

¿POR QUÉ FALLA LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES?

Resumen

La implementación de la política pública de atención a víctimas constituye un avance no solo en la protección y garantía de derechos, sino en la respuesta estatal respecto a la crisis humanitaria que ha generado el conflicto armado en el país. No obstante, so pena de soslayar dichos beneficios y adelantos, es necesario realizar una serie de ajustes al marco administrativo y fiscal en el cual se desarrolla, especialmente en el ámbito local.

Palabras clave

Ley de víctimas, finanzas públicas, descentralización, Plan de Acción Territorial (PAT), Sistema de Atención y Reparación Integral a Víctimas (Snariv)

Abstract

The implementation of public policy on attention to victims constitute an advance not only in the protection and guarantee of rights, but also in the governmental response to the humanitarian crisis that have carried the armed conflict in Colombia. However, without denying those benefits and advances it is necessary to make a series of adjustments to the administrative and fiscal framework with which this attention is carried out, with special reference to the local level.

Keywords

law of victims, public finances, decentralization, Territories Action plan, PAT (for its initials in Spanish), System of integral attention and repair to victims, Snariv (for its initials in Spanish).

Resumo

A implementação da política pública de atenção nas vítimas constitui um avanço na proteção da garantia de direitos, e também na resposta estatal na crise humanitária que tem levado o conflito armado do país; contudo, para não contornar estes benefícios e avanços é necessário realizar uma série de ajustes ao marco administrativo e fiscal com que desenvolva-se especialmente ao nível local.

Palavras chave

Lei de Vitimas, finanças públicas, descentralização, plano de acção territorial-PAT, Sistema de atenção e reparação integral para as vítimas (Snariv).

Résumé

L'implémentation de la politique publique d'attention aux victimes constitue une avance pas seulement dans la protection et la garantie des droits, mais aussi dans la réponse étatique à la crise humanitaire qui est le résultat du conflit armé dans le pays ; pour ne pas laisser de côté ces bénéfices et avances se fait nécessaire de faire une série de réglage administrative et fiscal avec lequel se développe une emphase spécial au niveaux locaux.

Mots clés

Loi des victimes, finances publiques, décentralisation, plan d'action territorial-PAT, Système d'attention et réparation intégrales aux victimes (Snariv).

novaetvetera

autora

Yenifer Fandiño Martínez,
Magíster en Gobierno y Política Pública
de la Universidad Externado de Colombia.

Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, magíster en Gobierno y Política Pública de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como oficial de protección y política pública del Consejo Noruego para Refugiados (NRC).

Dirección postal: Escuela Superior de Administración Pública.
Carrera 44 n.º 53 37, CAN. Bogotá, D.C. Colombia.

Correo-e: yenifermiladys@gmail.com.

Introducción

El conflicto armado¹ que se ha presentado en el país, y que fue reconocido jurídicamente por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: Ley 1448 de 2011, según cifras de la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (Uariv), afectó desde mediados de 1980 hasta febrero de 2014 cerca de 6.073.453² personas por diferentes hechos victimizantes.

Dicha afectación ha generado subsecuentemente el planteamiento de una política pública dirigida a su atención y reparación. Para ello se conformaron una serie de normas y espacios de coordinación y participación que contienen y expanden el marco de reconocimiento de derechos que se relacionan directamente con la puesta en marcha de acciones orientadas a tener el mayor impacto posible en la mitigación tanto de los trece hechos victimizantes³ reconocidos, como de sus efectos.

Hay que resaltar que el solo hecho de contar con una política pública que contenga dentro de sí un enfoque de derechos –al reconocer el alto grado de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado en Colombia– y desarrollar procedimientos y protocolos para el restablecimiento de derechos y la paliación de las consecuencias del conflicto, representa para el país un avance enorme que es necesario mantener aun cuando exista cambio de gobierno en 2014.

No obstante, en el marco de dicha continuidad en la implementación de la política, también es un hecho que para maximizar los beneficios dirigidos a las víctimas es forzoso hacerle mo-

1 Ver al respecto artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo 1.º del Protocolo adicional II.

2 Cifra consultada en http://rni.unidadvictimas.gov.co/?page_id=1629 el 13 de mayo de 2014.

3 La Ley 1448 establece la tipificación y atención de doce hechos victimizantes además del desplazamiento forzado y dentro de los cuales se encuentran: masacre, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento ilegal de menores, secuestro, desaparición forzada, tortura, violencia sexual, atentados graves contra la integridad física y mental, acto terrorista (atentados, combates, enfrentamientos, hostigaciones), amenazas, minas antipersona y artefacto explosivo improvisado, despojo y / o abandono forzado de tierras, y desplazamiento forzado.

dificaciones a los procedimientos gubernamentales y financieros que acompañan la implementación de la Ley 1448 de 2011 en el ámbito local.

Para corroborar dicha hipótesis⁴, este documento se dividirá en tres capítulos: a) componentes de la política pública, con el fin de evidenciar cómo está diseñada la política; b) descentralización y política pública, donde se visibiliza el entramado institucional y sistémico establecido para la implementación de la Ley 1448 de 2011; y c) atención a víctimas del conflicto y distribución de recursos, en el que se muestran las principales fuentes de financiación dirigidas a la atención de víctimas.

La metodología utilizada en esta evaluación fue de tipo analítico explicativo, en ese sentido, se recopilaron estudios, artículos científicos y trabajos que dan cuenta del objeto de estudio y que se encuentran en libros, tesis y documentos gubernamentales o no gubernamentales, tales como informes. Se descartaron otras fuentes como barridos de prensa y revistas, y se tomó como periodo de análisis los años 2011 a 2013.

Así mismo, es de aclarar que la información expuesta en este documento no solo se deriva de informes y otros documentos gubernamentales, fue complementada con visitas a terreno en cada uno de los municipios seleccionados dentro de la muestra. Para su construcción se realizaron entrevistas con los secretarios de atención a víctimas de las gobernaciones de Norte de Santander y Magdalena, funcionarios de la Uariv Nariño, Magdalena, y secretarios de gobierno municipal de los municipios de dichos departamentos, lo que permitió contrastar la información soportada en el ámbito nacional y observar los principales vacíos que en terreno, y dada la desarticulación nación-territorio, no permiten una ejecución total de la política y generan una reducción en los impactos esperados.

Componentes de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas

Teniendo en cuenta que este documento se deriva de un ejercicio académico, antes de entrar a la descripción y el

análisis de la política de atención y reparación a víctimas es necesario aclarar que dentro de este análisis se tratarán como conceptos unificadores sobre política pública los utilizados por Thoening (1997) “el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental” (p. 22) y el construido por Roth (2006): “El conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables de medios y acciones que son tratados por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p. 64).

Ahora bien, al tener en consideración que la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas no solamente indica una acción directa del Estado sobre una situación problemática, sino que responde a un enfoque puntual de prevención, protección y garantía de derechos para la población que ha sido víctima del conflicto, se puede decir que tanto el estudio como la implementación de la misma incorporan un fuerte enfoque de derechos humanos.

En ese sentido, es necesario considerar que esta política pública surgió dada la existencia de violaciones masivas de derechos individuales y colectivos que se desprendían de la dinámica del conflicto armado interno existente en el país. Este tipo de política pública implica entonces, en sus diferentes componentes, la adopción de una serie de principios, enunciados por Pérez (2007), tales como: universalidad, interdependencia, inalienabilidad, igualdad y no discriminación, que responden al modelo de Estado social de derecho consagrado en la Constitución Política de 1991.

Es de recordar que este modelo estatal enmarca un fuerte contenido prestacional de derechos a partir de la formulación y mantenimiento de condiciones para su goce efectivo, adoptando para ello instrumentos normativos e institucionales para su realización de forma progresiva. Uno de estos instrumentos es precisamente la vinculación dentro del bloque de constitucionalidad, no solo de tratados de derechos humanos, sino también principios rectores de los desplazamientos internos, entre otros, que de acuerdo a la especificidad de la política pública se convierten en el eje principal del accionar estatal.

⁴ Ver al respecto: Departamento Nacional de Planeación. Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Serie de Guías Metodológicas Sinergia. 2012.

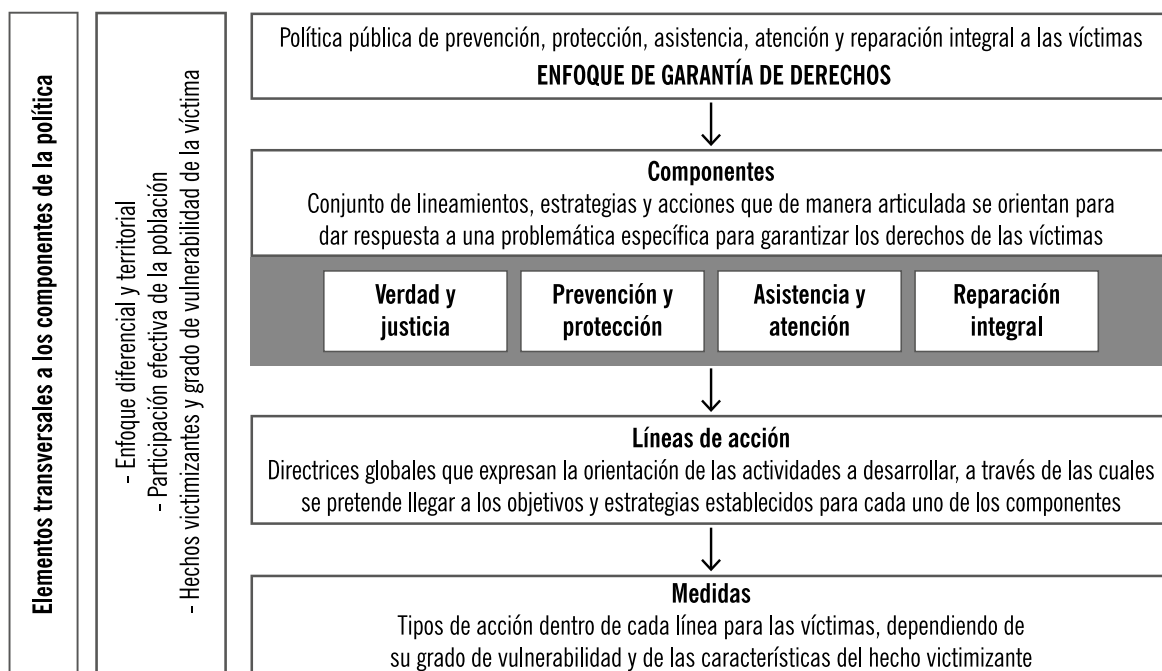
La incorporación del enfoque de derechos en la política pública coadyuva a que se desarrollen procesos de valoración de resultados desde el punto de vista del impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida y, con ellos, el goce efectivo de derechos de la población en los campos de competencia de las entidades territoriales y nacionales, elemento que sin lugar a dudas complementa los dos aspectos en los que generalmente se enmarca la construcción y puesta en marcha de las políticas públicas: el *político-institucional*, basado en la norma que le sustenta y en el enramado institucional que se crea para ponerla en marcha, y el *administrativo y financiero*, cuyo eje es la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno dadas a través de la descentralización.

Con base en lo anterior, la implementación de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas se presenta no solo como un mecanismo de planeación y articulación interinstitucional del accionar estatal para dar respuesta a necesidades poblacionales, sino también como un instrumento para la realización de derechos y el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado.

Así, la política pública busca prevenir, proteger, atender, estabilizar y reparar integralmente a la población que ha sido víctima, estipulando como componentes centrales, atención y asistencia, prevención y protección, verdad y justicia, y, finalmente, reparación integral. Cada componente cuenta con medidas de atención que buscan, como lo expresa el exministro Esguerra en el prólogo del documento compilatorio de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus Decretos Reglamentarios: “lograr que todas aquellas personas que han sufrido las más nefastas consecuencias del conflicto armado interno reciban una reparación integral y logren recuperar el proyecto de vida del que fueron despojadas” (2011, p. 10).

Para tal efecto, se prevé la puesta en marcha no solo de la Ley 1448 de 2011, sino también de los decretos 4633, 4634, 4635 y 4829 de 2011, y, finalmente, de los documentos Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012. Es en este marco normativo donde la atención a víctimas se orienta a la implementación de líneas de acción y medidas puntuales que se derivan de componentes y ejes transversales (ver figura 1).

Figura 1. Componente de la política pública de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado



Fuente: Uariv, presentación de lineamientos de la Ley 1448. Proceso de asistencia técnica territorial, 2012.

Ahora bien, al puntualizar estos componentes y medidas, el documento Conpes 3726 de 2012 se convierte en la base fundamental del proceso de asignación y puntualización de las competencias por niveles de gobierno que se estipuló a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Pnariv), el cual establece detalladamente cinco componentes y cinco ejes transversales que se deben aplicar en la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto en el país, bajo los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad (*Informe de gestión anual del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas*, Snariv, 2012), los cuales son: (ver figura 2)

Por otra parte, los planes de reparación colectiva están dirigidos a sujetos que hayan sufrido un daño colectivo ocasionado por la violación de los derechos colectivos, la violación grave y manifiesta de los derechos individuales de sus miembros, o un impacto colectivo por la violación de derechos individuales, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. La reparación colectiva debe entenderse como un derecho del que son titulares los grupos u organizaciones sociales y políticas y las comunidades que

hayan sido afectadas por eventos como los señalados anteriormente. Las medidas de este componente son:

Restitución de tierras, que busca el restablecimiento del goce jurídico y material de las tierras y territorios abandonados forzosamente o despojados; Restitución de vivienda, que tiene como fin atender de manera progresiva a las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, a través del subsidio familiar de vivienda rural o urbana; Medidas para la promoción del empleo rural y urbano destinadas a brindar las herramientas necesarias para que las víctimas puedan competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones; Acceso a créditos en condiciones especiales para las víctimas, permitiéndoles la recuperación de su capacidad productiva haciendo uso de líneas de crédito de redescuento; Retorno y / o reubicación; Indemnización administrativa; Rehabilitación física y mental; Exención de la prestación del servicio militar; Reparación simbólica. (Snariv, 2012)

Sin embargo, es necesario mencionar cómo la implementación de dicha política pública hasta este momento no ha generado las condiciones básicas para la superación del estado de cosas inconstitucional establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004. En tal sentido, aunque

Figura 2. Componentes del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Pnariv)

Componente de verdad. Este componente busca reconocerles a las víctimas, a sus familiares y a la sociedad en general el derecho a conocer la verdad acerca de las violaciones a los derechos humanos. Desarrolla acciones en verdad histórica; promueve procesos de construcción, recuperación, difusión y preservación de la memoria histórica y verdad judicial; y desarrolla acciones orientadas a garantizar el acceso a la información en el marco de los procesos judiciales.
Componente de justicia. Este componente tiene como objetivo diseñar e implantar mecanismos efectivos de acceso a la justicia y de protección de los derechos de las víctimas.
Componente de prevención, protección y garantías de no repetición. Desarrolla dos líneas de acción: 1) prevención, que comprende las medidas enfocadas a evitar la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DH; y 2) protección, cuyo propósito es salvaguardar los derechos a la vida y a la integridad de las personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, y garantizarles a las víctimas el derecho a la propiedad y usufructo de la misma, sea individual o comunitaria.
Componente de asistencia y atención. El objetivo de este componente es restablecer los derechos y brindar información, orientación y acompañamiento a la población víctima. Este componente desarrolla dos líneas de acción: 1) asistencia, entendida como aquellas medidas, programas y recursos orientados a restablecer los derechos de la población víctima y a brindar las condiciones para llevar una vida digna; y 2) atención, definida como la acción de brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima.
Componente de reparación integral. Dirigido a la reconstrucción del proyecto de vida y a la dignificación de las víctimas individual, colectiva, material, moral y simbólicamente. Para la reparación individual se consideran las siguientes líneas de acción: 1) restitución: restablecimiento de la situación existente de las víctimas, antes de las violaciones a los derechos humanos; 2) rehabilitación: restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas; 3) indemnización: compensación económica entregada a las víctimas; 4) medidas de satisfacción: restablecimiento de la dignidad de las víctimas y difusión de la verdad sobre lo sucedido; y 5) garantías de no repetición: acciones afirmativas, económicas y políticas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a los derechos humanos.

dentro de la política de atención a víctimas se incorporaron elementos asociados a la implementación de la misma y al desarrollo institucional necesario para ello, el accionar estatal no ha incorporado una estrategia clara que permita subsanar las debilidades estructurales que la Corte visibilizó, incluso desde la construcción de la política de atención al desplazamiento forzado⁵, tales como la insuficiencia en la apropiación de recursos, escasa cobertura de los programas, poca coordinación intergubernamental y ausencia de participación de la población, todo ello teniendo en cuenta el excesivo énfasis hacia soluciones de corto plazo y de carácter temporal en la atención que se presta al desplazado.

Como se podrá observar, aunque dentro del proceso de formulación e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas se han logrado algunos avances, sobre todo en lo concerniente a la cobertura y tipificación de delitos contra la población, es bastante visible la existencia de fallas estructurales que hasta el momento no han sido mitigadas o reducidas, lo que ocasiona que la magnitud del problema humanitario y la reiterada inatención a la población sea un hecho palpable.

Descentralización y política pública

La Constitución Política de 1991 acentuó el carácter descentralizado del Estado, fortaleciendo la inversión social territorial mediante la asignación de mayores recursos y competencias a los niveles subnacionales, buscando garantizar un mayor grado de eficiencia y equidad en el gasto público y una relación más estrecha entre el Estado y el ciudadano, a partir de la puesta en marcha de las competencias derivadas de la implementación por niveles de gobierno de políticas públicas diseñadas para la garantía de derechos.

Ahora bien, la distribución y articulación de las competencias entre la nación y las entidades territoriales en cualquiera de los campos de acción estatal deben efectuarse de acuerdo con el artículo 288 de la Constitución Política y

⁵ Se resalta cómo aunque la Ley 1148 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que contiene y expande el marco de reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia, plantea una atención integral a las afectaciones hechas a través de trece hechos victimizantes tipificados jurídicamente. Contrario a lo que se puede llegar a pensar, no modifica ni deroga la política pública de atención a población desplazada, razón por la cual tanto competencias como fuentes de financiación permanecen vigentes.

la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional⁶, a partir de los siguientes principios básicos:

1. *Coordinación*, exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado.
2. *Concurrencia*, exige participación conjunta de los distintos niveles territoriales cuando las instancias con menos cobertura sean insuficientes o incapaces de ejercerlas por sí solas o cuando el asunto en cuestión trasciende el interés exclusivamente local o regional.
3. *Subsidiariedad*, que exige que los niveles territoriales asuman o apoyen, según el caso, las competencias y funciones de otros, cuando a partir de criterios objetivos estos carecen de la capacidad administrativa, institucional o presupuestal.

Bajo este esquema, la implementación territorial de la política de atención y reparación a víctimas se orienta por criterios de coordinación que integran las competencias y recursos de los diferentes niveles del Estado dentro del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv), creado a través del Decreto 790 de 2012, en donde se trasladan las funciones que venía cumpliendo el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con el fin de hacer coherentes, eficientes y pertinentes las acciones de los diferentes niveles de gobierno, y responder así a la necesidades territoriales. (ver figura 3)

Figura 3. Principales competencias por niveles de gobierno



⁶ Ver al respecto sentencias C-931 de 2006 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-983 de 2005 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-1187 de 2000 (M. P. Fabio Morón Díaz), C-1151 de 2001 (M. P. Jaime Araujo Rentería) y C-066 de 1999 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz).

Dado lo anterior, y con base en la importancia de contar con instancias de coordinación en el ámbito territorial, se estableció la obligatoriedad de crear los Comités Territoriales de Justicia Transicional, cuya función principal es la planeación, gestión, ejecución y evaluación de los proyectos, programas, planes y cronogramas establecidos, para dar respuesta a las necesidades localmente caracterizadas de la población victimizada. (ver figura 4)

Sin embargo, como es posible observar en la figura 3, a corte de agosto de 2012, y después de un año de haber sido promulgada la Ley de Víctimas, el porcentaje de instalación de comités era bastante bajo en varios departa-

mentos, lo cual no solo obedecía en gran medida al desconocimiento sobre funciones asignadas en el ámbito local por los nuevos mandatarios, sino también por la muy débil estrategia de articulación que no permitió que se brindara la asistencia técnica necesaria para que se cumpliera con los términos legalmente establecidos tanto para la creación de dichos comités como para la formulación de acciones públicas dirigidas a las víctimas. (ver figura 5)

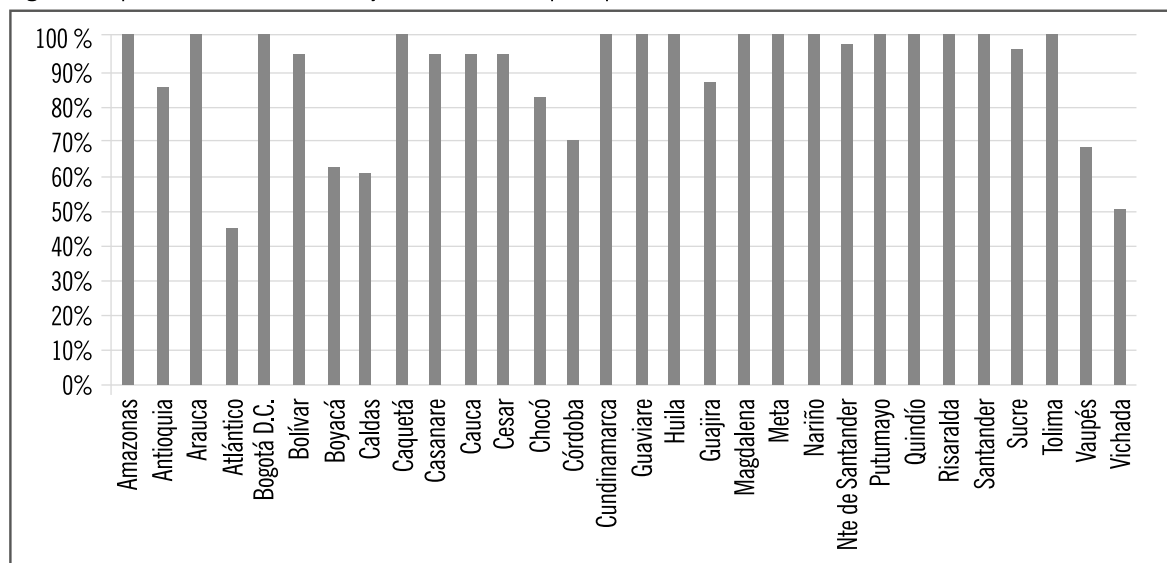
Aunado a lo anterior, están otros factores que debilitan el correcto accionar del Snariv en terreno, y dentro de los cuales se puede especificar:

Figura 4. Funcionamiento del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas



FUENTE: Uariv (2012), Guía para la conformación y el funcionamiento de los comités territoriales de justicia transicional, p.12.

Figura 5. Implementación de comités de justicia transicional por departamento



FUENTE: Snariv. (2012). Informe de gestión anual del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Gráfica 12. Porcentaje de CTJT instalados por municipio, p. 31.

No activación del Comités de Justicia Transicional: existe un bajo nivel de convocatoria, con poca o nula participación de entidades del Snariv nacional o departamental, lo cual no solo impide una concertación de agendas, sino que invalida los procesos en el ámbito municipal.

Poca voluntad política local y alta rotación de funcionarios: en especial de secretarios de despacho y enlaces municipales de atención a víctimas, quienes finalmente son los formuladores y ejecutores de las acciones dirigidas a las víctimas.

Falta de sistematización: falta de información, bajo registro de actas en sesiones y acciones, poca comunicación dentro del Snariv.

Bajo o nulo presupuesto: usualmente el presupuesto del ámbito local es insuficiente, no definido o no corresponde a las necesidades, o simplemente está sujeto a cambios continuos.

En tal sentido, aún cuando la política pública estructurada para dar atención a las víctimas incluye como esquema descentralizador el desarrollo de una articulación territorial que parte del reconocimiento de la necesidad de un verdadero compromiso por parte de todos los niveles del Estado y que hace referencia a los criterios, estrategias y herramientas que se requieren para que, de manera articulada entre la nación y las entidades territoriales, planifiquen y ejecuten coordinadamente planes, programas y proyectos en los diferentes componentes, lo que se observa es una gran ausencia de estrategias concretas y delimitadas de coordinación y promoción de las acciones de las entida-

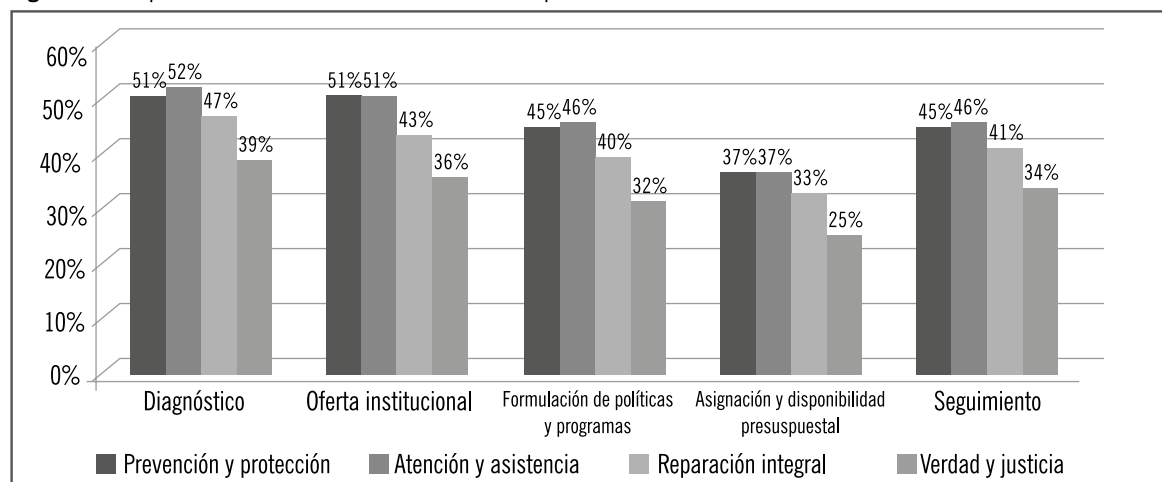
des territoriales en materia administrativa y presupuestal.

Dicha ausencia de estrategias se cristaliza en el proceso de formulación de los Planes de Acción Territoriales (PAT), normatizados a través del Decreto 4800 de 2011 en su artículo 250, numeral 4, donde se estipula que los PAT se constituyen como el instrumento elaborado por municipios y departamentos con la participación de las víctimas y la concurrencia del ámbito nacional, con el objeto de establecer las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas para cada entidad territorial.

Los PAT, en estricto sentido, deben incorporar la caracterización de las víctimas, los planes, programas y proyectos, la asignación presupuestal correspondiente, así como el mecanismo de seguimiento y de evaluación con metas e indicadores necesarios para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas durante el cuatrienio de gobierno.

Sin embargo, nuevamente y como producto de las fallas antes mencionadas dentro del Snariv, en la evaluación que la Uariv realizó a 923 planes de acción a corte 30 de abril de 2013, se encontraron los siguientes hallazgos expuestos gráficamente por la Unidad para Víctimas, y que resaltan que la media nacional demuestra que ninguno de los componentes de atención cuenta con el suficiente desarrollo como para brindar condiciones básicas de cesación de la condición de vulnerabilidad o que se ha realizado una correcta implementación de la ley. (ver figura 6)

Figura 6. Principales resultados de la evaluación nacional a planes de atención a víctimas



FUENTE: Uariv (2013). Presentación de la evaluación a planes de acción a corte 30 de abril de 2013. Santa Marta, Magdalena.

Ahora bien, al contrastar la anterior información en terreno, lo que se puede señalar es:

En la mayoría de municipios se fijan acciones en bloque para el cuatrienio, sin tener desglose en indicadores o metas que permitan ver su avance año a año.

La batería de seguimiento y monitoreo responde a todo el plan y no a los programas que se plantea realizar.

Los componentes con menos desarrollo son los ejes transversales de participación, retornos y fortalecimiento institucional.

Los PAT no incluyen acciones referentes a los planes de reparación colectiva o a los procesos de restitución de tierras.

En todos los PAT se estipula cofinanciación de los ámbitos nacional y departamental, sin embargo, se asigna presupuesto sin que haya una fuente clara de esta información.

La información presupuestal remitida hace parte o del plan plurianual o del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que son instrumentos de proyección financiera, pero que no garantizan una verdadera asignación de recursos.

Los valores de compromiso fiscal propio en los PAT no concuerdan con los reportados en ejecución y asignación con base en los decretos de liquidación presupuestal.

La programación anual de recursos no obedece a las necesidades planteadas dentro del PAT.

El esquema de planeación presupuestal puede obedecer más a tendencias financieras o coyunturas propias del territorio que a un engranaje entre los procesos de planeación y presupuesto establecidos en el ámbito municipal.

En la información suministrada no se refleja el uso de otras fuentes de financiación diferentes a recursos propios o del Sistema General de Participaciones (SGP), lo cual debilita financieramente y sobrecarga el esfuerzo presupuestal necesario para atender a las víctimas.

No es posible visibilizar claramente recursos derivados de cofinanciación y / o regalías.

Aunque se asignan partidas presupuestales importantes, no se ejecutan en su totalidad, lo cual debilita el impacto del esfuerzo financiero realizado.

La ejecución en los dos años de la implementación de la Ley 1448 de 2011 responde a actividades dirigidas a la atención de urgencia y generación de ingresos, dejando a un lado el resto de componentes y medidas de asistencia y reparación integral.

Dentro de las asignaciones dirigidas a la atención de víctimas, en muchos casos se encuentra el pago de enlaces, lo cual puede responder a acciones en el marco del fortalecimiento institucional. Sin embargo, esto no es coherente con lo planeado en los PAT, puesto que los componentes con menos desarrollo son participación, retornos y fortalecimiento institucional.

En tal sentido, aunque se delinearon las bases de un esquema descentralizador soportado en una articulación entre niveles de gobierno, los escenarios de construcción de planes y participación en el ámbito local, en esencia, son conformados por las mismas instituciones que no se encontraban articuladas cuando existía el Snariv y se formulaban los Planes Integrales Únicos (PIU), lo que subsecuentemente genera que los vacíos institucionales y de funcionamiento del sistema como tal sigan presentes sin ninguna modificación. Se presentan por tanto grandes vacíos y dificultades que se convierten en uno de los puntos más críticos en el diseño, ejecución e implementación de la política pública local, dinámica que ha incidido en el muy bajo nivel de cese de vulnerabilidad entre la población victimizada.

De esta forma, aunque la Corte Constitucional ha ordenado en continuas ocasiones que de acuerdo a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, propios de un esquema descentralizador, las entidades nacionales deben colaborar y apoyar a las entidades territoriales técnica y financieramente para que superen sus falencias en materia de atención, aún existen serias disparidades entre las entidades territoriales en cuanto al número de víctimas y la correspondiente capacidad institucional para dar respuesta desde la entidad territorial.

Entonces, es posible afirmar que, si bien el proceso de descentralización colombiano es uno de los principales

instrumentos con que cuenta el Estado para orientar su accionar de forma más localizada o focalizada frente a las diferentes necesidades territoriales y en estricto sentido en cuanto a la atención de las víctimas del conflicto armado, los ejes articuladores de la implementación de la política pública son el Snariv y los PAT, y hasta que las debilidades existentes de ambos no sean enmendadas, la garantía de derechos de las víctimas del conflicto será mínima.

Atención a víctimas del conflicto y distribución de recursos

Como se mencionó anteriormente, el proceso de descentralización es el eje articulador de la implementación de la política pública y, por tanto, de la garantía de derechos. En tal sentido, al efectuar un análisis sobre la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, se debe tener en cuenta que la implementación de la misma está relacionada directamente con la descentralización territorial, en la que por medio de la Ley 1190 de 2008 y los decretos 4800, 4633 y 4635 de 2011 se establecen las funciones conferidas a las entidades territoriales, así como los mecanismos y / o instrumentos por los cuales ejecutarlas; así mismo, se señala la descentralización fiscal ligada al uso de los recursos públicos y que para el caso se encuentra ceñida en un alto porcentaje con el recaudo de recursos propios.

Lo anterior se plasma, en el ámbito territorial, en el Plan de Atención Territorial (PAT) que, como ya se puntualizó, tiene como objetivo planificar, implementar y hacer seguimiento a las acciones que en materia de prevención y reparación de víctimas se han conferido a través de la descentralización territorial a los municipios y departamentos. El PAT se formula y concerta en el ámbito regional para responder a las diversas demandas y necesidades de la población desplazada o en riesgo en el territorio.

Contar entonces con un PAT no significa por sí mismo la implementación local de la totalidad de la política pública, ya que sin una correcta apropiación de recursos y una armonización con los instrumentos de gestión financiera: el MFMP, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y el Plan Plurianual de Inversiones, la ejecución y el logro de metas serán bastante reducidos.

La implementación de la descentralización territorial a través de los PAT depende entonces directamente de la descentralización fiscal relacionada con la capacidad tributaria que le permita a municipios y departamentos asumir en igual proporción gastos ligados a ingresos propios, como son varios de los componentes de atención y reparación. Se aclara que aunque existen normativamente fuentes de financiación ligadas a la regionalización presupuestal que se hace en el ámbito nacional, las rutas y mecanismos no son claros.

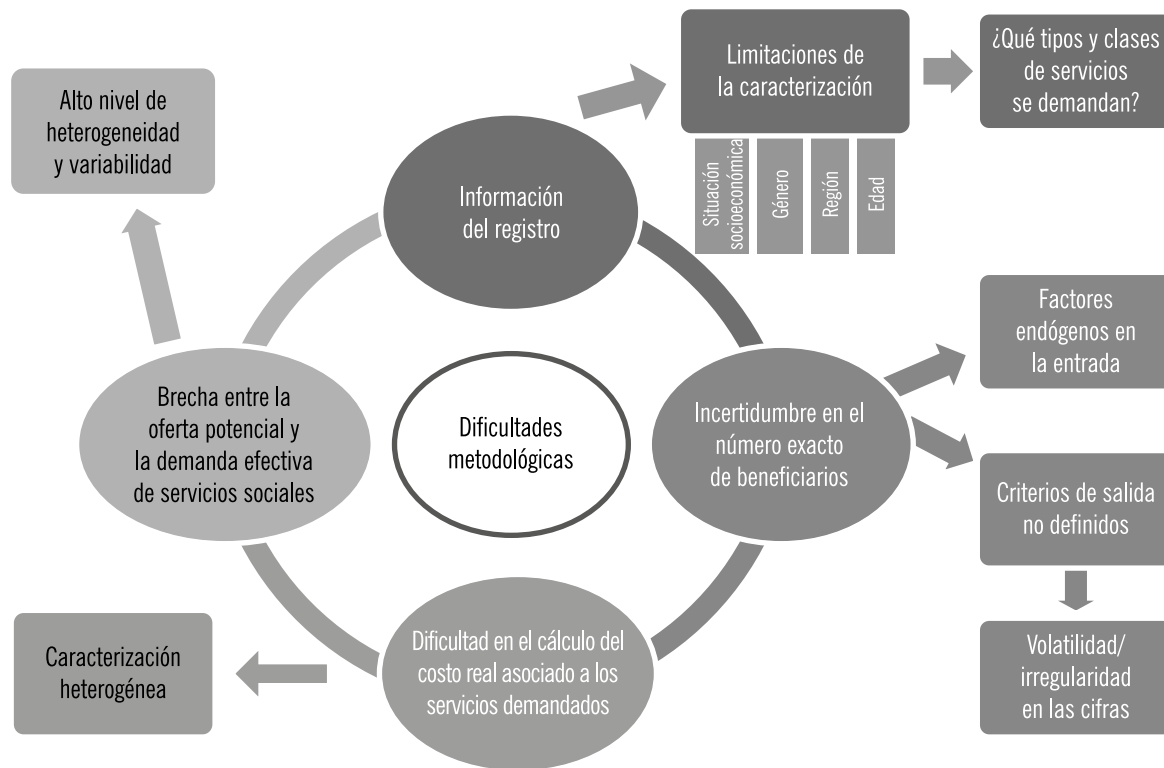
No obstante, tanto en departamentos como en municipios existe una alta disparidad en la capacidad fiscal, dadas las enormes diferencias en la concentración de la mayor parte de la población y de la actividad económica. Esta dinámica presupuestal genera entonces inflexibilidades que no permiten asegurar la atención adecuada a la población víctima.

De otra parte, como ya había sido expuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en su informe de respuesta al Auto 385 de diciembre de 2010⁷, los supuestos utilizados para la estimación de presupuestos necesarios para la atención de población víctima del desplazamiento forzado presentan un elevado grado de incertidumbre en el corto plazo y no es posible mantener la proyección de la inversión. En ese sentido, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el MHCP han asignado los recursos en cada vigencia fiscal dentro del marco de la sostenibilidad de las finanzas públicas y con base en información aportada por cada una de las entidades encargadas de la ejecución. No obstante, no han hecho una proyección de costos necesarios para el proceso de atención a las víctimas.

Bajo estas características, el MHCP ha estructurado el siguiente esquema con los aspectos metodológicos que dificultan dicha cuantificación: (ver figura 7)

⁷ Auto que se deriva del seguimiento hecho por la Corte Constitucional a la implementación de la Sentencia T-025 de 2004.

Figura 7. Principales aspectos metodológicos que afectan la implementación de la política pública



FUENTE: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2011). Informe de respuesta al Auto 385 de 2010, p. 87. Bogotá.

De esta forma, al plantear acciones tanto en el ámbito municipal como en el departamental, e incluso nacional, la proyección de beneficiarios y presupuesto necesario es bastante difícil, puesto que:

La ocurrencia, aumento o disminución de hechos victimizantes son un proceso dinámico afectado por variables que no se pueden predecir.

El Registro Único de Víctimas (RUV) presenta subestimaciones que proceden incluso del Registro Único de Población Desplazada (RUPD), que cuantificaba a las víctimas de desplazamiento forzado.

Al estimar los costos de la política desde un enfoque de derechos, existe una brecha que se observa entre el resultado de corto plazo de la implementación de las políticas sectoriales (intervención) y sus impactos en el mediano y largo plazo (goce efectivo de derechos).

Los costos de las intervenciones pueden ser objeto de cambios frecuentes. De esta manera, no es posible suponer que el costo promedio de las intervenciones actuales se sostendrá en un horizonte de mediano y largo plazo.

Para las políticas de generación de ingresos y adjudicación de tierras no es posible estimar adecuadamente los costos unitarios de intervención, toda vez que estos solo se pueden conocer en el momento de la implementación.

Desde el punto de vista presupuestal, la determinación del universo de beneficiarios y su caracterización no cuenta con el detalle necesario que permita hacer una proyección a mediano plazo para cuantificar con certeza cada concepto.

Estas cifras presentan un alto grado de volatilidad y de irregularidad. Igual sucede con los criterios para determinar el momento en que una persona o familia debe dejar de ser beneficiaria de los programas.

Una proyección de la inversión requeriría que la información contenida en el registro pudiera ser contrastada adecuadamente, especialmente respecto a la caracterización necesaria para determinar el tipo y la clase de servicios que la población desplazada demandará efectivamente en un período determinado.

No es posible costear con precisión, para un horizonte de largo plazo, las políticas e intervenciones debido a las variaciones y reformulaciones de política e instrumentos de intervención.

En el ámbito nacional no se puede estimar con certeza el costo real asociado a los servicios dirigidos a la atención de víctimas. En este caso, los costos tienen un alto nivel de heterogeneidad, ya que su valor depende de diversos factores según sea la región, la población o el grupo étnico a la cual van dirigidos, el tipo de implementación del servicio o las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

Con el fin de corregir esta deficiencia, se ha implementado la regionalización del presupuesto de las entidades del orden nacional, lo que se presenta como una herramienta en la que se consolida la información que en materia de presupuesto de inversión asignan las entidades del nivel nacional a los departamentos, no obstante, las entidades territoriales hasta el momento no conocen los criterios en los que se basan cada una de las entidades para asignar determinado monto de inversión a un departamento específico. Adicionalmente, este ejercicio de regionalización no se conoce en el ámbito territorial, lo que entorpece la coordinación en la formulación de los presupuestos asignados desde el nivel territorial con el nivel nacional.

Con base en lo anterior, si bien cada entidad del orden nacional es autónoma para regionalizar su presupuesto de inversión, y comprendiendo la complejidad de realizar ejercicios de estimación regional, hasta este momento resulta prioritario el diseño de un modelo de decisión dinámica con todas las variables diferenciales posibles y criterios unificados de regionalización por región. En otras palabras, se requiere un parámetro de variables generales en el momento de regionalizar.

Teniendo en cuenta la anterior descripción del escenario administrativo y fiscal que afecta la ejecución de la política pública de atención a la población desplazada, es necesario mencionar puntualmente algunos de los factores que afectan en mayor nivel la ejecución de programas de atención, tales como:

Falta de voluntad política de los Gobiernos locales, expresada en la no priorización de la problemática en las agendas públicas de algunas entidades territoriales, lo

cual genera subsecuentemente poca o inexistente asignación presupuestal.

Cabe resaltar que si bien el compromiso de las autoridades locales es sin duda un elemento significativo en el aumento de las partidas presupuestales, no existe una propuesta gubernamental sobre incentivos dirigidos al logro de unos mayores compromisos por parte de ellos, escenario que, como ya se anotó, va ligado a la falta de seguimiento y análisis de la información reportada por municipios y departamentos al DNP a través del Formato Único Territorial (FUT).

De igual manera, aunque en varios autos de seguimiento se ha establecido la obligación de mantener o aumentar año a año las partidas presupuestales asignadas a la población desplazada, no existe ningún mecanismo de control a dicha orden. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación únicamente ha establecido el desarrollo de medidas de control preventivo sin hacer un seguimiento efectivo para analizar si en verdad se implementaron las acciones necesarias para atender a las víctimas del delito de desplazamiento forzado.

Capacidad fiscal y rigidez fiscal en el uso de las fuentes de financiación

Teniendo en cuenta que la capacidad fiscal es la habilidad de los Gobiernos locales para incrementar sus recursos propios, y que esta viene determinada por la estructura económica del territorio y la disponibilidad de recursos imponibles o bases gravables (Martínez y Jameson, 1997, p. 4), es necesario tener en cuenta que en Colombia la descentralización fiscal ha estado enmarcada por la concentración de la actividad económica en unos cuantos municipios y departamentos, lo cual ha traído como consecuencia la concentración de los ingresos fiscales. “En efecto, de 1.098 municipios, Bogotá (ciudad capital) y otros 40 municipios recaudan el 82% del recaudo tributario municipal, mientras que de 32 departamentos, 6 recaudan el 63% del recaudo tributario agregado departamental” (DNP-DDTS, 2005, p. 34)⁸.

⁸ Capacidad fiscal de los Gobiernos territoriales colombianos. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (Grupo de Análisis al Financiamiento del Desarrollo Territorial, GAFDT). Bogotá, abril de 2005.

Se puede deducir entonces que existe una alta disparidad de la capacidad fiscal territorial dadas las enormes diferencias en la concentración de la mayor parte de la población y de la actividad económica. En este sentido, solamente las ciudades grandes y los departamentos de mayor base económica pueden alcanzar niveles de tributación que les permitan asumir en igual proporción gastos ligados a ingresos propios, como lo son varios de los componentes de la política pública de atención y reparación integral a víctimas.

En esta misma línea, Planeación Nacional utiliza en sus análisis varios indicadores de disparidad fiscal que ayudan a entender la desigualdad que en esta materia ha caracterizado la historia del país, dentro de los cuales es posible mencionar los siguientes:

Ingresos tributarios por habitante (\$ miles): mide en promedio el valor pagado por impuestos de cada habitante del municipio y del departamento.

Ingresos tributarios / transferencias para inversión: relaciona el monto disponible de ingresos tributarios de cada entidad por cada peso para inversión que la nación transfiere. Es una medida del esfuerzo fiscal que hace la entidad territorial como contrapartida a los recursos que provienen de las transferencias nacionales.

Inversión con recursos propios: es un indicador de la capacidad de los Gobiernos territoriales para aportar recursos propios a la inversión, y se obtiene como la proporción de la inversión efectuada con recursos propios frente a la inversión total.

Autonomía del gasto: mide la disponibilidad de recursos propios existente en cada Gobierno territorial por cada peso gastado en funcionamiento e inversión y se interpreta como la capacidad propia de autofinanciar el gasto de la entidad.

Relación entre ingresos tributarios y los gastos totales, descontando el servicio de la deuda.

Ahora, si bien la gran mayoría de estos indicadores se basa en la cantidad recaudada de ingresos tributarios o propios, cabe resaltar que con base en el Código de Régimen Departamental, establecido en el Decreto 1222 de 1986, y al Estatuto Orgánico de Presupuesto, reglamentado mediante el Decreto 111 de 1996, este tipo de recursos en el ámbito local comprende una combinación de fuentes

de ingreso de distinta naturaleza y subsecuentemente una destinación variada.

Por lo tanto, se puede argumentar que el desarrollo normativo para la atención a víctimas ha asignado competencias a las entidades territoriales sin reconocer su heterogeneidad en cuanto a niveles de desarrollo y capacidad financiera. Incluso, no ha tenido en cuenta la existencia de las diferentes categorías, tanto municipales como departamentales, estas últimas sin ninguna aplicación en todos los sectores, lo cual entorpece el desarrollo de las competencias que les son asignadas.

En lo que respecta a las finanzas públicas, existe una problemática fiscal representada en el bajo nivel de recaudo que poseen las entidades territoriales tanto en el ámbito municipal como en el departamental con relación al financiamiento de la inversión en competencias sectoriales a su cargo en sectores que no cuentan con un porcentaje específico de recursos, pues para el caso de los municipios, si bien estos tienen herramientas para la consecución de ingresos tales como: impuesto predial, industria y comercio, sobretasa a la gasolina, circulación y tránsito, entre otros, los recursos que generan no son suficientes en municipios con poca densidad demográfica y bajos niveles de productividad económica.

Entre tanto, con relación a los departamentos, varias de sus fuentes de recursos son estampillas o gravámenes que no constituyen recursos grandes o continuos. Todo esto hace que se deba acudir a mayores niveles de endeudamiento, si es que se desea cumplir con las competencias asignadas por la Constitución y la ley. Por consiguiente, es necesario aumentar la flexibilidad del esquema tributario, así como adecuar las exigencias en concordancia con las competencias asignadas a cada uno de los entes territoriales.

Sumado a lo anterior, es necesario resaltar que para las entidades del ámbito nacional preocupa la precariedad en la información, ya que no se tienen datos de forma oportuna. Las cifras más recientes son las que corresponden a casi dos años atrás, de manera que los resultados fiscales de una vigencia cualquiera solamente pueden ser conocidos hacia el mes de diciembre del año siguiente. Este hecho dificulta la elaboración de análisis oportunos y remite

la formulación de recomendaciones a lo acontecido casi dos años atrás.

Así mismo, al observar que la gran mayoría de recursos propios depende tanto de la concentración de la mayor parte de la población como de la actividad económica, en los municipios con altos índices de expulsión de población víctima de desplazamiento pueden verse gravemente afectadas estas dos condiciones, llegando a convertir incluso en municipios inviables a las entidades territoriales que tienen esta dinámica.

Un claro ejemplo de esa situación es el municipio de La Palma (Gobernación de Cundinamarca, 2007, p. 58)⁹, en el Departamento de Cundinamarca, que para 1993 contaba con 17.475 habitantes y luego de sufrir la expulsión de 7.554 personas, según el Censo de 2005, en la actualidad solo cuenta con 9.918 personas, lo que significó una reducción del 44% de sus habitantes, situación que ha golpeado fuertemente las condiciones fiscales del municipio, puesto que la gran mayoría de sus sujetos gravables ha emigrado a otros lugares.

Coordinación entre los instrumentos de gestión pública para la atención a la población desplazada

Si bien al analizar los planes de desarrollo municipal se incluyeron acciones dirigidas a la atención de víctimas, el desarrollo de este tema en la gran mayoría de casos obedece a la atención integral que se le da a la población vulnerable, o en aquellos casos en los que se establecen acciones puntuales, estas no van acompañadas de un sistema de monitoreo ni de partidas presupuestales ajustadas, lo que evidencia falta de planeación y coordinación que no permite una adecuada atención a las víctimas.

En tal sentido, no existe una política que permita diferenciar las acciones derivadas de la puesta en marcha de cada uno de los componentes de atención y reparación. Entonces, se puede observar que los proyectos establecidos son dirigidos por ejemplo a la realización de talleres poco articulados, pago de enlaces o proyectos sin una aplicación directa ni población focalizada.

⁹ Datos tomados de Análisis demográfico de Cundinamarca. Gobernación de Cundinamarca. Bogotá, 2007.

Esta situación origina, a su vez, que la articulación que debe tener el plan de desarrollo con otros instrumentos de planeación, tales como el POAI, el Plan indicativo y el MFMP, entre otros, será bastante baja e incluso inexistente.

A esto se le suma el hecho de que muchos de los planes de atención territorial fueron o están siendo formulados con posterioridad a la expedición de los planes de desarrollo, ocasionando que todas las acciones establecidas tengan poca o nula relación con el plan de desarrollo. De esta forma, la búsqueda de fuentes de financiación o de partidas presupuestales es bastante difícil, por lo cual, finalmente, no tiene mayor obligatoriedad en cuanto a su implementación.

Categoría de la entidad territorial e índice de presión:

Teniendo en cuenta la categorización de las entidades territoriales, es posible afirmar que existe una problemática fiscal representada en el bajo nivel de recaudo que poseen tanto municipios como departamentos con relación al financiamiento de la inversión en competencias sectoriales a su cargo que no cuentan con un porcentaje específico de recursos derivado del SGP. En este sentido, si bien las entidades territoriales cuentan con varias herramientas ligadas a la consecución de ingresos a través de impuestos de recaudo local, estos no son suficientes en municipios con poca densidad demográfica y bajos niveles de productividad económica, situación que se agrava si tenemos en cuenta que la gran mayoría de municipios cuenta con índices de expulsión que significan el debilitamiento del recaudo en varios impuestos.

Con relación a los departamentos, varias de sus fuentes de recursos son estampillas o gravámenes que no constituyen recursos grandes o continuos, esto hace necesario que se deba acudir a mayores niveles de endeudamiento, si es que se desea cumplir con las competencias asignadas por la Constitución y la ley.

Acuerdos de reestructuración de pasivos: Aunque los acuerdos de reestructuración de pasivos, resultado de la implementación de la Ley 550 de 1999 en una entidad territorial, les permiten a los municipios y departamentos configurar mecanismos que les permitan cancelar sus acreencias, estableciendo el siguiente orden de prioridad para los gastos: mesadas pensionales, servicios personales,

transferencias de nómina, gastos generales, otras transferencias, intereses de deuda, amortizaciones de deuda, financiación del déficit de vigencias anteriores e inversión, la priorización del pago de deudas ejerce una restricción fiscal referida a la realización de operaciones no incluidas en dicho acuerdo. Se resalta que la vigencia de estos acuerdos en su gran mayoría excede los diez años después de su firma¹⁰.

La inversión, y por tanto el gasto social dirigido a las víctimas –excluyendo aquel dirigido a educación y salud, dado que su fuente de financiación es el SGP–, depende del pago de otras acreencias y de los pocos recursos restantes que de tal ejercicio se deriven. En ese sentido, la financiación de programas asociados a la atención y reparación de víctimas proviene en su mayoría de recursos propios de las entidades territoriales, siendo precisamente estos los afectados dentro de los procesos de reestructuración de pasivos.

Condiciones geográficas y costos de atención: Si bien las competencias de atención a población desplazada fueron fijadas dentro de la política pública con diferenciación únicamente por niveles de gobierno, la respuesta presupuestal e institucional que pueden tener las entidades territoriales depende igualmente de las características geográficas de cada región. En ese sentido, las acciones que se pueden desarrollar en sectores como vivienda, generación de ingresos, entre otras, puede tener un mayor costo con base en las necesidades diferenciadas y las condiciones bajo las cuales se pueden atender.

Dicha situación que fue descrita por la Defensoría del Pueblo en 2009 durante la sesión de información técnica sobre desplazamiento forzado de los departamentos Amazonas, Caquetá, Guaviare, Meta y Vaupés, donde se resaltó que en dichos departamentos la inversión en algunos componentes es muy difícil, pues dadas las condiciones geográficas de la zona, por ejemplo, las provisiones de alimentos se obtienen sólo por vía aérea, lo cual aumenta sus costos en un 200%; en cuanto a la vivienda, registra costos superiores al promedio nacional.

¹⁰ Para el caso de Santa Marta, este municipio tiene un acuerdo de reestructuración con vigencia 2004-2018; los municipios de Ciénaga y Fundación igualmente se encuentran suscritos a la Ley 550.

Rigidez de la oferta nacional para subsidiar o complementar acciones desde el nivel municipal:

El Snariv funciona de acuerdo a los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia, bajo los cuales se asienta la organización del Estado colombiano. En este contexto, el principio de subsidiariedad mediante el cual funciona el Snariv permite que en el momento en que la entidad territorial no pueda ejercer en forma independiente las funciones relacionadas con la atención y reparación a las víctimas, pueda apelar a niveles superiores (el departamento o la nación) para que estos la apoyen en el ejercicio de dichas funciones.

En la misma dirección, tal principio permite establecer convenios interinstitucionales de cofinanciación con la nación o el departamento que garanticen un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la atención y la reparación. Sin embargo, es bastante fácil observar la rigidez que existe en la oferta que el ámbito nacional le presenta al territorio, ya que:

No se cuenta con rutas de acceso claras, tiempos de convocatoria y presupuesto asignado para cada uno de los proyectos.

Los programas o proyectos a desarrollar desde el ámbito nacional en el territorio no son construidos con la participación de las alcaldías y / o gobernaciones, lo que hace que respondan en su gran mayoría a características o necesidades poco realistas.

En la gran mayoría de los casos no existe coordinación ni información entre las actividades desarrolladas por las entidades territoriales y las de otras entidades de los ámbitos nacional y departamental, ya que cada una cuenta con recursos, metas e indicadores establecidos unilateralmente en los POA de cada entidad.

Aunque se cuenta con el manual de oferta institucional, en los Claipd normalmente existe una ausencia de las entidades del orden nacional, lo que hace que los proyectos priorizados desde el ámbito nacional no cuenten con las especificidades necesarias por regiones.

Conclusiones y recomendaciones

Si bien han pasado solo tres años después de la expedición de la Ley 1448 de 2011, en la que se ha establecido como obligación primaria del Estado la atención integral y diferenciada de la población víctima del conflicto armado, los resultados no han podido ser visibilizados, y su impacto esperado desde 2011 hasta el momento es relativamente bajo. Así mismo, la adecuación institucional y de sistemas de información ha sido demasiado lenta, esto ha postergado aún más allá de los tiempos establecidos la implementación de la ley a nivel territorial.

Ahora bien, aunque es posible observar una disminución en el número de hechos victimizantes efectuados, la complejidad de este asunto de orden social ha desbordado la capacidad institucional del Estado colombiano, afectando en mayor medida algunos departamentos y municipios que, dados los índices de intensidad y presión sobre su territorio, no cuentan con las herramientas necesarias para dar una atención adecuada a esta problemática.

Esa dinámica es originada, como se mencionó a lo largo del documento, por la poca coherencia entre las funciones asignadas a los municipios y las fuentes de financiación existentes en este nivel de gobierno, puesto que, con base en el otorgamiento de competencias, es en el ámbito local donde se ejecutan la mayoría de acciones de atención y mitigación de riesgos en desplazamiento forzado, mientras que para realizar tales funciones no se cuenta con las fuentes de financiación más adecuadas ni oportunas.

La problemática fiscal se ve representada entonces por el bajo nivel de recaudo que poseen las entidades territoriales tanto en el ámbito municipal como en el departamental respecto al financiamiento de la inversión en competencias sectoriales a su cargo, pues para el caso de los municipios, si bien estos cuentan con herramientas para la consecución de ingresos, tales como los impuestos, no son suficientes en entidades territoriales con poca densidad demográfica y bajos niveles de productividad económica, generando que estos no sean recursos significativos o continuos.

La gran distancia entre la formulación de la política pública y la implementación efectiva de las acciones que se despren-

den de esta poca coherencia se agrava si también se tiene en cuenta la existencia de una debilidad institucional, y, por tanto, se limita la actuación del Snariv, de mecanismos gubernamentales para la puesta en marcha de la política pública y de las medidas de prevención y protección.

Ahora bien, frente a este escenario es necesario mencionar puntualmente algunos de los factores que afectan la asignación presupuestal para la ejecución de programas de atención a la población desplazada, tales como:

Falta de voluntad política.

Capacidad fiscal y rigidez fiscal en el uso de las fuentes de financiación.

Poca coordinación entre instrumentos de gestión pública para la atención a la población desplazada.

Categoría de la entidad territorial e índice de presión.

Acuerdos de reestructuración de pasivos.

Condiciones geográficas y costos de atención.

Rigidez de la oferta nacional para subsidiar o complementar acciones desde el nivel municipal.

Con base en lo anterior, en la búsqueda de la reducción de la brecha entre la política pública y los beneficios reales que pueden llegar a percibir las víctimas, las siguientes son una serie de alternativas de solución que pueden ser puestas en marcha con el fin de que la política pública sea eficiente, eficaz y sobre todo pertinente y con el impacto necesario:

Elaboración de una propuesta gubernamental sobre incentivos positivos y negativos dirigidos al logro de mayores compromisos en las autoridades locales, escenario que, como ya se anotó, va ligado al seguimiento o al análisis de la información reportada por municipios y departamentos al DNP a través del FUT y de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, a través de los informes reportados trimestral o anualmente según sea el caso.

Inclusión en la metodología de evaluación de desempeño a cargo de la Dirección de Desarrollo Territorial (DDTs)

del DNP de un componente que permita el seguimiento de compromisos adquiridos a través del plan de desarrollo en la atención a víctimas.

Incorporación de la atención a víctimas dentro de las *prioridades de gasto* a la hora de establecer los acuerdos de reestructuración de pasivos en entidades cobijadas por la Ley 550.

Flexibilización de la oferta nacional dirigida a entidades territoriales, con base en características propias de cada región y rutas claras para su acceso.

Diseño de un *modelo de decisión dinámica* en el proceso de regionalización del presupuesto nacional que tenga en cuenta todas las variables diferenciales posibles y criterios unificados de regionalización por región. En otras palabras, un parámetro de variables generales al momento de regionalizar.

La *estimación de costos* asociados a la atención de población desplazada debe realizarse por entidades del nivel territorial en coordinación estrecha con el nivel central, bajo métodos técnicos rigurosos y que correspondan a las necesidades y características propias de cada territorio.

Las entidades territoriales deben realizar *actualizaciones a las bases de información catastral*, fuente de la imposición gravable y, por ende, de ingresos propios.

Debe consolidarse la información, así como diseñar y cumplir indicadores de impacto, en este sentido, es de vital importancia la *reformulación de una batería* de goce efectivo de derechos (GED) que dé cuenta de indicadores reales y con escalas de valoración y actores involucrados en cada uno de ellos.

Asignación de *partidas presupuestales específicas, dirigidas desde el sector central* al territorial, necesarias para asegurarles a las familias proyectos productivos que contribuyan a su estabilización socioeconómica.

Adopción de medidas de prevención no sólo antes del desplazamiento para impedirlo, sino también con posterioridad para mitigar sus efectos e impedir nuevas violaciones de los derechos, tales medidas deben contemplar: prevención temprana, orientada a identificar las causas que generan las violaciones de derechos humanos y/o las infracciones al derecho internacional humanitario (DIH); prevención urgente, acciones orientadas a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos, para mitigar los efectos de su ocurrencia; y garantías de no

repetición: definición de programas y proyectos que eviten la repetición de las violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

La puesta en marcha de las alternativas de soluciones planteadas debe contener dentro de sí un eje transversal constituido por la afectación territorial y poblacional derivada del conflicto armado. Un análisis de las principales características del territorio aseguraría no solo una especificidad de planes, programas y proyectos en el ámbito local, sino una distribución financiera equitativa para las entidades territoriales en el desarrollo de la política, acorde con las capacidades municipales, departamentales y nacionales, de tal manera que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población en riesgo de desplazamiento y la no repetición del desplazamiento en la población que ya se encuentra en esa situación.

Referencias

- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2012, mayo 30). *Conpes 3726*. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=TKr7QU7Iso%3D&tabid=1475>
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Serie de Guías Metodológicas Sinergia. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible-GAFDT. (2005). *Capacidad fiscal de los Gobiernos territoriales colombianos*. Bogotá.
- Gobernación de Cundinamarca. (2007). *Análisis demográfico de Cundinamarca*. Bogotá.
- Martínez V. y Jameson B. L. F (1997). *Fiscal Capacity: an Overview of Concepts and Measurement Issues and their applicability in the Russian Federation*. Atlanta, Estados Unidos: International Studies Program. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2011). *Informe de respuesta al Auto 385 de 2010*
- Ministerio del Interior. (2012, marzo). *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y Decretos Reglamentarios*. Disponible en: <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/40743db9e8588852c19cb285e420affe/ley-de-victimas-1448-y-decretos.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2011). Discurso Ministro Juan Carlos Esguerra Portocarrero.

Pérez Luis. (2007). *Desarrollo, derechos sociales y políticos. Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: Centro de Estudios en Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico.

Presidencia de la Republica. (2011, diciembre 20). Decreto 4800. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-4800-de-2011>

Roth Deubel, André-Noël. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, 3ª reimpresión, 2006.

Sentencias C-931/06 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-983/05 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-1187/00 (M. P. Fabio Morón Díaz), C-1151/01 (M. P. Jaime Araujo Rentería) y C-066/99 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz).

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv). (2012). *Informe de gestión anual*. Bogotá

Snariv. (2012). *Informe de gestión anual del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas*. Disponible en http://www.dps.gov.co/documentos/7514_Informe_de_Gesti%C3%B3n_Unidad_V%C3%ADctimas_-_dic31_31ene.pdf

Thoening J. (1997). *Política pública y acción pública en gestión y política pública*, VI(1). Disponible en http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI._No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf

Unidad de Atención y Reparación a Víctimas (Uariv). (2012). *Guía para conformación y funcionamiento de los comités territoriales de justicia transicional*. Bogotá.

Unidad de Atención y Reparación a Víctimas (Uariv). (2013). *Presentación evaluación a planes de acción a corte 30 de abril de 2013*. Santa Marta.



Pensamiento para el pero #2
Autor Juan Sebastián Meneses Gaviria.
Técnica Óleo sobre lienzo.
Tamaño 70 x 85 cm