

**EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN  
EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN EL ÁREA METROPOLITANA  
DE BUCARAMANGA Y MUNICIPIO DE LEBRIJA**

**KATHERINE FLÓREZ PINILLA  
VIVIANNE ANDREA PINTO BRICEÑO**

Trabajo de Grado para optar el título de Economista

**Director  
DIEGO SILVA ARDILA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA, 18 DE ABRIL DE 2008**

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA: ORIGEN, DISEÑO Y GESTIÓN.....</b>	<b>10</b>
1.1 Fenómeno del Desplazamiento Forzado por la Violencia: Conceptualización y Caracterización.....	12
1.1.1 Conceptualización Legal sobre Desplazamiento.....	12
1.1.2 El Desplazamiento en Cifras.....	14
1.2 Respuesta Institucional: Origen, Diseño y Evolución.....	21
1.3 Redefinición de la Política y búsqueda de soluciones: Planes Integrales Únicos Territoriales y Fortalecimiento Institucional.....	26
1.4 Limitantes Manifiestos de la Política Pública.....	28
1.5 Funcionamiento de la Política en el Área Metropolitana de Bucaramanga y el municipio de Lebrija.....	32
1.6 Políticas de Estabilización Socioeconómica: Ejecución territorial.....	36
1.6.1 Generación Ingresos.....	37
1.6.2 Salud.....	39
<b>CAPITULO II</b>	
<b>EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA TERRITORIAL.....</b>	<b>42</b>
<b>2.1</b> Indicadores de Evaluación: Diseño de una propuesta para la implementación local.....	44
2.1.1 Generación de Ingresos.....	48
2.1.2 Salud.....	50
<b>CAPITULO III</b>	
<b>PROPUESTA Y APLICACIÓN: SISTEMA DE INDICADORES PARA EVALUACIÓN DE POLITICAS PÚBLICAS A DESPLAZADOS EN EL AMB – SIPIU.....</b>	<b>54</b>

3.1 Estructura Prueba Piloto.....	54
3.1.1.	
3.1.2.	
3.1.3. Puesta en Marcha de Indicadores: Actores y Socialización.....	54
3.2 Resultados y Conclusiones Prueba Piloto.....	56
3.2.1 Salud.....	57
3.2.2 Generación de Ingresos.....	59
3.3. Balance de la Política: Objetivos vs. Resultados.....	60
3.3.1.Recomendaciones para el diseño y la gestión de la política pública a nivel territorial.....	62
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>64</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>66</b>
<b>GLOSARIO Y ABREVIATURAS.....</b>	<b>68</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>69</b>
ANEXO I: Plan Operativo Salud 2007 <sup>1</sup> Departamento De Santander.....	69
ANEXO II: Resumen Proyectos De Planes Operativos Para Generación De Ingresos Articulados Al PIU 2007.....	72
ANEXO III - Ejemplo Ficha Metodológica Utilizada para Indicador de la Línea Generación De Ingresos.....	76

---

<sup>1</sup> Tomados del PIU Santander Primera Fase

## **LISTADO DE CUADROS – GRAFICAS Y FIGURAS**

### **Cuadros**

Cuadro 1: Personas Desplazadas Según Departamento de Origen y Departamento Receptor en 2007

Cuadro 2. Indicadores Ingresos I

Cuadro 3. Indicadores Ingresos II

Cuadro 4. Indicadores Ingresos III

Cuadro 5. Indicadores Salud I

Cuadro 6. Indicadores Salud II

Cuadro 7. Indicadores Salud III

Cuadro 8. Indicadores Salud IV

Cuadro 9. Indicadores Salud V

Cuadro 10. Indicadores Salud VI

Cuadro 11. Resultados Pilotos Indicadores Salud

Cuadro 12. Resultados Pilotos Indicadores Ingresos

### **Gráficas**

Grafica 1: Hogares Desplazados Según Autor y Motivos de Expulsión en 2007

Grafica 2: Personas en Situación de Desplazamiento Según Año de Declaración en Santander y Área Metropolitana de Bucaramanga - Municipio de Lebrija a Febrero 2008

Grafica 3: Personas en Situación de Desplazamiento Según Años de Declaración en el Área Metropolitana de Bucaramanga y el Municipio de Lebrija a Febrero 2008

Grafica 4: Familias en Situación de Desplazamiento Según Año de Declaración en Santander y Área Metropolitana de Bucaramanga - Municipio de Lebrija a Febrero 2008

Grafica 5: Población en Situación de Desplazamiento Según Grupo Étnico en Santander a 2008

Grafica 6: Deseo de Ubicación de la Población en Situación de Desplazamiento del Área Metropolitana de Bucaramanga y el Municipio de Lebrija a Diciembre de 2007

Grafica 7: Financiación de los Proyectos Según Entidades en 2007

### **Figuras y Mapas**

Figura 1. Instancias de Coordinación del SNAIPD

Mapa 1: Rutas de Expulsión y Recepción de Población Desplazada en Santander

# **TÍTULO: EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA Y MUNICIPIO DE LEBRIJA\***

**AUTORAS: KATHERINE FLÓREZ PINILLA**

**VIVIANNE ANDREA PINTO BRICEÑO\*\***

## **Resumen**

Ante la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación del desempeño de la política pública de atención de población en situación de desplazamiento en todos sus ámbitos, se propone realizar una evaluación de la misma por medio del diseño de un sistema de indicadores. La evaluación que se presenta a continuación tiene como referente principal los nuevos conceptos para la gestión pública avalados por la Nueva Economía Institucional, en la cual cobra importancia el concepto de evaluación y de gestión por resultados.

De acuerdo a tres componentes evaluativos: cognoscitivo, instrumental y normativo, se busca entender la lógica de la política y elaborar una herramienta que permitiera emitir juicios sobre el valor de la misma. En este marco, se diseña y aplica, de manera piloto, un sistema de indicadores de seguimiento para realizar evaluación periódica a la política pública de atención al desplazamiento en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y Lebrija, los resultados preliminares evidencian que los cursos de acción de las organizaciones competentes cumplen parcialmente con lo propuesto en la planeación y su efectividad es aún reducida, además la mayoría no tiene bases de datos oportunas para rendir cuentas al público.

Estos resultados muestran la necesidad del sistema de atención local de implementar de manera efectiva y continuada indicadores de resultado que permitan generar procesos de retroalimentación y aprendizaje. Además es necesario que cada organización posea un sistema de información interno acorde con los criterios de la política que permita alimentar de manera oportuna y puntual tales indicadores.

## **Palabras Claves**

Política de Atención al Desplazamiento Forzado, Evaluación, Sistema de Indicadores

---

\* Trabajo de grado para optar el título de Economista

\*\* Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía y Administración, Directora: Claudia Patricia Cote Peña.

## **Abstract**

Under the absence of mechanisms for follow and evaluation of public policies for internal displacements performance, this work will make and evaluation of the policy designing for this an indicators system. The follow evaluation primarily refers to public performance concepts given by new institutional economy, which takes relevance in terms of evaluation and performance results.

In order to follow three evaluation components: cognitive, instrumental and normative, the public policy for attention of internal displacements in Metropolitan Area of Bucaramanga and Lebrija town will be analyzed in order to review its structure and according to that create a tool that allows judgment statements about policy under evaluation. In this process its design and applied, on trial, an indicator system for follow and schedule evaluation of public policy mention above, this preliminary results shows that the action line of the correspondent organizations involved in the process are partially fulfilling what it was planned to do and his effectiveness is still underrates, besides there is no data base that allows proper information.

These results demonstrate the need of the public policy of and order and continue indicator system that allows generation of feedback process and learning. Also it's necessary that each organization has an internal indicator system according to policies criteria that allow to feedback in proper timing policies indicators.

## **Keywords**

Forced Displacements Policies Attention, Evaluation, Indicator System

## INTRODUCCIÓN

El conflicto armado interno y los hechos de violencia generalizada que se viven en gran parte del territorio colombiano han perjudicado la estabilidad de un grueso de la población que se ha visto forzada a escapar de su lugar de residencia habitual y asentarse en otro lugar, en su mayoría, en contextos de vulnerabilidad y pobreza.

Ante el problema, a mediados de la década de los noventa, se diseñó una política desde el Estado que propone brindar atención integral a las demandas de la población afectada y logren estabilizarla de nuevo en la sociedad. Sin embargo, tal respuesta ha sido duramente cuestionada en su curso debido a su escasa capacidad para brindar soluciones efectivas para la problemática.

Tales cuestionamientos recogidos y expuestos por la Sentencia de Tutela 025 de 2004, han motivado el rediseño de la política y la inclusión de elementos que fortalezcan su capacidad de respuesta y de canalización de demandas. Entre estos elementos propone la Corte incluir la evaluación constante de resultados de la política como parte de su proceso que permitan generar procesos de retroalimentación y mejora. Sin embargo, hasta el momento no se han internalizado herramientas efectivas de evaluación y seguimiento por parte de los ejecutores de la política, lo cual motiva la realización de una propuesta de evaluación aplicada en el contexto de intervención local.

En este sentido, cuando se quieren evaluar las políticas públicas u intervenciones en la sociedad, se encuentra un problema consistente: no existe ningún mecanismo informal que proporcione dicho propósito. Por tanto, la creación de sistemas de evaluación de la gestión se ha convertido en un componente esencial en todos los ámbitos de intervención.

La investigación se propone diseñar un esquema de evaluación por medio de indicadores que permita la generación periódica información oportuna y efectiva sobre el comportamiento de las intervenciones que incentiven procesos de aprendizaje en la gestión y el diseño de ciertas áreas relevantes de la política pública para atender desplazamiento forzado en el ámbito territorial.

Para alcanzar este objetivo, en primer lugar se caracterizará el problema y se analizarán los ámbitos de política de acuerdo a las líneas de intervención nacionales para procurar la cesación de la condición de desplazado. Seguidamente, se propondrá un instrumento de indicadores en función de las políticas adoptadas en el ámbito territorial y se analizarán los resultados pilotos del sistema contrastados con cifras oficiales<sup>2</sup> de registro de población desplazada asentada en el Área Metropolitana de Bucaramanga y el municipio de Lebrija.

## **CAPITULO I**

### **POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA: ORIGEN, DISEÑO Y GESTIÓN**

Desde hace dos décadas el papel de las instituciones y del Estado particularmente ha tomado una nueva configuración en la disciplina económica. Si bien la tendencia keynesiana y del Estado de Bienestar mantuvieron como patrón el intervencionismo y el proteccionismo, con la nueva ola de reformas tal patrón fue cuestionado y sus cimientos en mayor medida invalidados, la razón, el crecimiento desmesurado del aparato estatal que ocasionó una crisis económica mundial.

En este contexto, se inicia un proceso de reforma que ha tratado de disminuir el papel protector y prestador directo de servicios a una garante que aproveche la capacidad del mercado y dinamice su intervención, además en aquellas áreas donde fuere necesario la intervención total y activa del Estado esta debería estar diseñada de la manera más efectiva.

Esta efectividad lleva implícita un conglomerado de nuevos conceptos para el accionar público (ingeniería institucional) que incluye elementos dinámicos y sistémicos que mejoren la intervención. En este marco la política pública es considerada como un proceso continuo y dinámico de mejora constante en el cual la *evaluación* y la retroalimentación son sus elementos primordiales.

---

<sup>2</sup> Las cifras oficiales son las suministradas por Acción Social y el Sistema Único de Registro de la población desplazada -SUR.

En este contexto la Nueva Economía Institucional –NEI- ha concedido aportes valiosos para entender el funcionamiento del Estado y mejorar su desempeño. La NEI le concede un papel relevante al Estado en el diseño y la determinación de las intervenciones para tratar temas de interés público, así a como a su capacidad de obtener resultados satisfactorios en términos sociales.

Exponentes de esta corriente destacan que no existe una fórmula única para resolver los problemas públicos y que en realidad lo que "resuelve" los problemas de una sociedad es el "*proceso*" continuo de diseñar, ejecutar, evaluar, aprender y corregir las políticas públicas y privadas" (Weisner; 2003, p. 9).

Aunque son variados los métodos y formas de abordar la evaluación de una política o intervención, siguiendo a Echabarría (2000), toda práctica evaluadora pone de manifiesto tres componentes comunes:

- Componente *cognoscitivo* dirigido hacia la recogida y el tratamiento de informaciones sobre lo que ha sucedido o está sucediendo en la política pública evaluada. Este componente responde a la ambición de medir o de apreciar los efectos de la política evaluada sobre la sociedad y de comprender su lógica de funcionamiento.
- Componente *normativo* orientado a la emisión de juicios sobre el valor y el mérito de un programa o aspectos del mismo, con el fin de conocer si se está actuando de forma correcta, si la política es un éxito o un fracaso.
- Componente *instrumental* que permitirá la generación de recomendaciones políticas y técnicas con el fin de mejorar la política evaluada y clarificar el papel de los diferentes protagonistas y las condiciones y consecuencias de sus acciones y decisiones (Echabarría; 2000, 3).

Entendiendo la política pública de acuerdo con Lahera (2004) como cursos de acción y/o flujos de información que brindan soluciones específicas para manejar los asuntos públicos, contruidos a partir de diferentes estamentos de la sociedad, con el fin de buscar el logro de bienestar que trasciende los intereses privados. Se distinguen cuatro

etapas o momentos analíticos en el ciclo de las políticas públicas: *origen, diseño, gestión y evaluación*, las cuales no necesariamente, se pueden dar de manera causal y consecuente sino que surgen según los elementos de discusión social, de propuestas y de procesos políticos. Siguiendo este esquema se propone abordar de manera general el problema y el proceso de la política pública de atención a población en situación de desplazamiento (PSD en adelante) para así entender su lógica, comportamiento y dinámica en el territorio demarcado -componente cognoscitivo- que sienta las bases para construir un instrumento y generar juicios valorativos.

### **1.1. Fenómeno del Desplazamiento Forzado por la Violencia: Conceptualización y Caracterización**

Uno de los fenómenos que ha afectado la situación del país de manera intensificada desde hace un poco más de medio siglo, es la migración forzada por la violencia que ocasiona un sin número de problemas tanto a los directamente afectados como a la sociedad en general. Al abandonar su lugar de origen, sus medios de subsistencia y de vida, y asentarse en su mayoría en contextos de indigencia e inseguridad, las personas desplazadas, se convierten en un grupo poblacional con mayor vulnerabilidad que el de los denominados “pobres históricos”. Siguiendo la Sentencia T-025, las condiciones básicas de vida de dichas personas distan mucho de los estándares nacional e internacionalmente aprobados: el 92% de la población desplazada presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI), y el 80% se encuentra en situación de indigencia.

#### **1.1.1 Conceptualización Legal**

La respuesta institucional a este fenómeno se manifiesta en sus primeros momentos por la expedición por parte de la Organización de Naciones Unidas –ONU–, de los Principios Rectores para los Migrantes Internos, en los cuales define como desplazados o migrantes internos, a las personas que se han visto obligadas a escapar o huir de su hogar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, que no han cruzado la frontera estatal internacionalmente reconocida.

Asimismo, la legislación colombiana ha destacado las implicaciones que tiene el fenómeno tanto legales, como económicas, sociales y culturales sobre la población siguiendo las pautas de la ONU, por medio de la Ley 387 de 1997, directriz de la política pública adoptada para tratar la problemática la cual en primera instancia define al desplazado como "...toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, integridad física, seguridad o libertad han sido vulneradas o directamente amenazadas, a hechos como el conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público".

Complementariamente, la Sentencia T-025 de 2004 ha reiterado la importancia de velar por los derechos constitucionales que resultan vulnerados y la frecuencia con que se presenta tal vulneración. Entre los derechos fundamentales y principios rectores que resultan amenazados por las situaciones de desplazamiento forzado se encuentran: la vida en condiciones de dignidad, los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, el derecho a escoger su lugar de domicilio, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación.

Se resalta de igual que implica una dispersión de las familias, lesionando así su derecho a la unidad y protección integral. El derecho a la integridad y seguridad personal, a la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, el derecho a la paz, cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible los efectos de la guerra; el derecho a la personalidad jurídica, puesto que la pérdida de los documentos de identidad dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas; el derecho a la igualdad.

Además es violatorio de los derechos sociales, económicos y culturales como el derecho a la salud, por el difícil acceso y las deplorables condiciones de vida, el derecho a una alimentación mínima, a la educación y a una vivienda digna.

Las migraciones forzadas, crean miseria y desolación, no solamente por el hecho psicológico del desprendimiento de su entorno y costumbres, sino por los efectos económicos que implican: pérdida de bienes, de tierras y de bienestar lo cual impide el sostenimiento en su nuevo destino. Por tanto, las personas desplazadas, en su mayoría campesina, deben iniciar en labores no propias de su oficio, hallándose inmersas en labores informales y/o subnormales para sostenerse en su nuevo sitio de residencia.

El desplazamiento se convierte en un problema de doble índole; primero, un problema social, dado la violación a los derechos de aquellos a quienes se les violenta o coarta su libertad, y segundo; un problema económico, en la medida en que genera una peregrinación de toda la mano de obra rural que dinamiza las economías y sector productivos en las ciudades generando incertidumbre en los mercados urbanos y con el tiempo y la pérdida adquisitiva de dichos mercados que ocasiona un mayor número de desempleados y un índice de pobreza urbana mayor.

Ante esta problemática de acuerdo con Ibañez, "...la intervención del Estado para mitigar el impacto del desplazamiento y restituir los bienes perdidos durante el evento es fundamental. Por un lado, el empobrecimiento que causa el desplazamiento parece no superarse sin una intervención estatal y, por lo tanto, se estaría condenando a un grupo de la población colombiana a un estado de pobreza crónica" (Ibañez, 2006, p. 5). Dado que el fenómeno no es una acción voluntaria, está en manos del Estado gestar mecanismos para que dicho proceso pueda terminar lo más rápido posible y se logre el restablecimiento de los derechos.

### **1.1.2 El Desplazamiento en Cifras**

Uno de los primeros problemas que se encuentra en el sistema de atención es la identificación de los afectados dada la divergencia entre fuentes de información. Tres bases de datos a nivel nacional son ampliamente reconocidas: la gubernamental operada por la Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional - Acción Social-, denominada Registro Único de Población Desplazada –RUPD–; la base de datos de la Iglesia por medio del Secretariado de la Pastoral Social –SEPAS–, denominada –RUT–, y en tercer lugar, la manejada por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–.

Según datos del Centro Internacional de Monitoreo sobre desplazamiento (IDMC<sup>3</sup> por su sigla en inglés) para febrero de 2007 la diferencia entre la base de datos de Acción Social y CODHES ascendía aproximadamente al doble de personas. Mientras la base de CODHES mostraba la existencia de 3.940.164 personas desplazadas entre los años 1985 y 2007, la base de datos oficial mostraba una cifra de 1.976.970 personas para el mismo periodo. La diferencia del 50.17% en el valor acumulado ha planteado diversos problemas a los encargados del diseño de la intervención. A pesar de la disparidad, ambos censos evidencian, en términos generales, una necesidad urgente de soluciones reales a la problemática.

Cifras oficiales acumuladas a diciembre de 2007 evidencian la existencia de 2.389.762 personas en situación de desplazamiento en Colombia equivalentes a 532.895 familias en el periodo 1997 a 2007. En el departamento de Santander las familias desplazadas por la violencia ascienden durante ese periodo a 23.079 equivalentes a 101.269 personas, el 4.24% de la población desplazada a nivel nacional.

En términos de territorios expulsores y receptores, el mayor número de población desplazada proviene de los departamentos de Bolívar, Caquetá, Antioquia y Tolima, respectivamente. Por su parte, los departamentos con mayor nivel de recepción son Bolívar, Bogotá, Nariño y Caquetá. Santander ocupa el puesto 17 como departamento expulsor y el puesto 16 como receptor (Ver cuadro 1). Además, como lo indica el observatorio para los derechos humanos de la Presidencia de la República (2007), aproximadamente un 68% de las personas expulsadas hacen migración dentro del departamento y un 32% lo hacen por fuera de él.

**Cuadro 1: Personas Desplazadas Según Departamento de Origen y Departamento Receptor en 2007**

No	Departamento	Según Dpto. Origen	%	No	Departamento	Según Dpto. Receptor	%
1	Bolívar	41.445	12,76	1	Bolívar	40.882	12,6
2	Caquetá	33.274	10,25	2	Bogotá	36.384	11,2
3	Antioquia	30.489	9,39	3	Nariño	25.995	8
15	Córdoba	7.947	2,45	15	Córdoba	6.962	2,1

<sup>3</sup> Centro Internacional de Monitoreo sobre desplazamiento del Comité para refugiados en Noruega. [www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(httpEnvelopes\)/CC05B30C4C94EC96802570B8005A7090?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/(httpEnvelopes)/CC05B30C4C94EC96802570B8005A7090?OpenDocument)

16	Huila	6.603	2,03	16	<b>Santander</b>	<b>6.435</b>	<b>2</b>
17	<b>Santander</b>	<b>6.485</b>	<b>2</b>	17	Caldas	6.179	1,9
33	Bogotá	288	0,09	33	Frontera Ecu.	163	0,1
34	Amazonas	99	0,03	34	Vaupés	86	0
35	Frontera Ecu.	28	0,009	35	No Consignado	0	0
36	Frontera Pan	7	0,002	36	Frontera Ven	0	0
	<b>Total</b>	<b>324.729</b>	<b>100</b>		<b>Total</b>	<b>324.729</b>	<b>100</b>

Realización Propia. Fuente: RUT (2007)

Datos afirman que aproximadamente el 40% de las personas afectadas han sufrido desplazamiento al interior del departamento, el 60% restante son personas provenientes de otros departamentos a lo largo del país que han iniciado sus procesos de asentamiento en el departamento de Santander. Con base en información recolectada a través de la población en desplazamiento, han podido identificarse rutas de movimiento de la población desplazada, por ejemplo en el caso del Departamento de Santander (Ver Grafica 1)

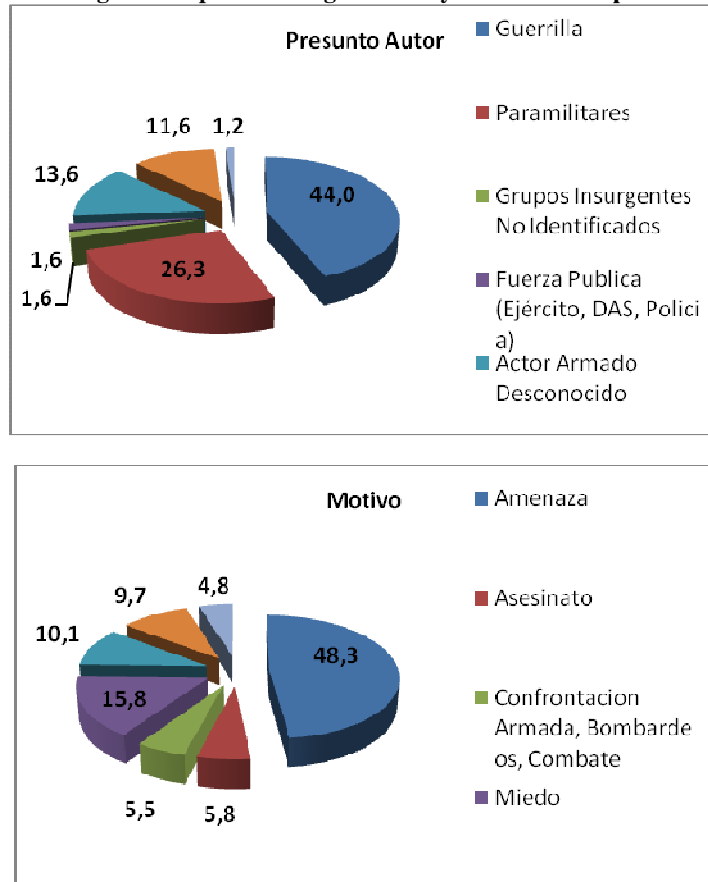
Mapa 1: Rutas de Expulsión y Recepción de Población Desplazada en Santander



Dentro de los gestores de la problemática se encuentra la presión de grupos armados al margen de la Ley a los cuales se les atribuye el 70% de la problemática según cifras RUT, ésta ha sido atribuida a la ubicación geográfica estratégica del departamento, denominado como centro de corredores estratégicos de la región nororiental según informes de ADEL CORPLAN (2005).

Las causas de expulsión se atribuyen a efectos de acciones violentas, clasificadas en diversas modalidades, atribuidas en un 44% a la guerrilla y un 26% a los grupos paramilitares. El 48% de estas expulsiones se originan por amenazas contra sus vidas, la de sus seres queridos y familiares cercanos, 15% lo atribuyen al miedo y el 10% a la violencia masiva (Ver Grafica 2).

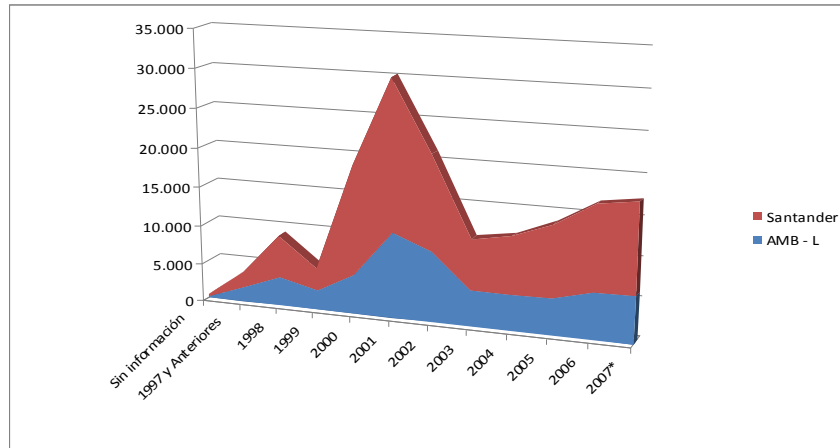
**Grafica 1: Hogares Desplazados Según Autor y Motivos de Expulsión en 2007**



Fuente: RUPD (2007)

En Santander, el territorio con más altos índices de recepción de población desplazada corresponde al Área Metropolitana de Bucaramanga –AMB– y el Municipio de Lebrija, el cual agrega para el año 2007 el 50.25% de la población migrante asentada en el territorio equivalente a 58.994 personas.

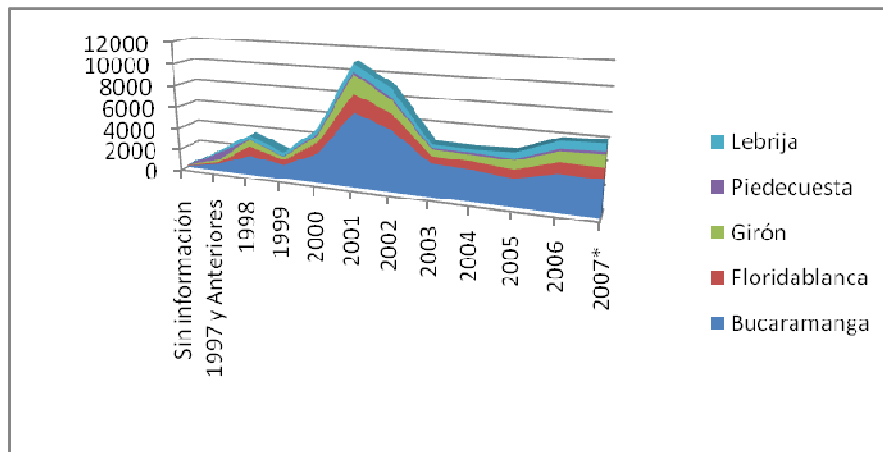
**Grafica 2: Personas en Situación de Desplazamiento Según Año de Declaración en Santander y Área Metropolitana de Bucaramanga - Municipio de Lebrija a Febrero 2008**



Realización Propia. Fuente: RUPD (2008)

Dentro del AMB y el Municipio de Lebrija, un 33% de la población desplazada se distribuye en la cabecera principal (Bucaramanga), equivalente a 33.508 personas. El 9% en el municipio de Floridablanca, con 9.553 personas; el 8.4% en el Municipio de Girón, con 8.540 personas; el 2% en el Municipio de Piedecuesta, con 2.225 personas y el 5% restante en el Municipio de Lebrija, con 5.168 personas (Ver Grafica 4).

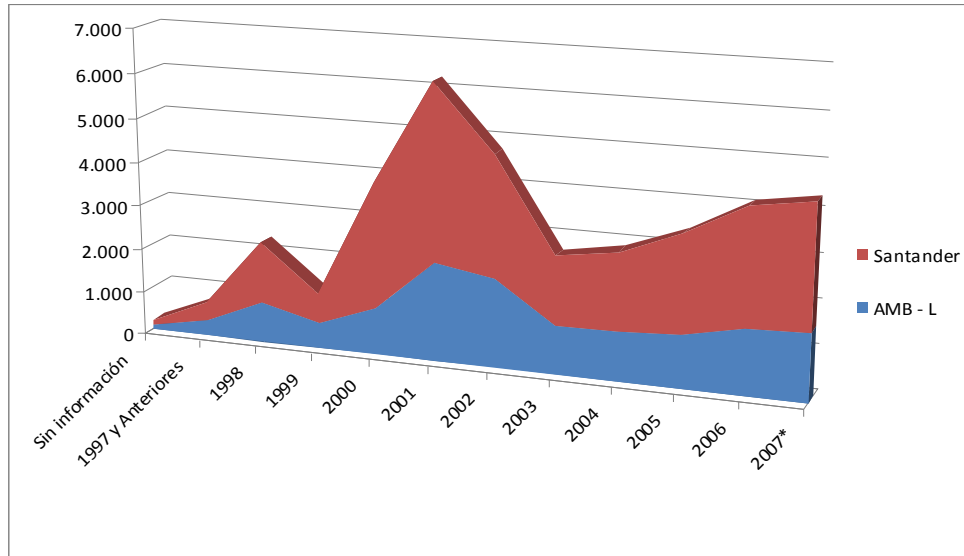
**Grafica 3: Personas en Situación de Desplazamiento Según Años de Declaración en el Area Metropolitana de Bucaramanga y el Municipio de Lebrija a Febrero 2008**



Realización Propia. Fuente: RUPD (2008)

Observando la problemática en términos de los núcleos familiares, Santander tiene el 4.33% de las familias desplazadas en el territorio Nacional, equivalente a 23.079 familias. Y dentro del Departamento el AMB y el Municipio de Lebrija albergan el 59% de las familias desplazadas al interior de Santander, equivalente a 13.622 familias.

**Grafica 4: Familias en Situación de Desplazamiento Según Año de Declaración en Santander y Área Metropolitana de Bucaramanga - Municipio de Lebrija a Febrero 2008**

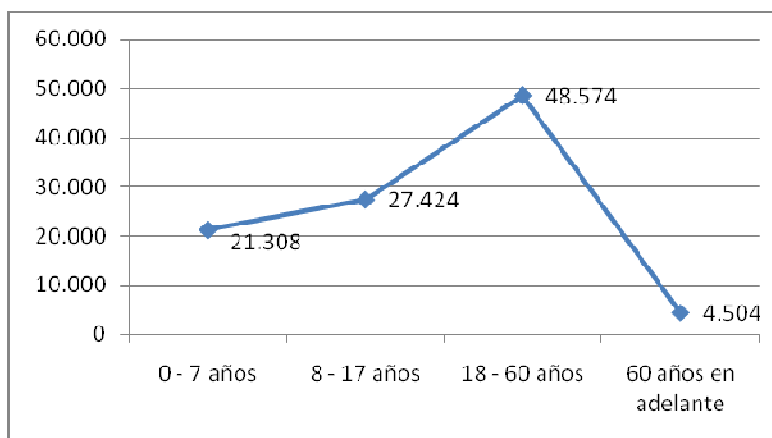


Realización Propia. Fuente: RUPD (2008)

En el Área Metropolitana de Bucaramanga y el Municipio de Lebrija el 33.6% de las familias se encuentran en la cabecera municipal (Bucaramanga), equivalente a 7.758 familias. El 9.5% se ubica en el Municipio de Floridablanca (2.220 familias); el 8.5% se ubica en el Municipio de Girón, es decir, 1.952 familias; el 2% se ubica en el Municipio de Lebrija, es decir, 480 familias; y el 5.4% restante se ubica en el Municipio de Piedecuesta, es decir, 1.232 familias.

Según grupo etáreo, la población se distribuye según cifras oficiales, y considerando cuatro grandes grupos por edades en Santander la población se encuentra en un 20.6% entre los 0 y 7 años (equivalente a 21.308 personas); en un 26.9% entre los 8 y 17 años (equivalente a 27.424 personas); en un 47.7% entre los 18 y 60 años (equivalente a 48.574 personas) y finalmente en un 4.4% en personas de 60 años en adelante (equivalente a 4.504 personas).

**Grafica 5: Población en Situación de Desplazamiento Según Grupo Etáreo en Santander a 2008**

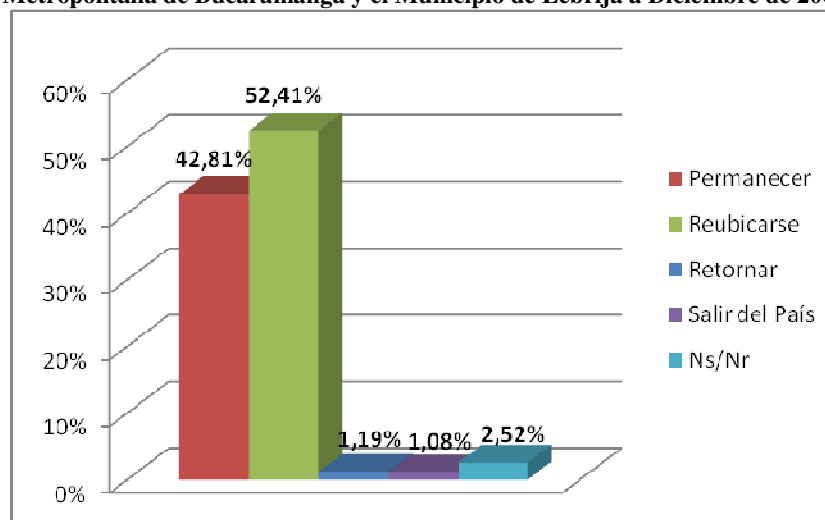


Realización Propia. Fuente: RUPD (2008)

En términos de atención, según la caracterización realizada por Pastoral Social (2007), la población en situación de desplazamiento respondió haber recibido un mayor número de ayudas en lo referente a ayudas alimentarias cerca del 83,3% de lo recibido, 56,7% en utensilios de cocina, elementos de aseo en un 50,3% y finalmente ayudas económicas en un 49,56%. En otros servicios como alojamiento apoyo educativo y psicosocial, vinculaciones laborales, transporte o asesoría jurídica, las ayudas no alcanzaron a completar mas del 7% de ayudas entregadas a PSD.

Una de las variables importantes abordada por el estudio de Pastoral Social se refiere al deseo de la población de *permanecer en su lugar de asentamiento*, evidenciando la falta de seguridad en la posibilidad de un retorno a su lugar de origen. Del total de la población desplazada asentada en el AMB y el municipio de Lebrija, el 42% afirman querer permanecer en el lugar donde se encuentran asentados, mientras un 52% desean reubicarse fuera de su lugar de origen y de asentamiento, solo un 1,2% afirman querer retornar al lugar de origen donde fueron desplazados (Ver Grafica 8).

**Grafica 6: Deseo de Ubicación de la Población en Situación de Desplazamiento del Área Metropolitana de Bucaramanga y el Municipio de Lebrija a Diciembre de 2007**



Realización Propia. Fuente: Pastoral Social (2007)

Por otra parte, las personas que manifiestan su deseo de *salir del país*, han tenido que resignarse a permanecer dentro del territorio nacional, éstas aducen no encontrar receptividad en ninguna institución que de manera efectiva, pueda contribuir a garantizar la protección de las mismas. Esto denota, por una parte, escaso conocimiento e ineficiente manejo de la información por parte de las instituciones encargadas de la orientación a la PSD en estos casos.

## 1.2. Respuesta Institucional: Origen, Diseño y Evolución

El inicio de la política de atención a población desplazada se remonta al momento en el cual la estructura política y organizacional desde el ejecutivo, consigue su aprobación en el año 1997, cuando el Congreso de la República expide la Ley 387 de 1997, componente legislativo<sup>4</sup>, esta norma retoma los contenidos del documento CONPES 2804 de 1995 así como del documento CONPES 2924 de 1997, los cuales establecen los criterios rectores para establecer la política pública.

El diseño de política desde el Estado para la problemática del desplazamiento en Colombia, estuvo influenciado por varios elementos que marcaron su origen y curso de

<sup>4</sup> Según Ibáñez (2006), ésta legislación es considerada por los organismos internacionales como una de las más solidas, elaboradas y avanzada en materia de atención.

acción, en primer lugar, el componente político, afectado por el nuevo periodo presidencial a cargo del Presidente Ernesto Samper, cuya administración reconoció la existencia del fenómeno y lo incluyó en su agenda de gobierno y parcialmente en el Plan de Desarrollo; de igual forma el documento CONPES 2804 de 1995, plasmó la necesidad de formular una política integral para la atención de la población desplazada, así como de asignar responsabilidades institucionales específicas para hacerla operativa.

En esta fase, o “momento analítico”, en palabras de Lahera, después de identificado el problema, los hacedores de políticas (*policy maker*) idean estrategias y cursos de acción para solucionarlo y planifican forma de llevarlas a cabo. A la luz de esta conceptualización se entienden los procesos que continuaron en la evolución de la política.

Tanto el componente político como el legislativo tuvieron influencias externas que propiciaron el camino a seguir en el diseño, tales aspectos aluden a la influencia que ejercieron organizaciones internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR, que en el marco de cooperación exponen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en Colombia, los cuales recogen las obligaciones del Estado establecidas en los tratados internacionales en materia de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Éstos Principios Rectores de ACNUR definen los derechos y garantías para proteger a las personas contra el desplazamiento y para su protección y asistencia durante estos eventos así como durante procesos de retorno y reintegración. Tales principios influenciaron gran parte de las disposiciones nacionales, entre los más relevantes para este trabajo interesa lo contenido en los principios 18, 28 y 29, tratan las responsabilidades de las autoridades para garantizar las condiciones y medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados a su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país.

Dado que los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado, se exige a las autoridades proporcionar como mínimo: alimentos esenciales, agua potable, alojamiento y vivienda, vestido adecuado, servicios médicos y de saneamiento esenciales. Se establece además que las autoridades deben prestar asistencia a los

desplazados que hayan regresado o reasentado en otra parte, para la recuperación de las propiedades de las que fueron desposeídos. Si esta recuperación es imposible, las autoridades deberán conceder a esas personas una indemnización adecuada, otra forma de reparación justa o se les prestarán asistencia para que la obtengan.

En términos jurídicos, aunque la grave situación de la población desplazada no es causada por el Estado, sino por el conflicto interno, y en particular, por las acciones de los grupos armados irregulares entre otras causas. En virtud del artículo 2º de la Constitución, el Estado tiene el deber de proteger a la población afectada por este fenómeno, y de esta manera, está obligado a adoptar una respuesta a dicha situación. Ésta respuesta se debe propiciar asegurando la participación de los afectados en la planificación y gestión de su regreso o reasentamiento y reintegración.

El Estado asume la responsabilidad primaria de atención a través de la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a Población desplazada –SNAIPD–, y a las entidades territoriales. El SNAIPD se define como el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas y proyectos específicos tendientes a la atención integral para la población desplazada. Este sistema se propone cumplir con los siguientes objetivos, plasmados en la Ley 387: ofrecer atención integral a los afectados; fortalecer el desarrollo, la promoción y protección de los derechos humanos y el DIH de las zonas expulsoras y receptoras; integrar los esfuerzos públicos y privados para la prevención y atención de las situaciones de desplazamiento; garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos indispensables para la prevención y atención del fenómeno.

La política se configuró en torno a tres fases de atención del fenómeno: la primera enfocada a la *Prevención y Protección* de factores que producen eventos de desplazamiento forzado; la segunda correspondiente a *Atención Humanitaria* que consta de acciones de socorro y atención a población desplazada para atender sus necesidades básicas o de subsistencia mínima una vez se haya presentado el evento; y por último, la fase de *Estabilización Socioeconómica*, en la cual se deben promover acciones y medidas de mediano y largo plazo para generar condiciones de sostenibilidad económica y social para los afectados que permitan la cesación de su condición.

Se dispone en el artículo 15 de la ley 387/1997 que una vez se produzca el desplazamiento, el gobierno debe iniciar acciones inmediatas tendientes a garantizar la Atención Humanitaria de Emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada u 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.

El artículo 17 argumenta que el gobierno deberá promover acciones de mediano y largo plazo con el propósito de generar *condiciones de sostenibilidad económica y social* para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. En este sentido, se supone que la condición de desplazado cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.

La estabilización socioeconómica se refiere según las instancias gubernamentales a aquella “situación mediante la cual la población accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas de vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto el gobierno nacional y autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal” (Acción Social; 2005).

Los bienes y servicios incluidos en los programas de estabilización socioeconómica deben ser suministrados por varias autoridades, ya sea del gobierno nacional o de las entidades territoriales. Así, los programas de generación de proyectos productivos y el acceso a programas de capacitación laboral se encuentran regulados de manera general en el Decreto 2569 de 2000. Por último, el Decreto 2007 de 2001 regula el programa de acceso y tenencia de la tierra de la población desplazada, cuyo cumplimiento está a cargo, entre otros organismos, de las entidades territoriales, INCODER y las oficinas de registro de instrumentos públicos.

Las organizaciones que integran el sistema se articulan alrededor del Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada –CNAIPD, el cual se constituye como órgano consultivo, encargado de formular las políticas y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables tienen a su cargo. Entre su

más importantes labores se destaca la aprobación del Plan Nacional para la Atención Integral a Población Desplazada, como marco de actuación de las entidades, de acuerdo a las características y condiciones especiales de las “zonas de expulsión” y de las “zonas de recepción”.

El CNAIPD esta conformado por los ministerios del ejecutivo, el ministerio público, DNP, Consejero presidencial para los derechos humanos, el comisionado de paz y el director de Acción Social (antigua RSS), este consejo es alimentado por el trabajo de cada unas de las mesas por fases de intervención y comités tanto a nivel nacional como de cada uno de los territorios. En el año 2000, el Decreto 2569 en su artículo 29, encarga a los Alcaldes Municipales, Distritales y Gobernadores de la creación de los Comités, en los términos y para los fines propuestos por la Ley 387 de 1997 (UTeC; 2006). Se establece además que las entidades estatales pueden concluir convenios con organizaciones no gubernamentales –ONG y el Estado podrá solicitar ayuda a los organismos internacionales.

Sin embargo, la formulación y diseño de la política demostraron limitantes en la práctica, demostrados por los reiterados llamados de la Corte Constitucional al ejecutivo y a las autoridades competentes en la ejecución. El referente más claro que destaca las limitantes de la política son las sentencias<sup>5</sup> expedidas por la Corte, en especial, la Sentencia T-025 de 2004, manifiesta que la situación que viven los desplazados representa un *estado de cosas inconstitucional*<sup>6</sup>, es decir, una violación masiva de los derechos constitucionales.

La Corte consideró, basándose en las tutelas presentadas por los afectados<sup>7</sup>, que existe un desconocimiento masivo, generalizado y sistemático de los derechos de la población desplazada, debido a que el Estado, a través de acciones y omisiones en el diseño de la política, implementación y evaluación, ha contribuido de una manera significativa al

---

<sup>5</sup> Sentencias como la SU-1150 del 2000, la T-602 de 2003 y especialmente el último pronunciamiento de la corte la Sentencia T-025de 2004, la cual es la más relevante para nuestro tema de estudio y aporte académico.

<sup>6</sup> Se declara cuando de manera insistente se violan los derechos humanos a un grupo determinado de personas; cuando el elevado número de tutelas congestiona los despachos judiciales; y cuando la vulneración de los derechos se debe a factores estructurales, no sólo a la autoridad demandada.

<sup>7</sup> Debido a 108 acciones de tutela interpuestas por 1150 familias de población desplazada se expide la sentencia T-025

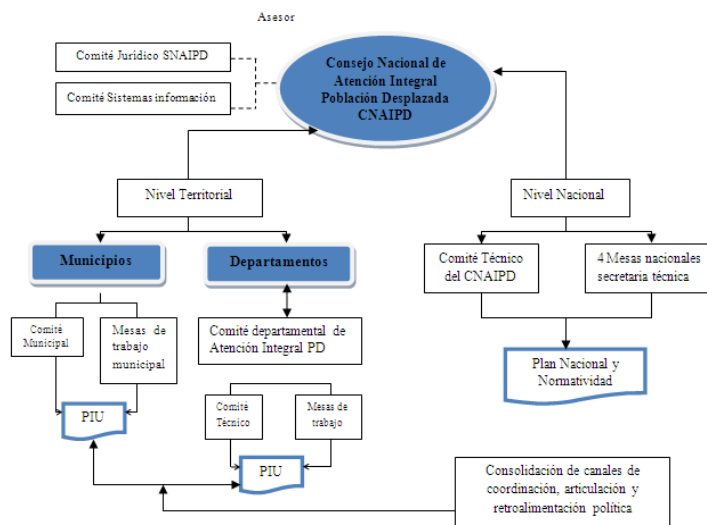
desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento.

### 1.3 Redefinición de la Política y búsqueda de soluciones: Planes Integrales Únicos Territoriales y Fortalecimiento Institucional

En respuesta a los pronunciamientos de la Corte, la operatividad de la política cambió buscando fortalecer la institucionalidad y su capacidad de respuesta. El primer cambio fue en la planeación, en el año 2005 se aprueba, según Decreto 250, la adopción de un nuevo Plan Nacional de Atención Integral a Población Desplazada, el cual establece un nuevo instrumento a nivel territorial denominado *Plan Integral Único* –PIU, para ejercer la coordinación de las acciones de atención de acuerdo a las labores de los comités departamentales y municipales, construido participativamente y siguiendo una metodología de planeación estratégica, asumiendo compromisos a corto, mediano y largo plazo.

El diseño del Plan Nacional busca restablecer la política gubernamental y las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado, que permita la restitución de los derechos de los afectados por el mismo. El Plan Nacional del SNAIPD bajo un enfoque de política social, aborda su desarrollo desde un enfoque matricial, teniendo en cuenta que todas las acciones que se adelanten deberán tener un alcance estratégico.

**Figura 1. Instancias de Coordinación del SNAIPD**



Fuente: Unidad Técnica Conjunta –UTEc (2005)

Si bien las fases de intervención establecidas por Ley 387 siguieron vigentes bajo el nuevo Plan, se estructuraron bajo un enfoque matricial y de alcance estratégico. Es decir, para cada una de las fases establecidas: *Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización Socioeconómica*, se contemplan acciones al menos para una de las siguientes cuatro Líneas Estratégicas: *Acciones Humanitarias, Desarrollo Económico Local, Gestión Social y Hábitat*.

En este marco, el trabajo de los Comités y las Mesas Territoriales se convierten en el principal insumo de planeación de cursos de acción, pues estos apoyan al SNAIPD, definiendo, planeando, gestionando, ejecutando y evaluando planes, programas y proyectos consignados en el Plan Integral Único –PIU. El trabajo de las Mesas es fundamental para el diseño y puesta en marcha del PIU: recoge el conjunto de estrategias, actividades, recursos y mecanismos de gestión que se formulan y concertan en el ámbito regional, para responder a las diversas demandas y necesidades de la población desplazada o en riesgo en el territorio.

En este sentido, las disposiciones legales señalan que las mesas de trabajo tienen la responsabilidad de *generar el insumo para la elaboración ó actualización del PIU*, de acuerdo a la política Nacional. Dicho insumo está constituido por los *Planes Operativos* de programas y proyectos que al ser consolidados por los *Comités Técnicos*, constituyen los Planes Integrales Únicos (Acción Social; 2005). Los comités técnicos tienen una doble función: planeación descentralizada de acuerdo a las capacidades del territorio y planeación centralizada de acuerdo a las fases de atención y líneas estratégicas establecidas a nivel nacional.

Dentro del Esquema de intervención para la atención al fenómeno el PIU se concibe como el *instrumento de operacionalización de la Política*; abarca el conjunto de estrategias, actividades, recursos y mecanismos de gestión que se formulan y se concretan en el departamento y los municipios, al interior de los Comités Departamental o Municipales de atención integral a Población Desplazada.

## 1.4 Limitantes Manifiestos de la Política Pública

Diversos autores y organizaciones han destacado en estos diez años de política pública las limitantes evidenciadas en la práctica de la Ley, lo cual alude a la existencia de una gran brecha entre el legislativo y el ejecutivo. Estas limitantes enunciadas principalmente por los reiterados llamados de atención de las autoridades jurídicas, del ministerio público, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación argumentan razones por las cuales la política articulada a la Ley 387 de 1997 no ha obtenido los resultados esperados en materia de atención al desplazamiento forzado, especialmente en su fase de atención socioeconómica.

Evidenciadas las condiciones de vulnerabilidad extrema de la población desplazada, así como la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las autoridades encargadas de su atención, la Corte expone por medio de la Sentencia T-025 del 2004 la existencia de un *estado de cosas inconstitucional* atribuida a la violación masiva de derechos constitucionales. Ésta declaratoria formal implica un ajuste en las actuaciones de las autoridades encargadas de manera que se logre concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos<sup>8</sup> de la población afectada.

La situación de los afectados, según explica la Corte, no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiarla y a la *precaria capacidad institucional* para implementarla. Este problema institucional se ha expresado por la ausencia de evaluaciones de desempeño, así como de impacto y seguimiento de las políticas por parte de los organismos del SNAIPD, lo cual constituye un requisito indispensable al momento de establecer la efectividad de las intervenciones y las fallas de las mismas.

---

<sup>8</sup> Haciendo referencia a los derechos catalogados como mínimos: derecho a la vida; a la dignidad e integridad física, psicológica y moral; derecho a la familia y su unidad; derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, derecho a la salud, a la protección frente a practicas discriminatorias; derecho de los niños a la educación básica hasta los 15 años; Apoyo para el autosostenimiento por vía de la estabilización socioeconómica, derecho al retorno y al restablecimiento.

Éste argumento representa los numerosos reclamos por parte de la PSD, entre los cuales se destacan, la falta de orientación adecuada para tener acceso a los programas de atención y el sometimiento a un *peregrinaje institucional*, sin que se le dé una respuesta efectiva. Además no cuenta con información *oportuna y completa* acerca de sus derechos, oferta institucional y procedimientos y requisitos para acceder a ella. En ocasiones, la respuesta de las entidades sólo se produce después de que interpusieron la acción de tutela, ó se limita a informarles que no hay recursos suficientes para atender su solicitud, y que además, ésta se atenderá según el orden determinado por la entidad, sin que se les precise cuánto tiempo deberán esperar.

Entre las principales solicitudes de los afectados por medio de las acciones de tutela se encuentran, en materia de estabilización socioeconómica: materializar las ayudas para estabilización económica, recibir capacitación y apoyo para desarrollar proyectos productivos, vivienda, reubicación, acceso a educación para los hijos; protección a las tierras que fueron abandonadas; así como efectividad de la atención en salud y suministro de medicamentos recetados.

Según afirma la Corte, la precariedad institucional es una de las principales causas de la deficiencia de la política, puesto que no se han fijado metas específicas o indicadores que permitan detectar si los fines de las políticas se han cumplido. Además, la asignación de funciones y responsabilidades a las distintas entidades es difusa. Se ha registrado la ausencia de algunos elementos de la política considerados fundamentales: plazos para el cumplimiento de los objetivos, nivel necesario de apropiaciones para el cumplimiento de los fines, equipo humano necesario para la implementación de las políticas, así como tampoco se disponen los recursos administrativos idóneos para la ejecución de las políticas.

Se afirma en la Sentencia en mención, que varias de las políticas de atención no han contado con un desarrollo suficiente: no ha sido regulada la participación de la población desplazada en el diseño y la ejecución de las políticas; existe un manejo desagregado y desordenado de la consecución y manejo de los recursos provenientes de la comunidad internacional. Tampoco se observa un desarrollo de las políticas encaminadas a que la sociedad civil no desplazada adquiera conciencia de la magnitud

del fenómeno, y a que el sector empresarial se involucre en programas dirigidos a su solución. No ha habido un desarrollo integral de programas encaminados a la preparación de funcionarios. No han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad (mujeres cabeza de familia, niños, grupos étnicos), ni existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos.

En conclusión las organizaciones señalan que la política pública de atención a la población desplazada continúa centrada en la formulación y que existe una brecha amplia entre la expedición de normas, por un lado, y los resultados prácticos, por el otro. Esta brecha se justifica por la existencia de los problemas de capacidad institucional enunciados anteriormente que afectan el *desarrollo, implementación y seguimiento* de la política estatal. Estos problemas se puede clasificar en:

- Problemas de coordinación
- Obstáculos administrativos y procedimientos innecesarios
- Diseño deficiente de algunos de los instrumentos de la política
- Omisión prolongada de las autoridades para adoptar los correctivos considerados como necesarios

Los problemas de la implementación se atribuyen a los siguientes eventos: en primer lugar, insuficiencia de acciones concretas por parte de las entidades a las cuales se han asignado funciones en materia de acceso (educación y salud principalmente); estabilización socioeconómica (soluciones duraderas); retorno y protección de la propiedad o la posesión de las tierras de las personas desplazadas.

En este mismo sentido, se atribuye que los medios utilizados para alcanzar los fines de las políticas no son idóneos, por ejemplo, en la fase de estabilización socioeconómica, los requisitos y las condiciones para acceder a capital no son consistentes con la realidad económica de las personas afectadas; en materia de atención en salud, el trámite para que las personas desplazadas accedan al servicio, por un lado, y para que las entidades prestadoras del servicio puedan cobrar por éstos al FOSYGA, por el otro, han obstruido el acceso de la población desplazada a la salud; los requisitos para acceder a los créditos

de vivienda (tiempos de ahorro, referencias personales y comerciales) no se ajustan a las carencias económicas de los hogares desplazados, las cuales resultan discriminatorias y constituyen barreras de entrada para el acceso; en cuanto a la educación, la exigencia a los hogares de pagar un valor mínimo costeable ha sido una barrera para la inscripción de los menores.

Por último, ciertas herramientas utilizadas para implementar las políticas han generado efectos negativos en el cumplimiento de los objetivos: en los programas de subsidio para vivienda, la falta adecuada de información sobre las zonas aptas para la construcción de vivienda ha generado reasentamientos en barrios marginales que no cuentan con servicios públicos domiciliarios básicos, o en zonas de alto riesgo. Además, en las líneas de crédito agrarias la responsabilidad del pago de la deuda no es asumida por las personas desplazadas, sino por organizaciones que “integran” a la población desplazada en el proyecto productivo, de lo cual se genera un desincentivo para que estas personas jurídicas participen activamente en la implementación de dichas soluciones.

En cuanto al cumplimiento y la continuidad de la política, subraya la Corte, dado que no existen mecanismos de seguimiento de la gestión de las entidades que hacen parte del SNAIPD, ni plazos de evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados para cada componente de la atención a la población desplazada, no es posible evaluar la *puntualidad* de las entidades responsables en la ejecución de los programas. Unido a que no existe encadenamiento entre algunas etapas y componentes de la atención. Así, los períodos de espera para acceder a programas de estabilización socioeconómica y a soluciones de vivienda son aún más prolongados (dos años de espera después de la postulación).

En cuanto al seguimiento y la evaluación de la política inciden dos factores importantes, el primero, no existe un Sistema de Información confiable, debido a varias razones, en primer lugar, subsiste el problema del subregistro<sup>9</sup>, lo cual impide dimensionar el esfuerzo necesario para diseñar políticas, obstaculiza el control sobre las ayudas entregadas por otras agencias, y dificulta la evaluación del impacto de la ayuda

---

<sup>9</sup> En particular cuando se trata de desplazamientos menores, o individuales, en los que no se acude al Sistema para solicitar su inscripción

entregada. En segundo lugar, los sistemas de registro no incluyen información acerca de las tierras abandonadas por los desplazados. Y por último, la información sobre cada desplazado no identifica las posibilidades de generación autónoma de ingresos en la zona de recepción, lo cual obstaculiza la implementación de las políticas de estabilización socioeconómica.

Unido a lo anterior, la política no prevé un sistema diseñado para detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación, y mucho menos, que permita una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas. Ni en el ámbito nacional, ni en el territorial se dispone de sistemas o indicadores de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados.

Además de estos problemas propios del diseño institucional, se ha evidenciado que otro factor importante al que se le atribuyen varias de las falencias de las políticas es la escasez o insuficiencia en la apropiación de recursos para su implementación. Sin embargo, la Ley 387 de 1997 prevé que la política de atención a la población desplazada no solo es prioritaria sino que no se debe condicionar a la disponibilidad de los recursos. De otra parte, los recursos destinados por personas particulares, organizaciones no gubernamentales y por la comunidad internacional para atender a la población desplazada no compensan la insuficiente asignación estatal.

En consecuencia, la Corte Constitucional ha ordenado, entre otras cosas que se diseñen y ejecuten políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales; se solucionen las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución; se diseñen mecanismo de evaluación y seguimiento de la política y se realicen los trámites administrativos y presupuestales que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos. Y por último, que se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos.

### **1.5 Funcionamiento de la Política en el Área Metropolitana de Bucaramanga y el municipio de Lebrija**

Anterior a la puesta en práctica del PIU existía desde finales de 2000 en los municipios que conforman el AMB y Lebrija, un proceso de construcción acciones hacia la

solución de la problemática de la población desplazada de acuerdo al marco legal<sup>10</sup>. Este proceso basado en el trabajo de los comités territoriales<sup>11</sup>, se enmarcaba en el Plan de Atención Integral a la Población Desplazada y Migrantes Económicos del AMB y Lebrija, con la participación de los diferentes actores locales del Sistema de Atención, la población Desplazada y la Sociedad Civil.

En el año 2000, siguiendo a Castro (2008), el Comité departamental plantea su trabajo de acuerdo a grupos de temáticas: salud, educación, vivienda, empleo y atención humanitaria, conformadas por las entidades competentes, las cuales presentaban informes en las sesiones del comité, pero no existía coordinación que permitiera optimizar esfuerzos y recursos lo cual permitió el desarrollo de actuaciones institucionales aisladas y desarticuladas.

Ante esta situación, la Red de Solidaridad Social (Hoy Acción Social), propone al Comité Departamental la necesidad de revisar el papel de estos Entes territoriales en el fortalecimiento del SNAIPD y recomienda la construcción de un *Plan de Acción departamental*, como instrumento de trabajo articulado. Para lograrlo, en el 2001, el Comité departamental, la Gobernación de Santander y la RSS construye un Diagnóstico y caracterización de la situación de la población afectada, con el propósito de sentar las bases para el diseño de una política solida. En dicha caracterización se propone el Plan de Acción Departamental, el cual no tiene éxitos en las sesiones de la Asamblea departamental y los Consejos Municipales, argumentándose escasa Planeación y viabilidad política.

En ese mismo año los Comités y la Arquidiócesis de Bucaramanga se unen con la Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo de Bucaramanga –CORPLAN quienes venían desarrollando un plan de trabajo en este aspecto, en la denominada Alianza Interinstitucional dedicada al logro del bienestar de la población desplazada en los Municipios del ÁMB y Lebrija, bajo dirección de CORPLAN.

---

<sup>10</sup> Se dice siguiendo a Castro (2007) que Bucaramanga en el momento de expedición de la Ley 387 de 1.997, era el único municipio que contaba con una Oficina dedicada a la Atención denominada *Consejería Municipal para la Atención Integral a la Población Desplazada*. Los demás municipios atendían a esta población a través de las Secretarías de Desarrollo Social en Floridablanca y Girón y de Gobierno en Piedecuesta.

<sup>11</sup> Activados por el Decreto 489 del 11 de marzo de 1999.

El proceso adelantado por estas instancias fue conocido como “Macroproyecto”, orientado hacia el tema de Generación de Ingresos, brindando apoyo económico para capacitación laboral con los recursos dispuestos para el fortalecimiento de FOMIMYPES. Sin embargo, tal como afirma Castro (2008), la institucionalidad no conseguía aún coordinación e impacto de las políticas. Este hecho aunado a otros problemas de capacidad institucional sustentó un cúmulo importante de derechos de petición, acciones populares y de tutela que ubicaron también a Santander, en el marco de la sentencia T-025 de 2004.

En esta coyuntura, organismos como ACNUR se integraron en el proceso de construcción de política local, coincidiendo este hecho con la promulgación del Decreto 250 de 2005, donde se decidieron canalizar los esfuerzos en torno al PIU para la atención bajo la responsabilidad de la Gobernación. Esta iniciativa es luego fortalecida con el acompañamiento de agencias internacionales<sup>12</sup>, del gobierno central y del territorial así como de organizaciones de la población desplazada<sup>13</sup> la integración de estas instancias se denominó Comité Técnico del PIU Departamental.

Como se señalaba anteriormente, la elaboración del PIU se realizó de acuerdo a dos parámetros: la metodología propuesta por el gobierno (decreto 250/05), y el marco conceptual de planeación estratégica participativa con horizonte de largo plazo y participación comprometida de los actores.

En una primera fase el proceso de planeación del PIU abordó para el AMB y Lebrija en el periodo 2006-2008. Para tal fin se reconocieron dos instancias, un *Comité Directivo* constituido por el Gobernador, Alcaldes de los municipios del ÁMB y Lebrija, Iglesia, y por otra, un *Comité Técnico*, integrado por la Gobernación, Acción Social, Defensoría del Pueblo, ADELCORPLAN y representantes de la Población desplazada.

---

<sup>12</sup> Especialmente el apoyo de ACNUR, Organización Panamericana de la Salud -OPS, Oficina para la Atención de Asuntos Humanitarios -OCHA, Organización Internacional para las Migraciones -OIM y Consejería en Proyectos -PCS.

<sup>13</sup> Convergencia Nacional de Organizaciones de Población Desplazada -CND, Asociación de Desplazados de Colombia -ANDESCOL, y el sector Independiente.

El PIU Santander según lo dispuesto, ha estableciendo prioridades por componentes de atención y según la oferta institucional territorial, ha configurado líneas de intervención de la siguiente manera: *Impacto Social, Capacidad Financiera, Capacidad Institucional y Fortalecimiento*; de éstas líneas surge una matriz de objetivos, instrumento técnico que guía todo el despliegue estratégico, el cual se soporta en una forma de coordinación de los actores del SNAIPD, fundamentado en el trabajo del equipo técnico y de los puntos focales que representan a las Instituciones y entes locales.

Desde la perspectiva técnica propuesta por el gobierno nacional, el PIU apoya a las mesas de Protección y Prevención, Atención Humanitaria de Emergencia, Estabilización Socio-económica y la Mesa de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, promoviendo espacios donde se determinen propuestas que constituyan el marco de referencia para generar acciones de impacto y beneficio a la población afectada.

La Oferta Institucional local que compone el SNAIPD y el despliegue de planeación del PIU se conforma de las siguientes entidades: Agencia presidencial para la Acción social y la Cooperación –Acción Social–; Conferencia episcopal; Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento -CODHES; Defensoría del pueblo; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF; Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER; Fondo Nacional de Vivienda; Servicio nacional de aprendizaje –SENA; Gobernación de Santander; Municipios de Bucaramanga, de Floridablanca, de Girón, de Lebrija, de Piedecuesta.

El proceso de planeación del PIU se realizó mediante cuatro fases: caracterización, planeación estratégica y operativa, organización y aprobación. En la fase de planeación se definieron líneas estratégicas de intervención: Impacto Social, Integración, Participación y Gestión; Desempeño financiero y Capacidad Institucional, cada una de ellas con un horizonte de actuación de largo plazo 2007-2011, el cual garantizaría la continuidad y mejoramiento de las intervenciones.

Para los fines de este trabajo interesa profundizar en la Línea de Intervención Impacto Social, la cual incluye los planes de acción de cada una de las organizaciones del

SNAIPD entorno a las prioridades de atención delimitadas por el proceso participativo de planeación. Cada uno de estos planes de acción se denominan Planes Operativos, los cuales contienen los programas y proyectos que se propone cada entidad para alcanzar las metas y objetivos definidos por el PIU.

En este sentido, vale la pena destacar los objetivos de la línea de intervención Impacto Social para más adelante analizar las estrategias para alcanzarlos:

- *Objetivo general*

Brindar unas mejores condiciones de vida digna a los ciudadanos y ciudadanas en situación de desplazamiento mediante la recuperación de sus derechos.

- *Objetivos específicos*

- Mejorar las condiciones de *salud* de la PSD en el territorio.
- Mejorar la cobertura y la calidad de la *Educación* para la PSD
- Facilitar el desarrollo de *actividades productivas sostenibles* para la PSD.
- Facilitar el acceso de la PSD a un *alojamiento digno y sostenible*.
- Garantizar la *protección a la vida y el patrimonio* de la PSD.

Los objetivos específicos se convierten entonces, en los motores de cada una de las organizaciones SNAIPD competentes del tema, los cuales inspiran sus Planes operativos diseñados y aprobados participativamente.

### **1.6 Políticas de Estabilización Socioeconómica y Ejecución Territorial**

Dentro de los objetivos específicos planteados por el PIU como respuesta a la demanda de necesidades denominada Impacto Social, se enfocará el estudio a analizar dos de estos objetivos: el referido a Salud y a Actividades productivas sostenibles o Generación de Ingresos las cuales son representativas de todas las perspectivas de intervención correspondiente a la fase de estabilización socioeconómica: por un lado Salud es responsabilidad mayoritariamente nacional e ingresos especialmente corresponde a las autoridades locales y de acuerdo al entorno económico.

### ***1.6.1 Salud***

La búsqueda del acceso y un mejor servicio para la PSD es la base esencial de los programas del área Salud, según la legislación y lo comprometido en el PNAIPD el Estado está encargado de garantizar el *acceso* de la población desplazada al *Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS*, a *programas de vacunación* y de *asistencia psicosocial*. De acuerdo a esto, las diferentes organizaciones competentes tienen un rol importante de operatividad de lo dispuesto dada su capacidad financiera y técnica para lograr las metas propuestas en los periodos establecidos.

La formulación de objetivos y metas por organización depende de los lineamientos nacionales y especialmente de lo concertado en cada uno de los comités territoriales de planeación de política alrededor del PIU. La herramienta de operatividad de cada una de las acciones aprobadas en las secciones de política son los Planes Operativos por organización que establecen las acciones a seguir y la capacidad interna para realizarlas, estos planes son manejados por el PIU y cada organización para demostrar el estado de cada programa o proyecto propuesto.

En Salud, los esfuerzos institucionales depende de entidades como: Acción Social, ICBF y las Secretarías de Salud Municipales y Departamental. Sin embargo, estas entidades se enfrentan entonces a dos problemas básicamente: Primero, la duplicidad de esfuerzos observada en los años anteriores; Segundo, la falta de especialización de los servicios según entidades que permitan ofrecer mejor calidad y mayor volumen de atención en los servicios establecidos; además de la carencia de sistemas de información exactos y confiables que es una variable constante en todas las líneas de intervención.

De la concertación entre las instituciones involucradas alrededor del PIU, se crean los planes operativos para el año 2007 conformado por cinco ejes estratégicos y dos ejes operativos:

#### *Estratégicos*

1. Atención Psicosocial: atención y acompañamiento psicosocial, prevención y atención de casos de violencia intrafamiliar, abuso y maltrato sexual.
2. Salud Sexual y Reproductiva: prevención de embarazos no deseados en la población joven, así como de la incidencia de enfermedades de transmisión sexual, VIH – SIDA.

3. Escuelas Saludables: Busca el mejoramiento y crecimiento intelectual y social dentro de un ambiente sano y amigable con el fin de generar una gran aceptación dentro de la población objetivo, en su mayoría adolescente.
4. Vivienda Saludable: promoción de viviendas adecuadas y saludables que dispongan de agua potable, servicios básicos de saneamiento siguiendo los criterios de la OPS.
5. Seguridad Alimentaria: diseño interinstitucional de programas enfocados en la promoción de la alimentación adecuada y nutritiva, así como la distribución equitativa del alimento.

#### *Operativos*

1. Aumento de Cobertura en Salud en términos de aseguramiento de la misma.
2. Vacunación y eventos prevalentes de la infancia.

Para 2007 los Planes Operativos aprobados durante el proceso de planeación, presentaron 65 programas de atención en salud para el AMB y Lebrija, con una proyección de Inversión de \$6.013,55 Millones de Pesos. Para Final del periodo (Diciembre de 2007) de acuerdo con la rendición de cuentas, se observó que 59 programas llegaron a ejecutarse, y la inversión ejecutada alcanzó los \$4.658,15 Millones de Pesos. Es decir, lo anterior demuestra que se ejecutaron el 91% de los programas y se invirtieron el 77,46% de los recursos (Ver Anexo I).

En términos de ejecución de programas, las entidades que menos cumplieron fueron las Secretarías Municipales de Bucaramanga, Floridablanca y Lebrija. En términos de inversión las que menos cumplieron fueron la secretaria de Salud de Bucaramanga (66% de la inversión propuesta), Secretaria de Salud de Santander (53%) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familias –ICBF (63.56%), por el contrario, Acción social ejecutó el 100% de la inversión planeada.

En este sector se encuentra que la atención en salud tiene problemas de diseño en la medida que se generan duplicidad de esfuerzos que no permiten una especialización apropiada de las instituciones para la especialización en la atención. De igual forma, existe asimetría de información en las fuentes primarias en las cuales se basa la atención, este hecho distorsiona el análisis de efectividad interno (en la organización) y externo (frente al entorno) que puedan brindar las políticas públicas en este sector.

Finalmente, aunque existen altos rubros disponibles para inversión, no todos son finalmente ejecutados y no en todos los casos donde la inversión se da al 100% en términos operativos las metas alcanzan los niveles esperados.

### ***1.6.2 Generación de Ingresos***

El aval normativo que dispone las intervenciones para garantizar plenamente la Estabilización Socioeconómica de la población desplazada se encuentra en el artículo 17 de la ley 387 de 1997, el cual señala que el gobierno deberá promover acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.

Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población a servicios de salud, educación y vivienda y a la oferta social del gobierno, en programas que permitan el autosostenimiento de la PSD, relacionados con: *Proyectos Productivos; Sistema Nacional de Reforma Agraria y del Desarrollo Rural Campesino; Fomento a la microempresa; capacitación y organización social; y planes de empleo urbano y rural.*

Para generar condiciones de vida digna y de estabilización socioeconómica, se han propuesto desde el PIU Santander diferentes componentes de política uno de ellos denominado Generación de Ingresos, en el cual las diferentes organizaciones y entes encargados, así como los directamente afectados, han concertado en la mesas y comités territoriales las estrategias a seguir y medidas a adoptar.

De manera resumida las líneas de intervención establecidas actualmente y su respectiva meta 2007, para alcanzar el objetivo de actividades productivas sostenibles y atender las necesidades económicas de la población en situación de desplazamiento son:

- *Apoyo a emprendimientos:* otorgar créditos y capital semilla para procesos productivos, permitir el acceso a programas de capacitación laboral y encadenamiento productivo, así como de asesoría empresarial, entre otros.

- *Generación de empleo:* lograr la vinculación de 300 personas en situación de desplazamiento en sectores estratégicos de la región es la principal meta que se señala para lograr la generación de empleo
- *Apoyo a proceso de reubicación a PSD con vocación rural:* por medio de programas de subsidios para la adquisición de predios rurales y el respectivo acompañamiento institucional para que esta reubicación sea sostenible. Para éste propósito se desarrollará un programa piloto de acompañamiento integral, el cual debe contar con recursos necesarios para: 1. Garantizar el acceso a sus derechos de educación, salud, bienestar familiar, etc., 2. Creación de proyectos productivos. 3. Creación de proyectos de Vivienda. 4. Protección a su vida y bienes.

Los cursos de acción referidos a responder a las necesidades estabilización económica y autosostenimiento se encuentran a cargo de organizaciones de competencia nacional así como organizaciones descentralizadas dadas las competencias del municipio en la materia así como organismos de cooperación internacional comprometidos con la atención a población desplazada.

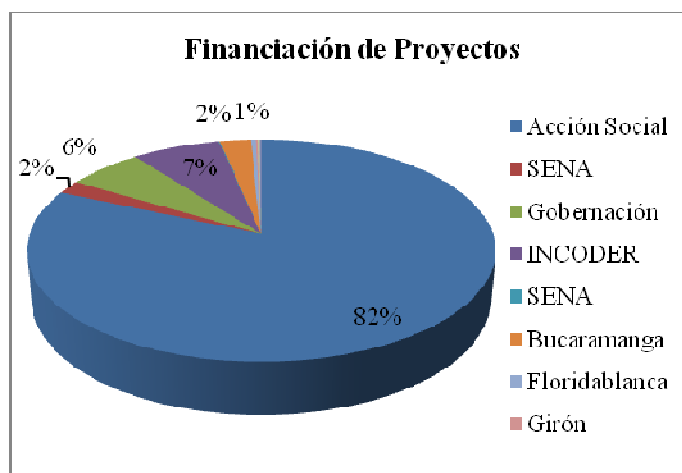
Existen tres tipos de organizaciones en el entorno estudiado que configuran la oferta institucional para establecer y ejecutar acciones para la perspectiva de Generación de Ingresos. El primer tipo corresponde a organizaciones competentes a nivel nacional y con accionar territorial, estas son: SENA, INCODER y ACCION SOCIAL, el segundo corresponde a organizaciones no gubernamentales de operadoras de recursos de Cooperación Internacional como Corporación COMPROMISO y la Alianza CAFICOM (Unión temporal de la Caja de Compensación CAJASAN, la Fundación Tecnológica FITEC y la Fundación CONPAZ).

Los cursos de acción expresados en los planes operativos de cada organización en 2007 para cumplir el objetivo de Generación de Ingresos presentaron en la fase de planeación un total de 33 proyectos, con un costo global de \$ 5.198,17 millones de pesos, de los cuales según la rendición de cuentas anual se ejecutaron 23 proyectos, equivalentes al 70% de los recursos ejecutados, \$ 3.950,72 millones de pesos. Es de destacar que el 57% de los proyectos planeados estuvieron enfocados en la estrategia de Apoyo a

Emprendimientos, el 21% a Generación de Ingresos y el restante 21% a la estrategia de Reubicación Rural Integral (Ver Anexo II). Los cursos de acción ideados en la línea de emprendimientos consistían en su mayoría en programas de capacitación y fortalecimiento en proyectos productivos.

Las entidades que menos cumplieron lo previsto fueron el Departamento y el INCODER, aunque los proyectos que éstas últimas ejecutaron representaron cuatro (4) veces el valor de los proyectos ejecutados por los municipios en conjunto, los cuales presentan una mayor eficacia en términos de cumplimiento con lo planeado.

**Grafica 7: Financiación de los Proyectos Según Entidades en 2007.**



Calculos Propios. Fuente: PIU (2007)

Con esta situación de fondo es importante destacar que la atención en generación de ingresos es de crucial importancia para garantizar a la población a recuperar su capacidad productiva y trascender verdaderamente a una etapa de estabilización socioeconómica que permita la cesación de su situación de desplazamiento. Por esta razón es preocupante resaltar hasta el momento la situación de ineficacia operativa de los proyectos planeados así como la insuficiente inversión por parte de las entidades territoriales (departamento y municipios) que no supera el 10% de la inversión total ejecutada.

En este sentido, se puede afirmar de acuerdo con Ibáñez (2006) el gobierno nacional enfrenta una clara dicotomía, expresada por un lado, en el cada vez mayor monto de recursos presupuestales empleados para atender a la población desplazada según sus

compromisos con el Legislativo, el cual dispone que el hogar desplazado es responsabilidad del Estado hasta cuando cese la situación de desplazamiento, es decir, hasta cuando alcance la estabilización socioeconómica. Tal atención genera una carga considerable y, si no se diseña de manera adecuada, se puede crear una población dependiente a la ayuda estatal. Para evitar esta dependencia, es necesario diseñar programas que ayuden a esta población a recuperar su capacidad productiva y fortalecer los programas de generación de ingresos; programas que son el *componente más débil de la política actual* (Ibáñez; 2006, p. 10).

## **CAPITULO II**

### **EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA TERRITORIAL**

Dentro del nuevo esquema de reforma del Estado, se ha convertido en necesidad evaluar los programas y proyectos ejecutados tanto en los ámbitos públicos como privados, con el fin de observar el funcionamiento, eficacia y efectividad de los mismos, y en base a ello plantear soluciones que permitan un mejor desempeño de los programas y utilización de capacidad institucional de acuerdo a los recursos disponibles y los objetivos propuestos.

Son variadas las definiciones de la evaluación, dada la diversidad teórica y práctica que existe del tema, no existe consenso entre los autores, sin embargo, Echabarria (2000), afirma que existe cierto consenso en la definición de evaluación como la aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y diseño, implementación y utilidad, de los programas de intervención social (Echabarria; 2000, p.3).

Retomando a Bustelo (2001), la evaluación tiene tres funciones esenciales: *perfeccionamiento*, *rendimiento de cuentas* o responsabilidad y *ejemplificación* para acciones futuras. El perfeccionamiento, busca la retroalimentación, con el fin de entender el objeto evaluado y obtener enseñanzas de ese análisis. El rendimiento de cuentas permite un conocimiento, en todas las escalas posibles, de lo que ocurre en el desarrollo de las políticas. En cuanto a la tercera, la iluminación de las acciones futuras, refleja las acciones a seguir de acuerdo al estado de la política, esto permite volverla más eficaz y eficiente a tiempo real, de manera que de existir errores sea posible corregirlos a tiempo.

La utilización de dichos instrumentos de evaluación, aplicada en el ámbito de las políticas públicas, busca generar información relevante que incentive procesos de aprendizaje, de retroalimentación y mejora así como procesos de coordinación de los cursos de acción, que logren una asignación adecuada de los recursos en la búsqueda de soluciones a las problemáticas sociales.

De acuerdo con Feinstein (2006), la evaluación se lleva a cabo con dos propósitos principales: *aprender de la experiencia* y *rendir cuentas* al público y/o a quienes han aportado los recursos utilizados. En cuanto al primer propósito, Ospina (2000) argumenta que la evaluación permite refinar la capacidad humana e institucional para avanzar los objetivos planteados hacia el cumplimiento de la misión (Ospina; 2000, p. 6). El segundo propósito, se refiere a la utilización de evaluaciones de tipo formativo o sumativo que se encargan de formular juicios sobre lo evaluado.

De otra parte, las evaluaciones se pueden clasificar, siguiendo a Feinstein (2006), según su momento de ocurrencia. Se denomina evaluaciones *ex-ante*, aquellas que buscan ayudar en la creación de las políticas públicas; las evaluaciones *intermedias*, permiten tomar medidas en el momento de ocurrencia de la política con el fin de superar los problemas que no hayan sido puestos en consideración en el momento de la creación de la política, y finalmente las evaluaciones *ex-post*, encargadas de evaluar las políticas al finalizar su periodo de ocurrencia permiten determinar si la política fue efectiva y cumplió con los objetivos previstos para la misma.

Interesa el presente estudio, las evaluaciones que se realizan después del inicio de la intervención pero antes de su terminación se denominan *intermedias*, dado que la política de atención al desplazamiento forzado en el territorio comprendido por el AMB y municipio de Lebrija se encuentra en marcha, el objetivo de la evaluación a realizar aportar elementos de juicio para la continuación de la política y generando procesos de aprendizaje.

La evaluación siguiendo el enfoque metodológico de Feinstein (2006) debe considerar criterios importantes para establecer el éxito o fracaso de la política pública, en el momento de su ejecución, como *relevancia*, *eficacia* y *eficiencia*. El primer criterio

alude a la pertinencia de la política evaluada en relación con los objetivos establecidos en la estrategia que guió la creación de la política; el segundo, se encuentra relacionado con el grado de logro de los objetivos planteados y el uso de los medios para alcanzar tales objetivos. Finalmente la eficiencia, valora los costos mediante los cuales se han cumplido los objetivos, de existir costos más reducidos se evidenciaría una asignación ineficiente de las políticas y propondría una forma alternativa.

En esta ocasión se utilizarán principalmente los principios de *pertinencia y eficacia*, para realizar la evaluación preliminar, buscando examinar y analizar los objetivos de la intervención de acuerdo a la estrategia central que direcciona el curso de acción. En dicho sentido la pertinencia permitirá reconocer si el diseño de la política a nivel territorial enmarcada por el PIU, está acorde con los objetivos de la política, con los ejes de acción establecidos por el gobierno nacional de acuerdo a la Ley 387 de 1997 y las líneas estratégicas del Plan Nacional de Atención así como con las necesidades de la población y recomendará procesos a seguir para el cumplimiento de las necesidades insatisfechas.

Asimismo la eficacia o efectividad de la política se establecería de acuerdo a los objetivos propuestos en el marco del PIU Santander para el periodo 2007 y los resultados alcanzados a final del periodo así como el estado del proceso de acuerdo con los niveles esperados, estableciendo el grado de cumplimiento de lo propuesto en el momento de la planeación.

Para el logro de la coordinación entre la planeación y la ejecución, se requieren entre otros elementos, de sistemas de información continua y sistemática que permita observar de manera objetiva lo que ocurre en el ámbito real. Un posible método para efectuar dicha evaluación es mediante indicadores que faciliten el monitoreo y evaluación de los cursos de acción.

## **2.1 Indicadores de Evaluación: Diseño de una propuesta para la implementación local**

En palabras de Guinart (2003; p. 5) evaluar la gestión de una institución pública exige el desarrollo de un conjunto de indicadores que comprenda las diferentes dimensiones de

la misma (operativa, financiera, institucional). Dichas dimensiones se encuentran caracterizadas por los *atributos* que pueden estar referidos a criterios como economía, eficacia, efectividad, eficiencia o equidad.

Al igual que Feinstein (2006), Guinart (2003) incluye el criterio de eficacia para realizar la evaluación por medio de indicadores, no obstante, lo diferencia de la efectividad debido a que ésta se relaciona más con el impacto en la población objetivo. Sin embargo, Feinstein establece que la eficacia y la efectividad se pueden tomar como un solo criterio u atributo que evalúa el grado en el que se alcanzan los objetivos de la intervención tanto dentro de la institución como en el medio.

Como bien se conoce los indicadores son unidades de medida que permiten realizar seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización. Poseen dos funciones básicas, una *función descriptiva*, que consiste en la aportación de información sobre el estado real de una actuación o programa, y, a su vez, una *función valorativa* que consiste en añadir a dicha información un juicio de valor lo más objetivo posible, sobre si el desempeño en dicho programa está siendo o no el adecuado (Guinart; 2003, p. 8).

Consecuentemente con estas funciones los indicadores deben poseer ciertas *características* que los hacen efectivos para realizar mediciones. En primer lugar, siguiendo a Guinart (2003), el indicador debe ser *relevante* para la gestión, es decir, que aporte información imprescindible para informar, controlar, evaluar y tomar decisiones. A esta cualidad debe añadirse que un indicador debe ser *inequívoco*, es decir, que no permita interpretaciones contrapuestas y que posea *objetividad*. Los indicadores deben evitar estar condicionados por factores exógenos, al mismo tiempo que deben ser susceptibles de evaluación por un externo. La medida del indicador tiene que ser lo suficientemente eficaz o *sensible para* identificar variaciones pequeñas.

Los indicadores tienen tres propósitos:

- Monitorear y controlar el funcionamiento de los programas de aplicación y cumplimiento
- Garantizar la responsabilidad por el desempeño ante los cuerpos legislativos, autoridades a cargo del presupuesto, grupos de interés y el público en general

- Evaluar y mejorar la efectividad para el objetivo del programa

En este sentido se utilizará la metodología de Escola teniendo en cuenta la conceptualización de Feinstein. Un método claro que recomienda Guinart (2003) para efectuar diseño de indicadores es responder ciertos cuestionamientos que inciten a reflexionar profundamente sobre el quehacer de la organización pública en cuestión. Las preguntas que aluden a ese proceso son las siguientes: *¿Qué se hace?* (Descripción de actividades), *¿Qué se desea medir?* (Priorizar actividades), *¿Quién utilizará la información?*, *¿Cada cuánto tiempo?*, *¿Con qué se compara?* (Establecerse referentes respecto a su *estructura, proceso o resultado*, que servirán para efectuar comparaciones.

La característica de comparabilidad será pieza clave de análisis por lo cual se establecerá tal tipología de indicadores. En este sentido, los *indicadores de resultados*<sup>14</sup>, miden directamente el grado de eficacia o el impacto sobre la población objetivo, son los más relacionados con las finalidades y las misiones de las políticas públicas. Los indicadores de proceso valoran aspectos relacionados con las actividades y con el enfoque denominado Gestión por Procesos. Hacen referencia a mediciones sobre la eficacia del proceso: relacionan medidas sobre tiempos de ciclo, porcentaje de errores, entre otros. Por su parte, los indicadores de estructura, miden aspectos relacionados con el coste y la utilización de recursos.

Es esencial que cada uno de los indicadores se encuentre soportado por una ficha metodológica que permita obtener un bosquejo o información mínima por cada indicador:

- Nombre: define lo que pretende mostrar
- Descripción: explicación corta de lo que muestra el indicador
- Pertinencia (justificación): conexión con los problemas identificados
- Alcance: ¿qué mide?
- Fórmula: operación o procesamiento a través del cual se produce
- Definición de variables
- Cobertura o escala: ámbito de medición

---

<sup>14</sup> Otros nombres con que se conocen los indicadores de resultados son Indicadores de Objetivos, de Impacto, de Efectividad, de Satisfacción.

- Fuente: origen de la información
- Periodicidad: periodo de tiempo que se analiza
- Relación de indicador con la normatividad vinculante (fundamento normativo), las metas y los objetivos de la política

Seguido al proceso de diseño, un problema común que se evidencia es el de obtención de datos. Dependiendo del tipo de indicador variará la técnica de obtención de datos, que pueden ser recopilados a través de: técnicas métricas, y técnicas documentales, revisando los soportes de información correspondientes. Otros métodos de recopilación de datos especialmente útiles, se trata de técnicas vivas, entrevistando (técnicas intensivas), o preguntando a individuos o grupos, mediante test, encuestas, sondeos (técnicas extensivas). En la práctica, la obtención de datos por cualquiera de los métodos anteriores puede presentar dificultades por razones diversas como la dificultad de acceso a la información por parte de los encuestados, la ausencia de registros actualizados, la información denegada por su carácter confidencial, etc. (Escola; 2003).

Es necesario garantizar la efectividad de los actores del proceso en la consecución de las políticas, para esto se debe realizar permanentemente evaluación y seguimiento de cada una de las estrategias adoptadas con el fin brindar soluciones claras a los problemas que tiene la población objeto de estudio, garantizar el goce efectivo de sus derechos constitucionales y garantizar transparencia en la respuesta estatal.

### *Propuesta Inicial*

Para realizar la evaluación de impacto de los programas y proyectos desarrollados en el marco del PIU para atender a la población en situación de desplazamiento asentada en el AMB y Lebrija en el marco de su restitución de derechos, se diseñaron inicialmente 12 indicadores de acuerdo a los objetivos planteados para el objetivo de Actividades productivas sostenibles o Generación de Ingresos y 16 indicadores para el objetivo de Salud de acuerdo al direccionamiento estratégico 2007-2011.

### 2.1.1. Generación de Ingresos

A continuación se mostrará el conjunto de indicadores asociados al objetivo de la línea Generación de Ingresos de acuerdo a cada meta planteada en concertación por los actores. Se realizará de esta manera buscando conseguir un acercamiento detallado a la respuesta de los actores institucionales para la PSD de manera continua y así poder realizar una evaluación de desempeño eficaz.

**Objetivo P.I.U:** Facilitar el desarrollo de actividades productivas sostenibles para la Población en Situación de Desplazamiento

**Alcance 2011:** lograr que la PSD pueda desarrollar un trabajo digno y adecuado a su capacidad productiva

#### Línea de Intervención I: Apoyo a Emprendimientos

**Estrategia:** Incrementar, articular y fortalecer los programas orientados a estimular la creación y fortalecimiento empresarial.

**Meta:** Apoyar emprendimientos de 600 familias del AMB y Lebrija que cuenten con encadenamiento productivo en sectores estratégicos de la economía regional

Cuadro 2. Indicadores Ingresos I

Nombre del Indicador	Medición	Periodicidad	Clasificación	Organización y Proyectos
Eficacia de los programas de emprendimiento según meta PIU	(# familias beneficiadas de los programas de emprendimiento en el 2007 <sup>15</sup> / Total de familias propuestas por el plan operativo ingresos PIU 2007)*100	Bimestral	Eficacia	<b>Municipios</b> 11 proyectos  <b>Acción Social</b> 2 proyectos
Eficacia de los programas de emprendimiento según meta PIU diferenciada por sexo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Familias con jefatura de hombres beneficiadas de programas emprendimiento</li> <li>Familias con jefatura de mujeres beneficiadas de programas emprendimiento</li> </ul> # familias beneficiadas de programas emprendimiento en el 2007	Bimestral	Equidad	<b>SENA</b> 1 proyecto  Cooperación Internacional <b>CAFICOM</b> 1 proyecto  Corporación <b>COMPRO</b>
Cobertura de los	(# de familias beneficiadas	Bimestral	Efectividad	<b>COMPRO</b>

<sup>15</sup> Este valor corresponde a la sumatoria de los resultados de los programas en marcha de cada organización encargada del tema.

programas de emprendimiento	de los programas de emprendimiento en 2007 / Total de familias en situación de desplazamiento en el AMB y Lebrija)*100			<b>MISO 1</b> proyecto
Efectividad de programas de emprendimiento	(# de familias con Unidades productivas funcionando / # Familias beneficiadas de los programas de emprendimiento)*100	Bimestral	Efectividad	

Realización Propia

## Línea de Intervención II: Generación de Empleos

**Estrategia:** Desarrollar programas de generación de empleo en la PSD con énfasis en los sectores estratégicos de la región

**Meta:** Lograr la vinculación de 300 personas desplazadas a Sectores productivos de la región por medio de programas de capacitación laboral

Cuadro 3. Indicadores Ingresos II

Nombre del Indicador	Indicador	Periodicidad	Clasificación	Organización y Proyectos
Eficacia de los programas de Capacitación laboral	(Personas beneficiadas de los programas de capacitación laboral/Personas a beneficiar según meta PIU)*100	Anual	Eficacia	<b>Compromiso</b> (Capacitación Técnica Laboral) <b>SENA</b> (Proyecto
Efectividad de los programas de Capacitación laboral	(# Personas vinculadas laboralmente con contrato de trabajo por medio de programas de capacitación/ # Personas beneficiarias de los programas de capacitación laboral)*100	Mensual	Efectividad	Inscripción en el Servicio Público de Empleo y Taller de orientación Ocupacional),
Efectividad de los programas de Capacitación laboral diferenciada por sexo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• # Mujeres vinculadas laboralmente por medio de programas de capacitación*100</li> <li>• # Hombres vinculados laboralmente por medio de programas de capacitación*100</li> </ul> # personas beneficiarias de los programas de capacitación	Mensual	Efectividad	<b>Acción Social</b> (Vinculación Laboral y Calificación de 100 jóvenes en SD en los sectores de confecciones y alimentos) <b>IMEBU</b>
Efectividad de los programas de Capacitación laboral	(# Personas vinculadas laboralmente por medio de programas de capacitación *100/ Total de personas en SD inscritas en el Servicio	Mensual	Efectividad	

### Línea de Intervención III: Apoyo a Procesos de Reubicación

**Estrategia:** Desarrollar los protocolos de actuación necesarios para coordinar y acompañar integralmente los procesos de reubicación de la PSD con vocación rural

**Meta:** Reubicar de manera sostenible a 100 familias en SD con vocación rural

Cuadro 4. Indicadores Ingresos III

Nombre del Indicador	Medición	Periodicidad	Clasificación	Organización y Proyectos
Cobertura de los programas de Subsidios para la Reubicación de PSD con vocación rural	(# de subsidios otorgados (resoluciones) /# de postulantes al subsidio para la adquisición de predio)*100	Anual	Efectividad	<b>INCODER-</b> Proyecto de asignación de subsidio para adquisición de predios
Efectividad de los programas de Reubicación	(# de familias ubicadas en el predio/ # de subsidios otorgados (resoluciones))*100	Anual	Efectividad	
Operatividad del proceso de Reubicación	Tiempo transcurrido entre entrega de la resolución y la instalación en el predio	Anual	Proceso	
Efectividad de los programas de Reubicación Integral	(# Familias con proyecto productivo funcionando/ # Familias beneficiarias de programas de apoyo proyecto productivo)*100	Anual	Efectividad	<b>INCODER, Gobernación, SENA</b> (asesoría) y <b>Municipios</b> (Girón, Piedecuesta y Bucaramanga)

Realización Propia

Cada indicador propuesto tiene una ficha metodológica (Anexo III) donde se puede conocer en detalle su esquema, unido a ésta, para facilitar la alimentación de cada indicador, se diseñó un formato de captura por organización en el cual se indagaba por información de una de las variables clave.

#### 2.1.2. Salud

Otro de los componentes esenciales dentro de la política es brindar servicios de salud para la población desplazada. Desde el PIU Santander se propuso el objetivo de Mejorar

las condiciones de salud, dentro del marco del componente de Impacto Social. Al igual que en el de Generación de Ingresos, las diferentes organizaciones mediante las mesas territoriales y los comités elaboraron los Planes operativos priorizando acciones y estableciendo estrategias de atención, así:

1. Atención Psicosocial.
2. Salud Sexual y Reproductiva.
3. Escuelas Saludables.
4. Vivienda Saludable
5. Seguridad Alimentaria.

Es en base a estos parámetros se generaron indicadores de evaluación para las metas que componen cada uno y que por lo tanto permitan medir el proceso y la ejecución de los mismos. De acuerdo a las líneas de intervención y metas PIU, se establecieron indicadores para la línea de salud como se presenta a continuación:

**Objetivo P.I.U:** Mejorar las condiciones de salud de la PSD en el territorio.

**Alcance 2011:** Lograr que la PSD tenga una atención integral y oportuna en salud.

**Línea de Intervención I: Atención Psicosocial**

**Estrategia:** Mejorar la atención psicosocial de la PSD con énfasis en las mujeres, los niños y los jóvenes.

Cuadro 5. Indicadores Salud I

Nombre del Indicador	Medición	Periodicidad	Clasificación	Organización
Cobertura de Valoración Psicosocial	(# de Personas valoradas al ingreso al RUPD <sup>16</sup> / # Total de personas ingresadas al RUPD) * 100	Mensual	Resultado	Acción Social
Cobertura de Atención Psicosocial Permanente	(# de Personas con atención psicosocial Permanente / # Total de Personas con valoración psicosocial inicial) * 100	Mensual	Resultado	ICBF

<sup>16</sup> Registro Único de Población Desplazada – RUPD-

Cobertura de Diagnostico y Seguimiento Psicosocial	(# de Personas con diagnostico y seguimiento en tratamiento psicosocial / # Total de Personas con valoración psicosocial inicial) * 100	Mensual	Resultado	ICBF
Porcentaje de Casos Reportados de Violencia Intrafamiliar (Individual)	(# de Personas con Reporte de Violencia intrafamiliar / # Total de Personas dentro de la PSD) * 100	Mensual	Resultado	ICBF
Porcentaje de Casos Reportados de Abuso Sexual y Maltrato (Individual)	(# de Personas con Reporte de Abuso y Violencia / # Total de Personas de PSD) * 100	Mensual	Resultado	

Realización Propia

### Línea de Intervención II: Salud Sexual y Reproductiva

**Estrategia:** Promover programas integrados (sector salud, educación, recreación, juventud, entre otros) en Salud Sexual y Reproductiva con énfasis en las niñas, niños, jóvenes y mujeres.

Cuadro 6. Indicadores Salud II

Nombre del Indicador	Medición	Periodicidad	Clasificación	Organización
Porcentaje de Embarazos en PSD	(# de Mujeres en embarazo / Total de Mujeres en PSD) *100	Mensual	Resultado	Secretaria de Salud de Santander -SSS
Prevalencia de ITS, VIH / SIDA en la PSD	(# de Personas de PSD con VIH / SIDA o ITS / Total de Personas de PSD) *100	Semestral	Resultado	SSS
Cobertura de Jóvenes de PSD Atendidos en Servicios Amigables	(# de Jóvenes Asistentes a Programas / # Total de Jóvenes de PSD) * 100	Mensual	Resultado	

Realización Propia

### Línea de Intervención III: Escuelas Saludables

**Estrategia:** Articular los programas educativos con la estrategia de Escuelas Saludables

Cuadro 7. Indicadores Salud III

Nombre del Indicador	Medición	Periodicidad	Clasificación	Organización
Cobertura de plan de Escuelas Saludables	(# de Escuela con Programa “escuela saludable”/ # Total de Escuelas)* 100	Mensual	Estructura	SSS

Realización Propia

#### Línea de Intervención IV: Vivienda Saludable

**Estrategia:** Incorporar los conceptos de vivienda saludable en los proyectos de construcción y mejoramiento de vivienda.

Cuadro 8. Indicadores Salud IV

Nombre del Indicador	Medición	Periodicidad	Clasificación	Organización
Cobertura de plan de Construcción de Viviendas Saludables	(# de Viviendas con Plan Saludable / # Total de Viviendas Construidas para PSD) *100	Mensual	Resultado	SSS

Realización Propia

#### Línea de Intervención V: Seguridad Alimentaria

**Estrategia:** Fortalecer y articular los programas de Seguridad Alimentaria a la PSD, especialmente a gestantes, madres lactantes y niños menores de 6 años.

Cuadro 9. Indicadores Salud V

Nombre del Indicador	Medición	Periodicidad	Clasificación	Organización
Cobertura de Niños en Estado Nutricional Adecuado	(# de Niños con nivel nutricional adecuado / # Total de Niños de PSD) * 100	Mensual	Resultado	SSS ICBF
Cobertura del Proceso Educativo sobre Calidad e Inocuidad de los Alimentos	(# de Madres Participando en Proyecto Educativos / # Total de Madres de PSD) * 100	Mensual	Resultado	

Realización Propia

#### Línea de Intervención Operativa:

**Estrategia:** Fortalecer los programas y procesos de aumento de cobertura en salud para la PSD

Cuadro 10. Indicadores Salud VI

Nombre del Indicador	Medición	Periodicidad	Clasificación	Organización
Cobertura de Aseguramiento en Salud	(# de Personas de PSD afiliadas al SGSSS <sup>17</sup> / # Total de Personas de PSD) *100	Mensual	Resultado	SSS
Cobertura Por Biológicos en menores de 5 años de PSD	(# de Menores de 5 años en SD Vacunados / # Total de Niños menores de 5 años en SD) * 100	Mensual	Resultado	

<sup>17</sup> Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS.

Tasa de Morbi-mortalidad de eventos prevenibles en menores de 5 años de PSD	(# de muertes por Eventos prevenibles de la infancia en menores de 5 años en SD / # Total de menores de 5 años en SD) * 100.000	Mensual	Resultado	
Cobertura en Servicios de Salud	(# de Personas en SD atendidas en programas de Salud/ # Total de Personas en SD) *100	Mensual	Resultado	

Realización Propia

### **CAPITULO III**

## **PROPUESTA Y APLICACION: SISTEMA DE INDICADORES PARA EVALUACIÓN DE POLITICAS PÚBLICAS A DESPLAZADOS EN EL AMB -SIPIU-**

### **3.1. Estructura Prueba Piloto**

La Prueba Piloto de los indicadores para la evaluación de la primera fase del PIU Santander se realizó para las líneas de Salud y Generación de Ingresos correspondientes a la perspectiva Impacto Social, la cual se traduce en la misma fase de Estabilización socioeconómica establecida por Ley.

Para su realización se contó con instrumentos metodológicos de conceptualización para abordar el tema de indicadores entre los funcionarios de las organizaciones competentes en cada una de las temáticas, así como socialización en el manejo del formato de captura de información y el entendimiento de cada indicador y su respectiva ficha técnica. Es de destacar que estas herramientas contaron con la aprobación y retroalimentación de cada uno de los actores del SNAIPD a nivel local para facilitar el proceso y lo más importante generar procesos participativos de evaluación.

#### **3.1.1. Puesta en Marcha de Indicadores: Actores y Socialización**

La puesta en marcha del proceso de divulgación de los indicadores se realizó por medio de tres reuniones, la primera con el equipo de profesionales que conforma el PIU Santander así como el comité técnico, en las cuales se planteó en primera instancia la

necesidad de diseñar indicadores externos a sus organizaciones que permitieran realizar seguimiento y evaluación al sistema de atención municipal enmarcado por el PIU.

La segunda reunión se realizó de manera independiente con cada uno de los representantes de las organizaciones que hacen parte de las mesas por temáticas, en primer lugar con las organizaciones del tema de Generación de Ingresos correspondientes a un representante por cada municipio, uno de Acción Social y su ONG operadora Opción Vida, uno de INCODER y dos representantes por la Gobernación. Por su parte, la reunión de la mesa de Salud contó con la presencia un representante de las siguientes organizaciones: ICBF, Secretaria de Salud departamental, PROFAMILIA<sup>18</sup> y Alcaldía de Girón.

En esta segunda reunión se explicó, a los directamente responsables de generar la información periódica que alimentará el sistema, la metodología de diseño de los indicadores para cada una de sus áreas y se discutieron algunos puntos importantes sobre particularidades de la medición en cada tema dadas sus características, por ejemplo, en Salud donde se discutía la importancia de seguir las mismas escalas de medida para que exista uniformidad en las cifras y no se preste a confusiones, así como la forma de hacer operacional una única base de datos buscando este mismo propósito.

En la reunión de Ingresos se realizaron, por parte de los funcionarios, sugerencias y aportes para el mejoramiento del diseño de indicadores, entre estos se destacan:

- Cambiar dentro de la ficha “formato escala” por el término “Unidad de medida”.
- Determinar de donde provienen los parámetros para definición y propósito del indicador.
- La tendencia a especificarse si es positiva o negativa.
- Para el tiempo de recolección de resultados, incluir una lista desplegable de los posibles periodos de tiempo de medición.
- Mencionar claramente las entidades responsables de recolección y revisión.
- Las metas deben estar de acuerdo a la unidad de medida.

---

<sup>18</sup> Como invitado especial, pues es de carácter privado sin ánimo de lucro y no se encuentra dentro de las entidades que conforman el SNAIPD territorial.

- No incluir en el formato de captura la forma de cálculo del indicador, solo la información solicitada.

Después de esta segunda reunión se prosiguió a un tercer momento dedicado a la recolección de información relevante, utilizando el formato de captura aunado a los planes operativos por organización<sup>19</sup>. En este tercer momento se evidenciaron varias dificultades debido entre varias razones, a la movilidad de funcionarios públicos a la fecha de recepción de información dada la coyuntura de cambio de administraciones en las entidades territoriales, la falta de obligatoriedad para el cumplimiento de la fecha prevista, y la ausencia de información relevante en cada organización.

### **3.2. Resultados Pilotos del Sistema**

Los resultados preliminares a la primera puesta en marcha de los indicadores pilotos están sujetos a la calidad, oportunidad y disponibilidad de la información suministrada por cada una de las organizaciones que configuran la oferta institucional de atención a población desplazada.

Si bien las organizaciones se comprometieron a suministrar la información necesaria para alimentar los respectivos indicadores no se contó la información de la totalidad de organizaciones en la fecha indicada, lo cual obstaculiza el proceso de presentación de resultados preliminares. No obstante, dada la necesidad de evaluación de la política local y la obligatoriedad que impone el ente legislativo para la presentación de indicadores de seguimiento y evaluación, las organizaciones competentes deberán suministrar en el menor tiempo posible la información solicitada.

Es de destacar que el proceso de recolección de información estuvo marcado por diferentes hechos que permiten deducir varias características del sistema local: en primer lugar, la mayor parte de las organizaciones no poseen una base de datos interna clara y oportuna que permita realizar seguimiento periódico a sus actuaciones, por

---

<sup>19</sup> Debido a que no se consiguió la presencia de todos los actores se realizó de manera descentralizada utilizando el Plan Operativo de cada organización con el objetivo de recoger la información incorporando las respectivas preguntas que alimentarían los indicadores al esquema propuesto.

ejemplo, en salud, solo los operadores de los servicios tienen los datos de atención pero éstos no son remitidos de manera efectiva a los controles centrales (en este caso secretarías de salud municipal y departamental) con el fin de determinar el volumen de población atendida y sus características.

Asimismo, no existe una línea base para planear de mejor forma, especialmente en el ámbito de salud, la medición de objetivos y metas que cambian periódicamente, y cada institución de atención en salud tiene su propia forma de recolección de datos, lo cual implica heterogeneidad de resultados, lo cual no permite una evaluación general, generando sesgos dentro de los análisis que se puedan realizar.

En segundo lugar, las organizaciones en este primer momento, no demostraron puntualidad en la entrega de resultados al PIU, este argumento se puede atribuir a la inexistencia de mecanismos por parte de la institucionalidad local para incentivar la rendición de cuentas efectiva y satisfactoria. Este argumento también podría ser extensivo para las organizaciones operadoras de la ayuda proveniente de organismos de cooperación internacional vinculados.

### 3.2.1. Salud

Cuadro 12. Resultados Pilotos Indicadores Salud

<i><b>CALCULO DE INDICADORES<sup>20</sup></b></i>		
<i><b>No</b></i>	<i><b>Nombre del Indicador</b></i>	<i><b>Resultado</b></i>
1	Cobertura de Valoración Psicosocial	88%
2	Cobertura de Atención Psicosocial Permanente	NR
3	Cobertura de Diagnostico y Seguimiento Psicosocial	NR
4	Porcentaje de Casos Reportados de Violencia Intrafamiliar (Individual)	16, 1%
5	Porcentaje de Casos Reportados Abuso Sexual y Maltrato (Individual)	4,9%
6	Porcentaje de embarazos en PSD Adolescente y Joven	NR
7	Prevalencia de ITS, VIH / SIDA en la PSD	0,4%
8	Cobertura de Jóvenes de PSD Atendidos en Servicios Amigables	NR

<sup>20</sup> Los casos en los cuales no se reporta información (NR), obedecen al hecho de existe una determinación de evaluar la capacidad institucional para estos casos pero los sistemas de información no se han implantado de forma que permitan arrojar dicha información. La prueba piloto pone la primera solicitud de los datos y genera la obligación en las entidades responsables de brindarlas a partir del primer trimestre de 2008.

9	Cobertura de plan de Escuelas Saludables	NR
10	Cobertura de plan de Construcción de Viviendas Saludables	NR
11	Cobertura de Niños en Estado Nutricional Adecuado	26,01%
12	Cobertura del Proceso Educativo sobre Calidad e Inocuidad de los Alimentos	NR
13	Cobertura de Aseguramiento en Salud	39,09%
14	Cobertura Por Biológicos en menores de 5 años de PSD	58,68%
15	Tasa de Morbi-mortalidad de eventos prevenibles en menores de 5 años en SD <sup>21</sup>	229
16	Cobertura en Servicios de Salud	27,65%

Realización Propia

La primera observación que se pudo obtener de la prueba piloto fue la falta de información por parte de las instituciones en términos de información operativa. Las instituciones tienen a preservar información contractual, y la información operativa no es medida sino reflejada en términos de inversión y cantidad de programas o proyectos ejecutados. La falta de diferenciación entre estos aspectos no permite un conocimiento completo de las capacidades institucionales de atención a la población.

De acuerdo a los resultados pilotos se puede destacar que el 88% de la PSD recibió atención psicosocial inicial, lo cual refleja la buena coordinación entre entidades como Acción Social, para iniciar procesos de Atención Humanitaria de Emergencia que incluye atención psicosocial. Este buen rubro permite conocer con mayor exactitud la demanda en servicios de la población desplazada desde su ingreso al municipio y al sistema, dando un buen marco inicial para la creación propia de la oferta institucional para la población objetivo.

En el caso de indicadores como el reporte de casos de Violencia Intrafamiliar y Abuso Sexual en PSD, se observa que los casos reportados son extremadamente bajos. Una dada la alta oferta de promoción y prevención de estos casos, que logran controlarlos. Pero también por la baja orientación y “costumbre” de la población en sobre la acción de reporte de casos de esta índole.

---

<sup>21</sup> Los menores tenidos en cuenta son aquellos atendidos bajo la estrategia AIEPI.

Finalmente, el aseguramiento en Salud es otro de los aspectos importantes en rescatar. La primera medida que es necesario implantar es la garantía de los servicios en salud para la PSD como parte de los beneficios que el Estado ofrece. Sin embargo, muchas de las problemáticas de salud pública provienen del hecho de no poder brindar acceso completo a toda la población.

Encontrar solo el 40% de personas se encuentra registrada argumenta la necesidad de brindar mayor información sobre la oferta institucional para la PSD para acceder al aseguramiento total de ésta.

### 3.2.2. Generación de Ingresos

Cuadro 13. Resultados Pilotos Indicadores Ingresos

<b>CALCULO DE INDICADORES</b>						
<b>No</b>	<b>Nombre del Indicador</b>	<b>Resultado</b>				
1	Eficacia de programas de emprendimiento según meta PIU	<b>220.67%</b>				
1.1	Efectividad de los programas de Capacitación laboral diferenciada por sexo	<table border="1"> <thead> <tr> <th>H</th> <th>M</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>NR<sup>22</sup></td> <td>NR</td> </tr> </tbody> </table>	H	M	NR <sup>22</sup>	NR
H	M					
NR <sup>22</sup>	NR					
2	Cobertura de programas de emprendimiento por núcleo familiar	<b>9.72%</b>				
3	Efectividad de los programas de emprendimiento en términos de Unidades productivas <sup>23</sup>	<b>3.74%</b>				
4	Eficacia de los programas de Capacitación laboral	<b>39,33%</b>				
5	Efectividad de los programas de Capacitación laboral	NR				
5.1	Efectividad de los programas de Capacitación laboral diferenciada por sexo	<table border="1"> <thead> <tr> <th>H</th> <th>M</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>NR</td> <td>NR</td> </tr> </tbody> </table>	H	M	NR	NR
H	M					
NR	NR					
6	Oportunidad de los programas de Capacitación laboral	NR				
7	Cobertura de los programas de Subsidios para la Reubicación de PSD con vocación rural	NR				
8	Efectividad de los programas de Reubicación	NR				
9	Operatividad del proceso de Reubicación	NR				
10	Efectividad de los programas de Reubicación Integral	NR				

Realización Propia

<sup>22</sup> No Registran las organizaciones información suficiente para generar el resultado global de indicador.

<sup>23</sup> Resultado Parcial dado que la mayoría de las organizaciones que ofrecieron programas de emprendimiento no tienen en su sistema de seguimiento para medir la efectividad de sus programas en términos de unidades productivas funcionando.

Son insuficientes los resultados pilotos del sistema hasta el momento para poder emitir juicios normativos sobre la conveniencia de la política de generación de Ingresos adoptada al momento debido a la poca información manejada por cada organización, no obstante, se espera que con este proceso iniciado las entidades puedan interiorizar los cuestionarios realizados para alimentar los indicadores en sus procesos y puedan generar información de manera oportuna y eficiente que pueda hacer públicas sus actuaciones e iniciar procesos de retroalimentación y mejora continua.

De la información generada hasta el momento se puede decir que en términos de acceso a programas de emprendimiento las organizaciones evidenciaron más cobertura que lo planeado al inicio de año, de 600 familias propuestas se brindó apoyo a 1324 en emprendimientos. Solo se tiene datos de las familias que accedieron a estos programas más no se ha realizado un seguimiento que permita conocer si estos programas de emprendimiento permitieron creación de unidades productivas o vinculación laboral.

Es de destacar que el apoyo a emprendimiento tuvo un carácter individual, en el sentido que no incluyó el núcleo familiar como variable objetivo, esto se demuestra en el pobre resultado de 9.7% la cobertura familiar de los programas.

A diferencia de la eficacia del cumplimiento de la meta 2007 para el caso de los programas de emprendimiento, solo se cubrió el 39.3% de las personas propuestas por la meta concertada del PIU (equivalente a 300 personas).

### **3.3. BALANCE DE LA POLÍTICA: OBJETIVOS vs. RESULTADOS**

A pesar de no tener los datos solicitados de manera completa de cada una de las organizaciones, con la información preliminar y el análisis de programas y proyectos pertenecientes a la intervención en la línea Generación de Ingresos, se pueden argumentar varias hipótesis al respecto. En cuanto al diseño, si bien la Ley 387 es clara en darle prioridad a los programas y proyectos que permitan el sostenimiento autónomo de las familias y su estabilización socioeconómica de manera permanente y digna, los cursos de acción seguidos para este propósito en el AMB y Lebrija aún se concentran en mayor medida en programas de capacitación temporales (Apoyo a Emprendimientos)

que pueden contribuir por unos meses a mejorar de alguna forma la situación económica pero después de su finalización las condiciones declinan significativamente.

Esta situación evidencia cierta debilidad en los cursos de acción para generar actividades productivas sostenibles, la cual de acuerdo con Ibáñez (2006, p. 10) radica principalmente en tres razones: en la falta de escolaridad de la población afectada que incide en que la capacitación laboral no sea efectiva y dificulte posteriormente la vinculación a los mercados laborales, y por otro lado, en la carencia de capital semilla para estimular la creación de microempresas, además los pocos programas de capital semilla no siempre contemplan ayudas paralelas que este capital sea asignado al consumo del hogar, en tercer lugar, los programas de capital semilla tienen un acompañamiento insuficiente durante el proceso de formulación e implementación del proyecto.

Dentro de los programas en el AMB y Lebrija existentes no existe un componente claro de microcrédito sin barreras a la entrada para la población desplazada, si bien los programas vinculados a apoyo a emprendimientos y Generación de empleo incluyen capital semilla para proyectos productivos no poseen un componente integral que permita el autosostenimiento de las familias lo cual incide en que el capital otorgado no sea invertido efectivamente en lo planeado.

En la línea de Generación de empleo se encuentra de entrada que no existe información sobre la oferta de trabajo brindada por la PSD, si bien uno de los proyectos estaba encaminado a la creación de un sistema de información que contuviera la oferta y la demanda de trabajo este no se ha ejecutado, lo cual dificulta la planeación de cursos de acciones adecuados para la población.

Entre los programas ejecutados para proveer empleo se encuentra que estos en su mayoría poseen el componente de capacitación donde resulta incierto su efectividad para vincular directamente a la población beneficiada a un empleo formal.

En cuanto a la atención en Salud, la situación en medida de información no dista de las demás líneas de atención. La Población en Situación de Desplazamiento no tiene un

sistema de información confiable que permita la identificación completa de los casos a tratar, así como las necesidades básicas insatisfechas.

Aunque se planean múltiples programas con el fin cumplir con las demandas de la PSD su ejecución es aún insuficiente por lo cual queda comprometida la eficacia del sistema territorial, aunque no todas las organizaciones incumplan lo planeado.

La evaluación de la atención se dificulta aún más cuando se observan los problemas de la información que es posible recolectar, si bien se entregan unos datos estos no son 100% confiables, puesto que parte de la atención de PSD no se registran dentro del sistema de registro adecuado lo cual genera sesgos en los resultados finales. Estos sesgos generan indicadores con problemas de asimetría, inconsistencia y poca confiabilidad. La evaluación por lo tanto no es posible sin que existan sistemas de información completos.

### **3.3.1. Recomendaciones para el diseño y la gestión de la política pública a nivel territorial**

Es necesario que se conozca con certeza la población objetivo, su ubicación y sus necesidades con el fin de que las organizaciones puedan generar jerarquías al interior de ella que puedan funcionar de manera eficaz para la entrega de los resultados necesarios. La atención de Salud podría brindarse eficazmente una vez las organización se vean incentivadas a cumplir con las metas propuestas. Este incentivo se puede dar mediante la exposición pública de los resultados generados mediante los sistemas de evaluación de las políticas públicas.

Los sistemas de información son la base esencial de las mediciones y de los sistemas de evaluación, por lo que es preciso solicitar información focalizada de los proyectos en ejecución a cada una de las entidades involucradas con el fin que permitan evitar sesgos y asimetrías dentro de las mismas. De igual forma las asimetrías deben controlarse con el control de la legislatura que es la que permite ocultar la situación de desplazamiento. Esta debe gestar mejores mecanismos de protección para las personas que son afectadas

por este fenómeno, pero no debe ser a través de ocultar su condición en el momento del recibimiento de los beneficios de programas y beneficios estatales.

Es necesario en el AMB y Lebrija fortalecer los procesos de vinculación laboral adecuados a las capacidades y destrezas laborales de la población que permita su autosostenimiento y estabilización socioeconómica. Esta vinculación laboral se puede dar vía proyectos productivos autónomos, por medio de microcréditos y capital semilla que eliminen las barreras a la entrada actuales para acceder a ellos.

La vinculación también se puede dar por medio de programas de capacitación laboral que tengan entre sus objetivos realizar convenio interinstitucionales con el sector privado para proveer empleo y reducir los costos de búsqueda de vinculación laboral.

Es necesario fomentar los procesos de reubicación de la población desplazada debido a que gran parte de ésta (52.41%) desea reubicarse en un lugar digno y adecuado para garantizar gran parte de la estabilización socioeconómica y el goce efectivo de derechos. Más aún se deben fomentar los procesos de reubicación a las personas que tienen vocación rural y que unido a la entrega de subsidios para adjudicación de predios por parte del INCODER, se realicen esfuerzos institucionales para brindar acompañamiento adecuado por medio de proyectos productivos.

## CONCLUSIONES

- El Plan Integral Único en su primera fase, que corresponde al AMB y Lebrija como exponente de la política a nivel local, ha logrado canalizar en su planeación lo dispuesto en el Plan Nacional de Atención Integral a Población Desplazada, aunque no se manejen los mismos criterios de actuación. En este sentido, la planeación es *pertinente* con la estrategia nacional de intervención.
- Con la planeación descentralizada de la política, expresada en el PIU, se han logrado eliminar gran parte de los problemas de diseño institucional mencionados por la Corte, a saber: la inexistencia de plazos para el cumplimiento de metas, dado el componente estratégico y el horizonte a largo plazo que sustenta el PIU (2007-2011); la asignación difusa de funciones y responsabilidades, debido a la planeación participativa y coordinada de cursos de acción a seguir entre organizaciones responsables de la atención; la inexistencia de metas e indicadores, puesto que se han establecido unido a cada estrategia metas anuales de atención así como un sistema piloto de indicadores; la escasa participación de la PSD se ha eliminado pues todas las organizaciones cuentan con un espacio en las mesas de planeación por temáticas. Este hecho evidencia que la *efectividad* de las políticas públicas está marcada por el proceso continuo de diseñar, ejecutar, evaluar, aprender y corregirlas, más no por su diseño inicial.
- No obstante, aún persisten varios de los problemas de capacidad institucional manifiestos en los llamados de la Corte Constitucional realizados en el 2004, principalmente los referidos a la inexistencia de programas para grupos especiales de la población (niños, mujeres cabeza de familia, personas de la tercera edad y grupos étnicos) y la ausencia de encadenamiento entre las etapas de atención, puesto que se evidencian altos índices de cobertura de Atención Humanitaria de Emergencia pero bajos índices de estabilización socioeconómica y de cesación de la situación de desplazamiento.
- Uno de los principales problemas en la planeación de la política radican originalmente en la insuficiente información de los sistemas de registro de

población, el cual se debe por un lado, a la ausencia de declaración dadas las condiciones de temor y ausencia de seguridad que enfrenta la PSD, ó por la escasa información que posee sobre la oferta institucional para su atención.

- La política de Generación de Ingresos esta financiada en su mayor parte con aportes de la nación y aunque los entes territoriales participen en el sistema y sean eficaces en el cumplimiento de objetivos propuestos, su capacidad es aún insuficiente, en términos de inversión y capacidad instalada, teniendo en cuenta sus competencias territoriales en la materia establecidas por la legislación.
- Otro gran aporte para la financiación de programas y proyectos lo realizan los Organismos de Cooperación Internacional sin embargo, no es posible hablar sobre el impacto de tales intervenciones por la poca información suministrada. Se puede establecer *a priori* que las operadoras ONG no tienen los incentivos suficientes para brindar información oportuna al Estado.
- Los Servicios de Salud podrían brindarse de manera más efectiva si el Estado brindará mayor aseguramiento a la población asignara responsabilidades a un número limitado de organizaciones de acuerdo con las líneas de servicio establecidas por Ley 387 de 1997, con el fin de asignar de manera eficiente los recursos en el sector.

## **BIBLIOGRAFIA**

ACNUR (2004). Balance de la Política Pública de Prevención, Protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia. Agosto 2002- agosto 2004.

ADEL - CORPLAN (2005). Documento Caracterización Del Desplazamiento En El Área Metropolitana De Bucaramanga Y Lebrija Y La Realidad Institucional. Abril de 2005.

Bustelo, M. (2001). La Evaluación de las Políticas Públicas de Igualdad de Género de los Gobiernos Central y Autonómicos en España: 1995 – 1999. Universidad Complutense, Madrid.

Castro, I (2008). El PIU: Propuesta Integral de Articulación de las Instituciones del SNAIPD. En Plan Integral Único de Santander de Atención a Población desplazada 2007-2011. (pp. 15-24). Santander, Colombia.

CONPES 3400. Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a La población desplazada por la violencia en Colombia.

CONPES 2429. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (1998). Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Extracto del documento E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998

Corte Constitucional (2004). Sentencia T-025 de 2004. Bogotá, Colombia.

Echabarría, M (2000). La Evaluación de Políticas Públicas. Actas del 7º Congreso de Economía Regional de Castilla y León: Soria, 23, 24 y 25 de noviembre de 2000. Extraído de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=588155>

Feinstein, O. (2006). Evaluación Pragmática de Políticas Públicas. Boletín Económico ICE Tomado de: [http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE\\_836\\_19-31\\_0B24D3C2A65D74BACC7ADCC22F6A471E.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_836_19-31_0B24D3C2A65D74BACC7ADCC22F6A471E.pdf)

Guinart, J (2003). Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre de 2003. Tomado de [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047601.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047601.pdf)

Herrera, J. C. (2006). Monitoreo y evaluación de políticas públicas: el Sistema de Información para la Gestión (SIG) en Argentina. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

Ibáñez, A (2006). La estabilización Socioeconómica de la Población Desplazada. Fundación Ideas para la Paz, Working Papers, Noviembre de 2006. Tomado de: [www.ideaspaz.org/new\\_site/secciones/publicaciones/download\\_papers\\_fip/working\\_papers\\_3.pdf](http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_papers_fip/working_papers_3.pdf)

Lahera, E (2004). Economía Política de las Políticas Públicas. Artículo Electrónico: <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam2/ecunam0204.pdf>.

Pastoral Social (2007). Bucaramanga, Girón, Floridablanca, Piedecuesta y Lebrija. Una Aproximación a la actual situación del desplazamiento forzado. Boletín Especial RUT, estudio de caso No. 18. Noviembre de 2007.

Plan Integral Único -PIU de Santander (2006). Documento Ejecutivo.

\_\_\_\_\_ (2007) Planes Operativos 2007 por Municipios y por Organizaciones que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada.

\_\_\_\_\_ (2007). Direccionamiento Estratégico 2007-2011. PIU Santander Fase I.

\_\_\_\_\_. (2008). Plan Integral Único de Santander de Atención a Población desplazada 2007-2011.

República de Colombia. Decreto 250 de 2005. Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Ministerio del Interior y de Justicia, 7 de febrero de 2005.

República de Colombia. Ley 387 de 1997. Medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. Congreso de Colombia, 18 de Julio de 1997.

#### **GLOSARIO Y ABREVIATURAS**

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

SNAIPD: Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada

CNAIPD: Concejo Nacional de Atención Integral a Población Desplazada

SENTENCIA U: Sentencia de Unificación

SENTENCIA C: Sentencia de Constitucionalidad

SENTENCIA T: Sentencia de Tutela

CONPES: Consejo de Política Económica y Social

PIU: Plan Integral Único

ADEL – CORPLAN: Agencia del Desarrollo Económico Local

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas Para Refugiados

PSD: Población en Situación de Desplazamiento

## ANEXOS

### ANEXO I: Plan Operativo Salud 2007<sup>24</sup> Departamento De Santander

PROYECTO	RESULTADO ESPERADO	ACTORES	POAI <sup>25</sup> (Millones \$)
<b>1. ATENCIÓN PSICOSOCIAL</b>			
<b>Meta 1: Garantizar la valoración psicosocial inicial a la PSD al 100% de la PSD que llegue a las UAOs en el año 2007.</b>			
Acompañamiento sicosocial y orientación ocupacional AMB	1100 familias atendidas	Acción Social	<b>82,14</b>
<b>Meta 2: Garantizar una oferta para la atención psicosocial de la PSD permanente, cualificada y con el seguimiento adecuado al 100% de la PSD que lo requiera.</b>			
UNIDADES MOVILES DE ATENCIÓN A PSD	4.171 Familias en SD <sup>26</sup> caracterizadas y atendidas psicosocialmente.	Unidades Móviles, Centros Zonales ICBF, Comunidad	<b>300,00</b>
<b>Meta 3: Disminuir los índices de violencia intrafamiliar en la PSD, especialmente en las mujeres, niños y jóvenes.</b>			
Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas – PSPIC <sup>27</sup> : Prevención de la violencia intrafamiliar en PSD	60 familias con adopción de un comportamiento en el que se favorezca el buen trato intrafamiliar, especialmente hacia la mujer y la infancia	Secretaría de Salud de Santander	<b>30,00</b>
CLUBES JUVENILES Y PREJUVENILES	225 personas (47 clubes juveniles) con fortalecimiento de la identidad y la autonomía de las niñas y los niños preadolescentes	ICBF, COMUNIDAD	<b>184,92</b>
HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR	376 niñas y niños entre seis meses y seis años de edad en Hogares comunitarios.	ICBF	<b>89,50</b>
<b>Meta 4: Disminuir los índices de maltrato y abuso sexual en la población infantil, adolescentes y mujeres PSD.</b>			
<i>No se registra ningún proyecto en la meta 4</i>			
<b>2. SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA</b>			
<b>Meta 5: Disminuir la prevalencia de embarazos, ITS, VIH/SIDA, en PSD adolescente y joven.</b>			
Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas PSPIC: Salud Sexual y Reproductiva	20 adolescentes / jóvenes y su núcleo familiar por cada municipio	Secretaría de Salud de Santander	<b>35,00</b>

<sup>24</sup> Tomados del PIU Santander Primera Fase

<sup>25</sup> POAI: Plan Operativo Anual de Inversión

<sup>26</sup> SD: Situación de Desplazamiento

<sup>27</sup> PSPIC: Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas

<b>Meta 6: Garantizar servicios amigables dirigidos a la PSD adolescente y joven</b>			
<i>No se registra ningún proyecto en la meta 6</i>			
<b>3. ESCUELAS SALUDABLES</b>			
<b>Meta 7: Ampliar la aplicación de la estrategia de escuelas saludables en el Sistema Educativo del AMB y Lebrija</b>			
PSPIC: Estrategia de Escuela saludable	Fase de Fortalecimiento de la Estrategia en la Institución donde se implementó en 2006	Secretaría de Salud de Santander	<b>2,00</b>
<b>4. VIVIENDA SALUDABLE</b>			
<b>Meta 8: Incorporar la estrategia de vivienda saludable en los proyectos de construcción y mejoramiento de vivienda en el AMB y Lebrija.</b>			
PSPIC: Salud Ambiental, Estrategia de Vivienda Saludable.	Fortalecer proceso iniciado en vigencia anterior, en familias abordadas con la estrategia.	Secretaría de Salud de Santander	<b>N. I.</b>
<b>5. SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>			
<b>Meta 9: Mejorar los índices de nutrición de la PSD</b>			
PSPIC: Nutrición y Alimentación	Suministro de micronutrientes a 60 gestantes de PSD	Secretaría de Salud de Santander	<b>12,00</b>
	Suministro de antiparasitarios y micronutrientes a 625 menores de 5 años de PSD	Secretaría de Salud de Santander	<b>58,00</b>
Servicio de ración alimentaria de emergencia	207 raciones alimentarias y atención psicosocial a las madres gestantes, lactantes niños y niñas menores de cinco años de PSD	ICBF	<b>22,51</b>
Operación prolongada de socorro y recuperación	10.080 raciones para mejoramiento del estado nutricional, a fin de disminuir la deserción escolar, apoyo a procesos de capacitación y trabajo.	ICBF (co-ejecutores: ONG, municipio, organizaciones de PSD, iglesia, PMA, Acción Social)	<b>183.48</b>
Desayunos infantiles	110 desayunos infantiles	ICBF (ONG contratadas para su ejecución).	<b>5.48</b>
Almuerzo (restaurante escolar)	6.913 almuerzos entregados a PSD en restaurantes escolares	ICBF, ONG	<b>770.49</b>
Subsidio de tasas compensatorias para HCB, HI y restaurante escolar	3.773 Subsidios entregados	ICBF	<b>372,00</b>
<b>Meta 10: Fortalecer la coordinación entre las entidades que atienden los programas de seguridad alimentaria a la PSD</b>			
<i>No se registra ningún proyecto en la meta 10 para el área metropolitana de Bucaramanga por parte de la Secretaría de Salud de Santander y demás entidades del SNAIPD (ICBF, Acción Social).</i>			

PIU Santander (2007)

#### METAS OPERATIVAS

PROYECTO	RESULTADO ESPERADO	ACTORES	POAI (Millones)
----------	--------------------	---------	--------------------

\$)			
<b>1. AUMENTO DE COBERTURA EN SALUD</b>			
<b>Meta operativa 1: Lograr en la PSD la sensibilización y respuesta positiva frente a los programas de incremento de cobertura al régimen subsidiado</b>			
Fortalecimiento Red Pública de IPSs para atención en Salud.	Toda la PSD que demande servicios de salud	Secretaría de Salud de Santander	N. I. <sup>28</sup>
<b>2. VACUNACIÓN Y ATENCIÓN DE EVENTOS PREVALENTES EN LA INFANCIA</b>			
<b>Meta operativa 2: Disminuir la presencia de enfermedades inmunoprevenibles y eventos prevalentes en la infancia en situación de desplazamiento.</b>			
Prevención de las Enfermedades Prevalentes de la Infancia	300 infantes en SD inmunizados con la vacuna contra la Hepatitis A	Secretaría de Salud de Santander	40,00
<b>Meta operativa 3: Conocer y evaluar el estado de salud de la PSD en sus diferentes variables para planificar intervenciones.</b>			
<i>No se registra ningún proyecto para el AMB. Sin embargo el laboratorio de salud pública está implementando el sistema para la PSD. Actualmente se cuenta con datos sistematizados 2005- 2006.</i>			
<b>3. ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA – AHE</b>			
AHE: Auxilio transporte AMB	3.081 PSD con auxilio de transporte	ACCION SOCIAL	35,34
AHE: bonos Alimentación AMB	1.638 bonos de alimentos entregados	ACCION SOCIAL	363,52
AHE: Auxilio de arriendo AMB	886 arriendos pagados	ACCION SOCIAL	276,69
Otros <sup>29</sup>	826 auxilios entregados	ACCION SOCIAL	124,39
<b>4. OTROS<sup>30</sup></b>			
PSPIC: Prevención del uso y abuso de sust. Psicoactivas y apoyo programa de lepra y tuberculosis, en la búsqueda activa de sintomáticos respiratorios, de piel y sist. Nervioso periférico en PSD del AMB y Lebrija.	53 beneficiarios de los programas	Secretaría de Salud de Santander	40,00
<b>PSPIC: Gestión del PSPIC</b>	<b>Se cuenta con referente, de Salud Pública, para el componente en PSD.</b>	Secretaría de Salud de Santander	21,00

PIU Santander (2007)

<sup>28</sup> El valor invertido corresponde a 792,771 millones que garantiza la atención en los servicios de salud de la PSD del Dpto. de Santander.

<sup>29</sup> OTROS AHE: Kit de bebé. Kit de cocina. Kit hábitat, prórrogas, urgencias, traslado de enseres, auxilio funerario, auxilio de documentos.

<sup>30</sup> Se plantearon algunos proyectos que no apuntan a las estrategias priorizadas para el año 2007 pero son destinados específicamente a la PSD en el sector salud.

## ANEXO II: Resumen Proyectos De Planes Operativos Para Generación De Ingresos Articulados Al PIU 2007

PROYECTO	RESULTADO ESPERADO	ACTORES	POAI <sup>31</sup> Millones	EJECUTADO Millones
<b>APOYO A EMPRENDIMIENTOS</b>				
<b>Meta 1: Incrementar los recursos orientados a apoyar financieramente los emprendimientos de la PSD, que cuenten con un encadenamiento productivo a los sectores estratégicos de la región.</b>				
Crear una línea especial para iniciativas productivas de la PSD en el "Fondo para el apoyo, la implementación y fortalecimiento de las mipymes (IDESAN)"	Acceso a la PSD a Capital Semilla	Departamento de Santander - IDESAN	NR <sup>32</sup>	NR
Apoyo económico a emprendimientos ó fortalecimientos de proyectos productivos de la PD asentada en Piedecuesta aprobados en la mesa de estabilización socioeconómica municipal	PSD asentada en Piedecuesta	Municipio de <b>Piedecuesta</b>	5	-
Apoyo económico al Proyecto de CAFICOM, a través del fortalecimiento de unidades productivas, capacitación para familias de PSD del municipio de Piedecuesta	70 familias asentadas en Piedecuesta	Municipio de <b>Piedecuesta</b>	10	-
Apoyo económico a programas de emprendimiento ó fortalecimiento de proyectos aprobados por la mesa de Estabilización Socioeconómica del municipio	NR	Municipio de <b>Lebrija</b>	4,5	4,5
Promover la presentación de proyecto productivos de las organizaciones	2 proyectos gestionados por el municipio	Municipio de <b>Floridablanca</b>	NR	NR
<b>Meta 2: Desarrollar un programa piloto que cuente con emprendimientos de encadenamiento productivo a sectores formales de la economía regional</b>				
Apoyo al proceso desarrollo de un mercado para comercialización de bienes y servicios de empresas asociativas conformadas por la PSD.	NR	Departamento, UAO, SENA, CDPs	NR	NR
<b>Meta 3: Apoyar emprendimientos de 600 familias del AMB y Lebrija que cuenten con un encadenamiento productivo a sectores formales de la economía regional</b>				

<sup>31</sup> Plan Operativo Anual de Inversión

<sup>32</sup> No Registra


Generación de Ingresos en creación y fortalecimiento de negocios para la PSD de Bucaramanga y su AMB.	360 unidades productivas con vocación de autosostenibilidad para familias	<b>Acción Social-</b> Corporación Dominicana OPCIÓN VIDA	<b>1.101,96</b>	<b>1.054,36</b>
Convenio marco de cooperación y asistencia técnica entre Acción Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de FOMIPYME.	350 familias con unidades productivas con vocación de autosostenibilidad para las familias	<b>Acción Social-</b> FOMIPYME	<b>N.R</b>	<b>NR</b>
Convenio marco de cooperación y asistencia técnica entre Acción Social y CHF, para familias inscritas en el registro como desplazadas del 2006 hacia adelante.	270 familias	<b>Acción Social</b> y CHF.	<b>NR</b>	<b>1165,26</b>
Formación para apoyo a emprendimientos y el trabajo de la PSD.	400 personas en SD	<b>SENA</b>	<b>36,8</b>	<b>73,6</b>
Proyecto Integral de Generación de Ingresos a través del fortalecimiento de unidades productivas, capacitación, y mejoramiento de los servicios de salud, educación y desarrollo social para 600 familias (70%) PSD y (30%) Vulnerables	420 familias apoyadas en emprendimiento	<b>CAFICOM CAJASAN,</b> FITEC y CONPAZ	<b>1.400</b>	<b>195,04</b>
Estabilización socioeconómica y fortalecimiento del proceso organizativo de 750 familias en situación de desplazamiento forzado ubicadas en el AMB y Lebrija	600 Familias	<b>COMPROMISO</b>	<b>1046,8</b>	<b>348,9</b>
Proyecto de Bambú y Guadua para capacitar a 25 familias en la fabricación de objetos de Guadua y Bambú, como una iniciativa de la asociación de OPD Acodelma	25 familias	Municipio de Floridablanca	<b>9,8</b>	<b>9,8</b>
Proyecto de tejido de bolsos artesanales en croché y demás artículos tejidos como iniciativa de la asociación de OPD Acodelma	25 familias SD.	Municipio de Floridablanca	<b>6,5</b>	<b>6,5</b>
Implementación de un modelo socioeconómico y productivo basado en el desarrollo de granjas integrales autosuficientes en el municipio de Girón	12 familias en SD.	Municipio de Girón y AMB	<b>17,8</b>	<b>0</b>
Creación y fortalecimiento de unidades productivas para PD del AMB y Lebrija, según convenio entre IMEBU y ADEL CORPLAN	10 unidades productivas funcionado (75 personas)	IMEBU y ADEL CORPLAN	<b>7,5</b>	<b>7,5</b>
Convenio IMEBU con Proyecto CAFICOM Fortalecimiento y mejoramiento de servicios	Familias beneficiadas de proyecto CAFICOM	IMEBU	<b>20</b>	<b>20</b>

Cofinanciación de proyectos productivos auto sostenibles individuales para la población desplazada asentada Bucaramanga	15 personas en situación de desplazamiento	IMEBU	45	40
Apoyo a la segunda fase del proyecto despulpadora de frutas	NR	Bucaramanga	15	7,5
<b>Meta 4: Tener al menos un consultorio de emprendimientos operando a través de convenio con una universidad, para orientar a la PSD en el desarrollo de sus ideas de negocio</b>				
Proyecto de asistencia técnica proyectos productivos a beneficiarios del proyecto de vivienda Villas de San Ignacio.	NR	IMEBU –MIDAS	20	10
Realizar convenios con las unidades tecnológicas de Santander	NR	Departamento Santander	NR	NR
<b>GENERACIÓN DE EMPLEO</b>				
<b>Meta 5: Diseñar e implementar en las UAO's un sistema piloto de información que contenga la oferta y la demanda de trabajo para la PSD.</b>				
Estructurar el sistema piloto de información que contenga la oferta y la demanda de trabajo para la PSD con la ayuda del Observatorio de Empleo Departamental	NR	Departamento, Observatorio de empelo de Santander, UAO'S	NR	NR
<b>Meta 6: Lograr la vinculación de 300 personas desplazadas a los sectores productivos de la región.</b>				
Calificación teórico práctica de 100 jóvenes en situación de desplazamiento para un empleo formal en los sectores de confección y alimentos	100 jóvenes en SD*	Acción Social- ACNUR, IMEBU y Unión Temporal PROTRABAJO (CDP- Confecciones y Alimentos)	253,95	253,95
Vinculación laboral para población desplazada ubicada en Bucaramanga y Área Metropolitana.	150 personas en SD* calificados laboralmente y aptos para vincularse al Mercado laboral	Acción Social- Corporación Dominicana OPCION VIDA	790,40	361,65
Inscripción en el Servicio Público de Empleo.	300 personas inscritas en el Servicio Público de Empleo en el AMB.	SENA	NR	NR
Taller de Orientación Ocupacional	300 personas en SD	SENA	NR	NR
Vinculación laboral con empresas públicas y privadas para la PSD asentada en Bucaramanga.	100 Familias	IMEBU, CHF, OPCIÓN VIDA	15	NR

Estabilización socioeconómica y fortalecimiento del proceso organizativo de 750 familias en SD forzado ubicadas en el AMB y Lebrija: Componentes Capacitación técnica Laboral	280 personas en SD	compromiso	<b>432.2</b>	<b>NR</b>
Apoyo a la inscripción al servicio público de empleo SENA	80 personas en SD.	Municipio de Floridablanca	<b>NR</b>	<b>NR</b>
<b>APOYO A PROCESOS DE REUBICACIÓN</b>				
<b>Meta 7: Reubicar de manera sostenible 100 familias de PSD con vocación rural</b>				
Apoyo a los proyectos productivos de las familias desplazadas beneficiarias del subsidio integral del INCODER en 2006 en cumplimiento del convenio suscrito entre INCODER-Gobernación	127 familias beneficiarias de Subsidio INCODER en 2006	Gobernación Santander, INCODER	<b>381</b>	<b>381</b>
Asesoría y acompañamiento de personal especializado del INCODER en la formulación y ejecución de proyectos	227 familias beneficiarias del subsidio INCODER 2006 y 2007	INCODER, Gobernación, Acción Social y Municipios, SENA.	<b>NR</b>	<b>NR</b>
Proyecto de permutas de bienes abandonados	100% de las familias en SD dueñas de los predios declarados	INCODER	<b>NR</b>	<b>NR</b>
Formación para emprendimiento, asociatividad, cooperativismo, ética y transformación del entorno	100 personas beneficiarias del subsidio integral de tierras del INCODER	SENA	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>
Apoyo al proceso de reubicación de familias de Bucaramanga beneficiarias de los predios asignados por el INCODER en el 2007	NR	Municipio de Bucaramanga	<b>15</b>	<b>0</b>
Apoyo a reubicación de 7 familias desplazadas asentadas en Piedecuesta beneficiadas por INCODER	7 familias beneficiadas INCODER	Municipio de Piedecuesta	<b>3,56</b>	<b>3,56</b>
Entrega de tejas para la construcción del albergue temporal a familias desplazadas asentadas en Girón beneficiarias del subsidio integral del INCODER 2006 en los predios de Samarcanda y Santa Inés	NR	Municipio de Girón	<b>5</b>	<b>5</b>

Fuente: PIU SANTANDER (2007)

**ANEXO III - Ficha Metodológicas utilizadas para cada indicador: ejemplo Indicador  
de la Línea Generación de Ingresos**

 <p><i>Plan Integral Único</i></p>	<b>FICHA TÉCNICA DE INDICADORES DE EFECTIVIDAD DE POLÍTICA</b>			
	<b>IIAE1: Efectividad de Programas de Emprendimiento* para familias desplazadas</b>			
	<b>Plan Integral Único</b>			
	<b>PROCESO DE EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS</b>			
<b>CLASE DE INDICADOR</b>				
<b>PROCESO</b> <input type="checkbox"/>	<b>ESTRUCTURA</b> <input type="checkbox"/>	<b>RESULTADOS</b> <input checked="" type="checkbox"/>		
<b>RESPONSABLE:</b>	Encargado de Emprendimiento de cada organización	<b>ORGANISMOS</b>	SENA, MUNICIPIOS, COMPROMISO, ACCIÓN SOCIAL, CAFICOM	
<b>Fecha de Captación de Información</b>	Diciembre de 2007			
<b>DESCRIPCIÓN</b>				
Mide la efectividad de los programas de emprendimiento dirigidos a favorecer las familias respecto a lo planeado en el 2007				
<b>PERTINENCIA</b>				
Seguimiento de los programas dirigidos a la generación de ingresos y la estabilización socioeconómica de la PSD				
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	<b>REFERENCIA</b>	<b>TENDENCIA</b>	<b>TIPO</b>	
Porcentaje %	Estadística: datos manejados por cada organización	Creciente*	Resultados	
<b>COBERTURA</b>	<b>METAS</b>		<b>FRECUENCIA</b>	
Familias en situación de desplazamiento	Variación % de la PSD con acceso a programas de emprendimiento		RECOLECCIÓN	REVISIÓN
			Bimestral	Bimestral
<b>FÓRMULA DE CÁLCULO</b>				
$\text{IIAE1} = \frac{\text{Número de familias beneficiadas los programas de emprendimiento en 2007} * 100}{\text{Total de familias propuestas por el plan estratégico PIU (600 Familias en total)}}$				
<b>FUNDAMENTO NORMATIVO</b>				
Artículo 17 ley 387 de 1997, Sentencia T-025 de 2004				
<b>OBSERVACIONES</b>				