

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

Ana María Ibáñez – Universidad de los Andes

Andrea Velásquez – Duke University

# Estructura de la presentación

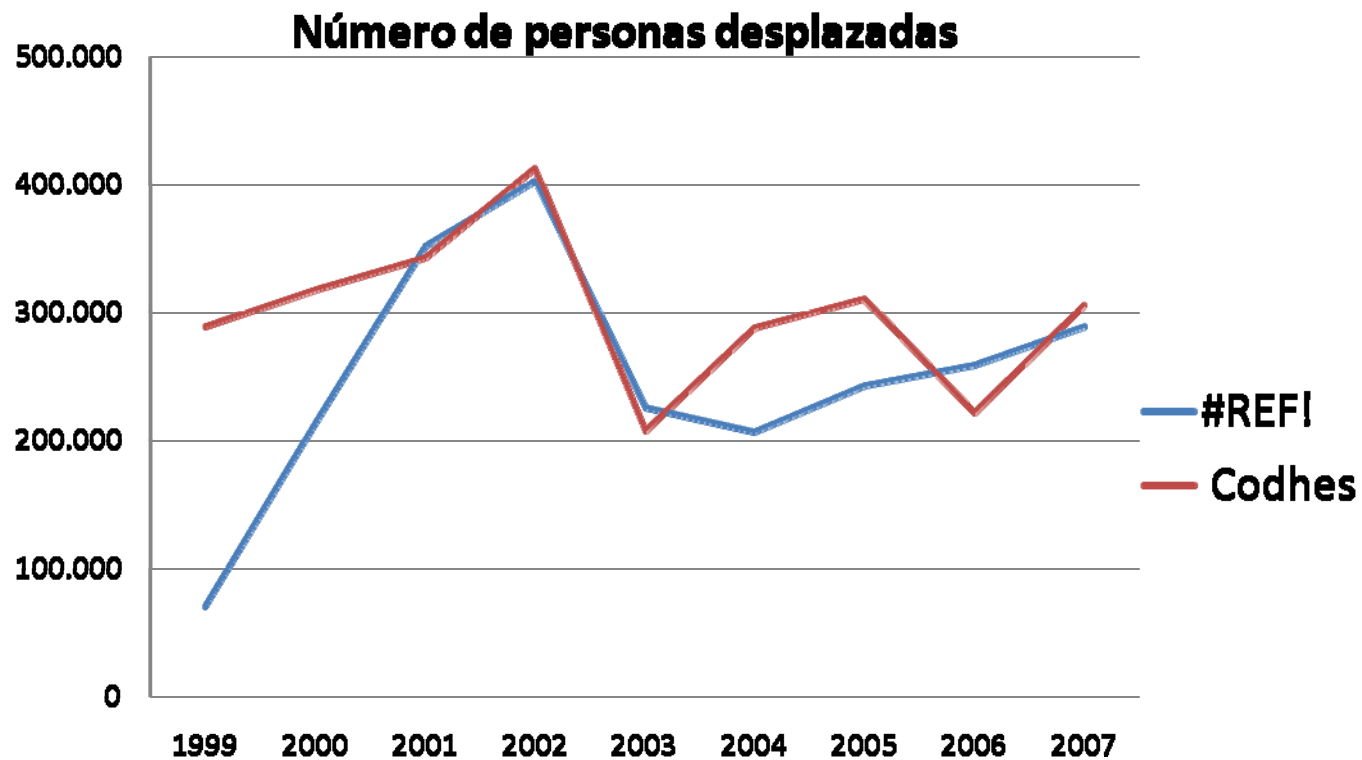
- El desplazamiento en Colombia
  - Magnitudes
  - Características de la población desplazada
  - Impacto sobre los municipios
- Responsabilidades de las autoridades locales
- Estudios de caso: Antioquia, Bogotá, Medellín y Santa Marta
- Conclusiones

# Estructura de la presentación

- El desplazamiento en Colombia
  - Magnitudes
  - Características de la población desplazada
  - Impacto sobre los municipios
- Responsabilidades de las autoridades locales
- Estudios de caso: Antioquia, Bogotá, Medellín y Santa Marta
- Conclusiones

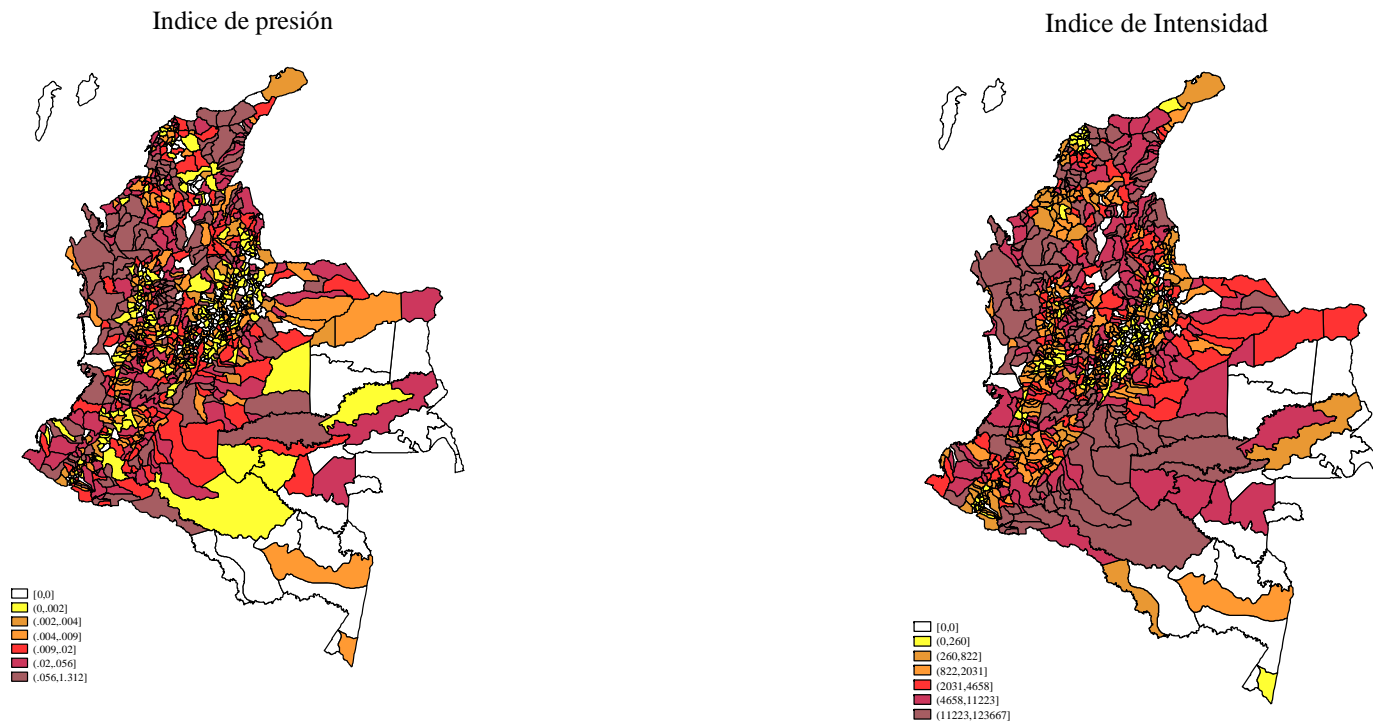
# Magnitud del desplazamiento: 3.500.000

7.8% de la población colombiana y 9% de la población en edad de trabajar



Fuente: Acción Social y CODHES

# Si bien un 90% de los municipios están afectados, el impacto en algunos municipios es particularmente alto



Fuente: Ibáñez y Velásquez, 2008.

# Población desplazada: estructura vulnerable del hogar

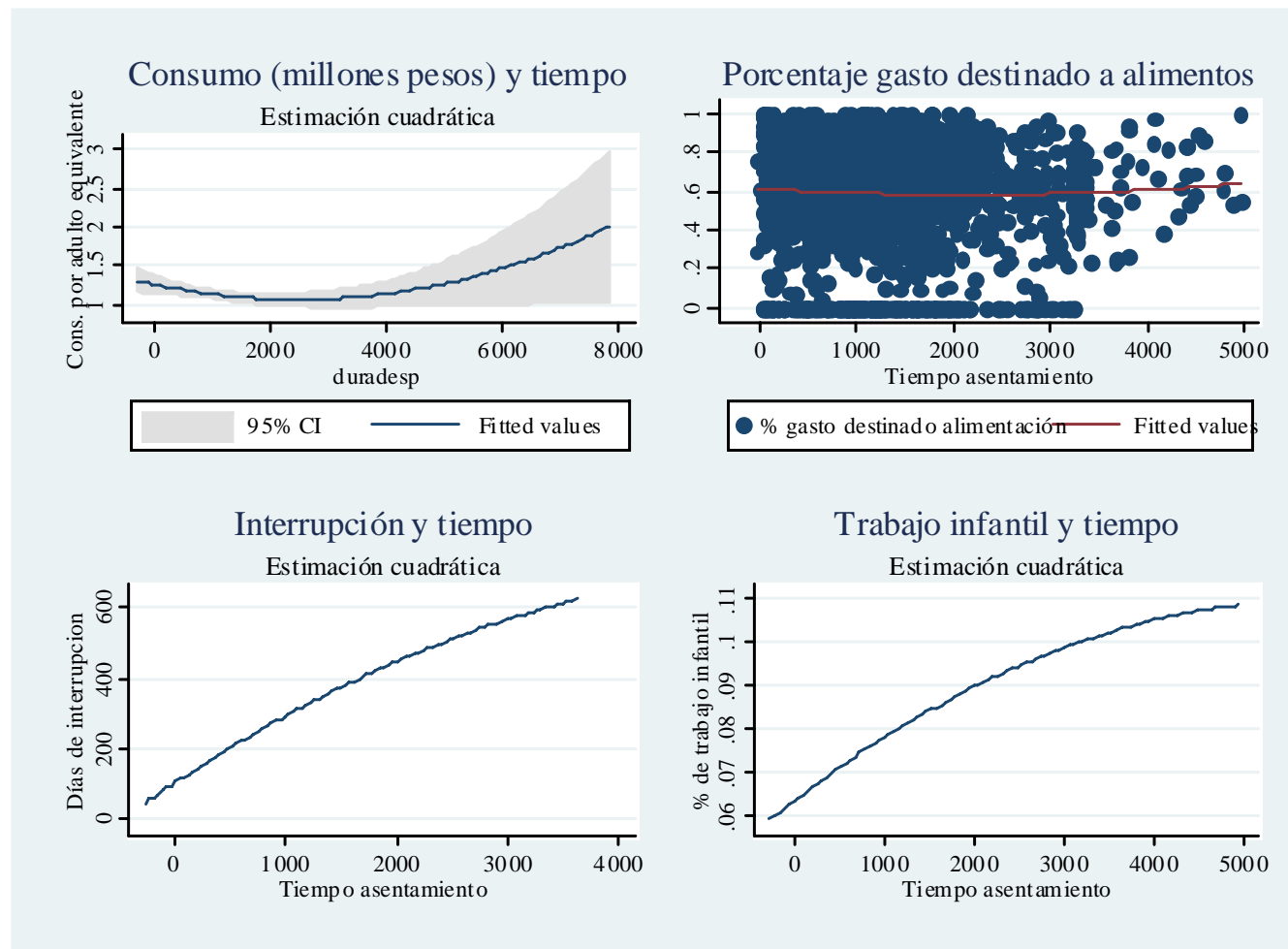
Variable	Total muestra
<b>Características hogares desplazados</b>	
Jefatura masculina	61,0%
Tamaño del hogar	5,32 (0,11)
Número menores de 12 años	1,76 (0,75)
Número jóvenes entre 12 y 17 años	0,84 (0,05)
Número personas entre 17 y 65 años	2,50 (0,07)
Número mayores 65 años	0,17 (0,02)
Años escolaridad jefe del hogar	5,70 (0,12)
Años escolaridad cónyuge	5,76 (0,5)
Porcentaje alfabetismo jefe del hogar	79,1%
Pertenencia a grupos indígenas	17,2%
Pertenencia a grupos afrodescendientes	10,9%
<b>Cambios en la estructura del hogar</b>	
Fragmentación del hogar	20,7%
Miembro del hogar: jefe del hogar	8,5%
Miembro del hogar: cónyuge	1,7%
Miembro del hogar: hijos	12,7%
Jefe del hogar muere o abandona hogar	6,4%
Contacto mensual	7,1%
Hogar recibe transferencias	20,8%
Valor promedio de las transferencias	43.472 (14.611)

Fuente: Ibáñez (2008)

# **La mayoría de la población desplazada está por debajo de la línea de pobreza**

- Un poco menos del 95% de la población desplazada está por debajo de la línea de pobreza
- Un 71.6% de esta población está por debajo de la línea de pobreza extrema
- Ibáñez (2008) estima que un 42% de los pobres extremos son población desplazada

# La pérdida de activos, la dificultad para asimilarse en los mercados laborales urbanos y sus condiciones de vulnerabilidad los sumen en una trampa pobreza



Fuente: Ibáñez y Velásquez (2008)

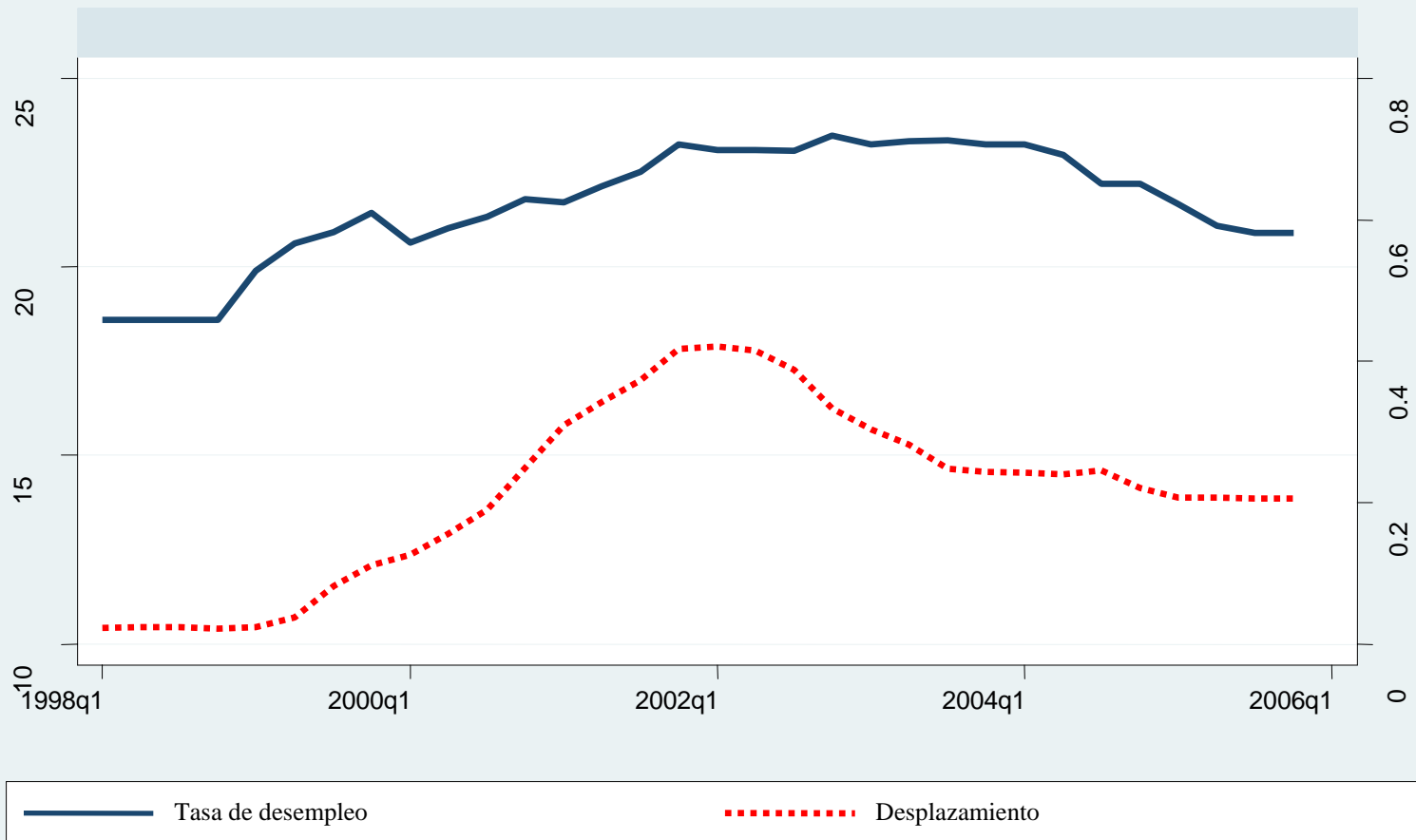


# **Los flujos de población desplazada tienen un impacto sobre los municipios**

- El municipio enfrenta un incremento considerable del porcentaje de población vulnerable.
- Incremento en la demanda por servicios sociales.
- Aumento de la oferta laboral, lo cual redundará en un deterioro de los mercados laborales
- Presumible aumento de la pobreza y la desigualdad del ingreso.

# Los flujos de población desplazada y la tasa de desempleo: Ibagué

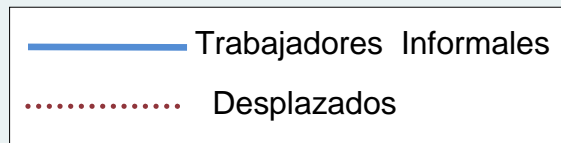
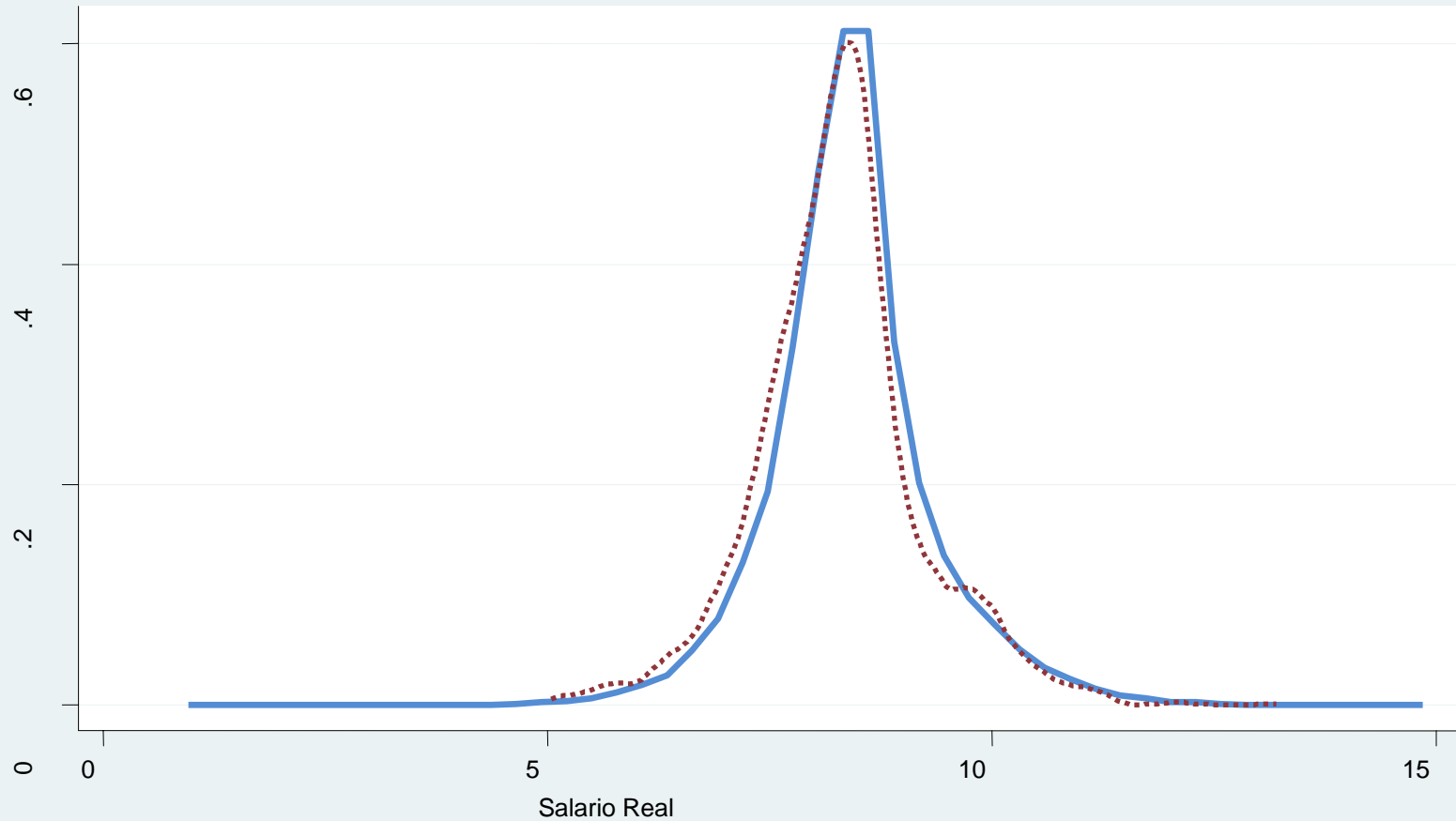
## ¿Qué tanto se puede atribuir al desplazamiento?



Fuente: Calderón e Ibáñez (2008)

# ¿Con quiénes compiten los desplazados?

## Salario Real por Hora Trabajadores Informales vs. Desplazados



Fuente: Ibáñez y Calderón (2008)

# La población desplazada, al incrementar la oferta laboral, produce un ajuste en los mercados laborales urbanos

- Caída en el salario real
- Incremento en la probabilidad de informalidad
- Menor tasa de participación laboral
- Menor ocupación.
- Más desempleo

# **Pero el impacto negativo se puede convertir en una oportunidad con buenas políticas públicas locales**

- Más oferta laboral: mano de obra disponible para expandir la producción del municipio.
- Más población: mayor demanda por los bienes producidos en el municipio.
- Ayuda disponible para la población desplazada:
  - Oportunidad para recibir fondos del Gobierno Nacional
  - Implementar proyectos innovadores
  - Los beneficios de los proyectos se pueden irrigar hacia la población nativa

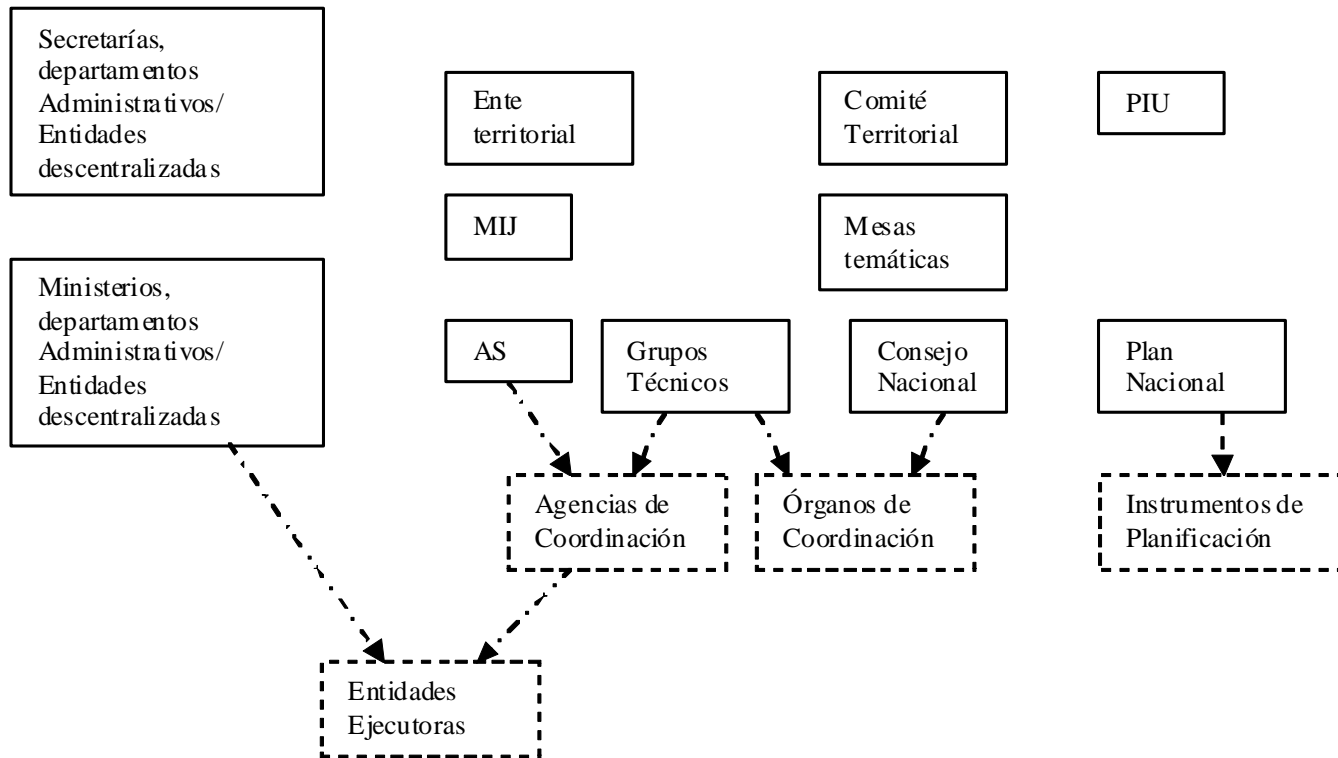
# Estructura de la presentación

- El desplazamiento en Colombia
  - Magnitudes
  - Características de la población desplazada
  - Impacto sobre los municipios
- **Responsabilidades de las autoridades locales**
- Estudios de caso: Antioquia, Bogotá, Medellín y Santa Marta
- Conclusiones

# La política para población desplazada

- Consta de tres etapas:
  - Prevención
  - Atención humanitaria de emergencia
  - Estabilización socioeconómica
- La responsabilidad de la puesta en marcha de la política recae en todas las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD).
- El Sistema es coordinado por Acción Social y el Consejo del SNAIPD

# Estructura SNAIPD



Fuente: ACNUR (2007)



# Las responsabilidades de las autoridades locales: prevención

- Brindar orientación y apoyo a la población vulnerable de ser víctima del conflicto armado
- Analizar las acciones jurídicas para prevenir el desplazamiento y proponer mecanismos alternativos cuando la situación lo amerite.
- Identificar y recopilar los casos inminentes de riesgo de desplazamiento y generar grupos de trabajo que anticipen y prevengan dichos casos.
- Informar a la Mesa Nacional de Prevención sobre los hechos identificados en el ámbito territorial

# Las responsabilidades de las autoridades locales: AHE

- Toma de declaración para inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.
- Provisión, en conjunto con Acción Social de la Ayuda Humanitaria de Emergencia.

# Las responsabilidades de las autoridades locales: estabilización socioeconómica -tierras

- Protección y asignación de tierras:
  - Comités Territoriales, con Incoder:
    - Desarrollar programas y procedimientos especiales para adjudicación y titulación
    - Agilizar los procesos de transferencia a título gratuito por parte de las entidades de predios rurales
    - Acelerar los procesos de transferencia de bienes inmuebles rurales expropiados.
    - Realizar un inventario y diagnóstico de los predios de paso
  - Llevar un informe sobre los inmuebles rurales del lugar y registrar dichos predios en el Registro Único de Predios Abandonados del Incoder (RUP)

# **Las responsabilidades de las autoridades locales: estabilización socioeconómica - Vivienda**

- Programas de vivienda:
  - Formular y adoptar planes de vivienda para la población desplazada
  - Establecer mecanismos de coordinación con las entidades nacionales para lograr la entrega efectiva de asistencia técnica a la población desplazada
  - Apropiar recursos para complementar los recursos provenientes del Gobierno Nacional
  - Informar a las entidades nacionales acerca de las demandas de la población desplazada

# **Las responsabilidades de las autoridades locales: estabilización socioeconómica – Educación y salud**

- **Educación:**
  - Implementar las políticas diseñadas por el Ministerio de Educación Nacional para los menores de edad desplazados
  - Proporcionar educación a la población objetivo
- **Salud:**
  - Proveer servicios de salud a la población desplazada inscrita en el RUPD

# Instrumentos de política: Plan Integral Único (PIU)

- Plan para la atención a la población desplazada.
- Objetivo:
  - Diseñar una estrategia para la atención de la población desplazada
  - Definir asignación presupuestal para cada una de las etapas de asistencia.
  - Crear un esquema de planificación estandarizado para la atención de la población desplazada
- Contenido de los PIU:
  - Conjunto de estrategias
  - Recursos necesarios para llevar a cabo las actividades
- Se formulan en los Comités Departamentales o Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada.
- La coordinación nacional de los PIU está a cargo de Acción Social con el apoyo de la Unidad Técnica Conjunta

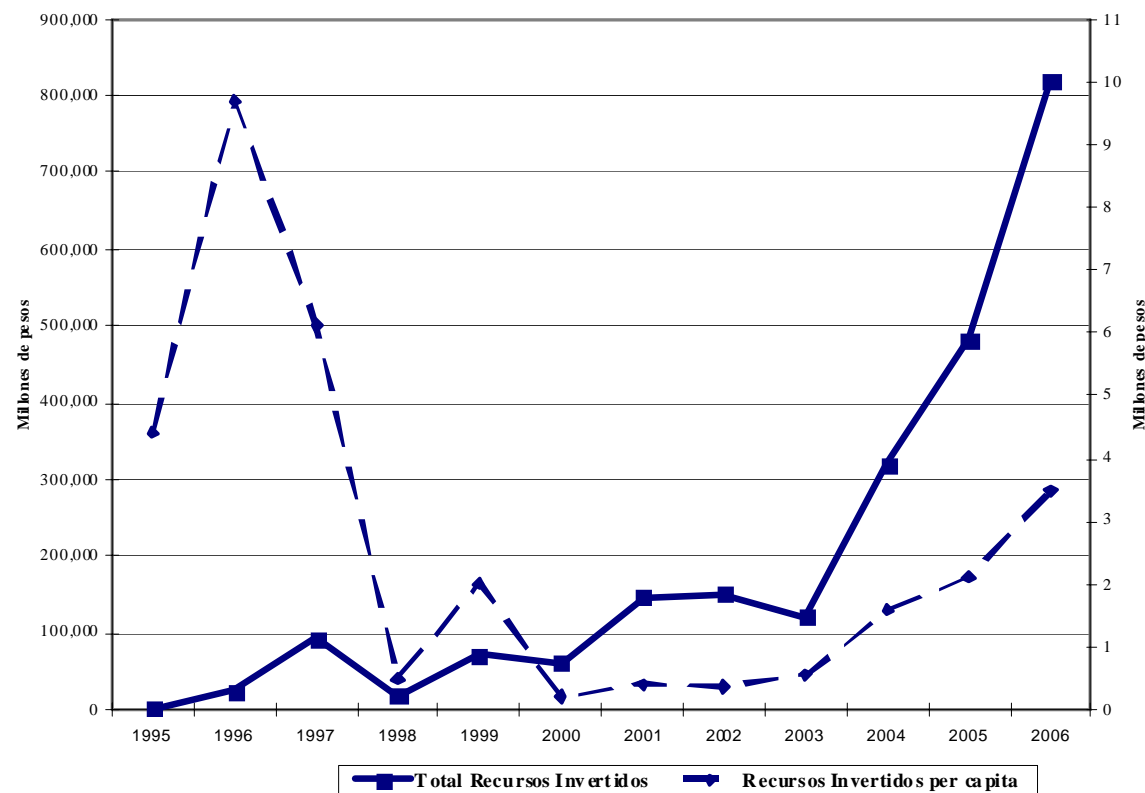
# Instrumentos de política: Unidades de Atención y Orientación (UAO)

- Objetivo:
  - Ser enlace entre las entidades nacionales y locales
  - Apoyar a los Comités Territoriales
  - Ser lugar de referencia para la población desplazada
- Responsabilidad de las autoridades locales:
  - Financiar su infraestructura y gastos
  - Designar coordinador.
- A partir del 2003:
  - Se fortaleció su presencia y sus responsabilidades
  - Esto permitió una mayor vinculación de las Alcaldías y Gobernaciones a través de aportes para la oferta de AHE y la financiación de programas complementarios.
- Cuando las autoridades locales no cuentan con recursos financieros suficientes, Acción Social financia la infraestructura de las UAO y la capacitación de sus funcionarios

# La asignación presupuestal del Gobierno Nacional se ha incrementado significativamente desde 2000

Los recursos per cápita aumentaron a \$3.5 millones

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

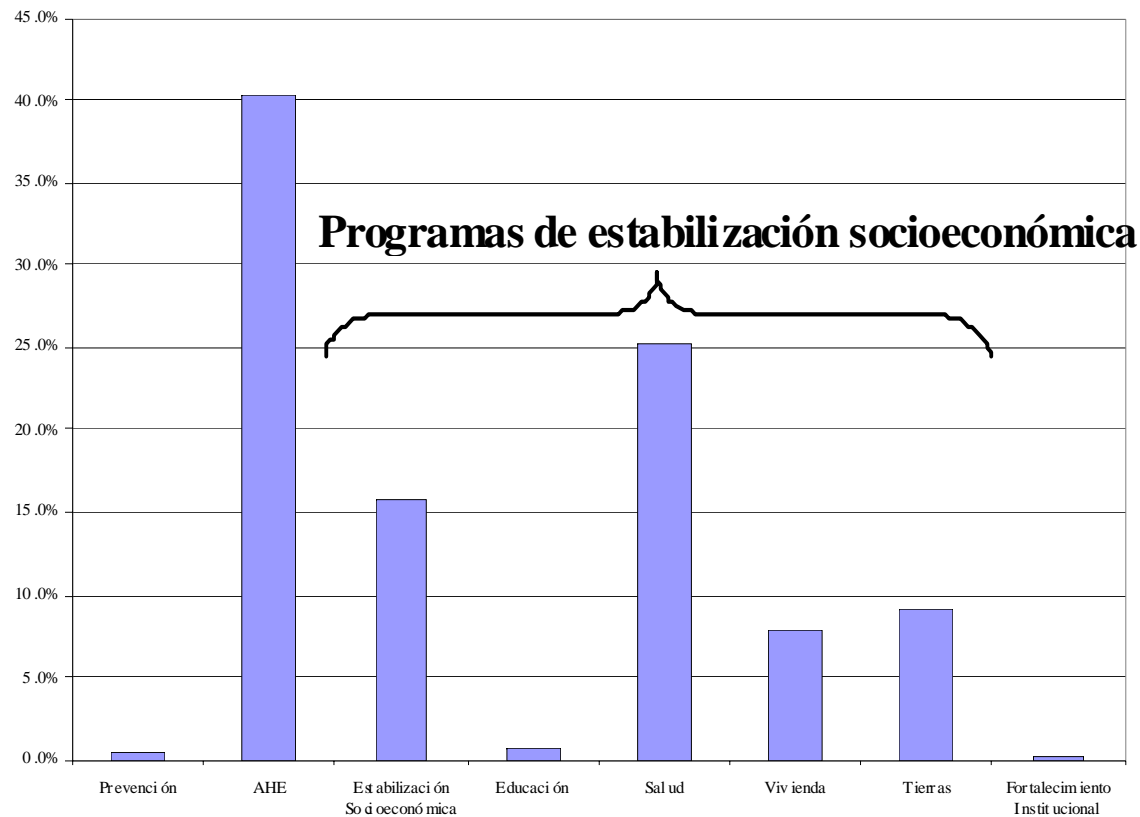


Fuente: CONPES 3400 de 2005-Plan Nacional de Desarrollo (2004-2006)-RAS



# La inversión se ha concentrado en Ayuda Humanitaria de Emergencia y en salud

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



Fuente: CONPES 3400 de 2005

# Estructura de la presentación

- El desplazamiento en Colombia
  - Magnitudes
  - Características de la población desplazada
  - Impacto sobre los municipios
- Responsabilidades de las autoridades locales
- Estudios de caso: Antioquia, Bogotá, Medellín y Santa Marta
- Conclusiones

# Estudios de caso

- Antioquia, Bogotá, Medellín y Santa Marta
- Entrevistas con autoridades locales y organizaciones de población desplazada
- Estudios de la Cruz Roja
- Al ser estudios de caso, no son representativos de lo que está sucediendo en todos los municipios

# **Dificultades para diseñar e implementar política para población desplazada en ámbito local**

- Problemas estructurales del Estado Colombiano
- Falta de voluntad política del Gobierno Nacional y las entidades territoriales
- Mal diseño de algunos componentes de la política
- Implementación deficiente de la política
- Información incompleta debido a problemas en RUPD
- Alta injerencia de los grupos armados en algunas regiones
- Diversidad de los contextos locales
- Debilidad de las organizaciones sociales

# Problemas estructurales del Estado Colombiano

- Descentralización incompleta y oferta institucional deficiente dificulta implementación.
- Descentralización:
  - Desconcentración de labores administrativas
  - Las labores (educación y salud) se transfirieron acompañadas de partidas presupuestales.
  - Prioridades de las inversiones y el porcentaje de asignación para cada inversión son definidas por el Gobierno Nacional.
  - Los municipios carecen de un margen de maniobra para definir las prioridades de inversión: ejecutores de las políticas diseñadas por el Gobierno Nacional.

(Cont...)

## Problemas estructurales del Estado Colombiano

- Esto se replica para la política pública para la población desplazada
- Pero no se transfieren recursos adicionales
- La política y programas son:
  - Definidos por el Gobierno Nacional
  - Discutidos y aprobados en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, al cual no pertenecen entidades territoriales
  - Entidades territoriales no son consultadas sobre la viabilidad política, técnica o presupuestal de los programas diseñados.
- El Gobierno Nacional diseña políticas y altera las prioridades de gasto de las entidades territoriales, sin adicionar recursos presupuestales.

(Cont...)

## **Problemas estructurales del Estado Colombiano**

- Oferta institucional deficiente en algunos municipios limita la efectividad de la política para la población desplazada.
- Registro en el RUPD es un primer paso para acceder a unos servicios sociales y públicos de poca disponibilidad y baja calidad
- Estos mismos servicios son también ofrecidos en la misma cantidad y calidad a la población pobre de los municipios.

# Falta de voluntad política del Gobierno Nacional y las entidades territoriales

- Falta de voluntad política Gobierno Nacional
- Acción Social se encarga de coordinar y no de ejecutar muchas de las políticas
- Aplicación depende de la voluntad política de cada una de sus entidades.
- Entidades que no requieren capacidad instalada adicional ni diseñar programas especiales han logrado altas tasas de cubrimiento: asistencia educativa, salud y Familias en Acción.
- Esto está generando una alta dependencia de la población desplazada hacia la ayuda estatal.
- Otros programas tienen bajos índices de cubrimiento: restitución de activos, asignación de tierras, generación de ingresos, subsidios de vivienda y reparación administrativa



(Cont...)

# Falta de voluntad política del Gobierno Nacional y las entidades territoriales

- Falta de voluntad política de entidades territoriales
- Pocos incentivos políticos para atender a la población desplazada pues no generan votos en los procesos electorales:
  - Organizaciones de la población desplazada son débiles
  - Población desplazada no está organizada para participar en el campo político: alta movilidad geográfica y bajo interés de votar.
- Programas de cofinanciación del Gobierno Nacional
  - No son suficientemente atractivos para incentivar la participación de las autoridades locales
  - Los recursos ofrecidos por el Gobierno Nacional son pocos
  - Los proyectos financiados con estos recursos no se ejecutan a través de las Alcaldías Municipales sino a través de Convenios con operadores privados.
- Política es discrecional del Alcalde en ejercicio
  - Cambios de autoridades locales: tiempos muertos o interrupción de los programas
  - Pero una vez se ha definido una política pública oficial, 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

- Desplazamiento forzoso: emergencia humanitaria para algunos municipios
  - Difícil atender a la población desplazada con su presupuesto regular
  - Gobierno Nacional: fondo de compensación para asignar recursos en municipios con altos índices de presión del desplazamiento.
  - Política con demandas poco realistas para la capacidad presupuestal e institucional de algunos municipios.
- Responsabilidad de entes territoriales son bastante difusas:
  - Falta detallar: los instrumentos, las inversiones mínimas requeridas, las metas de atención, los indicadores de seguimiento y los mecanismos de coerción
  - Pueden cumplir con la legislación con un mínimo esfuerzo ya que no se cuenta con objetivos mínimos de atención.
  - PIU :
    - listado de buenas intenciones
    - Sin asignaciones reales de presupuesto
    - Sin incorporar metas mínimas de atención ni indicadores de seguimiento
    - No está articulado al Plan de Desarrollo local

## Mal diseño de algunos componentes de la política

- Discriminación positiva hacia la población desplazada genera incentivos para que la población pobre se intente registrar como población desplazada.
  - Flujo creciente de población que debe ser atendida con programas especiales.
- Temor de autoridades locales: política atraiga nuevas personas desplazadas al municipio.
- Gobierno Nacional no tiene los mecanismos para hacer cumplir la legislación.
  - Acción Social no cuenta con los mecanismos para dar órdenes perentorias de ejecución y asignación de presupuesto.
  - Ministerio del Interior ha mostrado poco compromiso con el tema.

# Implementación deficiente de la política

- Gobierno Nacional no ha concentrado esfuerzos en los programas de superación de la pobreza
  - Municipios receptores tendrán un alto porcentaje de su población enfrentando una pobreza estructural.
- Papel de Acción Social en los municipios es contradictorio
  - Apoyar a los municipios
  - Ejecutar ciertos componentes de la política para población desplazada
  - Adopción parcial o completa de las responsabilidades de las Alcaldías Municipales en cabeza de Acción Social
- Oficinas Locales de Acción Social dependen de la buena voluntad de los Alcaldes, la afinidad política, la capacidad de persuasión de los coordinadores o los proyectos de cofinanciación
  - Falta de una política sistemática de coordinación
  - No se cuenta con mecanismos de coerción
  - Oficinas de AS bastante limitadas por la falta de recursos y de capacidad de decisión.

# Información incompleta debido a problemas en RUPD

- Alta tasa de subregistro:
  - Incertidumbre acerca del número de desplazados que deben atender
  - Porcentaje de la población en condiciones de vulnerabilidad extrema sin ningún tipo de ayuda estatal.
- Gobierno Nacional aun no ha diseñado un sistema para llevar un registro de los programas a los cuales accede a la población desplazada.
  - Municipios han identificado grupos de hogares que concentran la ayuda para la población desplazada
  - Otros hogares aun no han sido registrados y enfrentan condiciones de vulnerabilidad extrema.
- Gobierno no ha definido los indicadores para la cesación la condición de desplazamiento.
  - Algunos hogares continúan recibiendo beneficios del Estado cuando ya no los requieren: sobrecarga las entidades nacionales y locales.
- Corrupción en registro

# Diversidad de los contextos locales

- Legislación Colombiana asume que las condiciones en los municipios son homogéneas
  - Dada la poca discrecionalidad en el diseño que tienen las regiones, tienen un escaso margen para modificar la política de acuerdo a las realidades regionales.
- Capacidades institucionales disímiles:
  - En ciertos municipios, los funcionarios que se asignan para trabajar con población desplazada tienen pocas competencias y poco poder de decisión
  - Alta rotación de los funcionarios locales
- Importante asignar la responsabilidad de la política para la población desplazada en una dependencia afín con el tema.
  - Contribuye a definir una política pública local para la población desplazada que trascenda los cambios de las autoridades locales

# Debilidad de las organizaciones sociales

- En algunos municipios las organizaciones sociales han sido fundamentales para presionar la adopción de políticas y generar legitimidad.
- Debilidad de las organizaciones de población desplazada por:
  - Desconocimiento de la población desplazada acerca de sus derechos
  - Corrupción de algunos líderes desplazados
  - Cooptación de algunas organizaciones.
  - Asesinato de líderes y la violencia
- Debilidad de las organizaciones sociales:
  - Mina su credibilidad frente a las autoridades locales
  - Incremental a desconfianza de los funcionarios públicos hacia la población desplazada.
- 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.

## Conclusiones

- 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.
- Diseño de la legislación actual es deficiente y desconoce en muchos casos las inoperancias estructurales del Estado colombiano y las realidades regionales.
- Diseñar una política nacional que parta del reconocimiento del desplazamiento forzoso como una emergencia humanitaria y que reconozca los diferentes contextos regionales.



# Conclusiones

- Necesario deslindarse de los programas tradicionales de la descentralización administrativa
- 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.
  - Fondos de compensación deben ir acompañados de metas de cubrimiento e indicadores de seguimiento.
- Gobierno Nacional impulse programas que provean soluciones duraderas a la población desplazada.
  - Presión sobre los municipios debido a la creciente magnitud de su población pobre perdurará en el largo plazo.