

Edwin Manuel Tapia Góngora\*

## **Análisis de las implicaciones en materia de goce efectivo de derechos de los modelos administrativos definidos para ejecutar una política pública de derechos humanos: el caso de la gestión de las políticas de atención al desplazamiento forzado por los gobiernos territoriales en el período 2004–2011.**

*Analysis of the implications for the effective enjoyment of rights of the administrative models to execute a human rights public policy: the case of the management of care policies on forced displacement at territorial governments in the period 2004–2011.*

Fecha de recepción: 20 de abril de 2014  
Fecha de aceptación: 24 de mayo de 2014

### **RESUMEN**

El artículo adelanta una reflexión sobre las limitaciones para lograr el goce efectivo de derechos que generan las estructuras de gestión de una política pública. Para esto, se toma como estudio de caso la organización administrativa territorial para la atención a la población desplazada entre los años 2004 a 2011.

**Palabras Claves:** Desplazamiento forzado, política pública, goce efectivo de derechos, gobiernos territoriales, gestión por políticas.

### **ABSTRACT**

The article advances a reflection on the constraints to the effective enjoyment of rights created by management structures of public policy. For this, we take as a case study the territorial administrative organization for assisting the displaced population from 2004 to 2011.

**Keywords:** Displacement Forced, Public policy, Effective enjoyment of rights, Territorial governments, Management by policies.

\* Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– y Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo de la Academia Diplomática de San Carlos–Universidad Externado de Colombia. Actualmente es integrante del Grupo de investigación REDES–OGP, se desempeña como docente en Pensamiento Administrativo Público en la ESAP, sede central y profesional especializado adscrito a la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada de la Defensoría del Pueblo. Correo electrónico: edwin.tapia@gmail.com.

## INTRODUCCIÓN

Según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– a 21 de enero de 2014, en el Registro Único de Víctimas –RUV– habían 6.073.453 víctimas de las cuales 5.368.138 son desplazados, es decir, el 88% del universo de las víctimas<sup>1</sup>.

Estos datos, que equivalen a más del 11% del total de colombianos, hacen visible que este delito es una de las consecuencias humanitarias del conflicto armado más sensible para la sociedad colombiana en los últimos 20 años.

En efecto, en 1997 se expide la Ley 387 de 1997, la cual fija como función de Estado la atención al desplazamiento forzado, iniciando la configuración de un esquema institucional de respuesta multisectorial, denominado Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia –SNAIPDV–.

Entre 1997 y 2011, se adelanta un proceso de configuración y reajuste periódicos de los esquemas de atención, estructuras organizacionales y referenciales de política (imágenes del problema), a partir de los cuales, los gobiernos de los niveles nacional y territorial, diseñan, implementan y evalúan los resultados de las políticas que fijaron para la atención del desplazamiento forzado.

Sin embargo, el SNAIPDV no logró consolidar un enfoque sistémico o un esquema de gestión de coordinación intra e inter institucional como establecía la Ley 387 de 1997, de manera que se logaran sinergias entre los entes responsables, y además, que se fijaran políticas que trascendieran el cambio de un gobierno a otro.

En efecto, si bien la Ley 387 fijaba una estructura de servicios articuladas a tres grandes fases de atención (Prevención y protección<sup>2</sup>, Atención Humanitaria de Emergencia<sup>3</sup> y Estabilización y Consolidación Socioeconómica<sup>4</sup>), en la práctica,

<sup>1</sup> Red Nacional de Información, información con corte al 1 de diciembre de 2013 [http://rni.unidadvictimas.gov.co/?page\\_id=1629](http://rni.unidadvictimas.gov.co/?page_id=1629) (26.12.2013).

<sup>2</sup> “La prevención comprende el conjunto de programas, proyectos y acciones que ejecutarán las entidades gubernamentales y estatales, en coordinación con los entes territoriales y la sociedad civil, con el propósito de desarticular o neutralizar la acción de los múltiples actores y procesos de violencia que generan el desplazamiento y presentar alternativas eficaces de protección a la vida, la integridad y libertad personales de la población civil respecto a las situaciones del conflicto armado y la violencia generalizada. El concepto de prevención también comprende la promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”. Decreto 173 de 1998. Numeral 2.1. Estrategia de prevención.

<sup>3</sup> “Comprende las acciones inmediatas de atención a la población que se desplazada de manera individual familiar o colectiva, tendientes a garantizar y satisfacer las necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia, alojamiento transitorio, seguridad, protección y organización comunitaria, durante un tiempo determinado. El desplazado tiene derecho a la atención humanitaria de emergencia inmediatamente después del desplazamiento, por un tiempo máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres meses”. Decreto 173 de 1998. Numeral 2.2. Estrategia de Atención Humanitaria de Emergencia.

<sup>4</sup> “La consolidación y estabilización, permitiendo el acceso directo de la población desplazada a los programas sociales del Gobierno, propenderá por la reincorporación social, económica y cultural de

cada entidad operaba de manera desarticulada y sin tener referencia a un bloque de gestión específico, además no existían políticas permanentes, pues, cada gobierno (nacional o territorial) que se sucedió entre 1997 y 2011 re-definía cada vez que iniciaba los contenidos de las políticas de atención a partir de sus agendas o de la coyuntura fiscal.

Por lo anterior, se privilegió la adopción de esquemas de atención flexibles, cuyos recursos tenían como origen y duración las temporalidades de los planes de desarrollo, por lo que cada vez que se adoptaba un nuevo plan, los programas y estructuras administrativas de atención cambiaban para adecuarse a las prioridades del nuevo Plan de desarrollo.

Se entronizó la figura del *proyecto y el programa de inversión*, como los mecanismos para la operación de las políticas de atención. Los proyectos son formas administrativas flexibles, que permiten a los gobernantes desarrollar rápidamente sus agendas, mostrar resultados de corto plazo (las metas de cobertura anuales), pero que no permiten estructurar servicios permanentes.

En suma, las entidades públicas tendieron a responder con proyectos y programas de corto plazo al reto institucional del desplazamiento forzado, el cual como problema crónico y estructural (siguiendo la argumentación de la Sentencia T-025 de 2004), requería acciones que trascendían la duración de un gobierno, es decir, el mediano y largo plazo; sin embargo, las políticas dispuestas estaban vigentes máximo el período de un gobierno (4 años), dado que se financiaban principalmente con los recursos de inversión de los planes de desarrollo, los cuales, principalmente ejecutan el programa del gobernante de turno.

En suma, el SNAIPDV tendió a privilegiar el uso de políticas de gestión<sup>5</sup> afines con el modelo denominado “Gestión por políticas”<sup>6</sup>. Bajo este enfoque, los gobiernos deben concentrarse en llevar el timón (fijar políticas) y no remar (prestar servicios directamente), lo cual lleva a realizar reformas administrativas que establecen unidades especializadas en implementar proyectos<sup>7</sup>.

---

*las personas y familias desplazadas por la violencia a sus lugares de origen o de reasentamiento*”. Decreto 173 de 1998. Numeral 2.3 Estrategia de consolidación y estabilización socioeconómica.

- 5 Las políticas de la gestión son reglas que orientan la organización y procesos de las administraciones pública. Por lo general no están articuladas entre sí, dado que responden a un enfoque ecléctico, donde el administrador o reformador escoge aquellas prescripciones afines con su agenda política y la coyuntura fiscal. Michael Barzelay distingue cinco tipos de políticas de la gestión pública: 1. Planeamiento de gastos y gestión financiera, 2. Función pública y relaciones laborales; 3. Contratación; 4. Organización y métodos y; 5. Auditoría y evaluación. Ver al respecto: Barzelay, Michael. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, 1ª Edición, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2003.
- 6 Harmon, Michael. Mayer, Richard. *Teoría de la organización para la administración pública, Serie nuevas lecturas de política y gobierno*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español, México, 1999.
- 7 Tapia Góngora, Edwin Manuel. “Gestión por políticas. Análisis de los planos de acción en que se desenvuelve la implementación de una política pública”, en *Revista Pensamiento Jurídico*, No. 34, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto

No obstante lo anterior, las nuevas competencias que se fijan a los gobiernos territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) por la Ley 387 de 1997 y la Ley 1190 de 2008 y para dar cuenta de las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004, no implicaron la adición de recursos específicos para ello.

Los gobiernos territoriales, en desarrollo de los mandatos que se les asignan por la mencionadas leyes replican, por lógicas de isomorfismo institucional, las estructuras administrativas que operan en la organización nacional del SNAIPDV; por ejemplo, para la toma de decisiones y la coordinación de la acción de las secretarías y unidades responsables se copia el modelo de Comité intersectorial, que en el nivel nacional se denomina Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia –CNAIPDV–, el cual en los gobiernos territoriales se denomina Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Así mismo, la financiación de las políticas de atención territoriales, que se expresan en los denominados Planes Integrales Únicos –PIU, al igual que las políticas del nivel nacional, se adscriben a los recursos de inversión de los planes territoriales de desarrollo.

No obstante lo anterior, en el plano de las finanzas, los PIU no contaban con recursos adicionales a los que tenían asignados los entes territoriales para prestar los servicios transferidos por los procesos de descentralización de las décadas de los 80–90, por lo que el grueso de programas y proyectos que se logran ejecutar son aquellos que se pueden financiar con las fuentes de la Ley 715 de 2001<sup>8</sup>.

Lo anterior explica, porqué la mayor parte del gasto en atención a población desplazada se concentra en los derechos a la salud y educación, los cuales son cubiertos por la Ley 715, mientras en campos de política propios de la estabilización socioeconómica como el derecho a la vivienda y la generación de ingresos, no hay capacidad institucional ni finanzas para implementar políticas para la realización de estos derechos por lo que las iniciativas de gasto en estos campos, contenidas en planes de desarrollo territorial tienen ejecuciones magras (ver al respecto, el siguiente apartado) y en particular, dependen de “calificar” en las convocatorias nacionales, es decir, no hay recursos regulares para adelantar un plan de restablecimiento sostenido en el tiempo.

---

Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina –UNIJUS–. Bogotá, Mayo–Agosto 2012. <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/37766>.

<sup>8</sup> Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Programa de Acción Regionalizada para la protección y Restitución de Derechos. *Análisis del proceso de formulación y ajuste de los Planes Integrales Únicos del periodo 2008–2011. Serie I. Seguimiento al cumplimiento a los Autos de la Sentencia T-025 de 2004*, Bogotá D.C., Imprenta Nacional, Junio de 2013.

Lo anterior no significa que se desconozca el peso que tiene en la orientación de la gestión y los resultados en este campo la llamada “voluntad política” de la que una parte de las autoridades carecen, ya sea por razones ideológicas o porque son herederos de la llamada “Parapolítica”: lo que se busca denotar es que hay factores de orden institucional que limitan avanzar a una estructura de gestión de políticas que permita llegar a lo que la Corte Constitucional define como Goce Efectivo de Derechos –GED–.

Por otra parte, la adopción de referenciales de política pública originados en lógicas de cuasimercados<sup>9</sup> y subsidios monetarios condicionados ha limitado el transitar de enfoques asistencialistas a los de Goce Efectivo de Derechos, esto último, es la exigencia central de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004<sup>10</sup>.

Así mismo, pese a las órdenes de la Corte Constitucional en los Autos de seguimiento de la mencionada sentencia, se adoptó un estilo de argumentación para mostrar los resultados de la gestión en atención al desplazamiento centrado en números pero no valorar el avance, retroceso y estancamiento en el GED; la argumentación en números consiste en la aplicacigicas de isomorfismo institucional rollo nacional y territorialesse un Estado de Cosas Inconstitucional –ECI– abelce ón de una retórica que enfatiza en los medios diseñados o empleados (normas expedidas, actividades, planes y personal) y las cifras de coberturas y presupuestos asignados o ejecutados.

Al respecto, Jaramillo establece...

*“Esta forma de argumentación y legitimación mediante las cifras, como ha demostrado Stanford (2004), tiene una finalidad política clara y es la de visibilizar estadísticamente la problemática que el gobierno quiere reconocer y atender oficialmente desde la política pública, sobre la base de conceptualizaciones y metodologías restringidas o al menos no tan amplias como exige un fenómeno como éste.*

*Restricciones que van desde la conceptualización sobre la condición de desplazado (por ejemplo, desconocimiento del estatus de desplazados para quienes huyen de zonas de fumigación de cultivos o quienes retornan*

<sup>9</sup> Para un análisis de los modelos neoliberales de cuasimercados implementados para la provisión, financiación y entrega de bienes públicos se recomienda ver: Albi, Emilio. López Casanovas, Guillén. Páramo, José Manuel. “Innovaciones en gestión pública”, en *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel– Barcelona. España, 2000.

<sup>10</sup> Hace 10 años mediante la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional estableció que es tal la magnitud de la desatención y vulnerabilidad de las personas en riesgo y situación de desplazamiento forzado que llevó a que estén por fuera del marco de protección de derechos que provee la Constitución, esta situación se denomina Estado de Cosas Inconstitucional –ECI–. Para superar esta situación la Corte identifica que existen una serie de fallas estructurales en el SNAIPDV y en consecuencia ordena a los gobiernos nacional y territoriales que adopten medidas (políticas) programáticas, financieras, procedimentales y de sistemas de información con el fin de superar el ECI. Este proceso judicial a la fecha de redacción de este artículo se encontraba abierto.

*rápidamente, o personas que son reclutadas forzosamente, o personas que solicitan no ser incluidas por temor a ser visibilizados como objetivos militares, entre otros, o personas que se desplazan forzosamente dentro de una ciudad), hasta los periodos reportados, estimaciones y sitios en los que se efectúan y validan los registros”<sup>11</sup>.*

La figura del SNAIPDV, no operó como un esquema que articulara los esfuerzos adelantados por las administraciones públicas y organizaciones no estatales y devino en un postulado legal y herramienta retórica para presentar informes al Congreso de la República y la Corte Constitucional y no una realidad administrativa y financiera<sup>12</sup>.

En resumen, entre el momento en que se institucionaliza el desplazamiento como función de Estado (Ley 387 de 1997) y la integración de este campo de políticas al naciente marco de la reparación a las víctimas (Ley 1448 de 2011) los gobiernos nacional y territoriales ejecutan una serie de proyectos e iniciativas de corto plazo, ajustadas a los tiempos de los Planes de Desarrollo, lo cual limitó el alcance de las acciones desplegadas, por lo que la atención al desplazamiento no fue una política de Estado sino de gobierno.

Dado lo anterior, se hace visible la pertinencia de aproximarse al análisis de la implementación de la política en cuestión, mediante enfoques que permitan hacer inteligibles las diversas interacciones, discursos y formas de saber administrativo (como los arreglos organizacionales dispuestos) que desde enfoques de análisis de políticas como el desicionismo, muestran un panorama caótico y carente de racionalidad en la implementación de la política<sup>13</sup>.

Al respecto, el marco teórico denominado “Gestión por Políticas”<sup>14</sup>, puede permitir construir una reflexión sobre las diversas interacciones que se adelantan al interior de un campo de intervención social, producto del cual emergen formas administrativas particulares, como las estructuras administrativas denominadas

<sup>11</sup> Jaramillo Marín, Jefferson. “La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Emergencia, constitución y crisis de un campo de prácticas discursivas”, en *Revista Tabula Rasa*, N° 6, Bogotá D.C., Ene – Jun 2007. [http://www.revistatabularasa.org/numero\\_seis/jaramillo.pdf](http://www.revistatabularasa.org/numero_seis/jaramillo.pdf)

<sup>12</sup> Tapia Góngora, Edwin Manuel. *Dinámica del cambio institucional en una política pública. El caso de la política de atención a la población desplazada por la violencia en el periodo 2004–2009*, Tesis de grado para optar al título de Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos. Academia Diplomática de San Carlos, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010.

<sup>13</sup> Majone, Giandoménico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1997.

<sup>14</sup> Para el abordaje sobre el enfoque de análisis administrativo denominado “Gestión por políticas” se recomienda ver: Tapia Góngora, Edwin Manuel. “Gestión por políticas. Análisis de los planos de acción en que se desenvuelve la implementación de una política pública”, en *Revista Pensamiento Jurídico*, N° 34, Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencia Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina –UNIJUS–, Bogotá, Mayo – Agosto 2012. <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/37766>

campos funcionales de políticas, referenciales de política y patrones de cambio/persistencia en las formas de gestión<sup>15</sup>.

En este contexto, a continuación se aborda una reflexión sobre las estructuras de gestión que se implementan en lo territorial para la atención a la población desplazada entre los años 2004 a 2011, es decir, el período que va desde la emisión de la Sentencia T-025 de 2004, que induce una reforma de toda la estructura de atención creada con la Ley 387 de 1997, hasta la aprobación de la Ley 1448 de 2011, que introduce la noción de justicia transicional y amplía el universo de víctimas a las que el Estado debe restablecer en sus derechos.

Dado el poco tiempo que ha transcurrido en la implementación de esta norma, aun no es posible determinar cómo esta nueva normatividad ha cambiado las trayectorias institucionales de atención a la población desplazada tanto a nivel nacional como territorial, por lo que se requiere una revisión en detalle de los esquemas de gestión que emergen con la Ley 1448, que en este documento no es posible abordar por razones de espacio y propósito del documento.

Dado este panorama, a continuación se adelanta una reflexión sobre las limitaciones para lograr el goce efectivo de derechos que generan las estructuras de gestión que adoptan para implementar una política pública. Para esto, se toma como estudio de caso la organización administrativa que se implementan en lo territorial para la atención a la población desplazada entre los años 2004 a 2011.

Para lo anterior, se hace un recorrido por tres estructuras que configuran la gestión territorial al desplazamiento forzado: 1. Estructuras organizacionales; 2. Estructuras financieras y; 3. Referenciales de política que orientan el contenido de los programas y proyectos de atención al desplazamiento. Por último, al final del texto se adelantan unas breves conclusiones sobre las implicaciones de los esquemas de atención territoriales para avanzar en una política que permita el goce efectivo de derechos, en el sentido que ha fijado la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004.

## **1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DISPUESTA PARA LA ATENCIÓN TERRITORIAL AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL PERÍODO 2004 A 2011<sup>16</sup>**

En la atención a la población desplazada convergen una diversidad de entidades públicas, provenientes de diversos sectores administrativos (salud, educación,

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Este apartado retoma parte de los desarrollos hechos por el autor en el texto “Análisis del componente financiero de la política pública de atención al desplazamiento 2002–2010”, en *Tras las Huellas del Conflicto*, Serie Documentos Codhes N° 8, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, Bogotá, 2007.

vivienda, trabajo, agricultura, entre otros), así como organizaciones no estatales (como las ONG) y agencias de cooperación internacional, esto genera que no exista un único referente desde el cual las personas, familias y comunidades en riesgo y situación de desplazamiento se estructuran los servicios y programas de atención para la protección y restablecimiento de sus derechos.

Cada uno de los actores organizacionales manejan lógicas de acción, marcos normativos, reglas de financiación y criterios de acceso a las ofertas de los programas y proyectos, lo cual configura un abigarrada telaraña de modelos de organización (desconcentrados/descentralizados) y referenciales de política pública (asistencia social/atención a emergencias naturales/cuasimercados para acceso a recursos de inversión nacional, entre otros) que operan de manera simultánea.

### **1.1. Estructuras organizacionales dispuestas para la gestión de las políticas de atención al desplazamiento**

En el nivel municipal convergen dos tipos de lógicas de organización: por un lado, está la organización que surge de la Ley 387 de 1997, el SNAIPDV, el cual como estructura<sup>17</sup> multisectorial y multinivel, implica que las administraciones públicas nacionales, departamentales y municipales ejecutan proyectos y programas de inversión en el municipal y regional, con cargo a los recursos de inversión contenidos en sus planes de desarrollo.

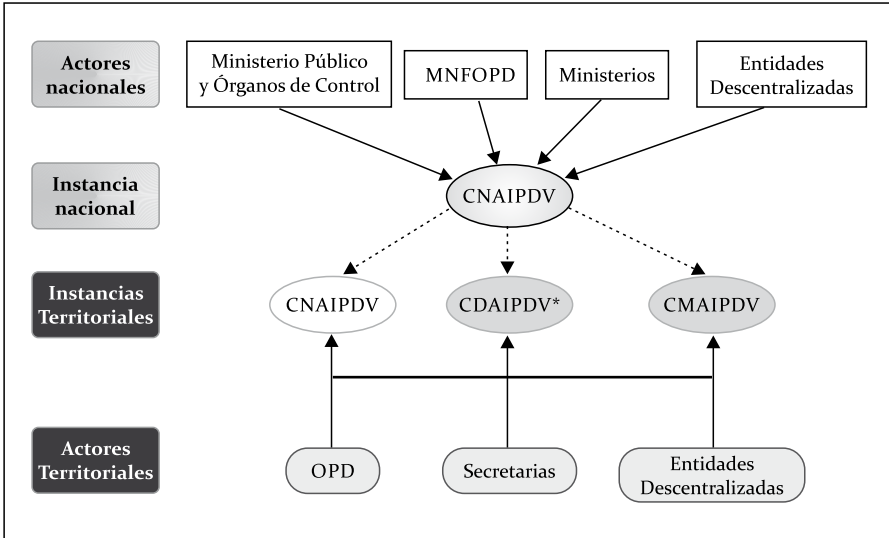
Por otro lado, está la estructura descentralizada de los sectores administrativos que han sido transferidos a los municipios por los procesos de descentralización acaecidos entre las décadas de los 80' y 90' y que se financian en la actualidad por la Ley 715 de 2001. El gráfico 1, ilustra a continuación, las diferentes estructuras o campos organizacionales que intervienen en la atención al desplazamiento forzado en lo territorial.

<sup>17</sup> En este documento, se entenderá por estructura el conjunto de relaciones “relativamente” estables del orden financiero, procedimental y organizacional al interior de las organizaciones e integrantes.

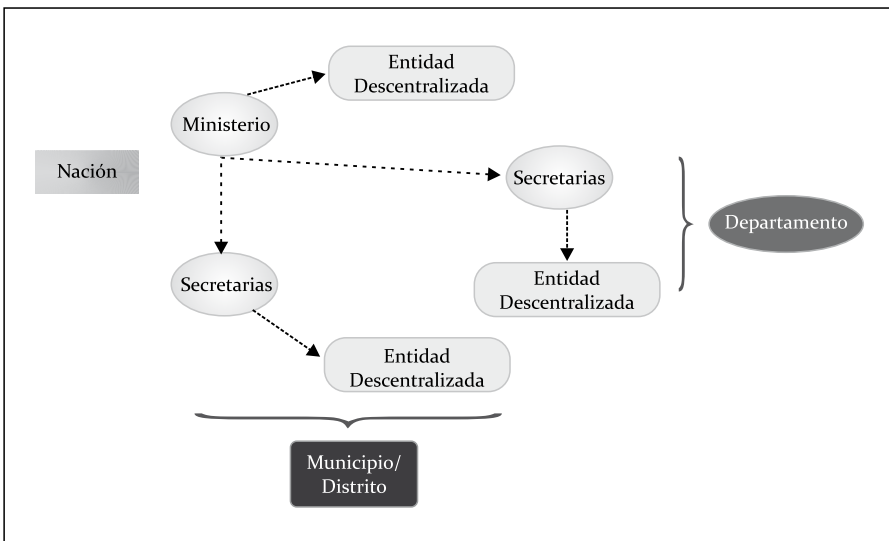


**Gráfico 1**  
**Campos Organizacionales para la atención al desplazamiento forzado**  
**Periodo 2004-2011**

Organización multisectorial de las políticas de atención



Gestión de servicios y programas mediante descentralización



Fuente: Tapia Góngora, Edwin Manuel. “Capítulo 1. El enfoque gubernamental de atención al desplazamiento forzado. Periodo 1995 A 2009”, en *Dinámica del cambio institucional en una política pública. El caso de la política de atención a la población desplazada por la violencia en el periodo 2004-2009*, Óp. cit.

**Convenciones:**

CNAIPDV: Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

CDAIPDV\*: Comité Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada

CDAIPDV: Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada

CMAIPDV: Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada

OPD: Organización de Población Desplazada

MNFOPD: Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada

Órganos de Control: Procuraduría General de la Nación–Defensoría del Pueblo–Contraloría General de la República

**1.1.1 Líneas de relaciones intergubernamentales involucradas en la gestión:**

Relación de coordinación bajo concurrencia, complementariedad y subsidiariedad de cada nivel de Gobierno (descentralización)

Ejecución de programas de atención, según la distribución de competencias que fija la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005.

**● Gestión multisectorial y multinivel. SNAIPDV**

A partir de la Ley 387 de 1997, el SNAIPDV adopta una organización de tipo multisectorial, la cual operan mediante proyectos de inversión.

En efecto, en lo organizativo se establecen comités multisectoriales en cada nivel de gobierno (nación, departamento, distrito y municipio), cuyo objetivo era la coordinación de la gestión de las entidades concurrentes por mandato de la Ley 387 en la atención al desplazamiento y el diseño de programas y criterios de acceso.

Como se observa en el gráfico 1, en el nivel nacional se encuentra el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población desplazada –CNAIPDV–, (artículo 6 de la Ley 387), el cual es “órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo”.

Estaba integrado por: Un delegado del Presidente de la República (quien lo debía presidir), el Consejero Presidencial para los Desplazados, el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Salud, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Desarrollo Económico, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Defensor del Pueblo, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el

Consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces, el Gerente de la Red de Solidaridad Social<sup>18</sup> o quien haga sus veces, y el Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces.

En el plano territorial, se establecen los Comités Departamentales, municipales y distritales de Atención Integral a la Población Desplazada y en ellos, en un ejemplo de isomorfismo institucional, se replica la estructura del CNAIPDV, por ende, en estos comités convergen las secretarías de despacho y entidades descentralizadas, ordenadas sectorialmente (salud, educación, etc.) para la coordinación, fijación de directivas de política y socialización de la oferta del nivel nacional que se dispone ejecutar por los entes nacionales en la región o localidad).

En cuanto a la estructura de servicios que se tramitan en estos espacios, como se mencionó previamente, los entes de gobierno anclaron una parte de la estructura administrativa para las fases de atención, en particular la Atención Humanitaria de Emergencia y la Estabilización Socioeconómica, a proyectos y programas de inversión contenidos en los planes de desarrollo.

Esto generó que los énfasis, contenidos y duración de las estructuras de servicios dispuesta bajo programas y proyectos dependieran de las partidas y prioridades que cada gobierno incluyera en su plan de desarrollo.

Se utilizaban dos modelos de organización, por un lado, los proyectos se realizaban mediante estructuras flexibles y temporales adscritas a las entidades, los denominados “grupos”; por el otro, se recurría a la subcontratación de ONG operadoras o la delegación mediante convenios interadministrativos con agencias internacionales.

En consecuencia, no se fijó una estructura permanente de gestión, pues, el personal responsable era temporal, adscrito al proyecto o programa, por lo que sus honorarios se cargan al presupuesto de inversión y se sujetan a la entrega de los productos o servicios del proyecto.

<sup>18</sup> *La Red de Solidaridad Social –RSS–, asumió las funciones de atención a la población desplazada, en un primer momento en relación con la Atención Humanitaria de Emergencia y el manejo centralizado del Registro Único de Población desplazada –RUPD–; en 2005, bajo el gobierno Uribe esta entidad pasa a denominarse Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social–, en ese momento asume el manejo de programas de asistencia social como Familias en Acción, la reconstrucción de municipios afectados por la violencia, el fomento a los planes de retorno, entre otras iniciativas; esta entidad se escinde en dos entidades en 2010, para dar origen a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– organización responsable de la gestión de las políticas de atención a las víctimas a cargo de la antigua Acción Social, y el Departamento para la Prosperidad Social –DPS–, entidad responsable de coordinar y formular las políticas de asistencia social del gobierno nacional.*

- **Organización sectorial. Gestión de servicios mediante descentralización**

A partir de la descentralización político-administrativa, de mediados de los ochenta del siglo pasado, se entregó a los entes territoriales una serie de funciones y recursos para la provisión de servicios sociales.

Bajo esta lógica de prestación territorial de servicios sociales organizados sectorialmente (salud, educación, saneamiento básico y agua potable, cultura, deporte, entre otros), los gobiernos municipales han desarrollado una estructura permanente que se expresa en secretarías de despacho y entidades descentralizadas (establecimiento públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, unidades administrativas especiales con o sin personería jurídica, entre otras formas organizativas que establece la Ley 489 de 1998).

Estas unidades prestan servicios que se financian con los recursos regulares que cada año y de manera predecible recibe el municipio por concepto de participación en los ingresos corrientes de la Nación, que regula la Ley 715 de 2001 y sus ingresos propios, lo cual les permite fijar una planta de personal más o menos estable en el tiempo y por ende, que no se interrumpen o modifican con cada cambio de titular de gobierno.

La gestión descentralizada, por otra parte está sumamente reglada, dado que para cada sector existen normas constitucionales y leyes específicas, así como pronunciamientos jurisprudenciales y desarrollos reglamentarios que determinan las competencias territoriales y de la nación en cada sector.

Esto implica en el caso de la atención a la población desplazada, que la oferta disponible en los campos descentralizados presenta limitaciones para reajustarse a las particularidades de estas poblaciones, aunque les garantiza un acceso permanente y no sujeto a los dispositivos de focalización del gasto que operan en la oferta de servicios gestionada vía programas y proyectos.

- **Competencias territoriales ante eventos de desplazamiento**

A partir de las leyes de víctimas y sus decretos reglamentarios, expedidas a partir de 1997 a 2012, así como los Conpes 3400 y Decreto 250 de 2005 (adoptados para cumplir con las ordenes de la Corte Constitucional con ocasión de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento), se perfilan las siguientes competencias para los gobiernos territoriales, en particular, las autoridades municipales, a saber:

- En Prevención y Protección, les corresponde activar la mesa territorial de prevención y protección (Decreto 250 de 2005) y fijar un plan de prevención, esto último en desarrollo del Decreto 4100 y 4912 de 2011.

- Prestar la Atención Humanitaria Inmediata y adelantar el censo ante desplazamientos masivos (artículos 15, 48, 173 y 174 de la Ley 1448 de 2011).
- En Estabilización y Consolidación Socioeconómica, les compete impulsar diagnósticos sobre goce efectivo/exclusión de derechos, e incluir en el Plan Integral Único -PIU- (Ley 1190 de 2008)<sup>19</sup>, los proyectos y servicios que permiten desarrollar los planes de retorno (Decreto 250 de 2005, Autos 116 de 2008, 383 de 2010 y Ley 1190 de 2008), así como el acceso a los servicios de salud y educación y habilitar lotes con servicios para los proyectos de vivienda de interés social y prioritario (Decreto 4800 de 2011).
- Diseño y aplicación de Planes Integrales Únicos (PIU), según la Ley 1190 de 2008, Autos 007 de 2009 y 383 de 2010. A partir de 2012, bajo la Ley 1448 (ley de víctimas y restitución de tierras) el PIU se convierte en un componente del Plan de Acción territorial -PAT-, el cual debe estar en concordancia con el Plan Municipal de Desarrollo.

No obstante el anterior marco de competencias, estas no implicaron el giro de recursos adicionales a los establecidos en las leyes de descentralización (60 de 1993 y 715 a partir de 2001), lo cual ha limitado la oferta de servicios y programas para la población desplazada.

Al respecto, tomar relevancia el análisis de la estructura financiera dispuesta para el sostenimiento de los programas de atención al desplazamiento, dado que a partir de ésta es posible colegir una serie de tendencias en materia de la gestión y en particular, se explican las limitaciones institucionales a las que se enfrentan los gobiernos territoriales para la operación de los esquemas de atención del SNAIPDV y los sectoriales descentralizados.

## 2. ESTRUCTURA FINANCIERA DE LA OFERTA DE SERVICIOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

En lo local, según la Federación de municipios, el 95% de los municipios pertenecen a la categorías 3, 4, 5 y 6; por otra parte, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- establece que el 39% de la población desplazada se ubica en los municipios más pobres, es decir, los de categorías 5 y 6, este dato, hace visible las profundas limitaciones a las que se enfrentan las autoridades municipales para ejecutar el marco de responsabilidades asignadas para con la población desplazada.

<sup>19</sup> El PIU a partir de 2012 se incorporado por el Decreto 790 de 21012 en los Planes de Acción Territoriales -PAT-. En este sentido, se mantiene la tendencia de gestión en atención a desplazados, ahora ampliado al universo de víctimas, de que las políticas se anclen mediante un plan sectorial a la agenda del gobernante de turno, expresada en el Plan de Desarrollo.

...“al hacer un cruce entre la clasificación municipal que determina la Ley 617 de 2000 y los datos más recientes de recepción de población víctima del desplazamiento forzado, se observa que el 39% de la población víctima de este delito se encuentra en los municipios de categorías 5 y 6, el 29% se encuentra en municipios de categoría especial y el resto es decir el 32% se encuentra en las restantes categorías municipales. Esto refleja que hay una presión más fuerte sobre los municipios o distritos con mayores recursos y población (68% de incidencia) pero proporcionalmente una presión importante sobre municipios con menores recursos”<sup>20</sup>.

En este orden, a continuación se aborda la estructura financiera dispuesta a la gestión municipal en la atención a la población desplazada.

## 2.1. Recursos disponibles por los gobiernos territoriales

Con la Sentencia T-025 de 2004, los gobiernos territoriales se vieron obligados a asignar recursos para la atención al desplazamiento, esto se fijó mediante una serie de cambios normativos originados desde el gobierno nacional que generó la obligación de fijar una asignación en inversión (Conpes 3400 de 2005) con las correspondientes partidas presupuestales anuales (Ley 1190 de 2008).

Pareciera que se establece que la no gestión territorial de políticas en la materia es producto de falta de “voluntad” para lo cual, desde instancias nacionales como el gobierno nacional y el Congreso de la República se recuerda e impulsa la “obligación” territorial.

Sin embargo, el desarrollo normativo no fija nuevas fuentes de recursos, lo cual explica porque, los gobiernos territoriales tienden incluir programas y proyectos para la atención a la población desplazada dentro del grueso de la población beneficiaria de la política social que financian con los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP– normalizados mediante la Ley 715 de 2001, que es en realidad la única fuente de recursos de inversión social con la que cuentan los entes territoriales.

<sup>20</sup> UARIV. *Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional*, Banco de Proyectos de Inversión Nacional –BPIN–. [http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/2013/2013\\_2012011000407.pdf](http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/2013/2013_2012011000407.pdf) (13.09.2013).

Cuadro 1

Estructura Financiera que soporta la atención al desplazamiento forzado por los gobiernos territoriales. Año 2011.

Fuente de financiación	Presupuesto Definitivo		Compromisos presupuestales	
	\$ miles	%	\$ miles	%
Aportes, transferencias y cofinanciación nacional	37.053.092	4,5	31.446.661	4,8
Aportes, Transferencias y cofinanciación departamental–exclusivo municipios	13.974.626	1,7	9.462.829	1,4
Crédito interno y externo	2.083.190	0,3	1.567.134	0,2
Fondo Nacional de Regalías	2.640.215	0,3	.640.215	0,4
FOSYGA y ETESA	71.536.564	8,6	48.891.934	7,4
<b>Ingresos corrientes con destinación específica</b> (Recursos propios)	123.573.802	14,9	110.283.509	<b>16,7</b>
Ingresos corrientes de libre destinación–exclusivo Departamentos	495.439	0,1	495.217	0,1
Ingresos corrientes de libre destinación (excepto el 42% de libre destinación para municipios categorías 4,5 y 6) –exclusivo Municipios	67.740.019	8,2	58.778.214	8,9
Otras fuentes diferentes a las registradas en las filas anteriores	45.253.369	5,4	24.636.895	3,7
<b>Regalías y compensaciones</b> (incluye impuesto de transporte de oleoductos y gaseoductos)	41.482.270	5,0	34.165.782	<b>5,2</b>
<b>Sistema General de Participaciones –SGP–</b> (incluye el 42% de libre destinación, municipios de categorías 4,5 y 6)	424.600.59	51,1	337.990.055	<b>51,2</b>
<b>Total general</b>	<b>830.433.182,2</b>	<b>100,0</b>	<b>660.358.447,5</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Comisión de seguimiento a la política pública. *Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012*, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2012, p. 153.

Como se deduce de los datos de la Comisión de Seguimiento, las tres principales fuentes del gasto territorial en población desplazada, tomando como eje los recursos efectivamente comprometidos, son: Sistema General de Participaciones con el 51,2%; sigue en importancia, los Recursos propios de libre destinación 16,7% y en tercer lugar están las Regalías y compensaciones que corresponde al 5,2% del gasto total.

En detalle frente a la estructura financiera se puede inferir:

- a. Al agregar los recursos del SGP, Regalías y compensaciones, Fondo Nacional de Regalías y, FOSYGA y ETESA se obtiene que el 64,2% del gasto se soporta en transferencias nacionales que se ejecutan territorialmente; por ende, el nivel de discrecionalidad de los gobiernos regionales para fijar los usos de esos recursos es reducido dado que son fuentes regladas desde el nivel nacional.

En particular, el acceso a regalías depende de que los proyectos logren obtener un puntaje suficiente y sean definidos como viables en las convocatorias que se fijan al respecto por el gobierno nacional.

- b. El esfuerzo presupuestal territorial asciende al 25,7%, que corresponde a la sumatoria de las siguientes fuentes de financiación: Ingresos corrientes con destinación específica (Recursos propios), Ingresos corrientes de libre destinación-exclusivo Departamentos e Ingresos corrientes de libre destinación (excepto el 42% de libre destinación para municipios categorías 4,5 y 6) -exclusivo Municipios.

En suma, esta estructura genera una serie de sesgos en la atención que delimitan los derechos y alcance de estos, a realizar por los gobiernos territoriales. Entre los sesgos sobresalen:

1. El predominio de referenciales de política pública que asumen la atención al desplazamiento como una derivación de las políticas de sociales que se financian con los recursos de la descentralización (Ley 715/01) y no como una política de derechos humanos y;
2. Que la oferta de servicios y proyectos se concentre en la atención inmediata, por lo que se privilegia el financiamiento de campos relacionados con la Atención Humanitaria de Emergencia (básicamente entrega de subsidios monetarios condicionados) en desmedro de soluciones que impliquen compromisos presupuestales de la administración en el mediano y largo plazo, las cuales corresponden básicamente con programas en materia de Estabilización Socioeconómica (generación de ingresos, vivienda, tierras, retornos y reubicaciones, entre otros).



**Cuadro 2**  
**Oferta de atención y fuentes de financiación en el nivel territorial. Año 2011. En miles de millones**

Destino del gasto/ Fuentes de financiación	Aportes, Transf. y Co-financiación Nacional	Aportes, Transf. y Co-financiación Departamental	FOSYGA y ETESA	Ingresos Corrientes	Regalías y Compensa- ciones	Sistema General de Participacio- nes -SGP-	Crédito y Otras fuentes	Total Destino del Gasto
<b>ATENCIÓN INTEGRAL</b>	<b>27.762.125</b>	<b>8.446.709</b>	<b>48.891.934</b>	<b>143.497.169</b>	<b>33.216.777</b>	<b>327.601.836</b>	<b>23.783.702</b>	<b>613.200.253</b>
Atención Humanitaria	72.999	52.699		14.294.885	4.534.388	12.778.033	629.288	32.362.292
<b>ATENCIÓN INTEGRAL BÁSICA</b>	<b>23.682.776</b>	<b>3.338.327</b>	<b>48.891.934</b>	<b>93.500.844</b>	<b>18.365.021</b>	<b>277.264.879</b>	<b>13.539.739</b>	<b>478.583.521</b>
Educación	8.844.440	2.189.673		56.690.543	11.068.666	181.689.742	5.749.285	266.232.348
Salud	12.323.808	1.103.743	48.827.245	19.510.037	3.850.141	84.197.278	6.680.737	176.492.990
Identidad				42.570		5.590	1000	49.160
Alimentación	2.331.839	27.368		15.286.196	3.446.214	10.910.815	174.378	32.176.810
Abordaje Psicosocial	182.688	17.395	64.690	1.541.549		430.755	934.340	3.171.417
Reunificación		148		429.949		30.699		460.796
<b>GENERACIÓN DE INGRESOS</b>	<b>68.201</b>	<b>2.757.362</b>		<b>7.792.539</b>	<b>2.127.756</b>	<b>33.020.533</b>	<b>1.021.787</b>	<b>46.788.179</b>
<b>TIERRAS</b>		<b>20.082</b>		<b>740.477</b>		<b>122.949</b>	<b>6.316</b>	<b>889.823</b>
<b>VIVIENDA</b>	<b>3.938.149</b>	<b>2.278.239</b>		<b>27.168.425</b>	<b>8.189.612</b>	<b>4.415.442</b>	<b>8.586.572</b>	<b>54.576.438</b>
<b>CAPACIDAD INSTITUCIONAL</b>	<b>223.783</b>	<b>500.576</b>		<b>10.133.387</b>	<b>330.210</b>	<b>3.571.566</b>	<b>272.468</b>	<b>15.031.991</b>
<b>PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN</b>		<b>30.000</b>		<b>1.844.238</b>	<b>2.500</b>	<b>1.825.729</b>	<b>122.404</b>	<b>3.824.871</b>
<b>PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN</b>	<b>34.496</b>	<b>148.752</b>		<b>11.760.237</b>	<b>1.167.752</b>	<b>4.121.306</b>	<b>661.136</b>	<b>17.893.680</b>
<b>RETORNO O REUBICACIÓN</b>	<b>3.426.257</b>	<b>244.743</b>		<b>871.326</b>	<b>2.088.759</b>	<b>739.291</b>	<b>1.330.819</b>	<b>8.701.195</b>
<b>VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN</b>		<b>92.049</b>		<b>1.450.582</b>		<b>130.328</b>	<b>33.500</b>	<b>1.706.459</b>
<b>TOTAL FUENTE DE FINANCIACIÓN</b>	<b>31.446.661</b>	<b>9.462.829</b>	<b>48.891.934</b>	<b>169.556.940</b>	<b>36.805.998</b>	<b>337.990.055</b>	<b>26.204.030</b>	<b>660.358.447</b>

Fuente: Comisión de seguimiento a la política pública. Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012, *Op. cit.*, p.157.

## 2.2. Oferta territorial de servicios para la población en situación de desplazamiento

Al estar la atención a la población desplazada en el nivel de los gobiernos territoriales principalmente soportada en recursos del SGP, la oferta de servicios, tiende a concentrarse en aquellos sectores que se financian por esta vía, a saber: educación, salud y saneamiento básico.

Sin embargo, supeditar la oferta social para desplazados a los esquemas del SGP tiene sus puntos a favor y en contra, estos son:

### 2.2.1. A favor: financiamiento sostenible

Los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP– son garantía de sostenibilidad financiera más allá de las programaciones de inversión y las personas estas supeditadas al acceso mediante convocatorias ón establecidas en los planes nacionales de desarrollo permitiendo que los municipios certificados puedan desarrollar capacidades administrativas en estos campos.

En efecto, las administraciones municipales presentan los mejores desarrollos de capacidad en salud, educación y en coberturas de agua potable y saneamiento básico, y esto, puede originarse en la disposición regular de recursos, así como la “relativa” permanencia de las normas sectoriales que regulan su prestación<sup>21</sup>.

Esta relativa permanencia normativa explica la creación de acumulados de experticia que explican en gran parte la regularidad/estabilidad en la gestión de políticas en estos campos por los gobiernos territoriales. Esto último, no deja de lado, la existencia de fuertes controversia sobre los resultados y referenciales sobre los cuales descansan estos campos de políticas.

Por otra parte, el SGP al ser transferencias automáticas, no están condicionadas a las prioridades y coyunturas de los gobernantes de turno, por lo que incluso, en caso de rotación de los alcaldes o los secretarios de despacho, el servicio no se detiene, es decir, estos campos devienen en “función de Estado”, por lo que están desconectadas en gran parte de la estabilidad/inestabilidad gubernamental y en particular, de los ciclos electorales.

### 2.2.2. En contra: rigidez institucional de la oferta de programas

Los componentes de atención que se financian con SGP deben responder a los criterios sectoriales que desde el nivel nacional fija el ministerio del ramo

<sup>21</sup> Las leyes sectoriales que regulan de manera central el acceso a la salud (Ley 100 de 1993), educación (Ley 115 de 1994) y agua potable (Ley 194 de 1994), no han recibido a la fecha cambios significativos, dado que se han emitido normas (leyes, decretos) que las reforman en pequeños aspectos pero no en sus enfoques fundamentales de organización y gestión.

respectivo (salud, educación, Vivienda, ciudad y territorio), por lo que como se expresa en el gráfico 1 cada servicio tiene su lógica sectorial propia y el ámbito territorial tiene un rol de ejecutor.

En consecuencia, los gobiernos territoriales, sus ciudadanos y en particular, los desplazados a partir de Organizaciones de Población Desplazada –OPD– (Decreto 250 de 2005), Organizaciones de Víctimas –OV– y Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas –ODV– (Ley 1448 de 2011), no tienen la facultad de incidir en los contenidos locales y regionales de los servicios en los campos financiados con el SGP.

No obstante, que el anterior diagnóstico era conocido desde inicios de la década pasada, los desarrollos legales han estado centrados en re–afirmar la competencia territorial, pero no en asignar nuevos recursos financieros.

Pese a la insistencia por la vía de la jurisprudencia de Corte Constitucional (Sentencia T–025, y sus Autos 007, 008 de 2009 y 219 de 2011 (que reiteran la persistencia del ECI) y el 383 de 2010), hasta el momento previo de la emisión de la Ley 1448, ley de reparación a víctimas y restitución de tierras, no se habían logrado cambios en las lógicas de financiamiento territorial y por ende, que se creen las condiciones para superar el enfoque de gestión por políticas.

### **3. REFERENCIALES DE POLÍTICA PÚBLICA QUE SE DESPLIEGAN EN LO TERRITORIAL**

Siguiendo a Muller<sup>22</sup>, un referencial es una imagen mental, una fórmula discursiva lógica a partir de la cual los actores que integran un campo de política pública, construyen las representaciones sobre la realidad o problema a intervenir y con ocasión de estas, intervienen en los ámbitos en los cuales se formula, ejecuta o evalúan las políticas públicas, con el fin de realizar los valores e intereses que materializan dicho referencial.

En consecuencia, los referenciales son interpretación y base de los planes de acción que despliegan actores organizacionales.

Dado que los referenciales se construyen e impulsan por actores organizacionales involucrados en segmentos de la gestión de una política pública, no existe una sola imagen dominante, sino que hay una diversidad de referenciales que circulan en el campo organizacional que se establece para ésta<sup>23</sup> y de acuerdo al campo funcional que se analice, se identifica la concentración de una serie de referentes de la acción administrativa.

<sup>22</sup> Muller, Pierre. *Las Políticas Públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.

<sup>23</sup> Tapia Góngora, Edwin Manuel. “Numeral 1.1. Referencial de política”, en “Gestión por políticas”, *Óp. cit.*, p. 108 a 110.

En este orden, en la gestión de los gobiernos municipales de las políticas de atención entre 2004 y 2011, se identifican dos tipos de referenciales: unos asociados al campo funcional, es decir, a la labor de prestación en si hacia las comunidades y personas en riesgo y situación de desplazamiento y; referenciales de política administrativa.

### 3.1. Referenciales de campo funcional

Un campo funcional de intervención, es un clúster o agregación de organizaciones y unidades organizacionales estatales, no estatales y supraestatales que desarrollan funciones o competencias relacionadas con el problema objeto de análisis.

Esta agregación de entidades y unidades organizacionales configuran los espacios de intervención de la política, que son los lugares desde los cuales: se fijan y circulan los referenciales de los asuntos a intervenir, producción normativa, se desarrollan trayectorias organizacionales, se prestan servicios, se estabilizan las definiciones de los problemas a intervenir, las formas de hacerlo y los marcos de evaluación de la gestión de las políticas.

El campo se configura por la conjunción de las siguientes elementos: 1. Entidades públicas–unidades organizacionales que comparten una población o problema (situación) a intervenir; 2. Un marco de reglas (directivas) que les es común y; 3. Interacciones repetitivas entre las entidades–unidades organizacionales<sup>24</sup>.

Dado este marco, para los gobiernos municipales (reflexión extensible a los gobiernos departamentales y distritales) la revisión de la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005 (Plan Nacional para la atención Integral a la Población desplazada), se observan los siguientes referenciales:

1. Atención humanitaria
2. Asistencia social
3. Restablecimiento

#### 3.1.1. Atención humanitaria

Es un discurso que se concentra en mitigar o superar los peligros a la existencia biológica de las personas, que emergen en las primeras horas y días luego de la expulsión y mientras se inicia la fase de Estabilización Socioeconómica.

Establece el Decreto 2569 de 2000:

<sup>24</sup> Tapia Góngora, Edwin Manuel. “Numeral 2.2. Campos funcionales de una política pública”, en “Gestión por políticas”, *Op. cit.*, p. 117.

*“Se entiende por atención humanitaria de emergencia la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública”<sup>25</sup>.*

A esta se estructuran unidades y servicios orientados a proveer: alimentación, alojamiento temporal, servicios de diagnóstico médico y atención a afectaciones originadas en la expulsión y traumas psicológicos propios de las violencias a las que fueron objeto.

A partir de 2008, se pasa de la entrega directa de bienes y servicios a la asignación de subsidios monetarios con los cuales, la persona o familia va al mercado local y compra los bienes y servicios que requiere.

En este referencial se adscriben: Secretarías de Salud, Secretarías de gobierno, hospitales públicos locales, y mediante contratos ONG operadoras y Pastoral Social y convenios interadministrativos con el Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR– .

En el ámbito nacional, en lo regional operan con este referente, las oficinas departamentales de la antigua Acción Social, las cuales a partir de 2012, se reemplazan por las Direcciones Territoriales de la UARIV y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– la cual vía sus oficinas territoriales (dependencias ubicadas por cada departamento).

### **3.1.2. Asistencia social**

Consiste, principalmente, en la entrega de subsidios monetarios con los cuales se busca paliar las limitaciones para que las personas y familias accedan a bienes y servicios en alimentación, salud, educación, vivienda, entre otros.

En este orden, la entrega del subsidio se condiciona a que las personas y familias “cumplan” con unos criterios que determinan su grado de “vulnerabilidad”, por ejemplo, están por debajo de un umbral de ingresos, carecer de afiliación o acceso como beneficiario al régimen contributivo de salud y recientemente, estar inscritos en la estrategia Red Unidos, denominada a partir de 2010 como Juntos<sup>26</sup>.

En 2006, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010, este referente se introduce cuando el gobierno nacional decide extender el programa Familias

<sup>25</sup> Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 2569 de 2000 Título VI. De la atención humanitaria de emergencia*, Bogotá, 2000. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=5365>

<sup>26</sup> Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Resolución 03069*, Bogotá, 2010. [http://servoaspr.imprenta.gov.co/diariop/diario2.contenido\\_diario?v\\_num=47.716](http://servoaspr.imprenta.gov.co/diariop/diario2.contenido_diario?v_num=47.716)  
Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Circular 001*, Bogotá, 2010.

en Acción a la población desplazada como un mecanismo de transición socioeconómica.

Se hace la salvedad, que dado que el momento de análisis va hasta el período previo a la Ley 1448, acá no se incluyen los servicios que los municipios deben proveer y que se rotulan como Asistencia en este marco normativo.

Este referencial básicamente es manejado por entidades del nivel nacional como la antigua Acción social, hoy UARIV. Esto se explica porque pocas entidades territoriales tienen la capacidad fiscal para manejar políticas de entrega de subsidios monetarios, como se colige de los datos del cuadro 1.

No obstante lo anterior, dentro de la asistencia también se incluye los servicios que las administraciones locales entregan en materia de jornadas de salud, entrega de alimentos.

### **3.1.3. Restablecimiento**

Hace referencia, principalmente, a la dimensión económica del desplazamiento, por ende, se orienta a la solución de los problemas de acceso a la generación de ingresos, el acceso a la vivienda, acceso a la tierra, que surgen con ocasión del despojo y el desarraigo.

Establece el Decreto 2569 de 2000:

*“Se entiende por la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal”<sup>27</sup>.*

Dichos servicios son abordados en lo local por las Secretarías de salud, educación, colegios oficiales, hospital municipal o departamental.

Dada la estructura financiera, antes abordada, sólo el 5% de los municipios, correspondientes a las categorías especial, 1 y 2, pueden desarrollar alguna agenda autónoma en este referencial/campo funcional, por lo que el grueso de gestiones quedan a cargo por entidades del nivel nacional que actúan de manera desconcentrada en las regiones.

<sup>27</sup> Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 2569 de 2009 Título VII. De la estabilización socioeconómica*, Bogotá, 2010. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5365>

Las entidades involucradas son: Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, Banco Agrario (a partir de 1999, antes la entidad responsable era la Caja de Ahorros Agraria, Minera y Comercial –CAJA AGRARIA–), el Fondo Nacional de Vivienda, unidad adscrita al actual Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (a partir de 2011), antes Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2003–2010) e Instituto Nacional de Desarrollo Urbano –INURBE– (1993–2003).

### **3.2. Referencial de política administrativa**

Para la organización administrativa dispuesta para la atención se identifican la prevalencia del referencial denominado como Gestión por proyecto.

#### **3.2.1. Gestión por proyectos**

Dadas las lógicas de atención a cargo de recursos de inversión, ha surgido todo un imaginario o cultura articulado a la financiación, diseño y gestión de proyectos, que están adscritos al Plan de desarrollo.

Bajo gestión por proyectos se incluyen asuntos relacionados con: programas y proyectos, plantas de prestación de servicios, instancias de coordinación y seguimiento de los programas y proyectos.

En relación con lo anterior, se encuentra una argumentación relacionada con la diversidad de planes de inversión y programaciones presupuestales dispuestas mediante proyectos.

Este referencial se esgrime en los grupos de trabajo creados para implementar la atención, así como las oficinas de presupuesto, planeación, agencias de cooperación y en suma las entidades del nivel nacional y territorial.

En este orden, en el nivel municipal y departamental se observa el despliegue de una diversidad de proyectos, que en teoría deben estar interconectados o vinculados a la serie de planes de inversión que ordenan la gestión pública, a saber: Plan de Desarrollo, Plan Integral Único, Plan de Derechos Humanos, planes de contingencia (para prevención del desplazamiento), planes de retorno, entre otros.

## **CONCLUSIONES**

Los resultados de una política pública, en particular, de aquellas orientadas a la realización de derechos de una población en *extrema vulnerabilidad* como son las personas en riesgo y situación de desplazamiento, depende no sólo del conjunto de programas, proyectos y presupuestos asignados, sino de diversas trayectorias

que asumen estas políticas con ocasión de los modelos de organización administrativa que se adoptan para implementarlas.

Al respecto, en el caso concreto de la gestión de las políticas de atención a las personas en situación de desplazamiento se hace visible como los enfoques de política adoptados, denominados aquí como referenciales de política, así como las estructuras de organización y financiación adoptadas, han configurado trayectorias de operación de los programas y proyectos que en la práctica limitan alcanzar los objetivos que la ley de atención a desplazados se fijó.

Esta disonancia entre lo que plantea las normas jurídicas y la gestión en sí de la política es la base de las fallas estructurales en la atención al desplazamiento, que la Corte Constitucional denomino como Estado de Cosas Inconstitucional.

Sin embargo, esta configuración de la atención al desplazamiento, tanto en los niveles nacional como en los territoriales, no es producto de una sola lógica de acción, es la resultante de la confluencia de varias racionalidades o lógicas de organización de los sectores administrativos que configuraron hasta 2011 el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPDV–.

Por otra parte, las estructuras administrativas que operan en la organización nacional del SNAIPDV tendieron a ser replicadas por los gobiernos territoriales, con la salvedad que estos entes no contaban con los recursos adicionales a los que tenían asignados por los procesos de descentralización de las décadas de los 80–90, por lo que el grueso de programas y proyectos que se ejecutaban en atención al desplazamiento eran aquellos que se pueden financiar con las fuentes de la ley que regulaba la descentralización, la Ley 715 de 2001.

Lo anterior explicaba, porqué la mayor parte del gasto en población desplazada se concentró en los campos de salud y educación, que son sectores cubiertos por la Ley 715, mientras que en campos de la Estabilización Socioeconómica como el derecho a la vivienda y la generación de ingresos o las inversiones necesarias para hacer viables los retornos a las zonas rurales, no exista capacidad institucional ni finanzas para ejecutar programas.

Este sesgo en la financiación de las políticas de atención territoriales redujo la discrecionalidad de los gobiernos territoriales para fijar políticas de atención que se separaran de las prioritizaciones nacionales y estuvieran acordes a las especificidades regionales, por lo que el grueso de la oferta local y regional para población desplazada eran derivaciones o desarrollos de las políticas nacionales.

En consecuencia, las instancias de participación social, como los Comités Municipales de Atención Integral a la población Desplazada, son más espacios de información de la oferta nacional que lugares de toma de decisiones.



La revisión de documentos de gobierno, como el decreto reglamentario de la Ley 387, el 2569 de 2000, y el decreto 250 de 2005, así como los informes del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada –SNAIPDV– de los años 2003 a 2005, hacen visible la tendencia a que se cargara a recursos temporales de inversión (programas y proyectos) el financiamiento de la atención al desplazamiento.

Por último, se entroniza la *cultura del proyecto* y la financiación mediante las programaciones temporales de los planes cuatrienales de desarrollo como referentes organizadores de la gestión de las políticas de atención por los gobiernos territoriales; esta situación, explica en buena medida que las políticas tengan un sesgo cortoplacista lo cual limita el fijar planes de intervención que permitan en el mediano y largo plazo el restablecimiento de los derechos vulnerados con el desplazado, es decir, lo que la Corte Constitucional define como goce efectivo de derechos.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Albi, Emilio. López Casanovas, Guillén. Páramo, José Manuel. “Innovaciones en gestión pública”, en *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel-Barcelona, España, 2000.
- Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Resolución 03069, Bogotá, 2010. [http://servoaspr.imprenta.gov.co/diariop/diario2.contenido\\_diario?v\\_num=47.716](http://servoaspr.imprenta.gov.co/diariop/diario2.contenido_diario?v_num=47.716)
- Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Circular 001, Bogotá, 2010.
- Barzelay, Michael. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, 1º Edición, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos. *Análisis del proceso de formulación y ajuste de los Planes Integrales Únicos del periodo 2008–2011*, Serie I Seguimiento al cumplimiento a los Autos de la Sentencia T–025 de 2004, Bogotá D.C., Imprenta Nacional, Bogotá, 2013.
- Harmon, Michael. Mayer, Richard. *Teoría de la organización para la administración pública*, Serie nuevas lecturas de política y gobierno, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Jaramillo Marín, Jefferson. “La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Emergencia, constitución y crisis de un campo de prácticas discursivas”, en *Revista Tabula Rasa*, N° 6, Bogotá, Enero – Junio 2007. [http://www.revistatabularasa.org/numero\\_seis/jaramillo.pdf](http://www.revistatabularasa.org/numero_seis/jaramillo.pdf)
- Majone, Giandoménico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Müller, Pierre. *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2006.
- Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 2569 de 2000*, Bogotá, 2000. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5365>
- Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 173 de 1998*, Bogotá, 1998. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/01022>
- Red Nacional de Información, información con corte al 1 de diciembre de 2013 [http://rni.unidadvictimas.gov.co/?page\\_id=1629](http://rni.unidadvictimas.gov.co/?page_id=1629) (26.12.2013).
- Tapia Góngora, Edwin Manuel. “Análisis del componente financiero de la política pública de atención al desplazamiento 2002–2010”, en *Tras las Huellas del conflicto*, Serie Documentos Codhes N° 8, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, Bogotá, 2007.
- Tapia Góngora, Edwin Manuel. *Dinámica del cambio institucional en una política pública. El caso de la política de atención a la población desplazada por la*

*violencia en el periodo 2004-2009*, Tesis de grado para optar al título de Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, Academia Diplomática de San Carlos, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010.

Tapia Góngora, Edwin Manuel. “Gestión por políticas. Análisis de los planos de acción en que se desenvuelve la implementación de una política pública”, en *Revista Pensamiento Jurídico*, N° 34, Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencia Políticas y Sociales, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina UNIJUS, Bogotá, Mayo – Agosto de 2012.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV. *Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional*, Banco de Proyectos de Inversión Nacional –BPIN–.

