

Atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales: entre la gestión de políticas y el burocratismo rampante

Jairo Enrique Rodríguez Hernández
Velmar David Alzate Pérez

Autores

Jairo Enrique Rodríguez Hernández

Administrador Público, Economista y magíster en Economía. Integrante del Grupo Organizaciones, gestión y Políticas Públicas (Redes), Bogotá, Colombia. Contacto: jairo.rodriguez@esap.gov.co

Velmar David Alzate Pérez

Administrador Público, estudiante de Maestría en Estudios Sociales de la Ciencia, Bogotá, Colombia. Contacto: dalzateperez@yahoo.com

Palabras clave

Gestión por políticas, planos funcionales, políticas públicas, descentralización, estructura organizacional

Key words

Management policies, functional plans, public policies, decentralization, organizational structure.

JEL: M15IT, H83

Fecha de Recepción: 30-11-15

Fecha de Aprobación: 01-12-15

Cómo citar este artículo

Rodríguez Hernández, J., & Alzate Pérez, V. (2015). La atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales: entre la gestión de políticas y el burocratismo rampante. *Administración & Desarrollo*, 45(2), 224-238. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/64article/view/64>

Resumen

El documento muestra el análisis de los procesos de atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales en el período 2011-2013. Como hipótesis de trabajo se establece que entre el momento en que se formaliza la atención al desplazamiento como función de Estado (Ley 387 de 1997) y que se integra al marco para la atención a las víctimas del conflicto (Ley 1448 de 2011) se desarrolla de manera independiente (o desarticulada, según el punto de vista) una serie de proyectos e iniciativas de corto plazo, ajustadas a los tiempos de los Planes de Desarrollo y agendas de cooperación en donde la tendencia es a privilegiar la fijación de políticas y no a la prestación directa de servicios, sin intentar modificar modelos burocráticos afianzados y con baja adición de recursos financieros. Las entidades territoriales poco o nada modificaron sus esquemas de funcionamiento, profundizando, por el contrario, su crisis por bajas capacidades de respuesta a esta amplia problemática.

Territorial governments' assistance provided to victims of the violence: between the policies management and the bureaucracy

Abstract

This paper aims to analyze the process performed by the territorial governments in the assistance to victims of violence between 2011 and 2013. The hypothesis on which the work is based, establishes that the moment right in the middle between the institutionalization of the displacement assistance as part of the State's roles (Ley 387 de 1997) and its integration to the framework for the assistance to victims of the conflict (Ley 1448 de 2011), a series of projects and initiatives are developed independently (or disarticulated, according other perspective), set for a short term period and adjusted to both, the Development Plans and cooperation agendas timing, in which the tendency is to favor the policies settings and not providing the services directly, these without trying to modify well-established bureaucracy models and with low financial resources addition. The territorial institutions made very little or no modifications to their operation scheme, worsening their crisis due to low response capacities to this complex situation.

A Atensão às vítimas de violência por governos territoriais: entre a gestão de políticas e o burocratismo desenfreado

Resumo

O propósito deste documento é analisar os processos de atenção às vítimas da violência pelos governos territoriais no período 2011-2013. A hipótese de trabalho levantada é a de que entre o momento em que se formaliza a atenção ao deslocamento como função de Estado (Lei 387 de 1997), e que se integra ao marco para a atenção às vítimas do conflito, desenvolve-se uma série de projetos e iniciativas de curto prazo, ajustadas aos tempos dos Planos de Desenvolvimento e das agendas de cooperação, onde a tendência é privilegiar a fixação de políticas e não a prestação de serviços diretamente, sem tentar modificar modelos burocráticos afiançados e com baixa soma de recursos financeiros. As entidades territoriais modificam pouco ou nada de seus esquemas de funcionamento, pelo contrário, aprofundando sua crise com a baixa capacidade de resposta a essa grande problemática.

Les soins pour les victimes de la violence menés par les gouvernements territoriaux : entre la gestion politique et le bureaucratisme rampant

Résumé

Ce document vise à analyser les processus de soins pour les victimes de la violence menés par les gouvernements territoriaux dans la période 2011-2013. Comme hypothèse de travail, il affirme que, entre le moment où les soins pour le déplacement se régularisent comme fonction de l'État (loi colombienne 387 de 1997) et celui où ils s'intègrent dans le cadre des soins pour les victimes du conflit (loi 1448 de 2011), une série de projets et d'initiatives à court terme se déroulent de manière indépendante (ou désarticulée, selon le point de vue). Ces projets et initiatives sont ajustés aux périodes des Plans de Développement et les programmes de coopération, dans lesquels existe la tendance de favoriser l'établissement des politiques au lieu de fournir directement les services, sans essayer de changer les modèles bureaucratiques consolidés avec l'addition faible de ressources financières. Les entités territoriales ont peu changé (ou n'ont changé rien) leurs régimes de fonctionnement et, au contraire, ont exacerbé les crises attribuées aux capacités faibles de réponse à cette vaste problématique.

Palavras-chave

Gestão de políticas, planos funcionais, políticas públicas, descentralização, estrutura organizacional.

Mots-clés

Gestion politique, plans fonctionnels, politiques publiques, décentralisation, structure organisationnelle.

Introducción

Más de seis millones de colombianos están, hoy en día, en situación de desplazamiento forzado por la violencia. Esta cifra convierte a dicho delito en una de las consecuencias humanitarias más sensible del conflicto armado en los últimos 30 años (Acnur, 2015)¹, lo que lleva a pensar en la necesidad de contar con una política pública al respecto.

1 Colombia registró 6 044 200 desplazados internos, el 12 % del total de su población. Más del 63 % de desplazados en Colombia viven por debajo del umbral de pobreza y el 33 % vive en condiciones de extrema pobreza (Acnur, 2015)

Este hecho llevó a que se expidiera la Ley 387 de 1997 que estableció como función estatal la atención al desplazamiento forzado, a través de un esquema de respuesta, el denominado Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPDV)². La Ley 387 fijaba una estructura de servicios articuladas

2 No se analizarán en este estudio aspectos relacionados con la atención de las acciones orientadas al establecimiento de la verdad y la recuperación de la memoria del proceso despojado, así como tampoco a las acciones jurídicas relacionadas con la justicia restaurativa. Ambos aspectos requieren estudios en profundidad que desbordan el marco de este documento. Nos centraremos, entonces, en la atención humanitaria.

a fases de atención (Prevención y protección; Atención Humanitaria de Emergencia; y Estabilización y Consolidación Socioeconómica) pero, en la práctica, no existían políticas permanentes pues cada gobierno (nacional o territorial) entre 1997 y 2011 redefinió los contenidos de las políticas para las personas desplazadas a partir de sus agendas o de la coyuntura fiscal.

Las entidades públicas tendieron a responder al desplazamiento forzado con proyectos y programas de corto plazo, desconociendo que, como problema crónico y estructural, de acuerdo con la Sentencia T-025 (Corte Constitucional, 2004), requería acciones de duración media y de largo plazo. En efecto, los gobiernos territoriales, en desarrollo de las leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008, adoptan la organización nacional del SNAIPDV como organismos intersectoriales denominados Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPDV) con la denominación de Comités municipales, distritales o departamentales de atención integral a la población desplazada por la violencia, así como la fijación de políticas de atención mediante planes sectoriales, los denominados Planes Integrales Únicos (PIU) que se adscriben a los recursos de inversión de los planes territoriales de desarrollo.

Lo anterior explica por qué la mayor parte del gasto en población desplazada se concentra en los campos de salud y educación, que son sectores cubiertos por el sistema general de participaciones (Ley 715 de 2001), mientras en los campos de política propios de la *estabilización socioeconómica*, como la vivienda y la generación de ingresos, no había capacidad institucional ni financiera para implementar políticas que cumplieran con la obtención de estos derechos.

Esta situación se mantiene, en términos generales, hasta la creación del nuevo marco para la atención y reparación a la generalidad de las víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011) y es, su principal característica, la de que desarrolla de manera independiente una serie de proyectos e iniciativas de corto plazo, ajustadas a los tiempos de los Planes de Desarrollo y agendas de cooperación.

El documento que aquí se presenta se ha organizado en tres partes: 1) la gestión por políticas, expone los referentes conceptuales y metodológicos centrales; 2) los planos funcionales, presenta los hallazgos del proceso investigativo en cuanto a la organización para la asignación de funciones, las estructuras organizacionales y la estructura financiera para la atención al desplazamiento; y 3) las conclusiones.

El marco conceptual: la gestión por políticas

Como consecuencia de diferentes circunstancias que marcaron la crisis de los Estados de Bienestar, en los países centrales y de los Estados “intervencionistas” en los países periféricos, se abrió la puerta a nuevos modelos de intervención en los asuntos públicos y a la manera de concebirlos, en términos del “modelo organizacional” a emplearse para la implementación los planes-programas a ejecutarse, tanto como a la forma de evaluar los resultados de su gestión.

Al lado de aquello, el estudio de las denominadas políticas públicas fue tomando fuerza. Esta corriente de pensamiento señala la debilidad del planteamiento de la separación política-administración e indica que la acción pública tiene lugar por medio de políticas que tienen diferentes instancias y dinámicas de decisión, ejecución y evaluación.

En ese marco surge la Gestión por políticas (Barzelay, 2003) como un puente entre el análisis organizacional del enfoque tradicional (weberiano) y el análisis de políticas públicas. Así, frente al modelo tradicional de la organización por funciones del modelo burocrático, la Gestión por Políticas señala que la adopción e implementación, así como la evaluación, de algunas políticas públicas tienen un carácter transversal que implica el rompimiento de ese modelo organizacional para dar lugar a unas formas transorganizacionales y procedimentales que permitan crear una

(...) red de servicios y regulaciones que establece una política pública; esta red constituye el campo organizacional de intervención, en el seno de este se producen los debates, concepciones (referenciales) y decisiones que redefinen el problema a intervenir, las poblaciones, los dispositivos organizacionales y procedimentales, y en últimas, las valoraciones sobre los resultados de las intervenciones de las administraciones públicas y organizaciones no estatales. (Tapia E. M., 2012, p. 104).

La Gestión por políticas también implica que las entidades estatales se reajustan para dar cuenta de mandatos o políticas gubernamentales y sectoriales, por ende, la duración de los esquemas de organización, las formas de vinculación del personal y los procedimientos, están anclados al ciclo de los programas y proyectos que integran una política de gobierno que configuran las llamadas “organizaciones por políticas” (Tapia E. M., 2012).

Siguiendo a Tapia (2012), la gestión de una política pública y la construcción de su campo de intervención permiten visualizar tres planos de análisis: el argumental, el organizacional y el funcional. Veamos a continuación, de manera resumida los planteamientos de cada uno.

El plano argumental

Toda política pública, en su proceso de definición e implementación conlleva hacer la delimitación de su campo de intervención, lo que significa poner en juego una serie de argumentos que faciliten la delimitación del problema y de la población a intervenir, así como de los mecanismos por medio de los cuales se hará la intervención respectiva (Jaramillo, 2007).

Esa determinación de la forma y los límites de la intervención se hace en el escenario político e implica versiones y enfoques contrapuestos que van desde la propia concepción del Estado hasta la utilización de mecanismos de mercado, cuasimercado o de intervención directa estatal, con argumentos que tratan de mostrar desde valores sociales supremos (equidad, solidaridad, etc.) hasta argumentos de racionalidad jurídica (viabilidad legal) y económica (eficiencia y eficacia). Este plano argumental de la política se resume en los referenciales³ y las doctrinas administrativas.

El plano argumental, en consecuencia, genera, vía referenciales o vía doctrinas, los argumentos que señalan el problema a intervenir en términos de la política, la causalidad y las consecuencias del mismo, así como la estructuración de los campos organizacionales para la operación de los planes y programas que permiten la intervención y se relacionan con criterios de focalización, en tiempo-espacio y poblaciones a intervenir.

El plano organizacional

El plano argumental tiene conexión directa con el plano organizacional mediante reglas que fijan regulaciones a los comportamientos, individuales y organizacionales, tanto como a los servicios que debe producir una polí-

tica. Se desarrollan, entonces, diversas formas organizativas como son

- 1) los diseños organizacionales por políticas (diseños organizacionales establecidos para dar cuenta de aspectos de la política, por ejemplo un programa o un proyecto); 2) los campos funcionales (segmentos de las organizaciones articulados a la gestión de un asunto que integra el problema al que apunta la política) y 3) los campos organizacionales (agrupación de campos funcionales, que dada su flexibilidad y su dispersión toman la forma de una red). (Tapia E. M., 2012, p. 108).

La organización por políticas se contrapone al modelo burocrático de organización por funciones y suponen una gestión por ámbitos: el de la provisión de las políticas, o sea quien las formula y las financia; el de la producción, o sea quien presta los servicios objeto de la política; y el del control, es decir, quien regula y supervisa los servicios que se prestan. Destaca dentro de esta concepción el hecho de que en la producción de los servicios objeto de la política se dan diferentes mecanismos como son la contratación mediante operadores privados, agencias estatales especializadas y la gestión por proyectos.

El plano procesal

En este plano nos referimos a las *Políticas de Gestión*. En términos de Barzelay

Las políticas de gestión pública se definen aquí como a suma de las reglas institucionales que guían, compelen y motivan a la función pública en su conjunto. Las políticas de gestión pública pertenecen a categorías establecidas como planeamiento de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, y auditoría y evaluación. (2003, p. 25).

Veamos cada una a continuación.

Política de planeamiento del gasto y función financiera

Esta política tiene que ver con la forma como se planea-assigna el gasto en las entidades públicas y se realiza la gestión financiera para la operacionalización de políticas públicas. En cuanto a la planeación y asignación del gasto, el modelo tradicional se plantea como esquema incrementalista en el que se asigna con base en ejecuciones anteriores y proyecciones de inflación, mientras que en el nuevo modelo se hace la asignación con base

³ los referenciales se entienden como

El conjunto de argumentos con los cuales se construye la imagen o representación de la realidad o situación a intervenir. A partir de estas, las organizaciones y actores involucrados en la formulación/gestión/evaluación de una política van a organizar su percepción del problema y población(es) a intervenir, confrontar soluciones y definir propuestas de acción. (Tapia E. M., 2012, pp. 108-109)

en resultados (presupuesto por resultados), con lo cual se acerca al enfoque por políticas.

Política de función pública y relaciones laborales

Corresponden a las directrices que regulan las relaciones entre las organizaciones públicas estatales y los recursos humanos a su servicio. Tocan con todo el ciclo de gestión de los servidores públicos, desde su vinculación hasta su desvinculación pasando por su formación, estímulo, evaluación, etc. En el paradigma tradicional, estas políticas se orientan a la conformación de los sistemas de carrera administrativa para cualquiera de los organismos y ramas del Estado, pero que, en el nuevo contexto, apuntan a la flexibilidad laboral tanto en las formas de vinculación (plantas temporales, a medio tiempo o tiempo parcial) como al empleo de formas asociativas o terciarización de servicios (*outsourcing*).

Política de contratación

Se refiere al conjunto de reglas que regulan los procesos de compra y transferencia de servicios e insumos para el normal funcionamiento de la entidad.

En la versión tradicional, predominaban los rituales y las formalizaciones antes que la eficacia o la eficiencia en las adquisiciones. En este sentido importaban más procesos contractuales detallados, que garantizaran o al menos dieran la impresión de neutralidad, transparencia y libre concurrencia de los resultados finales del proceso. En esta lógica, el menor precio se consideraba como un criterio básico de contratación. En la versión moderna, la eficacia y la eficiencia adquieren mayor relevancia.

Política de organización y métodos

Consisten en el conjunto de lineamientos a partir de los cuales se establecen los diseños organizacionales de las burocracias. En este campo se encuentran doctrinas administrativas que apuntan a temas como: "1) Tamaño de la organización; 2) Grado de inclusión de las unidades para la prestación de un servicio; 3) ordenación/articulación de las unidades internas para el desarrollo de la función o política; y 4) Uniformidad de las unidades" (Hood, y Jackson, 1997, pp. 145-146).

Alrededor de estos campos de reglas se estructura el funcionamiento de las organizaciones en el marco de los procesos de implementación de políticas públicas. En cierta medida una organización puede ser entendida como campos de reglas por los que los individuos orientan su accionar y fijan las expectativas de comporta-

miento de los otros que redundan en la coordinación de la acción interna y hacia las otras organizaciones con las cuales interactúa.

Política de auditoría y evaluación

Son las reglas que orientan los procesos de auditoría y evaluación de la gestión y el desempeño de los funcionarios y contratistas que prestan servicios en las entidades públicas. En el modelo tradicional las principales políticas se orientan al control financiero: la ejecución de los recursos financieros y su estricto apego al presupuesto aprobado en términos de planes y programas. Las nuevas políticas se orientan, por su parte, a la auditoría de resultados y de procesos.

Vista la conceptualización de la gestión por políticas y su imbricación con las políticas de la gestión, podemos centrarnos ahora en sus planos funcionales y su interrelación con la estructura organizacional, para su aplicación al caso en estudio.

Campos funcionales

Es definido como "el conjunto de funciones que posibilitan y precisan la intervención de estado, mediante diversos dispositivos en un ámbito intervenido específico" (Lozano, 2007b, p. 32). Ahora bien, es pertinente cuestionar ¿cuáles son los componentes de dicho campo?

El campo funcional de Estado se estructura a partir de la existencia de un

plano funcional organizacional de Estado, en el cual convergen todas las entidades y órganos que desempeñan un rol asignado en el marco del ámbito de intervención, este plano es construido con base en las funciones generales de las organizaciones y las específicas de sus unidades. (Lozano, 2007a, p. 33).

Es claro entonces que el ámbito supera el concepto de sector jurídico-administrativo, ya que las funciones programáticas (asignadas en los actos administrativos y jurídicos de creación de las organizaciones de Estado) y aquellas que surgen con ocasión de la ley y los documentos prospectivos, van más allá de un mismo sector.

En consecuencia, para la identificación del plano funcional de la atención de víctimas, se inició con la caracterización del plano macroorganizacional de todas aquellas que tienen competencia (ya sea por asignación legal o administrativa, o porque sus actos de creación así se lo ordenan) en la prestación de servicios, la financiación,

el control, las relaciones intergubernamentales e intraorganizacionales (coordinación, concurrencia y subsidiariedad), el apoyo jurídico entre otros; orientados a la política de atención humanitaria por los gobiernos territoriales.

Planos funcionales, organizacionales y presupuestales

A continuación, se presentan los resultados de la indagación en el caso de la política de atención a los desplazados, con base en los conceptos predefinidos.

Planos funcionales de la política

A continuación, se conforman con base en la constitución, la ley⁴ y los decretos reglamentarios⁵, los campos funcionales (son tres centrales), los subcampos que devienen de los anteriores, los campos transversales (aquellos que se repiten en diferentes campos funcionales); y los campos puente (permiten dar tránsito entre niveles) de la política de atención a las víctimas.

Funcionales

Se encontraron tres grandes campos en los que convergen todas las entidades y órganos que desempeñan un rol asignado en el marco del ámbito de intervención.⁶

Prevención

En el marco del análisis de la política pública de atención de víctimas, se comprende la prevención de acuerdo con el numeral 4.1 del artículo 2.º del Decreto 250 de 2005, como las acciones

(...) que forman parte del conjunto de esfuerzos para enfrentar la problemática del desplazamiento forzado por la violencia, están dirigidas a impedir el impacto de la violencia en las poblaciones donde existe el riesgo de ocurrencia de eventos de desplazamiento o a mitigar los efectos adversos a aquellas personas que se encuentran afectadas por esta situación. (Decreto 250 de 2005, art. 2).

4 Se abordan las siguientes: 387 de 1997, 1190 de 2008 y 1448 de 2011.

5 Los decretos 250 de 2005 y 4800 de 2011.

6 Los planteamientos de función y campo son abordados por Lozano (2007a) en el marco de los planteamientos de los sociólogos alemanes Renate Mayntz y Niklas Luhmann.

Otros de los lugares de conceptualización de la prevención, viene a partir del Decreto 4800 de 2011, que trae a su vez dos nociones que amplían el espectro. De esta forma, en el artículo 193, establece que

El estado tiene la obligación de adoptar medidas para evitar la ocurrencia de violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y a neutralizar o a superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto armado interno, y la generación de imaginarios sociales de solución pacífica de conflictos.

De otra parte, la Prevención Temprana se entiende orientada a identificar las causas que generan las violaciones en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, y adoptar medidas para evitar su ocurrencia.

La Prevención Urgente tiene lugar en el momento en el que, ante la inminencia de una violación, se adoptan acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos para mitigar los efectos de su ocurrencia. (Decreto 4800 de 2011, art. 193).

Se puede observar que existen algunas diferencias con respecto a la noción inicial de prevención. Por un lado, el decreto 250 basa dicho concepto en dos campos: impedir el impacto sobre poblaciones con riesgo latente, y mitigar los efectos que puede traer este; por otra parte, el decreto 4800 de 2011, acudiendo al Derecho Internacional, establece más específicamente el riesgo, situándolo en la violación a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario; además contempla la neutralización y la superación de circunstancias de amenaza en el marco del conflicto armado.

Atención humanitaria

Es aquella que surge en el momento del desplazamiento, y se establece para la garantía de los derechos y la subsistencia mínima de los afectados. Desde la normatividad vigente, existen tres tipologías de atención humanitaria: inmediata, de emergencia y de transición. El artículo 62 de la Ley 1448 de 2011, señala la Atención Inmediata como la

(...) entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. (Ley 1448 de 2011, art. 62).

En segundo lugar, la atención humanitaria de emergencia, es conceptualizada a partir de lo planteado en el numeral 5.2 del artículo 2 del Decreto 250 de 2005, comprendida como

(...) el conjunto de acciones encaminadas a socorrer, asistir y proteger a la población desplazada en el momento inmediatamente posterior al evento de desplazamiento y a atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. (Decreto 250 de 2005, art. 2).

La Ley 1448 de 2011, señala que el derecho a la atención humanitaria de emergencia se adquiere una vez expedido el acto administrativo que incluye a la víctima en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Por último, la atención humanitaria de transición, tiene como una de sus principales características la ausencia de elementos para subsistencia mínima, pero sin la gravedad y urgencia que amerita la segunda atención. En esta medida, el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011 la define como

Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia. (Ley 1448 de 2011, art. 62).

Asistencia

En este campo funcional se busca lograr el restablecimiento de derechos de la víctima en el marco de la intervención política, económica, social y fiscal. Comprende lo que se denomina política social (Uprimny, y Sanchez, 2010),⁷ esto es: educación, salud, saneamiento básico y agua potable, alimentación y vivienda. De forma taxativa, el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011 define la asistencia como

7 En términos de Uprimny y Sanchez, no es igual una política de reparación a una política social. La primera puede no contener aspectos de justicia distributiva, su centro es la justicia restaurativa; la segunda si debe hacerlo (Uprimny & Sanchez, 2010)

(...) el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. (Ley 1448 de 2011, art. 49).

Dentro de las medidas de asistencia que contempla la Ley 1448 de 2011 está la ayuda humanitaria por desplazamiento forzado, las cuales se brindan en tres fases: 1) inmediata (a cargo de la alcaldía), a partir del momento en que la víctima informa del hecho y que es incluida en el RUV; 2) de emergencia (le corresponde a la UARIV), luego de la inclusión en el RUV, en caso de gravedad y urgencia por parte de la víctima; 3) de transición, “aplicable a personas cuya situación de vulnerabilidad no reviste la gravedad y urgencia de la fase de emergencia”. (Gobierno Nacional de Colombia, 2014, p. 46).

Campos transversales

Posterior a la determinación de los campos que estructuran una serie de funciones se procede a establecer subgrupos que aluden a un mismo tema y que se ubican en un mismo lugar. De esta forma, los campos transversales son todos aquellos que se pueden encontrar en varios campos funcionales y que aluden a diferentes unidades organizacionales en diversas entidades y organismos.

Atención

Con base en el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011, se entiende por atención “(...) la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación”.

Ejecución y financiación

Es el conjunto de actividades que recaen sobre una organización de Estado o sobre particulares, en las que se da cuenta de la realización o asignación de recursos. Este campo transversal es configurado con ocasión de la diferenciación de las funciones de atención y agrupa, entre otras, las que se muestran en la tabla 1.

Restablecimiento y garantía de derechos

Cuando los derechos han sido vulnerados por un hecho punible, la mayoría de las medidas están orientadas a contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento, cesen los efectos producidos por el delito y procuraren volver a un estado anterior. El concepto

Tabla 1. Funciones del campo transversal de ejecución y financiación

Decreto 250 de 2005, art. 2	Ley 1190 de 2008, art. 2, párrafo 1 numeral 6	Ley 1148 de 2011, art. 47, párrafo 1.º
Incluir en sus presupuestos los recursos que les permitan dar respuesta a la atención humanitaria de emergencia.	Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas que, en situación de desplazamiento, sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad	Prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

Fuente: elaboración propia, con base en el Decreto 250 de 2005 y las leyes 1190 de 2008 y 1148 de 2011.

Tabla 2. Ejemplo de funciones del campo transversal de ejecución y financiación

Ley 387 de 1997, art. 14, párrafo	Ley 1190 de 2008, art. 2, párrafo 1, numeral 6	Ley 387 de 1997, art. 7
Concertar la convocatoria de los Consejos de Seguridad cuando existan razones fundadas para presumir que se presentará un desplazamiento forzado	Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas que, en situación de desplazamiento, sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad	Prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto 250 de 2005 y las leyes 1190 de 2008 y 1448 de 2011.

de restablecimiento no ha sido acotado completamente, pero sí se reconocen sus efectos desde las prácticas penales de la Fiscalía. En el artículo 2.º, numeral 6, del acto legislativo 03 de 2002 que modifica el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia, se establece que es deber de aquella entidad: “Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito”. (Subrayado del autor del artículo).

Diseño y desarrollo de mecanismos

Comprende las acciones orientadas a la formulación de planes, programas, proyectos y estrategias en general para el seguimiento, monitoreo o evaluación de una situación específica. Agrupa entre otras las funciones que se muestran en la tabla 2.

Vistos los campos funciones y transversales de la política se pueden analizar los esquemas organizacionales dispuestos para la implementación de la política.

Campos organizacionales

En la atención a la población desplazada convergen una diversidad de entidades públicas, provenientes de diversos sectores administrativos (salud, educación, vivienda, trabajo, agricultura, entre otros), así como organizaciones no estatales —organizaciones no gubernamentales (ONG)— y agencias de cooperación internacional; esto genera que no exista un único referente desde el cual las personas, familias y comunidades en riesgo y situación de desplazamiento, desde donde se estructuren los servicios y programas de atención para la protección y restablecimiento de sus derechos (Dimaggio y Powell, 1999).

Cada uno de los actores organizacionales manejan lógicas de acción, marcos normativos, reglas de financiación y criterios de acceso a las ofertas de los programas y proyectos, lo que configura una abigarrada telaraña de modelos de organización (desconcentrados/descentralizados) y referenciales de política pública (asistencia social/atención a emergencias naturales/cuasimercados para acceso a recursos de inversión nacional, entre otros) que operan de manera simultánea.

En el nivel municipal convergen dos tipos de organización. De una parte, está la organización que surge del SNAIPDV, el cual se convierte en una estructura multisectorial e intergubernamental, y que en su operación implica que las administraciones públicas de diferente nivel, ejecutan proyectos y programas de inversión con cargo a los recursos de inversión contenidos en sus planes de desarrollo.

De otra parte, se encuentra la estructura que ha sido transferida a los municipios por los procesos de descentralización de las décadas de los 80 y 90 del siglo XX y que se financian, en la actualidad, mediante los recursos provenientes de la Ley 715 de 2001. La figura 1 ilustra las diferentes estructuras o campos organizacionales que intervienen en la atención al desplazamiento forzado en lo territorial.

Esquema 1: gestión multisectorial y multinivel: SNAIPDV

A partir de la Ley 387 de 1997, el SNAIPDV adopta una organización de tipo multisectorial, la cual opera mediante proyectos de inversión. En efecto, en lo organizativo se establecen comités multisectoriales en cada nivel de gobierno, cuyo objetivo era la coordinación de la gestión de las entidades concurrentes por mandato de la Ley 387 en la atención al desplazamiento y el diseño de programas y criterios de acceso.

Como se observa en la figura 1, en el nivel nacional se encuentra el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población desplazada (CNAIPDV) (artículo 6 de la Ley 387 de 1997), el cual es “órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo”.

En el plano territorial, se establecen los Comités Departamentales, municipales y distritales de Atención Integral a la Población Desplazada, reproduciendo la estructura del CNAIPDV (lo que muestra un claro ejemplo de isomorfismo legislativo) (Dimaggio, y Powell, 1999), y en estos comités convergen las secretarías de despacho y entidades descentralizadas, para la coordinación, fijación de directivas de política y socialización de la oferta del nivel nacional que se dispone ejecutar por los entes nacionales en la región.

- Organización multisectorial de las políticas de atención
- Organización sectorial: gestión de servicios y programas mediante descentralización

Figura 1. Campos organizacionales para la atención al desplazamiento forzado 2004-2011.



Fuente: tomado de tapia Góngora, E. (2010).

Convenciones

- CNAIPDV: Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
- CDAIPDV*: Comité Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada
- CDAIPDV: Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada
- CMAIPDV: Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada
- OPD: Organización de Población Desplazada
- MNFOPD: Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada
- Órganos de Control: Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República

Líneas de relaciones intergubernamentales involucradas en la gestión

- — → Relación de coordinación bajo concurrencia, complementariedad y subsidiariedad de cada nivel de gobierno (descentralización)
- → Ejecución de programas de atención, según la distribución de competencias que fija la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005.

En cuanto a la estructura de servicios que se tramitan en estos espacios, los gobiernos amarraron una parte de la estructura administrativa para las fases de atención, en particular la *atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica*, a proyectos y programas de inversión contenidos en los planes de desarrollo. Se utilizaban dos modelos de organización, por un lado, los proyectos se realizaban mediante estructuras denominadas “grupos” flexibles y temporales adscritas a las entidades, los por el otro, se recurría a la subcontratación de ONG operadoras o la delegación mediante convenios interadministrativos con agencias internacionales.

Esquema 2: organización sectorial. Gestión de servicios mediante descentralización

A partir de la descentralización político-administrativa se entregó a los entes territoriales una serie de funciones y recursos como parte del fortalecimiento de las entidades territoriales, en pos de mejorar la presencia del Estado en lo local. Bajo esta lógica de prestación territorial de servicios sociales organizados sectorialmente (salud, educación, saneamiento básico y agua potable, cultura, deporte, entre otros), las administraciones municipales han desarrollado una estructura administrativa y organizacional que se conforma por secretarías de despacho, unidades asesoras y, dependiendo del tamaño del ente territorial, entidades descentralizadas al tenor de la Ley 489 de 1998.

Estas dependencias se encargan de las funciones que les ordena la constitución y la ley, para lo cual cuentan con los ingresos propios del ente territorial y los recursos provenientes de otras fuentes como son SGP y regalías (DNP, 2014), que les permite fijar una planta de personal conformada por empleos de carrera administrativa (Rodríguez, 2011) y que, por tanto, tiene una relativa continuidad ante los cambios de gobierno. Esto implica, sin embargo, que este esquema se centra en las funciones tradicionales del ente territorial (Ley 136 de 1994), financiadas básicamente mediante SGP, lo que da poco margen para pensar en la atención de funciones “nuevas” para sectores poblacionales de desplazados.

De esta forma, tal como lo ha señalado el propio DNP las entidades territoriales se caracterizan por su baja capacidad de gestión (desarrollo incipiente) (Departamento Nacional de Planeación, 2015) lo que se traduce en que

El desempeño territorial, en particular en materia de competencias sectoriales, se encuentra por debajo del potencial, considerando la magnitud de los recursos disponibles, lo que conduce a que, en contravía de los objetivos del proceso de descentralización, una pobla-

ción importante del país no vea aún sus necesidades satisfechas. (DNP-Conpes 3765, 2013).

Esquema 3: competencias municipales ante eventos de desplazamiento

A partir de las leyes de víctimas y sus decretos reglamentarios, expedidas a partir de 1997 a 2012, así como los Conpes 3400 y Decreto 250 de 2005 (adoptados para cumplir con las ordenes de la Corte Constitucional con ocasión de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento), se perfilan competencias para los gobiernos territoriales en campos como la *Prevención y protección*, la *Atención humanitaria inmediata*, la estabilización y consolidación socioeconómica, mediante el diseño y aplicación de Planes Integrales Únicos (PIU) (Defensoría del Pueblo, 2013).

No obstante, estas no implicaron el giro de recursos adicionales a los establecidos en las leyes de descentralización, lo cual ha limitado la oferta de servicios y programas para la población desplazada. Esto implica, en el caso de la atención a la población desplazada, que la oferta disponible en los campos descentralizados presenta limitaciones para reajustarse a las particularidades de estas poblaciones, aunque les garantiza un acceso permanente y no sujeto a los dispositivos de focalización del gasto que operan en la oferta de servicios gestionada vía programas y proyectos.

Estructura financiera

Como bien se sabe la mayoría de los municipios del país pertenecen a las categorías más bajas de acuerdo con la clasificación que se establece mediante la Ley 617 de 2000. Así, el 91.8 % de los municipios está en las categorías 6 y 5; y si se incluyen las categorías 4.a y 3.a el porcentaje sube al 96.3 % (Departamento Nacional de Planeación, 2015). De otra parte, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv) establece que el 39 % de la población desplazada se ubica en los municipios más pobres, es decir, los de categorías 5 y 6. Este dato hace visible las profundas limitaciones a las que se enfrentan las autoridades municipales para ejecutar el marco de responsabilidades asignadas para con la población desplazada

(...) al hacer un cruce entre la clasificación municipal que determina la Ley 617 de 2000 y los datos más recientes de recepción de población víctima del desplazamiento forzado, se observa que el 39 % de la población víctima de este delito se encuentra en los municipios de catego-

ría 5 y 6, el 29 % se encuentra en municipios de categoría especial y el resto es decir el 32 % se encuentra en las restantes categorías municipales. Esto refleja que hay una presión más fuerte sobre los municipios o distritos con mayores recursos y población (68 % de incidencia) pero proporcionalmente una presión importante sobre municipios con menores recursos. (Uariv, 2013).

En este orden, a continuación se aborda la estructura financiera dispuesta para la gestión municipal en la atención a la población desplazada.

Recursos disponibles por los gobiernos territoriales

Las entidades territoriales, en particular los municipios de menor categoría, cuentan con unas estructuras de ingresos muy dependientes del sistema general de transferencias y del sistema de regalías. Los ingresos tributarios de los municipios de categoría sexta y quinta representan el 11.8 y el 2.7 % del total de estos ingresos en el total nacional, mientras que los ingresos del Sistema General de Participaciones (SGP) significan el 37.0 y 3.4 % respectivamente. Las regalías representan el 62 y el 11.7 % (DNP, 2014); todo lo cual señala la baja capacidad de los entes territoriales para autofinanciarse. Por supuesto esto implica que la mayor parte del gasto tiene destinación específica vía SGP en salud, educación y saneamiento básico.

Como consecuencia del proceso descentralizador, estas entidades deben prestar servicios básicos a la ciudadanía, lo que implica que el logro y metas de cobertura, calidad y continuidad —por poner algunas— dependen de la gestión realizada por las administraciones departamentales y municipales. De esta forma, a pesar del incremento a lo largo de los años, de los recursos del SGP este volumen de recursos no se compadece con los resultados alcanzados. Así el análisis demuestra que

(...) entre más pequeño es el municipio en términos de población y área (mayor categoría) sus posibilidades de generar ingresos propios son menores; como consecuencia de bases económicas muy poco dinámicas, lo cual también incide en su capacidad de apalancar crédito y de formular proyectos. (DNP-Conpes 3765, 2013).

De otro lado, con la Sentencia T-025 de 2004, los gobiernos territoriales se vieron obligados a asignar recursos para la atención al desplazamiento, esto se fijó mediante una serie de cambios normativos originados desde el gobierno nacional que generó la obligación de fijar una asignación en inversión (Conpes 3400 de 2005) con las correspondientes partidas presupuestales anuales (Ley 1190 de 2008). Sin embargo, el desarrollo normativo no

fija nuevas fuentes de recursos, lo cual explica por qué los gobiernos territoriales tienden incluir programas y proyectos para la atención a la población desplazada dentro del grueso de la población beneficiaria de la política social que financian con los recursos del SGP, que es en realidad la única fuente de recursos de inversión social con la que cuentan los entes territoriales.

Como se deduce de los datos de la Comisión de Seguimiento (2012), las tres principales fuentes del gasto territorial en población desplazada, tomando como eje los recursos efectivamente comprometidos, son: Sistema General de Participaciones con el 51.2 %; sigue en importancia, los recursos propios de libre destinación 16.7 % y en tercer lugar están las regalías y compensaciones que corresponde al 5.2 % del gasto total.

Según el informe de la Comisión, el 64.2 % del gasto se soporta en transferencias nacionales que se ejecutan territorialmente; con la característica de que el nivel de discrecionalidad de los gobiernos regionales para fijar los usos de esos recursos es reducido dado que son fuentes regladas desde el nivel nacional. Igualmente, el esfuerzo presupuestal territorial asciende al 25.7 %, la mayor parte de los cuales se van en los gastos de funcionamiento del ente territorial.

En suma, los ingresos corrientes de libre destinación se dedican, fundamentalmente, a cubrir los gastos de funcionamiento que significa pagos de nómina y gastos generales, dejando muy poco (o casi ningún) margen para otro tipo de responsabilidades a atender. De otra parte, se privilegia la atención a los desplazados y víctimas mediante la figura del proyecto y el programa de inversión, las cuales son formas administrativas flexibles, que permiten a los gobernantes desarrollar rápidamente sus agendas, mostrar resultados de corto plazo; pero no permiten estructurar servicios permanentes (Tapia, 2012).

Pese a la insistencia por la vía de la jurisprudencia de Corte Constitucional,⁸ hasta el momento previo de la emisión de la Ley 1448 (Ley de Reparación a Víctimas y Restitución de Tierras) no se habían logrado cambios en las lógicas de financiamiento de la acción territorial frente a la atención a los desplazados.

Modelo de gestión asociado

Del análisis del financiamiento se deduce que una parte importante de la atención a los desplazados se hace

8 Sentencia T-025 y sus Autos 007, 008 de 2009 y 219 de 2011 que reiteran la persistencia del ECI y el 383 de 2010.

mediante los recursos del SGP y por tanto tiende a concentrarse en aquellos sectores que se financian por esta vía, a saber: educación, salud y saneamiento básico. Un aspecto central al respecto es que los desplazados no tienen la facultad de incidir en los contenidos locales de los servicios en los campos financiados con el SGP, por su alta reglamentación.

Esto implica el predominio de referenciales de política pública que asumen la atención al desplazamiento como una derivación de las políticas sociales (Uprimny y Sanchez, 2010) ejecutadas de manera descentralizada.

La otra cara del tema es que los entes territoriales no tienen fuentes adicionales para el manejo de aspectos como la prevención, atención humanitaria y la asistencia, mucho menos para la reparación y la garantía de derechos.

De otra parte, al manejarse el financiamiento de las “acciones no tradicionales” vía recursos de inversión, esto se realiza mediante personal por contratos a término fijo (duración del proyecto), con lo cual las intervenciones se vuelven esporádicas y sin continuidad en el tiempo, que es justamente lo contrario de lo que buscaba la sentencia T-025. Esto tiene dos consecuencias: 1) no se generan capacidades al interior del ente territorial, dada la precariedad de las vinculaciones laborales y la alta rotación de los contratistas; 2) no se garantiza, en el tiempo, la permanencia de las acciones realizadas, estas se vuelven tan volátiles como los recursos de donde provienen.

Una rápida evaluación de los hallazgos

La aplicación de los conceptos de campos funcionales permite visualizar cómo la atención a las víctimas, en particular a los desplazados, señala la necesidad de romper los antiguos moldes de la acción estatal y gubernamental centrada en actividades de tipo sectorial. Por el contrario, intenta configurar una telaraña de modelos de organización (desconcentrados/descentralizados) y referenciales de política pública que operan de manera simultánea.

Lo anterior choca con el modelo altamente formalizado e institucionalizado (Barrera, Rodríguez, y Bedoya, 2007), (Baixauli, 2014) y (Ramos, 2013) de gestión de los asuntos públicos por parte de las entidades del orden nacional que, además del enfoque sectorial ya comentado, poco o nada han fortalecido a lo largo del tiempo su capacidad de coordinar acciones con el nivel territorial, además de su pobre nivel de presencia en estos es-

pacios del territorio. En otras palabras, esto ha chocado con el modelo funcionalista y centralista propio del paradigma de la burocracia.

La otra cara de la moneda es la baja capacidad de gestión de las entidades territoriales que han sido dejadas a su albedrío, una vez “consolidado” el proceso descentralizador de los años 80 y 90 del siglo XX. Hasta hace apenas muy poco el propio gobierno nacional, siguiendo un informe de la OCDE, ha reconocido que

la transferencia de poder y de recursos a las entidades territoriales sin asistencia técnica, fomento de la capacidad y buen desempeño de procesos de monitoreo y evaluación, puede llevar a que el gasto público territorial sea ineficiente y puede conducir a mala gestión. (DNP-Conpes 3765, 2013; Corte Constitucional, 2004).

Como se ha puesto en evidencia en los escándalos asociados al manejo de la educación y el agua potable.

Ahora bien, esta baja capacidad de gestión no es solo de tipo administrativo, también entra en juego el aspecto fiscal. La debilidad endémica de las finanzas municipales ha hecho que los municipios hayan adoptado el enfoque de gestión por proyectos y de recursos de inversión como la forma típica de intentar manejar los problemas derivados del desplazamiento forzado y el conflicto. Esto sirve para “paliar” los problemas pero no para darles soluciones de fondo. Así, las soluciones se vuelven del tipo política de gobierno (y por tanto sujeta los vaivenes de las administraciones) y no de política estatal frente a esta problemática pública, tal como se ha entendido con posterioridad a la sentencia T-025.

Conclusiones

La gestión de las políticas de atención al desplazamiento por parte de los gobiernos municipales, en desarrollo de los mandatos que se les asignan por las leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008, adoptan similares modelos de organización y funcionamiento. Nos encontramos, sin embargo, ante el caso de gestión de una política que trasciende los sectores tradicionales de manejo de políticas públicas. La política de atención de víctimas tiene un doble carácter: de una parte, el transversal, puesto que la atención a las víctimas no puede ser manejada ni resuelta por un solo ente o entidad pública, y, de otra parte, el intergubernamental, pues a ella deben confluir instituciones del orden nacional, departamental y municipal, aún sin contar con otros actores nacionales (ONG) o internacionales (agencias de cooperación y otros).

Se ha mostrado cómo esa convergencia de entidades y órganos permite señalar tres campos de intervención: el de la prevención, la atención humanitaria y la asistencia; los cuales son atravesados transversalmente por la atención, ejecución y financiación; restablecimiento y garantía de derechos, y diseño y desarrollo de mecanismos. En todos ellos se juegan argumentos que señalan el problema a intervenir en términos de la política, la causalidad y las consecuencias del mismo, así como la estructuración de los planes y programas que permiten la intervención sobre las poblaciones sujeto de la política.

Por su parte, las estructuras organizacionales dan cuenta de la forma como se asumen esos campos funcionales y las respectivas convergencias para la atención a las víctimas. En particular se han señalado tres esquemas de gestión: el multisectorial y multinivel desde el SNAI-PDV; el de la organización sectorial propia de la política social; y el de las “nuevas” competencias que recaen en las entidades territoriales municipales.

Las estructuras administrativas que operan en la organización nacional del SNAIPDV, tienden a replicarse por los gobiernos territoriales, para mostrar su visión isomórfica (Dimaggio y Powell, 1999), con el agravante que en el plano de las finanzas no contaban con recursos adicionales a los que tenían asignados para prestar los servicios transferidos por los procesos de descentralización de las décadas de los 80 y 90, del siglo XX, por lo que el grueso de programas y proyectos que se ejecutan son aquellos que se pueden financiar con las fuentes de la Ley 715 de 2001.

En segundo lugar, las debilidades institucionales han puesto de manifiesto que los esquemas de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, entre niveles de gobierno poco o nada han funcionado y esto es particularmente grave en el caso de los departamentos y los municipios. Los departamentos, como entidades intermedias, no han jugado el papel de catalizadores ni dinamizadores tanto de la implementación de la política como del fortalecimiento de las entidades territoriales que lo conforman. Así, las responsabilidades han caído principalmente sobre los entes municipales, y aunque una parte importante de las víctimas se ha desplazado a ciudades intermedias y grandes, el problema central se encuentra en los municipios expulsores y demás de categorías inferiores (5.^a y 6.^a) pues son los que, en condiciones de restitución de derechos, van a tener que afrontar las labores de reconstrucción de tejido social que, como ya se dijo, son estas, precisamente, las de menor desarrollo relativo y de mayores falencias en capacidades institucionales.

Lo anterior explica por qué la mayor parte del gasto en población desplazada se concentra en los campos de salud y educación, que son sectores cubiertos por la Ley 715, mientras en campos de política propios de la estabilización socioeconómica como la vivienda y la generación de ingresos, no hay capacidad institucional ni finanzas para implementar políticas. Este hecho reduce la discrecionalidad de los gobiernos territoriales para fijar políticas diferenciales, según las particularidades regionales, por lo que el grueso de la oferta local para población desplazada son derivaciones o componentes de las políticas nacionales.

En consecuencia, las instancias de participación social, como los Comités Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada, son más espacios de información de la oferta nacional que lugares de toma de decisiones.⁹

La revisión de documentos de gobierno, como el Decreto reglamentario de la Ley 387, el 2569 de 2000, y el Decreto 250 de 2005, así como los informes del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNARIV) de 2003-2005, hacen visible la tendencia a que se carguen a recursos de inversión (programas y proyectos) el financiamiento de la atención al desplazamiento.

La financiación de problemas crónicos con recursos temporales como los de los planes de desarrollo genera, entonces, asimetrías de respuesta. Se entroniza la “cultura del proyecto” como el referente dominante en la organización administrativa de todos los niveles; sin embargo, hay dos sectores administrativos donde, al estar cargada la atención a recursos permanentes, como los originados en la Ley 715 de 2001, se han logrado mayores desarrollos y capacidad institucional.

En conclusión, siguen predominando las formas “institucionalizadas” (Barrera, Rodríguez, y Bedoya, 2007) (Rodríguez, 2011) de manejo de asuntos públicos, donde los nuevos mecanismos e instancias se ven enfrentados a las restricciones institucionales propias de lo vigente. La gestión por políticas, que es lo que representa la política de atención a las víctimas del conflicto, se ve menguada por las cortapisas existentes a lo multisectorial (mecanismos de coordinación horizontal) y lo intergubernamental (mecanismos de coordinación vertical) haciendo que se sigan empleando los mecanismos organizacionales y financieros establecidos para el manejo de los temas recurrentes, frente a este que

9 en síntesis: decisión hecha con base en una serie de disyuntivas, donde de acuerdo con Guerrero, “el problema radica en que el proceso de gobierno se sigue concibiendo sobre la base tradicional de cadena de decisiones, cuyo procedimiento es la elección entre alternativas” (1999, p. 463).

tiene unas características completamente distintas.¹⁰ De ahí que lo que comenzó como una gestión por políticas se haya convertido en una aplicación de políticas de gestión que intentan —vía manejo del gasto, nuevas formas de vinculación de personal, contratación, organización y evaluación— atacar las restricciones del modelo burocrático.

En este sentido, las políticas de atención al desplazamiento se ven más marcadas por el burocratismo dominante (rampante) que por una gestión integral de políticas que vayan más allá de la simple atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica. Todo esto debe conllevar a un replanteamiento en un contexto denominado “posconflicto”.

Financiación

Este documento es uno de los productos generados por el proyecto de investigación titulado *Gestión por políticas. Análisis de las formas de saber administrativos que surgen en la implementación de las políticas públicas. Estudio de caso. La gestión de las políticas territoriales de atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales en el período 2011-2013* aprobado por la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública en 2013.

Agradecimientos

Edwin Tapia Góngora por el apoyo académico.

Conflictos de interés

Ninguno.

Referencias

- Acnur. (2015). *Informe global 2015: desplazados internos por conflicto y violencia*. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/10060.pdf?view=1>
- Acnur. (2014). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2014*. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072.pdf?view=1>
- Baixauli, M. (2014). La Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas. *Máster Oficial en Gestión de los Recursos Humanos y del Empleo. Curso Académico 2013-2014*. Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Barrera, E. L., Rodríguez, J., y Bedoya, J. (2007). *Creando las bases conceptuales para un análisis institucional de los Ministerios en Colombia*. Bogotá: ESAP.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- CODHES. (2013). *El desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la paz*. Disponible en http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2881_COI_Colombia_Informe_CODHES_2013.pdf?view=1
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas. (2012). *Primer informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de víctimas y restitución de tierras 2012*. Bogotá: Institucional.
- Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025*.
- Defensoría del Pueblo. (2013). *Análisis del proceso de formulación y ajuste de los Planes Integrales Únicos del período 2008-2011. Serie I. Seguimiento al cumplimiento a los Autos de la Sentencia T-025 de 2004*. Programa de acción regionalizada para la protección y restitución de derechos. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Tipologías Departamentales y Municipales*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Dimaggio, P., y Powell, W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En P. Dimaggio, y W. Powell, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 104-125). México, D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica.
- DNP-Conpes 3765. (2013). *Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de US\$ 70 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el proyecto de fortalecimiento de las entidades territoriales*. Bogotá: DNP.

¹⁰ Volvemos a Uprinmy y Sanchez para recordar que hay una diferencia importante entre la política social y los programas de reparación. Tal como se observan las cosas, se ha confundido lo uno con lo otro. Es decir, pareciera que la política de atención a víctimas es la política social.

- DNP. (2014). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios*. Bogotá.
- Gobierno Nacional de Colombia. (2014). *Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República*.
- Góngora, E. M. (2010). El enfoque gubernamental de atención al desplazamiento forzado. Período 1995 a 2009. En Góngora, E. M. *Dinámica del cambio institucional en una política pública. El caso de la política de atención a la población desplazada por la violencia en el periodo 2004-2009*. Tesis de maestría.
- Guerrero, O. (1999). El análisis de implementación de políticas públicas. En C. Salazar, *Las políticas públicas* (Segunda ed., pp. 460-474). Santa fe de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Harmon, M., y Mayer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública .
- Hood, C., y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México, D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Jaramillo, J. (2007). La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Emergencia, constitución y crisis de un campo de prácticas discursivas. *Tábula Rasa* .
- Latour, B. (2014a). *Agency at the time of the Anthropocene*. *New Literary History*, 45, 1-18.
- Lozano, A. (2007a). *Dispositivos de Publicación y referenciales de política pública. Caso: Parque Tercer Milenio*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lozano, A. (2007b). *Fundamentos de políticas públicas*. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política. Universidad Nacional de Colombia.
- México. Instituto Nacional de las Mujeres. (2014). *Avances y retos en la institucionalización de políticas con perspectiva de género*. México D.F: Comunicado de Prensa 23.
- National Collaborating Centre for Healthy Public Policy. (2013). *Canadian experiences in institutionalizing health impact assessment (HIA)*. Quebec: Institute National de Santé Publique.
- Parra, J. F., y Vargas, G. (2012). La institucionalización de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en México: Lecciones y desafíos para el nuevo gobierno 2012-2018. *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (pp. 385-391). Madrid: Trama.
- Ramos, C. (2013). La institucionalización del gerente municipal como modelo de gestión en la administración pública de Texcoco. *Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos*. Texcoco, México: Universidad Autónoma del Estado Mexicano. Centro Universitario UAEM Texcoco.
- Rodríguez, J. (2011). *La Institucionalización del Sistema de Evaluación del Desempeño Laboral (EDL) en Colombia 2004-2009*. Bogotá: ESAP.
- Tapia, E. M. (2010). *Dinámica del cambio institucional en una política pública. El caso de la política de atención a la población desplazada por la violencia en el periodo 2004-2009*. Bogotá: Tesis de grado.
- Tapia, E. M. (2012). Gestión por políticas. Análisis de los planos de acción en que se desenvuelve la implementación de una política pública. *Pensamiento Jurídico* (34), 103-134.
- Uariv. (2013). Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional. *Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN* .
- Uprimny, R., y Sanchez, N. (2010). Propuestas para una restitución de tierras transformadora. En C. E. Diaz, *Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*. (pp. 193-268). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional.