

BROOKINGS *u^b*

*The Brookings – Bern
Project on Internal Displacement*

^b
UNIVERSITÄT
BERN

La política pública para atender a la población desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de las autoridades locales?

Diciembre 2008

Escrito por:

Ana María Ibáñez

y

Andrea Velásquez

La política pública para atender a la población desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de las autoridades locales?

por:

Ana María Ibáñez*

Universidad de los Andes
Carrera 1E No.18A-10
Bogotá, Colombia
aibanez@uniandes.edu.co

Andrea Velásquez*

Universidad de los Andes
Carrera 1E No.18A-10
Bogotá, Colombia
andrea-v@uniandes.edu.co

Publicado por:

*LA INSTITUCIÓN BROOKINGS – UNIVERSIDAD DE BERNA
PROYECTO SOBRE EL DESPLAZAMIENTO INTERNO
1775 MASSACHUSETTS AVENUE, NW
WASHINGTON, DC 20036 EEUU
T: +1 (202) 797-6168 F: +1 (202) 797-2970
CORREO: brookings-bern@brookings.edu
WEB: www.brookings.edu/idp*

* Agradecemos la colaboración de Javier Aguilar (Acción Social, Medellín), Eduardo Barros (Acción Social, Magdalena), Andrés Camelo (Unidad Técnica Conjunta), Emilia Casas (Acción Social, Bogotá), Nicolás Castrillón (ACA, Medellín), Edgar Forero (Unidad Técnica Conjunta), Luz Dary Giraldo (Gobernación de Antioquia), Mardory Llanos (Secretaría de Gobierno, Bogotá), Nicolás Morales (Procuraduría Magdalena), Javier Moscarella (Alcaldía Santa Marta), Luz Ángela Rodríguez (Unidad Técnica Conjunta), Alba Lucía Varela (Fundemac), Beatriz White (Secretaría Bienestar Social, Bogotá). Su participación en la elaboración de las entrevistas fue fundamental en el desarrollo del documento. Las opiniones y errores del informe son, sin embargo, nuestra completa responsabilidad.

Contenidos

Acrónimos	i
Prólogo	i
Introducción	1
1. Legislación colombiana para Población Desplazada	2
1.1. La descentralización en Colombia	2
1.2 La legislación para la Población Desplazada	4
1.3 Las responsabilidades y limitaciones de las autoridades locales	9
2. Políticas de asistencia para población desplazada: Cuatro estudios de caso	18
2.1. Características del desplazamiento forzoso	19
2.2. Políticas públicas para la población desplazada	28
2.3. Presupuesto asignado para atender a la población desplazada	32
3. Conclusiones. La política pública local hacia la población desplazada: un análisis de los estudios de caso	34
Referencias	43
Anexo 1	45
Anexo 2	51

Acrónimos

AS	Acción Social
Conpes	Consejo Económico y Social
CNAIPD	Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
DIH	Derecho internacional humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECI	Estado de cosas inconstitucional
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
FNR	Fondo Nacional de Regalías
ICA	El impuesto de industria y comercio
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
IDP	Internally displaced person
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IOM	Organización Internacional para las Migraciones
JUNTOS	la Red para la Superación de la Pobreza Extrema
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MIJ	Ministerio del Interior y Justicia
ONGs	Organizaciones no gubernamentales
PIU	Planes Integrales Únicos
RUP	Registro Único de Predios Abandonados del Incoder
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGPP	Sistema General de Participaciones
SGSSS	Sistema General de la Seguridad Social en Salud

SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
UAO	Unidades de Atención y Orientación
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
USAID	Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional
UT	Unidades Territoriales
UteC	Unidad Técnica Conjunta
WFP	Programa Mundial de Alimentos

Prólogo

La asistencia a los desplazados internos y la protección de sus derechos representan un complejo desafío que requiere medidas enérgicas por parte de todos los niveles de gobierno. Si bien, durante la última década, se ha prestado gran atención a alentar a los gobiernos nacionales a que adopten leyes y políticas para proteger los derechos de los desplazados internos, cada vez está más claro que las medidas emprendidas a nivel nacional no son suficientes. Los gobiernos nacionales pueden proporcionar el marco normativo general y los recursos financieros necesarios, pero a menudo son los gobiernos locales – tanto a nivel provincial como municipal – los que implementan las políticas.

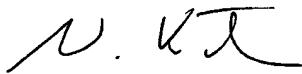
En la mayoría de las sociedades, los ciudadanos interactúan en mayor medida con las autoridades municipales que con los funcionarios del gobierno nacional. La gente espera que las autoridades locales traten los asuntos de la vida diaria, desde la gestión de las escuelas, hasta la organización de la recolección de basura y el control del tráfico. Además, los gobiernos municipales normalmente tienen una relación mucho más estrecha con las personas a las que brindan sus servicios que sus contrapartes nacionales. En un sistema ideal, las autoridades nacionales y locales trabajan conjuntamente de forma complementaria y se refuerzan mutuamente.

Como Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, visité Colombia en 2006. En el informe de esa misión, indiqué mi preocupación “por el claro desfase entre las políticas decididas en la capital, Bogotá, y su aplicación efectiva en los departamentos y municipios,” y llegué a la conclusión de que “la falta de una aplicación sistemática y coherente de esas políticas afecta la capacidad de los desplazados internos para ejercer efectivamente sus derechos.” A nivel interno, las leyes nacionales de Colombia sobre los desplazados internos son admirables. Un sistema judicial sólido, en especial, un conjunto de sentencias de la Corte Constitucional que confirman los derechos de los desplazados internos, junto con una red activa de organizaciones de la sociedad civil, han creado un marco normativo sólido a nivel interno. Pero los desplazados internos llegan a las comunidades locales, donde representan un problema para las autoridades municipales, que a menudo están sobrecargadas de trabajo y deben atender peticiones de muchas otras fuentes. Por lo tanto, para entender la forma en que Colombia responde al problema de desplazamiento es fundamental entender la forma en que las autoridades municipales responden a las necesidades de los desplazados internos.

Por lo tanto, me complace presentar este estudio de Ana María Ibáñez y Andrea Sánchez, que ofrece una excelente perspectiva general del sistema político colombiano y analiza los obstáculos que impiden una mayor interacción entre las autoridades municipales y los desplazados internos. El estudio examina cuatro casos: Bogotá, Medellín, el Departamento de Antioquia y Santa Marta, comparando los esfuerzos realizados por esos gobiernos locales para atender las necesidades y promover los derechos de los desplazados internos. Las autoras concluyen su estudio con varias recomendaciones dirigidas a mejorar la capacidad de las autoridades locales para atender las necesidades de los desplazados internos en sus comunidades.

Este estudio también sirvió de documento de referencia en la reciente reunión de representantes de gobiernos locales que se celebró en Colombia para considerar las posibilidades de incrementar la interacción entre las municipalidades y los desplazados internos y los obstáculos que se enfrentan para ello. Pronto se dispondrá del informe de esta reunión, organizada conjuntamente por el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Acción Social, la Universidad de los Andes y el ACNUR. Esa reunión, al igual que el estudio de antecedentes, concluyó que debe brindarse más apoyo a las autoridades municipales para garantizar que éstas cuentan con el equipo necesario para atender a los desplazados internos que llegan a sus comunidades.

Espero que este estudio sirva para llamar la atención sobre el papel que desempeñan los gobiernos municipales, y que ha menudo pasa desapercibido, en la prevención del desplazamiento, en la promoción de los derechos de los desplazados internos durante el desplazamiento y en el apoyo a soluciones duraderas que resuelvan su desplazamiento.



Walter Kälin
Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los
Derechos de los Desplazados Internos

Introducción

La intensificación del conflicto armado a partir de la década de los noventa ha provocado el desplazamiento forzoso de más de 2.4 millones de personas¹. El fenómeno del desplazamiento se ha extendido, además, a lo largo del territorio nacional y en la actualidad un 97 por ciento de los municipios son expulsores de población y un porcentaje similar son receptores de población desplazada. Al comparar las cifras con la población total nacional y municipal, se entrevé el cariz de emergencia humanitaria que ha generado el desplazamiento forzoso. La población desplazada equivale a un 5.4 por ciento de la población nacional y un 21.8 por ciento de la población rural. Más aun, los indicadores de presión, que calculan la llegada de población desplazada a un municipio frente a su población nativa, denotan las dificultades que están enfrentando las ciudades medianas para absorber los grandes flujos migratorios. Por ejemplo, Mocoa ha recibido un 33.3 por ciento de su población nativa en un espacio de cinco años, Quibdó un 26.4 por ciento, Sincelejo un 24.6 por ciento y Florencia un 20.3 por ciento. Todos estos municipios, con dificultades para atender a su población nativa, han recibido una persona por cada cinco personas nativas en los últimos años, lo cual es a todas luces una emergencia humanitaria que no se puede atender con los recursos usuales de un municipio.

El Estado Colombiano ha respondido a esta emergencia humanitaria con la promulgación de un cuerpo de leyes, decretos y disposiciones legales que contemplan la atención desplazada desde la prevención hasta la estabilización socioeconómica, con un énfasis marcado en la ayuda humanitaria de emergencia. Si bien el diseño de la legislación es adecuado, su implementación ha sido lenta y desigual en las diferentes entidades estatales y municipios. Ello conminó a la Corte Constitucional a proferir un grupo de Sentencias y Autos para obligar a las instituciones a cumplir con las disposiciones constitucionales.

Las Sentencias de la Corte Constitucional, en particular la Sentencia T-025, y la creciente magnitud del fenómeno del desplazamiento han llevado al Gobierno Nacional a fortalecer su política para la población desplazada con una asignación cada vez mayor de recursos y un mayor compromiso de ciertas entidades. El proceso de diseño e implementación de una política pública especial para la población desplazada ha sido bastante más lento por parte de las entidades territoriales. Diversas razones han sido identificadas para la escasa implementación en el ámbito local. La falta de voluntad política, la escasez de recursos fiscales, la necesidad de atender a la población nativa y los pocos incentivos políticos para atender a la población desplazada, han sido algunas de las causas identificadas.

El objetivo de este documento es analizar las posibles causas de la lenta implementación de una política especial para la población desplazada por parte de las autoridades locales. Para alcanzar tal objetivo, realizamos una revisión de la legislación concernientes a este tema y examinamos cuatros estudios de caso, con base en entrevistas que realizamos en cada región y en documentos existentes, en las ciudades de Bogotá, Medellín y Santa Marta y en el Departamento de Antioquia.

¹ www.accionsocial.gov.co. Fecha de corte: 29 de Febrero de 2008.

El documento está compuesto por tres secciones. En la primera sección se revisa la legislación sobre población desplazada y se analiza las disposiciones particulares para las entidades territoriales. En la segunda sección se describen las condiciones de la población desplazada en las cuatro regiones analizadas y se examina las políticas que se han implementado en cada una de ellas. En la tercera sección, se concluye con base en los resultados de las entrevistas y de las revisiones bibliográficas realizadas en las dos primeras secciones.

1. Legislación colombiana para Población Desplazada

Antes de analizar los estudios de caso, es importante describir y analizar la legislación nacional dirigida a atender a la población desplazada. El objetivo de esta sección es primero describir la legislación para la población desplazada en términos generales y después examinar las responsabilidades asignadas a las autoridades locales. Dado que la distribución de responsabilidades entre autoridades nacionales y locales reposa en la estructura de descentralización iniciada en la década de los ochenta, primero se describe el funcionamiento del proceso de descentralización en Colombia.

1.1. La descentralización en Colombia

El proceso de descentralización del Estado colombiano se consolidó mediante la Constitución de 1991. Sin embargo, el proceso se originó a mediados de la década de los 80s con el objetivo de mejorar la oferta de bienes y servicios públicos locales y fortalecer la democracia municipal. La descentralización buscaba consolidar la democracia, desarrollar una democracia participativa y directa, y, aumentar la gobernabilidad. El primer paso en el proceso de la descentralización fue la elección popular de alcaldes, seguida por la reforma fiscal de 1986 que estableció que el 50 por ciento del Impuesto al Valor Agregado debería ser distribuido entre los gobiernos locales de acuerdo a su población. Como consecuencia, las transferencias municipales aumentaron del 0.5 por ciento del PIB en 1982 al 3.1 por ciento del PIB en 2002 (Sánchez y Palau, 2006).

Con la Constitución de 1991, la descentralización tanto fiscal como política se profundizó. Con el fin de garantizar la autonomía de las entidades territoriales, se contempló que dichas entidades debían ser partícipes de los ingresos de la Nación. Según la Constitución de 1991, la Ley debía determinar el porcentaje mínimo de la participación municipal en los ingresos del Estado y definir, asimismo, las áreas prioritarias de inversión social que debían financiarse con los recursos transferidos. El porcentaje de las transferencias de la Nación a las entidades territoriales corresponde al 22 por ciento de los ingresos corrientes² de la Nación, de los cuales “el 60 por ciento de los recursos se destinan en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; y el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida”.

² Ingresos corrientes son los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital.

Además de las transferencias de los ingresos corrientes, el Gobierno formula anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo. La Ley establece, asimismo, la distribución del Sistema General de Participaciones, cuyos recursos deben ser destinados a la financiación de los servicios a cargo de la entidad territorial (departamentos, distritos o municipios) con prioridad en los servicios de salud y educación. Las competencias en este aspecto de la inversión social no pueden ser descentralizadas si no se asignan los recursos fiscales suficientes para ser atendidas. Además a las transferencias y a la participación en los ingresos corrientes del Estado, las entidades territoriales se financian a partir del recaudo de impuestos locales. Los impuestos que se recolectan a nivel municipal son el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio (ICA), impuesto de circulación y tránsito, de parques y arborización, entre otros. La decisión de reglamentar y recaudar estos impuestos recae sobre los Alcaldes municipales y sus respectivos Consejos.

Las entidades territoriales se dividen en Distritos, Departamentos, Municipios y Territorios Indígenas. Las entidades territoriales reciben ingresos del Estado, pero como entidades autónomas gozan de algunos derechos, entre ellos: gobernarse por autoridades propias; ejercer los deberes que le corresponden; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales. Los Departamentos son autónomos en la administración de los asuntos locales y a la vez deben coordinar y complementar las acciones municipales, así como garantizar la comunicación entre los asuntos nacionales y municipales. A nivel departamental, se elige un Gobernador y una Asamblea Departamental, encargados de administrar la prestación de servicios a cargo del Departamento así como de apoyar a los municipios en lo relacionado con la planeación, el desarrollo económico y social y el apoyo financiero y crediticio. En coordinación con los Municipios deben regular la oferta de servicios como la recreación, el deporte, la educación y la salud, pero es el Alcalde la autoridad responsable de asegurar la prestación de los servicios a su cargo. El Gobernador debe, sin embargo, revisar los actos de los Consejos municipales y de los Alcaldes y, si es el caso remitirlos, al Tribunal que decide su validez. Son funciones del Gobernador, además de las señaladas, dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento y la delegación de los servicios nacionales en el territorio; presentar los programas de desarrollo ante la Asamblea Departamental; fomentar el desarrollo de las actividades culturales, sociales y económicas que no dependen de las administraciones nacionales o municipales; y, administrar el recaudo de las rentas departamentales y de las entidades descentralizadas. Por otro lado, a nivel municipal, los Consejos Municipales y el Alcalde son los funcionarios encargados de prestar los servicios públicos que determina la ley. Con el fin de cumplir con las disposiciones de la ley, los Alcaldes deben preparar un plan de desarrollo económico y social, en el que se describen las metas de la Alcaldía y el presupuesto destinado a cada obra. Los Alcaldes, al ser la principal autoridad civil en el ámbito local, asumen más responsabilidades que los Gobernadores. Las principales funciones de los Alcaldes están relacionadas con la conservación del orden público en el municipio (el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio); dirigir la acción administrativa del municipio, lo cual implica asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios, representarlo judicial y extrajudicialmente, y nombrar a los funcionarios responsables bajo su dependencia; presentar al Consejo los planes de desarrollo e informes generales de la administración; por último, el alcalde es la autoridad responsable de ordenar los gastos municipales de acuerdo a un plan de inversión y desarrollo presentado ante el Consejo.

Junto a los Alcaldes y a los Gobernadores existen los órganos de control, encargados de administrar funciones específicas tanto a nivel nacional como a nivel territorial. Para el caso de la atención para la población desplazada, es de interés las funciones del Ministerio Público. El Ministerio Público es el encargado de velar por los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. El Procurador General es el director del Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, encargado de velar por la garantía de los derechos humanos, ejerce sus funciones bajo la dirección del Procurador General. Para el caso de la declaración que deben rendir los individuos desplazados con el fin de ser incluidos en el Registro Único de Población Desplazada, las personerías locales son las entidades encargadas de tomar la declaración, una vez tomada la declaración ésta es enviada directamente a la sede local de Acción Social.

1.2 La legislación para la Población Desplazada

La legislación colombiana para atender a los individuos desplazados por la violencia es una de las más completas a nivel internacional. Sin embargo, la implementación y el alcance de los programas han sido limitados. El objetivo de esta sección es describir de forma breve la legislación colombiana para la población desplazada y analizar las posibles causas del limitado alcance de los programas públicos.

La Ley 387 de 1997 define, junto con un cuerpo de Leyes, Decretos y Sentencias posteriores, la política para la población desplazada. El cuerpo legislativo define las obligaciones del Estado y de las entidades territoriales en cada una de las etapas que la Ley dispone para atender el fenómeno del desplazamiento. Asimismo, los Conpes³ han establecido la inversión estatal requerida por los programas para la población desplazada. Un resumen de la legislación Colombiana para la población desplazada se incluye en el Cuadro A1 del Anexo.

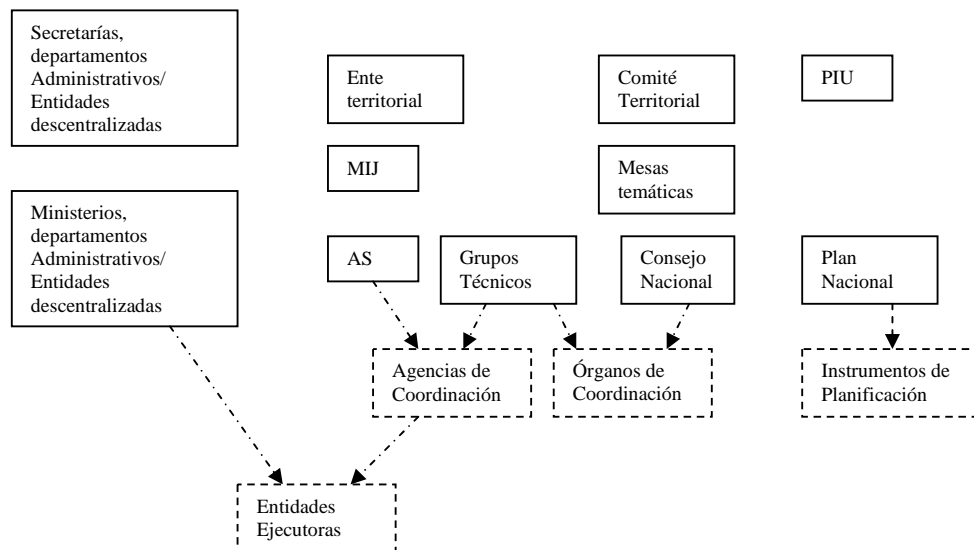
La Ley 387 de 1997 establece las funciones de las instituciones del Estado, ya sea para las instituciones nacionales como locales, en cada una de las etapas del desplazamiento: prevención, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica. Para coordinar las acciones de las entidades estatales, la Ley crea el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD). La principal función del CNAIPD es formular la política relacionada con la población desplazada y asesorar a las entidades locales. Las entidades encargadas del cumplimiento de la ley en el ámbito local son los Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia a cargo de la primera autoridad civil territorial, es decir, los Alcaldes Municipales, Distritales y/o los Gobernadores. Las autoridades locales tienen el deber de crear los comités territoriales y de reportar los casos de desplazamiento a las autoridades centrales, lo cual asegura la coordinación entre autoridades centrales y locales. Sin embargo, la Ley 387 de 1997 no asigna responsabilidades específicas a las entidades locales, a excepción del Alcalde. El Artículo Siete de dicha ley dispone la obligación de los Alcaldes de convocar a los Comités Municipales y Distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada cuando se presenten casos de

³ El Consejo Nacional para la Política Económica y Social fue creado en 1958. El Conpes es la máxima autoridad de planeación y actúa como organismo asesor en temas de desarrollo económico y social. Todas las entidades gubernamentales relacionadas con temas económicos y sociales participan en el Conpes.

desplazamiento forzado y dispone, asimismo, el causal de mala conducta para cuando los Alcaldes no cumplan con ésta obligación.

La Ley crea, además, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD). Este Sistema está compuesto por las instituciones encargadas de atender a la población desplazada. Acción Social es el ente coordinador del SNAIPD, y el Ministerio del Interior y Justicia (MIJ) cumple el papel de articulador entre las autoridades nacionales y locales. Tanto la Ley 387 de 1997 como el Decreto 250 de 2005 disponen la organización del SNAIPD y las funciones de cada una de sus instituciones. El Plan Nacional de Desarrollo reconoce la debilidad de los programas con respecto a la coordinación entre las entidades locales y las centrales y propone entonces fortalecer la comunicación entre el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), encabezado por Acción Social (AS), y las entidades territoriales. Si bien el reconocimiento de esta debilidad es un avance, no identifica mecanismos concretos para superar la falta de coordinación. Una descripción de cada unas de las entidades encargadas y de las responsabilidades asignadas del SNAIPD se presenta en el cuadro A2 del Anexo. El Balance presentado por ACNUR en 2007 resume en la siguiente gráfica la estructura del SNAIPD.

Gráfica 1. Estructura del SNAIPD



Fuente: ACNUR, 2007

La Ley 387 y sus subsecuentes disposiciones establecen que las autoridades locales se deben involucrar en las tres etapas de la atención a la población desplazada. Durante la etapa de prevención, las autoridades tienen el deber de evaluar los hechos que constituyen o pueden llegar a constituir situaciones de desplazamiento y reducir su incidencia mediante grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos de desplazamiento. Asimismo, tienen el deber de orientar a las posibles víctimas del desplazamiento y solicitar al Gobierno Nacional la protección militar y policiva necesaria en las zonas en riesgo de ser amenazadas por hechos violentos. Cabe anotar que la asignación de pie de fuerza policial y militar es responsabilidad única del Gobierno Nacional y las autoridades locales no tienen ninguna injerencia en este tema.

Durante la etapa de atención humanitaria de emergencia, tanto los Comités locales como las instituciones centrales del Estado, deben brindarle a la población desplazada alimentos, alojamiento y servicios médicos, entre otros, durante los primeros tres meses del desplazamiento, prorrogables según la valoración de las necesidades de los hogares desplazados. En esta etapa, AS es la entidad responsable de la financiación de los programas, pero no de su funcionamiento. La implementación de los programas de asistencia humanitaria de emergencia está a cargo de los operadores en conjunto con las autoridades locales.

La última de las etapas, la estabilización socioeconómica, debe garantizar que la población desplazada sea capaz de velar por su sostenimiento económico ya sea en el municipio de origen (retorno) o en cualquier otro municipio (reubicación). La superación de la pobreza y del estado de vulnerabilidad ocasionado por la pérdida de activos y el desplazamiento depende de la capacidad de generación de ingresos por parte de la población desplazada de manera independiente y no por políticas basadas en la asistencia humanitaria. El objetivo de la etapa de estabilización económica es alcanzar la recuperación de la capacidad productiva de las víctimas del desplazamiento, a través de programas de generación de ingresos, provisión de créditos, asistencia técnica, educación, atención en salud, vivienda, capacitación técnica y la asignación de tierras. Las instituciones del Gobierno Nacional encargadas de esta fase son INCODER, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Acción Social, SENA, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Vivienda y Ambiental y el Ministerio de Protección Social. Las responsabilidades de ejecución de la política de estabilización socioeconómica, si bien están definidas en la legislación, no son claras para el caso de las autoridades locales.

Además de las autoridades colombianas, las Naciones Unidas, a través de la Oficina del Alto Comisionado para los refugiados (ACNUR), apoya las instituciones gubernamentales encargadas de asistir a la población desplazada. Las oficinas de ACNUR se abrieron en 1998 y después se abrieron tres oficinas más en otras regiones del país. Las actividades de esta oficina se concentran en la asesoría a las instituciones gubernamentales y las ONG, en proveer cooperación técnica para asistir la población desplazada en las diferentes etapas de atención; en desarrollar actividades para promover la cooperación internacional; y en coordinar programas y proyectos para la población desplazada.

El marco legislativo dispone, asimismo, la obligación institucional de cubrir necesidades básicas y ofrecer servicios de salud, educación, vivienda así como estipula mecanismos de recuperación de activos perdidos o abandonados durante el proceso de desplazamiento. Por ejemplo, en los casos de predios abandonados, las autoridades locales tienen la obligación de elaborar informes sobre las tierras abandonadas con base en los registros completos de los predios rurales y la cartografía disponible, para lo cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) debe suministrar la información necesaria. Además, las autoridades locales tienen la obligación de proteger los bienes inmuebles de la población desplazada. En cuanto a la cobertura de salud, la meta es lograr la cobertura universal para el año 2010. En este sentido, además del apoyo del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), las direcciones territoriales de salud, con el apoyo de las entidades departamentales, deben organizar jornadas y acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, saneamiento básico e

intervención de los principales factores de riesgo, y desarrollar programas de capacitación y formación de las personas encargadas de atender a la población desplazada en situaciones de emergencia. Con respecto al acceso a educación, la legislación colombiana contempla el acceso preferencial de la población desplazada a la educación y establece la exención en el pago de pensión y matrícula. Además, los hogares desplazados inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) tienen el derecho de acceder a los programas de Subsidio Familiar de Vivienda que pueden ser destinados a la compra de vivienda nueva o usada, inversión para mejorar la vivienda y construcción de vivienda en lote propio o arrendado. Por último, el programa de Familias en Acción y el programa de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema (JUNTOS) cubren las necesidades de la población desplazada registrada en el RUPD. El objetivo es alcanzar los 300.000 hogares desplazados (61.78% del total de los hogares inscritos en el RUPD) afiliados tanto en Familias en Acción como en JUNTOS⁴.

La legislación colombiana define, asimismo, las obligaciones presupuestales de las instituciones del Gobierno. El CNAIPD debe garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables tienen a su cargo; por otro lado, los Comités Territoriales deben preparar el plan de contingencia que debe incluir los rubros presupuestales necesarios para la prevención, atención integral y protección de la población desplazada por la violencia. En ninguno de los casos anteriores, se establece un monto mínimo de presupuesto que se debe asignar a la asistencia a la población desplazada. Ello ha implicado que, en muchos casos, las entidades territoriales no asignan un presupuesto particular a los programas para población desplazada y la población desplazada es atendida en conjunto con la población vulnerable. La entrega de los recursos para asistencia humanitaria de emergencia está en manos de AS que destina los recursos al grupo familiar de manera proporcional a su tamaño y composición, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

Las autoridades nacionales y locales encargadas de la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia tienen obligaciones financieras y deben rendir cuentas sobre el gasto y objetivos alcanzados. Las entidades responsables de los programas diseñados para la población desplazada deben dar prioridad a la atención de la población desplazada en el momento de definir sus respectivos presupuestos según lo dispuesto en la Sentencia T-025 de 2004. En los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales, se debe incluir de manera obligatoria los recursos de inversión empleados en la etapa de estabilización económica de la población desplazada. Por otro lado, las autoridades nacionales deben informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación sobre la ejecución presupuestal de los recursos destinados para la asistencia de la población desplazada. Además, el CNAIPD debe asegurar que las entidades financieras encargadas de los créditos y garantías financieras destinadas hacia proyectos productivos de la población desplazada ofrezcan líneas de crédito flexibles, y difundan la información de los procesos crediticios a través de las Mesas de Trabajo de Generación de Ingresos.

⁴ JUNTOS es el programa más reciente de Acción Social para la superación de la Pobreza Extrema. El objetivo específico del programa es mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y su población objetivo son todas las familias inscritas en el programa de Familias en Acción y las familias desplazadas inscritas en el RUPD.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 complementa la legislación diseñada para la protección de la población desplazada e incluye los ajustes institucionales necesarios para cumplir con las disposiciones de la Sentencia T-025 de 2004. Dicha Sentencia establece los derechos de la población desplazada quienes se definen como “sujetos de especial protección por el Estado”; estipula además que la oferta insuficiente de asistencia estatal hacia la población desplazada es un estado de cosas inconstitucional (ECI). Con el fin de superar este estado de cosas inconstitucional, las instituciones nacionales y los entes territoriales deben ofrecerle a las familias desplazadas la protección especial necesaria por ser víctimas de la violencia y garantizarles, asimismo, sus derechos fundamentales y constitucionales. La Sentencia ha creado la presión necesaria a nivel de las entidades territoriales para mejorar la oferta de programas asistenciales para la población desplazada. Tras la Sentencia, en algunas entidades territoriales se han diseñado planes de asistencia para este segmento de la población, con presupuesto especialmente asignado hacia los programas de asistencia por desplazamiento forzado.

La Sentencia T-025 y los Autos subsiguientes se pueden agrupar en cuatro temas: la delimitación de la condición de desplazamiento forzado; la obligación del Estado de definir las leyes de asistencia a la población desplazada y destinar los recursos presupuestales necesarios para la protección de la población desplazada; el trato preferencial en el acceso a servicios estatales para este segmento de la población; y la provisión de información veraz acerca de los derechos de dicha población (Ibáñez y Moya, 2007).

En primer lugar, la Corte Constitucional define como condición de desplazamiento el hecho de haber sido víctima de actos violentos infligidos, directa o indirectamente, lo cual obliga la cesación de actividades cotidianas para huir y proteger sus vidas. Al ser una condición de hecho, las víctimas del desplazamiento no deben ser declaradas por alguna entidad pública como desplazadas para adquirir dicha condición; por ende, las víctimas directas de las condiciones que causan el desplazamiento deben ser cobijadas por la legislación diseñada para la población desplazada. El segundo y tercer tema de la Sentencia están relacionados con la definición de las leyes para asistir a la población desplazada y del acceso preferencial de esta población a algunos servicios estatales. La Sentencia dispone, entonces, la obligación del Estado de proferir la legislación necesaria para reestablecer la condición original de los hogares desplazados y de destinar los recursos necesarios para este fin. En el proceso de reestablecimiento, el Estado tiene la obligación de asegurarle a la población desplazada un mínimo vital que comprende: i) la oferta de una subsistencia mínima de alimentación, agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestidos apropiados, y servicios médicos y sanitarios esenciales; ii) la cobertura de salud cuando el caso sea de carácter urgente e indispensable para conservar la vida y la integridad de la persona; iii) la protección antes casos de discriminación; iv) la cobertura de educación básica para menores de 15 años; y v) la identificación de las características específicas de los hogares desplazados para diseñar e implementar los programas de estabilización socioeconómica. Por último, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia, dispone tres ejes de acción con el fin de suministrar información a la población desplazada. Primero, la Defensoría del Pueblo debe difundir los instrumentos jurídicos existentes; segundo, las entidades encargadas de atender a la población desplazada deben brindar información sobre los programas que ofrecen; y, tercero, Acción Social tiene la obligación de informar a la población desplazada acerca de sus derechos.

1.3 Las responsabilidades y limitaciones de las autoridades locales

A pesar de los esfuerzos por cubrir las necesidades de la población desplazada a partir del diseño de programas públicos y de la definición de un marco legislativo completo, la cobertura efectiva de los programas no ha sido la esperada. Existe una asignación de responsabilidades entre entidades nacionales y territoriales poco clara; persiste aun una descoordinación entre las instituciones responsables de la atención a la población desplazada, y, en algunos casos, falta compromiso político por parte de las entidades, tanto nacionales como locales. Además, las presiones fiscales en el ámbito nacional y local significan que los hacedores de política deben asignar recursos escasos entre la población desplazada y la población pobre. Todo lo anterior deriva en una inversión insuficiente de recursos en los programas de generación de ingresos y una mejor capacitación de los funcionarios públicos encargados de atender a las víctimas del desplazamiento. El objetivo de esta sección es señalar las debilidades y limitaciones de la legislación colombiana y de los programas públicos diseñados para la población desplazada, haciendo hincapié en las responsabilidades de las autoridades locales.

La legislación colombiana define las tres etapas para la asistencia de la población desplazada: prevención, asistencia humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica. Con el fin de alcanzar los objetivos de la estrategia de prevención, las entidades territoriales del SNAPID, encabezado por AS, deben brindar orientación y apoyo a la población vulnerable de ser víctima del conflicto armado, analizar las acciones jurídicas contempladas en la legislación para prevenir el desplazamiento y proponer mecanismos alternativos cuando la situación lo amerite. Asimismo, las autoridades locales tienen la responsabilidad de identificar y recopilar los casos inminentes de riesgo de desplazamiento y que constituyen o pueden constituir situaciones de desplazamiento y generar grupos de trabajo que anticipen y prevengan dichos casos. Una vez identificadas las posibles amenazas, deben informar a la Mesa Nacional de Prevención sobre los hechos identificados en el ámbito territorial, con el fin de lograr acciones coordinadas entre las autoridades locales y nacionales.

Un esfuerzo por crear un mecanismo coordinador entre las entidades nacionales y las territoriales es la creación de los Planes Integrales Únicos (PIU). Por disposición del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, los Comités Territoriales tienen la labor de elaborar un plan para la atención de la población desplazada. El objetivo de los Planes Integrales Únicos (PIU) es diseñar una estrategia para la atención de la población desplazada y definir la respectiva asignación presupuestal para cada una de las etapas de asistencia. Los PIU son entonces un conjunto de estrategias, en el que se disponen los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades y que se formulan en los Comités Departamentales o Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada. Los Comités Territoriales apoyan y trabajan en coordinación con el SNAIPD y su labor es planear, gestionar, ejecutar y evaluar los planes de asistencia para la población desplazada bajo el marco de los PIU.

Mediante la obligación de la formulación de los PIU se pretendía lograr un esquema de planificación estandarizado para la atención de la población desplazada (ACNUR, 2007). Sin embargo, los enfoques que define el Plan Nacional para lograr la unidad en la aplicación de los programas no está siendo ejecutado, y el problema no sólo se observa en la fase de implementación; aun existen municipios que no cuentan con un PIU propio y que desconocen la obligación de diseñarlo. Sólo el 24 por ciento de los

municipios con presencia de población desplazada ha formulado el PIU y, en los casos en que han sido formulados aun existen inconsistencias con los planes de desarrollo municipales (ACNUR, 2007).

La coordinación nacional de los PIU está a cargo de Acción Social con el apoyo de la Unidad Técnica Conjunta (UteC). Los datos de la UteC reportan que a 2006 253 municipios, de los más de 1.000 municipios colombianos, habían trabajado en la formulación del PIU, de los cuales, el 24 por ciento lo tenía aprobado y lo estaba utilizando como herramienta planificadora (ACNUR, 2007). Si bien el Decreto 250 de 2005 dispone los objetivos y los contenidos mínimos requeridos, el marco legislativo no reglamenta la forma en la que se deben aplicar y los mecanismos para hacer seguimiento a las acciones propuestas por los PIU. Más aun, no determinan unos mínimos básicos para los PIU tanto en términos de su alcance como de la asignación presupuestal requerida. Sin la contrapartida que reglamente la operatividad de los PIU, su impacto es mínimo y corren el riesgo de quedar como una guía de proyectos sin aplicación práctica (ACNUR, 2007).

Aunque los esfuerzos por mejorar la coordinación operativa se ven reflejados en la creación de las Mesas de Prevención, aun no se ha logrado una coordinación satisfactoria entre el Consejo Nacional y las entidades territoriales. Por ejemplo, la Mesa Nacional de Prevención realizó el Plan de Prevención al Desplazamiento, pero se ignora si la Mesa tuvo en cuenta las experiencias locales para su diseño, lo cual podría ser una de las causas de la dificultad en la implementación del Plan por parte de las entidades territoriales. Tras su diseño, no queda claro si el objetivo de la mesa era brindar un plan guía para que cada Departamento diseñara uno propio o, si por el contrario, se esperaba su cumplimiento en el ámbito local. Más aun, la Política Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos no es consistente con las políticas de prevención del desplazamiento forzado, puesto que el tema del desplazamiento no se ha integrado dentro de las políticas de protección del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y la dinámica de los comités territoriales no ha logrado la coordinación con la planeación departamental (ACNUR, 2007).

Con respecto a la garantía de seguridad en las localidades, el Artículo 32 del Decreto 2569 de 2000, especifica como responsabilidad de los Comités Territoriales en Prevención del Desplazamiento Forzado: “Velar porque se brinde la protección militar y policiva necesaria en las zonas o a las poblaciones amenazadas de hechos violentos generadores de desplazamiento”. Dicho objetivo asigna a las autoridades locales funciones difíciles, si no imposibles, de cumplir ya que la decisión sobre la presencia del cuerpo militar y policivo depende del Ministerio de Defensa y no de las autoridades locales. Los Comités Territoriales, encabezados por la primera autoridad civil del lugar, no tienen ninguna discrecionalidad sobre la presencia militar y lo único que pueden hacer es solicitarle al Gobierno Nacional dicha protección, sin poder garantizarla.

Uno de los problemas que enfrenta la implementación del Plan Nacional de Atención es con respecto a la protección de los bienes y patrimonio de la población desplazada. La fase de prevención y protección debe no sólo hacer énfasis en la prevención del desplazamiento debe, asimismo, garantizar la protección de los bienes de las víctimas. Con este propósito, las autoridades locales deben adoptar políticas activas de registro de los bienes abandonados así como formular normas y mecanismos que eviten el aprovechamiento de la situación de desplazamiento por parte de actores externos.

La segunda etapa de la asistencia para la población desplazada es la oferta de ayuda humanitaria de emergencia. El acceso a la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) depende del registro de los individuos desplazados en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). En el ámbito local, la oferta de estos servicios depende de las autoridades locales y de los Consejos de Política Social en coordinación con los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada y las entidades nacionales.

Durante la etapa de AHE, se pueden identificar algunas limitaciones con respecto al diseño de los programas. En primer lugar, con respecto al proceso de declaración y registro en el RUPD y en segundo lugar a la oferta de los servicios que contempla la AHE. Con respecto al registro de la población desplazada en el RUPD y a su funcionamiento, se deben mejorar algunos aspectos, pero sus resultados no son desalentadores. Casi el 86 por ciento tiene conocimiento sobre el RUPD, un porcentaje considerable, cerca del 78 por ciento rinde declaración de manera voluntaria y alrededor del 71 por ciento de los hogares desplazados son finalmente registrados en el RUPD. Además, en el proceso de registro no existe focalización hacia ciertos grupos de la población desplazada (Ibáñez y Velásquez, 2006). Pero la evidencia revela que la población desplazada sin registrar es la más vulnerable y aislada.

Además, la brecha entre la declaración y el registro ha venido creciendo desde el año 2002, y el 30 por ciento es aun una cifra considerable. El Balance del ACNUR (2007) identifica como posibles causas del subregistro la falta de capacitación de los funcionarios encargados de la fase de inscripción de los individuos desplazados. El proceso de declaración depende de las entidades territoriales y de los funcionarios encargados de dicha labor. El principal problema en esta etapa es la falta de conocimiento por parte de los funcionarios del fenómeno del desplazamiento y de las normas relacionadas con la toma de la declaración. Por otro lado, el número de funcionarios no parece ser suficiente para abastecer la demanda y las decisiones de inclusión no se consideran en el tiempo requerido para realizar una valoración correcta. Aunado a la falta de capacitación de los funcionarios, la falta de claridad en algunos conceptos legislativos genera un alto grado de discrecionalidad y subjetividad por parte de los responsables del registro de la población desplazada. Si bien la poca claridad en las normas del proceso de declaración juega un importante papel en las deficiencias durante el registro, la falta de inversión a nivel territorial en las oficinas del Ministerio Público, donde se necesitan más recursos para capacitar a los funcionarios y mayor infraestructura para atender a toda la población desplazada, son también un obstáculo.

La otra limitación importante en esta etapa constituye la entrega de los paquetes asistenciales a los hogares desplazados. Sólo el 56 por ciento de los hogares inscritos en el RUPD reciben algún tipo de ayuda (Ibáñez y Velásquez, 2006) y para 2005 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) calculó que la población desplazada no atendida por AHE oscilaba alrededor del dos por ciento para la entrega de vestuario, alrededor del 65 por ciento para la entrega de los kit de aseo y un 72 por ciento para el componente de alojamiento transitorio (DNP, 2005). Los problemas durante esta etapa se deben a la falta de compromiso y a la falta de voluntad por parte de las instituciones y entidades territoriales responsables y a la sobrecarga operativa de las Unidades Territoriales (UT) de Acción Social (Ibáñez y Moya, 2007). Ello debido a que Acción Social tuvo que asumir las responsabilidades de las autoridades locales y financiar parte de sus gastos a través de recursos de caja menor y avances (Ibáñez y Moya, 2007; Acción Social, 2007). A partir de 2005, Acción Social ha implementado nuevas

estrategias para mejorar la cobertura de estos programas. Bajo el principio de complementariedad, ofrece apoyo alimentario y no alimentario, así como asistencia a los grupos más vulnerables⁵ a través del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), del Proveedor Nacional que hace entrega de los kit en los lugares que no está presente el CICR, de la Caja Menor que opera en nueve ciudades y, en casos de extrema urgencia, en zonas de difícil acceso para los otros proveedores y convenios, entrega ayuda monetaria con apoyo del Banco Agrario y sigue operando en coordinación con CHF, un operador humanitario internacional (Acción Social, 2007)

En cuanto a la entrega de la AHE por parte de las entidades territoriales, las Unidades de Atención y Orientación han tenido y tienen aun un papel fundamental. A través de las UAO se ofrecen los paquetes de AHE, lo cual facilita el acceso de la población desplazada a los paquetes asistenciales, se crea un enlace entre las entidades nacionales y locales, y se logra apoyar a los Comités Territoriales en el proceso de la oferta de AHE. Las UAO son entidades que funcionan como enlaces entre las entidades nacionales y locales, sirven de apoyo para los Comités Territoriales y son un lugar de referencia para la población desplazada. Las autoridades locales son responsables de las UAO, financian su infraestructura, el pago de servicios y la vigilancia, y son responsables de designar su coordinador. Las UAO no dependen de las entidades nacionales, dependen directamente de las autoridades locales quienes proveen recursos para financiar su infraestructura y funcionamiento, además de proveer los recursos para la oferta de AHE y otros programas complementarios (Ibáñez y Moya, 2007). A partir del 2003, se fortaleció su presencia y sus responsabilidades en el ámbito local, lo cual permitió una mayor vinculación de las Alcaldías y Gobernaciones a través de aportes para la oferta de AHE y la financiación de programas complementarios. En casos en los que las autoridades locales no cuentan con recursos financieros suficientes, Acción Social, financia la infraestructura de las UAO y la capacitación de sus funcionarios (Ibáñez y Moya, 2007; Acción Social, 2007). Pese a la expansión de las UAO, es aun indispensable la participación y apoyo de Acción Social para su funcionamiento adecuado. Cabe anotar que las UAO no son las directas responsables de la atención a la población desplazada. El objetivo de las UAO es concentrar geográficamente a todas las entidades territoriales responsables de la atención a la población desplazada para evitar que dicha población acuda a cada una de las entidades por separado.

Por último, los programas de AHE no parecen estar conectados con la última fase de asistencia para la población desplazada, la fase de estabilización socioeconómica. El reto de las autoridades nacionales y locales encargadas de proveer asistencia a la población desplazada, debe ser lograr que trasciendan de la etapa de AHE a la de estabilización socioeconómica. Para ello, es importante garantizar que la etapa final de la provisión de la AHE concuerde con la inicial de la estabilización económica y diseñar programas que permitan avanzar de manera eficaz hacia la estabilización socioeconómica y que permitan superar el enfoque asistencialista de la AHE y de los programas de atención a la población desplazada (Ibáñez y Moya, 2007). La propuesta del actual Gobierno para alcanzar dichos objetivos es implementar una estrategia de seguimiento a partir del nuevo programa de Acción Social, JUNTOS. El objetivo es hacerles un acompañamiento a las familias del programa para orientarlas hacia los programas de estabilización, a través de gestores sociales. Partir de una base sólida en la oferta de AHE es fundamental con el fin de garantizar el éxito de estos programas; por

⁵ Atención a mujeres, niños y grupos étnicos.

ende, es fundamental que se fortalezcan las instituciones y autoridades locales responsables de la entrega de asistencia en esta fase.

Los programas de estabilización socioeconómica deben brindar a la población desplazada las herramientas para garantizar su reingreso a las redes sociales y económicas, bien sea en el lugar de origen, recepción o reubicación (Decreto 250 de 2005). Con el fin de alcanzar tal objetivo, la legislación provee la asistencia con programas de restitución de activos, cubrimiento de salud, garantía de asistencia escolar, provisión de microcréditos y acceso a subsidios de vivienda, entre otros. Los objetivos de los programas de tierras, son por un lado, proteger los bienes abandonados (en la fase de prevención y protección) y por otro lado, garantizar el acceso a tierras. El Incoder, junto con las autoridades locales y Comités Territoriales, deben desarrollar programas y procedimientos especiales para la adjudicación y titulación de tierras; agilizar los procesos de transferencia a título gratuito por parte de las entidades de predios rurales; y acelerar los procesos de transferencia de bienes inmuebles rurales expropiados. Por último, se define la obligación de realizar un inventario y diagnóstico de los predios de paso y de formular el procedimiento para los procesos de permuta. Con el fin de llevar a cabo estos programas, las autoridades locales deben llevar un informe sobre los inmuebles rurales del lugar y registrar dichos predios en el Registro Único de Predios Abandonados del Incoder (RUP) (Ibáñez y Moya, 2007).

Las limitaciones de esta etapa surgen durante la fase de implementación de los programas. En primer lugar, debido a la alta informalidad sobre los derechos de propiedad que persiste en el ámbito rural colombiano. Dado que la legislación está diseñada para la protección de predios bajo propiedad formal, un alto porcentaje de los predios no son cubiertos por esta legislación. En segundo lugar, y más específicamente con la labor de las autoridades locales, debido a la falta de conocimiento sobre los programas por parte de los funcionarios encargados. El desconocimiento de los funcionarios acerca del RUP ha impulsado procesos de capacitación por parte de las instituciones nacionales (Ibáñez y Moya, 2007). Sin embargo, estos procesos de capacitación no han sido exitosos. Además, el alcance de los programas se ha visto limitado por la liquidación de las entidades encargadas del sector rural, lo cual ha sobrecargado otras instituciones del Estado cuyas competencias no son la atención del sector rural. Por otro lado, las autoridades nacionales no han asumido un papel activo de liderazgo frente a las autoridades locales, para que cumplan con las disposiciones legales concernientes a los bienes abandonados (ACNUR, 2007). Las limitaciones de los programas de restitución de tierras se ven reflejadas en sus precarios alcances. Entre 2002 y noviembre de 2006 se adjudicaron en total 63.852 hectáreas a 4.352 familias desplazadas, de las cuales sólo 26.054 hectáreas se adjudicaron a 1.979 familias desplazadas (Acción Social, 2007).

Los programas de vivienda, por otro lado, se han focalizado en entregar subsidios para adquirir vivienda nueva o usada, mejorar la vivienda o arrendarla⁶. Estos programas de vivienda se han concentrado en otorgar subsidios para adquirir vivienda bien sea en el municipio receptor o en casos de retorno, en el de expulsión. El Gobierno Nacional es el encargado de distribuir los recursos entre las entidades territoriales, con base en el

⁶ Para la compra de vivienda nueva o usada, se asignan hasta 25 salarios diarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) en las áreas urbanas y hasta 18 smlmv en las áreas rurales. Para el mejoramiento de vivienda, se asignan entre 10 y 15 smlmv en áreas rurales y hasta 12,5 smlmv en áreas urbanas. Para arrendamiento de vivienda, se asignan 12,5 smlmv (Ibáñez y Moya, 2007).

número de desplazados registrados en el RUPD en la región, en el impacto del desplazamiento sobre la pobreza del lugar y en la demanda de subsidios para programas de retorno (Ibáñez y Moya, 2007). A partir de la Sentencia T-025 de 2004, se estableció una Bolsa Especial de Población Desplazada para asignar los subsidios a este segmento de la población en áreas urbanas. Los recursos asignados a subsidios de vivienda rural y urbana han aumentado a partir del 2004, a la fecha se han asignado aproximadamente 65.043 Subsidios Familiares de Vivienda rurales y urbanos, es decir que cerca de 65.000 hogares desplazados han sido beneficiarios de estos subsidios (Acción Social, 2007). Con respecto a los programas de vivienda, las responsabilidades de las autoridades locales son considerables. La obligaciones de las entidades territoriales que dispone el Decreto son: i) formular y adoptar planes de vivienda para la población desplazada; ii) establecer mecanismos de coordinación con las entidades nacionales para lograr la entrega efectiva de asistencia técnica a la población desplazada; iii) apropiar recursos para complementar los recursos provenientes del Gobierno Nacional; e iv) informar a las entidades nacionales acerca de las demandas de la población desplazada⁷. Si bien las responsabilidades en el tema de vivienda para las autoridades locales están claramente definidas en la legislación, su implementación ha sido bastante limitada. Se han realizado pocos programas y, por ello, se han perdido los subsidios asignados por el Gobierno Nacional para este propósito (Ibáñez y Moya, 2007).

Los programas de generación de ingresos son un componente fundamental de la etapa de estabilización económica. Dichos programas buscan capacitar a la población desplazada y ofrecerle microcréditos para que recuperen su independencia económica tras el desplazamiento. Con estos objetivos, el Gobierno ha diseñado programas de capacitación laboral y de microcréditos. Sin embargo, y a pesar de la importancia de esta etapa, es la más débil en el proceso de asistencia a la población desplazada. El impacto de los programas de capacitación laboral está limitado por la capacidad de absorción de mano de obra del municipio; una vez terminadas las capacitaciones, los individuos no logran vincularse fácilmente al mercado laboral o iniciar proyectos productivos por su cuenta. El limitado efecto de las capacitaciones se debe por un lado, a la baja escolaridad de la población desplazada y, en términos de responsabilidad de las entidades territoriales, a la falta de recursos asignados a las oficinas regionales del SENA, donde subsisten problemas de atención a la población desplazada (Ibáñez y Moya, 2007).

Aunado a los programas de generación de ingresos, durante la fase de estabilización económica, el Gobierno debe garantizarle a la población desplazada, el acceso efectivo a servicios básicos como salud y educación. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) es la entidad responsable de definir los programas y políticas que garanticen el acceso a la educación para la población desplazada a nivel nacional y en el ámbito regional a través de las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales. El MEN debe entonces promover y coordinar los programas destinados a ampliar la oferta educativa en los municipios de recepción. Por otro lado, las responsabilidades de las entidades territoriales son implementar las políticas diseñadas por el MEN para los menores de edad desplazados y de proporcionar educación a la población objetivo, garantizando su rápida rehabilitación, articulación social, laboral y productiva (Ley 387 de 1997; Ibáñez y Moya, 2007).

⁷ Decreto 951 de 2001.

Entre 2002 y 2006 se han beneficiado a 232.115 menores desplazados (Cuadro 1), y la meta del MEN es alcanzar los 400.000 menores para 2010 (Acción Social, 2007). Además, en 2005, 315 instituciones educativas fueron beneficiarias de programas de capacitación de docentes y de modelos pedagógicos y educativos, y 110 de éstas recibieron inversión en infraestructura y dotación mobiliaria. El presupuesto disponible para estos programas proviene del Sistema General de Participaciones (SGPP), del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y de recursos adicionales del Presupuesto Nacional. Para 2007, el presupuesto disponible para el sector educativo ascendió a los \$242.090 millones, el 77 por ciento proveniente del SGPP, el 17 por ciento de recursos adicionales del presupuesto nacional y el seis por ciento del FNR (Acción Social, 2007). Esto implica que, aunque la política se implementa a nivel local, los recursos financieros provienen del Presupuesto Nacional; por lo tanto, el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales es mínimo.

Cuadro 1. Atención escolar a población en situación de desplazamiento y cumplimiento metas anuales MEN

	2002	2003	2004	2005	2006
Número de estudiantes	1,476	29,707	120,651	180,126	232,115
Meta anual	ND	ND	ND	278,802	240,000
Porcentaje Cumplimiento Meta Anual	ND	ND	ND	65%	97%

Fuente: Acción Social, 2007

A pesar de los esfuerzos y alcances en el sector educativo, el impacto de los programas es aun limitado por razones que trascienden el diseño de las políticas. El principal obstáculo de la implementación de las políticas está es en el proceso de identificación y localización de la población desplazada, así como en la imposibilidad de mantener a los menores de edad en los establecimientos educativos (Ibáñez y Moya, 2007). Las entidades territoriales, en especial las Secretarías de Educación Municipales, deben mejorar el proceso de localización de los menores desplazados con el fin de tener certeza sobre la demanda educativa y asignar de manera más eficiente los recursos. Por otro lado, y aunque no es responsabilidad directa del MEN y de sus entidades regionales, la vulnerabilidad alimentaria de los menores de edad desplazados influye sobre la deserción escolar. Con el propósito de evitar la deserción escolar por este motivo, se promueven acciones coordinadas entre los establecimientos educativos regionales e institutos como el ICBF, para ofrecer alimentos a los menores desplazados en las escuelas, así como la participación en los programas de Familias en Acción.

Por otro lado, una limitación adicional de estos programas radica en el esquema descentralizado del modelo educativo. Este esquema impone límites sobre la capacidad de seguimiento del MEN sobre la implementación de los programas en las localidades, bajo la responsabilidad de las entidades territoriales. La falta de seguimiento a las autoridades locales y de un sistema de información que permita identificar el número de personas atendidas y los recursos invertidos por parte de las Secretarías Regionales, impide la realización de evaluaciones del programa y subsecuentes mejoras. La falta de voluntad política y el desconocimiento de los funcionarios sobre los programas de educación para población desplazada crean obstáculos considerables en la etapa de implementación de las políticas.

La cobertura de salud para la población desplazada, por otra parte, se establece a partir de la Ley 387 de 1997 que diseña mecanismos para garantizar el acceso a servicios de

salud para la población desplazada. El acceso de la población desplazada a los servicios de salud está atado a su registro en el RUPD, lo cual ha restringido la capacidad de las entidades territoriales para aplicar las políticas e implementar los programas. Aunque los alcances en la última década han sido significativos, la falta de voluntad política y la desinformación de los funcionarios encargados de los programas locales ha sido, también en este caso, un obstáculo para alcanzar las metas trazadas por el Gobierno (Ibáñez y Moya, 2007). Las trabas burocráticas para lograr la financiación de estos programas, la suscripción de convenios entre el Ministerio de Protección Social y las entidades territoriales, la incorporación y aprobación de recursos en el presupuesto por parte de autoridades departamentales, y los reportes de ejecución, han sido factores adicionales que demoran la disponibilidad de recursos de los entes territoriales (Acción Social, 2007). Los recursos para la oferta de salud provienen del SGPP⁸; esquema descentralizado que limita la adjudicación de recursos a los programas, dado que con los mismos recursos se deben cubrir las necesidades de población desplazada y población regular del municipio. Además de mejorar el esquema de financiación, se requiere la capacitación de los funcionarios y personal locales responsables de prestar el servicio, pero la alta rotación de personal impone un obstáculo adicional (Ibáñez y Moya, 2007).

El presupuesto asignado a programas de atención a población desplazada⁹:

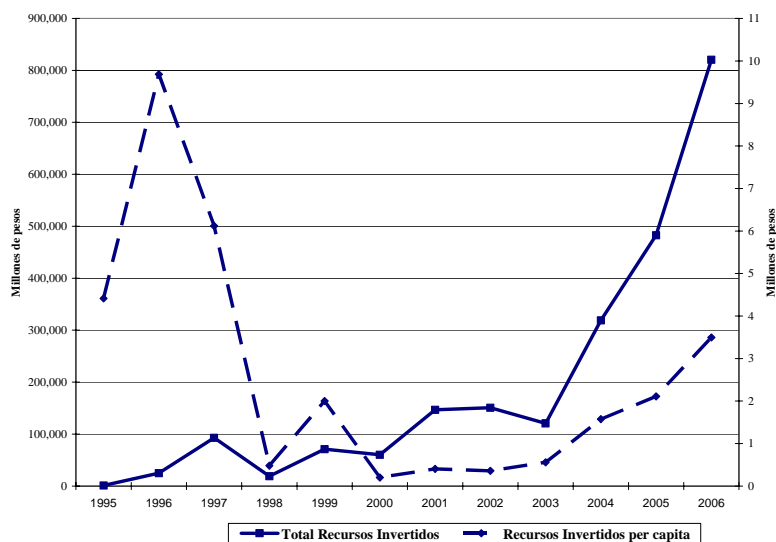
El Gasto Nacional destinado a atender a la población desplazada está definido en los documentos del Consejo Económico y Social (Conpes).¹⁰ La Gráfica 2 muestra la tendencia del total de los recursos asignados y de los recursos per cápita para la atención a la población desplazada entre 1995 y 2004. Aunque el total de recursos asignados ha aumentado de manera sostenida desde 1998, con una leve caída en 2003, el presupuesto per cápita no muestra la misma tendencia debido a la intensificación del fenómeno del desplazamiento. A pesar de algunas caídas, en los últimos años la inversión per cápita ha logrado recuperarse y en 2004 incrementó de un poco más de \$500 mil a cerca de los \$3.5 millones per cápita.

Gráfica 2. Recursos invertidos por el gobierno nacional en atención a la Población Desplazada: Total y Per Cápita (1995-2006)

⁸ “El 59% de los recursos de oferta del SGP están dirigidos a financiar la red hospitalaria de segundo y tercer nivel bajo la orientación del Departamento y/o Distrito; y el 41% restante para atención de primer nivel en manos del municipio certificado y/o Distrito” (Acción Social, 2007b; pág.38)

⁹ Esta sección se basa en capítulo 6 del Informe: “El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas”, presentado para la CEPAL (Ibáñez y Velásquez, 2007).

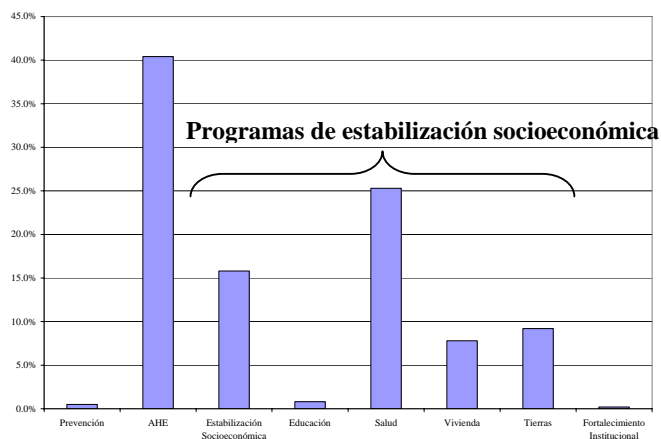
¹⁰ A la fecha se han aprobado cinco Conpes



Fuente: CONPES 3400 de 2005-Plan Nacional de Desarrollo (2004-2006)-RAS

El esfuerzo presupuestal se refleja, asimismo, en las últimas cifras de la apropiación de recursos reportadas en el Balance del ACNUR. Entre el 2004 y 2007 la apropiación de recursos se ha más que quintuplicado con respecto a las cifras del periodo comprendido entre 2000 y 2003: mientras que en 2004 la asignación total del presupuesto de la Nación para atención de población desplazada fue del 0.05 por ciento, para 2007 fue asignado el 0.78 por ciento (ACNUR, 2007). Pese a lo anterior, la inversión en programas de prevención y protección es aun menor que la de las otras etapas (Gráfica 3). La fase de Ayuda Humanitaria y de Emergencia, que recibe el 40.4 por ciento de los recursos y la fase de estabilización socio-económica (59.4%), son las que reciben la mayor proporción de los recursos, mientras los programas de la fase de prevención y fortalecimiento institucional reciben apenas el 0.2 por ciento del total de recursos disponibles (Gráfica 3). Cabe, sin embargo, anotar que el presupuesto asignado a través del Ministerio de Defensa en pro de fortalecer la presencia de la fuerza policial en los municipios constituye también inversión para prevenir el desplazamiento.

Gráfica 3. Distribución porcentual por componentes de atención (1995-2004)



Fuente: CONPES 3400 de 2005

Las limitaciones están en parte relacionadas con la falta de seguimiento a la asignación presupuestal por parte de las entidades territoriales. Además, la oferta de programas públicos no es conocida ni por la población desplazada ni por las autoridades locales encargadas de implementarlas (ACNUR, 2007). Uno de los problemas es que los programas para la población desplazada siguen siendo diseñados desde las instituciones nacionales, sin hacer partícipe del diseño de los programas a las autoridades locales. El diseño de los programas para la población desplazada es realizado por las autoridades nacionales quienes expiden Decretos y Resoluciones detallando los programas y asignando las entidades responsables de ejecutarlos. Muchos de estos programas asignan a las autoridades locales como principales ejecutoras de los programas o compartiendo responsabilidades de ejecución con las autoridades nacionales. Pese a la asignación de responsabilidades a las autoridades locales, estos programas nunca se discuten con las autoridades locales. En ciertos casos, los programas son discutidos en el Consejo Nacional para la Población Desplazada, en el cual no participan representantes de las autoridades locales. Una muestra de la falta de coordinación en este nivel es la brecha que se observa entre los Planes Integrales Únicos (PIU) y los planes de las instituciones nacionales (ACNUR, 2007).

El desconocimiento sobre los programas diseñados para la población desplazada dificulta, asimismo, el seguimiento del alcance de los programas. Además, la inclusión de la población desplazada en programas generales dificulta la diferenciación de los recursos destinados especialmente hacia este segmento de la población. Esta limitación dificulta, por un lado, cuantificar el presupuesto asignado a la población desplazada, y por otro lado, diferenciar la atención que se brinda especialmente a esta población. La falta de claridad y la ausencia de continuidad en los programas, dificulta un seguimiento riguroso de los alcances (ACNUR, 2007).

2. Políticas de asistencia para población desplazada: Cuatro estudios de caso

La importancia de asistir de manera efectiva a la población desplazada debe convertirse en un objetivo importante de las entidades territoriales. En ciudades como Bogotá y Medellín y el departamento de Antioquia la respuesta de las autoridades locales debe ser aun más efectiva debido a la creciente demanda de programas para población desplazada. Bogotá, Medellín y Antioquia han diseñado políticas públicas especiales para la población desplazada así como Planes Integrales Únicos para implementar dicha política. Asimismo, diseñaron conjuntamente el Acuerdo de Voluntades. El objetivo de este capítulo es describir la atención para población desplazada en Bogotá, Medellín y Antioquia y Santa Marta. Al comparar las políticas en las tres ciudades y el Departamento de Antioquia, es posible identificar algunas particularidades de las regiones que determinan la efectividad de la política para la población desplazada. Para realizar esta evaluación, nos basamos en la literatura existente sobre el tema y en entrevistas a profundidad realizadas a funcionarios y organizaciones de población desplazada en las cuatro regiones¹¹.

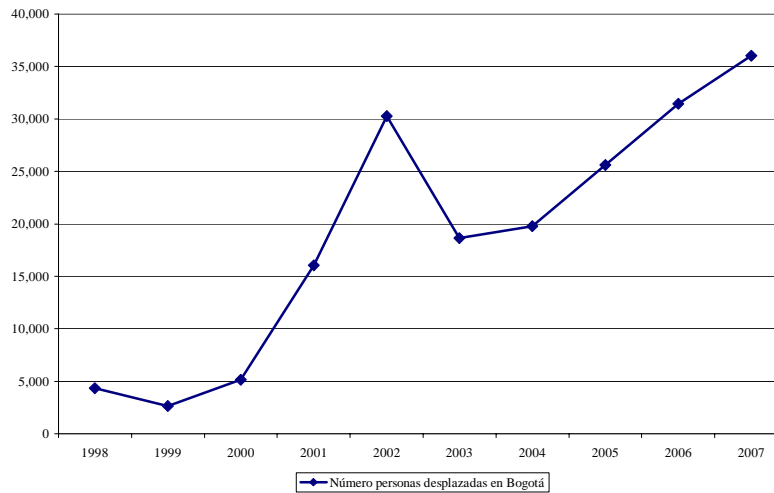
¹¹ Javier Aguilar (Acción Social, Medellín), Eduardo Barros (Acción Social, Magdalena), Andrés Camelo (Unidad Técnica Conjunta), Emilia Casas (Acción Social, Bogotá), Nicolás Castrillón (ACA, Medellín), Edgar Forero (Unidad Técnica Conjunta), Luz Dary Giraldo (Gobernación de Antioquia), Mardory Llanos (Secretaría de Gobierno, Bogotá), Nicolás Morales (Procuraduría Magdalena), Javier Moscarella (Alcaldía Santa Marta), Luz Ángela Rodríguez (Unidad Técnica Conjunta), Alba Lucía Varela (Fundemac), Beatriz White (Secretaría Bienestar Social, Bogotá).

2.1. Características del desplazamiento forzoso

La tendencia creciente del desplazamiento en Colombia se ve reflejada en Bogotá, Medellín y Santa Marta como ciudades receptoras y en el departamento de Antioquia, como departamento con una alta expulsión de población desplazada. Esta tendencia ha obligado a las autoridades locales a desarrollar los programas de atención para la población desplazada con responsabilidad y con el objetivo de restablecer los derechos vulnerados de dicha población.

Para 2004, el Distrito Capital recibía entre el siete y el ocho por ciento de la población desplazada total (Plan Integral Único de Bogotá, 2004) y las últimas cifras oficiales¹² reportan que Bogotá ha sido receptor del 8.25 por ciento del total de la población desplazada. Más grave aun, en los últimos años se ha observado una tendencia creciente en el número de personas desplazadas que han llegado a Bogotá (ver Gráfica 4).

Gráfica 4. Número personas desplazadas que han llegado a Bogotá



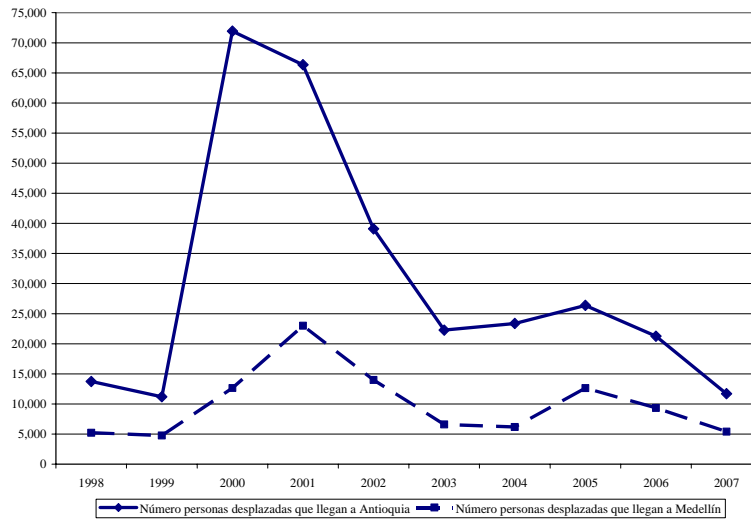
Fuente: Acción Social

Antioquia presenta, asimismo, unas cifras elevadas de recepción y expulsión de población desplazada. El desplazamiento forzado en este Departamento muestra una de las dinámicas más complicadas del país puesto que es el principal Departamento expulsor (16.6% de la población del departamento) y receptor (14.32%) de población desplazada. De la población expulsada, el 66.2 por ciento migra de manera individual; y la población expulsada proviene en un 85 por ciento del mismo departamento, mientras el 15 por ciento restante reside en Antioquia pero provienen de otras regiones. Una de las razones por las que la dinámica del desplazamiento es más intensa en Antioquia es la presencia de territorios estratégicos. Las regiones con mayores índices de desplazamiento en términos de expulsión son aquellas con una mejor infraestructura vial y cuya posición geográfica es estratégica. Por otro lado, los centros más atractivos en términos de recepción son aquellos con un mayor desarrollo económico y cobertura de servicios. Sin embargo, la llegada de la población desplazada aumenta la demanda de servicios y empeora la situación de la población vulnerable histórica del lugar (PIU de Antioquia, 2006). A pesar de ser el Departamento con los índices más altos de desplazamiento forzado, en los últimos dos años, tanto el número de personas que ha

¹² Acción Social: Fecha de corte 31 de enero de 2008

llegado a Medellín como las que han llegado a otros municipios del departamento (Gráfica 5) ha disminuido.

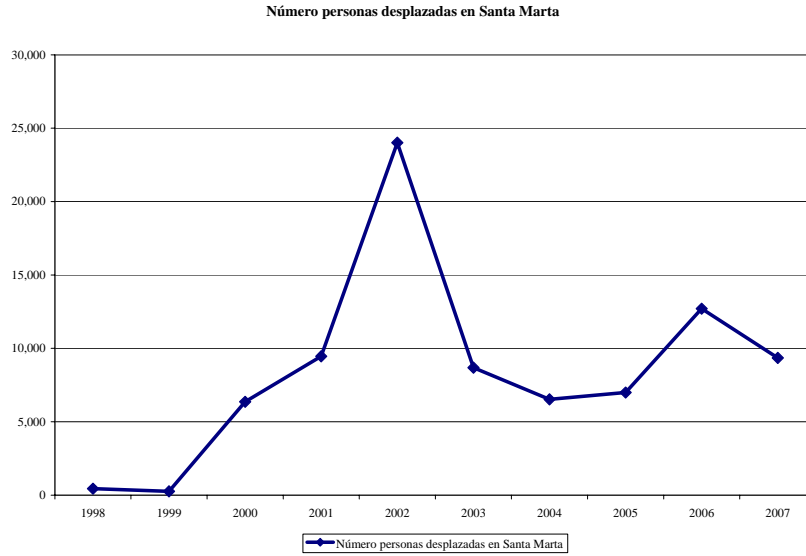
Gráfica 5. Número personas desplazadas que han llegado a Antioquia y a Medellín



Fuente: Acción Social

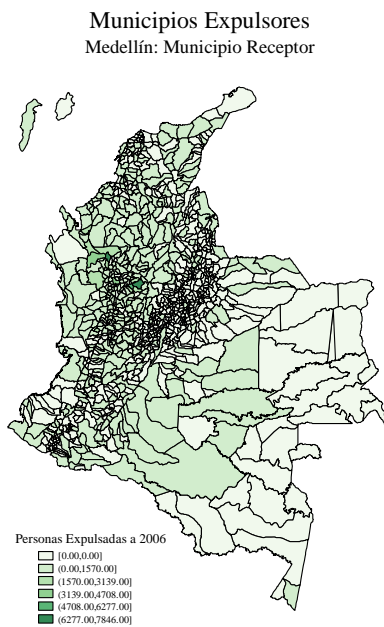
Asimismo, el caso de Santa Marta merece atención. La situación del desplazamiento forzado en Santa Marta es importante dada la magnitud del fenómeno en el municipio debido a la recepción de población desplazada. Santa Marta es una de las principales ciudades receptoras de población desplazada en el país, con 70 mil hogares desplazados registrados en el RUPD a febrero del 2007, lo cual corresponde al 19 por ciento del total de la población nativa en Santa Marta (el índice de presión, de acuerdo a las cifras de ACNUR para 2005 está alrededor del 15.5%). Además, un 74 por ciento de los hogares desplazados se encuentran por debajo de las condiciones mínimas de sustento y el 65 por ciento por debajo de la línea de indigencia (CICR y PMA, 2007). El pico más alto de recepción de población desplazada se observó en 2002, año a partir del cual la llegada de población desplazada descendió considerablemente, aunque a partir del 2005 se observan tendencias crecientes (Gráfica 6).

Gráfica 6. Número personas desplazadas que han llegado a Santa Marta



Además de la magnitud del desplazamiento, el hecho de ser municipios receptores y expulsores a la vez afecta de manera sustancial tanto a Antioquia como a Santa Marta. En el caso antioqueño la totalidad de los municipios se han visto afectados por el fenómeno, bien sea como expulsores o receptores de población desplazada. Además, el desplazamiento parece estar concentrado dentro del departamento (85% de los casos son desplazamientos intradepartamentales). El Mapa 1 refleja que, aunque a Medellín llega población de una gran parte de municipios del país, la concentración está en los municipios del mismo departamento.

Mapa 1. Municipios Expulsores – Población desplazada que llega al Departamento de Antioquia

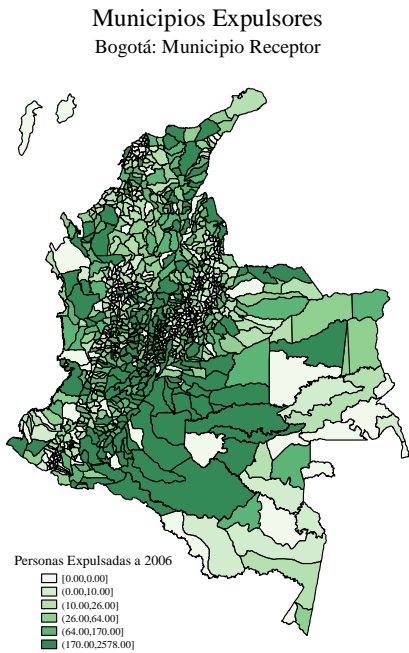


Fuente: Calculo de las autoras con base en Acción Social

Los índices de recepción son igualmente elevados. El departamento de Antioquia ocupa el primer lugar en el país como receptor de población desplazada. Los municipios más afectados son Medellín, Turbo, Bello y Apartadó. Sin embargo, como se observó en los gráficos anteriores, la magnitud de la población desplazada que llega tanto a Antioquia como a Medellín ha disminuido y los datos del PIU sostienen que ha disminuido también para los otros municipios receptores. Los datos del PIU muestran que los principales municipios afectados reciben el 86 por ciento de la población desplazada en Antioquia y Medellín recibe casi el 32 por ciento con respecto a la población que recibe el departamento.

La dinámica del desplazamiento en Bogotá presenta tendencias diferentes a las de Antioquia. Bogotá es una de las principales ciudades receptoras de población desplazada, pero por ser casi en su totalidad sector urbano no presenta índices altos de expulsión. Desde el 2004 la población desplazada que llega a Bogotá como porcentaje de la población desplazada total ha aumentado, hasta llegar al 17 por ciento en el 2007, y en lo que lleva del 2008, casi el 41 por ciento de la población desplazada ha llegado a Bogotá. Además, Bogotá recibe población desplazada de casi todos los municipios de Colombia (Ver mapa 2).

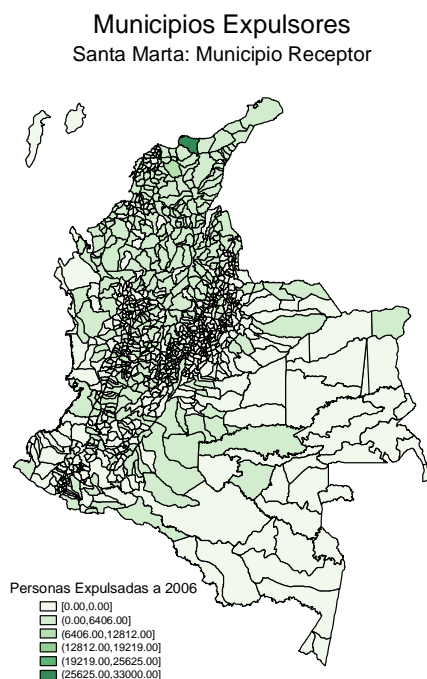
Mapa 2. Municipios Expulsores – Población desplazada que llega a Bogotá



Fuente: Calculo de las autoras con base en Acción Social

El Mapa 3 muestra el caso de Santa Marta. Santa Marta es una de las principales ciudades receptoras de población desplazada en el país. Sin embargo, la mayor parte de los individuos desplazados provienen del Departamento de Magdalena. Llama, sin embargo, la atención que, pese a las deficientes condiciones de la ciudad de Santa Marta, la ciudad reciba población de municipios apartados del país.

Mapa 3. Municipios Expulsores – Población desplazada que llega a Santa Marta



Fuente: Calculo de las autoras con base en Acción Social

Aunado a la magnitud del desplazamiento, son graves las características de la población desplazada. En Bogotá, el 83 por ciento de los hogares desplazados provienen de zonas rurales, lo cual dificulta su inserción al mercado laboral urbano¹³ y a las condiciones de vida de la ciudad. La gran mayoría de los hogares desplazados están conformados por un número significativo de menores de edad, quienes representan el 50 por ciento de la población desplazada y los jóvenes entre 18 y 35 años representan el 29 por ciento del total de la población (PIU de Bogotá); y las mujeres representaban el 50 por ciento de la población desplazada en Bogotá¹⁴.

En Antioquia, por otro lado, del total de la población recibida a 2006, el 34.3 por ciento eran mujeres y el 20.1 por ciento menores entre 0 y 13 años, es decir que más del 50 por ciento de la población corresponde a mujeres y menores de edad, los grupos de la población más vulnerable (PIU de Antioquia, 2006). Para el caso de Santa Marta, a 2007, las mujeres representaban un poco más del 49 por ciento del total de la población desplazada

Además de las características poco favorables de la población desplazada respecto a los pobres urbanos, su condición de víctimas del conflicto agrava su situación. En Bogotá, los datos del PIU, basados en datos de la UAID, revelan como principal causa del desplazamiento a las amenazas directas (62%), seguidas por el reclutamiento forzado (9%), las situaciones de asesinatos y situaciones de miedo (9%) y situaciones de tensión

¹³ De los hogares registrados en la UAID de Bogotá, casi el 68 por ciento estaba desempleado, el dos por ciento tenía trabajos por días, el 16 por ciento estaba ubicado en sectores como el de la construcción, ventas ambulantes, servicios domésticos, entre otros, y el 6 por ciento trabajaba en labores del hogar.

¹⁴ www.accionsocial.gov.co. Fecha de corte: 29 de Febrero de 2008.

(8%). Ello evidencia su clara condición de víctimas del conflicto. En Antioquia, son relevantes los casos de desplazamiento ligados a la tenencia de tierras y a la presencia de cultivos ilícitos. Según datos del RUT, citados en el PIU de Antioquia, en el periodo 1997-2003, 89 por ciento de los desplazados tenía alguna relación con la tierra en el momento del desplazamiento y el promedio de tenencia de tierra estaba alrededor del 79 por ciento, cifra que ascendió al 90 por ciento entre 2001 y 2003. Los problemas relacionados con la tenencia de tierras son principalmente dos en Antioquia: en primer lugar, la concentración de la tierra es muy alto, el coeficiente de Gini está alrededor de 0.83; en segundo lugar, el 70 por ciento de la población rural carece de títulos formales de propiedad sobre la tierra (PIU de Antioquia, 2006). Por otro lado, la presencia de cultivos ilícitos aumenta la intensidad del conflicto por la demanda de tierras para el cultivo de coca y amapola, por la importancia estratégica de corredores de droga y por el daño que puede causar a cultivadores legales la fumigación de cultivos.

Respecto a los autores del desplazamiento, en Bogotá y Antioquia, el principal autor responsable de la migración forzada es la guerrilla, seguido por las autodefensas, aunque es importante tener en cuenta que en algunos casos hay más de un actor involucrado en el desplazamiento de los individuos y que los datos pueden no ser significativos, si se tiene en cuenta que un porcentaje considerable de los declarantes no ofrece esta información (PIU de Antioquia, 2006).

La falta del PIU para Santa Marta limita el análisis de los programas diseñados para la población desplazada en el municipio, así como la caracterización de su población. Sin embargo, un estudio realizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en ocho ciudades de Colombia permite comparar la situación del desplazamiento en los tres estudios de caso escogidos: Bogotá, Medellín y Santa Marta. Este estudio, fue realizado entre noviembre de 2006 y junio de 2007 y analiza las necesidades de la población desplazada y la oferta institucional en las ocho ciudades colombianas. Con el fin de analizar las condiciones de vida de la población desplazada, se realizaron encuestas a hogares desplazados y a residentes de estrato uno, ubicados en los puntos de concentración de población desplazada., además de entrevistas a organismos institucionales.

El estudio evalúa las políticas para la población desplazada, empezando por el proceso de registro. En términos generales encuentra que, aunque las tasas de registro son satisfactorias, el proceso de declaración y registro puede mejorar en varios aspectos. Los resultados del CICR y PMA muestran que en Santa Marta casi el 78 por ciento de los desplazados declaran y aproximadamente el 67 por ciento es efectivamente registrado en el RUPD, tasas más altas que en Medellín y Bogotá (Ver Cuadro 2). Con respecto al proceso de declaración, un aspecto que influye de manera negativa en la decisión de declarar es la ubicación de la UAO. La distancia entre la UAO y los mayores puntos de concentración de población desplazada implica altos costos de transporte y tiempos de desplazamiento considerables, lo cual desincentiva la declaración. Con respecto a los tiempos de registro y declaración, una vez recibida la declaración, Acción Social en Santa Marta toma más tiempo del estipulado en las diferentes etapas del proceso. Desde el momento que ocurre el desplazamiento hasta la declaración, transcurren cerca de 65 días calendario, y entre la declaración y el registro, alrededor de 33 días calendario. Además de las distancias, la falta de un presupuesto asignado para fortalecer a las instituciones encargadas de los procesos de declaración y registro limita el alcance de los programas.

Por el lado de la oferta de asistencia humanitaria de emergencia, aunque es una de las etapas más fuertes de todo el proceso, los tiempos de espera son considerables. Desde la declaración hasta el momento de recepción de la primera ayuda humanitaria, en Santa Marta transcurren en promedio cinco semanas, es decir, que desde el momento que ocurre el desplazamiento hasta el momento en que los hogares desplazados reciben la primera ayuda pueden pasar cerca de nueve semanas. A pesar del elevado tiempo de espera, un 90 por ciento de los hogares beneficiados, sostienen que las ayudas recibidas fueron oportunas, adecuadas y necesarias (CICR y PMA, 2007); sin embargo, la tasa de cobertura de AHE es bastante más baja que en Medellín y Bogotá (Ver Cuadro 2). Por otro lado, la cobertura de los programas de atención psicosocial no es suficiente. A pesar de que casi el 65 por ciento de los hogares desplazados ha sufrido de problemas psicológicos, solamente el 17 por ciento de ellos busca asistencia especial y, de los que buscan ayuda, sólo el 10 por ciento la recibe.

Una vez ofrecida la ayuda humanitaria, los programas de estabilización socioeconómica les permitirán a los hogares superar la condición de desplazados y recuperar su estatus económico original. Uno de los programas fundamentales en este sentido es la oferta de vivienda. Los asentamientos de población desplazada suelen tener altos índices de hacinamiento y bajos índices de calidad de la vivienda. En Santa Marta, por ejemplo, un 37 por ciento de los hogares considera que su vivienda se enfrenta a algún riesgo, de tipo geológico, hundimiento, inundación, avalancha o derrumbe (CICR y PMA, 2007). Con el fin de mejorar las condiciones de vida en este aspecto, la ayuda estatal nacional ha sido la oferta de subsidios de vivienda, regulada por el Decreto 951 de 2001. Empero, sólo 35 por ciento de los hogares¹⁵ ha solicitado subsidios de vivienda, y de éstos lo ha recibido apenas el 16 por ciento (frente al 45% de los hogares residentes, de los cuales 61% lo recibe). La baja tasa de solicitud de subsidios depende en Santa Marta de falta de información (28%), desconocimiento sobre los trámites (27%), falta de voluntad para solicitarlo (14%) y no cumplimiento con los requisitos (10%). El tiempo de espera es además considerable, en promedio deben esperar 39.8 meses los hogares desplazados (frente a 31.6 meses que esperan los residentes), más del doble que la espera necesaria en Bogotá y Medellín. La baja oferta de vivienda de interés social y el mayor énfasis en subsidios para vivienda nueva frente a otros subsidios, que implican un menor nivel de endeudamiento, han sido algunas de las limitaciones de los programas de vivienda.

La seguridad alimentaria y la cobertura en salud, una vez superada la etapa de emergencia, deben ser aseguradas. Con respecto a la seguridad alimentaria, en los tres estudios de caso, un 90 por ciento de los hogares adquirieron, durante el periodo de estudio, alimentos energéticos; sin embargo, el consumo de alimentos se concentra en los de bajo precio, alto contenido calórico y bajo valor nutricional y, según el ICBF, la cobertura de los programas de seguridad alimentaria es aun baja. En Bogotá, cerca del 64 por ciento de los hogares recibió alimentos, y en el caso de los hogares con menores

¹⁵ La baja tasa en la solicitud de registros puede estar relacionada con diferentes factores, como señala el estudio de la CICR citado: “la apertura de convocatorias de subsidios, la existencia de un proyecto de vivienda, la existencia de recursos territoriales y la complementariedad de recursos por parte del hogar. Adicionalmente, acceder a los subsidios tiene costos asociados importantes como son el transporte a los lugares para hacer los trámites, fotocopias, documentos de soporte, y en el caso de vivienda usada, el pago de la valoración de la vivienda. Por otra parte, el acceso a subsidios para mejoramiento de vivienda tiene barreras relacionadas con la legalización de la tenencia del predio.” (CICR y PMA, 2007; Pág. 27).

de 5 años o mujeres lactantes el porcentaje aumenta al 94 por ciento, lo cual disminuye de manera significativa la inseguridad alimentaria de estos hogares. En Medellín, el 59 por ciento recibieron atención, porcentaje que aumenta al 64 por ciento en el caso de hogares con menores de 5 años o mujeres lactantes. Para Santa Marta, apenas el 32.8 por ciento de los hogares desplazados es cubierto por estos programas, lo cual se ve reflejado en condiciones de inseguridad alimentaria: en un poco más del 66 por ciento de los hogares desplazados los adultos comen menos de tres comidas diarias, y en algo más del 45 por ciento de los hogares con niños menores de edad, éstos comen menos de las tres comidas diarias. Los programas de seguridad alimentaria no están logrando, además, ofrecer la ayuda suficiente para que los hogares logren redistribuir sus ingresos, en ninguno de los tres estudios de caso (CICR y PMA, 2007).

Con respecto a la cobertura de salud, en Santa Marta se atendió alrededor del 50 por ciento de la población desplazada registrada en 2007, cerca de 38 mil individuos. Sin embargo, el 21 por ciento de los desplazados que asistió a consulta o fue hospitalizado no quedó satisfecho con el tiempo de espera para ser atendido, el 10 por ciento con la atención que le ofrecieron y el 17 por ciento con los trámites necesarios para ser atendido. Más aun, los resultados de las encuestas realizadas por el CICR y PMA indican que, en términos generales, hay una percepción negativa con respecto al trato de los funcionarios encargados y a los trámites necesarios para demostrar su condición de desplazamiento y obtener cobertura de salud. Otra debilidad identificada por los individuos es la escasez de oferta de medicamentos, lo cual es identificado también por la Secretaría de Salud.

En Santa Marta la cobertura de educación es alentadora. La asistencia en primaria es del 96 por ciento y, aunque en secundaria disminuye de manera sustancial al 74 por ciento, esta es una tendencia que se observa a nivel nacional. Los costos educativos y la inserción al mercado laboral de los menores de edad son las principales razones por las que los niños abandonan los estudios. En el caso de Santa Marta, un problema adicional es la desactualización de la base de datos del RUPD, lo cual limita el campo de acción de la Secretaría de Educación; sin embargo éste es un problema nacional y no específico del municipio de Santa Marta. Las entrevistas del estudio de la CICR y PMA revelan que, de enero a marzo de 2007, Acción Social sólo le había suministrado información una vez a la Secretaría de Educación. A pesar de los problemas, también se han alcanzado logros importantes en el sector educativo, en los que se incluye también a la población desplazada, por ejemplo: programas de aceleración del aprendizaje en los niveles de primaria y secundaria, aceleración de primaria en un solo año para la población iletrada de 9 a 15 años y el programa CAFAM para jóvenes de más de quince años para el caso de secundaria (CICR y PMA, 2007). Por otra parte, el Consejo Noruego para los Refugiados ha desarrollado proyectos educativos para aumentar la cobertura educativa y, por otro lado, en el 40 por ciento de los casos, la cobertura educativa ha estado complementada con apoyo de transporte, atención psicosocial, escuela de padres, ayuda para útiles escolares y uniformes o zapatos y escuela de deportes o música, financiados con fondos estatales; y en el 77 por ciento de los casos de apoyo en alimentación.

Por último, los programas de generación de ingresos y protección de activos, son los más débiles, como sucede en el resto del país. Estos programas son, además, los que deben fortalecerse para asegurar la superación de la condición de desplazamiento y del estado de pobreza en el municipio de recepción, o de reubicación o retorno en los casos

necesarios. La situación económica de la población desplazada en Santa Marta merece hacer énfasis en estos programas. Como se mencionó al principio de este capítulo, el 65 por ciento de los hogares desplazados se encuentra por debajo de la línea de indigencia, un 74 por ciento por debajo del nivel estándar de mínimo sustento del ICV, el ingreso promedio mensual está alrededor de los \$268.9 mil (lo cual equivale al 62% del salario mínimo legal) y el valor promedio del patrimonio está alrededor de los \$5.1 millones. Además, la situación económica es peor para los hogares con jefatura femenina que presentan salarios inferiores en un 34 por ciento a los de los hogares con jefatura masculina.

Las capacitaciones laborales están a cargo del SENA que basa sus programas en la orientación ocupacional, formación profesional y asesoría a proyectos productivos. Los datos de cobertura no son gratificantes, ya que sólo en el 17 por ciento de los hogares desplazados algún miembro ha recibido alguna capacitación. En los programas diseñados para población vulnerable y, que cubren asimismo a la población desplazada, la cobertura es un poco mejor: un 13 por ciento de los hogares desplazados tiene algún miembro en el programa de Jóvenes en Acción y, a marzo de 2007, el 71 por ciento de los hogares desplazados registrados eran elegibles para Familias en Acción y el 65 por ciento de los hogares desplazados registrados elegibles para Familias en Acción son beneficiarios (CICR y PMA, 2007). Las razones para no querer inscribirse en Familias en Acción están relacionadas con el desconocimiento por parte de algunos líderes sobre las fechas de la convocatoria y, con el corto plazo de las convocatorias, que no permitían reunir todos los documentos requeridos.

Cuadro 2. Cuadro comparativo tres ciudades de Colombia: Bogotá, Medellín y Santa Marta

	Bogotá	Medellín	Santa Marta
<i>Estatus de desplazado</i>			
Tasa de registro	25%	58.8%	67%
Tasa de declaración	55%	73.5%	78%
Tiempo entre declaración y registro (días calendario)	60	61	33
<i>AHE</i>			
Cobertura AHE	72-82%	70-78%	60-63%
Porcentaje hogares con problemas psicológicos que buscan ayuda	25%	26%	17%
Porcentaje hogares con problemas psicológicos que buscan ayuda y la reciben	6.50%	20%	10%
<i>Vivienda</i>			
Porcentaje hogares que solicitan subsidio de vivienda	14.9%	33%	35%
Porcentaje de hogares que tras pedir el subsidio lo reciben	28%	7%	16%
Tiempo de espera para recibir el subsidio de vivienda (meses)	18.2	10.9	39.8
<i>Seguridad y Atención Alimentaria</i>			
Porcentaje de hogares con ayuda alimentaria	64%	59%	32.8%
<i>Salud</i>			
Afiliación al SGSSS	61%	91%	87%

<i>Educación</i>			
Asistencia de jóvenes a la escuela 12-18 años	3.68	4.47	3.73
Asistencia de niños y niñas 5-11 años	8.13	6.8	8.31
<i>Generación de Ingresos</i>			
Porcentaje hogares por debajo de la línea de indigencia	66%	81%	65%
Porcentaje hogares con nivel de ICV por debajo del mínimo estándar	38%	63%	74%
Porcentaje de hogares desplazados con algún integrante que ha recibido capacitación	17.3%	11%	17%

Fuente: CICR y PMA, 2007

2.2. Políticas públicas para la población desplazada

Debido a la creciente demanda de atención hacia la población desplazada y a sus condiciones de vulnerabilidad, las autoridades locales Bogotá, Medellín y Antioquia han hecho un esfuerzo importante por mejorar la cobertura de los programas hacia dicha población. Bogotá, Medellín y Antioquia anteceden a las obligaciones estipuladas por el Decreto 250 de 2005 para los gobiernos locales. En el caso de Bogotá el primer avance fue a partir del Acuerdo 2 de 1998, el Plan Integral Único de 2004 bajo la Alcaldía de Garzón, y el Acuerdo 119 de 2004; en Medellín y Antioquia, desde 1996 se venía trabajando en planes de atención para la población desplazada e incluso antes de la expedición del Decreto 250 de 2005 se incluyeron en los planes de desarrollo tanto de Antioquia como de Medellín, la formulación de la política pública para población desplazada. Más aun, aunque este Decreto simplemente exige un plan de acción para atender a la población desplazada, denominados PIU, los tres entes territoriales¹⁶ han diseñado proyectos de políticas públicas más amplios a un mero plan de acción por seis años. Dichos avances se han plasmado en diversos acuerdos, decretos, ordenanzas y programas así como en la asignación de presupuestos específicos para atender a la población desplazada. Por otro lado, la política pública para la población desplazada en Santa Marta es bastante incipiente: se carece de un Plan Integral Único, no se ha realizado una caracterización de la población desplazada residente en el municipio y la responsabilidad en la atención pareciera recaer en la oficina local de Acción Social.

En Bogotá, los avances legales para asistir a la población desplazada empezaron a desarrollarse en 1998, a partir del Acuerdo 2 de 1998 del Consejo de Bogotá por el cual se dictan las normas para la atención integral para las personas desplazadas. En el Acuerdo 2 se disponen las funciones del Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia¹⁷ y se elabora el Plan Distrital para la Atención Integral de los Desplazados por la Violencia¹⁸. El Decreto 624 de 1998,

¹⁶ Para el caso de Santa Marta, aun no se cuenta con un diseño definitivo del PIU.

¹⁷ Este Consejo debe elaborar e implementar las políticas y programas diseñados para la población desplazada; promover campañas de sensibilización hacia la población desplazada; apoyar al SNAIPD; promover y gestionar la obtención de recursos para implementar los programas para la población desplazada; ofrecer ayuda jurídica a la población desplazada; colaborarle a dicha población con los procesos de reubicación y retorno; elaborar el Plan Distrital para la Atención de la Población Desplazada y realizarle el debido seguimiento.

¹⁸ Los objetivos del Plan Distrital, por otro lado, son: la elaboración de un diagnóstico de la población desplazada y diseño de un sistema de información; asegurar la protección de esta población y prevenir las

reglamento posteriormente el funcionamiento del Consejo y del Plan Integral para la Población Desplazada. Por medio del Plan se crearon las Unidades de Atención Integral a la Población Desplazada.

A pesar del esfuerzo, esta primera etapa presentó algunas falencias. En primer lugar, se basó en un enfoque asistencialista por parte del Estado, y en segundo lugar, a pesar de la necesidad de discriminar positivamente a los individuos desplazados, se integraron a programas de atención a población vulnerable en general (PIU de Bogotá, 2004). Sin embargo, en 2004, por medio de la creación del Plan Integral Único, se asumió un enfoque diferente. A partir de entonces, los avances han sido considerables. En primer lugar, se incluyó en el Plan de Gobierno de un Alcalde la política de tratamiento del Distrito para la Población Desplazada, la asignación de presupuesto para los cinco años siguientes y se diseñó el Plan Integral Único. El Acuerdo 119 de 2004 dispone en el Plan de Desarrollo 2004-2007: Bogotá sin Indiferencia, como uno de los programas del Eje de la Reconciliación el de la “Atención a Población en Condiciones de Desplazamiento Forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario”. Por otro lado, la Secretaría de Gobierno Distrital ha actuado como ente organizador de las sesiones del Consejo Distrital en las que participan diferentes instituciones y representantes de la población desplazada. Además, se asumió una estrategia menos asistencialista y más enfocada hacia el restablecimiento de los derechos de la población desplazada.

En la introducción del PIU de Bogotá se establecen como ejes de política, la integralidad de los programas, el apoyo con los entes territoriales expulsores y la participación activa de la población desplazada. A partir de la creación del Consejo Integral de Población Desplazada, se ha logrado crear un espacio dentro la Administración Distrital para la participación no sólo de las entidades encargadas, sino de la misma población desplazada. El Consejo Integral de Población Desplazada se reúne entre ocho y diez veces al año y en cada una de éstas reuniones participan las 105 organizaciones de población desplazada. En la elaboración del PIU la participación de la población desplazada fue, asimismo, activa. La Secretaría del Gobierno convocó a los líderes de las organizaciones para que participaran en su elaboración.

Los dos aspectos fundamentales del Plan Distrital de Atención a Población Desplazada son la superación del enfoque de asistencia social y el restablecimiento de los derechos que permitan el asentamiento en Bogotá de la población desplazada que no quiere o no puede retornar a su lugar de origen. En el Cuadro 5 se resumen los principales objetivos de los programas en cada una de las etapas. El cambio de enfoque de las políticas, se dio en primer lugar, por la creciente demanda de servicios por parte de la población desplazada, y en segundo lugar, porque alrededor del 60 por ciento de los desplazados que llegan a Bogotá no tienen la intención de marcharse (PIU de Bogotá, 2004).

La población desplazada tiene derecho a acceder a los programas especialmente diseñados para aliviar el impacto del desplazamiento, y asimismo, tiene derecho a acceder a los programas diseñados para cubrir las necesidades de la población pobre en general. El sector salud y educación, por ejemplo, han sido fortalecidos y ampliados para atender la población desplazada. En el sector de educación se vincularon 15.147

causas del desplazamiento; garantizar el acceso a los programas de las fases de protección, asistencia humanitaria y estabilización socioeconómica (Acuerdo 2 de 1998).

menores de edad entre 1999 y 2004; y en el mismo periodo se entregaron 4.000 bonos de alimentos. En el sector salud se han hechos importantes esfuerzos para ampliar la cobertura. En 2004, se entregaron 100.000 subsidios de salud para cubrir a la población desplazada, y la Secretaría de Salud adoptó un enfoque de discriminación positiva hacia la población desplazada, con énfasis en actividades de prevención e incentivando la participación de la población desplazada (PIU de Bogotá, 2004). El Gobierno local ha hecho esfuerzos importantes en materia de integración social, y algunas entidades han sido fortalecidas para integrar a la población desplazada.

De igual manera, la dinámica del desplazamiento en Antioquia impulsó el desarrollo de una política pública activa por parte de la Gobernación de Antioquia desde 1996, de la inclusión de programas para atención desplazada en el Plan de Desarrollo, de la formulación de la política pública en Medellín y del diseño del PIU para Antioquia y Medellín. En los Planes de Desarrollo Departamental de los periodos 2001-2003 y 2004-2007, se consolidó la política departamental para asistir a las víctimas del desplazamiento. Desde el 2001 el objetivo de los programas ha estado encaminado hacia la superación de políticas asistencialistas y diseñados hacia la oferta de programas que aseguren la independencia de los individuos y que garanticen la cobertura y calidad de servicios para este segmento de la población. Asimismo, se diseñó el PIU del Departamento de Antioquia en el 2006, bajo el marco de la Ordenanza No. 06 del 2006. El propósito de dicho PIU es especificar los objetivos, estrategias, recursos e indicadores para atender a la población desplazada, además de coordinar el plan de acción entre entidades privadas y comunitarias a nivel local, departamental, nacional e internacional. El PIU tiene una vigencia de seis años y es el instrumento de las autoridades locales para atender de manera real y eficiente a la población en situación de desplazamiento (PIU de Antioquia, 2006). Las líneas estratégicas del PIU se explican en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Fases de Atención para Población Desplazada

	BOGOTÁ	ANTIOQUIA
<i>Fase Atención a Población Desplazada</i>		
<i>Inversión en Protección y Prevención</i>	i) Coordina reuniones con autoridades centrales con el fin de prevenir el desplazamiento hacia el Distrito Capital; ii) Coordina seguimiento a las acciones de las entidades territoriales receptoras de población desplazada firmantes de "Acuerdo de Voluntades"; iii) Previene posibles violaciones masivas a los derechos humanos, mediante el uso del Sistema de Alertas Tempranas; iv) Gestiona reuniones semestrales con Ministerio del Interior y Policía Nacional para adecuar sistema de protección y valoración del riesgo para líderes de población desplazada; v) Realiza una campaña en el Distrito Capital para sensibilización de la ciudadanía hacia el tema del desplazamiento forzado	i) Protección humanitaria de la población en riesgo de desplazamiento forzado; ii) Promoción del ejercicio de los derechos fundamentales; iii) Fomento del arraigo y oportunidades de desarrollo local
<i>Inversión en AHE</i>	i) AHE a hogares inscritos en RUPD; ii) Fortalecimiento cocinas comunitarias; iii) instalación UAO; iv) bonos de alimentación y entregas de emergencia	i) Atención humanitaria de emergencia; ii) Programa del ICBF para mayores de 65 años y menores de 6 años, y iii) Ayuda psicosocial que ofrece esta misma institución
<i>Inversión en estabilización socioeconómica</i>	Estrategias pedagógicas y comunitarias; rehabilitación social y económica de la PD	Actividades dirigidas a la restitución y reparación de las víctimas del desplazamiento forzoso y a la reintegración y reconciliación de las comunidades
<i>Inversión en reparación</i>		“propiciar y fortalecer la participación efectiva de la población afectada en los escenarios comunitarios, políticos, sociales, humanitarios y de discusión de la política pública” (PIU de Antioquia, Pág. 238): i) fortalecimiento comunitario y organizativo de la población desplazada, con enfoque diferencial; y, ii) apoyo a la conformación y articulación de redes de organizaciones de población desplazada.
<i>Inversión en fortalecimiento institucional</i>		Fortalecimiento y articulación institucional: i) formación y adecuación institucional, y ii) creación del observatorio de desplazamiento interno forzado .

En el caso de Santa Marta, no existe una política pública para la población desplazada ni se cuenta aun con una propuesta de Plan Integral Único. Sin embargo, los informes de la Alcaldía resaltan los logros alcanzados¹⁹. Uno de los avances más importantes fue en 2006 la convocatoria a entidades públicas y privadas y ONGs para acordar el seguimiento al plan de acción de la Política Social y la reunión del Comité de Desplazados en el Despacho del Alcalde con el fin de diseñar el Plan Integral Único (PIU) para desplazados. Además, se han hecho esfuerzos por incorporar la población desplazada en los programas diseñados para la población vulnerable en general. Con respecto a los proyectos productivos se han desarrollado empleos humanitarios, por ejemplo se llevó a cabo un convenio con el Minuto de Dios para implementar iniciativas empresariales y acciones sociales en los sectores donde viven los desplazados. Por el lado de la oferta educativa, se han hecho esfuerzos para aumentar la gratuidad para niños desplazados y por fortalecer los convenios con colegios, universidades, y con el Comité de Cafeteros para mejorar el programa Escuela Nueva. Por el lado de salud, en 2006 los beneficiarios fueron 24.561 desplazados y se realizó un Convenio con Cruz Roja para entrega de ayuda humanitaria, y de manera especial a las familias desplazadas indígenas.

¹⁹ Información consultada en: <http://www.santamarta.gov.co/>

2.3. Presupuesto asignado para atender a la población desplazada

Los diseños de políticas públicas específicas para la población desplazada han estado además acompañados de asignación de presupuesto específico para dichos programas. El presupuesto del Plan de Desarrollo del ex - alcalde Garzón ascendió a \$21.9 mil millones para el periodo 2004-2008, de los cuales, el 70 por ciento es financiado por la Administración Central de Bogotá, un poco menos del 14 por ciento por los Establecimientos Públicos y el 16 por ciento por recursos propios de las Empresas Industriales y Comerciales (Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia). Para este periodo y en dicho Plan se asignó presupuesto para cada una de las etapas de asistencia a la población desplazada (Ver Cuadro 4). Del Eje de Reconciliación \$34,511 millones son destinados a la atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización ó vulnerabilidad frente a la violencia, es decir el 4.5 por ciento del total del presupuesto asignado al eje de reconciliación y el 0.26 por ciento de los recursos asignados a inversión social.

Cuadro 4. Recursos por Eje o Componente

Eje o Componente	Recursos 2004-2008	% de participación
	(millones de pesos constantes 2004)	
Eje Social	13,061,137	60%
Eje Urbano Regional	7,371,466	3%
Eje de Reconciliación	759,728	4%
Objetivo Gestión Pública Humana	700,394	3%
Total Plan de Desarrollo	21,892,725	100%

Fuente: Plan de Desarrollo, Bogotá Sin Indiferencia

En el caso de Antioquia, uno de los avances más importantes del PIU es la asignación de presupuesto para cada una de las líneas estratégicas para el periodo 2007-2012. Para la primera línea estratégica se asignan en total, para el periodo 2007-2012, \$46,830 millones; para la fase de atención humanitaria de emergencia se pretenden invertir para el periodo 2007-2012 \$15,545 millones, sin embargo con la deuda del periodo 1995-2006, la inversión asciende a \$65,553 millones; para la fase de restablecimiento o estabilización socioeconómica los costos ascienden a \$96,382 millones para el periodo 2007-2012 y teniendo en cuenta las deudas de periodos anteriores, aumenta a \$783,245 millones. Para cada uno de los ocho programas que componen la fase de restablecimiento, el 75 por ciento de los recursos provienen de aportes nacionales, el 12.5 por ciento de aportes municipales y el 12.5 por ciento restante de aportes departamentales. Para la fase de reparación el costo asciende a los \$3,000 millones para el periodo 2007-2012; la fase destinada a fortalecer las organizaciones de población desplazada tiene un costo, para el periodo 2007-2012, de \$5,700 millones; y, \$5,810 millones para la fase de fortalecimiento institucional. El total de la inversión presupuestada para estos años, corresponde aproximadamente al 8.7 por ciento del presupuesto de inversión en desarrollo social para este mismo periodo. Los costos para cada una de las fases estratégicas, para el periodo 2007-2012 se resumen en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Total Costos PIU Departamento de Antioquia 2007-2012

Líneas	Costo Total (2007-2012) (\$000)
Prevención y Protección	46.830.000
AHE	65.553.056
Restablecimiento	699.205.041
Reparación	3.000.000
Fortalecimiento OPD	5.700.000
Fortalecimiento institucional y Observatorio de Desplazamiento	5.810.000
TOTAL PIU	826.098.097

Fuente: PIU de Antioquia, 2006

El cuadro 6 detalla la asignación de presupuesto a las políticas y programas para población desplazada en Bogotá, Medellín y Antioquia. Si bien Medellín y Antioquia asumieron un fuerte compromiso frente a la población desplazada, el total asignado por Bogotá es un casi cuatro veces mayor en términos absolutos. Por otro lado, como porcentaje del presupuesto total, la asignación de un Bogotá es un poco mayor frente a Medellín (0.158% vs. 0.11%). En ambos casos, la asignación de presupuesto frente al presupuesto total es bastante menor que dicha asignación para el Gobierno Nacional cuyo porcentaje es cercano al 0.8 por ciento.

Cuadro 6. Asignación por fase en Bogotá, Medellín y Antioquia

Eje o Componente	BOGOTÁ	MEDELLIN
	Presupuesto Anual Estimado	Presupuesto Anual Estimado
	(millones de pesos constantes)	
Inversión Social Local	3,265,284	557,252
Bienestar Social		89,536
Desarrollo Social		52,731
Inversión Atención para población desplazada Local	8,628	2,450
<i>Inversión en Protección y Prevención</i>	125	
<i>Inversión en AHE</i>	3,261	
<i>Inversión en estabilización socioeconómica</i>	5,580	
Porcentaje de Inversión para atención población desplazada sobre presupuesto local	0.158%	0.111%

Fuente: PIU de Bogotá, 2004; PIU de Antioquia, 2006

En el caso de Santa Marta, no existe una asignación presupuestal específica para atender a la población desplazada. Dicha población es cubierta con los mismos programas para la población vulnerable y, por tanto, no hay una asignación específica de la Alcaldía para sus programas.

3. Conclusiones. La política pública local hacia la población desplazada: un análisis de los estudios de caso

Las dificultades para diseñar e implementar la política pública para la población desplazada en el ámbito local son diversas. Problemas estructurales del Estado Colombiano, la falta de voluntad política del Gobierno Nacional y las entidades territoriales, un mal diseño de algunos componentes de la política, una deficiente implementación de la política, la información incompleta debido a problemas en el Registro Único de Población Desplazada, la alta injerencia de los grupos armados en algunas regiones, la diversidad de los contextos locales y la debilidad de las organizaciones sociales, son algunos obstáculos que se identificaron y que se analizan en los párrafos siguientes. Es importante anotar que las conclusiones que se examinan a continuación se basan en los estudios de caso de las cuatro regiones y, por consiguiente, no pueden ser generalizadas a todas las regiones del país. Sin embargo, es posible que muchas de las conclusiones se apliquen a otras regiones.

Problemas estructurales del Estado en Colombia. El análisis de la política pública para la población desplazada debe partir de los problemas estructurales del Estado en Colombia como resultado de una descentralización incompleta, la debilidad de las instituciones colombianas y la limitada oferta de servicios estatales. Todos estos aspectos están a su vez relacionados con la existencia misma del conflicto, es decir son causa y consecuencia del conflicto que ha vivido Colombia en los últimos 40 años. La política para la población desplazada reposa sobre la estructura estatal colombiana y no es, por tanto ajena, a sus problemas usuales. En primer lugar, la descentralización en Colombia se concentró en una mera desconcentración de labores administrativas al asignar funciones administrativas antes realizadas por el Gobierno Nacional a las entidades territoriales. Dichas funciones administrativas, tales como la prestación de los servicios de educación y salud, fueron transferidas a las entidades territoriales acompañadas de las correspondientes partidas presupuestales. Es más, las entidades territoriales no deben ejecutar sus funciones administrativas si no están acompañadas de la correspondiente asignación presupuestal. Por otro lado, las prioridades de las inversiones de las transferencias y el porcentaje de asignación para cada rubro de inversión son definidas por el Gobierno Nacional en Leyes aprobadas por el Congreso de la República. Ello implica que los municipios carecen de un margen de maniobra para definir las prioridades de inversión de los recursos transferidos por el Gobierno Nacional, lo cual los convierte en unos simples ejecutores de las políticas diseñadas por el Gobierno Nacional.

Los problemas anteriores se replican en el caso de la política pública para la población desplazada con el agravante que, en este caso, no se transfieren recursos adicionales para cumplir con las nuevas disposiciones. La política y programas para la población desplazada son definidos por las distintas entidades del Gobierno Nacional y son luego discutidas y aprobadas en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Las entidades territoriales no participan en el Consejo Nacional y no son consultadas sobre la viabilidad política, técnica o presupuestal de los programas diseñados. Esto significa que el Gobierno Nacional define la política para la población desplazada, designa las responsabilidades que les corresponde a las entidades territoriales y ordena su ejecución. Sin embargo, a diferencia de los programas de educación y salud ejecutados por las entidades territoriales, las políticas para población desplazada nunca están acompañadas de presupuestos adicionales para ejecutarlas. Por

lo tanto, el Gobierno Nacional diseña políticas y, de alguna manera, altera las prioridades de gasto de las entidades territoriales, sin adicionar recursos presupuestales. Dicha situación implica necesariamente sacrificar políticas y prioridades de la población nativa en pos de la población desplazada.

La política para la población desplazada se estructura dentro de un proceso de descentralización incompleto donde el papel del Gobierno Nacional continúa siendo preponderante y el margen de maniobra de las entidades territoriales es escaso. Los problemas anteriores requieren, por tanto, una modificación de la estructura de descentralización que difícilmente podría rediseñarse para el caso de la política para la población desplazada.

Además de la descentralización incompleta, la deficiente oferta institucional en muchos municipios del país limita la efectividad de la política para la población desplazada. De nuevo, la dificultad para implementar una política diseñada por el Gobierno Nacional debido a las deficiencias de la oferta institucional municipal no es exclusiva de la política para la población desplazada. Esto sucede para todas las políticas estatales. En el caso de la población desplazada, esto significa que el registro en el RUPD es apenas un primer paso para acceder a unos servicios sociales y públicos de poca disponibilidad y baja calidad; servicios que son también ofrecidos en la misma cantidad y calidad a la población pobre de los municipios. Al igual que para la estructura descentralizada, la baja oferta institucional es un problema estructural del Estado Colombiano que la política para la población desplazada no podrá solucionar en el corto y mediano plazo.

Falta de voluntad política del Gobierno Nacional y las entidades territoriales. La falta de voluntad política, tanto de algunas entidades del Gobierno Nacionales como de los entes territoriales, es una de las principales talanqueras para la adopción de una política pública especial para atender a la población desplazada. Cabe anotar que la falta de voluntad política está también presente para muchas entidades del Gobierno Nacional. Si bien el Gobierno Nacional ha desarrollado una completa legislación en este tema, su implementación ha sido lenta y se ha concentrado en cierto tipo de ayudas, dejando de un lado las ayudas que son fundamentales para alcanzar una solución duradera. Dado que Acción Social es una entidad que se encarga de coordinar y no de ejecutar las políticas, su aplicación por parte del Gobierno Nacional ha sido lenta y depende de la voluntad política de cada una de sus entidades. Como resultado, las entidades que no requieren una capacidad instalada adicional ni diseñar programas especiales para la población desplazada han logrado altas tasas de cubrimiento en sus programas. Esto sucede con la asistencia educativa, el cubrimiento de los servicios de salud y la reciente expansión de Familias en Acción. Pese a la importancia de estos tres programas, ninguno de los tres constituye una solución duradera que permita a la población desplazada retomar su capacidad productiva antes del desplazamiento. Por el contrario, el énfasis marcado en los tres programas está generando una alta dependencia de la población desplazada hacia la ayuda estatal.

Por otro lado, los programas de restitución de activos, asignación de tierras, generación de ingresos, asignación de subsidios de vivienda, así como los procesos de reparación y compensación bajo la Ley de Justicia y Paz, presentan unos bajos índices de cubrimiento y una muy lenta implementación. Todos estos programas requieren recursos financieros adicionales, una capacidad instalada nueva y/o el diseño de programas especiales, es decir requieren un mayor esfuerzo y compromiso por parte del

Gobierno Nacional; esfuerzo y compromiso que hasta el momento ha sido bastante débil. Con la expansión de los programas de la población pobre para cubrir a la población desplazada y unos índices de cubrimiento relativamente aceptables, el Gobierno Nacional ha escondido su falta de voluntad política para adoptar soluciones duraderas y estructurales que realmente mitiguen el impacto del desplazamiento. Cabe anotar, además, que las soluciones estructurales son resorte del Gobierno Nacional y no de las entidades territoriales cuyas funciones, según el diseño de la legislación, se concentran en mayor medida en los programas sociales de corte asistencialista.

La voluntad política por parte de las entidades territoriales es, asimismo, fundamental para el diseño y adopción de una política para la población desplazada en el ámbito local. Los incentivos establecidos por el Gobierno Nacional y las presiones de la Corte Constitucional no son suficientes para obligar a los Alcaldes Municipales a asumir sus responsabilidades en el tema de desplazamiento forzoso, si estos no están acompañados de una férrea voluntad política para adoptarlas. Dado que no hay una política estatal consolidada para atender a la población desplazada, la atención es discrecional del Alcalde. Peor aun, el Ministerio del Interior y de Justicia, entidad del Gobierno Nacional encargada de coordinar y monitorear a las autoridades locales en este tema, refleja poco compromiso frente al tema del desplazamiento forzoso y, después de muchas presiones por parte de la Corte Constitucional, creó un grupo de apoyo y seguimiento con el fin de apoyar y monitorear a las autoridades locales.

Atender a la población desplazada ofrece pocos incentivos políticos a los mandatarios locales, lo cual redundo en la escasa voluntad política reinante. En primer lugar, las organizaciones de la población desplazada son débiles y están permeadas por la corrupción y los intereses de sus líderes como se discutirá más adelante. La población desplazada no está, además, organizada para participar en el campo político, tienen una alta movilidad geográfica y su interés por participar en las elecciones locales es bastante bajo. Todo lo anterior implica que no son un grupo atractivo para los políticos locales pues no generan votos en los procesos electorales. Los políticos prefieren, por ende, concentrarse en su electorado potencial, es decir en la población nativa, y no dedicar esfuerzos a una población con poco potencial de participación.

En segundo lugar, en muchos municipios con altos índices de recepción de población desplazada, hay una alta penetración de los grupos armados al margen de la ley en las autoridades locales y una fuerte injerencia en los procesos electorales. Al contaminar el proceso electoral y distorsionar la competencia política, la presencia de grupos armados elimina los incentivos tradicionales de los políticos para ganar los votos de su electorado potencial ya que los grupos armados al margen de la ley compran votos e intimidan a la población para que apoyen a su candidato.

Si bien el Gobierno Nacional ha diseñado programas de cofinanciación como estrategia para incentivar la participación de las autoridades locales, estos incentivos parecen no ser suficientes para atraer la participación de los municipios cuando el Alcalde carece de voluntad política para hacerlo o no cuenta con los recursos suficientes para complementar los recursos de cofinanciación. Es más, aunque la legislación estipula que tres cuartas partes de los recursos para los programas de población desplazada deben provenir del Gobierno Nacional, en muchos casos esto no sucede en realidad o los recursos del Gobierno Nacional no se ejecutan a través de las Alcaldías Municipales

sino a través de Convenios con operadores privados. Por lo tanto, dichos recursos no constituyen ningún incentivo político para los Alcaldes Municipales.

Como resultado de lo anterior, la política y los programas para la población desplazada dependen de la voluntad política del gobierno en el poder municipal y su implementación oscila al vaivén de la discrecionalidad del Alcalde. Ello implica que las elecciones y los cambios de autoridades locales generan tiempos muertos en la implementación de la política para la población desplazada o, peor aun, la interrupción de los programas por el periodo del Alcalde. Sin embargo, para el caso de Bogotá, Medellín y el Departamento de Antioquia, se encontró que, una vez se ha definido una política pública oficial reglamentada en el proceso legislativo local, la política para la población desplazada toma una inercia propia y se convierte en una política de Estado que trasciende al funcionario local elegido.

Mal diseño de algunos componentes de la política. La concepción y el diseño de la política contienen unos vacíos y debilidades que son un obstáculo para su efectiva implementación en el ámbito local. Primero, el desplazamiento forzoso es una emergencia humanitaria, no sólo para las familias víctimas del fenómeno, también para algunos municipios que han recibido una quinta parte de su población en un espacio de cinco años. Dado que es una emergencia humanitaria, los municipios no deberían atender a la población desplazada con su presupuesto regular; presupuesto que es en muchos casos escaso para las necesidades regulares, está previamente asignado para los programas regulares de las Alcaldías Municipales y que es a todas luces insuficiente para cubrir flujos de población en las magnitudes que reciben ciertos municipios. Es importante que el Gobierno Nacional considere la posibilidad de diseñar un fondo de compensación para asignar recursos en municipios con altos índices de presión del desplazamiento.

La situación anterior se agrava pues, pese a que la legislación para atender a la población desplazada es bastante completa, sus demandas son en algunos casos poco realistas dada la poca capacidad presupuestal e institucional de algunos municipios. Cabe preguntarse entonces, si recargar a los municipios con responsabilidades que no pueden cumplir, es de cierta manera un acuerdo tácito acerca de la imposibilidad de realmente hacer políticas efectivas.

Segundo, las responsabilidades de los entes territoriales definidas en la legislación colombiana, la Sentencia T-025 y los Autos posteriores son bastante difusas. Si bien los principios constitucionales están claramente definidos, el detalle de cómo aplicar los principios, los instrumentos de política necesarios para alcanzar dichos principios, las inversiones mínimas requeridas, las metas de atención, los indicadores de seguimiento y los mecanismos de coerción no están contemplados ni estipulados en la legislación. Esto implica que las entidades territoriales pueden cumplir con la legislación para la población desplazada con un mínimo esfuerzo ya que no se cuenta con objetivos mínimos de atención. Es así como los Planes Integrales Únicos, principal herramienta de planificación de las autoridades locales, se han convertido en algunos casos en un listado de buenas intenciones que no hacen asignaciones reales de presupuesto y no incorporan metas mínimas de atención ni indicadores de seguimiento. Más aun, al no incorporar el PIU en el Plan de Desarrollo Municipal, que es la carta de navegación y el ordenador de gasto de los municipios, el primero queda completamente deslindado de la política social de la Alcaldía Municipal. Las difusas responsabilidades de las

autoridades locales en el marco de la Ley y de la Sentencia permiten que los Alcaldes no atiendan a la población desplazada y se concentren en la atención de su población nativa sin mayores consecuencias por ello.

Tercero, la discriminación positiva hacia la población desplazada genera, en ciertos municipios, los incentivos para que la población pobre se intente registrar como población desplazada. En particular, en los municipios con altos índices de pobreza y con una oferta institucional restringida, los incentivos para registrarse como población desplazada son altos. Ello ha sucedido, por ejemplo, en Santa Marta donde se preveía que podían existir enfrentamientos entre la población pobre y la población desplazada por la concentración de recursos en la segunda. Sin embargo, dichos enfrentamientos nunca surgieron y ahora la población pobre se mimetiza con la población desplazada en busca de ser registrados en el RUPD y recibir sus beneficios. Dado el énfasis en la ayuda asistencial, estos incentivos persistirán. Lo anterior constituye un problema para las autoridades locales pues genera un flujo creciente de población que debe ser atendida con programas especiales y la decisión de registrar un hogar en el RUPD es resorte de las autoridades nacionales.

Cuarto, algunos Alcaldes temen que los incentivos generados por la política para la población desplazada atraigan nuevas personas desplazadas al municipio. Este temor es en ciertos casos infundado ya que depende de los contextos y dinámicas locales del municipio. En Medellín y el departamento de Antioquia, regiones donde se ha implementado una política relativamente sólida para la población desplazada, las autoridades locales no perciben que esto haya atraído nuevas personas desplazadas. De otro lado, en Santa Marta, municipio que carece de una política para la población desplazada, pero con graves problemas estructurales para toda la población, se ha presentado la llegada de falsos desplazados que provienen de municipios vecinos.

Quinto, el Gobierno Nacional no tiene los mecanismos para hacer cumplir la legislación. Por un lado, Acción Social, cabeza del Sistema Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada, no cuenta con los mecanismos para dar órdenes perentorias de ejecución y asignación de presupuesto. Por otro lado, el Ministerio del Interior y Justicia, encargado de las relaciones con las entidades territoriales, poco compromiso ha mostrado con el tema. Si bien hace poco creó un grupo de seguimiento, como resultado de la presión de la Corte Constitucional, este grupo es pequeño, su poder de decisión es limitado y no conoce bien el tema del desplazamiento forzoso. Además, el Ministerio del Interior no se ha encargado de diseñar las instancias formales de coordinación entre las entidades nacionales y locales. Por último, aunque la Sentencia T-025 se ha convertido en un mecanismo coercitivo importante al obligar a las entidades nacionales a diseñar una política especial para la población desplazada y a comprometerse con el tema, esto puede ser transitorio ya que depende de la voluntad de la Corte actual y algunos de sus miembros serán pronto remplazados con personas afines con el Gobierno, lo cual puede disminuir la presión que se está ejerciendo en la actualidad.

Deficiente implementación de la política a nivel Nacional y Local. Además de los problemas de diseño de la política enumerados en los párrafos anteriores, la implementación de la misma por parte de las entidades nacionales y las autoridades locales presenta deficiencias que son un obstáculo adicional para atender de manera adecuada la población desplazada. Tal como se discutió en párrafos anteriores, algunos

programas que son del resorte del Gobierno Nacional no se han implementado o se han implementado de manera incompleta. Los programas de bajo cubrimiento constituyen las aristas fundamentales para lograr que la población desplazada se reintegre a la vida productiva y sean capaces de procurarse su propio sustento sin necesidad de recurrir a la ayuda estatal, es decir son los programas necesarios para restituir los derechos y la dignidad de la población desplazada. La titulación de tierras, la provisión de créditos, los proyectos de generación de ingresos y el retorno bajo condiciones de seguridad son algunos de estos programas. Al concentrar los esfuerzos exclusivamente en los programas de asistencia y no en los programas de superación de la pobreza, el Gobierno Nacional está generando una alta dependencia estatal de la población estatal y creando una población pobre con una alta probabilidad de permanecer en la pobreza. Esto, en el largo plazo, ocasiona problemas para los municipios receptores que tendrían un alto porcentaje de su población enfrentando una pobreza estructural.

La ayuda asistencial ha creado, además, incentivos para el surgimiento de liderazgos negativos de la población desplazada. Dado que se deben tramitar ayudas antes las entidades estatales, líderes corruptos están desinformando a la población desplazada y solicitando recursos para tramitar ayudas que no tienen ningún costo y que pueden ser solicitados directamente por los hogares desplazados.

El papel de Acción Social en los municipios es contradictorio. Por un lado, Acción Social debe apoyar a los municipios a realizar el PIU así como impulsar convenios de cooperación con las autoridades locales. Por otro lado, debe ejecutar ciertos componentes de la política para población desplazada tal como otorgar la ayuda humanitaria de emergencia y ejecutar algunos programas. Ello ha derivado en la adopción parcial o completa de las responsabilidades de las Alcaldías Municipales en cabeza de Acción Social, lo cual crea un círculo vicioso porque las autoridades locales, al ver que Acción Social los está remplazando en sus labores, no asumen sus responsabilidades y posterga la implementación de los programas que debería ejecutar. Lo anterior se agrava debido a la falta de una política sistemática de coordinación con las Alcaldías Municipales y de unos mecanismos de coerción para que Acción Social obligue a las entidades territoriales a asumir sus funciones. Al no contar con instancias formales de coordinación y de mecanismos de coerción, las Oficinas Locales de Acción Social dependen de la buena voluntad de los mandatarios locales, la afinidad política, la capacidad de persuasión de los coordinadores de Acción Social o los proyectos de cofinanciación. Por otro lado, las autoridades locales perciben que las Oficinas Locales de Acción Social están bastante limitadas por la falta de recursos y de capacidad de decisión. Más aun, en los municipios grandes y con recursos fiscales propios, los proyectos de cofinanciación no resultan atractivos pues representan un porcentaje pequeño de sus inversiones regulares en programas sociales.

Los problemas del Registro Único de Población Desplazada. El Registro Único de Población Desplazada (RUPD) es una herramienta de planeación fundamental para las entidades estatales, tanto a nivel nacional como local. Dicho registro cuantifica la demanda por asistencia estatal por parte de la población desplazada y debería consignar información acerca de la recepción de todas las ayudas de cada hogar desplazado así como la cesación de la condición de desplazamiento. El proceso de registro, tal como está diseñado, significa que la declaración es recibida por funcionarios del Ministerio Público y es valorada por funcionarios del Gobierno Nacional. La inclusión en el RUPD es, por tanto, discrecionalidad del Gobierno Nacional, pero implica posteriormente

erogaciones presupuestales por parte de las autoridades locales. Es más el Gobierno Nacional debe definir los indicadores para identificar los hogares que alcanzan la cesación de la condición de desplazamiento. Por lo tanto, el Gobierno decide quién es registrado y quién sale del sistema.

Pese a la importancia del RUPD como herramienta de planeación, el registro presenta unas graves deficiencias. Por un lado, la tasa de subregistro en muchos municipios es alta. Esto significa que los municipios enfrentan una alta incertidumbre acerca del número de desplazados que deben atender y tienen un porcentaje de la población en condiciones de vulnerabilidad extrema sin ningún tipo de ayuda estatal. Por otro lado, el Gobierno Nacional aun no ha diseñado un sistema para llevar un registro de los programas a los cuales accede a la población desplazada. Por consiguiente, los municipios han identificado grupos de hogares que concentran la ayuda para la población desplazada mientras otros hogares aun no han sido registrados y enfrentan condiciones de vulnerabilidad extrema. Por último, el Gobierno no ha definido los criterios e indicadores necesarios para establecer cuando cesa la condición de desplazamiento. Esto implica que hay algunos hogares que continúan recibiendo beneficios del Estado cuando ya no la requieren sobrecargando las entidades nacionales y locales.

Además, se han detectado casos de corrupción de algunos funcionarios estatales quienes reciben dádivas para incluir en el RUPD a población a la población desplazada e incluso a pobre no desplazada. Esto implica que los municipios deben atender a población pobre que no es población desplazada, generando así una presión adicional sobre sus recursos fiscales.

Alta injerencia de los grupos armados en algunas regiones. Tal como se explicó en párrafos anteriores, muchos municipios que son altos receptores de población desplazada están ubicados en zonas de conflictos y están permeados por el conflicto, lo cual dificulta la aplicación de sus políticas y contamina los procesos electorales tradicionales. En algunos municipios, hay, por ende, cooptación de los grupos armados de las autoridades locales lo cual tiene dos implicaciones. Primero, los procesos electorales están mediados por el poder de las armas y la intimidación, reduciendo entonces la importancia de conseguir votos en el proceso electoral con propuestas de políticas públicas que beneficien a la población pobre y la población desplazada. Segundo, la población desplazada es víctima del conflicto y es, en muchos casos, desplazada por los grupos armados al margen de la ley que ejercen hegemonía en la región. Es muy probable entonces que los grupos armados se opongan a políticas y programas dirigidos hacia esta población.

Diversidad de contextos locales. La Legislación Colombiana para la población desplazada contiene el supuesto implícito que las condiciones en los municipios son homogéneas y, por ende, la política pública debe ser igual en todas las regiones. Esto se agrava con la poca discrecionalidad en el diseño que tienen las regiones ya que, además de enfrentar la homogeneización de la política, poseen un escaso margen de maniobra para modificar la política de acuerdo a las realidades regionales. Sin embargo, conocer el contexto local e incorporarlo en el diseño de la política para cada municipio es fundamental para incrementar la efectividad de la política. Por ejemplo, algunos municipios han recibido mucha población desplazada en comparación con su población nativa. Esto desborda a todas luces su capacidad institucional y financiera. Es

importante diseñar Fondos de Compensación para los municipios con muy altos índices de presión del desplazamiento, tal como se planteó en párrafos anteriores.

Asimismo, la capacidad técnica e institucional de los municipios juega un papel sumamente importante en la decisión de diseñar una política pública para atender a la población desplazada y en la calidad de la implementación de dicha política. En ciertos municipios, los funcionarios que se asignan para trabajar con población desplazada tienen pocas competencias y, en especial, su poder de decisión es escaso, por no decir que es inexistente. Además, persiste una alta rotación de los funcionarios locales, lo cual afecta la eficiencia de la política para la población desplazada ya que pocas personas conocen el tema del desplazamiento, de las obligaciones de las entidades territoriales y de cómo se deben atender a víctimas del conflicto. Si bien el Gobierno Nacional realiza capacitaciones frecuentes, dichas capacitaciones se pierden muchas veces debido a la alta rotación. Esto retrasa la entrega de ayudas para la población desplazada. Para el caso de Medellín, resultó por ejemplo importante asignar la responsabilidad de la política para la población desplazada en una dependencia afín con el tema. Al asignar un doliente, esto contribuyó a impulsar la definición de una política pública local para la población desplazada que trascendiera los cambios de las autoridades locales, es decir contribuyó a crear una política de Estado independiente de los vaivenes políticos.

Importancia de las organizaciones sociales. La importancia de las organizaciones sociales, tanto las organizaciones no gubernamentales como las organizaciones de población desplazada, no debe ser ignorada. En Bogotá, Medellín y Antioquia, las organizaciones sociales fueron fundamentales para presionar el diseño de una política especial para la población desplazada, contribuir en su diseño, proveer la información necesaria y generar la legitimidad que requería el proceso.

Pese a la importancia de las organizaciones sociales en los procesos descritos anteriormente, han surgido problemas por el desconocimiento de la población desplazada acerca de sus derechos, por corrupción de algunos líderes desplazados y por la cooptación de algunas organizaciones. La población desplazada, por lo general, no tiene conciencia política ni conoce bien sus derechos. Esto hace que en algunas regiones la presión sobre las autoridades locales para que realicen su labor sea poca. Es más, esto facilita el surgimiento de líderes corruptos que se aprovechan de la indefensión de la población desplazada. La corrupción de ciertos líderes desplazados por las razones expuestas en párrafos anteriores ha debilitado las organizaciones sociales, ha minado su credibilidad frente a las autoridades locales y ha incrementado la desconfianza de los funcionarios públicos hacia la población desplazada. Todo ello se ha profundizado con los crecientes casos de población pobre intentado ser registrada como desplazada. Además de la corrupción que han enfrentado las organizaciones para población desplazada, se han cooptado algunas organizaciones con proyectos de poca monta. Asimismo, el asesinato de líderes y la violencia a la que se han visto sometidas ha disminuido su campo de acción.

Es necesario fortalecer las organizaciones buenas de población desplazada para promover el papel positivo que han jugado en muchos municipios y en las Mesas de Trabajo promovidas por el Gobierno Nacional. Pese a lo anterior, no hay programas explícitos para fortalecer las organizaciones sociales de población desplazada. Un ejemplo interesante ha surgido con los nuevos liderazgos promovidos por el programa Familias en Acción. Dicho programa, al requerir el nombramiento de madres líderes

para llevar a cabo cuestiones administrativas, ha generado nuevos liderazgos que han trascendido las labores administrativas.

En síntesis, la débil implementación de una política especial para la población desplazada en el ámbito local es bastante más compleja que una simple carencia de voluntad política. El diseño de la legislación actual en este frente es deficiente y desconoce en muchos casos las inoperancias estructurales del Estado colombiano y las realidades regionales. Para promover una mejor política de los Gobiernos Municipales, es necesario diseñar una política nacional que parta del reconocimiento del desplazamiento forzoso como una emergencia humanitaria y reconozca los diferentes contextos regionales. Ello implica deslindarse de los programas tradicionales de la descentralización administrativa en los cuales se desconcentran funciones, se asigna presupuesto y se deja poco margen de maniobra a los gobiernos locales. La política debe crear un Fondo de Compensación que asigne recursos a los municipios de acuerdo a los flujos totales de población desplazada y a su efecto relativo frente a la población nativa. Dichos fondos de compensación deben ir acompañados de metas de cubrimiento e indicadores de seguimiento.

Por otro lado, es inaplazable que el Gobierno Nacional asuma sus responsabilidades para impulsar programas que provean soluciones duraderas a la población desplazada. Si se continúa concentrando la política en una ayuda meramente asistencialista, poco van a cambiar las condiciones de la población desplazada y esto significa que la presión sobre los municipios debido a la creciente magnitud de su población pobre perdurará en el largo plazo.

Referencias

- ACNUR (2007). “Balance de la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada.” Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá, Colombia.
- Acción Social (2007). “Política Pública de prevención y atención al desplazamiento forzado por la violencia en Colombia”. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía de Bogotá (2004). “Plan Integral Único para la Población Desplazada”. Bogotá, Colombia
- CICR y PMA (2007). “Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención. Resumen Ejecutivo para la Ciudad de Bogotá”. Bogotá, Colombia
- _____ (2007) “Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención. Resumen Ejecutivo para la Ciudad de Medellín”. Bogotá, Colombia
- _____ (2007) “Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención. Resumen Ejecutivo para la Ciudad de Santa Marta”. Bogotá, Colombia
- Corte Constitucional (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá, Colombia.
- DNP (2005) “Costo de atención del desplazamiento forzado por la violencia”. Bogotá, Colombia.
- Gobernación de Antioquia (2006). “Plan Integral Único para la Población Desplazada”. Antioquia, Colombia.
- Ibáñez, A.M. y A. Velásquez (2006). *El Proceso De Identificación De Víctimas De Los Conflictos Civiles: Una Evaluación Para La Población Desplazada En Colombia*. Documento CEDE 2006-36. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Ibáñez, A. M., y A. Moya (2007). *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Informe final presentado a la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD).
- Ibáñez, A.M, and A. Moya (2008). *Do Conflicts Create Poverty Traps? Asset Losses and Recovery for Displaced Households in Colombia*. Mimeo.
- Ibáñez, A.M. y A. Velásquez (2007). *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*. Informe final presentado a la CEPAL. Bogotá, Colombia.

Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2006-2010.

Sánchez F. y M. Palau (2006). *Conflict, Decentralisation and Local Governance in Colombia, 1974-2000*. Documento CEDE 2006-20. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

Anexo 1

Cuadro A1

Leyes y Decretos relacionados con desplazamiento forzoso

Legislación	Disposición
<p>Ley 1152 de 2007 Estatuto Desarrollo Rural</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Establece la redistribución y enajenación de las tierras ingresadas al patrimonio del Estado b) Orienta la asignación de predios para los campesinos sin tierra, a los desplazados, a las etnias entre otros. c) Coordinar el acceso a subsidios de tierras para beneficiarios de programas sociales a favor de la población desplazada por la violencia d) Establece y opera un programa que recibe predios rurales de la población desplazada, a cambio de la entrega de otros predios de similares características en otras zonas del país
<p>Ley 812 de 2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Se fortalece el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) b) Se ordena la implementación de un programa piloto con el objeto de promover el retorno a sus hogares de cerca de 30 mil familias campesinas.
<p>Ley 589 de 2000</p>	<p>Tipifica los delitos de genocidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y tortura.</p>
<p>Ley 387 de 1997</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Establece la definición de población desplazada e identifica sus derechos. b) Define las responsabilidades del Estado con la <i>IDP</i>. c) Crea el SNAIPD y establece sus funciones y su composición. d) Crea el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. e) Crea de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. f) Diseña un Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. g) Asigna a la RSS como cabeza del SNAIPD. h) Crea el Observatorio del Desplazamiento Interno por la violencia. i) Define las políticas para prevención del desplazamiento. j) Define las políticas de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) (por 3 meses prorrogables a 3 meses más). k) Define las condiciones de retornos y de estabilidad socio-económica. l) Asigna al Incora la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada.

	<p>m) Establece que el Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la <i>IDP</i> acceda a servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.</p> <p>n) Enumera las instituciones encargadas de los diferentes programas y ayudas a la <i>IDP</i>.</p> <p>o) Establece el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia cuyo presupuesto debe provenir de la Nación y debe ser manejado por la RSS.</p>
Decreto 1660 de 2007	<p>a) Reglamenta parcialmente el artículo 19²⁰ de la Ley 387 de 1997, en lo relacionado con la permuta de los predios de la población desplazada</p> <p>b) Cuando un desplazado con propiedad rural escoja ser reubicado en otra zona, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, recibe su predio a título de permuta, y a cambio le entrega al hogar desplazado un predio ubicado en el sector rural tal que cumpla con las condiciones de seguridad. Las reglas establecidas en este proceso son:</p> <p>i) Cuando la propiedad rural abandonada constituya una Unidad Agrícola Familiar, UAF, el Incoder la recibirá y le entregará otra UAF.</p> <p>ii) Cuando la propiedad rural abandonada constituya más de una Unidad Agrícola Familiar, el Incoder entregará una UAF a título de permuta y sobre el excedente podrá adelantar el proceso de adquisición de tierras</p> <p>iii) Cuando la propiedad rural abandonada constituya inferior a una Unidad Agrícola Familiar, podrán aspirar al subsidio integral</p> <p>iv) En ninguno de los anteriores casos, el Incoder entregará menos de una UAF</p>
Decreto 4760 de 2005	<p>a) Reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005.</p> <p>b) Para el ejercicio de los derechos como víctima del conflicto armado deberá acreditar su condición de tal, la cual, será reconocida por la autoridad judicial.</p>

²⁰“ARTICULO 19. DE LAS INSTITUCIONES. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.” (Ley 387 de 1997)

<p>Decreto 250 de 2005 Plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Las entidades del SNAIPD deben asignar recursos específicos para la atención de la población desplazada. b) Define la política gubernamental para cada una de las fases de atención: <ul style="list-style-type: none"> v) Prevención y protección. vi) Asistencia humanitaria en situaciones de emergencia para la población desplazada. vii) Estabilización socioeconómica. c) La RSS y el DNP definirán indicadores sectoriales de satisfacción de necesidades para establecer si el hogar desplazado ya alcanzó la estabilización socioeconómica y consecuentemente la cesación de la condición de desplazado. d) Se establecen Mesas Nacionales para cada fase de intervención y una Mesa de Fortalecimiento del proceso organizativo. e) El Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada se debe reunir dos veces al año para evaluar los resultados y alcances del Plan. Para adelantar la evaluación, el SNAIPD diseñara protocolos de seguimiento.
<p>Decreto 2284 de 2003 Atención en salud (modifica el Decreto 2131 de 2003)</p>	<p>La atención inicial de urgencias de la <i>IDP</i> deberá ser prestada, independientemente de su capacidad de pago, en forma obligatoria por parte de las instituciones públicas o privadas que presten servicios de salud, aún cuando no se haya efectuado su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada</p>
<p>Decreto 2131 de 2003 Atención en salud</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) La <i>IDP</i> afiliada al régimen contributivo, subsidiado o de excepción, será atendida conforme a las reglas, coberturas, limitaciones y excusiones establecidas para el respectiva régimen al que pertenecen. b) Para recibir los servicios en salud dentro de las coberturas establecidas legalmente, la población desplazada por la violencia deberá estar inscrita en el SUR. c) La atención inicial de urgencia será prestado a la <i>IDP</i> así no este inscrita en el SUR. d) Los servicios de salud prestados por la entidad territorial receptora se financiarán con los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud destinados a la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y/o con recursos propios de libre destinación.
<p>Decreto 2007 de 2001 Protección de bienes patrimoniales</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Estipula que el Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la <i>IDP</i> debe declarar la inminencia de riesgo de desplazamiento

	<p>o de su ocurrencia por causa de la violencia para así identificar y proteger a los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, ubicados dentro de la respectiva zona de desplazamiento.</p> <p>b) El Incora (Incoder) iniciará los programas y procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de eventual expulsión, dentro de los 30 días siguientes a la fecha, en que los Comités le comuniquen el acto que declaró la inminencia de riesgo de desplazamiento en determinada región, como estrategia de prevención.</p> <p>c) Se disponen otras acciones del Incora para la estabilización y consolidación socio-económica de la <i>IDP</i>. Por ejemplo, se destinarán predios de paso en municipios receptores para su explotación provisional por grupos de hogares de desplazados. Así mismo, podrán entregarse provisionalmente a la <i>IDP</i>, los predios recibidos por el Incora como consecuencia de los procesos de extinción del dominio.</p> <p>d) En el evento de retorno de un desplazado a un terreno baldío se acumulará automáticamente el tiempo de desplazamiento con el tiempo real de ocupación y explotación del terreno.</p> <p>e) Cuando los desplazados opten por la reubicación rural, el Incora recibirá los inmuebles abandonados por causa de la violencia, aplicando su valor al pago total o parcial UAF²¹ que se le adjudique. El Incora recibirá dichos predios y le entregará una UAF (con diferentes alternativas dependiendo del valor de la UAF propia) ubicada en zona que ofrezca condiciones para la reubicación del desplazado.</p>
<p>Decreto 2562 de 2001 Educación</p>	<p>a) Se garantiza la educación en los niveles de preescolar, básica y media, en donde quiera que se ubiquen la <i>IDP</i>, tanto en la etapa de atención humanitaria como en la de retorno o reubicación.</p> <p>b) El servicio se prestará a los inscritos en el SUR.</p> <p>c) La Red de Solidaridad Social y las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales, impulsarán la creación de cooperativas que presten el servicio educativo a la <i>IDP</i>.</p> <p>d) Se adecuarán instalaciones provisionales donde se puedan desarrollar los programas educativos de</p>

²¹ La Unidad Agrícola Familiar se define como una extensión suficiente para suministrar cada año a la familia que la explote, ingresos equivalentes a 1080 salarios mínimos diarios

	<p>emergencia para la población escolar donde se garantice la seguridad y salubridad a los desplazados.</p>
<p>Decreto 951 de 2001 Subsidios de vivienda</p>	<p>a) La <i>IDP</i> (inscrita en el SUR) tiene derecho a subsidios familiar de viviendas</p> <p>b) Otorgarán los subsidios el Inurbe (urbanos) y el Banco Agrario (rurales).</p> <p>c) Promover el retorno voluntario de las familias al municipio de origen, siempre y cuando las condiciones de orden público lo permitan, según el pronunciamiento del Comité para la Atención Integral a la Población Desplazada.</p> <p>d) Cuando las condiciones de seguridad no lo permitan, se facilitará la reubicación de los hogares desplazados en municipios distintos.</p> <p>e) Formulación de un Plan de Acción Zonal (PAZ) con la participación de la población afectada. Este definirá una estrategia para la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda</p>
<p>Decreto 2569 de 2000 Reglamentación de la Ley 387 de 1997</p>	<p>Este decreto reglamenta (3 años después) la mayoría de las disposiciones de la Ley 387:</p> <p>a) Decreta la RSS como la entidad coordinadora del SNAIPD y explica sus obligaciones.</p> <p>b) Define la condición de desplazado.</p> <p>c) Expone la cesación de condiciones de desplazado</p> <p>d) Se crea el SUR y se responsabiliza a la RSS del programa.</p> <p>e) Reglamenta la AHE y la sujeta a la disponibilidad presupuestal.</p> <p>f) Establece los programas estabilización socioeconómica, especialmente el acceso a educación, salud, alimentación, vivienda y tierras.</p> <p>g) Apoyo del Gobierno a procesos de retorno voluntarios.</p> <p>h) Crea los Comités municipales, distritales y departamentales para la ayuda integral a la <i>IDP</i>. Comenta así mismo, sus características y funciones.</p>
<p>Decreto 489 de 1999 Asignación de funciones a RSS</p>	<p>Asignar a la RSS las actuaciones y funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención de la <i>IDP</i>.</p>
<p>Decreto 290 de 1999 Documentación <i>IDP</i></p>	<p>Establece el derecho a la inscripción en el Registro Civil y el derecho a la documentación de la <i>IDP</i>.</p>
<p>Decreto 501 de 1998 Creación Fondo Nacional para la Atención Integral</p>	<p>a) Crea el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.</p> <p>b) Los objetivos del Fondo son: i) financiar programas encaminados a neutralizar y mitigar los efectos del</p>

	desplazamiento; ii) promover y proteger los derechos humanos; y iii) consolidar la Red Nacional de Información.
Decreto 173 de 1998 Creación Plan Nacional para la Atención Integral a la <i>IDP</i>	Crea el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada.
Decreto 2231 de 1989 Educación	Establece los beneficios en el sector educativo para apoyar a los familiares de las víctimas de la violencia, por ejemplo, prioridad en cupos y exoneración total de pago de matrícula y pensiones

Anexo 2

Cuadro A2

Responsabilidades de las instituciones en la atención a la población desplazada

Entidad	Responsabilidad
<p>Incoder</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adoptar programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada. 2. Adoptar líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada. 3. Llevar un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia. 4. Informar a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes. 5. Establecer un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país. 6. Promover, facilitar y desarrollar la promoción de programas de generación de ingresos en el ámbito rural, que contemplan : <ol style="list-style-type: none"> a. Actividades de Pre-Inversión b. Actividades de Inversión c. Actividades de Post-Inversión <p>Con la ayuda del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la RSS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dar la constitución, ampliación y saneamiento de territorios étnicos a favor de las comunidades negras e indígenas y promover la culminación de procesos de titulación de territorios colectivos de comunidades negras. 2. Realizar un inventario y diagnóstico de los predios de paso para verificar su estado y readjudicar cupos. 3. Promover el desarrollo normativo que declare improcedente la acción de extinción de dominio contra bienes inmuebles abandonados por causa del desplazamiento forzado. 4. Adelantar actividades de divulgación y capacitación a las comunidades, funcionarios y Comités de Atención a Población Desplazada en la aplicación del Decreto 2007 de 2001.

Fondo Agropecuario de Garantías	<ol style="list-style-type: none"> Otorgar garantías de 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	<ol style="list-style-type: none"> Diseñar y ejecutar programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada. Brindar asistencia técnica a los entes territoriales, promotores y gestores de planes de vivienda de interés social elegibles, para la formulación, presentación y ejecución de proyectos habitacionales.
Bancoldex	<ol style="list-style-type: none"> Otorgar líneas especiales de crédito en cuanto a períodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de microempresas y proyectos productivos. Promover, facilitar y desarrollar la promoción de programas de generación de ingresos en el ámbito urbano, que contemplan : <ol style="list-style-type: none"> Actividades de Pre-Inversión Actividades de Inversión Actividades de Post-Inversión Impulsar la financiación de programas de generación de ingresos a través de entidades financieras públicas y privadas, con el apoyo de las autoridades locales.
Sistema General de Seguridad Social en Salud	<ol style="list-style-type: none"> Implementar mecanismos expeditos para que la población desplazada acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación.
Acción Social	<ol style="list-style-type: none"> Coordinar el SNAIPD. Orientar, diseñar y capacitar a los miembros del Sistema, en los procedimientos para obtener la declaración. Establecer, alimentar y mantener actualizado el RUPD. Promover entre las entidades estatales que integran el SNAIPD el diseño y la elaboración de programas y proyectos para la población desplazada. Diseñar y poner en ejecución el plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno por el conflicto armado. Determinar los indicadores sociales y económicos que permitan el seguimiento y evaluación de los programas de atención a la población desplazada y el desempeño de las entidades que conforman el SNAIPD. Promover y coordinar la adopción por parte de

	<p>las autoridades nacionales para brindar oportunamente AHE, protección y condiciones de estabilización y consolidación a la población desplazada.</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Promover la creación de Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y asistir a las sesiones de dichos Comités para coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico. 9. Propiciar la concertación entre las autoridades de nivel Nacional, Departamental, Distrital y Municipal para la ejecución de las medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad que adopte el Gobierno Nacional para la prevención y superación del desplazamiento. 10. Coordinar la adopción de medidas para posibilitar el retorno voluntario a la zona de origen o la reubicación de la población desplazada. 11. Promover con entidades públicas y privadas el establecimiento de una red nacional para la atención humanitaria integral de emergencia, conformada por campamentos móviles para alojamiento de emergencia, centros de alojamiento transitorio y unidades de atención y orientación en las ciudades medianas y grandes. 12. Brindar apoyo alimentario básico, con el propósito de aliviar las necesidades alimentarias de la población afectada. 13. Adoptar medidas para reducir la vulnerabilidad de la población en riesgo, ampliar la cobertura de servicios básicos e incluir la población afectada en programas de salud, educación y hábitat. 14. Priorizar la aplicación del Programa Red de Seguridad Alimentaria (RESA) para impulsar proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo, con el fin de estimular la permanencia en el campo. 15. Coordinar la Mesa Nacional de Atención Humanitaria de Emergencia 16. Apoyo alimentario y no alimentario: <ol style="list-style-type: none"> a. Apoyo alimentario y albergue temporal a hogares que lo requieren por encontrarse en situación de urgencia extrema, asistencia en los casos de desplazamiento masivo.
--	---

	<p>b. Asistencia humanitaria a la población desplazada incluida en el Registro Único de Población Desplazada.</p> <p>17. Fortalecer la capacidad territorial de respuesta para la atención de la emergencia con la ayuda del ICBF y el Ministerio de la Protección Social. El soporte de esta fase será la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Defensa.</p> <p>18. Atención al bienestar de la familia, con la ayuda del Ministerio de la Protección Social, ICBF, el Ministerio de Educación y las direcciones, secretarías y seccionales respectivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promoviendo programas para la población más vulnerable, brindando atención especial a los niños más afectados y fomentando su participación en actividades artísticas que contribuyan a su desarrollo psicosocial y valorativo. <p>19 Implementar programas de acondicionamiento de hábitat a través de intervenciones de impacto rápido.</p>
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	<p>1. Dar prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados.</p> <p>2. Apoyo alimentario y no alimentario</p>
Sistema Nacional de Cofinanciación	<p>1. Dar atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la población desplazada.</p>
Entidades territoriales	<p>1. Desarrollar programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia.</p> <p>2. Acceder a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del Fondo de Inversión Social (FIS)</p> <p>3. Realizar jornadas de impacto con el fin de coordinar y aplicar respuestas eficaces a las necesidades de la población ubicada en zonas de alto riesgo.</p> <p>4. Apoyo alimentario y no alimentario</p> <p>5. Beneficiar a la población desplazada de manera prioritaria de las acciones e intervenciones incluidas en el Plan de Atención Básica (PAB)</p>

	6. Mejorar la infraestructura de las instituciones públicas de salud ubicadas en lugares de retorno o reubicación.
Ministerio de Educación Nacional y Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. 2. Ampliar la cobertura de educación mediante la asignación de cupos en los planteles educativos. 3. Implementar modelos educativos flexibles y pertinentes con la situación de los menores desplazados. 4. Fortalecer el servicio educativo en zonas de retorno y reubicación de población desplazada. 5. Mejorar la calidad de la educación mediante el desarrollo de planes y programas de capacitación de docentes. 6. Fomentar la construcción, reparación y adecuación de la infraestructura física y dotación de los planteles educativos que prestan servicio a los menores desplazados.
Sena	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dar prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica. 2. Realizar agrupamientos según vocaciones, experiencias, expectativas y habilidades de la población con el fin de adaptar y desarrollar procesos de formación y recalificación en el ámbito rural o urbano. 3. Promover el desarrollo de procesos de capacitación en economía solidaria dirigidos a la población retornada o reubicada que desee organizarse con fines productivos.
Defensoría del Pueblo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar y ejecutar programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario. 2. Coordinar el SAT. 3. Difundir los instrumentos jurídicos existentes. 4. Velar porque los procesos de retorno cumplan con los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.
Comisión Nacional de Televisión	1. Diseñar y ejecutar campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional.
Fonvivienda	1. Desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.

Ministerio Público	<ol style="list-style-type: none"> 1. Guardar y promover los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la población víctima del desplazamiento forzado. 2. Controlar el estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. 3. Tomar la declaración juramentada de la población desplazada.
Departamento Nacional de Planeación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Determinar los indicadores sociales y económicos que permitan el seguimiento y evaluación de los programas de atención a la población desplazada y el desempeño de las entidades que conforman el SNAIPD. 2. Estandarizar indicadores para el seguimiento a metas y compromisos adquiridos por las entidades del SNAIPD. 3. Velar por una adecuada asignación de los recursos tanto del presupuesto nacional como de cooperación internacional.
Ministerio de Defensa, Ministerio de Interior y Justicia, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores y RSS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer la administración civil, promoviendo el ejercicio de los derechos humanos y el ejercicio legítimo de la gobernabilidad de las autoridades locales y nacionales. 2. Elevar los niveles de protección de los Derechos Humanos de las comunidades en alto riesgo de desplazamiento, a través de los siguientes componentes: <ul style="list-style-type: none"> o Presencia especial del Estado en zonas focalizadas. o Desarrollo de acciones de educación para la prevención del riesgo de accidentes por minas antipersonal. o Protección o acompañamiento humanitario, mediante acciones civilistas y humanitarias para proporcionar respaldo y visibilización de las poblaciones afectadas o en riesgo de desplazamiento. o Acciones especiales de protección a comunidades en riesgo.
Ministerio de Comunicaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar los procesos y la infraestructura de las comunicaciones y conectividad rural, entre las instituciones involucradas en la emisión del riesgo y la respuesta con las comunidades potencialmente afectadas.

Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar protocolos y rutas de acción para coordinar entre las diferentes dependencias del Gobierno, del Estado y las administraciones locales medidas preventivas y protectivas de acuerdo con su competencia institucional. 2. Poner en marcha mecanismos de seguimiento a las respuestas generadas ante la situación de riesgo y vulnerabilidad de las zonas objeto de alerta.
Mesa Nacional de Prevención	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar acciones de fortalecimiento de la legitimidad del Estado y la generación de confianza entre éste y la comunidad. 2. Apoyar la construcción, coordinación y seguimiento de las políticas.
Ministerio de Defensa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participar en las acciones interinstitucionales que se desarrollen en los procesos voluntarios de retorno o reubicación, con el fin de proteger los derechos de la población afectada.
Ministerio de la Protección Social, Direcciones y Secretarías de Salud	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de acciones de salud pública, saneamiento básico y vigilancia en salud pública en lugares de asentamiento masivo de la población desplazada con el fin de prevenir enfermedades y disminuir los factores de riesgo.
Red Nacional de Información	<ol style="list-style-type: none"> 1. Soportar estrategias de seguimiento que den cuenta del desarrollo y de los avances que en materia de política, planes y acciones realiza el SNAIPD; del impacto y cubrimiento de la atención en la población afectada por el desplazamiento; de la evolución del estado de vulnerabilidad de los hogares a lo largo del ciclo de atención y del ejercicio efectivo de sus derechos. 2. Reportar estadísticas sobre el comportamiento de la atención brindada por las entidades del SNAIPD.

