de los subcomités técnicos.

El Comité Ejecutivo opera a través de subcomités técnicos, que son grupos de trabajo interinstitucionales en los que participan diferentes ministerios, departamentos administrativos y entidades especializadas. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DPS, el DNP y la Unidad para las Víctimas integran la totalidad de los subcomités. Aunque el Comité Ejecutivo tiene la facultad de crear nuevos subcomités, los decretos reglamentarios de la Ley 1448 establecen diez subcomités básicos:

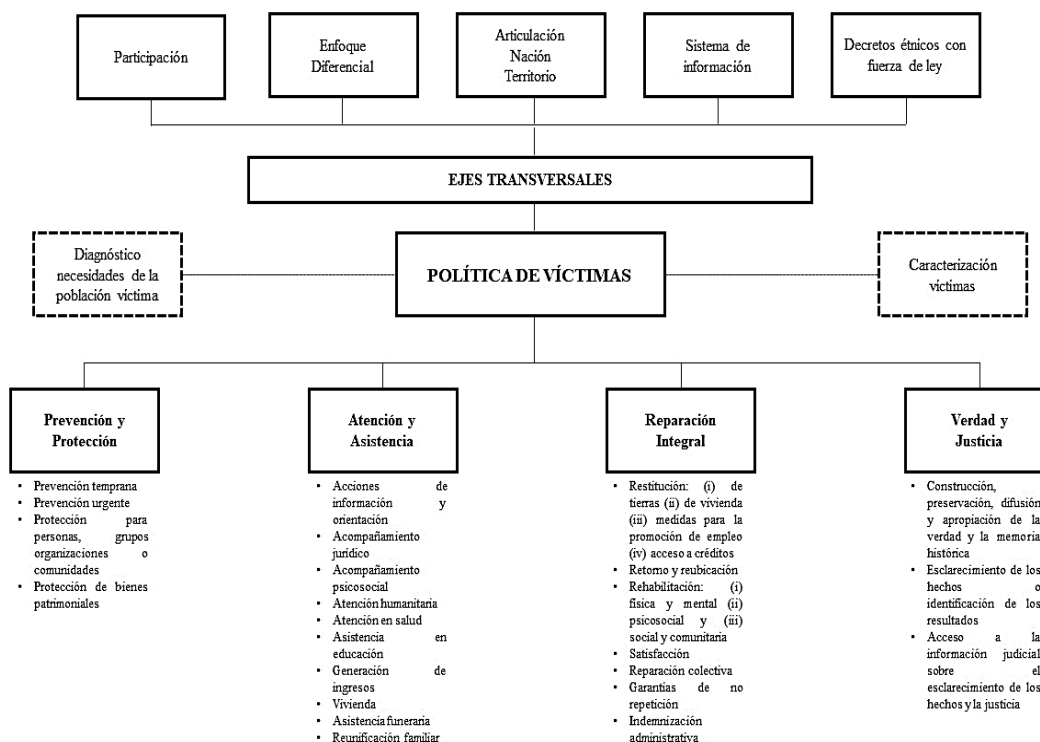
- Coordinación nacional y territorial.
- Sistemas de información.
- Atención y asistencia.
- Medidas de rehabilitación.
- Reparación colectiva.
- Restitución.
- Indemnización administrativa.
- Medidas de satisfacción.
- Prevención, protección y garantías de no repetición.
- Enfoque diferencial.

Estos subcomités traducen los grandes componentes de la política de víctimas en estrategias operativas, al definir planes operativos anuales, lineamientos para la formulación de planes territoriales, protocolos, metodologías y procesos que orientan la intervención en los territorios.

En cuanto a la participación, la política de víctimas reconoce y organiza la incidencia de las víctimas en la toma de decisiones. Se crearon las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas con el fin de garantizar su intervención en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal. Estas mesas están integradas por representantes de organizaciones de víctimas (OV) y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas (ODV), incorporando un enfoque diferencial. La Mesa Nacional elige los representantes de las víctimas ante el Consejo Directivo de la Unidad de Tierras Despojadas, ante el Comité Ejecutivo y ante el Comité de Seguimiento y Monitoreo. Las Mesas territoriales, por su parte, eligen a los representantes que integran los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), instancia clave en el ámbito municipal.

En el plano sustantivo, el Estado colombiano ha definido cuatro componentes centrales que guían la política de víctimas y restitución de tierras (ver Figura 6): prevención y protección; atención y asistencia; reparación integral (que incluye medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición); y verdad y justicia. A estos se suman tres ejes transversales: participación de las víctimas, enfoque diferencial y enfoque de género, que atraviesan todas las medidas programadas (DNP, 2018).

Figura 5. Componentes de la política de víctimas y restitución de tierras.



Fuente: (DNP. 2018)

La Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, consolidada en la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios y el CONPES 4031, se presenta, así, como un entramado de estrategias que buscan proteger, atender y reparar a la población víctima mediante un trabajo armonizado entre entidades nacionales, departamentales y municipales. Estas estrategias se concretan en medidas diferenciadas para grupos de especial protección constitucional (pueblos étnicos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, entre otros), y se apoyan en una arquitectura institucional compleja que exige de los territorios capacidades de coordinación, gestión y seguimiento.

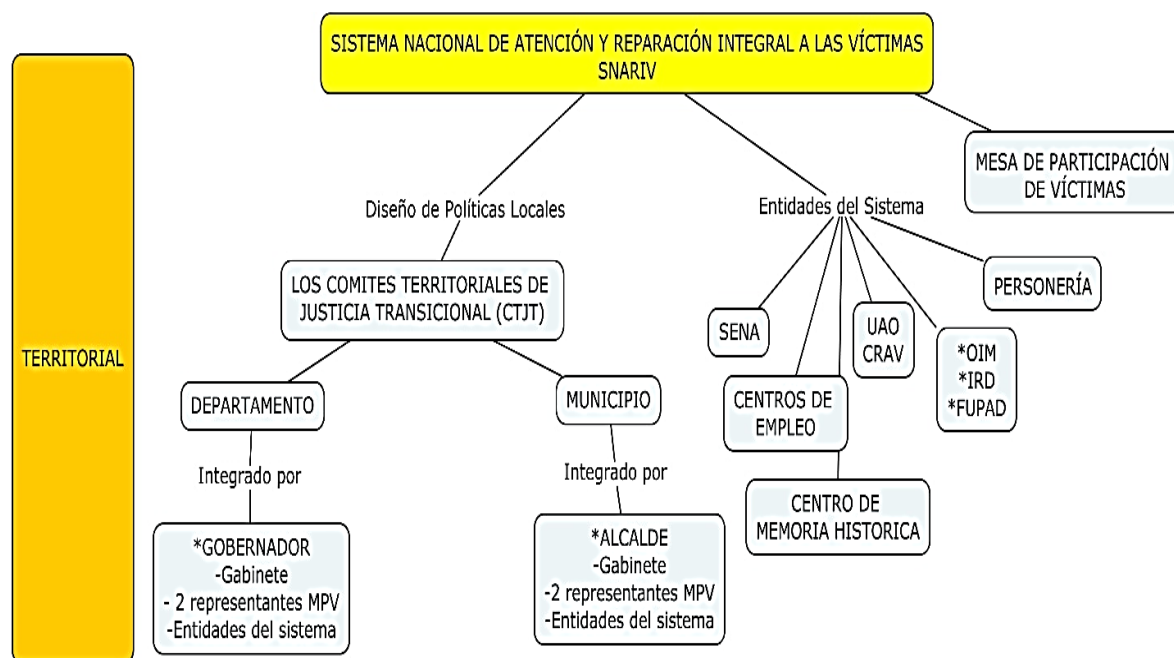
En consecuencia, la política de víctimas no solo constituye un mecanismo de planeación y articulación interinstitucional, sino también un instrumento jurídico y programático para la realización de derechos y el cumplimiento de obligaciones constitucionales. Para los municipios como Santa Rosa, este entramado implica traducir los componentes y ejes transversales en acciones concretas de prevención, atención, reparación

y participación, lo que será analizado en el siguiente apartado a través de la evaluación del Plan de Acción Territorial 2020–2023 y de las capacidades institucionales locales.

Roles, deberes y responsabilidades de los actores institucionales en la implementación de la política de víctimas del conflicto armado en Santa Rosa

La arquitectura nacional de la política de víctimas se despliega en el territorio a través de arreglos de gobernanza multinivel que articulan competencias del Gobierno nacional, los departamentos y los municipios. En un Estado unitario y descentralizado como Colombia, el avance en la asignación de competencias y recursos a las entidades territoriales ha implicado que la responsabilidad por la garantía de derechos de la población víctima se distribuya entre los tres niveles de gobierno. En el campo de la política de víctimas, esto se manifiesta en la existencia de competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, que deben ser ejercidas en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Figura 6. El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a nivel territorial



Fuente: Elaboración propia con base UARIV

En el nivel territorial, las entidades que integran el SNARIV son responsables de formular y ejecutar planes, programas y proyectos, así como de implementar acciones específicas en favor de las víctimas individuales y colectivas. En el caso de Santa Rosa, los actores más relevantes en la implementación de la política de víctimas son: el Punto de

Atención y Orientación a las Víctimas, la Mesa Municipal de Participación de Víctimas, la Personería municipal y la Alcaldía municipal, cuya actuación concreta permite observar cómo las estrategias nacionales se traducen en prácticas locales.

Punto de Atención y Orientación a las Víctimas.

El Punto de Atención y Orientación a las Víctimas (antes Unidad de Atención y Orientación, UAO) constituye el principal referente institucional en el municipio en materia de atención y reparación. Su visibilización frente a la población víctima y la ciudadanía en general le asigna un papel central en la materialización de la política pública, en tanto lidera acciones de la Administración Municipal y de las organizaciones sociales para acercar el Estado a las víctimas y garantizar el acceso a la oferta institucional.

La investigación permitió corroborar que, durante el periodo 2020–2023, el Punto de Atención y Orientación a las Víctimas, en cabeza de la funcionaria encargada, impulsó procesos orientados a promover la participación de las organizaciones sociales (Mesa de Participación de Víctimas y otras organizaciones de población desplazada), a coordinar actividades con instituciones aliadas (como universidades) y a fortalecer iniciativas de inclusión social de la población víctima. Estas acciones se inscriben en las estrategias nacionales de atención, asistencia y participación, pero su desarrollo en Santa Rosa ha dependido, en buena medida, del compromiso personal, la capacidad operativa y el conocimiento técnico de la profesional a cargo, más que de una política institucional plenamente consolidada por parte de la Administración Municipal.

Entre las funciones que cumple el Punto de Atención se encuentran: brindar una respuesta integral a las víctimas; fortalecer la capacidad del Estado para atender emergencias humanitarias y prevenir nuevas violaciones de derechos; visibilizar a las víctimas y garantizar su participación efectiva; coordinar la implementación territorial de la oferta institucional del SNARIV; promover una ejecución presupuestal eficiente y transparente; gestionar nuevos recursos; y asegurar la incorporación de enfoques diferenciales, de género y psicosocial en la prestación de servicios. Asimismo, debe contribuir al fortalecimiento de los procesos internos de la administración y al desarrollo de sistemas de información que permitan la trazabilidad de los casos desde la declaración hasta la reparación.

Sin embargo, el análisis evidenció que estos avances se sostienen sobre una base frágil: la figura del enlace de víctimas se vincula generalmente mediante contratos de

prestación de servicios, sin estabilidad laboral ni reconocimiento en la planta de personal. Esta condición genera una dependencia excesiva de la voluntad individual y limita la continuidad de procesos, la acumulación de conocimiento institucional y la consolidación de una política pública local robusto. La alta rotación de personal en la Alcaldía -más del 88 % de los funcionarios y contratistas lleva menos de dos años en la entidad- dificulta aún más la gestión del conocimiento organizacional, debilitando la capacidad institucional para implementar de manera sostenida las estrategias de la política nacional.

Mesa Municipal de Participación de Víctimas.

La Mesa Municipal de Participación de Víctimas de Santa Rosa está conformada por líderes y lideresas de población víctima del conflicto armado, especialmente del desplazamiento forzado. Se configura como una instancia de interlocución, deliberación e incidencia en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de víctimas en el ámbito local. A través de este espacio, las organizaciones de víctimas pueden presentar observaciones a los planes y programas, ejercer veeduría ciudadana sobre el cumplimiento de la Ley 1448 y sus desarrollos normativos, e incidir en la agenda institucional.

Desde el punto de vista normativo, la Ley 1448 y el protocolo de participación efectiva establecen que los alcaldes, gobernadores y el Comité Ejecutivo deben garantizar las condiciones para el ejercicio real del derecho a la participación, remitiendo con anticipación a las Mesas de Participación las decisiones proyectadas y abriendo la posibilidad de que presenten observaciones. Las mesas deben elaborar un plan de trabajo anual e informar a la Secretaría Técnica (ejercida por la Personería) para que se adopten las acciones correspondientes.

En la práctica, la investigación identificó diversas dificultades estructurales y funcionales que afectan el desempeño de la Mesa Municipal. Se observaron problemas de cohesión interna, ausencia de liderazgos consolidados, limitada rotación en la representación, carencia de procesos de formación continua y debilidades en la comunicación con las organizaciones de base. Estas limitaciones se traducen en una participación más formal que sustantiva y reducen la capacidad de la Mesa para ejercer control social e incidir en la toma de decisiones. La falta de conectividad y de medios tecnológicos, la precariedad de los

apoyos logísticos y la ausencia de una agenda de trabajo articulada con la administración municipal refuerzan esta situación.

Personería del municipio de Santa Rosa.

La Personería Municipal, como ente de control del Ministerio Público en el nivel territorial, tiene el mandato de proteger y promover los derechos humanos de la ciudadanía. En el marco de la política de víctimas, la Ley 1448 le asigna la función de ejercer la Secretaría Técnica de las Mesas de Participación de Víctimas en los distintos niveles territoriales.

En consecuencia, la Personería debe desarrollar acciones de organización, apoyo, seguimiento y control orientadas a facilitar la participación efectiva de las víctimas. Entre sus responsabilidades se encuentran: apoyar la elaboración de recomendaciones y propuestas de las mesas frente a los programas y planes dirigidos a la población víctima; inscribir a las organizaciones participantes; verificar los requisitos documentales y custodiar la información; formalizar convocatorias; preparar agendas de trabajo; coordinar las sesiones; y levantar las actas que sistematizan los acuerdos y compromisos. Esto convierte a la Personería en un actor clave para articular participación, exigibilidad de derechos y seguimiento ciudadano a la implementación de las estrategias de la política nacional en el municipio.

Alcaldía del municipio de Santa Rosa.

La Alcaldía Municipal, como máxima autoridad administrativa en el nivel local, es responsable de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Concejo. En materia de política de víctimas, estas funciones se traducen en la obligación de incorporar la atención, asistencia y reparación integral en el Plan de Desarrollo Municipal, de asignar recursos en el presupuesto, de liderar el Comité Territorial de Justicia Transicional, de articular las dependencias municipales con las entidades del SNARIV y de adoptar decisiones que garanticen el goce efectivo de derechos de la población víctima.

En términos de gestión, la Alcaldía debe ordenar el gasto de acuerdo con el plan de inversiones, suprimir o fusionar entidades y dependencias cuando sea necesario, y orientar la acción pública hacia la atención de problemáticas prioritarias como la reparación de las víctimas del conflicto. Para que una situación social se convierta en objeto de política pública, es necesario que sea identificada como problema por un grupo afectado que logre organizarse

y posicionar sus demandas en la agenda estatal. En el caso del conflicto armado interno, el desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes han generado una afectación masiva: más de 9 millones de personas reconocidas como víctimas en el país, y 7.263 personas víctimas con 9.093 eventos victimizantes en Santa Rosa (UARIV, 2024). Estas cifras justifican la prioridad de la política de víctimas en la agenda local.

El análisis documental evidenció que, hasta 2018, existían más de 800 disposiciones normativas vigentes relacionadas con el tratamiento a las víctimas y cerca de 500 desde la expedición de la Ley 1448, lo que revela un esfuerzo importante del Estado por reglamentar la atención integral. No obstante, la sola existencia de marcos normativos robustos no garantiza su implementación efectiva en contextos municipales con alta rotación de personal, precariedad contractual y limitada capacidad institucional, como ocurre en Santa Rosa.

Desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP), la implementación de políticas públicas en contextos como Santa Rosa debe entenderse más allá del modelo burocrático clásico. La NGP propone una administración orientada a resultados, con estructuras flexibles, mecanismos de coordinación horizontal, gestión basada en proyectos, indicadores y eficiencia operativa. En la práctica, la tercerización de funciones, la temporalidad de los contratos y la falta de institucionalización de procesos en la Alcaldía reflejan una lógica de gestión contingente que se distancia tanto del ideal burocrático weberiano como de una aplicación plena de los principios de la NGP.

La investigación mostró que muchas acciones incluidas en el Plan de Acción Territorial no obedecen a una planificación estratégica consolidada, sino a iniciativas individuales de funcionarios o contratistas, sin procesos robustos de inducción, transferencia de conocimiento o evaluación interna. La estructura organizativa fragmentada, la débil articulación interinstitucional y la ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación refuerzan un comportamiento centrado en el cumplimiento formal de metas más que en el impacto real sobre la población víctima. Esta situación coincide con lo planteado por Elmore (1979) cuando propone analizar la implementación desde el nivel operativo hacia el diseño, reconociendo las dinámicas reales de los actores ejecutores.

En este escenario, resulta pertinente recuperar también el enfoque de redes de política pública, entendido como el conjunto de relaciones estables, no jerárquicas e interdependientes que vinculan a diversos actores que comparten intereses en torno a una

política y que intercambian recursos para alcanzar metas comunes (Ortegón, 2008). El entramado de relaciones entre la Alcaldía, el Punto de Atención, la Mesa de Participación, la Personería, las entidades del SNARIV y las organizaciones sociales de víctimas configura una red que, en la práctica, define la capacidad del municipio para implementar las estrategias nacionales. La coordinación efectiva de esta red -y no solo el cumplimiento formal de normas- será un elemento central para interpretar los resultados de la evaluación del PAT 2020–2023 y para diseñar, mediante la metodología de marco lógico, los programas y estrategias propuestos para el periodo 2024–2027.

Evaluación del Plan de Acción Territorial de Santa Rosa 2020–2023 y de la implementación de la política pública de víctimas

En observancia de que el segundo objetivo específico se orientó a evaluar la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el municipio de Santa Rosa a través del Plan de Acción Territorial PAT 2020–2023 y a analizar las capacidades institucionales disponibles para su desarrollo y en coherencia con el momento metodológico 2, los resultados que se presentan a continuación derivan de la triangulación entre: el análisis documental del PAT, los informes de gestión y los instrumentos de planeación; la información presupuestal y de ejecución de programas y proyectos; y los hallazgos de encuestas y entrevistas a funcionarios, contratistas, miembros de la Mesa Municipal de Víctimas y población víctima.

Consecuentemente, se expone los resultados de la evaluación en cuatro bloques: i) descripción y alineación del PAT con la política nacional; ii) evaluación por componentes de la política (prevención y protección; atención y asistencia; verdad y justicia; reparación integral y ejes transversales); iii) análisis del desempeño del programa presupuestal de víctimas 2020–2023; y iv) síntesis de capacidades institucionales y limitaciones estructurales que alimentan el árbol de problemas empleado en el tercer momento metodológico.

El Plan de Acción Territorial como instrumento de implementación local

Los Planes de Acción Territorial (PAT) constituyen el principal instrumento de planeación para la implementación de la Política Pública de Víctimas en el nivel territorial. De acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, deben incorporar medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral, formuladas para periodos de cuatro años en concordancia con los mandatos de alcaldes y gobernadores, y anualizadas según los avances de gestión.

En Santa Rosa, el PAT 2020–2023 se concibió teniendo en cuenta la doble condición del municipio como expulsor y receptor de población víctima, lo que llevó a priorizar acciones de asistencia y atención integral, en coherencia con las necesidades más urgentes de los hogares afectados. El plan se planteó como parte de la apuesta de desarrollo social y local, articulado con el Plan de Desarrollo “Más futuro que pasado” 2020–2023 y con otros instrumentos sectoriales (planes de agua, vivienda y superación de pobreza extrema), así como con los marcos fiscal y presupuestal de mediano plazo.

El objetivo general del PAT se orienta a diseñar y articular programas, proyectos y acciones de las entidades del SNARIV en el territorio, de modo que se pueda dar una respuesta eficiente y oportuna a las necesidades de protección, atención, asistencia y reparación integral de la población víctima residente en el municipio durante el periodo 2020–2023. Este objetivo se operacionaliza en objetivos específicos relacionados con la focalización de la oferta institucional, la participación efectiva de las víctimas y la caracterización de sus necesidades, todos ellos coherentes con las disposiciones de la Ley 1448 de 2011.

En términos de diseño, el PAT configura una arquitectura programática que organiza la intervención en torno a los componentes de la política (prevención y protección; atención y asistencia; verdad y justicia; reparación integral) y un eje transversal de participación, fortalecimiento institucional y sistemas de información. Esta estructura es consistente con los lineamientos nacionales, pero su implementación efectiva se ve condicionada por la capacidad institucional, las restricciones presupuestales y las particularidades geográficas de Santa Rosa, que se analizarán en los apartados siguientes.

Evaluación por componentes de la política de víctimas en el PAT 2020–2023

Componente de prevención y protección.

En el componente de prevención y protección de derechos humanos y DIH, el municipio definió un plan estratégico orientado a fortalecer las capacidades institucionales y comunitarias para prevenir violaciones a los derechos humanos y garantizar la protección integral de la población víctima.

Este plan se operacionaliza en tres programas:

Programa 1 Cultura de paz y convivencia ciudadana: enfocado en procesos educativos y comunitarios para transformar imaginarios y prácticas que reproducen la violencia, incluyendo talleres en ética y derechos humanos, prevención de violencias basadas en género, fortalecimiento de competencias familiares y prevención del reclutamiento forzado de NNA.

Programa 2 Protección integral de la vida y el patrimonio: orientado a la implementación de medidas de seguridad física y jurídica, atención a emergencias humanitarias y acciones de mitigación de pérdidas patrimoniales.

Programa 3 Defensa del territorio y restitución de derechos: centrado en la formación de funcionarios en normatividad de restitución de tierras, medidas de protección colectiva y acompañamiento técnico y jurídico a procesos de restitución.

Los programas incorporan enfoques diferenciales, territoriales, participativos e interinstitucionales, lo cual es consistente con la política nacional. No obstante, el análisis de la información presupuestal y de los informes de gestión evidencia que la ejecución ha sido desigual: mientras algunas acciones de sensibilización y formación se desarrollaron de manera periódica, las medidas de protección colectiva y las estrategias de restitución territorial tuvieron un alcance limitado, condicionado por la baja disponibilidad de recursos, la dispersión geográfica y la dependencia de apoyos de orden nacional.

Desde la lógica del marco lógico, este componente permite identificar causas estructurales que luego se traducen en el árbol de problemas:

- Debilidad de las capacidades locales para anticipar y gestionar riesgos,
- Cobertura insuficiente de acciones preventivas en zonas rurales dispersas, y
- Débil articulación entre las medidas de protección y las estrategias de restitución de derechos territoriales.

Estas brechas se convierten posteriormente en objetivos operativos y estrategias específicas en el árbol de objetivos y la matriz de programas.

Componente de atención y asistencia.

El componente de atención y asistencia es especialmente sensible a las condiciones geográficas y de accesibilidad del municipio. La división del territorio en zona alta y zona media, con 48 asentamientos dispersos, implica trayectos de hasta dos días por vía caballar o largas rutas combinadas por vía terrestre y fluvial. Esta dispersión, sumada a limitaciones en infraestructura vial y conectividad, obliga a pensar la atención en clave de descentralización de servicios y de dispositivos móviles o itinerantes.

Tabla 3 Corregimientos y veredas del municipio de Santa Rosa

Zona Alta	
Corregimiento	Corregimiento
El Carmelo	Descanse
1. Cabecera municipal	13. La Marqueza
2. Los Andes	14. La Cristalina
3. San Andrés	15. El Encanto
4. Curlaco	16. La Primavera

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| 5. La Soledad | 17. Santa Clara |
| 6. El Placer | 18. La Isla |
| 7. El veinte de Julio | 19. El Cascajo |
| 8. El Carmelo | 20. Resguardo San José |
| 9. El Chontillal | 21. La Esperanza |
| 10. El Bombonal | 22. Santa Rita |
| 11. La Tarabita | 23. Descanse |
| 12. La Agencia | |

Zona Media	
San Juan Villalobos	Santa Marta
24. Santa Domingo	37. El Dorado
25. La Petrolera	38. Verdeyaco
26. La Quebradora	39. La Concepción
27. La Esmeralda	40. San Gabriel de los Azules
28. Santa María	41. Santa Marta
29. La Florida	42. Mandiyaco
30. San Eduardo	43. Villamosquera
31. Las Palmeras	44. Fronteriza
32. San Juan de Villalobos	45. Tandarido
33. Las Palmeras	46. San Carlos
34. Sajonia	47. Signo Carmelo
35. Buenos Aires	48. El Diamante
36. Betania	

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023

El diagnóstico del componente señala: prestación de servicios de salud y educación sin diferenciación explícita de la condición de víctima; inasistencia psicosocial sistemática y fragmentaria; desconocimiento de derechos por parte de la población víctima; inseguridad alimentaria y escasas opciones para generación de ingresos, especialmente para mujeres, personas mayores y población con discapacidad; débil formación para el trabajo y dificultades para la permanencia en el sistema educativo; limitada asesoría jurídica para el restablecimiento de derechos; acceso restringido a vivienda digna y ausencia de priorización sistemática para hogares víctimas.

Frente a este escenario, el PAT contempla un conjunto de programas y proyectos de asistencia en salud, educación, atención funeraria y ayudas humanitarias para víctimas de desplazamiento y de otros hechos victimizantes. Si bien estos dispositivos son coherentes con la normativa, la información de ejecución presupuestal muestra una brecha importante entre las metas formuladas y los resultados alcanzados (ver 4.2.3), lo que confirma la necesidad de fortalecer la planeación operativa, la gestión de recursos y la coordinación sectorial.

Desde el enfoque de marco lógico, las necesidades identificadas en este componente alimentan directamente el árbol de problemas en dimensiones como: acceso diferenciado a servicios, apoyo psicosocial, generación de ingresos y acompañamiento jurídico, que luego se traducen en objetivos específicos y estrategias programáticas en el PAT 2024–2027.

Componente de verdad, justicia y memoria.

En el componente de verdad y justicia, el PAT reconoce la importancia de garantizar el derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad sobre los hechos victimizantes, acceder a la justicia y participar en procesos de memoria histórica. Sin embargo, el diagnóstico evidencia una capacidad institucional limitada para asegurar estos derechos en el ámbito municipal.

Se identifican, entre otras, las siguientes problemáticas:

- Desinterés institucional y comunitario por procesos sistemáticos de memoria histórica, que ha derivado en un imaginario de “paz” que omite la historia del conflicto en el territorio;
- Insatisfacción del derecho a la verdad, en la medida en que no se garantiza de forma suficiente el acceso de las víctimas a información clara y completa sobre los hechos y las responsabilidades;
- Desconocimiento de mecanismos institucionales y judiciales disponibles para el esclarecimiento de la verdad y la exigibilidad de derechos.

No obstante, estas limitaciones, el PAT formula un Componente de Verdad, Justicia y Memoria Histórica, con programas orientados a: la construcción de un Archivo de la Memoria Local, el desarrollo de Escuelas de Memoria para la Paz en instituciones educativas, la implementación de Rutas de la Memoria en lugares emblemáticos, jornadas de orientación jurídica comunitaria, fortalecimiento de la articulación con el Ministerio Público, y la creación de un observatorio local de derechos humanos y conflicto armado.

En términos de implementación, estos programas han avanzado de manera parcial y fragmentada, en buena medida por la ausencia de una línea presupuestal robusta y sostenida y por la falta de equipos especializados en memoria histórica y justicia transicional. En el árbol de problemas, estas falencias se expresan como causas vinculadas a la débil institucionalización de la memoria, la baja articulación con el Sistema Integral de Verdad,

Justicia, Reparación y No Repetición y la escasa apropiación social de los mecanismos de justicia transicional.

Componente de reparación integral.

El componente de reparación integral busca articular las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, de modo que se contribuya a la reconstrucción de los proyectos de vida de las víctimas en dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

El diagnóstico municipal reconoce que no se cuenta con acciones sistemáticas y sostenidas de reparación integral; que existe escasa información sobre víctimas desplazadas y predios despojados o abandonados; que la dimensión psicológica y emocional de la reparación no ha sido atendida de manera adecuada; y que no se han reconocido plenamente los hechos del conflicto ocurridos en el municipio ni su impacto en los proyectos de vida de las víctimas.

Además, se evidencia un subregistro significativo y la ausencia de caracterización específica de la población que cumple criterios de priorización para reparación económica (mayores de 68 años, personas con enfermedades graves o catastróficas, personas con discapacidad), lo que afecta la focalización de las medidas de reparación y limita el aprovechamiento de las rutas nacionales.

Estas limitaciones se reflejan luego en el árbol de problemas como causas críticas relativas a la falta de caracterización, la débil gestión de información, la escasa articulación con la política de restitución de tierras y la ausencia de una estrategia local de reparación transformadora. Tales causas se traducen posteriormente en objetivos operativos y en líneas estratégicas específicas en el PAT 2024–2027.

Eje transversal de participación, fortalecimiento institucional y sistemas de información.

El eje transversal de participación, fortalecimiento institucional y sistemas de información es el articulador de los componentes anteriores. La política de víctimas establece que la participación de las víctimas debe ser efectiva, incidente y garantizada, lo que implica crear espacios de deliberación, seguimiento y veeduría, coordinados por la Personería Municipal como Secretaría Técnica.

En Santa Rosa, se han fortalecido espacios como la Mesa Municipal de Víctimas y los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), con evidencia de plenarios, subcomités y recursos destinados a su funcionamiento y a los procesos de elección de representantes. Estos elementos se encuentran sistematizados en el PAT y en los informes de gestión.

Tabla 4. Mesas de participación en funcionamiento

Programa presupuestal	Producto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta de cuatrienio	Secretaría/área responsables
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	Servicio de asistencia técnica para la participación de las víctimas	Mesas de participación en funcionamiento	Número	4	Coordinación – enlace víctimas

Tabla 5. Resultados de la Mesa Municipal de Víctimas

Vigencia	N.º plenarios	Comité de justicia transicional y subcomité	Presupuesto
2020	4	4	\$14.222.000
2021	4	4	\$15.410.080
2022	4	6	\$18.306.852
2023	2	4	\$13.485.000

Tabla 6 Presupuesto para la elección de mesa de participación de víctimas

Vigencia	Elección de mesa de participación de víctimas Resolución 1668 del 30 de diciembre de 2020	Presupuesto
2021	1	\$13.146.000
2023	1	\$19.960.000

Sin embargo, la información recabada en talleres y entrevistas indica que la participación sigue siendo, en muchos casos, más formal que sustantiva, con dificultades para que las organizaciones de víctimas –varias de ellas sin personería jurídica– puedan acceder a convocatorias y financiamientos nacionales y departamentales.

A ello se suma la necesidad de fortalecer los sistemas de información, tanto para garantizar la trazabilidad de los casos como para apoyar la planeación y el seguimiento al PAT. La interoperabilidad entre bases de datos locales y nacionales, y la consolidación de registros actualizados de víctimas y procesos de reparación, aparecen como un reto central,

identificado en el árbol de problemas y priorizado en el diseño de programas en el marco lógico.

Desempeño del programa presupuestal “Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas” 2020–2023

El análisis de la información presupuestal y de resultados permite valorar la correspondencia entre las metas formuladas en el PAT y los avances efectivamente logrados. En el programa presupuestal “Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas”, el Municipio definió, entre otros, el producto “Servicio de caracterización de la población víctima para su posterior atención, asistencia y reparación integral”, con una meta de 40 víctimas caracterizadas durante el cuatrienio.

Tabla 7. Programa presupuestal Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas

Programa presupuestal	Producto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta de cuatrienio	Secretaría/área responsables
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	Servicio de caracterización de la población víctima para su posterior atención, asistencia y reparación integral	Víctimas caracterizadas	Número	40	Coordinación – enlace víctimas

No obstante, los resultados muestran que entre 2020 y 2023 se caracterizaron: 24 hogares y 79 personas en 2020 (sin presupuesto asociado), 222 hogares y 568 personas en 2021, 100 hogares y 139 personas en 2022, y 41 hogares y 79 personas en 2023, con presupuestos anuales que oscilaron entre 0 y 6,3 millones de pesos.

Tabla 8 Resultados del programa presupuestal Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas

Vigencia	N.º hogares caracterizados	N.º personas caracterizadas	Presupuesto
2020	24	79	\$0
2021	222	568	\$6.300.000
2022	100	139	\$5.000.000
2023	41	79	\$4.000.000

Es decir, la meta formal de 40 víctimas caracterizadas fue ampliamente sobrepasada en términos cuantitativos, pero con una asignación presupuestal muy limitada, dependiente en buena medida de apoyos externos y de la gestión de la Oficina de Víctimas. Este desajuste entre baja asignación presupuestal y alto volumen de trabajo ejecutado confirma dos aspectos clave para el árbol de problemas:

- i) la sobrecarga operativa del enlace de víctimas y de la oficina responsable; y
- ii) la subvaloración presupuestal de la caracterización como herramienta estratégica para la focalización de la oferta y la reparación integral.

En el subcomponente de emergencias humanitarias, el PAT definió metas de atención a personas y hogares con ayuda humanitaria y asistencia funeraria.

Tabla 9. Componente de emergencias humanitarias

Programa presupuestal	Cod.	Producto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta de cuatrienio	Secretaría/área responsables
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	410102 5	Servicio de ayuda y atención humanitaria	Personas con asistencia humanitaria	Número	100	Coordinación – enlace víctimas
	410102 7	Servicio de ayuda y atención humanitaria	Hogares subsidiados en asistencia funeraria	Número	8	Coordinación – enlace víctimas

Sin embargo, entre 2020 y 2023 solo se registran dos emergencias humanitarias atendidas, ambas en 2020 y 2021, con presupuestos cercanos a 877.000 pesos anuales; en 2022 y 2023 no se reportaron recursos destinados a este fin.

Tabla 10 Resultados del componente de emergencias humanitarias

Vigencia	Emergencias humanitarias	Presupuesto
2020	1	\$877.000
2021	1	\$877.804
2022	0	0
2023	0	0

Esta brecha entre la meta de 100 personas con asistencia humanitaria y los resultados efectivamente logrados indica: una capacidad de respuesta limitada frente a emergencias, la posible dependencia de ayudas de orden nacional o de cooperación, no siempre registradas

en los presupuestos locales, y la necesidad de revisar el diseño de las metas y la asignación de recursos para garantizar un mínimo de cobertura.

En cuanto a la participación, el programa prevé como producto las “mesas de participación en funcionamiento”, con una meta de cuatro mesas para el cuatrienio como se explicó en la evaluación del eje transversal de participación, fortalecimiento institucional y sistemas de información.

Finalmente, el estado de los instrumentos de planeación indica que el PAT fue formulado, aprobado e implementado, y que se realizó seguimiento en el marco del CTJT.

Tabla 11. Estado de instrumentos de planeación

Tipo plan	En formulación, aprobado o en implementación	Fecha de actualización	Estado de avance	Principales retos
Plan de Acción Territorial	Aprobado, implementado y actualizado 24 de 2020	21 marzo de 2023	Se ha realizado seguimiento a los planes, programas y proyectos plasmados en dicho documento. Su actualización y seguimiento se realizó en el marco del CTJT.	Fortalecer con recursos logísticos, técnicos y administrativos las instancias de participación de la población víctima, con el fin de garantizar su funcionamiento efectivo, la sostenibilidad de sus actividades y su capacidad de incidencia en los procesos de formulación, implementación y seguimiento de la política pública de atención, asistencia y reparación integral.
Plan de contingencia	Actualizado y aprobado en el	21 de marzo de 2023	Documento socializado y en	Apropiación de recursos para

	primer semestre cada vigencia		el subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición.	garantizar la atención humanitaria
PIP	Formulado y aprobada vigencia 2020 presupuestados ejecutados \$13.685.000	Actualizado el 21 de marzo de 2023	Plan actualizado con seguimiento	Asignación presupuestal para dar cumplimiento a los protocolos de actuación.
POSI	Formulado e implementado 2020 y actualizado marzo de 2023	El diligenciamiento de la matriz del plan de mejoramiento del POSI actualizado 21 de marzo de 2023	En implementación	Asignación presupuestal para ejecución de las víctimas para el fortalecimiento institucional

En relación con la atención directa a población víctima, el consolidado de atenciones realizadas entre 2020 y 2023 muestra la diversidad de servicios, jornadas y apoyos brindados.

Tabla 12. Atención directa a población víctima

Centros regionales de Atención a Víctimas (CRAV)	Punto de Atención	Oficina de enlace de víctimas	Ruta de atención y ayuda humanitaria
0	En el municipio de Santa Rosa - Cauca, la atención a víctimas del conflicto armado se realiza a través de un punto de atención ubicado en el municipio de Almaguer, lo cual representa una limitación significativa en términos de acceso oportuno y territorialmente pertinente. Esta situación evidencia una práctica común en la formulación de planes de acción territorial, donde en ocasiones se replican modelos de otros municipios sin una adecuada contextualización.	Oficina de víctimas encargada de la atención y orientación a la población víctima, enlace contratado mediante prestación de servicios	Se cuenta con rutas de atención diseñadas para atender emergencias derivadas del conflicto armado y ruta de atención y orientación con base en los componentes de la PPV para el municipio de Santa Rosa.

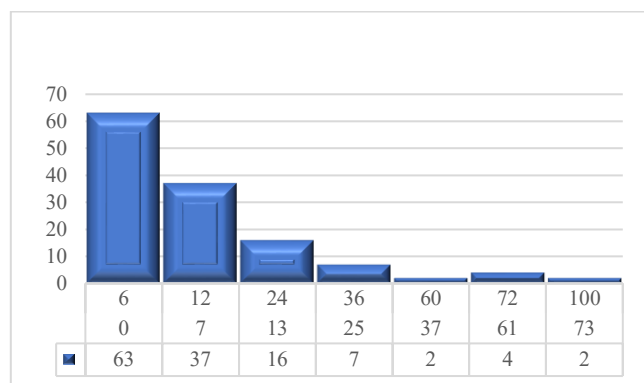
Si bien se evidencia una ejecución del 100 % de los planes proyectados, el bajo volumen de recursos y la dispersión de las acciones limitan el impacto estructural sobre las condiciones de vida de la población víctima, lo que refuerza la necesidad de replantear la estrategia presupuestal y programática para el periodo 2024–2027.

Capacidades institucionales y limitaciones estructurales para la implementación del PAT

El análisis documental se complementó con los resultados de encuestas y entrevistas a funcionarios, contratistas, miembros de la Mesa Municipal de Víctimas y población víctima, en coherencia con el enfoque mixto del momento metodológico 2. En el plano institucional, se constató que:

- La Oficina de Víctimas, adscrita a la Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria, opera con un equipo reducido, altamente dependiente de la capacidad técnica y del compromiso personal del profesional enlace, cuyo vínculo se realiza mediante contratos de prestación de servicios.
- Más del 88 % de los funcionarios y contratistas de la Alcaldía llevan menos de dos años vinculados a la entidad, lo que evidencia una alta rotación de personal y limita la acumulación de conocimiento institucional, la continuidad de procesos y la consolidación de equipos técnicos estables. Estos resultados se sintetizan en la distribución del tiempo de permanencia del personal.

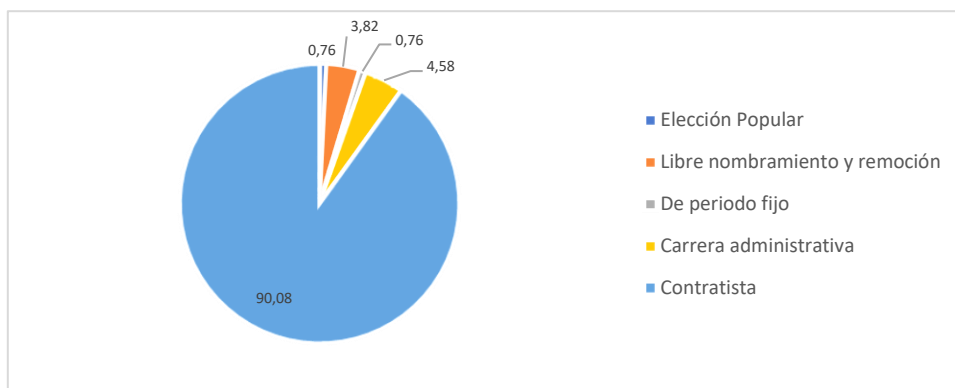
Figura 7. Tiempo de vinculación los servidores en la Alcaldía de Santa Rosa – - Cauca



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación

La estructura de vinculación laboral muestra un predominio de contratos de prestación de servicios frente a cargos de planta o de período fijo, lo que refuerza la precariedad contractual y la inestabilidad en los equipos responsables de la política de víctimas.

Figura 8. Tipo de vinculación de las personas encuestadas en la Alcaldía de Santa Rosa – Cauca.



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación

La distribución por sexo del personal evidencia una participación importante de mujeres en áreas misionales vinculadas a la atención a víctimas, lo que abre oportunidades para el enfoque de género, pero también plantea desafíos en términos de carga de trabajo y reconocimiento institucional.

La encuesta aplicada al personal de la Alcaldía permitió, además, evaluar dimensiones de capacidad en tres niveles: individual, de equipo e institucional, a partir de un análisis factorial de los ítems del cuestionario.

Tabla 13 Resultados del nivel individual

Variable	Promedio	Varianza
Intención	3,3110687	0,7087291
Motivación	3,05089059	0,74090476
Autoeficacia	3,30407125	0,65464328
Actitudes	3,26590331	0,65681876
Comportamientos de compartir conocimiento	3,27099237	0,63452013

Fuente: Elaboración propia teniendo en cuenta los resultados de la encuesta

Tabla 14 Resultados del nivel equipo

Variable	Promedio	Varianza
Conductas de compartir conocimiento	3,24913255	0,67088695
Seguridad psicológica	3,23882225	0,65563945
Eficacia del Equipo	3,21246819	0,65951868

Fuente: Elaboración propia teniendo en cuenta los resultados de la encuesta

Tabla 15. Resultados nivel institucional

Variables	Promedio	Varianza
Desarrollo y transferencia del conocimiento	3,148854962	0,64120195
Medios y tecnologías	3,111232279	0,634262073
Toma de decisiones	3,176117775	0,653025548
Cultura organizacional	3,239185751	0,632263077
Innovación	3,254452926	0,695210069
Gestión por competencias	3,208015267	0,780607191

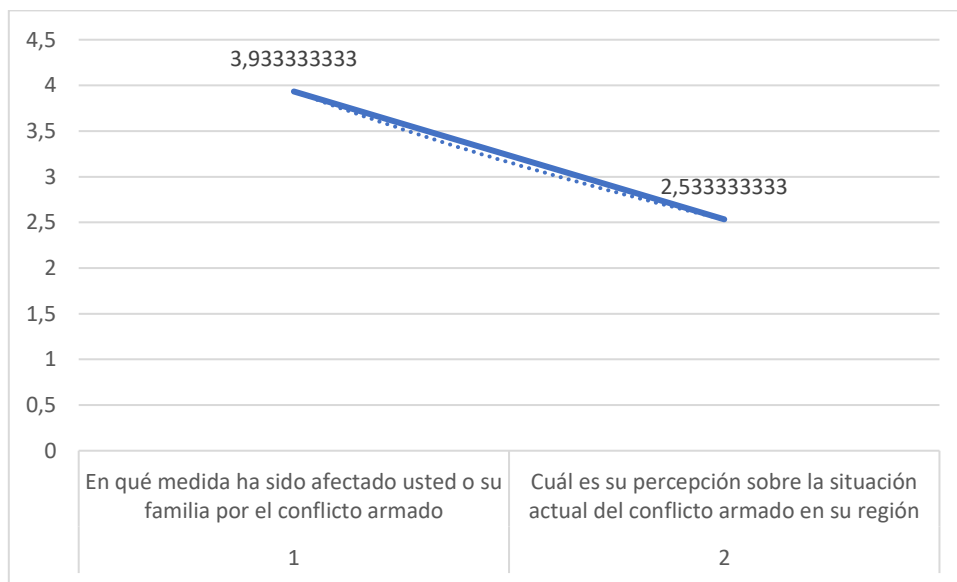
Fuente: Elaboración propia teniendo en cuenta los resultados de la encuesta

Los resultados muestran fortalezas en el compromiso personal y la motivación de varios funcionarios, pero también debilidades en la estabilidad laboral, la gestión del conocimiento, la coordinación interdependencias y la institucionalización de procesos. Desde la perspectiva de la población víctima, los ejercicios de encuesta y talleres participativos confirman:

- La percepción de que la atención es fragmentada y centrada en respuestas puntuales (ayudas humanitarias, jornadas de atención, acompañamientos aislados);
- La existencia de barreras geográficas y económicas para acceder a servicios y participar en escenarios de decisión (particularmente en la zona alta y en veredas alejadas);
- El desconocimiento de rutas de reparación y de los criterios de priorización para medidas económicas y de restitución;
- La sensación de dependencia del esfuerzo individual de algunos funcionarios más que de una política local robusta y sostenida.

En relación con la percepción sobre la persistencia del conflicto y la seguridad en la región, la encuesta recoge las experiencias de las víctimas frente a enfrentamientos armados, presencia de grupos armados y hechos recientes de violencia.

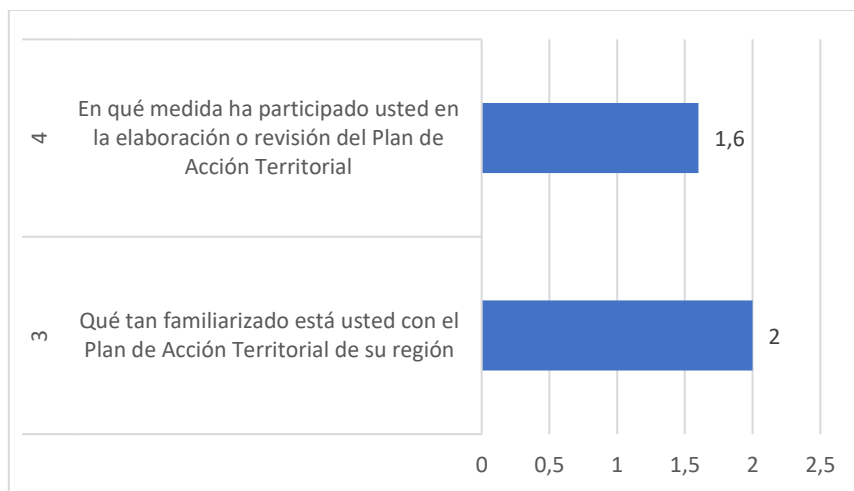
Figura 9 Percepción sobre la situación actual del conflicto armado en la región



Fuente: Elaboración propia según resultados de la encuesta

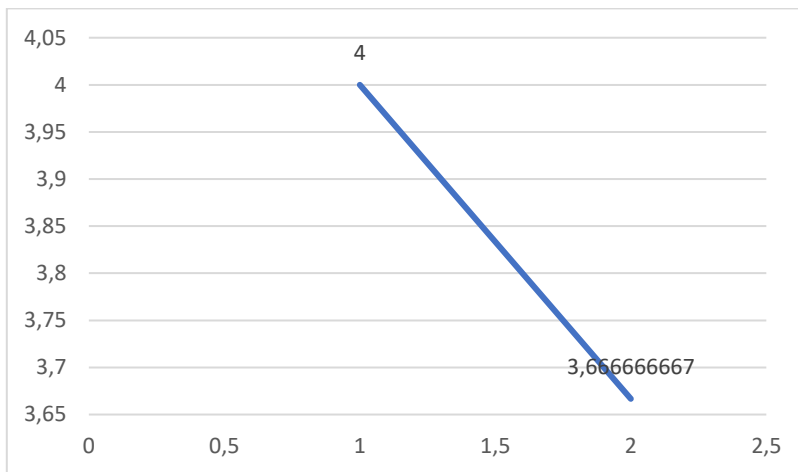
En cuanto a la participación en la elaboración o seguimiento del PAT, se evidencia que solo una fracción de las víctimas encuestadas ha tenido algún tipo de involucramiento en estos procesos.

Figura 10. Participación en la elaboración del PAT



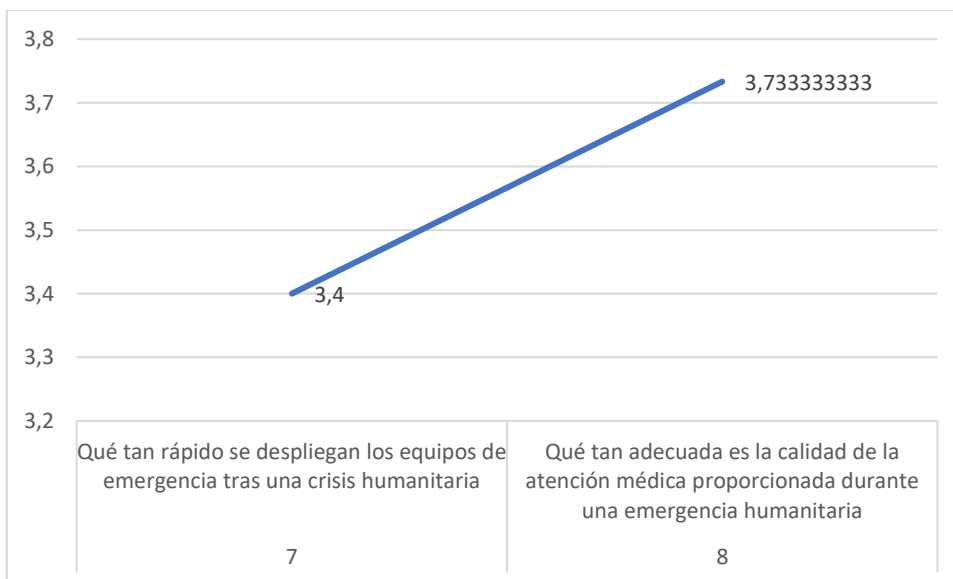
Fuente: Elaboración propia según resultados de la encuesta.

La representación de las mujeres víctimas en los espacios de decisión aparece como un reto: si bien hay liderazgos femeninos, muchas mujeres siguen enfrentando barreras para ejercer plenamente sus derechos de participación.

Figura 11. Representación de las mujeres víctimas

Fuente: Elaboración propia según resultados de la encuesta.

Respecto a la atención en situaciones de emergencia humanitaria, la encuesta recoge percepciones sobre oportunidad, suficiencia y pertinencia de las respuestas institucionales.

Figura 12 Atención a emergencias

Fuente: Elaboración propia según resultados de la encuesta.

Finalmente, la valoración global de la atención como víctimas del conflicto armado se analizó agrupando las preguntas de la encuesta según los componentes de la política, tal como se resume en la siguiente tabla.

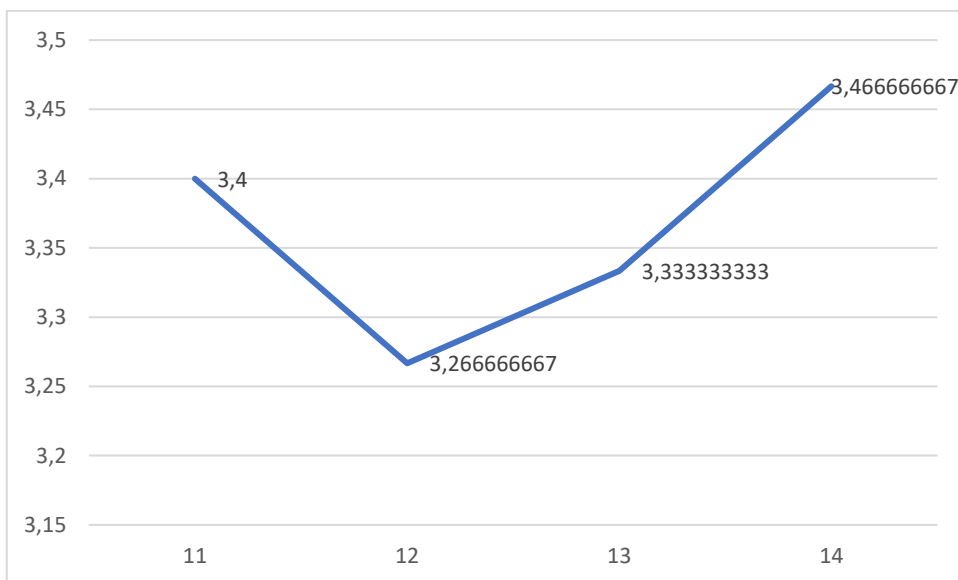
Tabla 16. Componentes y preguntas

Atención a las Víctimas del Conflicto Armado	11	Qué tan adecuada es la atención psicológica proporcionada a las víctimas del conflicto armado
--	----	---

12 Qué tan efectiva es la asistencia económica brindada a las víctimas del conflicto armado para su reintegración social

Plan de Acción Territorial	13	Qué tan efectiva considera la implementación del Plan de Acción Territorial
Plan de Emergencia para las víctimas del conflicto armado	14	Qué tan efectivo cree que es el Plan de Emergencia para responder a situaciones de crisis o desastres en su área

Figura 13. Atención a las Víctimas del Conflicto Armado



Fuente: Elaboración propia según resultados de la encuesta

Desde el marco teórico formulado, se pueden realizar las siguientes inferencias:

- Desde la Nueva Gestión Pública, la administración local opera con una lógica fuertemente contingente, basada en contratos temporales, con débil institucionalización de procesos y fuerte exposición a la rotación de equipos.
- Desde la perspectiva de gobernanza multinivel, la implementación de la política de víctimas en Santa Rosa revela una asimetría de capacidades entre el nivel nacional y el municipal, lo que condiciona el uso efectivo de los instrumentos y recursos del SNARIV.
- En términos de capacidad institucional, se identifican restricciones en los planos humano, técnico, financiero y organizacional, que se convierten en causas estructurales dentro del árbol de problemas construido mediante la metodología de marco lógico.

La lectura de estos resultados dialoga con el enfoque del sistema político y del ciclo de políticas públicas, en el sentido de que muestra una brecha persistente entre un marco normativo robusto y una implementación local limitada por restricciones de capacidad y contexto.

Síntesis del diagnóstico y aportes para el diseño de programas PAT 2024-2027

A modo de cierre del segundo objetivo específico, la evaluación del PAT 2020–2023 y del entramado institucional local permite identificar un conjunto de limitaciones críticas que se sintetizan en el árbol de problemas empleado en el tercer momento metodológico y que, posteriormente, se traducen en el árbol de objetivos y en la matriz de estrategias y programas del capítulo 4.3. Entre las más relevantes se encuentran:

- Caracterización insuficiente y débilmente financiada de la población víctima, que limita la focalización de la oferta y la priorización de medidas de reparación.
- Cobertura fragmentada de la atención y la asistencia, especialmente en zonas rurales dispersas, con una baja capacidad de respuesta frente a emergencias humanitarias.
- Capacidad institucional limitada para garantizar verdad, justicia y memoria histórica, con escasos recursos, equipos reducidos y ausencia de una estrategia local sistemática.
- Inexistencia de acciones sistemáticas de reparación integral y ausencia de caracterización específica de población priorizada para medidas económicas.
- Participación más formal que incidente, con organizaciones de víctimas sin legalización plena, capacidades técnicas insuficientes y dificultades para incidir en la planeación y ejecución del PAT.
- Altos niveles de rotación de personal y precariedad contractual, que obstaculizan la consolidación de una política local estable de atención a víctimas y dificultan la gestión del conocimiento.
- Sistemas de información fragmentados y poco interoperables, que impiden una trazabilidad completa de las acciones y de los procesos de reparación.

Estas conclusiones del segundo momento metodológico son el insumo directo para la metodología de marco lógico: alimentan el árbol de problemas y justifican la formulación de líneas estratégicas, programas y estrategias concretas en el PAT 2024–2027, abordadas en el numeral 4.3. De esta forma, se garantiza la trazabilidad entre diagnóstico, capacidades

institucionales y propuesta estratégica, dando respuesta a las observaciones de los jurados y fortaleciendo la coherencia interna del trabajo.

Diseño de las estrategias que garanticen el cumplimiento de la política pública de víctimas dentro del Plan de Acción 2024-2027 de Santa Rosa

En coherencia con el diseño metodológico planteado y con los resultados expuestos en los correspondientes a los objetivos específicos de investigación 1 y 2, el presente apartado de resultados da cumplimiento al tercer objetivo específico de la investigación, orientado a formular estrategias y programas que fortalezcan la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el municipio de Santa Rosa, en el marco del Plan de Acción Territorial PAT 2024–2027. Para ello se recurrió a la metodología de marco lógico, que permite establecer una secuencia explícita entre diagnóstico, formulación de problemas, definición de objetivos y estructuración de programas con sus respectivos indicadores de producto y de resultado.

El punto de partida de este ejercicio es la construcción de un árbol de problemas que sintetiza los principales hallazgos obtenidos en la identificación de los lineamientos de la política nacional y en la evaluación del PAT 2020–2023 y de las capacidades institucionales locales. A partir de este árbol se deriva, en un segundo momento, un árbol de objetivos que reorienta las situaciones problema en resultados deseados, y, finalmente, se diseña una matriz de programas y estrategias para el periodo 2024–2027. En las secciones siguientes se presenta, en primer término, el árbol de problemas que fundamenta la propuesta estratégica.

Árbol de problemas de la implementación de la política pública de víctimas en Santa Rosa

La construcción del árbol de problemas tuvo como propósito ordenar, de manera lógica y jerárquica, las limitaciones identificadas en los capítulos previos, de modo que fuera posible transitar del plano descriptivo de los hallazgos a una formulación sintética de las tensiones centrales que afectan la implementación de la política de víctimas en el municipio. Este ejercicio se alimentó de la revisión normativa y de diseño de la política nacional, de la evaluación del PAT 2020–2023 y de su desempeño presupuestal, así como del análisis de capacidades institucionales y de las percepciones de la población víctima y de los actores institucionales.

En la parte media del árbol se ubicó el problema central, formulado de manera que recogiera tanto las brechas entre el diseño normativo y su aplicación en el territorio, como las restricciones estructurales de la administración municipal y del SNARIV en el nivel local. En la base se organizaron tres causas directas, cada una de ellas con su respectiva causa

indirecta, que remiten a dimensiones institucionales, de oferta de servicios y de participación e información. En la parte superior se ubicaron tres efectos directos, también con sus efectos indirectos correspondientes, que expresan las consecuencias de la deficiente implementación sobre la gestión pública, las condiciones de la población víctima y la legitimidad institucional. La representación gráfica completa del árbol se incluye en el Anexo 1; a continuación, se presenta su desarrollo en forma narrativa.

Problema central de implementación.

A partir de la triangulación de fuentes documentales, presupuestales y testimoniales, el problema central se formuló en los siguientes términos: “Implementación insuficiente, fragmentada y poco sostenible de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el municipio de Santa Rosa”.

Esta formulación recoge, por una parte, la distancia evidenciada entre el robusto andamiaje normativo y programático de la política nacional de víctimas y, por otra, los avances parciales, la dispersión de esfuerzos y las limitaciones presupuestales e institucionales constatadas en la ejecución del PAT 2020–2023. La noción de implementación insuficiente y fragmentada alude tanto a la baja cobertura y continuidad de las intervenciones, como a la ausencia de una articulación consistente entre los diferentes componentes de la política (prevención, atención, reparación, verdad y justicia) y entre los distintos actores del SNARIV presentes en el municipio. El carácter “poco sostenible” del problema remite, a su vez, a la inestabilidad de los equipos técnicos, a la precariedad contractual, a la dependencia de apoyos externos y a la falta de institucionalización de procesos, todos ellos elementos ampliamente documentados en el análisis de capacidades institucionales.

Causas estructurales del problema central.

En el nivel de las raíces del árbol se identificaron tres causas directas que explican de manera inmediata el problema central, cada una de ellas asociada a una causa indirecta que señala factores subyacentes de carácter estructural:

En primer lugar, se reconoció como causa directa la capacidad institucional local precaria y poco estabilizada para la gestión de la política de víctimas, la evidencia empírica muestra que la Oficina de Víctimas opera con un equipo reducido, con alta dependencia de la capacidad técnica y del compromiso personal del profesional enlace, cuyo vínculo es de

naturaleza temporal, y en un contexto en el que más del 88 % del personal de la Alcaldía lleva menos de dos años vinculado a la entidad. Esta situación impide la consolidación de equipos técnicos estables, dificulta la gestión del conocimiento organizacional y limita la continuidad de los procesos de implementación del PAT.

Esta causa directa se encuentra estrechamente ligada a una causa indirecta de carácter más estructural: la alta rotación del personal y el predominio de la contratación por prestación de servicios, con débil gestión del conocimiento organizacional en la Alcaldía y en la Oficina de Víctimas. Esta forma de vinculación, propia de esquemas de gestión contingente, impide la consolidación de una política institucional en materia de víctimas, pues los aprendizajes, las rutas de articulación y las prácticas efectivas dependen de personas concretas y no de procedimientos formalizados ni de estructuras organizativas robustas.

En segundo lugar, se identificó como causa directa la oferta de atención, asistencia y reparación integral fragmentada, de baja cobertura y sin suficiente diferenciación territorial y poblacional. Aunque el PAT 2020–2023 contempló acciones en salud, educación, atención humanitaria y reparación integral, los datos muestran brechas significativas entre las metas formuladas y los resultados alcanzados, en especial en lo relativo a emergencias humanitarias, atención psicosocial y medidas de reparación. La dispersión geográfica del municipio, la existencia de 48 asentamientos rurales con difíciles condiciones de acceso y la limitada presencia de servicios con enfoque diferencial contribuyen a esa fragmentación.

Esta causa se explica, a su vez, por una causa indirecta clave: la caracterización insuficiente y subfinanciada de la población víctima, especialmente en zonas rurales dispersas, que impide focalizar servicios, emergencias y medidas de reparación. Si bien se sobrepasó la meta formal de caracterización en términos numéricos, ello se hizo con recursos financieros muy limitados y sin consolidar un sistema de información integral que articule caracterización, necesidades, oferta disponible y seguimiento a casos. Esta debilidad impide identificar de manera oportuna a las personas y hogares que requieren medidas prioritarias de atención y reparación, en particular adultos mayores, personas con enfermedades graves, personas con discapacidad y mujeres cabeza de hogar.

En tercer lugar, se identificó como causa directa la participación de las víctimas, los sistemas de información y los procesos de memoria histórica débiles, con baja capacidad incidente en la implementación del PAT. Aunque el municipio cuenta con Mesa Municipal

de Víctimas y con CTJT en funcionamiento, los hallazgos de la investigación muestran que la participación sigue siendo, en muchos casos, más formal que sustantiva, con dificultades para incidir en la formulación, implementación y seguimiento de planes y programas. Asimismo, la ausencia de una estrategia local robusta de memoria histórica y de articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición limita el reconocimiento de los hechos del conflicto y de sus impactos en el territorio.

Esta causa directa se vincula con una causa indirecta que remite tanto a recursos como a capacidades: el limitado apoyo técnico e institucional a la Mesa Municipal de Víctimas y a otros espacios de participación, junto con sistemas de información fragmentados y ausencia de una estrategia local robusta de verdad, justicia y memoria. La falta de acompañamiento continuo, la insuficiente formación de líderes y lideresas víctimas, la carencia de medios tecnológicos y de conectividad, y la fragmentación de bases de datos y registros administrativos impiden que estos espacios cumplan plenamente su mandato de veeduría, deliberación e incidencia, y reducen la posibilidad de utilizar la información disponible como herramienta de planeación y seguimiento del PAT.

Efectos del problema sobre el goce efectivo de derechos y la paz territorial.

En la parte superior del árbol se identificaron tres efectos directos que expresan las repercusiones del problema central sobre la gestión pública, las condiciones de vida de la población víctima y la construcción de paz territorial en Santa Rosa, junto con sus efectos indirectos asociados.

El primer efecto directo se formuló como una débil capacidad de la administración municipal para planear, ejecutar y hacer seguimiento integral al PAT de víctimas. La combinación de capacidades institucionales precarias, oferta fragmentada y participación poco incidente se traduce en dificultades para establecer prioridades, asignar recursos de manera estratégica, coordinar actuaciones entre dependencias y niveles de gobierno y realizar seguimiento sistemático al cumplimiento de metas. Este efecto se proyecta en un efecto indirecto específico: la baja eficiencia en el uso de los recursos disponibles y la alta dependencia de apoyos externos o de la iniciativa individual de algunos funcionarios, lo que genera volatilidad en la implementación y dificulta la sostenibilidad de las acciones en el tiempo.

El segundo efecto directo se enunció como la persistencia de brechas en el acceso efectivo de la población víctima a servicios básicos, ayudas humanitarias y medidas de reparación integral. A pesar de la existencia de instrumentos normativos y de planeación, las limitaciones en la oferta, la dispersión territorial y la falta de caracterización y focalización adecuada conducen a que muchos hogares víctimas continúen enfrentando barreras para acceder a salud, educación, atención psicosocial, ayudas humanitarias y procesos de reparación. Este efecto se proyecta en un efecto indirecto de carácter socioeconómico: el mantenimiento de condiciones de vulnerabilidad y riesgo de revictimización de los hogares víctimas, especialmente en la zona rural dispersa, donde la presencia institucional es más débil y las condiciones de seguridad son más complejas.

El tercer efecto directo se relaciona con la dimensión política y simbólica de la política de víctimas y se formuló como una escasa incidencia de las víctimas en las decisiones públicas y baja visibilización del conflicto y sus impactos en el territorio. La débil institucionalización de la memoria histórica, las dificultades de participación incidente y la fragmentación de la información contribuyen a que el conflicto armado y sus efectos no sean plenamente reconocidos en la agenda pública local, lo que limita la posibilidad de avanzar hacia una reparación transformadora. Este efecto se asocia a un efecto indirecto centrado en la relación Estado–sociedad: la desconfianza de la población víctima frente a las instituciones, la deslegitimación de la acción estatal local y el debilitamiento de los procesos de construcción de paz territorial.

En conjunto, el árbol de problemas así formulado constituye la base analítica sobre la cual se construye, en el siguiente apartado, el árbol de objetivos y la plataforma estratégica del PAT 2024–2027. La inversión de este árbol permitirá transformar el problema central en objetivo general, las causas en objetivos específicos y los efectos negativos en resultados esperados, lo que a su vez facilitará el diseño de programas y estrategias con indicadores de producto y de resultado coherentes con las capacidades institucionales y con las obligaciones del municipio en materia de política de víctimas.

Árbol de objetivos y plataforma estratégica para el PAT 2024–2027

El árbol de objetivos constituye la cara positiva del árbol de problemas construido en el apartado anterior. Mientras el problema central se formuló como “Implementación insuficiente, fragmentada y poco sostenible de la Política Pública de Atención, Asistencia y

Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el municipio de Santa Rosa”, el árbol de objetivos plantea el horizonte deseado de cambio y los resultados que se espera alcanzar mediante el Plan de Acción Territorial 2024–2027.

La lógica de construcción fue la siguiente: el problema central se transformó en un objetivo general de fortalecimiento de la implementación de la política; las causas directas se convirtieron en objetivos específicos u objetivos operativos, y las causas indirectas se tradujeron en resultados intermedios que orientan los contenidos de los programas. A su vez, los efectos directos e indirectos fueron reconfigurados como resultados esperados en términos de capacidad de gestión pública, mejoramiento de las condiciones de vida de las víctimas y fortalecimiento de la legitimidad institucional y de la paz territorial.

Este árbol de objetivos no reemplaza la plataforma estratégica previamente formulada para el PAT 2024–2027, sino que la ordena y precisa, pone en relación el objetivo general y los objetivos específicos de la política local de víctimas con los problemas identificados empíricamente y con las estrategias que se proponen en los ejes programáticos. La representación gráfica completa del árbol de objetivos se incluye en el Anexo 2; a continuación, se expone su contenido en forma narrativa, articulándolo con los elementos de misión, visión, objetivos, enfoques y ejes transversales ya definidos.

Objetivo general y objetivos específicos derivados del árbol de problemas.

En correspondencia con el problema central, el objetivo general del árbol de objetivos se formuló de la siguiente forma: “Fortalecer de manera integral y sostenible la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el municipio de Santa Rosa, de modo que se avance en el goce efectivo de derechos y en la reparación integral de la población víctima”.

Este enunciado articula el énfasis en la implementación -que responde directamente al problema identificado- con el horizonte de garantía de derechos que ya había sido planteado en el objetivo general del Plan de Acción Territorial y en la misión del mismo. No se trata, por tanto, de introducir un objetivo nuevo, sino de precisar que el goce efectivo de derechos y la reparación integral dependen de una implementación coherente, continua y articulada de la política de víctimas en el ámbito local.

A partir de este objetivo general, y tomando como referencia las tres causas directas del árbol de problemas, se definieron tres grandes objetivos específicos, que a su vez agrupan objetivos operativos más concretos:

Objetivo específico 1: Fortalecer y estabilizar la capacidad institucional local para la gestión de la política de víctimas en Santa Rosa. Este objetivo específico se deriva de la causa relativa a la capacidad institucional precaria y poco estabilizada. Incluye como objetivos operativos:

- Consolidar un equipo técnico mínimo y estable para la atención a víctimas;
- Mejorar los procesos de inducción, formación y gestión del conocimiento en la Alcaldía;
- Formalizar procedimientos internos y rutas de articulación con las entidades del SNARIV.

Objetivo específico 2: Ampliar, organizar e implementar de manera integral la oferta de atención, asistencia y reparación integral con enfoque territorial y poblacional. Este objetivo responde a la causa identificada sobre la oferta fragmentada y de baja cobertura. Como objetivos operativos, se propone:

- Fortalecer y financiar de forma adecuada la caracterización de la población víctima, con especial énfasis en las zonas rurales dispersas;
- Diseñar e implementar estrategias de descentralización de servicios y dispositivos itinerantes;
- Articular los componentes de salud, educación, atención psicosocial, emergencias humanitarias y reparación integral en un esquema programático coherente.

Objetivo específico 3: Consolidar mecanismos de participación incidente, sistemas integrados de información y procesos de verdad, memoria y justicia en el municipio. Este objetivo específico se vincula con la causa relacionada con la participación, la información y la memoria histórica. Sus objetivos operativos incluyen:

- Fortalecer técnica y organizativamente la Mesa Municipal de Víctimas y otros espacios de participación;
- Mejorar la calidad, actualización e interoperabilidad de los sistemas de información sobre víctimas;

- Desarrollar una estrategia local de memoria histórica articulada con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Estos objetivos específicos dialogan con los objetivos específicos ya consignados en la plataforma estratégica del PAT -garantizar los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la población víctima; brindar garantías de participación; facilitar el acceso a programas y proyectos para las organizaciones de víctimas-, pero ahora se presentan ordenados en función de las causas identificadas y conectados explícitamente con las limitaciones diagnósticas del periodo 2020–2023.

Elaboración del árbol de objetivos.

La inversión del árbol de problemas no se limita a reescribir en positivo las causas, sino que también supone transformar los efectos negativos en resultados deseados. De este modo, los tres efectos directos e indirectos identificados en el diagnóstico se convierten en horizontes de logro que orientan la formulación de los programas y estrategias del PAT 2024–2027.

En primer lugar, frente al efecto de débil capacidad de la administración municipal para planear, ejecutar y hacer seguimiento integral al PAT de víctimas, el árbol de objetivos plantea como resultado esperado, capacidad fortalecida de la administración municipal para planear, ejecutar y hacer seguimiento integral al PAT de víctimas, con criterios de eficiencia, transparencia y corresponsabilidad. Este resultado implica mejorar la calidad de la planificación, la asignación estratégica de recursos, la coordinación interdependencias y la rendición de cuentas frente a la población víctima, reduciendo la dependencia excesiva de apoyos externos y de la iniciativa aislada de algunos funcionarios.

En segundo lugar, frente a la persistencia de brechas en el acceso efectivo de la población víctima a servicios básicos, ayudas humanitarias y medidas de reparación integral, el árbol de objetivos plantea: Reducción progresiva de las brechas en el acceso efectivo de la población víctima a servicios básicos, ayudas humanitarias y medidas de reparación integral, con énfasis en zonas rurales dispersas y grupos sujetos de especial protección. Este resultado supone que las estrategias y programas del PAT 2024–2027 deben orientarse a ampliar cobertura, mejorar la pertinencia de la oferta, priorizar a la población más vulnerable y garantizar un uso estratégico de la caracterización para focalizar recursos y acciones.

En tercer lugar, frente al efecto de escasa incidencia de las víctimas en las decisiones públicas y baja visibilización del conflicto y sus impactos en el territorio, el árbol de objetivos propone como resultado, aumento de la incidencia de las víctimas en las decisiones públicas y mayor visibilización del conflicto armado y sus impactos en el territorio, como base para la construcción de paz territorial y el fortalecimiento de la confianza institucional. Este resultado se concreta en metas relacionadas con la participación efectiva en el CTJT y en otros espacios de decisión, el desarrollo de procesos de memoria histórica, la difusión de información sobre derechos y rutas de atención, y el fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones ante la población víctima.

La articulación entre estos resultados y los objetivos específicos garantiza que el árbol de objetivos no sea un listado abstracto, sino un esquema operativo, cada resultado se vincula con uno o más objetivos específicos y con causas previamente identificadas, lo que facilita posteriormente la definición de indicadores de producto y de resultado en la matriz de programas. La figura correspondiente al árbol de objetivos (Anexo 1) explicita gráficamente estas relaciones entre objetivo general, objetivos específicos, resultados esperados y problemas originales.

Plataforma estratégica: misión, visión, enfoques y ejes transversales

El árbol de objetivos se integra y adquiere sentido dentro de la plataforma estratégica del Plan de Acción Territorial para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas en Santa Rosa. Esta plataforma, ya formulada en el documento base, se mantiene como referente, pero ahora se presenta como la expresión política y programática del árbol de objetivos.

En términos de misión, el PAT 2024–2027 se concibe como el instrumento mediante el cual el municipio orienta, articula y ejecuta las acciones de atención, asistencia y reparación integral, con el propósito de generar oportunidades para las víctimas en todo el territorio y garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. La misión se armoniza con el objetivo general del árbol de objetivos en la medida en que subraya que el goce efectivo de derechos depende de una implementación coordinada, sostenible y basada en la corresponsabilidad entre Estado y sociedad.

La visión proyecta al municipio de Santa Rosa hacia 2033 como un territorio que reconoce a las víctimas como sujetos de derechos, que ha avanzado en su inclusión social, económica y política, y que ha fortalecido una cultura de memoria, respeto y no repetición. Esta visión se corresponde con los resultados esperados definidos en el árbol de objetivos: reducción de brechas de acceso, fortalecimiento institucional, mayor incidencia de las víctimas y consolidación de la paz territorial.

Los objetivos específicos consignados en la plataforma -garantizar los derechos humanos y el DIH de la población víctima; brindar garantías de participación; facilitar el acceso a programas y proyectos para las organizaciones de víctimas-, encuentran su ubicación en los tres grandes objetivos específicos derivados del árbol de problemas. En particular, el objetivo orientado a garantizar derechos se vincula con la ampliación y reorganización de la oferta de servicios; el objetivo de participación se relaciona con la consolidación de mecanismos incidentes y de sistemas de información; y el objetivo de acceso a programas y proyectos se articula con el fortalecimiento institucional y la gestión de recursos en los diferentes niveles de gobierno.

Los enfoques diferenciales -étnico, de mujer y género, de discapacidad, ciclo vital y adulto mayor- se integran como criterios de priorización dentro de los objetivos y resultados definidos. El énfasis en la caracterización precisa de la población víctima, la priorización de sujetos de especial protección y la inclusión de metas específicas para mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas mayores y personas con discapacidad son coherentes con la lógica del árbol de objetivos y con las exigencias normativas de la política nacional de víctimas.

Finalmente, los ejes transversales de participación efectiva, enfoque diferencial y étnico, y descentralización de servicios, ya identificados en la plataforma estratégica, operan como principios que cruzan todos los objetivos y resultados:

- La participación efectiva de las víctimas se refuerza en el objetivo específico de consolidar mecanismos de participación incidente y en el resultado esperado de aumentar la incidencia en decisiones públicas.
- El enfoque diferencial y étnico se refleja en la priorización de grupos específicos en la caracterización, en la focalización de la oferta y en la formulación de programas y proyectos ajustados a las particularidades culturales y territoriales.

- La descentralización de servicios se vincula con el objetivo de ampliar y organizar la oferta de atención, asistencia y reparación, especialmente en las zonas rurales dispersas, y con la necesidad de implementar modelos de prestación de servicios itinerantes.

Consecuentemente, el árbol de objetivos y la plataforma estratégica conforman un solo entramado; el primero ordena, de manera lógica, la transformación deseada frente al problema de implementación; la segunda concreta ese entramado en una misión, una visión, objetivos específicos, enfoques y ejes que orientan las decisiones políticas y técnicas del municipio. Sobre esta base, en el siguiente apartado se presenta la matriz de programas y estrategias del PAT 2024–2027, en la que se operativizan los objetivos y resultados mediante programas, productos e indicadores de producto y de resultado coherentes con las capacidades institucionales y con el marco normativo de la política de víctimas.

A continuación, se presenta la matriz de programas formulados a partir del árbol de problemas y objetivos:

Tabla 17. Programas para el fortalecimiento del PAT de Santa Rosa 2024-2027

Problema identificado (causa directa)	Objetivo específico (árbol de objetivos)	Nombre del programa	Tipo de programa	Línea base	Indicador de producto	Indicador de resultado
Capacidad institucional local precaria y poco estabilizada para la gestión de la política de víctimas	OE1. Consolidar, al 2027, una capacidad institucional local suficiente, estable y técnicamente cualificada para la gestión integral de la política de víctimas, con mecanismos de descentraliz	Programa 1. Fortalecimiento institucional y descentralización progresiva de la atención a víctimas	Fortalecimiento de acciones existentes con innovaciones estratégicas	Oficina de Víctimas con un (1) profesional enlace por prestación de servicios; más del 88 % del personal de la Alcaldía con menos de dos años de vinculación; atención	Número de cargos técnicos y administrativos consolidados (de planta o con contratos de mediano plazo) en la Oficina de Víctimas y en la nueva Oficina Local de Atención; número de jornadas móviles	Incremento en el índice de capacidad institucional para la política de víctimas (combinando estabilidad del talento humano, gestión del conocimiento y cobertura territorial de la oferta)

	ación territorial de la oferta y de gestión del conocimiento organizacional.			centralizada en la cabecera municipal y en un punto de atención ubicado en otro municipio.	realizadas en veredas de zona alta y media.	entre 2024 y 2027.
Oferta de servicios de atención, asistencia y reparación integral fragmentada, centralizada y con limitada capacidad de cobertura, especialmente en zonas rurales dispersas	OE2. Garantizar, entre 2024 y 2027, una oferta articulada, accesible y diferencial de servicios de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, con énfasis en la zona rural y en grupos poblacionales prioritizados.	Programa 2. Acceso integral y diferencial a servicios de atención, asistencia y reparación	Fortalecimiento de acciones existentes con profundización territorial	Metas de caracterización y atención humanitaria definidas en el PAT 2020–2023, pero con ejecución limitada en emergencias (solo 2 casos atendidos en cuatro años) y con recursos presupuestales muy reducidos para caracterización y ayudas.	Número de víctimas caracterizadas anualmente con enfoque diferencial; número de personas y hogares atendidos con ayudas humanitarias, atención psicosocial, orientación jurídica y acompañamiento para acceso a vivienda y generación de ingresos.	Porcentaje de víctimas que reportan mejora en el acceso y la pertinencia de los servicios de atención, asistencia y reparación integral; reducción de la brecha entre metas y ejecuciones en emergencias humanitarias y apoyos psicosociales.
Participación de las víctimas y gestión de la información	OE3. Fortalecer, en el periodo 2024–2027, la	Programa 3. Participación incidente, memoria histórica y	Fortalecimiento y ampliación de líneas ya contempladas	Existencia de Mesa Municipal de Víctimas y CTJT con	Número de organizaciones de víctimas fortalecidas y/o	Aumento en el porcentaje de víctimas que

<p>ón más formales que incidentes, con sistemas de información fragmentados</p>	<p>participación incidente de las víctimas, los procesos de memoria, verdad y justicia y los sistemas de información, como soporte para la gestión, el seguimiento y la rendición de cuentas del PAT.</p>	<p>justicia restaurativa</p>	<p>das en el PAT</p>	<p>reuniones periódicas, pero con participación más formal que sustantiva, organizaciones con dificultades de legalización, escasa formación en normatividad y ausencia de una estrategia local sistemática de verdad y memoria.</p>	<p>legalizadas; número de procesos de memoria histórica (archivo local de memoria, escuelas de memoria, rutas de la memoria) implementados; número de jornadas de orientación jurídica en articulación con el Ministerio Público.</p>	<p>perciben su participación como incidente en la formulación y seguimiento del PAT; incremento en el reconocimiento del conflicto y de los derechos de las víctimas en la comunidad (medido a través de encuestas locales).</p>
<p>Capacidad institucional limitada para garantizar verdad, justicia y reparación integral, con ausencia de acciones sistemáticas y ausencia de caracterización específica de población</p>	<p>OE2. Garantizar, entre 2024 y 2027, una oferta articulada, accesible y diferencial de servicios de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, con énfasis en la zona rural y en grupos poblacionales</p>	<p>Programa 4. Reparación integral con enfoque territorial, diferencial y de priorización</p>	<p>Fortalecimiento de acciones existentes con creación de componentes nuevos</p>	<p>Subregistro significativo de víctimas con potencial de reparación económica (mayores de 68 años, personas con discapacidad, personas con enfermedades graves),</p>	<p>Número de víctimas priorizadas caracterizadas según criterios de edad, discapacidad, condición de salud y hechos victimizantes; número de casos acompañados en rutas de reparación económica y de</p>	<p>Porcentaje de víctimas priorizadas que acceden efectivamente a medidas de reparación económica o restitución; reducción del subregistro de víctimas con derecho a reparación</p>

priorizada para medidas económicas	es priorizados.	ausencia de caracteriza ción específica para priorización y baja articulación con la política de restitución de tierras.	restitución de tierras.	en el municipio.
---	--------------------	--	----------------------------	---------------------

Fuente. Elaboración propia.

La descripción de cada programa formulado se encuentra continuación:

Programa 1. Fortalecimiento institucional y descentralización progresiva de la atención a víctimas.

Este programa responde directamente a la causa identificada de capacidad institucional local precaria y poco estabilizada para la gestión de la política de víctimas, y se articula con el Eje estratégico I y con el componente de fortalecimiento institucional ya trabajado en el PAT 2020–2023. Parte del reconocimiento de que la Oficina de Víctimas opera con un equipo mínimo, altamente dependiente del enlace, con contratos de prestación de servicios y alta rotación, lo que impide consolidar procesos, rutas estables y una presencia territorial efectiva.

El programa tiene un doble énfasis. En primer lugar, busca fortalecer la arquitectura institucional existente, consolidando una planta mínima o contratos de mediano plazo para la Oficina de Víctimas, definiendo perfiles y funciones claras, implementando procesos sistemáticos de inducción y reinducción, y desarrollando un esquema de gestión del conocimiento que incluya protocolos, manuales de procedimiento y mecanismos de relevo institucional para reducir la dependencia de personas específicas. En segundo lugar, plantea avanzar en la descentralización progresiva de la oferta, mediante la creación de una Oficina Local de Atención a Víctimas en el sector de La Media Bota (San Juan de Villalobos) y la organización de jornadas móviles periódicas en la zona alta y media, articuladas con la Mesa Municipal de Víctimas, las instituciones educativas y los actores comunitarios.

Las líneas de acción previamente formuladas en la estrategia de fortalecimiento institucional -capacitaciones en derechos humanos y enfoque diferencial, consolidación de

una instancia estable de atención, articulación con el Ministerio Público y el SNARIV- se reorganizan aquí bajo un mismo paraguas programático, que incluye metas concretas en términos de cargos técnicos consolidados, número de jornadas móviles, espacios de coordinación interinstitucional y mecanismos de seguimiento. El indicador de resultado central es el incremento del índice de capacidad institucional para la política de víctimas, combinando estabilidad del talento humano, calidad de la gestión del conocimiento y expansión territorial de la oferta.

Programa 2. Acceso integral y diferencial a servicios de atención, asistencia y reparación

El programa 2 desarrolla el Eje estratégico II, “Brindar garantías de acceso y atención en salud y educación a la población víctima”, y buena parte de la estrategia de atención, asistencia y acompañamiento, integrando además el componente de ayudas humanitarias y atención psicosocial. Se plantea como respuesta a la causa de oferta fragmentada, centralizada y con limitada capacidad de cobertura, especialmente en zonas rurales dispersas, evidenciada en las brechas entre metas y ejecuciones del PAT 2020–2023, la escasa respuesta en emergencias humanitarias y la concentración de servicios en la cabecera municipal.

Este programa ordena, bajo un mismo marco, cuatro bloques de intervención: Caracterización y focalización diferenciada, fortaleciendo el servicio de caracterización de la población víctima como puerta de entrada para todos los derechos, con énfasis en mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad y comunidades étnicas.

- Acceso prioritario a salud, asegurando la afiliación al sistema, la portabilidad y el acceso a servicios integrales, en articulación con las EPS e IPS presentes en el territorio, incluyendo rutas de salud pública, atención psicosocial, salud sexual y reproductiva y rutas de atención a violencias basadas en género y violencia sexual, conforme a las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.
- Acceso y permanencia en el sistema educativo, mediante la priorización de cupos para población víctima, la implementación de modalidades flexibles de educación, el fortalecimiento de los apoyos complementarios (útiles, transporte, alimentación escolar) y la articulación con el SENA, la Cámara de Comercio y otros actores para la formación para el trabajo y el desarrollo de competencias laborales.

- Apoyos de emergencia y ayudas humanitarias, retomando las metas definidas para atención humanitaria y asistencia funeraria, pero ajustando las metas a la realidad presupuestal y definiendo criterios claros de priorización y coordinación con el nivel nacional, de manera que la respuesta sea oportuna, suficiente y focalizada.

La lógica del programa es pasar de una suma de acciones dispersas a un itinerario integral de atención, donde la caracterización, la atención en salud, la educación, el apoyo psicosocial y las ayudas humanitarias se entienden como componentes de una ruta coherente. Los indicadores de producto se centran en el número de víctimas caracterizadas con enfoque diferencial y en el número de personas y hogares atendidos en cada componente; el indicador de resultado clave es el porcentaje de víctimas que reportan mejoras en el acceso y la pertinencia de los servicios, así como la reducción de la brecha entre metas y ejecuciones, especialmente en emergencias humanitarias y atención psicosocial.

Programa 3. Participación incidente, memoria histórica y justicia restaurativa

El programa 3 articula el eje transversal de participación efectiva de las víctimas, las acciones de fortalecimiento organizativo y legalización de organizaciones de víctimas y la estrategia de reconocimiento y difusión colectiva de la memoria histórica, la verdad y la justicia. Responde a la causa identificada de participación más formal que incidente y a las limitaciones para desarrollar procesos sistemáticos de verdad, memoria y articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

En su componente de participación, el programa busca pasar de una Mesa Municipal de Víctimas que cumple un rol predominantemente formal a un espacio con capacidades técnicas, jurídicas y políticas para incidir en el ciclo completo de la política (formulación, implementación, seguimiento y evaluación). Para ello, se consolidan procesos de formación en Ley 1448 de 2011, enfoques diferenciales, control social, formulación de proyectos y uso de información pública; se acompaña la legalización de organizaciones de víctimas y se asegura un apoyo logístico y financiero estable para el funcionamiento de la Mesa y la participación en el CTJT, subcomités técnicos y otros espacios de decisión.

En su componente de memoria y verdad, el programa desarrolla las líneas ya propuestas de creación de centros de pensamiento y memoria histórica, archivo local de memoria, escuelas de memoria para la paz, rutas de la memoria y conmemoraciones como el 9 de abril. Estas acciones se conciben no como actividades aisladas, sino como parte de una

estrategia de justicia restaurativa y reparación simbólica, que fortalece el tejido social y contribuye a la no repetición, articulando a víctimas, instituciones, organizaciones sociales y actores educativos y culturales del municipio.

Los indicadores de producto incluyen el número de organizaciones fortalecidas y/o legalizadas, el número de procesos de memoria implementados y el volumen de jornadas de orientación jurídica y formación. Como indicadores de resultado, el programa se propone aumentar el porcentaje de víctimas que perciben su participación como incidente en el PAT, así como el nivel de reconocimiento comunitario del conflicto y de los derechos de las víctimas, medidos mediante instrumentos cuantitativos y cualitativos.

Programa 4. Reparación integral con enfoque territorial, diferencial y de priorización.

El programa 4 profundiza el componente de reparación integral de la política de víctimas y recoge varias de las líneas del Eje estratégico III, orientado al fomento del empleo, el emprendimiento y la reparación colectiva, complementadas con la priorización para reparación económica y la articulación con la política de restitución de tierras. Responde a la causa crítica de capacidad institucional limitada para garantizar verdad, justicia y reparación integral, con inexistencia de acciones sistemáticas y ausencia de caracterización específica de población priorizada.

En primer término, el programa plantea una caracterización específica de víctimas priorizadas, de acuerdo con los criterios definidos por la política nacional (edad avanzada, discapacidad, enfermedades graves o catastróficas, hechos victimizantes, situación socioeconómica), construyendo un registro depurado que permita orientar las rutas de reparación económica y de acceso a medidas administrativas de la Unidad para las Víctimas. Esta caracterización se articula con la información sobre predios despojados o abandonados y sobre sujetos de reparación colectiva en el territorio.

En segundo lugar, se estructura un bloque de reparación transformadora, que integra:

- Acompañamiento a la reparación individual económica (orientación sobre rutas, apoyo en trámites, coordinación con entidades nacionales);
- Reparación colectiva, mediante el diseño y apoyo a planes de reparación colectiva para comunidades, veredas o grupos étnicos afectados, articulados con proyectos de estabilización socioeconómica y desarrollo rural;

- Promoción de medios de vida y proyectos productivos para víctimas, en coordinación con el SENA, la oferta de emprendimiento local y programas de desarrollo económico, buscando que las medidas de reparación se traduzcan en mejoras sostenibles de las condiciones de vida.

En tercer lugar, el programa se articula con los procesos de retorno y reubicación cuando existan las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, promoviendo la elaboración de un Plan de Retorno o Reubicación para Santa Rosa y la gestión de proyectos de vivienda digna para la población víctima. De esta forma, la reparación integral no se reduce a transferencias económicas, sino que se integra con vivienda, empleo, seguridad alimentaria y reconstrucción del tejido comunitario.

Los indicadores de producto se centran en el número de víctimas priorizadas caracterizadas, el número de casos acompañados en rutas de reparación económica y restitución de tierras y el número de planes o acciones de reparación colectiva implementados. El indicador de resultado clave es el porcentaje de víctimas priorizadas que acceden efectivamente a medidas de reparación, así como la reducción del subregistro de víctimas con derecho a reparación en el municipio.

Programa 5. Sistema de información, monitoreo y gestión del conocimiento para la política de víctimas

El programa 5 tiene un carácter transversal y se articula con el eje de descentralización de servicios, el fortalecimiento organizativo y las líneas de articulación con la Red Nacional de Información y el Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI). Atiende la causa de sistemas de información fragmentados, baja interoperabilidad y escasa cultura de uso de datos para la decisión, que afecta la planificación, el seguimiento y la rendición de cuentas del PAT.

Su propósito es diseñar e implementar un sistema local de información sobre víctimas y medidas de atención, asistencia y reparación, que integre en una única plataforma los registros de la Oficina de Víctimas, la información de la Unidad para las Víctimas, las bases de datos sectoriales (salud, educación, vivienda, proyectos productivos) y los reportes de los subcomités del CTJT. Este sistema debe permitir la trazabilidad de cada caso desde la declaración hasta la implementación de las medidas, generar reportes periódicos para la toma

de decisiones y alimentar los ejercicios de rendición de cuentas ante la Mesa Municipal de Víctimas y la ciudadanía.

El programa incluye líneas de acción como: consolidar la articulación con la Red Nacional de Información, implementar los lineamientos del POSI, capacitar al personal en el uso y análisis de datos y establecer rutinas de seguimiento trimestral y anual del PAT, con informes públicos comprensibles para la población víctima. También contempla la sistematización de experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas, como parte de una gestión del conocimiento organizacional que reduzca los efectos de la alta rotación de personal.

Los indicadores de producto son el número de módulos del sistema de información diseñados e implementados (registro, seguimiento, georreferenciación, reportes) y el número de informes de seguimiento elaborados anualmente con base en dicho sistema. Como indicadores de resultado, se propone medir la mejora en la oportunidad y calidad de la información para la decisión (tiempos de respuesta, consistencia de datos) y el fortalecimiento de la rendición de cuentas (frecuencia y calidad de los informes presentados al CTJT, a la Mesa de Víctimas y a la comunidad).

Conclusiones del diseño de estrategias y programas

El desarrollo del presente apartado permitió cerrar el tercer objetivo específico de la investigación, al transitar de un diagnóstico predominantemente descriptivo a una propuesta estratégica estructurada para el período 2024–2027. La utilización de la metodología de marco lógico -a través del árbol de problemas, el árbol de objetivos y la matriz de programas- garantizó la trazabilidad entre los hallazgos obtenidos en los apartados 4.1 y 4.2 y las estrategias diseñadas, corrigiendo explícitamente la principal observación de los jurados: la débil articulación entre resultados empíricos y propuesta propositiva.

En primer lugar, el árbol de problemas permitió sintetizar de manera coherente y jerárquica las limitaciones identificadas en la implementación de la Política Pública de Víctimas en Santa Rosa, concentrándolas en un problema central -la implementación insuficiente, fragmentada y poco sostenible de la política- y en tres causas directas asociadas a capacidad institucional, oferta de servicios y participación/sistemas de información. Esta representación evitó el riesgo de un inventario disperso de dificultades y ofreció, en cambio,

una lectura integrada de los déficits de gestión pública que afectan el cumplimiento del Plan de Acción Territorial.

En segundo lugar, el árbol de objetivos permitió invertir los enunciados problemáticos en objetivos positivos y alcanzables, formulando un objetivo general de fortalecimiento de la implementación de la política y tres objetivos específicos operativos que orientan el horizonte del PAT 2024–2027. Esta operación no fue meramente formal: implicó redefinir las causas estructurales en términos de resultados esperados y de capacidades a desarrollar, alineándolas con los referentes conceptuales del trabajo (Nueva Gestión Pública, gobernanza multinivel, capacidad institucional, enfoque territorial y de derechos).

En tercer lugar, la matriz de programas constituyó el eslabón operativo clave entre diagnóstico y propuesta, al traducir los objetivos en cinco programas concretos, cada uno con su problema de referencia, objetivo específico, tipo de programa (nuevo o de fortalecimiento), línea base e indicadores de producto y de resultado. De este modo, se evitó que la dimensión propositiva se redujera a un catálogo declarativo de acciones, como advirtió uno de los jurados, y se avanzó hacia una plataforma estratégica viable, compatible con las restricciones institucionales y fiscales de un municipio de sexta categoría y con las oportunidades de gestión ante el SNARIV y otras instancias del Estado.

Los programas formulados -fortalecimiento institucional y descentralización progresiva de la atención; acceso integral y diferencial a servicios; participación incidente, memoria y justicia restaurativa; reparación integral con enfoque territorial y de priorización; y sistema de información, monitoreo y gestión del conocimiento- integran y reorganizan las acciones ya contempladas en el PAT 2020–2023, al tiempo que introducen componentes innovadores allí donde el diagnóstico evidenció vacíos críticos (especialmente en reparación integral, memoria histórica y sistemas de información). En esa medida, la propuesta no desconoce lo construido, sino que lo reordena, depura y potencia, respondiendo a la recomendación de los jurados de fortalecer lo existente antes que plantear un plan completamente alterno.

Finalmente, las estrategias y programas aquí diseñados aportan al campo de la administración pública y de la política de víctimas al mostrar que es posible, desde un municipio con capacidades limitadas, construir una agenda de implementación coherente, gradual y basada en evidencia, que articula los niveles nacional y local y que reconoce a las

víctimas como sujetos de derechos y actores políticos, y no solo como receptoras pasivas de oferta institucional. Las conclusiones generales del trabajo retomarán estos aportes, discutiendo su pertinencia para otros territorios con características similares y sus implicaciones para la consolidación de la paz territorial en el país.

Conclusiones

Este estudio se propuso formular estrategias que garanticen el cumplimiento de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el municipio de Santa Rosa - Cauca, articulando de manera secuencial tres objetivos específicos: la identificación de las estrategias nacionales de atención a víctimas; la evaluación de la implementación local de dichas estrategias a través del Plan de Acción Territorial (PAT) 2020–2023 y de las capacidades institucionales disponibles; y el diseño de programas y líneas estratégicas para el PAT 2024–2027 mediante la metodología de marco lógico. La combinación de un enfoque mixto, el estudio de caso y el uso del marco lógico permitió asegurar la trazabilidad entre el diagnóstico, el análisis de capacidades y la propuesta, evitando que las estrategias se redujeran a un catálogo declarativo y consolidando, en cambio, un plan sustentado en evidencia empírica y en los marcos normativos vigentes.

En relación con el primer objetivo específico, el análisis de la evolución normativa y programática de la política de víctimas muestra que, a partir de la Constitución Política de 1991, se consolidó un enfoque basado en derechos humanos para el diseño de políticas dirigidas a poblaciones vulnerables, incluyendo la población desplazada. La Ley 387 de 1997 representó un avance inicial, pero con un marcado sesgo asistencialista y centralista (top-down), con escasa consideración por las particularidades territoriales, étnicas y culturales de las víctimas, reducidas en la práctica a “beneficiarias” de programas estatales. En respuesta a estas limitaciones, y como parte de un esfuerzo por saldar la deuda histórica del Estado con las víctimas, la expedición de la Ley 1448 de 2011 -Ley de Víctimas y Restitución de Tierras- supuso un giro cualitativo: se reconoció explícitamente la existencia del conflicto armado interno, se configuró un marco de justicia transicional y se estableció un entramado robusto de medidas de atención, asistencia, reparación integral y garantías de no repetición.

El balance normativo evidencia la densidad de este andamiaje: al año 2024 se registran más de 800 disposiciones normativas vigentes relacionadas con el tratamiento de las víctimas del conflicto armado, entre convenios internacionales, protocolos, jurisprudencia, leyes, decretos, decretos ley, actos legislativos y documentos CONPES, de las cuales cerca de 500 se han expedido desde la promulgación de la Ley 1448. Esta profusión normativa se organiza alrededor de cuatro componentes fundamentales -prevención y protección; atención y asistencia; reparación integral; y verdad, justicia y garantías de no

repetición- y de tres ejes transversales -participación efectiva, enfoque diferencial y enfoque de género- que orientan la acción del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). El estudio concluye que, en el plano del diseño, la política pública de víctimas se ha consolidado como un marco integral y progresivo, capaz de reconocer la diversidad de daños y de sujetos de especial protección; sin embargo, también se constata una tensión estructural entre la sofisticación normativa y las capacidades reales de los municipios, especialmente aquellos de sexta categoría y condición ZOMAC, para traducir estas disposiciones en resultados efectivos sobre el territorio.

El segundo objetivo específico permitió evaluar la implementación de la política de víctimas en Santa Rosa a través del PAT 2020–2023 y del análisis de capacidades institucionales. En términos formales, el municipio cumplió con la formulación, aprobación e implementación del PAT, articulándolo con el Plan de Desarrollo “Más futuro que pasado” y con otros instrumentos sectoriales. La evaluación muestra que se logró una ejecución del 100 % de los planes, programas y proyectos consignados en el PAT y que se desarrollaron acciones de descentralización operativa de la oficina de víctimas, acompañadas de asistencia técnica de las direcciones regionales y de la Unidad para las Víctimas. Desde este ángulo, puede afirmarse que el municipio respondió a las obligaciones mínimas de planeación, reporte y ejecución establecidas por la política nacional.

No obstante, la investigación documenta una brecha significativa entre el cumplimiento formal de metas y la capacidad real para transformar las condiciones de vida de la población víctima. El análisis presupuestal evidencia restricciones severas de recursos y una subvaloración de funciones estratégicas como la caracterización, la atención a emergencias humanitarias, los procesos de memoria histórica y las acciones de reparación integral. Así, por ejemplo, la meta formal de 40 víctimas caracterizadas fue ampliamente superada (más de 800 personas caracterizadas entre 2020 y 2023), pero con asignaciones presupuestales mínimas, lo que implica una sobrecarga operativa para el enlace de víctimas y una ejecución basada en esfuerzos individuales más que en una estructura institucional fortalecida. A la inversa, metas como la atención a 100 personas en emergencias humanitarias quedaron lejos de cumplirse, registrándose apenas dos eventos atendidos con recursos locales en cuatro años.

El diagnóstico territorial refuerza esta lectura: la dispersión geográfica del municipio, la existencia de 48 asentamientos en zonas de difícil acceso, las limitaciones en infraestructura y conectividad, y la ausencia de dispositivos itinerantes sistemáticos restringen la cobertura de los servicios y la participación de las víctimas en los escenarios de decisión. En los componentes de verdad, justicia y memoria, así como en reparación integral, se constató la ausencia de acciones sostenidas, la falta de caracterización específica de población priorizada para reparación económica, la débil articulación con las políticas de restitución de tierras y la inexistencia de una estrategia local de memoria histórica. A ello se suma una participación mayoritariamente formal y poco incidente, con organizaciones de víctimas sin plena legalización, con escasas capacidades técnicas y con limitados apoyos logísticos.

El análisis de capacidades institucionales, apoyado en encuestas y entrevistas, muestra que la Oficina de Víctimas opera con un equipo reducido, dependiente de la capacidad técnica y del compromiso personal del profesional enlace, vinculado por prestación de servicios. Más del 88 % de los funcionarios y contratistas de la Alcaldía lleva menos de dos años en la entidad, lo que se traduce en alta rotación, precariedad contractual, baja consolidación de equipos técnicos y dificultades para la gestión del conocimiento. Aunque los resultados de la encuesta revelan niveles aceptables de motivación, autoeficacia y compromiso individual, también evidencian debilidades en cultura organizacional, coordinación interdependencias, medios y tecnologías, y gestión por competencias. Desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, la administración local opera bajo una lógica contingente, con estructuras frágiles y procesos poco institucionalizados, lo que limita la capacidad de convertir un marco normativo robusto en políticas efectivas a escala municipal.

Desde la mirada de la gobernanza multinivel, la implementación de la política de víctimas en Santa Rosa ilustra con claridad la asimetría entre los niveles nacional y municipal: mientras el primero despliega un entramado complejo de normas, subcomités y lineamientos, el segundo enfrenta restricciones humanas, técnicas y financieras que lo obligan a priorizar la sobrevivencia operativa sobre la planificación estratégica. Así, la investigación concluye que la brecha central no radica en la ausencia de instrumentos, sino en la debilidad de las capacidades institucionales y de las redes de actores que deberían sostener la política en el territorio.

Frente a este diagnóstico, el tercer objetivo específico se orientó a formular estrategias y programas que fortalezcan el cumplimiento de la política pública de víctimas en el PAT 2024–2027, mediante la metodología de marco lógico. A partir de los insumos de los dos primeros momentos metodológicos, de los talleres participativos con víctimas y actores locales, y del trabajo de cartografía social, se construyó un árbol de problemas cuyo problema central se sintetiza en la “implementación insuficiente, fragmentada y poco sostenible de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el municipio de Santa Rosa”. Este problema se desagrega en causas directas e indirectas relacionadas con: i) debilidades en la coordinación del SNARIV local y en la gobernanza multinivel; ii) limitadas capacidades técnicas, administrativas y de gestión del conocimiento; y iii) participación más formal que incidente, sistemas de información fragmentados y restricciones presupuestales que afectan la continuidad y cobertura de las acciones.

Sobre la base de este árbol de problemas se construyó un árbol de objetivos, en el que el problema central se transforma en el objetivo general de “fortalecer de manera integral, coherente y sostenible la implementación de la política pública de víctimas en el municipio de Santa Rosa, garantizando el goce efectivo de derechos de la población víctima en el periodo 2024–2027”. Las causas directas se revirtieron en objetivos operativos orientados a mejorar la coordinación interinstitucional y la gobernanza del SNARIV; consolidar capacidades institucionales y de gestión del conocimiento; y robustecer la participación incidente, los sistemas de información y la gestión financiera. A partir de allí, se diseñó una matriz de programas que agrupa conjuntos coherentes de intervenciones, con indicadores de producto y de resultado, líneas base derivadas del diagnóstico y metas propuestas para el periodo 2024–2027.

Los programas formulados -orientados, entre otros, al fortalecimiento de la coordinación SNARIV y del CTJT, a la consolidación de una planta mínima y de procesos de gestión del conocimiento en la Oficina de Víctimas, a la descentralización de la oferta de servicios hacia la zona rural y al diseño de una estrategia local de reparación integral y memoria histórica- constituyen una hoja de ruta operativa para el municipio. Cada programa articula acciones de fortalecimiento de lo ya existente, ajustes de bajo costo basados en mejoras de gestión y medidas estructurales que requieren cofinanciación departamental o

nacional. El estudio concluye que la principal contribución de este ejercicio no reside únicamente en la formulación de nuevas acciones, sino en la construcción de un vínculo explícito entre los problemas diagnosticados, los objetivos perseguidos y las estrategias propuestas, garantizando así coherencia interna y posibilidad de seguimiento.

En conjunto, la investigación ofrece varias conclusiones de fondo. Primero, muestra que la política pública de víctimas en Colombia ha alcanzado un alto grado de sofisticación normativa, con un enfoque de derechos humanos, justicia transicional y enfoque diferencial ampliamente desarrollado; sin embargo, su efectividad depende críticamente de la capacidad de los municipios para apropiarla y adaptarla. Segundo, evidencia que, en contextos como Santa Rosa, caracterizados por dispersión geográfica, limitada infraestructura y baja capacidad fiscal, las principales brechas no se ubican en el diseño del PAT, sino en las capacidades institucionales, en la gestión presupuestal y en la articulación de redes de actores. Tercero, demuestra que la metodología de marco lógico, aplicada de manera participativa y articulada con un enfoque mixto de investigación, es una herramienta útil para transformar diagnósticos en propuestas programáticas concretas, técnica y jurídicamente viables, que pueden ser incorporadas en los instrumentos de planeación territorial.

Finalmente, en el plano académico y práctico, la tesis constituye un aporte relevante para la Maestría en Administración Pública y para el municipio de Santa Rosa. Desde la academia, aporta un caso de estudio riguroso sobre la relación entre marco normativo nacional, capacidades locales y diseño programático, en clave de políticas de reparación y construcción de paz territorial. Desde la gestión pública local, ofrece un insumo directo para la actualización del PAT 2024–2027 y para la toma de decisiones de la administración municipal, al proponer programas, objetivos, indicadores y líneas de acción que pueden orientar la asignación de recursos, la coordinación institucional y la participación efectiva de las víctimas. En última instancia, el estudio reafirma que la construcción de una paz estable y duradera requiere no solo marcos normativos avanzados, sino también administraciones locales fortalecidas, capaces de convertir la promesa de la política pública de víctimas en garantías concretas de derechos en el territorio.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública* (Fondo de Cultura Económica).
- Aguilar, S. (2005). Fórmulas para el cálculo de la muestra en investigaciones de salud. *Salud Tabasco*, 11(1-2), 333-338. <https://www.redalyc.org/pdf/487/48711206.pdf>
- Arias, J., Villasís, M., & Miranda, M. (2016). El protocolo de investigación III: la población de estudio. *Revista Alergia México*, 63(2), 201-206. <https://www.redalyc.org/pdf/4867/486755023011.pdf>
- Beristain, C. M. (2010). *El derecho a la reparación en los conflictos socioambientales*. Bilbao: Hegoa y Universidad del País Vasco.
- Castellanos, E. (2005). Verdad, justicia y reparación en Argentina, El Salvador y Sudáfrica. Perspectiva comparada. *Estudios Socio-Jurídicos* [online]. 2005, vol.7, N° spe, pp.200-249.
- Chará, W., & Hernández, V. (2016). Las víctimas del conflicto armado interno en el departamento del Cauca 1985-2015. *Revista Vía Iuris*, 21, pp. 85-107.
- Díaz, et al. (2007). Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. Centro Internacional para la Justicia Transicional. Recuperado de: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Colombia-Dilemas-Contextos-Conflicto-2009-Spanish.pdf>
- Espinosa, F. (2012). Las razones detrás del conflicto en el Cauca. Recuperado 25 de enero de 2024, de <https://www.arcoiris.com.co/2012/07/las-razones-detras-del-conflicto-en-el-cauca/>
- Hayner, P. (2008). Comisiones de la verdad: resumen esquemático. International Center for Transitional Justice. *International Review of the red cross*. N° 862.
- Hernández Sampieri, R. y Mendoza, C. (2008). El matrimonio cuantitativo cualitativo: el paradigma mixto. En J. L. Álvarez Gayou (Presidente), 6° Congreso de Investigación en Sexología. Congreso efectuado por el Instituto Mexicano de Sexología, A. C. y la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, México
- Hernández-Sampieri, R. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Ciudad de Mexico, México: MacGraw Hill.

- Knoepfel, P., Larrue, C., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones, 2(3). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3663617>
- Lopera, J. y Seguro, A. (2017). Avances y dificultades del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, una mirada al caso de Antioquia. *Estudios de Derecho*, 75 (165), pp-pp. 247-259
- Martínez, E (2018). La Comisión de la Verdad para El Salvador: Manteniendo la paz a cambio de justicia. Informe CMI, número 12, octubre de 2018, ISSN 1890-503X (PDF), disponible en <https://www.cmi.no/publications/file/6698-la-comision-de-la-verdad-para-el-salvador.pdf>, consultado el 1.12.2020
- Restrepo, D. (2022). *Historias de vida relacionadas con el deporte y la violencia en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Sarmiento, C & Espitia, J. (2015). Los planes de acción territorial, la corresponsabilidad y la Ley de Víctimas. Corporación Viva la Ciudadanía. Edición 441 – Semana del 10 al 16 de abril de 2015. 11 p.
- Taylor, S & Bogdan, R. (1987). *Introduction to Qualitative Research Methods. The Search for Meanings*. Editorial Paidós. 1ra Edición. Barcelona. 311p.
- Tobar, J. (2021). Aportaciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador para la preparación del Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de conformidad con la resolución 42/17 del Consejo de Derechos Humanos sobre “Derechos humanos y justicia de transición”. Instituto Nacional de Derechos Humanos de El Salvador. Recuperado de: https://www.google.com/search?q=pol%C3%ADtica+p%C3%BAblica+de+victimas+del+conflicto+armado+el+salvador&rlz=1C1VDKB_esCO999CO999&ei=5fKqY9TzPKqGwbkPhdaH4Ac&oq=pol%C3%ADtica+p%C3%BAblica+de+victimas+del+conflicto+armado+el+sa&gs_lcp=Cgxnd3Mtd2l6LXNlcnAQA RgAMgUIIRCgAToKCAAQRxDWBBCwAzoECCEQFToGCAAQFhAeSgQI QRgASgQIRhgAUO4FWLIZYLQnaAFwAXgAgAG5AYgBwBCSAQQwLjE0mAEAoAEByAEIwAEB&scient=gws-wiz-serp

- Uprimny Yepes, R., & Guzmán Rodríguez, D. E. (2010). En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales. *Revista Colombiana de Derecho Internacional* (17), 231-286.
- Unidad para las Víctimas (2012) “La ruta de los derechos humanos”
- Vega, A. (2017). *Deporte para el Desarrollo y la Paz, Articulación de Colombia dentro de la estrategia del uso del SDP de Naciones Unidas (Memorias de Master en Estudios Internacionales)* Universidad de Barcelona, Maestría en Estudios Internacionales.
- Villa, et al. (2015). Reparación a las víctimas de dictaduras, conflictos armados y violencia política en sus componentes de compensación, satisfacción, rehabilitación y no repetición. *El Ágora USB*, 15(1), 217–240. <https://doi.org/10.21500/16578031.11>

Anexos metodológicos

Anexo 1. Árbol de problemas

Efectos indirectos	Incremento sostenible del goce efectivo de derechos de la población víctima en Santa Rosa, con una administración pública orientada a resultados y a la mejora estructural de sus condiciones de vida.	Reducción de la vulnerabilidad multidimensional y de los riesgos de revictimización de la población víctima, mejorando la percepción de eficacia del Estado en la atención a sus derechos.	Mayor confianza de las víctimas en las instituciones, alta apropiación social de la política de víctimas y sostenibilidad de las medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición en el municipio.
Efectos directos	Coordinación eficaz del SNARIV en el nivel local y fortalecimiento del CTJT para articular la oferta y el seguimiento del Plan de Acción Territorial de víctimas.	Cobertura amplia, articulada y oportuna de servicios de atención, asistencia y reparación integral, con énfasis en las zonas rurales dispersas y en la población víctima priorizada.	Participación efectiva e incidente de las víctimas en el diseño, implementación y seguimiento del PAT, con sistemas de información integrados que permiten la trazabilidad de las acciones de atención, asistencia y reparación.
Problema central	Fortalecer de manera integral, coherente y sostenible la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el municipio de Santa Rosa, garantizando el goce efectivo de derechos en el periodo 2024–2027.		
Causas directas	Fortalecer la capacidad institucional de la Alcaldía de Santa Rosa para coordinar, gestionar y sostener la implementación de la política pública de víctimas y del PAT 2024–2027.	Garantizar el acceso integral, diferencial y territorialmente pertinente de la población víctima de Santa Rosa a los servicios de atención, asistencia y reparación integral previstos en la política pública.	Fortalecer la participación incidente de las víctimas, los sistemas de información y la gestión financiera de la política de víctimas en el municipio de Santa Rosa.
Causas indirectas	Reducir la rotación del personal clave y consolidar una planta mínima especializada y procesos de gestión del conocimiento en la Oficina de Víctimas y las dependencias	Mejorar la infraestructura, la conectividad, los dispositivos de atención itinerante, la caracterización de la población y la articulación intersectorial que	Desarrollar capacidades organizativas y técnicas en las organizaciones de víctimas, acompañar su legalización y formulación de proyectos, e implementar sistemas de información interoperables entre

	relacionadas con la política de víctimas.	soportan la oferta de servicios para las víctimas.	niveles de gobierno que respalden la gestión presupuestal de la política de víctimas.
--	---	--	---

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Árbol de objetivos

Resultados	Reducción sostenible de las brechas en el goce efectivo de derechos de la población víctima y fortalecimiento de la capacidad de la administración municipal para transformar estructuralmente sus condiciones de vida.	Reducción de la vulnerabilidad multidimensional y de los riesgos de revictimización de la población víctima, mejorando la percepción de eficacia del Estado en la garantía de sus derechos.	Incremento de la confianza de las víctimas en las instituciones, mayor apropiación social de la política de víctimas y fortalecimiento de las garantías de no repetición en el territorio.
Productos	SNARIV local y CTJT funcionando de manera coordinada y eficaz, realizando seguimiento periódico y de calidad al PAT de víctimas, con planes, actas y decisiones articuladas entre las entidades responsables.	Cobertura amplia, articulada y oportuna de los servicios de atención, asistencia y reparación integral, con énfasis en las zonas rurales dispersas y en la población víctima priorizada (mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, población étnica).	Participación efectiva e incidente de las víctimas en los espacios de decisión; sistemas de información integrados y actualizados que permiten la trazabilidad de los casos; y programación presupuestal específica, estable y transparente para la política de víctimas.
Objetivo general	Fortalecer de manera integral, coherente y sostenible la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el municipio de Santa Rosa, garantizando el goce efectivo de derechos en el periodo 2024–2027.		
Objetivos específicos	Fortalecer la capacidad institucional de la Alcaldía de Santa Rosa para coordinar, gestionar y sostener la implementación de la política pública de víctimas y del PAT 2024–2027.	Garantizar el acceso integral, diferencial y territorialmente pertinente de la población víctima de Santa Rosa a los servicios de atención, asistencia y reparación integral previstos en la política pública.	Fortalecer la participación incidente de las víctimas, los sistemas de información y la gestión financiera de la política pública de víctimas en el municipio de Santa Rosa.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3 Personal de la Alcaldía Municipal de Santa Rosa - Cauca

No. de cargos	Dependencia y denominación	Código	Grado	Forma de contratación
Despacho del alcalde				
Uno (1)	Alcalde	5	N/A	Elección Popular
Seis (6)	Secretario de Despacho	20	1	Libre nombramiento y remoción
Uno (1)	Director Local de Salud	80	1	Libre nombramiento y remoción
Uno (1)	Jefe de Oficina	6	4	De periodo fijo
Uno (1)	Jefe de Oficina	6	4	Libre nombramiento y remoción
Uno (1)	Técnico Administrativo	367	4	Libre nombramiento y remoción
Uno (1)	Secretaria Ejecutiva del Despacho del Alcalde	438	4	Carrera administrativa
Uno (1)	Conductor	480	3	Libre nombramiento y remoción
(Uno) 1	Auxiliar Administrativo	407	2	Libre nombramiento y remoción
Planta global				
Nivel profesional				
Uno (1)	Tesorero General	201	3	Libre nombramiento y remoción
Uno (1)	Comisario de Familia	202	3	Carrera administrativa
Uno (1)	Profesional Universitario	219	3	Carrera administrativa
Tres (3)	Profesional Universitario	219	2	Carrera administrativa
Nivel Técnico				
Uno (1)	Inspector de Policía 3ª a 6ª Categoría	303	4	Carrera administrativa
Cuatro (4)	Técnico Administrativo	367	3	Carrera administrativa
Seis (6)	Técnico Operativo	314	2	Carrera administrativa
Uno (1)	Inspector de Policía Rural	306	1	Carrera administrativa
Nivel asistencial				
Tres (3)	Auxiliar Administrativo	407	4	Carrera administrativa
Tres (3)	Auxiliar Administrativo	407	3	Carrera administrativa
Tres (3)	Auxiliar Administrativo	407	2	Carrera administrativa
Cinco (5)	Celador	477	1	Carrera administrativa
Cuarenta y seis (46)	Total			

Fuente: Elaboración propia.