

Análisis de la capacidad institucional municipal en Colombia frente a los derechos de educación y vivienda de la población desplazada.

Estudio de caso en el municipio Ibagué¹

Municipal institutional capacity analysis in Colombia in relation to educational and housing rights of the displaced population. Case study in Ibague, Colombia

Fecha de recepción: 14 de febrero de 2012

Fecha de evaluación: 20 de junio de 2012

Fecha de aprobación: 17 de julio de 2012

Nathalia Carolina Insuasty Delgado (Colombia)

Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano
ncinsuasty@poli.edu.co, natha26@gmail.com

Docente del Politécnico Grancolombiano. Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública y Magíster en Gobierno de la Universidad de los Andes.

Resumen

Una de las problemáticas sociales que más ha golpeado a nuestro país en los últimos veinte años, se refiere al desplazamiento. Esta situación ha llevado a que los municipios asuman unos retos importantísimos en la materia, ya que deben suplir las necesidades de sus poblaciones vulnerables y, además, de los emergentes desplazados. El presente artículo muestra, a partir de un estudio de caso en el municipio de Ibagué, cuáles son las dificultades más significativas en materia de capacidad institucional, es decir, la respuesta que el Estado le brinda a la población desplazada y los mecanismos a través de los cuales hace que la problemática sea mitigable. La forma cómo se mide dicha capacidad ins-

Abstract

Displacement is one of the social issues that have greatly affected our country in the last twenty years. This situation have made municipalities assume important challenges in this area in order to supply for their vulnerable populations' most basic needs as well as those of displaced individuals. This article aims to show, by means of a Case Study, which are the most serious difficulties related to institutional capacity in Ibague, in other words, what is the response by the government to the displaced population and the mechanisms through which the displacement issue is to be mitigated. This institutional capacity is measured using the SADCI methodology (Institutional Capacity Deficit Analysis System)

1 El presente artículo contó con la información brindada por los funcionarios de la Alcaldía del Municipio de Ibagué, y la asesoría del Doctor Edgar Forero.

titucional se hizo mediante la metodología SADCI (Sistema de Análisis de Déficit de Capacidad Institucional), la cual se ha aplicado con éxito en el Banco Mundial y, para el presente caso el Banco, ofrece recomendaciones precisas para las entidades municipales involucradas con el desplazamiento.

Palabras clave

Desplazamiento, capacidad institucional, déficits, municipio, educación y vivienda.

which has been employed successfully in institutions such as the World Bank and will provide municipal entities dealing with displacement with precise recommendations to approach the issue.

Keywords

Displacement, institutional capacity, deficits, municipality, education and housing.

Introducción

Imagine por un momento que usted vive con cuatro personas más en su hogar, y que de un momento a otro llegan cinco o diez familiares más a convivir con usted. Piense, qué pasaría con la alimentación, los servicios públicos, la congestión para cada uno de los espacios de la casa. Suponga además que es una familia con bajos niveles de educación, sin asistencia en salud o ingresos reducidos, ¿cómo reaccionaría? Bueno, pues ésta es la situación que viven diariamente cada uno de los municipios de Colombia y sus autoridades públicas para atender a las personas víctimas del desplazamiento .

Los municipios al no contar con los recursos suficientes para atender a su población, se ven obligados a recibir población desplazada que se constituye en un 30% más de la población que reside en su municipio. Solo para citar unos ejemplos, “Mocoa ha recibido un 33,3% de su población nativa en un espacio de cinco años, Quibdó un 26,4%, Sincelejo un 24,6% y Florencia un 20,3% . Todos estos municipios, con dificultades para atender a su población nativa, han recibido una persona por cada cinco personas nativas en los últimos años; lo cual es, sin lugar a dudas, una emergencia humanitaria que no se puede atender con los recursos usuales de un municipio” (Ibáñez y Velásquez, 2008, p.1).

De acuerdo con la información de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado, en Colombia se registran 3.943.509¹ personas expulsadas de su territorio desde

1997². Según los expertos, los esfuerzos por atenderlos aún están cortos. Dentro de las posibles causas se encuentra el escaso margen presupuestal de las autoridades locales, la ambigüedad en las competencias y la ausencia de indicadores de impacto en las actuaciones territoriales. Estas dificultades se resumen en un conjunto de “déficits de capacidades institucionales” que al no superarse, impiden que esa población víctima del conflicto armado goce plenamente de sus derechos (Riveros, 2010)³. Esta situación fue expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, cuando dijo que “la violación masiva de los derechos de la población desplazada no es responsabilidad de una sola entidad sino de varias, y que por tanto constituye un problema estructural del Estado cuya causa surge de: i) La insuficiente destinación de los recursos, y ii) la precaria capacidad institucional para implementar la política pública del Desplazamiento”⁴.

Esa vulneración reiterada de derechos como consecuencia de las graves falencias de todos los niveles de gobierno, se convierte en un importante objeto de estudio. Por lo cual este documento pretende resolver, a partir de un estudio de caso, dos preguntas: 1. ¿Cuáles son las dificultades en materia de capacidad institucional para la atención de la población desplazada?, y 2. ¿Cuáles son las dificultades de la capacidad institucional en el

1 Dato con corte de 31 de diciembre de 2011.

2 A pesar que el desplazamiento forzado ha sido un fenómeno subyacente a los procesos de violencia en Colombia en todo el siglo XX, el sistema de información se consolida en el año 1997, año en el cual se expide la Ley 387 que reconoce formalmente el desplazamiento.

3 Énfasis fuera del original

4 Énfasis fuera del original

municipio de Ibagué, en materia de desplazamiento para restablecer los derechos a la vivienda y la educación de la población desplazada?

El documento se divide en cuatro partes. La primera constituye un panorama general del desplazamiento, los primeros problemas identificados por la Corte Constitucional, las reglas de juego en materia de desplazamiento para las autoridades locales, y las concepciones de capacidad institucional en el marco de la política pública del desplazamiento. La segunda parte, detalla la situación del municipio de Ibagué, la metodología aplicada en este caso y en la tercera parte, se muestran los resultados de este análisis y en la cuarta parte, las respectivas recomendaciones.

Antecedentes

La política pública del desplazamiento ¿Cómo ha evolucionado en materia de derechos?

El desplazamiento ha afectado directamente⁵ a cerca del 9% de la población colombiana, cuya consecuencia principal es el conflicto armado que sufre el país desde la década de los años cincuenta. Diferentes investigaciones han señalado que

el desplazamiento forzado constituye una estrategia de guerra, en la medida que permite apropiarse del territorio y controlar a la población para asumir ventaja sobre la contraparte⁶.

Ibáñez (2009) considera que el desplazamiento de millones de personas se puede simplificar de la siguiente manera:

Los grupos armados están involucrados en un conflicto civil cuyo fin es ejercer dominio territorial, ya sea por razones políticas, tácticas y/o extraer rentas económicas del territorio. Para alcanzar dichos fines, los grupos armados llevan a cabo diferentes estrategias y acciones. Primero despoblar el territorio de población civil, los grupos armados pueden usurpar activos valiosos y explotar con facilidad los recursos naturales de la región. Segundo, para evitar movimientos de resistencia civil, los grupos insurgentes atacan a personas que no apoyen su causa o que apoyen la causa enemiga. Asimismo, pueden atacar individuos con posiciones de liderazgo en la comunidad o con densas redes sociales, con el fin de crear terror y obtener control territorial. Cuando este tipo de personas son expulsadas, se facilita preservar el dominio sobre el territorio (Ibáñez, 2009)⁷.

5 Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios se reconocen otras víctimas diferentes a las del desplazamiento forzado. En el artículo tercero de esta disposición se establecen víctimas indirectas al mencionar que “[t]ambién son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente”.

6 Para Reyes y Bejarano (1998) y Kay (2007) la ocupación de territorios hace parte de una estrategia de guerra para despojar territorios de los considerados enemigos, expandir su control y apropiarse de tierras valiosas. Así mismo, para Puyana (1999), Pérez (2002) y Reyes (1997) consideran que la presencia de actividades ligadas con el narcotráfico conduce a la necesidad de apropiar territorios para la siembra de hoja de coca o amapola y al dominio de territorios clave para el transporte de las drogas. En: Ibáñez (2009).

7 El mismo Gobierno en la exposición de motivos de la Ley 1448 reconoció que el desplazamiento forza-

Así mismo, el escalamiento del conflicto armado provoca que las familias afectadas tengan que desplazarse como mecanismo para salvaguardar sus vidas. Pérez (2004) evidencia que las distintas formas del conflicto interno son la principal causa del desplazamiento forzado, tales como combates, ataques, bombardeos de la fuerza pública, ametrallamientos indiscriminados, siembra de minas antipersonales, presencia de actores, amenazas, entre otros.

Para ver la evolución de la política pública del desplazamiento en materia de derechos, un punto importante de partida es la sentencia T-025 de 2004, que se ha convertido en una importante ruta en la materia. Pese a que el Estado ya había reconocido el desplazamiento en la Ley 387 de 1997, la sentencia de 2004 es la que declara el *Estado de Cosas Inconstitucional*⁸. De ahí en adelante el reto para el

Estado se convirtió en un desafío enorme, dado que era necesario una correcta coordinación, articulación y corresponsabilidad entre las diferentes entidades estatales nacionales, regionales y locales, y esto iba a ocasionar graves dificultades, las cuales irían desde la definición de obligaciones hasta la falta de identificación de mecanismos efectivos de coordinación (Riveros, 2010).

En este sentido es necesario mencionar, que en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional había reconocido las situaciones alarmantes de la población desplazada, algunas de éstas se resumen en el siguiente cuadro y, para hacer más demostrativa su relevancia, se contrasta con la situación de la población pobre a nivel nacional.

Así las cosas, se evidenció la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada como lo ha catalogado la Corte Constitucional, y las dificultades institucionales en la materia –como lo detalla el siguiente apartado– que el *cuello de botella* de la eficiencia en la política pública del desplazamiento radica, en muy buena parte, en las falencias y debilidades institucionales que dificultan su implementación.

do, producto del conflicto armado ha dejado cerca de 3.000.000 de hectáreas abandonadas o despojadas. Esta misma ley es conocida con el nombre de Ley de víctimas y restitución de tierras.

- 8 La corte Constitucional ha definido en varias ocasiones el *Estado de Cosas Inconstitucional*, es decir, de cosas contrarias a la constitución las cuales deben ser adoptadas por las autoridades competentes asumiendo competencias e imponiendo correctivos que permitan superar tal situación. "Para efectos de la declaración hecha en esta sentencia, ésta institución destacó los siguientes aspectos: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adop-

ción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial "En: Sentencia T-025 de 2004. M.P Manuel José Cepeda

Tabla 1. Indicadores sociales de la población desplazada en el 2004

Indicador social	Población desplazada	Población pobre a nivel nacional
Necesidades básicas insatisfechas	92%	27,7%
Población en situación de indigencia	80%	16%
Población con vivienda inadecuada	63,5%	10,4%
Población con vivienda y servicios públicos inadecuados	49%	7,4%
Proporción de asistencia escolar en niños y niñas	25% (6-9 años) 54% (10-25 años)	96,4 % (7-11años)
Tasa de Mortalidad	24,4 Por cada 1.000 habitantes	4,3 Por cada 1.000 habitantes

Fuente: Elaboración propia a partir de: DANE (2005), PMA (2003) y Sentencia T-025 de 2004

La legislación territorial en materia de desplazamiento forzado

La normatividad existente en materia de desplazamiento ha sido bastante completa, el problema ha radicado en su implementación. Con la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional no discute la existencia normativa, que para el momento se contenía en la Ley 387 de 1997, sino más bien en su cumplimiento. En este apartado se hará una reseña de las responsabilidades de carácter territorial que se señalan tanto en las leyes como en la jurisprudencia.

En términos generales tenemos dos grupos de reglas de juego⁹ que fijan directrices para las entidades territoriales: uno, que es impartido por la legislación; y otro por la jurisprudencia. La legislación se resume en las Leyes 387 de 1997 y la Ley 1190 de 2008. En ambas se encuentran una serie de mandatos de orden territo-

rial, de responsabilidades y, a su vez, de responsables como es el caso de la creación de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales, que deben emprender acciones específicas en torno al goce efectivo de derechos de la población desplazada; a su vez esta legislación reglamenta herramientas que permiten que estas acciones se planeen y materialicen como es el caso de los Planes Integrales Únicos (PIU) y los Comités Municipales de Atención.

La Ley 387 de 1997, estructura la Política Pública del desplazamiento y determina las tres fases de atención por parte del Estado: 1) la prevención, 2) la atención humanitaria de emergencia, y 3) la estabilización socioeconómica. La jurisprudencia por su parte, toma su mayor fuerza con la expedición de la sentencia T-025 de 2004¹⁰ y se ha ido consolidando con

9 El neoinstitucionalismo ha definido dos tipos de reglas formales e informales, las primeras aluden a las de carácter escrito y las segundas a prácticas culturales. Para los efectos de este documento por reglas de juego se entienden que son el grupo de reglas formales.

10 Antes de ésta sentencia la Corte Constitucional había proferido 17 sentencias en materia de desplazamiento forzado. Sin embargo, es esta sentencia en particular la que se vuelve un hito, no solo por la declaración del *Estado de Cosas Inconstitucional*, sino porque se convirtió en una hoja de ruta para los hacedores de política, además la Corte Constitucional ha enfatizado en el seguimiento. Según Viviana Ferro, subdirectora de atención a la población

los Autos de Seguimiento¹¹, los cuales no solo le han indicado al Gobierno nacional las limitaciones para superar el *Estado de Cosas Inconstitucional*, sino que además le han propuesto y ordenado diferentes estrategias que puede adoptar para superarlo. El grupo de Autos de Seguimiento, se consolidan en cuatro grandes temas:

la delimitación de la condición de desplazamiento forzado; la obligación del Estado de definir las leyes de asistencia a la población desplazada y destinar los recursos presupuestales necesarios para la protección de la población desplazada; el trato preferencial en el acceso a servicios estatales para este segmento de la población; y la provisión de información veraz acerca de los derechos de dicha población (Ibañez Ibáñez y Velásquez, 2008, p.8).

La competencia de la Corte Constitucional se ha fundamentado en dos situaciones, la primera es que como garante de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política falla en tutela; y la segunda es que mientras no se restablezca el derecho y la amenaza de las causas de la violación de los derechos fundamentales no se hayan eliminado, el juez mantiene su competencia. Al respecto algunas de las falencias podrían ser:

desplazada de Acción Social, el gran aporte de la sentencia ha sido que la Corte delineó una ruta y ha acompañado al Gobierno en la delineación de esa ruta, "No ha sido sólo *cumpla* y que el Gobierno verá qué hace, sino que también ha sido *cumpla*, pero creo que usted debería mirar estos parámetros para cumplir. Eso no lo tiene ninguna sentencia" (Rodríguez & Rodríguez, 2010, p. 9).

11 Los autos son decisiones motivadas de la rama judicial para decidir sobre situaciones secundarias o de ejecución de una sentencia (DNP, 2010).

1. Con respecto a los Comités Territoriales (Contenidos en la Ley 387 de 1997). En materia presupuestal estos comités tiene voz pero no voto, lo cual impide que incidan directamente en lo que el territorio requiere; además, la legislación no impone un mínimo de asignación presupuestal lo que ha permitido que los recursos de la población desplazada sean tomados como los mismos de la población vulnerable en general (Ibañez y Velásquez, 2008)
2. En cuanto a la formulación de los Planes Integrales Únicos (PIU), (Contenidos en el Acuerdo 006 de 2006), sobre los cuales se dice que: "Existen municipios que no cuentan con un PIU y que no saben que deben hacerlo. Sólo el 24% de los municipios con presencia de población desplazada ha formulado el PIU y, en los casos en que han sido formulados aún existen inconsistencias con los planes de desarrollo municipales". Junto a ello, los PIU no cuentan con una reglamentación de aplicación en el territorio, ni un mínimo de asignación presupuestal, llevándolos, a que en la práctica, sean simples guías de proyectos (ACNUR, 2007. Tomado de Ibañez y Velásquez, 2008, p.9).
3. Con respecto al Auto de seguimiento 052 de 2008 en el cual se ordenaba a los Alcaldes y Gobernadores a responder 12 preguntas que diagnosticaban su capacidad institucional, la Corte Constitucional informó en el auto 314 de 2009 que de acuerdo con la sistematización de esas preguntas realizada por el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de los Andes, la información arrojaba tres grandes conclusiones: i) un bajo nivel de compromiso de 1151 respuestas que esperaban, tan sólo recibieron

332, ii) un bajo nivel de calidad en las respuestas: en su mayoría contradictorias y poco claras, y iii) bajo nivel de monitoreo de la población desplazada; dado que en la mayoría de los casos se nota el desconocimiento de la realidad del desplazamiento en el territorio.

Estas falencias ilustran la deficiente capacidad institucional de los municipios en Colombia en esta materia. El siguiente apartado precisará el término y su uso en esta investigación.

La capacidad institucional en la política pública del desplazamiento

Diferentes alusiones a la capacidad institucional se han realizado en torno al tema del desplazamiento. No obstante, no existe una definición única y estandarizada que defina el concepto. En el presente apartado se reseñarán las diferentes menciones a la “capacidad institucional” en la política pública del desplazamiento, con la intención de concluir una definición que sea la que se entienda en esta investigación.

Si bien es cierto, una de las causas del *Estado de Cosas Inconstitucional* declarado por la Corte Constitucional, es la precaria capacidad de las instituciones responsables del goce efectivo de la población desplazada, este tribunal no dio una definición de este concepto ni en la sentencia ni en sus autos de seguimiento. No obstante diversas características giran en torno al concepto.

Para el Gobierno Nacional, representado por el Sistema Nacional de

Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD)¹², la *capacidad institucional* debe verse reflejada en una mejor coordinación entre las entidades responsables, un sistema de información más robusto y mecanismos de seguimiento, evaluación y monitoreo (SNAIP, 2009)¹³. Para el SNAIPD, una mejor *capacidad institucional* se traduce en una mejor coordinación¹⁴, y también en una mejor

12 Este sistema fue creado mediante la Ley 387 de 1997 para atender a la población desplazada tanto en el retorno como en su incorporación a la sociedad colombiana. Quien coordina este ente es Acción Social, y actualmente son 28 las entidades que componen el SINAPD: 1) Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2) Ministerio del Interior y de Justicia, 3) Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 4) Ministerio de Defensa Nacional, 5) Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 6) Ministerio de la Protección Social, 7) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 8) Ministerio de Educación Nacional, 9) Ministerio de Agricultura Desarrollo Rural, 10) Departamento Nacional de Planeación, 11) Defensoría del Pueblo, 12) Vicepresidencia de la República – PDDHH Y DIH, 13) Ministerio de Comunicaciones, 14) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 15) Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, 16) Comisión Nacional de Televisión, 17) Banco Agrario, 18) Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER), 19) Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX), 20) Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 21) Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 22) Registraduría Nacional del Estado Civil, 23) Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 24) Superintendencia de Notariado y Registrado, 25) Fiscalía General de la Nación, 26) Instituto Nacional Medicina Legal y Ciencias Forenses, 27) Finagro, 28) Fonvivienda. (SNAIP, 2009).

13 Este es el primer documento que el Gobierno Nacional y sus entidades involucradas en el tema del desplazamiento, profieren como respuesta al *Estado de Cosas Inconstitucional*.

14 Para Isuani (2007, p.13) La coordinación, “se trata de un proceso organizacional e institucional que debe ser diseñado expresamente tanto en el plano de lo formal, como en el plano de los referentes individuales y de los sistemas de regulación social. De esta manera, la coordinación puede constituir un

articulación con las entidades territoriales, lo cual le permite alcanzar, a través de un plan de fortalecimiento de *capacidad institucional*, que las fallas estructurales de las entidades involucradas en cuanto a: Reglas de Juego (normatividad), Coordinación, Relaciones interinstitucionales, Tecnologías, Estructura Orgánica interna, Protocolos de Atención, Gestión Presupuestal (planeación, ejecución, creación nuevos recursos) (SNAIP,2009).

Para concluir este apartado, se entenderá de aquí en adelante como *capacidad institucional*, el conjunto de atributos –de las organizaciones públicas– necesarios para cumplir con el goce efectivo de los derechos de la población desplazada; para estos efectos el concepto de “atributos necesarios” comprende seis aspectos: 1) la pertinencia de reglas de juego; 2) las relaciones interorganizacionales claras y fluidas; 3) la adecuada organización interna; 4) el presupuesto suficiente; 5) una política de personal apropiada y 6) un conjunto de personas calificado.

proceso clave que facilite las tareas de 1) identificar actores y recursos necesarios para alcanzar los objetivos de política; 2) procurar que cada uno de los involucrados en el proceso de implementación interorganizacional juegue el rol que debe jugar, en el momento que debe hacerlo y en relación con los objetivos establecidos, 3) desarrollar compromiso y apoyo por parte de los participantes involucrados en la misma o de aquellos actores ubicados estratégicamente en el contexto y 4) construir relaciones e interacciones entre los involucrados que favorezcan el logro de los objetivos de política.”

El desplazamiento en Ibagué y los derechos de educación y vivienda

Ibagué ha sido escogido como el municipio donde se realizó el presente estudio sobre *capacidad institucional municipal*¹⁵. Ibagué vive el problema del desplazamiento desde dos perspectivas como receptor y como expulsor de población desplazada, tal como se evidencia en el gráfico 1. En cuanto a sus falencias en *capacidad institucional* éstas han sido evidenciadas por análisis y valoraciones gubernamentales previas. Mediante un ejercicio que realizó el Ministerio del interior y de Justicia –en aras de responder a uno de los autos de seguimiento de la Corte Constitucional, el 007 de 2009,– priorizó 255¹⁶ municipios que requerían un mayor fortalecimiento institucional.

15 La diversa literatura en investigación cualitativa, ha reconocido que un elemento esencial para iniciar con un estudio de caso es la existencia del fenómeno particular de estudio en el territorio u objeto de investigación analizado. No obstante existe un riesgo en la demostración de los resultados dado que se usa bajo la incertidumbre del comportamiento del objeto analizado, o porque como lo llama Morse (2003:3) la investigación cualitativa puede resultar una fantasía “porque los procedimientos para organizar las imágenes no están bien definidos y se basan en proceso de inferencia, comprensión, lógica y suerte...y al final del tiempo los resultados emergen como un todo coherente”

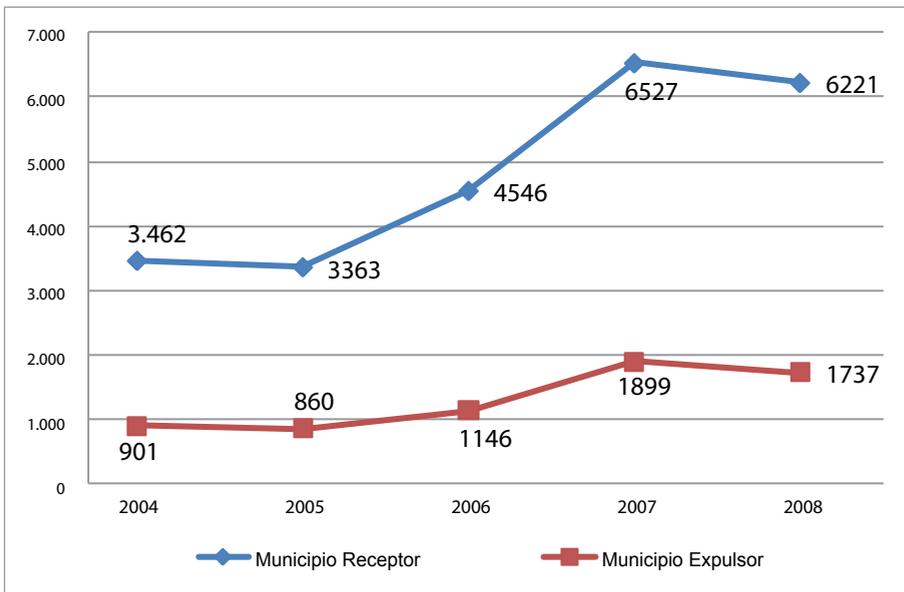
16 La metodología del Ministerio consistió en determinar unas variables municipales como la categoría fiscal, la asignación per cápita de SGP, el índice de NBI, y otras categorías de la dinámica del desplazamiento en el municipio como: población expulsada, recibida, índice de presión de intensidad y sus respectivos históricos. Cada uno de estos ítems tenían una ponderación que en su conjunto sumaban 100. Los municipios que estuvieran por debajo de 60 serían los escogidos en esta priorización.

Ibagué –junto a 13 municipios del Departamento del Tolima– resultó incluido en la priorización. Es decir que Ibagué es un municipio que padece el flagelo del desplazamiento y que además ha sido catalogado como un municipio que requiere priorización por tener falencias críticas en sus capacidades institucionales.

De acuerdo con el gráfico 1, la dinámica del desplazamiento en el periodo

2004-2008, muestra que por cada persona que expulsa el municipio, éste recibe en promedio 3,6 personas. Si se toma como referencia los habitantes de Ibagué proyectados por el DANE para el 2007 que fue de 520.074 personas; podríamos decir que por cada 100 personas, el municipio recibió 4 desplazados.

Gráfico 1. Desplazamiento en Ibagué, 2004-2008



Fuente: elaboración propia del autor, a partir de PIU-Ibagué

En un esfuerzo por ajustar estos datos históricos del desplazamiento, y como parte del ejercicio del PIU, el municipio realizó en el año 2009 una caracterización de la población desplazada. Dicha caracterización arrojó los siguientes resultados:

- ✓ El total de población de desplazados identificados es de 16.008 personas.
- ✓ Los núcleos familiares son 3.705.
- ✓ El 55,1 % es jefe o jefa de hogar.
- ✓ El 48,9% es menor de 18 años.
- ✓ El 14,5% son niños o niñas menores de 6 años.
- ✓ El 2,4% son mujeres lactantes o gestantes.

Ahora bien, en cuanto al panorama del cumplimiento de derechos, se ha encontrado lo siguiente: 1) de acuerdo a la información suministrada por el PIU, en

materia de educación, el 79,6% de la población desplazada en edad escolar (5-17 años), se encuentran estudiando, lo cual equivale a 4380 niños, niñas y adolescentes; 2) quienes no están estudiando, aún caracterizados como desplazados en el PIU, son 1124. De igual manera, la mencionada caracterización evidenció que, en

términos generales, la población desplazada del municipio tiene bajos niveles de escolaridad como se puede ver en la tabla 2, donde el 98,5% de la población desplazada está entre las categorías: ningún nivel educativo, preescolar, primaria, y secundaria.

Tabla 2. Nivel de escolaridad de población desplazada

Nivel educativo	Número de personas en situación desplazamiento	Porcentaje (%)
Ninguno	4.395	27,5
Pre-escolar	1.715	10,7
Primaria	6.229	38,9
Secundaria	3.422	21,4
Técnico	151	0,9
Universitario	93	0,6
Postgrado	3	0,0
TOTAL	16.008	100,0

Fuente: elaboración propia del autor, a partir de PIU, 2008-2011

En el caso del derecho a la vivienda, la caracterización midió el tipo de vivienda actual (ver tabla 3) encontrando y encontró que el 25% habita en condiciones de déficit cualitativo (refugio natural, albergue, pieza, rancho). De igual manera, la

caracterización registró que al menos un 94% de la población desplazada vivía antes en casas o fincas con casa, de lo cual se infiere que al menos para el 21% de los hogares ha ocurrido un desmejoramiento de las condiciones de habitabilidad.

Tabla 3. Distribución vivienda actual de población desplazada entrevistada

Tipo de tenencia actual	Familias en situación desplazamiento	Porcentaje (%)
Refugio natural	9	0,24
Albergue	20	0,54
Pieza	712	19,22
Rancho	208	5,61
Apartamento	397	10,72
Casa	2.125	57,35
Otro	234	6,32
TOTAL	3.705	100,0

Fuente: elaboración propia del autor, a partir de PIU, 2008-2011.

Aplicación de la Metodología SADCI en el municipio de Ibagué

La Metodología de Sistema de Análisis de Déficit de Capacidad Institucional es cualitativa y busca contrastar los objetivos y actividades de las entidades objeto de estudio en el cumplimiento de los propósitos de un proyecto, programa o política. Sus inicios datan de la década de los ochenta con Alain Tobelem como consultor del Banco Mundial, y más adelante fue replicada por Oscar Oszlak algunas entidades

públicas. Esta metodología es aplicada en los casos donde se necesita identificar las diferentes limitaciones que tiene las entidades públicas para el cumplimiento de sus objetivos (Oszlak & Orellana, sf).

El uso de esta herramienta metodológica resulta muy interesante para revisar la implementación de políticas públicas, cuyos actores protagónicos son usualmente los municipales y provinciales; dado que la implementación requiere de un desafío complejo de carácter inteorganizacional que requiere de una óptima relación mutua (Isuani, 2007). Los déficits de *capacidad institucional* a los que se hace mención son:

Tabla 4. Descripción de varios tipos de déficit de capacidad institucional

Tipo de déficit	Definición
Reglas del juego*	Dentro de esta categoría entran todos los vacíos de la normatividad existente, o la falta de normatividad para el cumplimiento de objetivos. También es válido incluir pautas de tipo cultural que restrinjan la ejecución de las actividades.
Relaciones interinstitucionales	Se refiere a todas aquellas relaciones entre diferentes actores alrededor de un mismo logro. Es éste el caso de las competencias superpuestas que impidan el buen logro de objetivos, o que el flujo de información entre las diferentes entidades no exista.
Organización interna	Hace referencia a las falencias que pueden existir en torno a: la no especialización de funciones, la simultaneidad de responsables en una misma tarea, o la no existencia de una unidad formalmente constituida que asuma la responsabilidad.
Capacidad financiera y física	Alude a los escasos recursos financieros y físicos.
Política de personal	Apunta a temas como evaluación de desempeño, promoción de carrera administrativa, incentivos salariales, normas de concurso.
Capacidades individuales	Se refiere al grado de conocimiento del responsable asignado en el tema, habilidades y motivación.

Fuente: elaboración propia del autor, a partir de (Oszlak & Orellana, s.f)

* Las reglas del juego son quizá para Oszlak, el elemento de análisis más importante a nivel estatal; ya que una eficaz capacidad estatal se asocia directamente a la existencia de éstas, en el caso de la regulación por ejemplo, éstas cumplen un papel fundamental y el éxito de la regulación depende de la claridad de las reglas. "Cuanto menor es la incertidumbre respecto de los derechos y obligaciones de cada parte, menor el margen de negociación entre las mismas, lo cual tiende a minimizar el impacto de las asimetrías de poder y, de este modo, a incrementar la efectividad de la regulación" (Oszlak, Felder & Forcinito, 2000).

La valoración de los déficits se hace teniendo en cuenta la factibilidad de la ejecución de las actividades o la gravedad que tiene el déficit en el cumplimiento de los objetivos. Los puntajes que se asignan son:

Tabla 5. Puntaje del nivel de déficit

Nivel de déficit	Significado
Bajo	El cumplimiento del objetivo es factible y el déficit identificado no genera mayores riesgos.
Medio	La factibilidad disminuye y es posible que los déficits identificados no permitan que el objetivo se cumpla.
Alto	La factibilidad es casi cero, y si no se toman los correctivos necesarios para superar el déficit no habrá ninguna manera de que se cumpla el objetivo.

Fuente: Elaboración propia del autor, a partir de (Oslack & Orellana, s.f).

Esta metodología se aplicó siguiendo los siguientes pasos:

- a. Se entrevistó a los funcionarios encargados (directa o indirectamente)¹⁷ del cumplimiento de los objetivos propuestos para el goce efectivo de los

derechos de educación y vivienda de la población desplazada.

- b. Con las narrativas de las entrevistas, se identificaron expresiones o preposiciones¹⁸ en común que aludían a cada una de las seis categorías de déficit objeto de estudio.
- c. Se validó la información suministrada por los entrevistados con la documentación disponible.
- d. Se elaboraron matrices de análisis para comparar cada uno de los déficit, con los objetivos y actividades de la entidad.
- e. De acuerdo a la ponderación propuesta por Oslack, se asignó un puntaje y nivel de déficit a cada uno de los déficit identificados.
- f. Se detalló el comportamiento de los déficit más altos y se consolidaron unas brechas institucionales como las más relevantes.
- g. De acuerdo a la gravedad de los déficit identificados, en el aparte de recomendaciones se proponen las posibles estrategias de superación de los mismos.

Resultados

A continuación se clasifican los resultados, en términos generales, para los derechos de educación y vivienda del

17 El grupo de entrevistados lo conformaron tanto funcionarios, como consultores, investigadores, y líderes desplazados del municipio de Ibagué: Eleonora Peña (Coordinadora Unidad de Atención y Orientación al Desplazado, UAO), Liliana Gómez (Asistente de Coordinación UAO), Enrique Váquiro (Secretario de Educación), Dora Rueda (Profesional de la Secretaría de Educación), Martha Cecilia Cepeda (Profesional encargada en la Personería Municipal), César Ciro (Profesional encargado en la Secretaría de Infraestructura Municipal), Mabel Acevedo y Ángela Gómez (Líderes de la Población Desplazada), Bernardo Brigart (Asesor de la Utec-PIU, Ibagué), Luis Acuña (Director del Departamento de Economía y Finanzas de la Facultad de Economía de la Universidad del Tolima).

18 De acuerdo con Bonilla & Rodríguez (1995), un primer paso en la codificación de información cualitativa es la identificación de expresiones o preposiciones que comparten un patrón cultural en una categoría de análisis identificada previamente por el investigador. Los pasos de esta codificación incluyen además, la descripción de lo contenido en cada categoría, la validación o triangulación con los datos disponibles, y la conceptualización general del fenómeno que se analizó.

municipio y los resultados específicos de acuerdo al nivel de déficit encontrado.

Resultados Generales

La Corte Constitucional mediante su Auto de seguimiento 116 de 2008, ha reiterado que la responsabilidad del Estado en este tema es garantizar la asistencia de forma gratuita a la población desplazada en edad escolar (5-17 años). Este “garantizar”, se debe descomponer en tres aspectos: 1) tasa de matrícula, 2) asistencia regular y 3) gratuidad en el servicio. Así las cosas, en el caso de Ibagué encontramos como se dijo según la información del Plan Integral Único, en el año 2009, que la matrícula de la población desplazada era del 79,6 %, Es decir que tendríamos un déficit cuantitativo de un 20,4%, o sea 1124 niños, niñas y adolescentes. Para el caso específico de Ibagué este resultado comparativamente puede no ser tan malo, dado que la población en edad escolar que no es desplazada y que no está matriculada es del 31%. Pero en términos comparativos con el nivel nacional, de acuerdo al Departamento Nacional de Planeación (2010), el cumplimiento de este indicador en población desplazada es de un 75,6%.

En cuanto a la gratuidad y la asistencia regular, el municipio no cuenta con información al respecto; sin embargo según testimonios¹⁹, la gratuidad sigue siendo

una falencia porque las instituciones educativas imponen arbitrariamente el cobro de ciertos rubros²⁰, sino porque finalmente del componente de asistencia regular tampoco hay un dato que corrobore su cumplimiento. Estos vacíos, tanto en la información como el cumplimiento total del objetivo que debe perseguir el Estado en materia de educación (en este caso la Secretaría Municipal de Ibagué), evidencian las mayores deficiencias en la implementación de la política pública.

En materia de vivienda el panorama es mucho menos alentador. La Corte Constitucional ha señalado que el indicador de cumplimiento debe basarse en condiciones dignas de habitabilidad, las cuales constituyen: la legalidad de la tenencia del predio que se habita, (escritura registrada o contrato de arrendamiento escrito) privacidad, espacio suficiente (que no supere el índice legal de hacinamiento), materiales de construcción adecuados (pisos, techo y paredes), acceso a servicios básicos domiciliarios (agua, electricidad, aseo). En la tabla 6 podemos

gar” (Relato de una profesional encargada de la Secretaría de Educación en Ibagué, 11 de noviembre de 2011).

“A mí me paso un caso específico matriculando a mis hijos, que no me los dejaban matricular, si no pagaba celaduría, aseo y yo llevaba la resolución en la mano y dije: ¿entonces esto qué? Y me dijeron: “no eso no sirve de nada”, entonces yo llamé a la Alcaldía y dije como así que la resolución de gratuidad ¿no sirve para nada?, entonces ahí sí me entregaron los paz y salvos, pero entonces si hacen eso con uno que más o menos sabe y se defiende, cómo será la pobre gente que no sabe nada, termina pagando” (Relato de una Líder de la población desplazada en Ibagué, 26 de enero de 2011).

20 Como lo ha evidenciado la Comisión de Seguimiento en el año 2008, existen vacíos en la observancia de este derecho dado que al menos el 34% de la población colombiana desplazada en edad escolar debe asumir alguno de estos pagos: matrículas, pensiones, parte de pensión o matrícula, u otros cobros.

19 “Acá sucede por ejemplo que nos exigen pago de celaduría, de seguros, o de eventos escolares, incluso de la misma matrícula y no entienden que nosotros no podemos pagar” (Relato de una Líder de la población desplazada en Ibagué, 26 de enero de 2011).

“Nuestro trabajo también es ir a los colegios, hablar con los rectores y pedir que por favor no se cobre aseo, o pidan plata para rifas, porque acá nos llegan muchas quejas sobre eso y la gente no tiene con qué pa-

ver en detalle todos los componentes del cumplimiento de este derecho en comparación con el nivel nacional:

Tabla 6. Componentes de vivienda digna

Vivienda digna cuenta con:	Cumplimiento a nivel nacional	Cumplimiento Ibagué
Predio legalmente habitado	29,1%	74 % (del cual 58% arriendo)
Espacio suficiente	79,7%	78 %
Materiales adecuados	66,3%	ND
Ubicación segura	77,6%	ND
Servicios Públicos	62,2%	18,81%

Fuente: Elaboración propia a partir de (SNAIPD, 2009) y PIU (Comite Municipal de Atención a la Población Desplazada, 2010).

Los anteriores datos revelan entonces una serie de déficit de tipo cuantitativo que afecta el cumplimiento del goce efectivo a la vivienda de la población desplazada.

Encontramos pues que la población que habita en viviendas que no cumplen con este indicador mínimo exigido por la Corte Constitucional es del 26%, lo cual equivale a 963 familias²¹.

Resultados Específicos

En un nivel de déficit Alto, imperan las relaciones interinstitucionales y la capacidad financiera. En el primer caso predomina la carencia de una base de datos confiable, que dé cuenta del número real de desplazados y sus necesidades²². Si

bien es cierto la Comisión Territorial, la Unidad Básica de Atención y las demás entidades involucradas han hecho un gran esfuerzo caracterizando a la población desplazada mediante el Plan Integral Único 2008-2011, éste aún no es un documento público²³, y no tiene todavía una clara relación con el plan de desarrollo municipal, ni una clara estrategia de enlace con el próximo plan de desarrollo. Este problema de las cifras no solo tiene como consecuencia la no atención, sino las malas decisiones públicas en asuntos que incluyen manejo de recursos. Como consecuencia de esta “desinformación”, se genera una divergencia en bases de datos, entre la Secretaría Municipal de Educación, el SISBEN y la Unidad de Atención y Orientación al desplazado. A título de ejemplo, el Municipio reporta haber atendido durante el año 2009 a un total de 2.258 personas (que incluyen primera infancia, población adulta y adultos mayores), y la Secretaría de Educación reporta haber atendido en educación a un total de 5.506 niños, niñas y adolescentes, es decir, más personas.

En el caso de la capacidad financiera, también clasificado como un déficit Alto, se encuentra que el caso de la atención en educación no es tan grave, dado que estos recursos se alimentan principalmente

que discuten su veracidad “es cierto que hay gente incluida que no es desplazada, pero es más grave la gente que no está incluida y que no recibe ninguna atención del Estado” (Relato de una Líder desplazada en Ibagué, 26 de enero de 2011).

“cuando hicimos la caracterización tuvimos problemas porque los desplazados querían contarse ellos mismos y pues eso si no, entonces a los que no les gustó pues no vinieron” (Relato de un funcionario UAO en Ibagué, 9 de noviembre de 2010).

21 De acuerdo al PIU, la habitabilidad de estas familias es un albergue temporal, invasión, ocupación de hecho, en usufructo o que habita en el hogar de un amigo.

22 *Aquí existe una discusión con las cifras. A pesar de que 16.008 es el dato oficial, existen posiciones de todo tipo*

23 El corte de esta información se hizo en marzo de 2011.

del Sistema General de Participaciones, pero enfrentan dos dificultades. La primera se relaciona con la atención integral al desplazado, lo cual se cubre a través del rubro de calidad que gira la Nación por medio de las transferencias. Dicho rubro incluye además de la población desplazada, la población indígena y Sisbén 1 y 2. De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación en el año 2009, se asignaron 165.506 millones de pesos para educación; de los cuales el municipio únicamente destinó \$ 30.000.000 para la atención integral a la población desplazada²⁴.

La segunda debilidad tiene que ver con que no hay asignación de recursos de educación a la población adulta, lo cual es sumamente importante si se tiene en cuenta que el 27,5% de la población desplazada en el municipio no tiene ninguna educación y que el 38,9% sólo tiene primaria (Ver tabla 2). Esta falta de atención en la educación puede ocasionar que no exista un goce efectivo de derechos relacionados con la generación de ingresos que usualmente requiere de un mínimo de educación.

Tabla 7. Comparación del desempeño fiscal en el 2008 entre Ibagué y otras ciudades

Municipios	Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios
Bogotá, Cali, Medellín y Bucaramanga	39,91*	39,12*	41,28*
Ibagué	40,46	61,73	26,37

Fuente: Cálculos propios del autor, a partir del Ranking municipal de 2008 del Departamento Nacional de Planeación.

* El dato refleja el promedio de las cuatro ciudades

En el caso del déficit de la capacidad financiera relativa al derecho a la vivienda, encontramos diversidad de causas: a) la inadecuada concurrencia de los distintos niveles en la materialización del derecho, b) la incapacidad para garantizar el cubrimiento de la diferencia entre el valor de los subsidios y en el precio de la vivienda (el “cierre financiero”), y c) escasez de la oferta de unidades habitacionales al alcance de la población desplazada (Vivienda de Interés Prioritario – VIP) generada por disponibilidad de suelo urbano

a costos soportables para este tipo de vivienda²⁵.

En primer lugar, la inadecuada concurrencia se refleja en el hecho de que el número total de subsidios para hogares desplazados asignados por la Nación (FONVIVIENDA) al Municipio es

24 Cálculos propios, a partir del documento Conpes 122 de 2009 y documento de trabajo (presupuesto 2006-2010) de la Secretaría de Planeación del municipio de Ibagué.

25 “En educación es un poco más fácil porque por sistema general de participaciones entra no todo lo que se necesita, pero al menos el mínimo para cubrir lo justo, entonces la Secretaría de Educación ejecuta. En cambio en vivienda es más grave, porque son más de dos entidades las que se deben coordinar, está Incoder, el Banco Agrario, las Cajas de compensación y los Ministerios, [así que] planear en vivienda no es fácil...en Ibagué el 8% de la tierra está construida y todo lo demás es rural, pero es muy costoso construir” (Relato de un Consultor en Ibagué, 9 de enero de 2010).

infinitamente inferior al déficit, es muy improbable que pueda ser cubierto por el Departamento, y el Municipio no dispone y no dispondrá nunca de los recursos necesarios para cubrirlo totalmente. De un lado, el acceso a los recursos asignados con cargo a la bolsa nacional para financiar proyectos de la modalidad de “Esfuerzo Territorial” depende de la viabilidad y competitividad de los proyectos presentados por las entidades territoriales ante FINDETER. De otro lado, el acceso a los subsidios asignados por la Nación a través de la bolsa nacional directamente a los hogares desplazados, depende de la calificación de las postulaciones individuales realizada en el nivel nacional, donde los hogares de Ibagué compiten con los del resto del país. Evidentemente, se requiere de una acción conjunta de instituciones que aún con los recursos disponibles, tanto la Nación como el departamento y el municipio, requieren de un esfuerzo financiero superior al actual y sostenido en el tiempo.

En segundo lugar, para lograr el cierre financiero (es decir, la diferencia entre el valor del subsidio y el precio de la vivienda) se necesita que el desplazado haga un esfuerzo financiero personal. Lo cual se imposibilita cuando los ingresos del hogar son reducidos. En este orden de ideas, tener o no tener vivienda depende de 1) los proyectos que presente el municipio, 2) la aceptación de esos proyectos y 3) el otorgamiento del subsidio y la disponibilidad de recursos adicionales por parte del beneficiado. Es por esto que existen personas con subsidio, pero sin la posibilidad de gozar del derecho o porque no hay proyectos aprobados o porque no pueden completar el cierre financiero.

En tercer lugar, la incapacidad financiera tiene que ver con el precio del suelo

y el precio de la construcción los cuales varían por factores externos. En el caso de Ibagué, la estrechez de la oferta de suelo urbano genera un alto impacto del costo de éste; esto reduce de manera muy importante la construcción de Vivienda de Interés Social (VIS) y restringe enormemente la posibilidad de construir las soluciones mínimas bajo la modalidad de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), que son las que están al alcance de los hogares desplazados. Para cerrar esta idea, el Gobierno Nacional ha reconocido, en términos nacionales, que en materia de vivienda existen dos grandes falencias: primera, una brecha entre los recursos asignados y las necesidades del municipio; y, segunda, una deficiente gestión en la ejecución de los subsidios²⁶ de vivienda familiar²⁷.

Esta categoría clasificada como alta, indica diversas formas de debilidades financieras, que van desde la disponibilidad de los recursos hasta la incapacidad en la gestión de los mismos. Esta

26 Solo para citar un ejemplo entre el año 2000 y 2008, solo se han ejecutado el 30% de los subsidios (SNAIP, 2009).

27 Lo descrito en materia de vivienda tiene que ver con las debilidades de la propuesta existente por parte del Estado para subsanar el derecho a una vivienda digna para la población desplazada. En términos generales la propuesta de política de vivienda a corte de octubre de 2009 buscaba restituir este derecho donde se involucra a la población desplazada en la solución de este problema para que se articule de manera eficiente con las entidades competentes, se creen o fortalezcan los sistemas de información para la población desplazada, se cree un esquema de distribución de recursos, y se optimice el esquema de ejecución de los mismos. Lo anterior se fundamenta claramente en un marco conceptual y normativo trabajado por el Gobierno Nacional desde mucho antes de reconocer el desplazamiento. Como es el caso de la Ley 3 de 1991, La Ley 388 de 1997 y la Ley 1151 de 2007. Igualmente el Decreto 2569 del 2000 y 951 del 2001.

situación puede explicarse también con el estado de las finanzas públicas del municipio. Si bien Ibagué no se encuentra bajo acuerdo de reestructuración de pasivos Ley 550 de 1999 (DNP, 2012) su capacidad de generar recursos propios es muy baja. Como se puede apreciar en la siguiente tabla, si comparamos Ibagué, con las ciudades más importantes del país como Bogotá, Cali, Medellín y Bucaramanga se encuentra que el porcentaje de recursos propios del municipio de Ibagué son casi la mitad de los recursos propios que en promedio generan las ciudades más importantes del país.

Esta situación no es más que el reflejo de unas brechas regionales que persisten en nuestro país y que dificultan la ejecución de las políticas públicas en los municipios.

En las categorías de déficit medio y bajo, fueron identificados principalmente: 1) las políticas de personal, 2) las capacidades individuales y 3) las reglas de juego. Estas tres tienen sus principales causas en la voluntad política que las entidades territoriales tienen para implementar la política pública del desplazamiento²⁸. Aquí es importante recalcar que una gran falencia en las reglas de juego se debe también a la falta de planeación del tema del desplazamiento de manera regular en los planes de desarrollo. Tal como lo demuestra Acuña y otros (2010), desde 1998 no todos los gobiernos (del Tolima e Ibagué) han agendado el tema del desplazamiento; y por tanto no han asignado y comprometido recursos, y en

los casos donde se ha hecho algún intento por planear el tema, no se obtuvieron los resultados mínimos propuestos.

Finalmente, resultan ser las capacidades individuales las de menor puntaje en déficit, pero no por ello de menor cuidado. Si bien es cierto el cumplimiento del goce efectivo de los derechos depende más de una buena y fluida información entre las entidades públicas y de una suficiencia en sus recursos, también depende de la formación del personal. Este personal debe estar de manera exclusiva en la atención a la población desplazada, y tener un conocimiento y entendimiento del fenómeno del desplazamiento y el conflicto armado.

Recomendaciones

La superación del déficit de las relaciones interinstitucionales necesita de un único flujo de información. La causa más relevante de este déficit tiene que ver con las falencias en la información disponible sobre el número de desplazados y sus necesidades reales. Existen cruces de información y se toman decisiones sin verificarlos previamente. Sin embargo, si bien es cierto que el municipio tiene falencias en este aspecto, eso no lo exime de la atención. Por lo tanto el municipio debe implementar una oficina o unidad que se dedique únicamente a centralizar la información. La Unidad de Atención y Orientación al desplazado viene haciendo esas veces, pero esta unidad es solo un referente geográfico para el desplazado que llega a Ibagué y la entidad territorial no puede descargar toda su gestión en ésta. De igual manera es imperativo que se cree o reasigne una función de control al interior de la entidad

28 Ibáñez & Moya (2007), han encontrado que esta falta de voluntad radica en que los gobernantes no encuentran un incentivo económico para favorecer a los desplazados, dado que es una población móvil que no genera un potencial electoral.

municipal que haga vigilancia al registro de la población desplazada y que cree estrategias para evitar el subregistro.

La superación de la capacidad financiera necesita un mayor compromiso de la Alcaldía local y una corresponsabilidad con el Departamento del Tolima. Es claro que existen inconvenientes estructurales en el modelo dicotómico de Estado Descentralizado – Unitario, pero el municipio y el departamento tienen que aunar sus esfuerzos, sobre todo en el caso de las soluciones de vivienda. Como se evidenció, gran parte de la ejecución presupuestal en vivienda depende de la gestión; en ese orden de ideas, las falencias no solo versan en la disponibilidad de recursos sino también en la gestión de los mismos. De igual manera el municipio debe estudiar modalidades de provisión de vivienda que no impliquen los costos e imprevistos que se generan en la construcción de vivienda nueva; por tanto, la vivienda usada o el subsidio en arriendo podrían ser mejores alternativas para superar esta situación. Lo importante es que el municipio cumpla con el derecho a la vivienda digna, lo cual no excluye la opción de que ésta sea usada o en arriendo.

La superación del déficit de las políticas de personal. Para este caso lo que se requiere es un mejoramiento en el compromiso frente al restablecimiento de los derechos de la población desplazada. Si bien es cierto los incentivos económicos no son muy pertinentes y son prácticamente inviables porque estamos hablando de derechos fundamentales, el municipio debe realizar con cierta periodicidad una evaluación al personal que está a cargo; y, al menos, una encuesta de calidad anual que permita medir la percepción que el desplazado tiene sobre la atención que el Estado le está brindando. A su vez, es importante

conservar el personal que está vinculado desde que la política se organizó en el municipio, dado que su alta rotación genera mayores costos porque requiere recomenzar con mayor frecuencia los procesos de inducción y familiarización con la política y los programas (es decir, reiniciar frecuentemente la curva de aprendizaje).

La superación del déficit de reglas de juego. Ante la rigurosidad sobre las responsabilidades de las instituciones y los altos estándares de atención exigidos por la jurisprudencia, el municipio no puede hacer mucho, dado que esas son disposiciones de la Corte Constitucional. Sin embargo es menester que todos los funcionarios se mantengan informados y aprovechen los espacios que usualmente brindan las entidades no gubernamentales como lo son las capacitaciones, los foros, las síntesis de los autos de seguimiento, los bancos de datos actualizados de documentación normativa, etc.

La superación del déficit de capacidades individuales requiere una mayor sensibilización. Esta no es una tarea fácil porque implica las motivaciones, ideologías, políticas e incluso posiciones del funcionario en el tema. Por tanto hacer un proceso de sensibilización puede implicar un cambio cultural que en términos organizacionales es dispendioso y costoso. Por tanto, sería más fácil y conveniente que el funcionario ya llegue sensibilizado, es decir, que las autoridades municipales exijan perfiles específicos para atender esta población. Un perfil que incluya experiencia académica y laboral en el tema del desplazamiento muy seguramente podría apuntar a una mayor sensibilidad o al menos a un mejor entendimiento, y por tanto un manejo más adecuado del mismo.

Referencias Bibliográficas

1. Acuña L y Otros (2010). *Del estudio de caso al análisis de la situación: El desplazamiento forzado en el municipio de Ibagué 2000 – 2006*. Disponible en: http://desarrollo.ut.edu.co/tolima/hermesoft/portal/home_1/rec/arc_21509.pdf. Recuperado el 7 de diciembre de 2010.
2. Bonilla Castro, E., & Rodríguez Sehk, P. (1995). *Mas allá del dilema de los métodos*. Bogotá: Editorial Prencencia.
3. Comisión de Seguimiento PD. (30 de Abril de 2008). *Proceso Nacional de Verificación de los derechos de los desplazados*. Recuperado el 20 de Enero de 2011, de http://www.codhes.org/index.php?option=com_
4. Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada y UAO. (2010). *Plan Integral Unico (PIU)*. Ibagué. Documento de Trabajo.
5. Concejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (2006). Acuerdo 006 de 2006.
6. Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.
7. ____ (2008). Ley 1190 de 2008. Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.
8. Corte Constitucional. (2010). Auto 383. Bogotá.
9. ____ (2010). Auto 008. Bogotá.
10. ____ (2010). Auto 383- Bogotá.
11. ____ (2009).Auto 007 . Bogotá.
12. ____ (2009). Auto 314 . Bogotá.
13. ____ (2008). Auto 052. Bogotá.
14. ____ (2004). *Sentencia de Tutela T-025*. Bogotá.
15. DANE (2005). *Boletín Informativo Necesidades Básicas Insatisfechas*. Recuperado el 14 de Septiembre de 2010, de http://www.dane.gov.co/index.php?Itemid=831&id=346&option=com_content§ionid=35&task=category
16. Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Ranking Municipal por desempeño fiscal 2009*. Recuperado el 22 de Abril de 2011, de <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/Desempe%C3%B1oFiscal.aspx>
17. ____ (2010). *Elementos básicos sobre el Estado Colombiano*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación .
18. ____ (2012) *Ficha Municipal. Información general, sectorial y financiera insu- mo para la elaboración de los programas de gobierno de los candidatos a las alcaldías municipales 2012- 2015*.
19. Forero, E. (22 de Septiembre de 2003). *El desplazamiento Interno Forzado en Colombia* . Recuperado el 26 de Marzo de 2010, de http://www.ideaspaz.org/eventos/download/edgar_forero.pdf
20. Gonzalez, J. B. (2008). Proder Tributario y autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia . En E. L. Rodríguez, *Fundamentos de la Tributación* . Bogotá: Uniandes-Temis.
21. Ibáñez, A., & Moya, A. (2007). *La población desplazada en Colombia: Exámen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de políticas actuales*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

22. Ibáñez, A., & Velásquez, A. (2008). *La Política Pública para atender a la población desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de la autoridades locales?* Recuperado el 20 de Diciembre de 2010, de http://www.brookings.edu/-/media/Files/rc/reports/2008/1203_colombia_ibanez/1120_colombia_ibanez_spa.pdf
23. Ibáñez, Ana María (2009). El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza. CE-DE-Universidad de los Andes, Bogotá
24. Isuani, F. (2007). *Capacidades Estatales para la implementacion interorganizacional de políticas públicas*. Recuperado el 20 de marzo de 2010, de http://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/file/institutos/ico/contenidos/download/ISUANI_Capacidades_Estatales_para_la_implementacion_interorganizacional_de_Politicas_Publicas.pdf
25. Lozano, E. (2009). En defensa de la descentralización territorial desde la perspectiva de las finanzas públicas. En H. Alviar, *Manual de derecho Administrativo* (págs. 136-170). Bogota : Uniandes-Temis.
26. Ministerio del Interior y de Justicia. (2005). Decreto No 250 de 2005. “Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”.
27. Morse, J. (2003) Asuntos críticos en los métodos de investigación cualitativa. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
28. Oslack, O., & Orellana, E. (s.f.). *El análisis de la capacidad insitucional: aplicación de la metodología SADC*. Recuperado el 20 de marzo de 2010, de <http://www.top.org.ar/documentos/oszlak,%20oscar%20y%20orellana,%20edgardo%20-%20el%20an%c3%a1lisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
29. Oslak, O., Felder, R., Forcinito, K. (2000). La capacidad regulatoria del Estado en Argentina. Recuperado el 20 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.anahitxt.com.ar/blog2/wp-content/oszlak-felder-forcinito-la-capacidad-regulatoria-del-estado-en-argentina.pdf>.
30. Pérez Murcia, L.E. (2004). “Factores asociados con el desplazamiento forzado en Colombia”. En: Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. Bogotá: ACNUR.
31. PMA-Programa Mundial de Alimentos. (Junio de 2003). *Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia* . Recuperado el Septiembre de 2010, de <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp036410.pdf>
32. Riveros, H. (2010). ¿Cómo coordinar las políticas nacionales con los departamentos y municipios? La eficacia de los derechos de la población desplazada: Un desafío para aplicar los principios constitucionales de organización territorial . En e. a. César Rodríguez., *Mas allá del desplazamiento* (págs. 265-292). Bogotá: Ediciones Uniandes .
33. Rodríguez, C., y Rodríguez, D. (2010). El contexto del desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Consitucional (1995-2009). En C. Rodríguez, *Mas allá del desplazamiento* (pp. 15 - 33). Bogotá: Ediciones Uniandes.
34. Sistema Nacional de Atención a la población desplazada. (2009). *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Consitucional sobre los avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004*. Bogotá.