

Diciembre de 2010 • ISSN 2027-6605

memorando

DE POLÍTICA PÚBLICA

Observatorio de Política Social

N.º 1

*Análisis de la política
pública de desplazamiento*

Carlos Jorge Caicedo Cuervo
Jairo E. Santander Abril
Julián Bautista Rosero



UNIVERSIDAD
CENTRAL
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES



UNIVERSIDAD CENTRAL

Consejo Superior

Rafael Santos Calderón (Presidente)
Jaime Arias Ramírez
Jaime Posada Díaz
Fernando Sánchez Torres
Dánghelly Giovanna Zúñiga
(Representante del personal académico)
Diego Alejandro Garzón Cubillos
(Representante estudiantil)

Rector

Guillermo Páramo Rocha

Vicerrectora Académica

Ligia Echeverri Ángel

Vicerrector Administrativo y Financiero

Nelson Gnecco Iglesias

Secretario General

Fabio Raúl Trompa Ayala

Una publicación del Departamento de Economía

Diego Otero Prada

Decano Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables

Luis Carlos Guzmán Rodríguez

Director Departamento de Economía

Julián F. Bautista R.

Director del Observatorio de Política Social

Julián F. Bautista R.

Jenny Paola Lis G.

Coordinación Editorial Departamento de Economía

Boletín Memorando de política pública, N.º 1. *Análisis de política pública para el desplazamiento.*

Autores: Carlos Jorge Caicedo Cuervo

Jairo E. Santander Abril

Julián F. Bautista R.

Primera edición: diciembre de 2010

© Ediciones Fundación Universidad Central
Carrera 5 N.º 21-38. Bogotá, D. C., Colombia
Tel.: 334 49 97; 323 98 68, exts.: 2353 y 2356.
editorial@ucentral.edu.co

Producción editorial

Departamento de Comunicación y Publicaciones

Dirección: Edna Rocío Rivera Penagos

Coordinación editorial: Héctor Sanabria R.

Diagramación y

diseño de carátula: Jairo Iván Orozco Arias

Corrección de textos: Patricia Forero R.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por sistemas de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de los editores.

Los argumentos y opiniones expuestos en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor, y reflejan su pensamiento y no necesariamente el de la Universidad Central.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESPLAZAMIENTO

El desplazamiento forzado de comunidades por hechos de violencia asociados al conflicto armado debe ser un problema de interés y preocupación prioritaria para toda la población colombiana, y no solamente permanecer en el inconsciente como un referente que se manifiesta de manera coyuntural cada vez que estas comunidades deciden optar por la protesta para ser escuchadas, pues es inobjetable que la gran mayoría de los miembros de la sociedad desearían acabar con esta tragedia y aunque los buenos samaritanos, las instituciones benéficas y la cooperación internacional contribuyan a la noble causa de atender a esta población, el problema es de tal magnitud y visibilidad que se requiere del total involucramiento del sector público y el conjunto de la sociedad para su solución.

La atención a esta problemática que se da a través de una política pública integral preferente, en primer lugar, generaría beneficios colectivos, pues el solo hecho de saber que las personas desplazadas están en las mismas condiciones económicas, sociales, políticas y humanitarias que antes de la ocurrencia del desplazamiento, permite al resto de la sociedad estar mejor; y en segundo lugar, la supresión del desplazamiento forzado por la violencia disminuiría la presión por recursos para la ayuda social, impactos positivos que contribuirían al desempeño de una mejor economía.

En nuestras sociedades mucho del diseño e implementación de políticas públicas responde a la existencia de fallas de Estado y de política, las cuales sobrevienen por la inacción estatal, ocasionando pérdidas de bienestar conjuntas a la sociedad.

Las *fallas de Estado* son deficiencias en la función estatal que en este caso, por ejemplo, son causa del desplazamiento forzado de población que ocurre como consecuencia de una pérdida del monopolio estatal sobre el territorio (falta de presencia y pérdida de autoridad) y de las posteriores

acciones en la búsqueda de su recuperación. Ante la presencia de fuerzas paraestatales (paramilitarismo, bandas emergentes, narcotraficantes y guerrilla) que en unos casos aplican su ley y, en otros, desarrollan formas particulares de “gobierno”, la organización estatal pierde su capacidad de defensa de la dignidad¹ y la vida de los ciudadanos y, a su vez, de protección los derechos de propiedad de los mismos².

Como respuesta a esta falta en la protección estatal de sus ciudadanos,

que en su gran mayoría es población rural en condiciones de pobreza e indigencia, el Estado interviene a través de programas de atención, enmarcados en una política pública de prevención y atención a la población desplazada por la violencia³, la cual se ha venido desarrollando desde hace cerca de tres lustros. Sin embargo, el diseño e implementación de esta política pública, no ha implicado una superación a la situación problemática.

Por el contrario, producto de la puesta en marcha de esta política pública se ha desencadenado una serie de *fallas de política*,

- 1 Al respecto, el artículo 1.º de los principios fundamentales de la Constitución Política dice, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.
- 2 Al respecto, el artículo 2.º de los principios fundamentales de la Constitución Política dice, “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.
- 3 Los principales lineamientos están consignados en el Conpes 2804 de 1995-Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; Conpes 2924 de 1997-Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; Ley 387 de 1997-Reconoce la responsabilidad jurídica y política del Estado en la prevención y atención del desplazamiento, constituyéndose el marco de política pública inicial para afrontar este fenómeno; Decreto 173 de 1998-Primer Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia; Conpes 3057 de 1999-Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado; Decreto 2560 de 2000-Reglamenta parcialmente la Ley 387; Conpes 3115 de 2001-Distribución Presupuestal Sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057; Decreto 250 de 2005-Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; y el Conpes 3400 de 2005-Metas y Priorización de Recursos Presupuestales para Atender a la Población Desplazada por la Violencia, entre otros.

muchas de ellas relacionadas con el enfoque de la política, de los problemas de información sobre la población objetivo y conflictos de principal-agente que se traducen en inconvenientes de selección adversa y riesgo moral, descoordinación institucional, ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación a los programas públicos, disponibilidad presupuestal, y cesión de las obligaciones de acción social a la cooperación internacional⁴.

El enfoque de la política: asistencialismo vs. integralidad

Un punto de partida clave es considerar que una política pública, como parte esencial del sector público e integral del Estado, es un instrumento dirigido a resolver problemas de eficiencia económica, social y política, y se considera como un conjunto de decisiones y acciones que determinan responsabilidades estatales para promover el bienestar de la población. Es claro que en el caso de la política pública de atención a la población desplazada, su diseño e implemen-

tación trata de dar respuesta a una falla estatal, ya que este no ha cumplido eficientemente con su tarea de resolver los problemas de coexistencia social, haciendo presencia y facilitando la construcción de instituciones democráticas que posibiliten la gobernanza y protejan los derechos de la población.

En el país, la base de la política pública de atención a la población desplazada se enmarca en la Ley 387 de 1997, la cual definió la condición de desplazado, identificó las causas del desplazamiento, expresó la responsabilidad del Estado colombiano en la formulación de las políticas y adopción de las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, y en la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, creando el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Snaipd) y el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población

4 Una buena evidencia de estas fallas se expresa en los continuos llamados de la Corte Constitucional, lo cual ha obligado ajustes por parte del Estado, v.gr. las sentencias T-227 de 1997, SU-1150 de 2000, 1635 de 2000, T-258 de 2001, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-098 de 2002, T-215 de 2002, T-268 de 2003, T-418 de 2003, T-602 de 2003, T-645 de 2003, T-669 de 2003, T-721 de 2003, T-790 de 2003, T-795 de 2003, T-025 de 2004-Estado de cosas inconstitucional (la de mayor trascendencia), C-278 de 2007 y T-497 de 2007, y los autos 178 de 2005; 218 de 2006; 052, 092, 116, 237, 251 y 335 de 2008; 004, 005, 006, 007, 008 y 011 de 2009.

ción Desplazada por la Violencia⁵, es decir, esta reglamentación reconoció el desplazamiento forzado en Colombia, determinó la población objeto de la política, reguló la atención a ser provista a la población desplazada, e identificó los organismos públicos encargados de proveer dicha atención.

En respuesta a esta normatividad, la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, comunicó al gobierno que el estado de cosas inconstitucional prevalecía en lo referido a la población desplazada por la violencia, dictamen que se convirtió en el principal referente de los derechos de la población desplazada y obligó al gobierno a posicionar el tema del desplazamiento dentro de las prioridades de la agenda de política pública y otorgar el estatus debido.

Es de anotar que, no obstante la profusa normatividad pública consignada en leyes y decretos que sobre el problema del desplazamiento forzado existen en el país desde 1995, y los reparos de la Corte señalados en las sentencias y autos desde 1997, todavía se soslaya y distorsiona la responsabilidad estatal en la problemática —¿por qué

se origina el desplazamiento forzado?—, existe debilidad en cuanto a la identificación de la problemática —¿cuál es el número de la población desplazada?—, y en la cuantificación del impacto —¿cuáles son las características y necesidades de la población desplazada?—

El diseño que subyace tras la normatividad vigente en materia de atención a la población desplazada se caracteriza por un excesivo asistencialismo social, en donde se insiste en tratar al desplazado como vulnerable, y no como una víctima y grupo especial de protección constitucional, esto se observa en dotaciones mínimas de bienes y servicios para procurar su estabilización económica y social, la cual considera al desplazado, exclusivamente, como un nuevo segmento o estrato de población pobre, susceptible de ser atendido con la política social sectorial que normalmente se utiliza para atender la pobreza. Es decir, al desplazado se le atiende en su condición de pobre y no en su condición de desplazado. Lo anterior refleja que la política pública, por falta de voluntad o mal diagnóstico, no atiende las causas del problema, sino, los síntomas superficiales del mismo.

Optar por la integralidad de la política pública de atención a la población desplazada por la violencia, implica no solo el reconoci-

5 Este plan se expidió mediante el Decreto 250 de 2005.

miento total de los derechos económicos y sociales⁶, sino también el derecho a la verdad, justicia y reparación⁷. Es decir, se debe reconocer en esta población, tanto la condición de víctima⁸ sujeto de reparación integral de sus derechos como la condición de desplazado⁹-objeto de subsidios. En consecuencia, a futuro un paso importante que se verá forzado a dar el Estado, es dejar de gravitar en una política pública con perspectiva asistencialista, y reconocer su responsabilidad en el origen de la problemática para transcender hacia una perspectiva de integralidad, lo que redundaría en un mayor bienestar para el conjunto de la sociedad. El tratamiento integral y preferente a la población desplazada por la violencia, entraña beneficios reales y potenciales para toda la sociedad, pues beneficia no solo a los desplazados, sino también al resto de la sociedad,

dado que fortalece la paz, equidad, justicia y eficiencia.

La relación principal-agente y los problemas de información asimétrica

Para el buen funcionamiento de la política pública de atención a la población desplazada es de vital importancia responder a preguntas como: ¿cuál es el número de la población desplazada?, ¿cuáles son sus características y necesidades?, y ¿cuáles son sus derechos?, es decir, se debe disponer de un buen registro de la población desplazada y adoptar una estrategia adecuada de suministro de información para este tipo de pobla-

6 Derechos humanos de segunda generación.

7 Derechos humanos de primera generación.

8 Según la Sentencia T-602 de 2003, es la persona que ha sufrido la pérdida de familiares y amigos en las violaciones que generaron el desplazamiento o ha sufrido tortura o violencia sexual. También significa perder la vivienda, tierra, empleo, posibilidad de participar en política, medios de subsistencia, el acceso a la educación de las niñas y niños, desintegración de la estructura del hogar, pérdida de las redes sociales y comunitarias, incremento de las enfermedades y marginación entre otros daños.

9 Según el artículo 1.º de la Ley 387 de 1997, es toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, integridad física, seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que pueden alterar o alteran drásticamente el orden público.

ción, de tal manera que no se creen problemas de principal-agente relacionados con la información asimétrica.

Desde esta perspectiva, el *principal* sería la *población desplazada por la violencia* y los *agentes* serían los *políticos* y la *burocracia*, los cuales en una democracia representativa interpretan los intereses del principal, el cual los elige en un proceso electoral. Bajo este intercambio se entablan relaciones donde una vez sobreviene la consecuencia de la falla de Estado —desplazamiento— y reconocen sus efectos negativos, los agentes interactúan para formular e implementar una política pública dirigida a atender al principal que fue desplazado con motivo de la violencia. Aunque el principal confía en los agentes para que actúen en forma tal que representen sus intereses, se presentan problemas de asimetría en la información entre los principales y sus agentes, resultantes de los costos de recabarla, la no interpretación de las preferencias del principal, y por las características y naturaleza de la problemática que le imprimen un carácter estratégico y secreto a la información. Esto significa que las acciones adelantadas por los agentes en procura de solucionar o disminuir la problemática del desplazamiento y atender sus impactos

negativos, responden a intereses distintos a los de los principales, ocasionando que se generen ineficiencias al momento de implementarlas.

La información acerca de la población desplazada, de los asuntos de la política pública de atención y del suministro de información a este grupo de comunidades es costosa de obtener, suministrar, y además, es asimétrica, lo que se traduce en selección adversa y riesgo de manipulación.

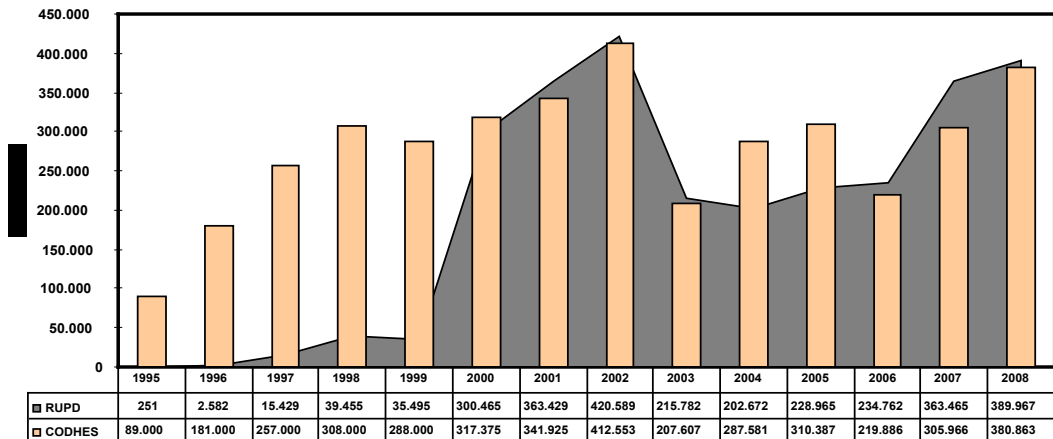
En el primer caso, sucede que las ofertas públicas no son las más adecuadas, ya que la política se diseñó y formuló con información incompleta acerca del número, necesidades y características de la población desplazada, por lo que la asimetría se traduce en que el agente no dispone de toda la información, de la cual sí dispone el principal. Este desconocimiento del número y características del principal, ocasiona que los fundamentos sobre los cuales se erige la política pública sean ineficientes, pues el principal no tiene incentivos para revelar toda su información ya sea por razones estratégicas, de expectativas o de seguridad, ocasionándose de esta forma una infravaloración de las intervenciones públicas.

En el segundo caso, el problema es ocasionado por las acciones que toma unilateralmente el agente y que desconoce el principal, esto es, no se concerta la política y no participan los desplazados en su diseño mediante la revelación de las preferencias, así como, el

principal no tiene la manera de monitorear el desempeño del agente, ni de conocer detalles acerca de la manera como opera la organización que despliega la política pública, lo cual ocasiona que una parte importante del costo de las acciones del agente van a ser asumidas por el principal, en el sentido de que el agente proveerá menos ayuda que la esperada por el principal. El hecho de que el agente no reconozca al principal como sujeto activo de la política y sus acciones, termina diezmando la confianza y cooperación, profundizando el problema de la información asimétrica y haciendo que surjan estructuras de incentivos inapropiadas e ineficientes.

El papel que juega en este ámbito la disponibilidad de información suficiente y de calidad es crucial, ya que para poder establecer con precisión la magnitud de la población desplazada por la violencia que debe ser atendida por el Estado tiene que ser una condición imprescindible para adelantar su caracterización y poder determinar la situación en que se encuentra, para apropiarse recursos suficientes y diseñar programas efectivos, materializarlos, y hacerles seguimiento y evaluación. Es decir, la información se constituye en el insumo que permite imprimirle una

Evolución de la población desplazada por la violencia en Colombia, 1995-2008.



racionalización a la política pública de atención a la población desplazada, a la vez que posibilita a esta disponer de información oportuna y completa sobre sus derechos, la oferta institucional y las rutas de acceso a las ayudas.

En Colombia, durante el período 1995-2008, según las dos fuentes más importantes de información sobre población desplazada, existen entre 2.800.000 (RUPD¹⁰-Acción Social) y 3.900.000 (Codhes¹¹) personas que afrontan esta situación, y no se les está reparando económica, moral, ni psicológicamente.

Si bien la discrepancia de las cifras oficiales con respecto de las generadas por las ONG nacionales (Codhes

y Pastoral Social, entre otras) e internacionales (Consejo Noruego de Refugiados, Comité Internacional de la Cruz Roja y Acnur, entre otras) puede estar motivada en diversas razones por subregistro¹², sobregistro, anonimato, falta de unificación de los sistemas de información de las diferentes entidades públicas¹³ y expectativas reducidas en torno a la posibilidad de recibir atención, no deja de ser menos cierto, que el gobierno adopta comportamientos estratégicos en función de sus motivaciones políticas y conveniencia, validados en exclusiones estadísticas, para brindar un imaginario falso y regatear los derechos. Al margen de cuál sea la cifra de mayor credibilidad y cuál sea la metodología de medición más adecuada, estas cifras dan cuenta de la magnitud de la tragedia del desplazamiento

10 Registro Único de Población Desplazada.

11 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.

12 No inclusión de personas desplazadas antes del año 2000; desincentivos para el registro de personas desplazadas por los grupos paramilitares; obstáculos legales para que sean registradas personas desplazadas como consecuencia de las acciones del Estado; y registro de niñas y niños nacidos en hogares desplazados.

13 Problemas de coordinación a nivel del intercambio de información entre los sistemas manejados por Acción Social (SIPOD) y los de otras entidades públicas como el SISPOD del Ministerio de Protección Social y el Programa de Identificación de Víctimas de la Fiscalía General de la Nación y la Comisión de Reparación y Reconciliación, y simultaneidad entre los sistemas de registro.

14 En 2007, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-Acnur refiriéndose a las estadísticas de 2006, mencionaba que; “parece existir consenso en que la cifra de personas desplazadas reportada por el RUPD es inferior a la cifra real de personas desplazadas en el país”. Complementariamente, la Encuesta Nacional de Verificación-ENV de 2008, plantea que el subregistro se estimó en un 28% de los hogares y 34% de las personas.

y su persistencia¹⁴. En cualquier caso, al año 2008, la población comprometida en el desplazamiento oscilaba entre el 6 y el 9% de la población total colombiana¹⁵, esto es, de cada 100 habitantes 10 colombianos se han visto afectados por este problema, el cual ha sido crónico¹⁶, sostenido¹⁷ y desestabilizador¹⁸ durante los últimos 15 años, no obstante la “desactivación” de uno de los agentes que lo causan (paramilitarismo).

Así, las **fallas de política** tienen su génesis en el desconocimiento de la magnitud del problema, la inadecuada identificación y manipulación de la información relacionada con la población desplazada por la violencia, reflejando el conflicto que se

enfrenta para lograr su atención y reduciendo las posibilidades de tomar medidas efectivas que prevengan la continuidad de sus causas. Entonces, el reconocimiento de esta falla, más que la mejora de un dato estadístico, constituye un prerrequisito para elaborar buenos programas de actuación política y asegurar el disfrute de los derechos de la población desplazada, ya que si la información es limitada o asimétrica todas las aspiraciones y principios consignados en cualquier política se convierten en conceptos vacíos sin utilización práctica.

-
- 15 Según sea la fuente estadística, al año 2008, el total de la población desplazada equivale al 8 y 12% del total de la población colombiana asentada en las cabeceras municipales; al 26 y 35% del total de la población colombiana asentada en las áreas rurales municipales; y a 0,4 y 0,6 veces de la población total de Bogotá. Tan preocupante como lo anterior, es el hecho de que Colombia sea el segundo país del mundo después de Sudán, con el mayor número de población desplazada.
- 16 Aunque el país en diferentes momentos de su historia ha sufrido las consecuencias del conflicto armado, de acuerdo con la disponibilidad estadística, el desplazamiento interno persiste desde hace casi tres lustros.
- 17 Según sea la fuente estadística, desde 1995, en promedio anual son desplazadas por la violencia 200.951 y 279.082 personas, respectivamente.
- 18 Basta tener en cuenta las continuas reclamaciones mediante tutelas y derechos de petición de la población desplazada ante las entidades públicas, recordar el espectáculo desolador de los cambuches en plazoletas y parques en las grandes ciudades por parte de la población desplazada que mediante estas acciones de presión reclaman sus derechos ya que los conductos regulares no funcionan, y no pierden de vista, los espeluznantes episodios de los vejámenes y masacres que junto con el desplazamiento generan colapso en las economías locales y repercuten en las ciudades capitales reforzando el desempleo, la informalidad, la pobreza y la miseria.

Tabla 1. Problemas relacionados con la información identificados por la Corte Constitucional como cruciales para el buen funcionamiento de la política

Jurisprudencia	Enunciado destacable
Sentencia T-227/1997	La condición de desplazado interno no depende de la certificación que de esa situación haga una autoridad estatal.
Sentencia T-327/2001	Introdujo nuevos elementos para simplificar los trámites de registro para las personas desplazadas. Insistió en la idea que el desplazamiento es una situación de hecho, que no necesita como requisito indispensable para adquirir la condición de desplazado, ser declarado por ninguna autoridad pública ni privada. Adicionalmente, consideró que no se puede tener como requisito <i>sine qua non</i> , para el ejercicio de los derechos de los desplazados, la certificación de la condición de desplazado del Ministerio del Interior.
Sentencia T-025/2004	Observó la persistencia de problemas estructurales respecto al registro y constató problemas en relación con el sistema de información –subregistro–: esto impide dimensionar el esfuerzo futuro que será necesario para diseñar las políticas de retorno y devolución de propiedades o reparación de perjuicios causados a la población desplazada; obstaculiza el control sobre las ayudas entregadas por otras agencias; y dificulta la evaluación de impacto de la ayuda entregada. Igualmente, identifica que el Sistema Único de Registro (SUR) no comprende la ayuda que no es entregada por Acción Social; también, observó que los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos con mayor nivel de vulnerabilidad, tales como mujeres cabeza de familia y grupos étnicos -mujeres; y advirtió que la información sobre cada desplazado disponible no está encaminada a identificar sus posibilidades de generación autónoma de ingresos en la zona de recepción, lo cual entraba la implementación de políticas de estabilización económica.
Sentencia T-770/2004	El Sistema de Registro de la Población Desplazada debe concebirse como una herramienta orientada a la racionalización de las políticas de atención y protección de tal población, y no como un presupuesto ineludible para asumir esa calidad.
Sentencia T-1094/2004	Los organismos estatales responsables de la atención a la población desplazada deben contar con un instrumento que identifique a las personas a quienes se dirige la ayuda. Los controles que se implementen no pueden ir en desmedro de los derechos fundamentales de las personas desplazadas.
Sentencia T-496/2007	El argumento de no saber el lugar de desplazamiento resulta “baladí”, en cuanto, no puede negarse la inscripción de un desplazado por el desconocimiento de la división territorial del departamento.
Auto 178/2005	Concluye que las metas anunciadas por Acción Social para la caracterización de la población desplazada no se habían cumplido y ordena definir nuevas metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para culminar el proceso de caracterización, de forma que el SUR provea la información necesaria para determinar con precisión la situación en que se encuentra la población desplazada y para corregir las dificultades detectadas por las entidades y organizaciones.

<p>Auto 218/2006</p>	<p>Se consideran preocupantes los rezagos en relación con las actividades de registro y caracterización de la población desplazada resaltando que todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada dependen, para su debida formulación y ejecución, de un adecuado proceso de registro y caracterización. Además, señala que el estado de cosas inconstitucional surge de la discrepancia que existe entre la magnitud real del problema del desplazamiento y la respuesta estatal y social debida a que el sistema de caracterización y registro no es adecuado.</p>
<p>Auto 092/2008</p>	<p>Existe un grave problema de registro de las mujeres en condiciones de desplazamiento, los cuales deben mejorarse para garantizar una atención óptima a este grupo poblacional.</p>
<p>Auto 116/2008</p>	<p>Todos los niños y niñas que nazcan después del desplazamiento deben quedar incluidos en el RUPD.</p>
<p>Auto 004/2009</p>	<p>Existen graves dificultades en el registro del desplazamiento forzado de comunidades y pueblos indígenas.</p>
<p>Auto 005/2009</p>	<p>Ordena al Ministerio del Interior y de Justicia diseñar un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana.</p>
<p>Auto 011/2009</p>	<p>El diseño mismo de la política pública de atención, así como su materialización, seguimiento y evaluación, dependen en su alcance, oportunidad y efectividad, de la calidad y precisión de la información recopilada en las bases de datos oficiales sobre población desplazada. Los componentes de la política pública de atención a la población desplazada dependen mucho para su debida formulación y ejecución de un adecuado proceso de registro y caracterización. Reitera el derecho fundamental de todas las personas al habeas data entendiéndolo como el derecho a la inclusión de los datos personales del sujeto en el banco de datos de programas sociales. Debido a la importancia que tiene en la política pública el hecho de que los registros y bases de datos existentes sean completos y compatibles entre sí, las personas desplazadas tendrán derecho a que las bases de datos en las que se encuentren registradas contengan los datos suficientes que permitan que los servicios y beneficios a los que tienen derecho sean provistos, y a que las bases sean accesibles a las diferentes entidades responsables para que haya compatibilidad y coherencia entre los sistemas de información que se manejan. Considera tres áreas problemáticas: el registro de la población desplazada; el intercambio de información entre el sistema de registro manejado por Acción Social y otras bases de datos administradas por entidades responsables de ayudar a la población desplazada; y simultaneidad de varios sistemas de registro de personas desplazadas (SIPOD, SISPOD y FGN-CRR). Es importante avanzar hacia un sistema único, armónico y articulado que tenga como objetivos principales: promover resultados relevantes para el logro del goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas; y constituir una herramienta que otorgue información útil y suficiente para la toma de decisiones respecto del diseño, la ejecución, la evaluación, y la debida modificación de políticas y programas dirigidos a la población desplazada.</p>

Fuente: Unidad Técnica Conjunta-UTEC-Convenio Acción Social-ACNUR. Parámetros y Áreas Críticas de la Política Pública de Atención al Desplazamiento en Colombia. Bogotá, junio de 2009, pp. 83-101.

La responsabilidad pública y los problemas de agencia

La responsabilidad pública tiene una amplia relación con el problema de la información asimétrica, ya que es poca la información

que se divulga para poder evaluar las acciones gubernamentales, y escasa es la información que circula de manera efectiva entre los actores relevantes de la política pública. Lo que aumenta la incertidumbre y a la vez empieza a aumentar de forma considerable los costos de transacción de la política.

Tabla 2. Problemas relacionados con la capacidad institucional del Gobierno identificados por la Corte Constitucional como cruciales para el buen funcionamiento de la política

Jurisprudencia	Enunciado destacable
Sentencia T-025/2004	<p>Es fundamental que todas las entidades que constituyen el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) trabajen de manera coordinada.</p> <p>Existen dos problemas estructurales en la respuesta del Estado en atención a la población desplazada ante los cuales es necesario que se produzcan reformas: las graves falencias en la capacidad institucional del Estado para responder de manera efectiva y oportuna a todas las necesidades de los desplazados y la asignación de recursos insuficientes. La respuesta del Estado sufre de graves deficiencias en cuanto a su capacidad institucional, que abarcan todos los niveles y componentes de la política, y por lo tanto, que impiden, de manera sistemática, la protección integral de los derechos de la población desplazada.</p> <p>Los esfuerzos gubernamentales no han sido suficientes para contrarrestar la vulneración de los derechos de la mayoría de la población desplazada y existen graves falencias de la capacidad institucional que abarcan todos los niveles y componentes de la política: el diseño y desarrollo reglamentario de la política pública dirigida a responder al desplazamiento forzado, especialmente en la asignación de funciones a cada entidad sigue siendo difuso; la implementación de la política; y el seguimiento y evaluación de la gestión realizada en la ejecución de la política.</p>
Auto 177/2005	<p>Recuerda que en la Sentencia T-025 de 2004 ordenó al Ministerio del Interior y de Justicia promover que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7º de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones, ofrecerán oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada.</p>

<p>Auto 177/2005</p>	<p>Como el cumplimiento de esta orden fue insuficiente y precario, nuevamente ordena que se cumplan las acciones específicas para mejorar la atención de la población desplazada a partir de la realización de una evaluación del compromiso de las entidades territoriales y del diseño, implementación y aplicación de una estrategia de coordinación de los esfuerzos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional.</p> <p>Al analizar la situación de las entidades territoriales encontró graves insuficiencias en las acciones de atención a la población desplazada debido al poco compromiso de las entidades territoriales, lo cual resulta en la exclusión de programas de atención a la población desplazada como un tema prioritario de la agenda; la insuficiencia de recursos y la coordinación de esfuerzos presupuestales; la precaria capacidad institucional del nivel nacional para hacer seguimiento de los resultados de los entes territoriales y adoptar los correspondientes correctivos; y las disparidades en cuanto a la gravedad de la situación del desplazamiento forzado en cada ente territorial y su respuesta. Además, identifica otras falencias a nivel territorial, tales como: la subestimación de los costos reales de los programas de atención, lo cual contribuye para que el presupuesto destinado sea insuficiente; las deficiencias en los sistemas de seguimiento y control de los presupuestos ejecutados; el incumplimiento de la adopción de un presupuesto diferenciado para la población desplazada; y la baja capacidad institucional para el manejo de los recursos asignados.</p>
<p>Auto 178/2005</p>	<p>Siguen existiendo graves falencias en la capacidad institucional de respuesta al desplazamiento forzado y, a pesar de los avances, no se ha superado el estado de cosas inconstitucional, por lo que es preciso que tanto en el orden nacional como territorial se definan metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, para los programas de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad; adopten e implementen indicadores de resultado en relación con cada programa y componente a cargo de cada entidad para obtener información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos; diseñar e implementar mecanismos específicos de coordinación interinstitucional, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales para asegurar una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema; desarrollar mecanismos de evaluación para medir de manera permanente el avance, el estancamiento, o el retroceso de los programas o componentes de atención de cada entidad; diseñar e implementar instrumentos de flexibilización de la oferta institucional y de los procesos de atención para adoptar los correctivos oportunos; establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales presentadas por la población desplazada; diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información adecuados, accesibles e inteligibles sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales, así como de los avances y dificultades para asegurar el GED;</p>

Auto 178/2005	<p>garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de la población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial; y enviar informes bimensuales a la Corte Constitucional, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron de la audiencia de información del 29 de junio de 2005 y a ACNUR, sobre el avance de este proceso, en relación con el programa o componente de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad. A nivel territorial se ordena diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema con el fin de garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada.</p>
Auto 007/2009	<p>Reitera las consideraciones de la Sentencia T-025 de 2004, acerca de las obligaciones de los alcaldes y gobernadores y de la necesidad de mayor compromiso por su parte en la superación del estado de cosas inconstitucional, y recoge del Auto 177, lo proferido en torno a que uno de los factores que está retrasando este proceso es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales y la precariedad de la capacidad institucional nacional para efectuar seguimiento, adoptar correctivos, identificar avances, estancamientos o retrocesos y comparar los resultados alcanzados por las diversas entidades territoriales.</p> <p>Destaca que la actuación del Ministerio del Interior y de Justicia ha sido insuficiente en cuanto a su rol de promotor y coordinador de los esfuerzos nacionales, y de la interacción con las entidades territoriales, y define responsabilidades específicas al CNAIPD, tales como: diseñar una política que permita involucrar y comprometer efectivamente a las entidades territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el aseguramiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada; y usar las herramientas legales al alcance de cualquiera de las entidades que conforman dicho consejo para asegurar el compromiso de las entidades territoriales con la adopción de decisiones orientadas a asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en el respectivo ámbito territorial.</p> <p>Ordena al Director de Acción Social aplicar los indicadores de goce efectivo de derechos-IGED a nivel territorial; y a los alcaldes y gobernadores el cumplimiento cabal de sus funciones y la colaboración con el gobierno nacional para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.</p> <p>Reitera que según los principios de coordinación, subsidiaridad y concurrencia, las entidades nacionales deben colaborar y apoyar a las entidades territoriales para que superen sus falencias en materia de atención a la población desplazada y garantice el goce efectivo de sus derechos.</p>

<p>Auto 008/2009</p>	<p>Si se analiza la Sentencia T-025 de 2004, y las evaluaciones de la política actual, es posible encontrar gran similitud entre las falencias de capacidad institucional descritas en dicha providencia y las actuales, 5 años después, tanto a nivel nacional, como territorial.</p> <p>Se pone de manifiesto que una de las causas de la continuación del estado de cosas inconstitucional es la precaria capacidad institucional: persiste una grave falla de información a la población desplazada sobre sus derechos, los mecanismos para asegurar su goce efectivo, las rutas de acceso a la atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables; el acceso de la población desplazada a los servicios y beneficios a los que tiene derecho no se está llevando a cabo respetando criterios de integralidad, igualdad y calidad de la respuesta estatal; y persisten los problemas de coordinación entre los entes nacionales responsables de la atención a la población desplazada.</p> <p>Por lo tanto, se ordenó la creación de un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional que contemple soluciones a problemas como la coordinación a nivel nacional de las entidades responsables; la coordinación de las entidades territoriales en cuanto a su compromiso presupuestal, de gestión y de resultados de goce efectivo de derechos; acceso oportuno a los servicios y beneficios por parte de los desplazados en condiciones de integridad, igualdad y calidad.</p>
----------------------	--

Fuente: Unidad Técnica Conjunta-UTEC-Convenio Acción Social-ACNUR. Parámetros y Áreas Críticas de la Política Pública de Atención al Desplazamiento en Colombia. Bogotá, junio de 2009, pp. 282-300 y 305-315.

Ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación

Disponibilidad presupuestal

La Sentencia T-025 ha propiciado también un crecimiento sin precedentes en el esfuerzo financiero del Estado para poner en marcha las políticas encaminadas a atender a la población desplazada y proteger sus derechos. Más allá del esfuerzo presupuestal, son los mecanismos previstos desde 1997, que

vienen siendo reactivados, pues existe una nueva forma de relacionamiento entre la población desplazada y el Estado, ya que las políticas públicas que hoy se discuten son a partir del criterio del goce efectivo de los derechos.

La insuficiencia de recursos ha sido durante estos años uno de los mayores obstáculos para la atención de la población desplazada. Ha generado un círculo vicioso en el que por ausencia de asignación no se atendía

en la magnitud, integralidad y calidad requeridos, propiciando un efecto de congestión en una sola entidad del Estado. Si bien es claro que los recursos no son la garantía de la superación de los problemas, sí evidencian mayor

compromiso de las autoridades y su decisión de responder de manera progresiva frente al reto que significa atender a la población desplazada. Compromiso y decisión que en gran medida se ha logrado gracias al impulso originado en las decisiones de la Corte.

Tabla 3. Problemas relacionados con el esfuerzo presupuestal del Gobierno identificados por la Corte Constitucional como cruciales para el buen funcionamiento de la política

Jurisprudencia	Enunciado destacable
Sentencia T-025/2004	<p>Los recursos asignados por el gobierno para cumplir con las obligaciones de satisfacer la demanda de las personas desplazadas, proteger sus derechos fundamentales, y desarrollar e implementar las políticas previstas en la Ley 387 de 1997, para la atención al desplazamiento, han estado lejos de ser suficientes.</p> <p>La escasez de recursos es la causa central de las fallas en la implementación de las políticas de atención a la población desplazada, ya que muchas de las entidades del SNAIPD no han podido adelantar los programas de atención adecuados por no contar con los recursos necesarios.</p> <p>No solo los recursos asignados por el gobierno central han sido insuficientes, sino que muchas de las entidades territoriales no han destinado recursos propios para atender los distintos programas, a pesar de que los Conpes determinaron un volumen de recursos necesarios para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento.</p> <p>La obligación constitucional del Estado de garantizar una protección adecuada a quienes por razón del desplazamiento forzado interno se encuentran en condiciones indignas de vida no puede ser aplazada indefinidamente, y es necesario que las diferentes instituciones, tanto a nivel nacional, como territorial, cuenten con los recursos para llevar a cabo los programas adecuados de una manera coordinada.</p>

Auto 176/2005

Como aún no se han restablecido los derechos de los desplazados ni eliminado las causas del estado de cosas inconstitucional, la Corte manifiesta que la población desplazada es tratada en algunas entidades como destinataria de programas generales relativos a la población vulnerable, es decir, no es distinguida del resto de la población vulnerable; destaca que la condición especial de extrema penuria e indefensión de la población desplazada ha llevado a que existan normas nacionales e internacionales especiales de atención específica y oportuna para proteger sus derechos; ordena, que si bien, la protección de los derechos de la población desplazada implica esfuerzos presupuestales adicionales, esto no puede ser un pretexto para desatender las necesidades de otros sectores vulnerables; ordena al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director de Acción Social y al Director del DNP, que remitan un cronograma mediante el cual señalen a qué ritmo y mediante qué mecanismos se destinarán los recursos estimados por el DNP como necesarios para implementar la política pública de atención a la población desplazada encaminada a superar el estado de cosas inconstitucional. Señala que el ritmo mediante el cual se deberá avanzar hasta cumplir con los objetivos fijados por el estimativo del DNP tendrá que ser razonable, pero sostenido y progresivo; ordena definir qué porcentaje de participación en la apropiación de recursos le corresponde a la nación, entidades territoriales y cooperación internacional, pues aunque se presentó una desagregación del estimativo de \$ 4.5 billones donde se precisan los porcentajes mencionados, esta fue hecha demasiado tarde, sin justificación y sin indicar cómo se obtendrán los recursos correspondientes a las tierras provenientes de la extinción de dominio, por lo que se considera que la orden se cumplió en un nivel bajo; ordena prever un plan de contingencia en caso de que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestada, para que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación. Constató que las entidades territoriales no han demostrado dentro de sus ámbitos territoriales un compromiso con la política de atención a la población desplazada acorde con sus obligaciones constitucionales y legales, lo que resulta preocupante, pues para proteger los derechos fundamentales de los desplazados, es necesario que los municipios y departamentos apliquen las normas legales presupuestales que establecen que la ejecución de los programas de atención a la población desplazada son una prioridad; previene a las entidades territoriales para que tengan en consideración la prelación constitucional que tiene el gasto público destinado a la población desplazada; advierte al DNP que su estimativo tendrá que ser actualizado periódicamente para incluir a las personas desplazadas registradas para cada vigencia. Advierte a las entidades responsables de la política de atención a la población desplazada que tendrán que facilitar de manera oportuna toda la información que les soliciten el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el director de Acción Social o el director del DNP para el cumplimiento de la primera orden; y manda a estos mismos funcionarios que a más tardar un mes después de finalizada cada vigencia fiscal, envíen un informe que entre otros aspectos incluya el monto de recursos que cada entidad u organismo del nivel nacional ha ejecutado para la atención de la población desplazada.

Auto 007/2009	<p>Ordena al Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada -CNAIPD- que cuando solicite la información a las entidades territoriales, en cumplimiento de la Ley 1190, deberá establecer un mecanismo que permita hacer un seguimiento fiscal de los presupuestos locales destinados a los programas de atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas y ejecutores, tal como deben hacer las entidades del orden nacional.</p> <p>Ordena adoptar un proceso de certificación que permita expedir un certificado de contribución suficiente a la superación del estado de cosas inconstitucional-ECI y al goce efectivo de derechos-GED de la población desplazada a partir del 1.º de abril de 2010. Gracias a este mecanismo, el CNAIPD podrá certificar a las entidades territoriales que contribuyan al avance en el GED de la población desplazada y a la superación de las falencias que existen en la capacidad institucional y en el esfuerzo presupuestal, y descertificar a las entidades que no cumplan.</p>
Auto 008/2009	<p>Destaca que aunque el incremento presupuestal realizado como consecuencia de la Sentencia T-025 de 2004, ha sido elevado y acelerado, lo cual constituye un avance indispensable para la superación del ECI, siguen existiendo grandes falencias en materia presupuestal, ya que para verificar la continuación de fallas graves en la capacidad institucional, basta constatar que a pesar de que según el gobierno los recursos presupuestados son suficientes para proteger el GED de la población desplazada, el nivel de cobertura de casi todos los componentes está lejos de alcanzar un nivel aceptable.</p> <p>En consecuencia, la Corte ordena al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que envíe 15 días después de la fecha en la que se apruebe el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, un informe en el cual señale el monto incluido en el presupuesto de gastos destinado exclusivamente a la atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas, ejecutores y sus respectivos conceptos descritos; y acoge la decisión del gobierno nacional de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, de no hacer recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada y de mantener el nivel de ejecución presupuestal, sin perjuicio de posibles reajustes que se haga a ese presupuesto como resultado del replanteamiento de políticas o adiciones presupuestales necesarias para garantizar los recursos para corregir las falencias detectadas.</p>

Fuente: Unidad Técnica Conjunta-UTEC-Convenio Acción Social-ACNUR. Parámetros y Áreas Críticas de la Política Pública de Atención al Desplazamiento en Colombia. Bogotá, junio de 2009, pp. 300-304 y 315-317.

A manera de conclusión

La reducción de la pobreza, por lo menos a nivel de discurso, está adquiriendo una prioridad tan importante como la que recibieron los derechos de propiedad en la mitad de siglo y el crecimiento económico (seguridad democrática) en las últimas décadas.

Esta realidad no ha sido asimilada (la del desplazamiento) y las soluciones se buscan dentro de los países y los planteamientos están encaminados a ampliar los programas asistencialistas. Si bien estos programas se justifican por razones humanitarias, de ninguna manera constituyen una solución estructural. La única forma de superar la pobreza es acelerando el crecimiento económico de los países pobres.

Las políticas asistencialistas pueden coincidir con un aumento de la pobreza si se acentúa la concentración y el sistema no evoluciona. Los estudios o la política formulada no parte de formular una teoría sobre las causas de la pobreza y de un modelo coherente para remediarlas. Por eso, las soluciones se buscan en las manifestaciones, haciendo que las principales propuestas que se deslumbran son programas masivos de asistencialismo, resultando en terapias aplicadas con resultados precarios. Estos programas alivian la vulnerabilidad de los desplazados pero no resuelven los problemas centrales. Estas políticas hacen

las veces de ambulancia para recoger a los damnificados del modelo neoliberal (de la política de seguridad democrática). La alternativa no es otra que avanzar hacia la profundización de un régimen basado en los derechos.

Al sumarse todos estos aspectos, se evidencia la importancia del proceso T-025 en la promoción de una respuesta del Estado mucho más integral frente a la problemática que refleja de forma más aguda y en mayor magnitud el problema humanitario que ha venido generando el conflicto armado que se registra en el país. Este esfuerzo permanente y progresivo debería realizarse a partir de un lenguaje común sobre el “Goce Efectivo de Derechos”.

Es lamentable que frente a los avances en la redacción de leyes de amparo a esta población, esto no se haya traducido en medidas tangibles, que les permitan mejorar sus condiciones de vida. Lo que esto refleja es que una política pública no se debe limitar a la expedición de una ley o decretar una acción, sino que es necesario la puesta en marcha de las acciones pertinentes para su ejecución. La voluntad política de los actores relevantes resulta, por lo tanto, fundamental para la implementación de la estrategia de política pública.



**UNIVERSIDAD
CENTRAL**
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES