

**ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA A DESPLAZADOS
POR LA VIOLENCIA: UN CASO DE JUSTICIA LOCAL**

CAMILO ANDRÉS MESA SALAMANCA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2004

**ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA A DESPLAZADOS
POR LA VIOLENCIA: UN CASO DE JUSTICIA LOCAL**

CAMILO ANDRÉS MESA SALAMANCA

**Tesis de grado para optar el título de
Economista**

**Director
ISAAC GUERRERO RINCÓN
Economista
Especialista Gerencia Pública**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2004

A Julio, Mary,

Y por supuesto,

Mis hermanos.

AGRADECIMIENTOS

Un agradecimiento especial a Isaac Guerrero Rincón, Director del Proyecto de Grado, profesor de economía y excelente persona, por su dedicación, colaboración y valiosa enseñanza. Estoy en deuda con él.

A la Doctora Judith Tarazona, funcionaria de la Red de Solidaridad Social, por haberme dedicado parte de su valioso tiempo y sin cuya colaboración este trabajo no hubiera sido realidad.

A todos y cada unos de los profesores, compañeros y amigos con los cuales discutí varios puntos conceptuales tratados en el presente estudio. No los nombro a todos por que seria una larga lista, así que creo que con este simple agradecimiento es suficiente.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. ACCIÓN COLECTIVA E INSTITUCIONES: UNA FORMA DE ASIGNAR BIENES ESCASOS	4
1.1 EL MODELO NEOINSTITUCIONAL	4
1.1.1 La definición de instituciones	5
1.1.2 Instituciones y acción colectiva	7
1.1.3 Negociaciones y cooperación	13
1.1.4 Instituciones y asignación de beneficios en la acción colectiva	16
1.2 EL PROBLEMA DE LA ASIGNACIÓN DE BENEFICIOS: LA JUSTICIA LOCAL	18
1.2.1 Definición y problemas de justicia local	18
1.2.2 Los diferentes principios de asignación	32
1.2.3 Consecuencias de la justicia local	40
1.3 CONFLICTOS INSTITUCIONALES EN LA POLÍTICA SOCIAL	42
1.4 LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA	46

2. LA SITUACIÓN DE LOS DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA Y LA ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA	52
2.1 SITUACIÓN DE LOS DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA	52
2.1.1 Aspectos demográficos	53
2.1.2 Condición de vida de la población desplazada	59
2.2 LA ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA	66
2.2.1 Bienes que se asignan	71
3. FUNCIONALIDAD DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA: LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, UN CASO DE JUSTICIA LOCAL	78
3.1 LA RED DE SOLIDARIDAD COMO INSTITUCIÓN	78
3.1.1 El enfoque conceptual de la RSS: una consideración de fundamentos	84
3.2 EL ESQUEMA DE ASIGNACIÓN DE ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA DE LA RSS	91
3.2.1 Consideraciones preliminares	91
3.2.2 El proceso de asignación y los principios empleados	93
3.3 ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL ESQUEMA DE ASIGNACIÓN DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL	102

4. CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	116

RESUMEN

TITULO: ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA A DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA: UN CASO DE JUSTICIA LOCAL.*

AUTOR: CAMILO ANDRÉS MESA SALAMANCA**

PALABRAS CLAVES: Instituciones, Justicia Local, Desplazamiento Forzado, Asistencia Humanitaria de Emergencia, Principios de Asignación.

CONTENIDO

El conflicto interno armado de Colombia ha generado varios fenómenos sociales y económicos. Uno de ellos es el desplazamiento forzado. Las personas y familias que sufren el éxodo presentan, por lo general, unas condiciones de vida deplorables, con altas necesidades básicas y dificultades para lograr una estabilidad social y económica en el lugar de asentamiento. Con la intención de mitigar estos efectos, el Estado colombiano ha construido una serie de instituciones formales y relativamente autónomas que se encargan de brindar el programa de atención a la población desplazada.

Uno de los componentes de este programa es la Asistencia Humanitaria de Emergencia, que busca brindar algunos bienes básicos indispensables en las primeras etapas del desplazamiento. Este beneficio se otorga, en consecuencia, mediante una institución, con un procedimiento de asignación guiado por principios. Así, el presente estudio pretende analizar el esquema que se está empleando y las consecuencias que genera a partir de un caso específico como es el de la Red de Solidaridad Social.

Con tal fin, se emplea el marco conceptual desarrollado por el neoinstitucionalismo, bajo el enfoque de la acción colectiva y la asignación de bienes escasos. Dentro de este esquema se encuentra la Justicia Local como una forma de analizar la manera en que las instituciones conceden bienes escasos, usando principios que conducen a efectos secundarios y de incentivos.

Una conclusión importante, es que debido al constante uso de la discrecionalidad por parte de la Red de Solidaridad Social y a la restricción presupuestaria, la Asistencia Humanitaria de Emergencia se ha asignado, en varias oportunidades, a quienes no lo merecen; y quienes la merecen, no la reciben.

* Proyecto de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Economía. Director: Isaac Guerrero Rincón.

ABSTRACT

TITLE: HUMANITARIAN ATTENDANCE OF EMERGENCY TO DISPLACED BY VIOLENCE: A CASE OF LOCAL JUSTICE *

AUTHOR: CAMILO ANDRES MESA SALAMANCA **

KEY WORDS: Institutions, Local Justice, Forced Displacement, Humanitarian Attendance of Emergency, Assignment Principles.

CONTENT

The armed internal conflict of Colombia has generated several social and economic phenomenons. One of them is the forced displacement. People and families that suffer the exodus, present in general, some deplorable conditions of life, with high basic necessities and difficulties to achieve a social and economic stability in the establishment place. With the intention of mitigating these effects, the Colombian State has built a series of formal and relatively autonomous institutions in which they take charge of offering attention to the displaced population.

One of the components of this program is the Humanitarian Attendance of Emergency which looks to offer some basic goods in the first stages of the displacement. This benefit is granted, as a consequence, by means of institutions, with an assignment procedure guided by principles. This way, the present paper work seeks to analyze the outline that is being used and the consequences that it generates starting from a specific case such as the "Red de Solidaridad Social".

With such goal, the conceptual frame is used developed by the new institutional economy, under the focus of the collective action and the assignment of scarce goods. Inside this outline the local justice is located as a form of analyzing the way in which the institutions guarantee scarce goods, using principles that lead to secondary effects and of incentives.

An important conclusion, is that due to the constant use of the discretionality on the part of the "Red de Solidaridad Social" and to the budgetary restriction, the Humanitarian Attendance of Emergency has been assigned, in several opportunities, to whom do not deserve it; and people who deserve it, do not receive it.

* Degree Work.

** Faculty of Human Sciences. Economic. Director: Isaac Guerrero Rincón.

INTRODUCCIÓN

La ciencia económica estudia tanto la generación y producción de riqueza como la distribución de recursos, para lo cual emplea una serie innumerable de variables y modelos racionales sustentados, por lo general, en una teoría. El institucionalismo ha comenzado nuevamente a hacer aportes a esta discusión, incluyendo las limitantes de tipo formal e informal a las que se enfrentan los actores para maximizar sus funciones de utilidad, ya bien sea de manera cooperativa o competitiva.

Es así como las instituciones y los agentes, estos últimos como individuos racionales limitados por la información, toman relevancia en las determinaciones de producción que finalmente inciden en el desempeño económico. Sin embargo, un campo en el cual también adquieren importancia es en los casos en los cuales tienen que asignar bienes imprescindibles en la vida de terceros agentes. Las instituciones, al ser delineadas por individuos con el fin de afectar la interacción humana, tienen la facultad de incidir sobre el bienestar, al permitir o denegar el acceso al beneficio que conceden.

El estudio de este tipo de casos es, entonces, imprescindible tanto para la política económica como para la misma ciencia económica, porque permiten hacer un reconocimiento de los fallos y aciertos de los diferentes esquemas de distribución adoptados por las mismas instituciones y dentro de los cuales se delinear efectos secundarios y de incentivos. Sin embargo, la escasez de investigaciones al respecto obedece, primero, a que el resurgimiento del institucionalismo es reciente, y segundo, existe una preferencia por observar las asignaciones desde el punto de vista financiero y monetario.

Precisamente en Colombia, como consecuencia del conflicto armado interno que atraviesa, se presenta el fenómeno del desplazamiento forzado como un caso de estudio de asignación de recursos indispensables por medio de instituciones. Las personas que sufren este tipo de éxodo tienen una serie de necesidades básicas que no logran cubrir en el lugar de asentamiento.

Con miras a mitigar esta problemática, el Estado colombiano ha creado una serie de instituciones formales. El marco de reglas y los mecanismos que las ponen en vigencia, buscan por medio de la negociación, la acción colectiva y la creación de esquemas de asignación permitir a todos los actores involucrados participar en la búsqueda de soluciones al problema del desplazamiento forzado.

Un beneficio importante que asignan las instituciones en este contexto es la Asistencia Humanitaria de Emergencia. Este bien es una situación concreta de “Justicia Local”, porque es escaso y necesario para un grupo de personas con determinadas características como lo es la población desplazada por la violencia y que por tanto requiere una atención especial en cuanto a su asignación, debido a las consecuencias que pueden surgir.

El presente estudio examina, por tanto, este caso específico. En la primera parte se explica el modelo neoinstitucional haciendo énfasis en la acción colectiva como un mecanismo que sirve de solución a los problemas de los agentes ante la necesidad de alcanzar un determinado beneficio. Igualmente se ahonda conceptualmente en lo que es la Justicia Local, los problemas y principios de asignación que presentan este tipo de casos y su relevancia dentro de la ciencia económica. Finalmente se hace referencia a las características más importantes de la política social y la Nueva Gerencia Pública, como elementos que definen el enfoque de atención a la sociedad.

La segunda parte se divide en dos segmentos. En el primero, se realiza una descripción de las condiciones demográficas y de forma de vida de la población desplazada por la violencia a nivel nacional y regional. Este apartado evidencia, por un lado, la necesidad e importancia que tienen los actores de tercer orden de recibir la Asistencia Humanitaria de Emergencia y por el otro, la responsabilidad de las instituciones del Estado de asignar dicho componente.

En el segundo segmento, se define la Asistencia Humanitaria de Emergencia y se explica como un caso de Justicia Local, estableciendo el marco institucional que la rodea. Así mismo, se dan a conocer los bienes que la componen junto con otras particularidades importantes como son sus condiciones de escasez, homogeneidad y divisibilidad.

La tercera parte se centra principalmente en los actores de segundo orden y las consecuencias del esquema de asignación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia. En general, se realiza un estudio del funcionamiento de la Red de Solidaridad Social, donde se analiza la forma en que procede para la distribución de los beneficios que le corresponden.

El trabajo tiene dos finalidades importantes. Por una parte, busca poner en discusión la manera en que se procede para beneficiar a los desplazados por la violencia, sabiendo que este es un fenómeno de actual coyuntura en el país y que con el paso del tiempo tiende a volverse un problema estructural. La segunda finalidad, y no menos importante, es el intento de aproximar, aun más, los casos de Justicia Local al estudio de la ciencia económica.

1. ACCIÓN COLECTIVA E INSTITUCIONES: UNA FORMA DE ASIGNAR BIENES ESCASOS

1.1 EL MODELO NEOINSTITUCIONAL

En la ciencia económica, después de la mitad del siglo XX, reaparece el modelo institucional para tratar de dar explicación al desarrollo y las diferencias económicas y sociales entre países y regiones. El neoinstitucionalismo se integra, entonces, a la teoría neoclásica enriqueciéndola, debido a que aporta nuevos enfoques de análisis como son: los costos de transacción y negociación, el problema de la cooperación, las limitaciones formales e informales y los derechos de propiedad, por solo mencionar algunos.

Este nuevo punto de vista en la teoría tradicional, que la acerca a la realidad, lleva a que surjan nuevas maneras de realizar políticas públicas y redirigir modelos de gestión pública, con el fin de que se ajusten de mejor manera a los nuevos ambientes económicos y sociales. Mas concretamente, “el debate se centra ahora en cuales deben de ser los arreglos institucionales... que permitan que las bondades del mercado se logren de manera cabal” (Roemer, 1999, p. 27).

Sin embargo, actualmente el estudio de las instituciones no se limita únicamente a la forma en que estas interactúan en el mercado, sino también a aquellos espacios sociales, políticos y culturales que influyen en el desarrollo económico y humano. Efectivamente, como lo muestran Nelson y Sampat¹, para varios autores el estudio de las instituciones se enmarca “en el problema de lograr la coordinación y el acuerdo en contextos donde hay un interés colectivo”.

¹ NELSON, Richard y SAMPAT, Bhaven. Las instituciones como factor que regula el desempeño económico. En: Economía institucional. Bogota. N° 5, (jul. – dic. 2001), p. 17-51.

Esta ultima vertiente de análisis económico trata sobre la manera en que las instituciones generan estructuras para resolver los problemas de cooperación social y la asignación de recursos indispensables. Las relaciones entre individuos están constantemente dominadas por normas y patrones muy distintos para cada situación que se presenta; así mismo, esas relaciones están forzadas por instituciones a establecer un comportamiento determinado.

Considerando este ultimo punto y el presente estudio, surgen las siguientes preguntas: ¿Qué son las instituciones?, ¿En que consiste el modelo neoinstitucional? Y ¿Cómo actúan las instituciones frente a los problemas sociales? El análisis que se presenta a continuación trata de responder estos cuestionamientos desde el punto de vista teórico.

1.1.1 La definición de instituciones. La corriente neoinstitucionalista ofrece planteamientos que permiten un mayor análisis de los problemas socioeconómicos, pero todavía no posee una definición concreta, o por lo menos una en la que coincidan sus principales representantes, con respecto a lo que significan las instituciones. Bien lo resalta Hodgson cuando afirma que la definición de instituciones “nuevas y antiguas del institucionalismo, suponen un concepto relativamente amplio. Ellas engloban no solo organizaciones sino también entidades sociales sistemáticamente integradas tales como el dinero el lenguaje y el derecho”² (1998, p. 177).

Las instituciones han venido siendo interpretadas como “las reglas de juego de una sociedad” (North, 1993, p. 13). Douglass North propone esta definición y la profundiza diciendo: “Las instituciones son las limitaciones

² Nelson y Sampat también se refieren a las distintas visiones de los autores institucionalistas y la poca convergencia de estos hacia un punto en común, e incluso afirman: “En vista de esta diversidad de usos, cabe preguntar si el termino instituciones es necesario. Pensamos que sin importar como se responda esta pregunta, estamos atascados con el termino”. NELSON y SAMPAT, Op. cit., p. 28. Sin embargo, esto no impide que existan ciertos puntos de concordancia (por ejemplo el de la interacción humana) y una coherencia en sus argumentos.

ideadas por el hombre, que dan forma a la interacción humana” (Ibíd., p. 13); dando a entender que la relevancia de estudiar las instituciones, dentro de una sociedad, consiste en observar como esas “reglas de juego” determinan la colectividad y relaciones entre agentes por medio de los incentivos.

De acuerdo con esta definición, se puede hacer una clara distinción entre lo que son las instituciones y lo que son las organizaciones; las primeras son el reglamento tanto formal como tácito y las segundas son los “jugadores”. Las organizaciones son, entonces, “grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos” (Ibíd., p. 15), definición que nos indica que las organizaciones también comprenden parte de las acciones desarrolladas dentro de la sociedad.

Otra definición, complementaria a la de North, es la adoptada por Jon Elster, quien sostiene que es por medio de reglas formales e informales que las personas se asocian y establecen conductas a seguir. Estas directivas a perseguir son las instituciones. En palabras del propio autor: “una institución puede definirse como un mecanismo que pone en vigencia reglas” (Elster, 1991, p. 146). Esta definición, al igual que la de North, busca analizar las relaciones existentes entre los distintos grupos que componen una sociedad.

Concretamente, para Elster las instituciones son las que impiden que las sociedades se desmoronen al establecer funciones de conducta, ya bien sea individuales o de cooperación. Así, las instituciones emplean mecanismos de sanción como las expulsiones y las multas dentro de un grupo, y mecanismos de beneficio como los subsidios y las absoluciones. Los incentivos juegan, entonces, un papel importante al persuadir a los individuos o a los grupos sobre su comportamiento.

De todas maneras, existe, entre los dos autores citados, una diferencia de lo que puede o no ser una institución. Por ejemplo, mientras para North las organizaciones se diferencian claramente de las instituciones, para Elster, estas últimas sí incluyen a las firmas, gremios y en general las organizaciones³.

Con fines del presente estudio, se enfatizará más en la definición dada por Jon Elster debido a las características del trabajo, pero realizando un complemento con el enfoque de North. Los dos razonamientos no se contraponen, por el contrario se amplían mutuamente. Si analizamos las instituciones de asistencia humanitaria desde el punto de vista de los bienes públicos, donde el mercado no funcionaría eficientemente como el mejor asignador de ese tipo de recursos, se hace imprescindible reconocerlas como “mecanismos”, que a partir de unas “reglas de juego” previamente establecidas, distribuyen bienes escasos.

1.1.2 Instituciones y acción colectiva. El modelo neoclásico se desarrolla haciendo énfasis en la competencia entre agentes, como la manera en que se producen las transacciones de bienes y servicios de una forma eficiente y a bajo costo (los costos de transacción son cero). Concretamente, los intercambios son producto de la búsqueda del interés propio de cada entidad, al querer, cada una, maximizar su función de utilidad.

Si se analiza bien este esquema, es claro encontrar que se dejan por fuera varios comportamientos que puede tomar la interacción humana, entre ellos la acción colectiva. El aceptar, dentro de un estudio social, que en las sociedades puede existir un grado de cooperación y coordinación

³ Las anotaciones al respecto son claras en: NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: FCE, 1993, p. 15 y ELSTER, Jon. Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales. 2 ed. Barcelona: Gedisa, 1991, p. 146.

humana, para actuar frente a problemas que afectan a todos sus miembros, es acercarse a la realidad.

Jon Elster afirma que “cooperar es actuar en contra del propio interés, de una manera que beneficie a todos si algunos o posiblemente todos actúan de ese modo” (Ibíd., p. 127). Específicamente, las acciones colectivas llevan a un mayor beneficio frente a determinados casos; en consecuencia, el beneficio aumenta a medida que más personas se sumen a la cooperación. Sin embargo, también puede existir un beneficio para quien no participe, generado a partir de las externalidades que surgen.

Para el caso del desplazamiento forzado en Colombia, es evidente que un mayor número de actores involucrados en la búsqueda de soluciones a esta problemática puede conducir a mejores resultados. De esta manera, individuos desplazados que no se encuentran inmiscuidos en la búsqueda de una solución a sus difíciles consecuencias, pueden terminar beneficiándose, sí la consecución de un beneficio colectivo por otros agentes se reparte en toda la población desplazada.

Es importante aclarar que si bien los beneficios de la cooperación aumentan a medida que se suman mas agentes, esto no quiere decir que cuando todos los miembros de una sociedad cooperen se va ha conseguir el máximo beneficio. El costo marginal de sumar un individuo mas a una acción colectiva puede, en un momento dado, reducir el “beneficio promedio” de todos (el costo de cooperar excede el bienestar que se hace a los demás).

Al respecto, Mancur Olson⁴ argumenta que la dificultad se encuentra en que dentro de cada grupo los individuos pueden asignar un valor diferente

⁴ OLSON, Mancur. La lógica de la acción colectiva: bienes públicos u la teoría de grupos. México: Limusa, 1992, p. 15-46.

al *bien colectivo*⁵ por el cual se organiza el grupo. Además, en la medida en que la demanda por el bien aumenta también lo hacen los costos; así, el beneficio total esta en función del numero de miembros y del que obtenga cada uno del bien colectivo.

Con lo anterior, un punto óptimo se produce cuando los costos y beneficios marginales crecientes son compartidos por todos los miembros del grupo en la misma proporción. Pero este estado es difícil de alcanzar porque la asignación de cargas y beneficios dentro de un grupo se realiza de manera arbitraria. Al respecto dice Olson: “Solo ciertos arreglos institucionales especiales les ofrecerán a los miembros individuales un incentivo para adquirir las cantidades del bien colectivo que sumadas darían la cantidad que el grupo en conjunto requiere” (1992, p. 44).

Para efectos del presente estudio, puede pensarse en la Asistencia Humanitaria de Emergencia como un bien que presenta dificultades para alcanzar su punto optimo. Debido a que el grupo de desplazados se encuentra distribuido aleatoriamente por todo el territorio nacional y se incrementa exógenamente a las determinaciones institucionales, no puede establecerse una cantidad de asistencia que indique una completa satisfacción de toda la población desplazada.

Hasta el momento, se ha dado por sentada la posibilidad de establecer una acción colectiva sin ningún tipo de fricciones. Pero ¿se puede llegar a una coordinación social de este tipo? “El problema de la acción colectiva esta en que es difícil hacer que la gente coopere para su beneficio mutuo” (Elster, 1991, p. 131).

Tal como lo establece North⁶, la cooperación se hace difícil o se pierde por tres razones principales: 1) cuando el número de participantes aumenta; 2) existe una ausencia de información entre los que participan; y

⁵ En este caso, un bien colectivo es igual a un bien público.

⁶ NORTH, Op. cit., p. 23-30

3) los dos factores anteriores impiden que el juego se repita. Estas razones, evidencian que para el estudio de acciones colectivas seria una equivocación recurrir a la teoría de juegos para solucionar problemas de cooperación, ya que la realidad es mas compleja. Esto no indica, para no caer en errores, que el uso de la teoría de juegos carezca de valor, sino que en casos como los de la cooperación no puede servir más allá que como una herramienta de análisis⁷.

Alcanzar, entonces, una acción colectiva se presenta es en función de dos mecanismos: a) mediante la acción descentralizada y no forzada, dada por un conjunto de motivaciones (como pueden ser normas sociales, altruismo, etc); y b) mediante la imposición centralizada, utilizando las instituciones sociales.

En cuanto al primer mecanismo, este se hace evidente en el trabajo de North⁸, porque él busca analizar la cooperación y la forma en que surge sin necesidad de recurrir a una institución que vigile o coordine las acciones. Al respecto, este autor cita a Margolis⁹, quien establece dos funciones de utilidad subjetiva en los individuos: una que favorece las preferencias de la sociedad y otra que beneficia el interés propio.

El problema en este mecanismo es que nadie actuará conjuntamente hasta no estar seguro que los demás poseen la misma información y están dispuestos a cooperar. En este caso, la situación es mucho mas compleja debido a que en la gente están influyendo constantemente varios aspectos que modifican sus elecciones racionales (incluso tales elecciones no siempre se realizan)¹⁰. Si se llegasen a corregir estos

⁷ North es quien hace la principal crítica a la teoría de juegos. Su posición se basa en el hecho de que se colocan sobre los jugadores funciones y supuestos que bien pueden ser salidos de la realidad o representar una abstracción bastante amplia de lo que en verdad es la realidad.

⁸ NORTH, Ibíd., p. 23-30

⁹ MARGOLIS, Howard, citado por NORTH, Ibíd., p. 26

¹⁰ Al respecto dice North "los individuos hacen sus elecciones basados en modelos derivados subjetivamente que divergen entre los individuos en tanto que la información que reciben los actores es tan incompleta que en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran

inconvenientes, se podría determinar, en consecuencia, quienes entran en la acción colectiva y quienes no, con el fin de no obtener resultados negativos y por el contrario, aumentar el bienestar de todos.

Con respecto al tema y a las acciones emprendidas por un individuo dentro de un grupo, Olson¹¹ plantea que si un individuo dejase de pagar los costos de obtención del beneficio que el grupo le proporciona, inevitablemente obliga a que los demás miembros asuman ese costo. En este caso, si el incremento del costo es impagable por el resto de los integrantes, el grupo puede correr el riesgo de perder el bien colectivo que se le ha asignado y se pondría en duda la continuidad de otros miembros.

El segundo mecanismo, el de la imposición centralizada, hace referencia a que las instituciones logran llegar a la cooperación mediante el uso de la fuerza; esto es, haciendo costosas las actividades indeseadas o que no induzcan a la gente a establecer relaciones asociativas. Así, por ejemplo, las instituciones privadas castigan por medio de la exclusión a aquellos individuos que no se acoplan al sistema; otro ejemplo es el de las instituciones públicas donde se sanciona con multas o impuestos a los no cooperantes.

Pero si una institución puede obligar a la acción colectiva y si consideramos que un individuo se encuentra en todo momento rodeado de instituciones, ¿Porque no observamos actos cooperativos en las sociedades? El uso de la fuerza, que impone una institución, implica la generación de costos de monitoreo, violación y castigo que en muchas ocasiones pueden ser bastante altos. De igual manera, una institución puede dejar bien en claro los métodos de castigo por violación, pero puede no considerar el tiempo de cumplimiento: ponerse de acuerdo y tomar decisiones es, en primer lugar, difícil si se tiene en cuenta la

tendencia alguna a converger”. NORTH, *Ibíd.*, p. 31. Esto hace que las elecciones interpersonales y no repetitivas estén llenas de incertidumbre en cuanto a los resultados.

¹¹ OLSON, *Op. cit.*, p. 53-61.

cantidad de agentes y sus variadas necesidades o preferencias, y segundo, toma tiempo y en muchas ocasiones no se dispone de demasiado de este para decidir¹².

Con respecto a este último punto, el dilema al que se enfrenta el Estado Colombiano para prestar asistencia a la población desplazada es un claro ejemplo. Las precarias condiciones en las que se encuentra este grupo de personas y que exigen una pronta respuesta (además de la presión que ejerce la opinión pública), conducen a que las acciones colectivas de carácter público en este campo, se tomen de manera apresurada generando consecuencias con respecto a la asignación de bienes colectivos que les corresponden a los potenciales beneficiarios.

Olson¹³, en respuesta, argumenta que las acciones colectivas son más visibles cuando se trata de grupos pequeños que de grupos grandes. Concretamente, los grupos pequeños tienden a actuar con mayor rapidez, efectividad y emplean los recursos con más eficiencia. Igualmente, este tipo de grupos valora y reconoce la influencia de cada uno de sus integrantes a nivel individual. Pero a diferencia de los grupos grandes, los pequeños son menos perceptibles.

Más aun, como establece North¹⁴, en la esfera social las instituciones no son creadas para funcionar eficientemente porque en este contexto se evidencia que la creación de “mecanismos” o “reglas de juego” están sesgadas por los intereses del poder. Con esta referencia, se puede hablar de eficiencia institucional únicamente cuando las mismas instituciones lleven a los agentes a conseguir información que corrija sus modelos, solucione los problemas de cooperación y permita alcanzar los objetivos.

¹² El problema es más de información: cuando ésta no es completa o no llega a tiempo, los resultados deseados con la institución implicada no son eficientes. Ver ELSTER, Op. cit., p. 154-155.

¹³ OLSON, Op. cit., p. 32-46.

¹⁴ NORTH, Op.cit., p. 29.

Cabe decir, por otra parte, que dar a las instituciones, desde el punto de vista de la acción colectiva, la tarea de aumentar los costos de las actividades indeseadas es limitar su funcionamiento. Por eso, es importante mencionar que las instituciones también llevan a la cooperación por medio de la inducción (hacer menos costosa una actividad deseada) o alterando el marco de negociación entre agentes.

Con esto, las instituciones también tienen a su cargo la creación de incentivos que llevan a mejorar las relaciones e intercambios entre agentes dentro de un marco limitado de elecciones. Se reduce, entonces, la incertidumbre existente entre las entidades que buscan generar una acción colectiva y dar solución a diversos problemas.

1.1.3 Negociaciones y cooperación. La cooperación social se puede ejercer de dos maneras. La primera, es mediante acciones individuales que implican el uso de normas sociales; y la segunda, se genera a razón de la interacción entre distintos agentes, lo que involucra la existencia de unos costos de intercambio y negociación. De todas maneras, en ambos casos se envuelven varios conceptos similares.

En el primer caso, existen diversos actos individuales que, sin necesidad de recurrir a otros, llevan al beneficio de toda la población. En tal caso, las acciones realizadas nunca se orientan por los resultados personales que se pueden obtener, porque las normas sociales que las rodean están internalizadas y se rigen por sí solas¹⁵.

Después de esto, si alguien viola una norma social (i.e. cuando se usa para el interés particular), conlleva a la aplicación de un castigo por parte de otros individuos. Es necesario hacer notar, que en este caso se hace referencia a instituciones de tipo informal que, de acuerdo con North,

¹⁵ Estas normas funcionan así, bajo previa aprobación por parte de toda la sociedad. ELSTER, Op. cit., p. 115-124.

ayudan a solucionar los conflictos de coordinación (independiente de si lo hacen de manera eficiente o no).

Otra condición importante, consiste en que para que se den esas limitaciones informales, es preciso que surjan entre personas conocidas, con el fin de que puedan mantener relaciones sociales acordes a su contexto. A modo general, las normas sociales señalan las diferencias y pertenencias a un grupo social.

En palabras de North: Las limitaciones informales “es el resultado de una red social en la cual la gente tiene una comprensión íntima de los demás” (1993, p. 57). Los actos sociales regidos por normas sociales, que conducen a un estado de cooperación, pueden ser distintos para cada sociedad, buscando reducir los costos de medición y compromiso mediante la confianza.

En el caso del desplazamiento forzado, las limitaciones informales son un factor importante que incide sobre la misma problemática. El éxodo implica un cambio del entorno no solo físico sino también social. Las personas tienen, en consecuencia, que ajustarse a nuevos comportamientos entre personas desconocidas y esto, como se anotó en los renglones arriba, incide en la coordinación que se puede tener para la búsqueda de soluciones.

El problema, desde la perspectiva teórica, es que al ser difícil definir esas normas sociales (debido a su abundancia), se prestan para que sirvan a intereses propios por medio de la manipulación: “a veces la gente invoca una norma social para racionalizar el interés propio” (Elster, 1991, p. 119). La solución dada a este dilema, consiste en que cuando un individuo actúa solo, aparentando hacer actos cooperativos para cubrir su interés personal, la sociedad, al mismo tiempo y de manera implícita, también

esta aceptando tales acciones como medio cooperativo, ya que no aplica castigo alguno por el mal uso de la norma social.

Con respecto a la segunda forma de construir una acción colectiva, la cual hace referencia a la interacción entre varios individuos para generar un bienestar social, es necesario decir que es mucho más compleja. Efectivamente, las relaciones entre agentes ocurren por lo general una sola vez (juego no repetitivo) y el nivel de coordinación es bajo a razón de que no poseen, ninguna de las partes, información sobre las funciones que realizan los demás.

En este tipo de situaciones, tal como establece Elster, el principal problema está en determinar unos mecanismos que distribuyan de manera justa los beneficios generados por la acción colectiva. Con el fin de dar solución a este problema, es que surgen las instituciones formales, que dictan parámetros para que se de una negociación entre agentes.

Se presenta entonces, al igual que en el mecanismo anterior, un dilema. Así como las instituciones surgen para especificar, dar información, castigar, vigilar e impulsar las acciones entre individuos dentro de una sociedad compleja, éstas también tienden a volverse más complejas, en la medida que el grupo al cual asisten crece. Cuando las sociedades sistematizan sus funciones de manera abstracta, hacen necesario que sus instituciones formales se reestructuren, buscando reducir la brecha entre ganadores y perdedores del juego cooperativo, si es que no se desea generar inestabilidad¹⁶.

Partiendo de la idea de beneficios que se generan desde la interacción entre agentes, que han establecido previamente una negociación, es fácil

¹⁶ Cuando un sistema social establece funciones nuevas a partir de problemas, las instituciones formales, como garantes de las negociaciones, pueden perder especificación y validez. Para un análisis del funcionamiento de los sistemas sociales ver LUHMANN, Niklas. Introducción a la teoría de los sistemas. s.l., s.n., p. 61-110.

observar que es indispensable la presencia de un tercer agente imparcial y transparente que vigile y coordine los acuerdos. En este caso se puede pensar en una institución como el Estado, mas sin embargo, esta figura, como alta esfera del poder, puede llegar en determinado momento a cambiar la tasa de asignación de beneficios, haciendo que la distribución inicial cambie y la cooperación se disuelva, si es que ninguna parte queda conforme.

Las negociaciones surgen a partir de las instituciones formales con el fin de poder establecer acciones colectivas entre individuos que poseen funciones subjetivas de utilidad muy distintas. De este modo, al final de cada negociación, las instituciones se encargan de asignar las utilidades generadas.

La asistencia de parte del Estado para con los desplazados puede ser vista como una negociación que se rige por medio de decretos, leyes y se encuentra vigilada por otras instituciones y organizaciones. Estas normatividades establecen un acuerdo de compromisos entre ambas partes: el Estado se compromete a brindar y asegurar una serie de derechos, mientras los desplazados pactan seguir las exigencias necesarias para acceder a esos derechos.

1.1.4 Instituciones y asignación de beneficios en la acción colectiva.

De acuerdo con el apartado anterior, “uno de los elementos que impulsa a los negociadores al acuerdo es el costo de negociar” (Elster, 1991, p. 138). Es decir, si bien existen instituciones que se encargan de hacer cumplir los acuerdos, no quiere decir que se encuentran exentas de ser influenciadas por intereses que no responden a la acción colectiva, haciendo entonces que los costos de monitoreo y medición de la eficiencia aumenten y por tanto los beneficios que esperan los agentes se vean afectados por la incertidumbre.

Se hace referencia acá, a que existen instituciones con un poder de manipulación o capacidad de establecer amenazas, saliendo en ultimas mas beneficiadas que sino aplicaran esos procedimientos¹⁷. Por su parte, aquellos que son guiados por las instituciones ha establecer pactos con éstas, se pueden ver obligados a aceptar tanto acuerdos favorables como desfavorables.

Para el caso concreto de la acción colectiva, “el hecho de que una meta o finalidad sea común en un grupo significa que ninguno de sus miembros queda excluido del beneficio o la satisfacción derivados de su logro” (Olson, 1992, p. 25). Empero, los incentivos derivados del beneficio difieren tratándose de grupos grandes o pequeños. En los primeros el beneficio no constituye un incentivo para que el individuo se preocupe por mantenerse activo dentro del grupo¹⁸, debido a que participe o no en su consecución, el beneficio le será asignado; en los grupos pequeños sucede lo contrario.

La asistencia humanitaria, por ejemplo, se distribuye a un grupo latente o grande. Las personas desplazadas por la violencia, una vez son registradas y solicitan el bien, no tienen que preocuparse por conformar un grupo de acción colectiva para adquirir el bien, debido a que independientemente de que lo hagan o no, la normatividad existente obliga a que les sea asignado.

Por su parte, Elster¹⁹, establece cinco formas en las cuales las instituciones afectan el bienestar: 1) eficientemente²⁰: las instituciones hacen que todos estén en un estado mejor; 2) redistributiva: las instituciones transfieren bienestar sin ningún desperdicio; 3) destructivas:

¹⁷ Concretamente, las amenazas pueden ser vistas desde el punto de vista positivo, si son utilizadas con el fin, por ejemplo, de lograr una mayor igualdad en determinada asignación.

¹⁸ Pero en los grupos grandes la disminución del incentivo también parte del hecho de que entre mas miembros tenga el grupo menor será el beneficio (menor será el incentivo).

¹⁹ ELSTER, Op. cit., p. 150-151.

²⁰ La eficiencia en este caso es una “mejora Pareto” (todos pasan a un mejor estado)

hacen que todos estén en peores condiciones; 4) redistribuyen a costo de cierto desperdicio; y 5) se alcanza la eficiencia²¹ a partir de la redistribución.

Estos efectos, aclara el autor citado, pueden en muchos casos no ser intencionales debido a que ocurren como consecuencias de segundo o tercer grado; y esto a su vez puede ocurrir a razón de tomar decisiones de manera apresurada, por presión de tiempo o por la búsqueda del interés personal.. Es decir, muchas veces puede acontecer que las instituciones sean creadas con el objeto de generar eficiencia pero terminen redistribuyendo, haciendo que la intención inicial se vea frustrada.

Como solución a esta problemática, podría plantearse un sistema de incentivos que eviten que los intereses propios de los agentes decidores, que constituyen las instituciones, se vinculen en tal labor. También, puede dejarse la creación de instituciones sobre la vigilancia o supervisión de otra institución de rango superior.

1.2 EL PROBLEMA DE LA ASIGNACIÓN DE BENEFICIOS: LA JUSTICIA LOCAL

1.2.1 Definición y problemas de justicia local. La vida de muchas personas (sino de todos) esta moldeada en buena parte por instituciones relativamente autónomas que tienen a su mando la asignación de determinados recursos que son indispensables para la vida. En esta medida, cabe preguntarse ¿cuál es la forma o función que adopta una institución para realizar la asignación de los recursos que le corresponden?, Jon Elster en su trabajo “Justicia Local”²² ofrece un marco adecuado para responder esta pregunta. Sin embargo, cabe aclarar que

²¹ La eficiencia en este caso es un “óptimo de Pareto” (algunos adquieren mas bienestar a costa de la perdida de bienestar de otros).

²² ELSTER, Jon. Justicia Local: de qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias. Barcelona: Gedisa, 1994.

la justicia local no representa en ningún momento una teoría, debido a que desarrollar un esquema de este tipo implicaría remitirse a todos los bienes escasos, su historia, su presente y los principios por los cuales se distribuyen.

Con este apartado se pretende dar un enfoque conceptual para posteriormente responder las siguientes preguntas, considerando el fin del presente estudio: ¿De que manera y bajo que principios están funcionando las instituciones publicas de asistencia humanitaria frente al desplazamiento forzado? ¿Funcionan esos principios de manera correcta? ¿Cuáles son las principales consecuencias que genera ese esquema de asignación?

Primero que todo, es conveniente aclarar el significado que Elster da al termino Justicia Local. Lo local “se refiere a los diferentes sectores institucionales que utilizan diferentes principios sustantivos de distribución” (Elster, 1994, p. 14); de manera mas clara, cada país posee una serie de sectores que a su vez se subdividen en mas sectores implicando, cada uno de ellos, el empleo de instituciones para asignar los recursos que le son dados, mediante el empleo de criterios o principios determinados de manera relativamente autónoma²³.

De lo anterior, podemos deducir que las instituciones de cada país y cada uno de los distintos bienes poseen principios distintos de asignación. “Mas generalmente, es difícil responder la pregunta: ¿hasta que punto la asignación es especifica de los bienes y hasta que punto es especifica de cada país?” (Ibíd., p. 15). De antemano, cabe decir que los principios que se emplean en cada institución no son siempre los más eficientes ni los

²³ La autonomía hace referencia a: 1) asignación de bienes que no implican dinero y que son parcialmente compensatorios y 2) el esquema de asignación y funcionamiento pueden ser modificados por un ente superior (el gobierno). Estos dos puntos son los que marcan la diferencia de la justicia local con la global. Esta última se dirige a 1) bienes que se dan por lo general en dinero y 2) decisiones determinadas por una institución centralizada. Ver. ELSTER. Justicia Local, Ibíd., p. 15-17

más adecuados, porque dar prioridad a determinados criterios implica incurrir en costos de transacción que en últimas no pueden ser cubiertos por la institución respectiva.

Aun así, el concepto de justicia dentro de este contexto sí hace referencia a la búsqueda de la eficiencia. A modo general, “el termino justicia (se usa) en un sentido amplio que incluya la distribución de bienes escasos con el propósito de maximizar algún conjunto de características de los receptores” (Ibíd., p. 18). Esto nos indica que se emplea un significado de justicia no bajo el manto de alguna teoría específica, sino mas en sentido de lo que los agentes institucionales entienden por ésta²⁴.

El sentido común de la justicia, según determina Elster, se encuentra entre maximizar el total o maximizar el bienestar mínimo (aun cuando las personas que caen en el nivel mínimo de bienestar por sus propias elecciones no son un caso particular para la justicia). Este modo de ver la justicia parte del hecho de considerar a todos los individuos de igual manera y con las mismas oportunidades. Sin embargo, esta es una forma de generalizar su concepción; en realidad existen serias dificultades en la forma de concebirla.

Esto conduce, como es de esperarse, a diferencias entre cada agente. Los formuladores de política, los funcionarios de las instituciones y en general la opinión pública poseen conceptos muy divergentes sobre lo que es la justicia. Además, la determinación de la justicia es igualmente variable para cada bien y para cada contexto porque es difícil adoptar las mismas determinaciones de asignación cuando cada caso es particularmente distinto de los anteriores.

²⁴ En el capítulo seis del libro de Elster se realiza una presentación de las diversas teorías de la justicia. El welfarismo, el utilitarismo, la teoría de la justicia de Jhon Rawls, la teoría de Robert Nozick y la ampliación de la forma en que comúnmente se interpreta la justicia son los temas que se tocan en esa parte del texto. Esa parte del análisis se omite en la presente tesis por no ser de alta relevancia. Ver Ibíd. p. 203-265.

Como se presenta mas adelante, en el capitulo 3, la forma de concebir la justicia por parte de una de las instituciones publicas de asistencia humanitaria de emergencia a desplazados por la violencia, se fundamenta en mejorar el bienestar de los que se encuentran en la peor situación. Aunque se reconoce que una distribución justa, desde esta perspectiva presenta serias dificultades que conducen a una asignación desigual y con desperdicio.

De este modo, la justicia local es el estudio de las distintas formas de asignación de bienes escasos que tienen la facultad de aumentar el beneficio de las personas que solicitan dicho bien y el cual es asignado por una institución parcialmente descentralizada en sus decisiones²⁵. Sin embargo, esta definición genera, para la institución en cuestión, la ambigüedad de desconocer que tan beneficioso es un bien para un individuo solicitante, porque no se conocen con exactitud las distintas funciones de utilidad de cada uno de los agentes²⁶.

Para realizar las distintas asignaciones, las instituciones suelen recurrir a principios²⁷, los cuales se definen como “cualquier concepto general de cómo se asigna el beneficio escaso” (Ibíd., p. 77). Por tanto, los principios rigen para un grupo de individuos dentro de los que hay que elegir y sirven de selectores individuales para determinar los beneficiarios del bien; así también se esta indicando el impacto que puede tener sobre todo el grupo la modificación de los principios de selección (cambiar un principio por otro puede conducir a que sean incluidos nuevos receptores y rechazados otros tantos).

²⁵ Elster menciona el hecho de que la justicia local lo que trata de explicar es “porque, en un momento y lugar determinados, una institución determinada adopta un principio determinado para distribuir un bien determinado” Ibíd., p. 153.

²⁶ Este problema hace que las decisiones de la cantidad de bien a asignar a un agente dependan enteramente de la institución.

²⁷ Es indispensable anotar que no todas las asignaciones de bienes escasos se realizan por medio de principios. Diversas instituciones suelen recurrir únicamente a la discrecionalidad para hacer corresponder beneficios con receptores.

De acuerdo a la importancia que tenga un bien para la comunidad y la gran variedad de principios existentes, las instituciones suelen recurrir a esquemas de asignación o procedimientos donde incluyen varios principios de otorgamiento. Igualmente, los principios pueden ser catalogados en “criterios” y “mecánicos”, los primeros toman la mayor información individual de cada solicitante, mientras que los segundos no requieren demasiado conocimiento del individuo.

Un procedimiento es entonces, la consideración de varios mecanismos y criterios, estableciendo una prioridad para su aplicación (donde no cabe excluir una determinación de tipo discrecional). Básicamente, las instituciones toman como referente un principio de “entrada” y consecuentemente aplican otros que procuren una mayor información sobre los individuos elegidos para finalmente llegar a una asignación del bien.

Se reconoce, de acuerdo a lo anterior, que la asistencia humanitaria, es un bien relevante para los desplazados por la violencia y que se rige por un procedimiento de asignación. Como se trata de un bien de primera necesidad, el esquema que se emplea está fundamentado esencialmente en criterios, con miras a realizar la mejor asignación posible, aunque como se presentará, utiliza ampliamente la discrecionalidad.

Es relevante señalar, que las instituciones generan problemas de justicia local debido a que no pueden establecer con total eficiencia un procedimiento de selección que proporcione los beneficios correspondientes a quienes corresponda. Es decir, no se eligen los principios que pertenecen a cada caso porque su implementación genera costos en la toma de decisiones, razón por la cual se utilizan sustitutos. El empleo de principios que se aproximen a los que corresponderían ser, puede conducir a errores de tipo I o II: “algunas de las personas que

deberían obtener el bien no lo obtienen (error tipo I) y quienes no deberían lo consiguen (error tipo II)” (Ib íd., p. 79).

Una de las preguntas centrales que surgen alrededor de la definición dada de justicia local es ¿cómo hacen las instituciones para crear los sistemas de asignación? Por lo general, se pueden encontrar mecanismos muy similares de asignación entre distintos países cuando se hace referencia a instituciones casi homogéneas en sus funciones; por ejemplo en la asignación de órganos para transplantes, los hospitales tienden a dar prioridad a aquellos que llevan mayor tiempo en la lista de espera; en casos de desastres las instituciones encargadas de socorrer a las personas dan prioridad a niños y mujeres, etc.

En los casos de éxodo inesperados, como el del desplazamiento forzado, la asistencia humanitaria, se brinda por lo general a partir de la necesidad, dando prioridad a los niños. Efectivamente, las organizaciones multilaterales reconocidas, en este tipo de casos procuran actuar con la mayor prontitud buscando otorgar beneficios, primero que nada, a los más necesitados, partiendo de la población más vulnerable.

Lo anterior nos indica que, dada una institución en particular, los principios a seguir por ésta para construir un esquema de asignación, tienden a ser estables en el sentido de que son principios que se van a presentar independientemente del procedimiento escogido para la distribución. No obstante, existirán principios de tipo cambiante a razón de cambios en las políticas internas o externas de la institución. Esto puede generar descontento en las personas que buscan adquirir el beneficio, porque es precisamente mediante la construcción de un procedimiento de asignación que las instituciones hacen coincidir beneficios con receptores, quienes son reacios a aceptar cambios que no les favorezcan.

Señala Elster, que un esquema de asignación se elabora mediante decisiones y deliberaciones intencionales de agentes consientes y racionales que, de acuerdo a la definición de justicia local, buscan es construir un sistema de información que le permita a la institución dar efectivamente los bienes que tiene por asignar a los individuos que les corresponde por necesidad²⁸. Una controversia al respecto es cuando los esquemas de asignación tienden a ser delineados por un ente central y coordinador que no permite establecer una distribución justa (en cuanto a la cantidad a asignar y la manera de hacerlo) a sus instituciones descentralizadas o relativamente autónomas.

Continuando con el análisis, se hace necesario distinguir entre los distintos actores que participan directa o indirectamente en la elaboración de un procedimiento, porque cada uno de estos poseerá un grado de influencia distinto en la determinación de las decisiones. Adoptando nuevamente a Elster, se puede hacer la siguiente categorización de agentes:

- Actores de primer orden: son los formuladores de políticas, quienes toman decisiones políticas de primer orden. Estas decisiones se refieren principalmente a la asignación de recursos monetarios entre diversas actividades, beneficiando a unos bienes a expensas de otros (lo que afecta directamente la oferta del bien). Además, son actores que buscan una eficiencia general dentro de un sistema.
- Actores de segundo orden: son los funcionarios que trabajan dentro de las instituciones relativamente autónomas. Ellos pueden tomar decisiones de segundo orden, las cuales consisten en “elecciones hechas o inducidas con el propósito de afectar la cantidad total del beneficio” (Ibíd., p. 156), sin perjudicar su cantidad relativa.

²⁸ La función de asignación también puede adoptarse considerando las consecuencias directas de adoptar x o y principio, como por ejemplo, el hecho de que se adopte el principio de edad sabiendo que de acuerdo a esta pueden quedarse sin el beneficio los mas necesitados.

Igualmente, estos actores toman elecciones individuales de gran importancia, al determinar dar o no dar y a quién, el bien correspondiente. Estos actores buscan más que nada la eficiencia y equidad local.

- Actores de tercer orden: son los potenciales receptores del bien y sus decisiones afectan directamente sus propias necesidades²⁹ (su probabilidad de recibir el bien). Por tanto, estos actores se mueven mas por el interés propio.
- Actores de cuarto orden: corresponde a la opinión pública, que vigila e influencia de manera indirecta las decisiones de los demás actores.
- Actores individuales de primer orden: son los potenciales donantes de bienes escasos y con los cuales se pueden beneficiar varios individuos.

Los esquemas de asignación por lo general, son una negociación entre actores de primer, segundo y tercer orden, con el fin de obtener diferentes puntos de vista y conforme a esto establecer un modelo eficiente y justo. Las negociaciones entre actores para la determinación de principios son indispensables porque con ellas se incide de manera directa o indirecta sobre la oferta y demanda del bien a asignar.

Cabe aclarar, que para el caso del desplazamiento forzado, las incidencias de las decisiones de los diferentes actores no influyen necesariamente sobre la demanda. El crecimiento de la población desplazada se relaciona directamente con la intensificación del conflicto armado interno del país y no a partir de las negociaciones que se establezcan sobre el procedimiento de asignación de la asistencia

²⁹ Necesidad en el sentido del “grado en el que se puede beneficiar una persona con el bien escaso, suponiendo que el comercio posterior a la asignación sea imposible”. *Ibíd.*, p. 158, pp. 12, p. 198.

humanitaria. En cambio, esta ultima afirmación, si es valida para el caso de la determinación de la oferta del bien mencionado.

Una conclusión con respecto a las decisiones que toman los agentes que intervienen en la formulación de un esquema de asignación, es que unos y otros se conectan mediante las negociaciones e incentivos que posea cada grupo de agentes. Cada uno de los niveles de decisión (actores de primer, segundo, tercer, cuarto e individuales de primer orden) se conectan entre sí utilizando su poder de negociación, la cual estará guiada por los incentivos que se encuentren en el medio³⁰.

La relevancia de los incentivos es notable en todo procedimiento de asignación, porque son los que determinan la conducta de las personas. Así, se hace indispensable la designación de principios considerando los incentivos y sus efectos en los diversos actores. Por lo general son los actores de primer orden los que, por su alto poder de negociación, pueden influenciar los esquemas de asignación para ver favorecidos sus intereses. En tal caso, se puede decir que los incentivos se dan por las características del bien que se asigna. Si se trata de un bien que los actores de primer orden valoran y que en un momento dado pueden necesitar, buscarán establecer un procedimiento que los favorezca en la selección cuando lo soliciten (por ejemplo, estableciendo principios que resalten características que solo ellos poseen o aumentando la oferta del bien).

Los actores de segundo orden también encuentran a menudo incentivos para influenciar la asignación del bien. El análisis consiste en determinar “como las instituciones responden al hecho de que sus propios

³⁰ Con respecto al poder de negociación, se hace referencia a la organización en grupos de cada uno de los actores con el fin de defender un procedimiento de asignación que les brinda un mayor nivel de beneficios. Dentro de estos grupos, son los actores de tercer orden los que menor poder de negociación tienen porque 1) no pueden organizarse fácilmente y 2) no pueden emplear amenazas; mas sin embargo es un grupo que siempre posee representantes que defienden sus intereses al interior de las instituciones. Ver *Ibíd.*, p. 169-171

funcionarios puedan tener un incentivo para desviarse de la política oficial” (Ibíd., p. 174). En muchas instituciones, los procedimientos de asignación son demasiado discrecionales, dando posibilidades a la corrupción y el interés particular de los funcionarios. Mas aun, “las instituciones reales están formadas por sectores y departamentos que frecuentemente no coinciden en la elección de un principio de asignación” (Ibíd., p. 168), obligando de esta manera a que se establezcan negociaciones en su interior para determinar el procedimiento final.

Este problema que afrontan comúnmente los procedimientos discrecionales es corregible haciendo a cada agente responsable de sus decisiones (esto es, establecer castigos internos que hagan imposibles la corrupción), o también dando a conocer a los beneficiarios las reglas y procedimientos de asignación con el fin de que informen cualquier desvío o manipulación en la asignación del bien. Estas correcciones, disminuyen el efecto incentivo, sin necesidad de tener que incurrir en altos costos de modificación de principios, aun mas cuando se sabe que la discrecionalidad en los esquemas de asignación siempre esta presente.

Para la conformación de esquemas de asignación, se crea una estructura que por lo general se sustenta en la cantidad de personas que se benefician con el bien escaso y en la necesidad o urgencia de dicho bien para los individuos solicitantes. Mas específicamente, los diversos principios a seguir se montan sobre las relaciones de escasez e importancia que tiene el bien para el grupo de personas que lo solicita y esa importancia se deduce de la necesidad e información que el individuo suministra a la institución (sin embargo, la necesidad o utilidad del bien para un individuo no deja de ser algo arbitrario, motivo por el cual se acepta en muchas ocasiones el uso de la discrecionalidad para poder decidir sobre la importancia).

Otra de las variables que incide en la determinación de los principios a asignar en actores de segundo orden es el que tiene que ver con las normas profesionales: “estas definen los conceptos de primero y mejor de los encargados de la asignación” (Ibíd., p. 162). Los agentes institucionales deben mantener una actitud profesional en el sentido de decretar principios acordes al contexto que se maneja (por ejemplo para asignar bienes a los desplazados se deben usar criterios que tengan que ver con el tema del desplazamiento y no con otros). Así, las normas profesionales se explican en la mayoría de los casos por si solas.

Un problema al que se enfrentan muy comúnmente las instituciones para establecer los principios y el posterior esquema de asignación del beneficio que ofrecen es aquel que tiene que ver con la información. Mediante formularios, entrevistas, líneas de seguimiento, etc., se puede obtener un resultado más eficiente y acorde con lo que la institución busca³¹. Pero reunir y procesar información es algo costoso³², mas aun cuando el bien requiere una asignación inmediata, situación que obliga a que las decisiones se adopten con una mayor discrecionalidad, rapidez y con menor información.

El procedimiento de asignación de asistencia humanitaria de emergencia, no escapa a estas consideraciones. La información de las características de los individuos desplazados es, para la institución que realiza la asignación, importante si lo que se busca es proceder con mayor justicia; empero, debido a la magnitud del problema le resultaría bastante costoso recopilar toda la información referente a los potenciales beneficiarios, situación que, como se presentará, obliga al empleo de principios sustitutos y la discrecionalidad como medios de asignación.

³¹ Sin embargo, en determinadas ocasiones poseer bastante información no asegura que se realice una asignación justa, ya bien sea por saturación de información o porque buena proporción de esa información es irrelevante para los fines.

³² El elevado costo de recoger y procesar información puede justificarse siempre y cuando el beneficio a asignar sea bastante significativo con respecto a los costos.

En la misma línea, la recolección de información puede ser manipulada impidiendo elegir correctamente a aquellos que merecen el bien. Se presentan los llamados efectos trampa, para lo cual Elster ofrece un ejemplo que cabe citar:

“En este ultimo caso (el de completar una solicitud) surge un conocido dilema. Supongamos que el bien se asignara en base a la necesidad, es decir, utilizando el criterio del nivel de bienestar. Para determinar la necesidad, hay que hacer preguntas acerca de los ingresos, los familiares que dependen de la persona, la vivienda, educación, salud y otros, cada uno de los cuales se subdivide en más preguntas para escoger a los verdaderamente necesitados. El primer teorema popular de la seguridad social afirma que los más necesitados son los que están en condiciones socioeconómicas tan bajas que no pueden completar el formulario de solicitud. Aquí también está el efecto de trampa 22: si una persona puede entender y llenar el formulario, los datos que escribe sobre sí mismo demuestran que no necesita el beneficio” (Ibíd. p. 185-186).

El autor en mención ofrece tres criterios para solucionar estos problemas de información. El primero consiste en establecer un proceso de recolección que tome únicamente la información indispensable y evite su repetición; el segundo es establecer principios básicos que eviten la discrecionalidad; y por ultimo implementar algunos principios adicionales.

En los agentes de tercer orden también se presentan efectos incentivo. Las acciones que desarrollan estos individuos a causa de los incentivos son consideradas por Elster mas como consecuencias de la justicia local; algunas de estas acciones son el riesgo moral, la tergiversación y las inversiones auto económicas, cuyos correctivos son principalmente la formulación de políticas que castiguen este tipo de conductas y la

corroboración de información sobre los potenciales beneficiarios del bien³³.

Un factor igualmente importante a la hora de determinar los diferentes principios es la opinión pública. Cuando se establece un esquema de asignación, es la sociedad la que admite o no ese esquema. En muchas oportunidades la presión desinteresada que ejerce la opinión pública conduce a la modificación de un esquema de asignación anteriormente aceptado por agentes de primer, segundo y tercer orden³⁴.

Con respecto a la problemática que compete a este estudio, es claro que la presión de la opinión pública proviene directamente tanto de organizaciones no gubernamentales como de instituciones multilaterales. Estos actores proceden como vigilantes de la ejecución obligatoria por medio de comisiones de verificación y son ellos quienes informan al resto de la opinión pública y a los actores de primer orden sobre las condiciones de los desplazados y de los fallos y aciertos en la asignación de la asistencia humanitaria de emergencia.

Finalmente, para concluir este apartado, es preciso dejar en claro la manera en que todos los motivos y limitaciones de los diferentes actores mencionados arriba se enfrentan para producir el esquema final de asignación. Las formas de realizar este trabajo son diversas, pero se pueden generalizar en tres métodos que no son excluyentes entre sí, sino mas bien el esquema final puede ser una mezcla de los tres³⁵.

³³ Otro tipo de efecto incentivo es el que se genera alrededor de los actores individuales de primer orden (potenciales donantes), pero que merece menos importancia que los otros, exceptuando los casos en los que la oferta del bien dependa totalmente de las donaciones. Ver *Ibíd.*, p. 178-179

³⁴ La opinión pública se diferencia de la cultura nacional en lo siguiente: “la cultura nacional limita las propuestas de asignación que se hacen, mientras que la opinión pública limita las que ya están aceptadas”. Para Elster, la cultura nacional es otra de las variables estructurales determinantes de los principios de asignación porque con ésta hace referencia los diversos valores existentes en una sociedad y que modifica la actitud de los agentes. Ver Elster, *Ibíd.* p 166-171.

³⁵ Para una mejor comprensión de la forma en que se entremezclan los tres métodos ver. *Ibíd.*, p. 197.

El primero es el denominado *construcción de coaliciones*, que consiste en la elaboración de un esquema a partir de los diferentes intereses de todos los actores, la cual se verá más facilitada en la medida en que los actores estén valorando un principio en común sobre todos los demás. Dentro de este método por lo general recaen los criterios que tienen que ver con el bienestar, aquellos bienes escasos que tienen por finalidad cubrir fines humanitarios y los que buscan la eficiencia.

El segundo es el método de *negociación y compromiso*, que consiste en establecer acuerdos sobre principios mixtos y esto conlleva a reconocer la profundidad del esquema debido a que hay muchos intereses en juego. Sin duda, en este método poseen una gran ventaja aquellos que tienen alto poder de negociación (es decir pueden implementar amenazas creíbles), como los actores de primer orden quienes son los que manejan los recursos vitales de asignación y su oferta.

Al respecto, el caso más general es el que se presenta entre el gobierno central y las instituciones autónomas. El primero prefiere establecer sus principios sin dejar mucha libertad de acción a los segundos (quienes prefieren tener un mayor radio de acción), con el fin de que sus peticiones se cumplan. Sin embargo, cuando se trata de bienes muy escasos y de alta demanda, los papeles se invierten, porque con este tipo de bienes cualquier esquema de asignación parece injusto, entonces, el gobierno permitirá que las instituciones actúen con plena libertad y las instituciones preferirán que sea el gobierno quien defina el esquema de asignación porque en caso de ser juzgados por la opinión pública, la responsabilidad recaerá sobre quien haya fijado el patrón de distribución³⁶.

³⁶ Así mismo, los actores de tercer orden pueden emplear la opinión pública para ejercer presión sobre los actores de primer y segundo orden, mejorando de este modo su poder de negociación. Esto puede ser muy efectivo considerando el hecho de que los políticos quieren, en su gran mayoría, ser reelegidos en sus puestos.

Por ultimo, esta el método de *acrecentamiento*, que se presenta cuando al interior de las instituciones surgen problemas, tales como: aumento de la oferta o demanda del bien, reclamos por parte de la gente, fricciones de intereses, etc. Esto conduce necesariamente a un replanteamiento del funcionamiento interno y a una evolución más compleja del sistema de asignación (modificando todos los principios por unos nuevos).

1.2.2 Los diferentes principios de asignación. Jon Elster realiza una clasificación de varios principios dentro de seis categorías que se engloban en dos grupos importantes: el primero es el de los principios que no hacen referencia alguna a las características de los individuos y el segundo trata de determinar las potencialidades y afinidades de los individuos. Este ultimo grupo es de difícil manejo debido a que son principios que pueden ser violados o manipulados por las personas para que el bien les sea asignado, por lo que la institución debe basarse tanto en la condición única del individuo como en las relaciones de este con los demás³⁷.

A continuación se presentan los principios “puros” y “mixtos” más importantes dados por Elster, dentro de las diversas categorías, pero no sin antes decir que tal clasificación no es natural y tampoco indican que los principios sean excluyentes, tal como resalta el autor mencionado. No se pueden construir clasificaciones claras y precisas debido a que los temas que manejan las instituciones son de características muy ambiguas. La idea central, es mostrar posteriormente como varios de estos principios son empleados en la asignación de la asistencia humanitaria por parte de la Red de Solidaridad Social.

³⁷ Las relaciones con los demás también son de difícil manejo debido a que si el individuo A obtiene el bien X y además esta relacionado con el individuo Z, esto puede indicar que Z ostenta las condiciones para que le otorguen el bien X.

I. Principios de igualdad.

Igualdad absoluta: se fundamenta esencialmente en la división en partes iguales y por tanto sirve para solucionar conflictos, aunque no siempre realiza la asignación mas justa. Es un principio considerado “como la línea base para la distribución” (Ibíd., p. 84). Un caso particular es cuando se trata de bienes indivisibles (bienes que pierden su valor o beneficio al dividirse), porque este principio dice que para tales bienes el beneficio no se le puede entregar a nadie³⁸.

Igual desvío a partir de una línea base: consiste en la imposición de una línea base máxima o mínima a la cual todos los que desean el bien tienen que llegar, para posteriormente realizar una distribución equitativa. La idea que subyace en este principio es la de colocar a todos los individuos en las mismas condiciones antes de realizar la asignación.

Rotación: es la implementación de un ciclo o tareas por las cuales todos tienen que pasar para que todos accedan al bien correspondiente. Similar al principio anterior, se busca que todos cumplan o pasen por las mismas exigencias antes de que se les asigne el beneficio al cual aspiran.

II. Principios relacionados con el tiempo

Hacer cola: este principio atiende a la regla “del que primero llega primero se atiende”, sin dar favoritismos a nadie. Hacer una fila por lo general requiere de una perdida de tiempo, pero el tiempo de espera puede ser observado como una medida de la necesidad del bien para el individuo o como un mecanismo de merecimiento del bien. Elster considera este

³⁸ Ante la presencia de estos bienes el mejor principio a seguir es un sorteo debido a que “da a todos los aspirantes iguales oportunidades” de obtener el bien X. Una “razón para utilizar sorteos es que puede ser conveniente crear incertidumbre cuando la certeza llevaría a la corrupción” Ibíd., p. 86.

principio como un medio totalmente ineficaz de asignación pero que posee la característica central de proporcionar alta justicia.

Listas de espera: es similar a hacer cola, pero en este caso la pérdida de tiempo se disminuye, debido a que el solicitante puede emplear el tiempo de espera en otras actividades mientras el bien le es asignado. Por lo general, cuando el individuo se anota en una lista de espera le son asignados más puntos para merecer el bien en la medida en que transcurra mas tiempo en dicha lista.

Antigüedad: se relaciona necesariamente con el tiempo, pero la antigüedad es un subproducto de alguna otra actividad. Por ejemplo, si una institución pretende dar estímulos únicamente a los que lleven una mayor antigüedad laboral, solo merecerán el bien (el estímulo) aquellos que lleven mas tiempo trabajando; como se anota en el ejemplo, el bien se asigna de acuerdo a la antigüedad que es, en este caso, un subproducto del tiempo de trabajo.

III. Principios definidos por el estatus³⁹

Genero: de acuerdo al sexo del individuo se pueden realizar exclusiones o inclusiones dentro de un grupo de elegibles para la asignación de un bien, sin embargo, el procedimiento es muy poco frecuente hoy día⁴⁰. El genero es tomado como principio particular en determinadas ocasiones (por ejemplo en los caso de desastre se torna implícito el hecho de que las mujeres y los niños van primero).

³⁹ Con respecto a esta categoría dice Elster “esta categoría consiste, en términos generales, en principios basados en propiedades biofísicas observables o en rasgos sociales o legales que son tema de conocimiento publico”. Se excluyen para el presente estudio, dentro de esta categoría, los siguientes principios: Inclinationes sexuales, Estatus étnico, Casta, Libertad, Nobleza y Alfabetización. Ver *Ibíd.*, p. 90-97.

⁴⁰ En este principio junto con el de Inclinationes sexuales y Estatus étnico (pertenencia a alguna raza, religión u otros grupos particulares) es necesario considerar la auto selección o autoexclusión, en el sentido de auto permitirse o no el bien requerido.

Edad: es un principio que igualmente puede ser relacionado con el tiempo, debido a que la asignación se realiza considerando el tiempo transcurrido desde el nacimiento; así, poseer cierta edad limita la asignación del bien en cuestión. Es un principio tanto positivo como negativo y depende de la categoría del bien: se puede argumentar que a los mas viejos se les debe asignar el bien X bajo el argumento de que ellos han dado algo a las nuevas generaciones, pero igualmente se puede asignar el mismo bien a los mas jóvenes si tal bien puede proporcionar mas beneficios a estos (o a la sociedad) que a los mas viejos⁴¹.

Estado civil, Situación familiar y laboral: ser un hijo, un padre, una madre, soltero, casado, extranjero, ciudadano, profesional, trabajador, etc. puede conducir a que el individuo obtenga o no el beneficio. Incluso un principio de este tipo puede llevar a que los demás miembros de una familia se beneficien del bien adquirido por el solicitante.

Residencia: se asigna un bien con el fin de mantener una equitativa distribución geográfica. Por ejemplo se puede emplear este principio para dar prioridad a los residentes de un determinado departamento o municipio o a aquellos que provienen de un lugar en específico.

Otras características físicas o mentales: como por ejemplo el coeficiente intelectual, la altura, la obesidad, la belleza, son elementos que sirven para determinar la situación del individuo. En la mayoría de los casos se pregunta por estas características para saber si influyen de manera directa en el individuo o en otros agentes.

⁴¹ Sin embargo, se debe considerar si la exclusión por medio de la edad afecta el beneficio de aquellos que son aptos con respecto a los que no lo son.

IV. Principios definidos por otras propiedades⁴²

Necesidad: considerando distintos niveles individuales de bienestar (razonados a partir de una cierta discrecionalidad que surge de otros principios) el bien se asigna a aquellos que mas lo necesiten. Por lo general se emplean dos clases: la primera es considerar la necesidad a partir de aquellos individuos con niveles bajos de bienestar, y la segunda es estimar la necesidad determinando los individuos que al recibir un bien X incrementan su bienestar en una mayor proporción.

Incrementos individuales de bienestar: se procede a asignar teniendo en cuenta los mayores niveles de bienestar que obtiene un individuo. El principio consiste en debatir si el Bien X se le entrega al individuo Y o al individuo Z y esto dependerá de si Z obtiene un mayor beneficio que Y⁴³. Toma en este principio gran relevancia el hecho de que el aspirante tenga la facultad de convertir el bien en beneficio personal. (El bienestar social no entra dentro del análisis porque se esta haciendo referencia a niveles individuales.)

Eficiencia: “frecuentemente se asigna un bien para promover algún otro fin que el bienestar del receptor” (Ibíd., p. 107). Las instituciones poseen objetivos y finalidades por lo tanto procuraran asignar los bienes a aquellos individuos que les den un mejor empleo productivo: existe eficiencia si al darle el bien X al individuo Z se benefician (de manera indirecta) los individuos K, L y M, así estos ultimo no reciban el bien X⁴⁴. Por tanto este principio centra su atención es en la obtención de resultados, que bien pueden ser la maximización del bienestar individual o social.

⁴² Se excluye el principio de Carácter (lo que el individuo es en si). Ver Ibíd., p. 97-113.

⁴³ El nivel de bienestar lo relaciona Elster con el concepto de utilidad marginal decreciente. Igualmente se hace es una consideración de que el bien X solo se puede asignar a un solo individuo (Y o Z), debido a que el bien X es escaso.

⁴⁴ Esto es lo que Elster llama “eficiencia local”, al respecto este mismo autor da un ejemplo muy claro: existe eficiencia si en una urgencia se salva primero al individuo X que es un medico, porque al salvarle la vida, este individuo puede ayudar a que se salven otros”. Ibíd., p. 108

Contribución: “algunas veces, los beneficios se asignan según las contribuciones previas hechas a alguna meta socialmente valorada” (Ibíd., p. 108-109); se refiere a que por el hecho de haber contribuido a aumentar el bienestar de otras personas o de un grupo en general se dé prioridad en la asignación; o de manera contraria, cuando se ha cometido una falta social se puede negar el acceso al bien⁴⁵. Este principio sirve como un incentivo para el futuro: “se les dice a los receptores en el momento T1 que el tiempo de asignación en el instante T3 se haría en base a su conducta en el instante T2” (Ibíd., p. 110).

V. Mecanismos basados en el poder

Poder de compra: consiste en dar el bien a asignar a aquellas personas que posean un mayor poder de adquisición o den mayores contribuciones en dinero a la institución correspondiente. Es un principio un tanto delicado debido a que si el individuo posee un alto poder de compra puede en ocasiones incurrir en sobornos a agentes de primer o segundo orden (políticos o funcionarios institucionales) para que el bien le sea adjudicado⁴⁶.

Influencias: “algunas veces, las personas logran acceder a bienes escasos debido a su poder político formal o a conexiones informales” (Ibíd., p. 112). Junto con el principio descrito anteriormente, las influencias se relacionan de manera clara con el chantaje y el soborno, acciones que son vistas por el resto de la sociedad como negativas y poco justas, debido a que los participantes no compiten en iguales condiciones para acceder al bien.

⁴⁵ Puede entregarse una determinada cantidad de bien dependiendo de la cantidad contribuida por el individuo; situación que colocaría el beneficio dado y el bien asignado en la misma esfera.

⁴⁶ Igualmente, en este principio se considera el hecho de que el dinero sirva de condición, mas no de condición absoluta de asignación.

VI. Sistemas mixtos

Para Jon Elster los principios mencionados anteriormente rara vez se aplican de manera directa como procedimientos o esquemas únicos de asignación dentro de una institución y para los distintos casos de justicia local, mas aun “los sistemas de asignación reales prácticamente nunca pueden reducirse a un solo principio” (Ibíd., p. 113). Por tanto, para proceder a asignar bienes escasos las instituciones emplean procedimientos donde juntan los principios (criterios y mecanismos) que creen deben usarse para dar los correspondientes beneficios a los solicitantes.

El autor mencionado, destaca tres clases de sistemas mixtos: el primero es aquel donde se consideran varios principios que dan puntos para dar una calificación final. El segundo es el esquema donde se aplican varios principios sucesivos con el fin de reducir sustancialmente el grupo de elegibles. Y el tercero consiste en formar mecanismos a partir de criterios individuales e impersonales. Dentro de los sistemas más relevantes encontramos⁴⁷:

Sistemas lineales de puntos: desde una selección de principios adecuados se determinan un peso o ponderación para cada uno de ellos, tratando de dar un mayor valor a aquellos principios que son de mayor importancia para la asignación del bien⁴⁸. Este sistema, sin embargo, puede limitarse a unas cuantas variables y determinaciones de tipo discrecional, pero se compensa con el hecho de que “puntajes bajos en una dimensión sean compensados por puntajes altos en otra” (Ibíd., p.

⁴⁷ Se excluyen los sistemas de colas múltiples (se crean diversas colas de acuerdo a una diferenciación de receptores) y los sorteos ponderados. Ver Ibíd., p. 113-122.

⁴⁸ Dentro de este sistema, caben otros dos sistemas señalados por Elster, como son los sistemas conjuntivos, los disyuntivos y los intercambios intuitivos: los primeros evaluarán al individuo por su criterio mas débil, los segundos por el criterio de mayor puntaje y el tercer sistema es el empleo de la discrecionalidad por parte de los que toman las decisiones empleando tanto los puntos débiles como los fuertes de los candidatos. Es decir, después de aplicar el sistema por puntos se evalúa individualmente a las personas de acuerdo a un criterio conjuntivo, disyuntivo o intuitivo. Ver Ibíd. p. 115-117

115) y con la ventaja de que un sistema de este tipo es fácil de aplicar y no esta sujeto a abusos o corrupción.

Principios lexicografitos: es un sistema a emplear en casos de empate de puntos o evaluación, después de haber usado y medido con gran precisión los principios generales de asignación. Por tanto los principios que sirven de desempate son secundarios y simbólicos y no tienen una gran relación con el bien a asignar.

Selección entre un grupo de elegibles: en determinadas ocasiones el grupo de solicitantes es demasiado amplio y el bien es demasiado escaso, para tales casos es posible aplicar un sistema que conforme un grupo de elegibles que verdaderamente necesiten o merezcan el bien. Seguidamente, al grupo de personas elegidas se les aplica un sistema con principios mas rigurosos que seleccione finalmente a los individuos que merecen el bien.

Comercio posterior a la asignación: consiste en acudir a un mercado secundario para vender el bien asignado, debido a que el individuo al que le ha sido asignado el bien no encuentra gran beneficio dentro de él pero si de su venta (sacándole provecho propio). En este caso, si la venta no es aceptada por la institución inicialmente asignadota, el individuo estaría incurriendo en una violación.

Han quedado expuestos los distintos principios por los cuales tienden a guiarse las diversas instituciones que afrontan problemas de justicia local, de acuerdo con lo expuesto por Jon Elster. Pero ¿qué consecuencias puede tener la adopción de determinados principios? El siguiente apartado trata de responder este cuestionamiento.

1.2.3 Consecuencias de la justicia local. Siguiendo al mismo autor, podemos decir que “no todos los candidatos tienen los recursos como para pasar por los procedimientos burocráticos que se requieren antes de obtener lo que les pertenece por derecho” (Ib íd., p. 133).

Esta situación obliga a que las instituciones y los candidatos a ser elegidos adquieran determinados comportamientos. Un esquema de asignación puede conducir a la aparición de unos efectos secundarios o terciarios, de tipo positivo o negativo (deseables o indeseables) que no son analizados o considerados en primera instancia ya bien sea por su desconocimiento o por que su ampliación o corrección implicaría un alto costo o la modificación de todo el procedimiento de selección (el cual puede ser justo en buena medida).

Una de las consecuencias de la justicia local es el hecho de que un individuo que necesita o desea el bien X, modifique su conducta para poder ingresar al grupo de personas que merece acceder al bien X. Este efecto incentivo es producido mas que nada por las características del bien escaso que se trate y depende de los procedimientos de asignación y de la vigilancia de la institución, que el individuo pueda desarrollar la conducta mencionada. Además, para que esto suceda, se hace indispensable que el individuo conozca los mecanismos de asignación y que los principios que rigen el esquema se “basen en características individuales que puedan modificarse por medio de la conducta” (Ibíd., p. 140).

Si se dan las condiciones mencionadas arriba, las personas que desean los beneficios de una institución pueden incurrir en un riesgo moral porque al intentar realizar unas determinadas acciones para ser beneficiarios pueden terminar perjudicándose. Cuando un bien se asigna teniendo en cuenta una situación lamentable, las personas deseosas del bien pueden

aumentar la probabilidad de que esa acción perjudicial para la vida (o el bienestar personal) ocurra.

En la problemática del desplazamiento forzado este último punto no es válido, debido a que no es correcto afirmar que las familias o individuos desplazados por la violencia hayan aumentado la probabilidad de ser desplazados con miras únicamente de obtener la asistencia humanitaria. Sin embargo, sí puede señalarse que una vez las personas son desplazadas pueden modificar su conducta para obtener la totalidad del bien.

Continuando con el análisis, similar situación acontece cuando la institución da prioridad, sin intención alguna de modificar la conducta de los receptores para acceder al beneficio, a las personas que hayan realizado una determinada contribución a la sociedad; en tal caso, los individuos podrían dedicar tiempo a cumplir o conseguir la consideración impuesta⁴⁹. Por ejemplo, en la asignación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia las personas desplazadas saben que la obtención del bien depende de la situación familiar, en consecuencia tratarán de incidir sobre sus condiciones de vida a fin de obtener el beneficio.

Otra consecuencia que surge de la justicia local es la injusticia global: “el efecto total de muchas decisiones localmente justas puede ser la producción de injusticia global” (Ibíd., p. 131), en el sentido de que las instituciones no consideran el rechazo que ha tenido un individuo frente a otras instituciones. Es decir, un individuo puede ser constantemente rechazado por todas las instituciones en el otorgamiento de beneficios y esto se debe a que las instituciones son descentralizadas, no manejan ninguna coordinación y nunca consideran el historial de vida de las personas, y aun así, separadamente pueden estar actuando de la manera justa.

⁴⁹ De acuerdo con Elster, si la gente modifica su conducta con la única finalidad de obtener el bien, estarían incurriendo en una actuación antieconómica. Ibíd., p. 142-144.

Esto también se debe en parte a que “las personas a cargo de las asignaciones tienden a considerar su papel como el de proveedores especializados de servicios específicos y no como promotores del bienestar general” (Ibíd., p. 141). Por tanto, crear un sistema de compensaciones para aquellas personas que nunca han sido beneficiadas sería algo que no corresponde a la justicia local, esto sin considerar que sería algo sumamente costoso.

Dentro de toda esta serie de consecuencias (que pueden ser muchas mas), esta el hecho evidente de que surgen de unos determinados esquemas de asignación adoptados por las instituciones. Sin embargo, la elección del procedimiento de asignación no se realiza bajo términos arbitrarios sino que tiende a ser transparente y neutral para no ser criticado por la opinión pública. De todas maneras, es evidente que muchas instituciones pierden esa neutralidad cuando tratan de favorecer potenciales beneficiarios (i.e. tratando de dar subsidios a ciertas personas para que alcancen el margen mínimo de aceptación para ser elegidos) situación que afecta a los demás individuos del grupo de potenciales beneficiarios.

1.3 CONFLICTOS INSTITUCIONALES EN LA POLÍTICA SOCIAL

La política social busca en gran medida cubrir una serie de necesidades básicas con respecto a una población objetivo a fin de colocar a dicha población en un nivel de igualdad de oportunidades. Sin embargo, este tipo de políticas se enfrentan constantemente con diversos dilemas que hacen difícil su ejecución. Los problemas se centran principalmente en la definición de la población excluyente, la viabilidad financiera, la cantidad de recursos disponibles y el hecho de que las medidas adoptadas se encuentren o no en conflicto con otras que no sean de tipo social.

Así, por ejemplo, el estado de bienestar condujo a la institucionalización de la cobertura de las necesidades, pero encontró limitantes de tipo económico. Se evidencio que la asistencia del Estado a las necesidades es reconocida, pero no puede ser un derecho, porque quien necesita cubrir más necesidades requiere una evaluación previa. Como establece Sandra Krmpotic⁵⁰, las políticas sociales parten es de una condición dada dentro de una sociedad, con lo que construir juicios sobre el bienestar para formular políticas se convierte en algo complejo.

La política social parte, entonces, de conceptos generales que no tienen discusión pero en la medida en la que trata de ser mas específica, mas conflictos encuentra en su formulación. El problema esta en la divergencia de puntos que influyen en la formulación, la cual “se encuentra estratificada, entre grupos sociales con desiguales condiciones de poder, acceso a los recursos, influencia, origen, sexo, edad, etc., aspectos que van a incidir directamente en el conflicto de interpretación” (Krmpotic, 1999, p. 120-121).

Exactamente, la política social, y más aun la noción de bienestar, tienen su origen en las desigualdades, entendidas como, las diferencias existentes entre diversas clases sociales o individuos en cuanto a reconocimiento de derechos, oportunidades de desarrollo y espacio para el libre desarrollo de sus capacidades. Se reconoce de todas maneras, que para la reducción de estas diferencias son indispensables una serie de recursos básicos, pero que no son la finalidad ultima de la política social.

En Colombia, el constante incremento de desigualdades entre clases sociales hace que la política social adquiera cada vez mayor importancia. No obstante, como se a constatado en los últimos años, el dilema se ha centrado en la cantidad de recursos que se deben destinar a los mas

⁵⁰ KRMPOTIC, Sandra. El Concepto de necesidad y políticas de bienestar. Buenos Aires: Espacio, 1999, p. 110-124.

vulnerables sin afectar en gran medida el déficit fiscal, lo que hace que la política social se vea restringida en sus pretensiones y actuaciones.

De este último punto se desprende que las políticas sociales no buscan evitar la reproducción de la desigualdad social, debido a que esa desigualdad es, en muchos casos, inherente al sistema económico y social. Mas sin embargo, lo que las políticas sociales si pueden es “procurar una mayor nivelación de recursos entre las clases” (Moreno, 2003, p. 2). Esta nivelación, como es evidente, se enfoca hacia los mas desaventajados (la población excluida), es decir a aquellos ciudadanos afectados que “confrontan un itinerario de pobreza con dificultades de retorno a la normalidad” (Ibíd., p. 5).

Una crítica al respecto la hace González de Durana⁵¹, quien dictamina que la lucha contra la pobreza ha dejado de ser un objetivo prioritario de la política social y que por el contrario se hace cada vez más difícil encontrar políticas dirigidas hacia este tipo de personas. El problema radica en que las necesidades de los mas vulnerables no encuentran respuesta en la política social porque el modelo actual de administración publica sostiene que un excesivo esquema social lo que genera es dependencia.

La crítica de la autora referenciada va mucho mas halla, debido a que argumenta que al problema mencionado se le debe sumar el de la escasez de recursos y el de la correcta formulación de acciones para que la población afectada tenga acceso a los beneficios que se conceden; esto denota la perdida de capacidad redistributiva de la política social. La dificultad radica, como lo señala Krmpotic⁵², en que no existe una adecuada asignación de beneficios que garantice, por un lado la

⁵¹ GONZALEZ de DURANA, Ana. El concepto de exclusión en política social. En: Unidad de políticas comparadas (CSIC). Madrid: documento de trabajo 02-01, 2002, p. 3-8.

⁵² KRMPOTIC, Op. cit., p. 122.

cobertura completa sobre la población afectada, y por el otro un uso eficiente de los bienes escasos.

Frente al problema del desplazamiento forzado, la política social colombiana ha tenido que enfrentarse a varios retos, como son: definir el monto adecuado de recursos que se necesitan para mitigar las necesidades de los individuo, establecer los primeros principios de asignación de dichos recursos y, en general, construir el marco de reglas y mecanismos que garanticen que las instituciones de segundo orden actuarán con eficiencia y justicia. No obstante, estos retos se ven limitados por la inestabilidad que presenta el problema del desplazamiento, en cuanto a no tener un comportamiento claro y definido.

Al respecto, González de Durana sostiene que solo a partir del reconocimiento de la política social como elemento indispensable que garantiza unos derechos básicos, que a su vez tienen incidencia sobre otro tipo de derechos, es que se pueden obtener mejores resultados. Esta formulación surge del hecho que “la exclusión viene dada por la negación o inobservancia de los derechos sociales, lo que, además, incidiría en el deterioro de los derechos políticos y económicos” (González, 2002, p. 11).

Una de las soluciones a los diversos problemas que afronta la política social consiste en hacer un reconocimiento de los valores y moral persistentes dentro de una sociedad, junto con su capacidad de acción colectiva. Luis Moreno realiza este planteamiento y sostiene de manera general que “de persistir los niveles de solidaridad ciudadana plasmados en el Estado de Bienestar, los derechos sociales se manifestaran en prestaciones y servicios de variada índole, pero necesitarán de un sólido soporte legitimador, sujeto a una incesante pugna entre auto interés individualista y altruismo social” (Moreno, 2003, p. 8).

1.4 LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Después de mitad del siglo XX han surgido otras reformas en cuanto a la manera en que los diversos Estados actúan y afrontan el crecimiento y desarrollo tanto económico como social. Por tanto, las nuevas y diferentes medidas que adoptan los Estados para su funcionamiento solo son justificables si tienen un impacto razonable sobre el desarrollo. Sin embargo, diferentes autores⁵³ han elaborado críticas dirigidas hacia los nuevos enfoques con los cuales se desenvuelve la política económica, la política social y la gerencia pública.

El modelo de Estado de Bienestar, que hizo prioridad a la política social basándose en un reconocimiento del individuo como parte de la sociedad y con propiedades de bienestar y equidad, dio paso a lo que Vargas Hernández⁵⁴ llama Nueva Gerencia Pública (NGP). Durante la década de 1970, se hace evidente la crisis del Estado de Bienestar porque no encuentra un acoplamiento ante los nuevos retos sociales y económicos; además el modelo comenzó a tener inestabilidades por falta de cobertura, déficit en el presupuesto y aumento de la pobreza, haciendo indispensable la reestructuración estatal y con ello una nueva forma de administración pública.

Surge entonces la NGP como la nueva forma de intervención del Estado, cuyas estructuras principales están en el modelo neoliberal. Parte, por tanto, de la búsqueda de “los efectos negativos que tiene la intervención del Estado en las actividades económicas en su conjunto” (Hernández, 1999, p. 5), y no del tipo de necesidades e inequidad que posee una determinada sociedad en su conjunto. Esto señala que es la política social la que ha tenido que acomodarse a la política económica, mediante la

⁵³ Vargas Hernández (1999), Prats (1998), Falcao Martins (1996) y B. Kliksberg (1993) entre otros.

⁵⁴ VARGAS H., José. Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la Nueva Economía Política, la Nueva Gerencia Pública y la Nueva Política Social. En: www.iigov.org: 1999.

implementación de programas eficientes, maximización de beneficios y minimización de costos⁵⁵.

Las acciones del Estado para con la sociedad y de ésta para con el primero, se han redireccionando: “En el Estado se exige la aplicación de un modelo de *Estado mínimo*, mientras que la sociedad civil mas transferencia de poder, principalmente el económico, a través de *procesos de apoderamiento*” (Ibíd., p. 10). El Estado mínimo hace referencia a un funcionamiento mas eficiente, con un mínimo de burocracia y haciendo semejanza al sector privado donde se da por supuesto que, desde el punto de vista administrativo, existe un mejor desempeño que en el sector publico; por su parte, los procesos de apoderamiento es buscar un mayor reconocimiento de poder en la toma de decisiones y en la participación democrática.

Efectivamente, la Nueva Gerencia Publica asume una responsabilidad de transparencia y eficiencia económica frente a la población y deja a la ciudadanía el compromiso de buscar por ellos mismos la solución a los problemas sociales, mediante la creación de organizaciones y corporaciones no dependientes del Estado. Este esquema de administración lo justifica Kliksberg al decir: “El problema social es responsabilidad no solo del sector publico sino de la sociedad en su conjunto... En esta área mas que en ninguna otra se juega la estabilidad y viabilidad política del país” (s.f., p. 135).

Así mismo, la Nueva Gerencia Publica hace parte de los procesos de descentralización, que busca instruir una mayor participación democrática a nivel local. Su fundamento se encuentra en que el gobierno central no tiene la misma capacidad de acción en el nivel local, como sí lo tendrían los gobiernos locales; además que se pueden profundizar los problemas concretos de la región de una mejor manera.

⁵⁵ Estas implementaciones hacen referencia al uso de la elección racional como mecanismo de toma de decisiones.

La aplicación de la NGP en Colombia comenzó con el proceso de apertura, el proceso de desarrollo hacia fuera y el cambio constitucional del año 1991. La tendencia ha sido desde entonces, a promover los procesos de descentralización tanto territorial como institucional, de modo tal que lo local y las instituciones funcionen de manera relativamente autónoma.

La NGP ha permitido una mayor participación de los ciudadanos (o ahora llamados clientes) hacia la búsqueda de una verdadera democracia, pero a su vez ha contrareestado este avance con un deterioramiento de las condiciones económicas y sociales del sistema en general. Esto lo resalta muy claramente Kliksberg: “el impulso irresistible de la participación, antes mencionado, choca con las realidades de exclusión social de grandes sectores...” (Ibíd., p. 121), reconociendo que el choque existente se debe principalmente a la mala intervención del Estado y a la falta de articulación de las políticas económicas y sociales que ha generado la NGP.

En la misma línea, Falcao Martins⁵⁶ hace mención a que el funcionamiento de la NGP depende de la noción de Estado que se maneje y de las instituciones que gobiernen el sistema. Empero, reconoce que la tendencia general desde el punto de vista administrativo se centra en tomar correctas medidas económicas, dejando de lado aquellas que tienen que ver con el beneficio social; por tanto, “la reforma del Estado... se basa en la gestión de este conflicto entre posibilidad y necesidad” (Martins, s.f., p. 137). Así, vuelve y se destaca la contradicción existente entre políticas sociales y económicas que ha generado la NGP al darle prioridad a las segundas.

⁵⁶ MARTINS, Falcao. Administración pública gerencial y burocracia: la persistencia de la dicotomía entre política y administración. En: Reforma y democracia. s.l., s.n., s.f., p.131-159.

El mismo autor mencionado anteriormente, establece que la NGP se encuentra demarcada tanto por una forma administrativa de *gerencialismo puro* como por una de *consumismo*. La primera se fundamenta en la descentralización y hace un excesivo énfasis en la eficiencia; la segunda forma administrativa va dirigida a la satisfacción del ciudadano, quien es considerado como un cliente. El problema que surge al respecto se encuentra en que ninguno de los dos modelos se preocupa por la correcta definición de la política que se debe implementar para obtener un mejor funcionamiento del sistema institucional, lo que a su vez conduce a que la NGP se enfrente constantemente a contradicciones.

Con esto, los cuestionamientos al modelo de la NGP parten del hecho de que no se están considerando completamente todas las relaciones humanas existentes, a razón que se sobreponen las instituciones económicas sobre las sociales, conduciendo en ultimas hacia una deslegitimación del Estado por parte de la población mas vulnerable. La perdida de legitimidad surge porque la NGP no ha podido, en primera medida, establecer la eficiencia económica que el modelo implica, y segundo, disolver la corrupción del Estado (incluso las nuevas relaciones Estado-sociedad civil han comenzado a desencadenar procesos de corrupción).

Vargas Hernández realiza las críticas sobre la NGP a partir de los actores de primer y segundo orden, quienes son los que se desenvuelven dentro del modelo. Se fundamentan principalmente en la concepción teórica del modelo, así:

- a. “Los actores racionales se motivan por un auto interés
- b. Los actores racionales son oportunistas, decepcionantes, auto complacientes, inactivos y tienden a explotar a otros
- c. Los actores racionales (por tanto) no pueden ser confiables debido a las conductas descritas” (Hernández, 1999, p. 14).

Estos juzgamientos tienen validez para el caso Colombiano. Los funcionarios administrativos y de política pública del país son oportunistas en el sentido de que tienden a violar los esquemas formales de sus funciones y de conducta con miras de obtener un beneficio personal; decepcionante porque son constantes los casos de corrupción y en consecuencia poco confiables para la opinión pública. Esto ha conducido a la pérdida de credibilidad en las instituciones formales del Estado.

Por su parte, Joan Prats⁵⁷ determina que el modelo de la NGP ha fracasado en América Latina, porque la aplicación de conceptos como eficiencia, eficacia y competitividad a bienes que la gran mayoría de la población necesita ha generado más perjuicio que beneficios. Concretamente, el autor hace referencia a que en el momento en que los diversos países desarrollados adoptaron la NGP, América Latina aun no se encontraba en condiciones de acoplarse a ese nuevo modelo. El continente cae en el tradicional error de adoptar modelos ajenos a su institucionalidad.

La Nueva Gerencia Pública no considera las distintas partes del Estado como un sistema sino que las supone como entes independientes. De acuerdo con lo anterior, los diferentes actores de segundo orden buscaran, cada uno por separado, obtener resultados sin considerar la interconexión que pueda tener su dependencia con el resto del sistema. Así, el comportamiento de estos agentes será cerrado, situación que impide el flujo de información y dificultando las correcciones del sistema.

La propuesta de Prats consiste en retomar el modelo de burocracia estatal de la década de los cincuenta y sesenta, que en el caso de América Latina no logro institucionalizarse completamente. Esta propuesta se justifica en base a que el actual modelo de la NGP no esta generando los

⁵⁷ PRATS J C, Joan. Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista. En: Reforma y democracia, N° 11 (jun. 1998), p. 7-48.

incentivos adecuados al sector público y por el contrario ha obligado a que los diferentes agentes de dicho sector tomen un comportamiento parecido al del sector privado.

El modelo burocrático que propone el autor no corresponde necesariamente al que venía surgiendo en las décadas inmediatamente anteriores. Se hace referencia es a una nueva burocracia o a una burocracia reinventada que deje al margen toda posibilidad de corrupción y mal funcionamiento de la administración pública. La nueva burocracia debe basarse en: el mérito, la autonomía técnica de dirección política, la transparencia, la responsabilidad y la accesibilidad.

Finalmente, se sostiene que la reconstrucción del modelo administrativo público adecuado para América Latina solo puede surgir en la medida en que se construya un marco institucional adecuado. La revolución gerencial en el sector público del continente, aquella que determine una distribución y provisión de bienes y servicios públicos, solo es posible siempre y cuando se creen las instituciones mínimas para tal fin.

2. LA SITUACIÓN DE LOS DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA Y LA ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA

El conflicto armado interno que atraviesa Colombia ha generado un sin número de fenómenos sociales que por un lado van evolucionando hacia la configuración de un nuevo marco informal de relaciones entre agentes (y el cual solo es perceptible en el mediano plazo), y por otra parte han obligado a la creación de estructuras formales por parte del Estado que facilitan la interacción humana dentro de cada fenómeno.

Uno de estos fenómenos es el del Desplazamiento Forzado. Esta anomalía, que subyace del conflicto interno, tiene como característica principal la exclusión que, como se definía anteriormente, corresponde a un estado de vulnerabilidad y a una pérdida de derechos tanto sociales como de propiedad. En consecuencia, el Desplazamiento Forzado se ha hecho evidente ante los actores de cuarto orden, exigiendo una intervención por parte de los actores de primer orden.

En este orden de ideas, si se pretende analizar la asignación de la asistencia humanitaria, es primordial tener un conocimiento previo de las características generales del problema del desplazamiento, de las condiciones de vida de los potenciales beneficiarios y de las propiedades formales e inherentes de la Asistencia Humanitaria de Emergencia. Con tal fin, en el presente capítulo se presentan dos apartados que pretenden dar una claridad al respecto.

2.1 SITUACIÓN DE LOS DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA

En esta parte del análisis se realiza un breve retrato de la evolución del desplazamiento y de las condiciones generales en las que se encuentran los actores de tercer orden. Esta síntesis se hace necesaria porque

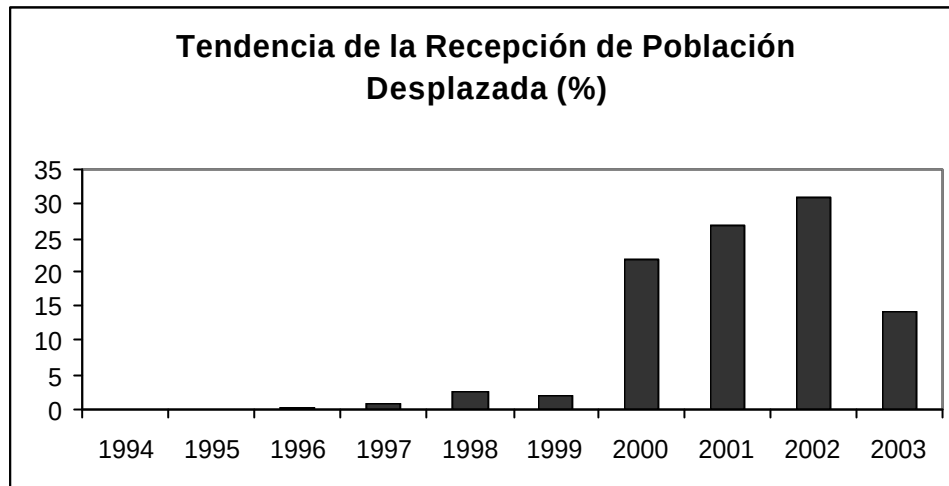
permite identificar los retos a los que se deben enfrentar tanto el programa de atención a desplazados como el mismo marco institucional que permite la interacción de los desplazados con los beneficios que les corresponden.

En primera instancia se estudiarán los aspectos demográficos del fenómeno a nivel nacional pero haciendo énfasis en Santander y Bucaramanga. Seguidamente se presentarán algunos puntos importantes sobre la condición de vida de los actores de tercer orden. Es importante anotar que este segmento del presente trabajo considera la población desplazada por la violencia como un colectivo general.

2.1.1 Aspectos demográficos. En lo que respecta los aspectos demográficos, el fenómeno del desplazamiento se presenta en todo el territorio nacional, pero en algunos departamentos se sufre con mayor intensidad que en otros. De acuerdo con las cifras de la Red de Solidaridad Social, a diciembre 15 de 2003 se habían presentado un total acumulado de 1.222.671 desplazamientos de personas, para un total de 267.874 hogares desplazados por la violencia (esto es una composición en promedio de cerca de 5 personas por familia).

El gráfico que se presenta a continuación ejemplifica en porcentajes la dinámica que ha tenido el desplazamiento desde el año 1994⁵⁸. Se evidencia que para el periodo 1994 - 1999 el fenómeno fue de baja intensidad, tan solo el 6.07% del total de la población desplazada sufrió el éxodo en dichos años. Para los años subsiguientes la evolución del fenómeno fue bastante diferente, debido a que se rompe la tendencia que se venía presentando.

⁵⁸ Los datos estadísticos de 1994 de la Red de Solidaridad Social indican el desplazamiento ocurrido durante ese año y los anteriores (o sin información).



Fuente: Red de Solidaridad Social – Sistema Único de Registro

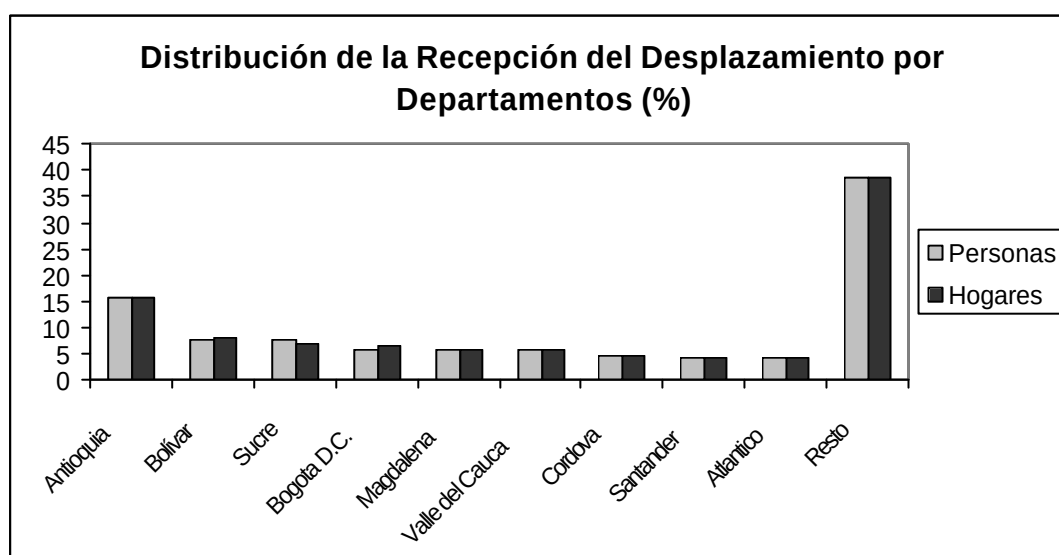
Así, mientras 1999 representa apenas el 2.72% del total de la población, en el año 2000 esta representación porcentual se dispara a un 22%. Para los dos años siguientes, la dinámica que se presentó fue de crecimiento, con tasas de participación del 27 y 31 por ciento, para el 2001 y 2002 respectivamente. Para el 2003 la tasa cae al 14%.

Estas medidas de representación sobre el total de los desplazamientos ocurridos, como lo indica el gráfico, señalan una deficiencia del marco institucional formal creado con miras a prevenir el desplazamiento. Para la política social, formulada desde el año 1997 con miras a mitigar el fenómeno, las expectativas de actuar con eficiencia eran positivas para los años 1998 y 1999, pero para los años posteriores resultan siendo negativas. Concretamente, las cifras señalan una clara deficiencia institucional del programa en la etapa de prevención del desplazamiento (para las otras etapas las cifras sobre la dinámica del desplazamiento no son las más apropiadas para establecer una evaluación).

Sin embargo, la explosión demográfica de esta población durante los años 2000, 2001 y 2002 se explica por el recrudecimiento del conflicto interno colombiano y no por fallos en la política social. Parece más preciso señalar que el desplazamiento ha venido siendo utilizado como un

mecanismo de presión por parte de los diferentes actores armados para con el Estado colombiano.

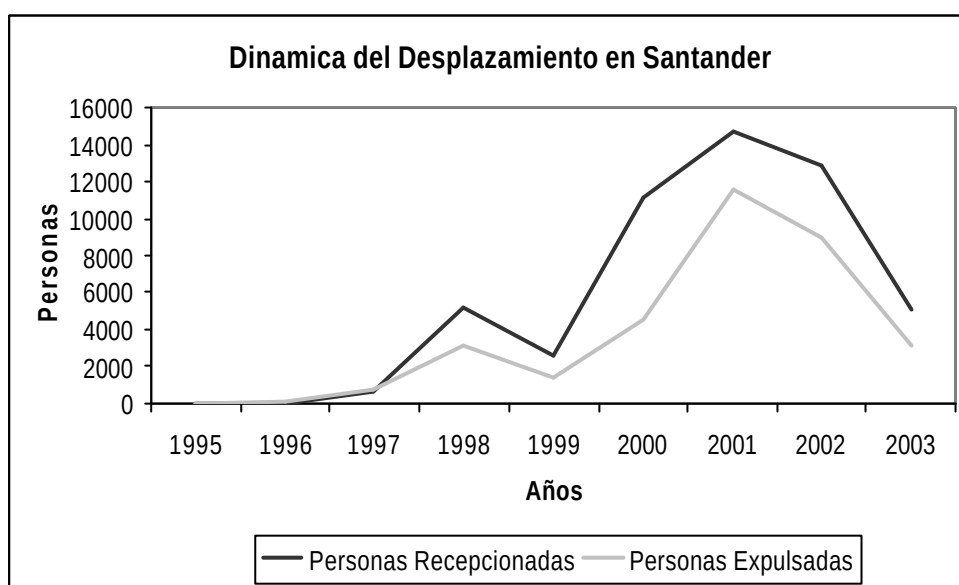
A nivel de los diferentes departamentos y en cuanto a recepción de las personas desplazadas, nueve departamentos (incluyendo a Bogotá) concentran el 61.38% de las personas. El departamento de Antioquia es el que mas recibe hogares (16% del total), seguido de Bolívar y Sucre (8% y 6.9% respectivamente). Santander es el octavo departamento que mas acoge población desplazada por la violencia con una participación del 4.26% del total de personas (4.34% de hogares). El grafico que se presenta, ilustra esta situación.



Fuente: Red de Solidaridad Social – Sistema Único de Registro

Al respecto, es preciso decir que la recepción de cada uno de estos departamentos, hace referencia a individuos o familias provenientes tanto del mismo departamento como de otros (principalmente los departamentos limítrofes). Así mismo, las personas desplazadas tienden, en su gran mayoría, a concentrarse en los barrios marginales de los cascos urbanos de las capitales de cada uno de estos departamentos, o en su defecto, en las poblaciones aledañas al área metropolitana.

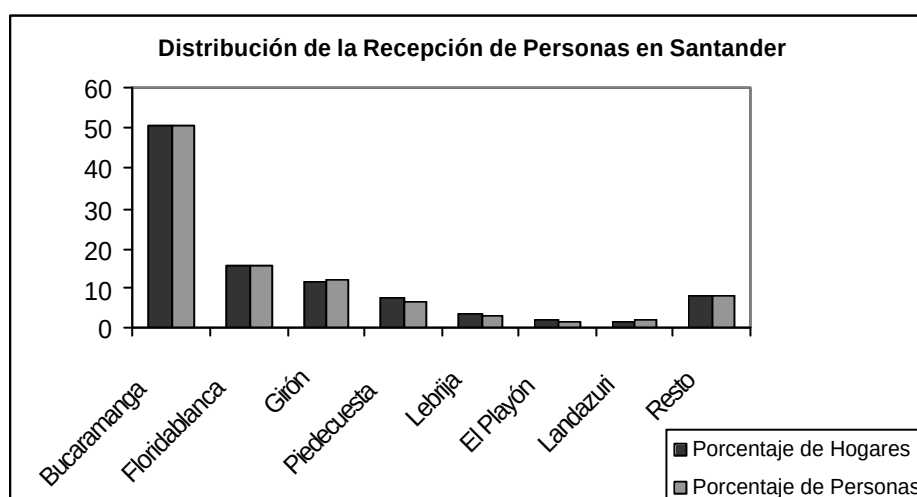
La evolución del desplazamiento en Santander tiene el mismo comportamiento que el del nivel nacional. Esto es, durante los primeros tres años del nuevo milenio, tanto la expulsión como la recepción de actores de tercer orden ha sido mucho más alta que la de los años anteriores, pero con tendencia a decaer en su crecimiento, según las cifras del 2003.



Fuente: Red de Solidaridad Social – Sistema Único de Registro

La grafica muestra la manera en que ha fluctuado el desplazamiento en el periodo 1995-2003 en el departamento de Santander tanto a nivel de recepción como de expulsión. Desde el año 1995 hasta 1997 al parecer el desplazamiento fue exclusivamente interno, la población expulsada se ubicaba en el mismo departamento (o en la misma medida en que expulsaba recepcionaba). Pero para los años subsiguientes se evidencia una brecha: el departamento pasa a acoger más gente de la que expulsa (aun cuando ambas variables tienen casi los mismos comportamientos). Así, la mayor diferencia se presenta en el año 2000, cuando recibe 11.075 personas y expulsa a 4.540 (para una diferencia absoluta de 6.535 personas).

De acuerdo al VI boletín estadístico de la Red de Solidaridad Social – Unidad Territorial Santander⁵⁹- el cual presenta información actualizada hasta septiembre 15 de 2003 (y donde no se incluye la zona del magdalena medio), el departamento de Santander ha desplazado 4.881 familias internamente y ha recibido 5.541 de otros departamentos, especialmente de Bolívar, Norte de Santander, Cesar y Antioquia, en el periodo 1995-2003. Con lo anterior y en consecuencia, se identifican 42 municipios de Santander como receptores, donde el área metropolitana de Bucaramanga es la zona de mayor representatividad dentro de este grupo de municipios⁶⁰.



Fuente: Red de Solidaridad Social – Sistema Único de Registro

La grafica y en correspondencia los datos de la Red de Solidaridad Social, indican que cerca del 88.33% de las familias recepcionadas por el departamento se ubican en el Área Metropolitana y Lebrija, existiendo una preferencia por ubicarse en la ciudad de Bucaramanga. El informe estadístico referenciado, indica que esta predilección se debe a los

⁵⁹ RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. VI Boletín estadístico. Bucaramanga: RSS Unidad Territorial Santander. 2003.

⁶⁰ La Exclusión del municipio de Barrancabermeja y en general de todo el magdalena medio, de acuerdo al informe referenciado, se debe a que esa zona concentra gran parte de la población desplazada y en consecuencia quitaría relevancia a otros municipios del departamento. La información de esa región es manejada por la Red de Solidaridad Social con sede en Barrancabermeja. Ver Ibíd., p. 4.

niveles de calidad de vida que alcanza la ciudad y se calcula que cuando una familia se asienta en la zona tiene una mayor probabilidad de quedarse y no retornar a su lugar de origen (a febrero de 2003 esa probabilidad se había incrementado en un 24.25%).

Sin embargo, el mismo documento de la Red hace una diferenciación clara sobre lo que son los indicadores de calidad de vida de la ciudad y la vida real que lleva la población desplazada. Es decir, a pesar de los aceptables indicadores de calidad de vida, “la enorme dificultad por conseguir el ingreso básico para el sostenimiento de la familia, influye en la alta movilidad social que se presenta y que los hace deambular por los sitios de recepción y registro, a las zonas de conflicto, en busca de la actividad económica que le permita, en forma lícita o ilícita y a riesgo de su propia seguridad, subsistir ante las penurias diarias que deben soportar en la ciudad...” (RSS, 2003, p. 5).

Bucaramanga, como queda demostrado, es una zona que se caracteriza por ser principalmente receptora de población, que en su gran mayoría proviene del Magdalena Medio (tiene un acumulado de 33.317 personas desde 1995 y hasta septiembre 15 de 2003). Así, el descenso de las cifras de recepción de hogares durante el 2003 se justifica por la reducción de expulsiones desde la zona de Barrancabermeja, a causa de la disminución del conflicto y la mayor presencia de la fuerza pública en la zona.

De todas maneras, la continua llegada de actores de tercer orden tiene que conducir hacia nuevas configuraciones en el programa de atención a desplazados. “Lentamente se debe ir configurando una nueva óptica dirigida más hacia la problemática de la reubicación en sitio que dé la etapa de ayuda humanitaria, dada la gran proporción de la población asentada en estos municipios y cuyo deseo y expectativas es quedarse en estas ciudades” (Ibíd., p. 8).

En cuanto a la ubicación de la población en la ciudad de Bucaramanga, el libro “Laberintos de Paz”, de Andelfo Ruiz Gómez y otros autores⁶¹, establece la siguiente composición porcentual por zonas: 65.84% en la zona Norte (Café Madrid, Maria Paz, Pablón, Esperanza, Juventud y Transición); 11.45% en la zona Centro que es una franja de tolerancia (Avenida Quebrada Seca, Calle 33 y carreras 16, 17 y 18) ; 8.82% zona Sur (Estoraques, Pablo VI y San Martín); 5.22% zona Oriente (Morrórico, Miraflores, etc.); 3.59% Oriente (Alfonso López, Gaitán, Girardot); 3.26% zona Rural y el 1.79% no tiene domicilio fijo en la ciudad.

2.1.2 Condición de vida de la población desplazada. Las implicaciones que ha generado el conflicto armado sobre la población desplazada son prácticamente incalculables; no se pueden obtener cifras exactas ni del número de afectados ni de los problemas que los individuos sufren⁶². Sin embargo, es fácil observar que “el fenómeno de la violencia es una de las mayores expresiones de la crisis humanitaria y de violaciones de los derechos humanos” (Ruiz et al., 2001, p. 74).

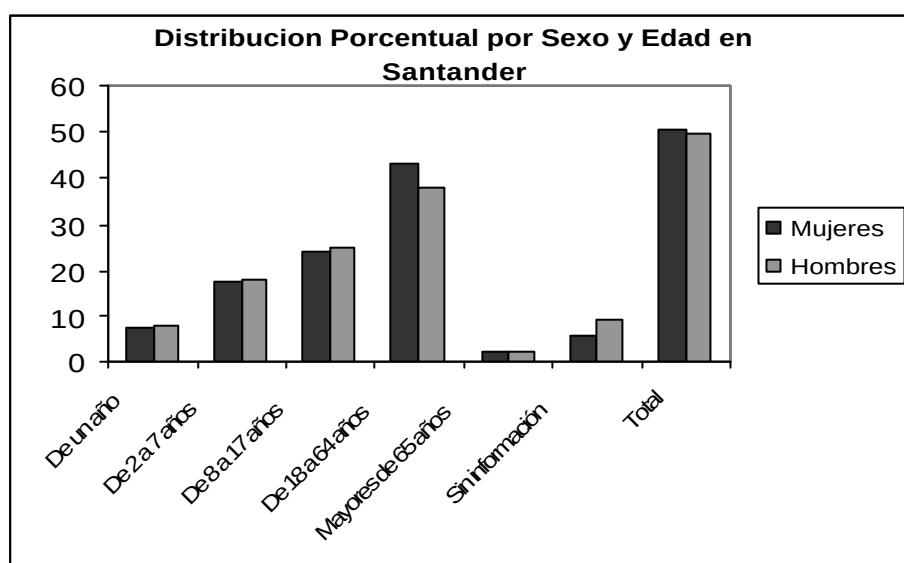
La falta de información incide necesariamente como un costo dentro de los actores de tercer orden. En la medida en que los agentes que ayudan a esta población tardan en tomar decisiones y actuar como un colectivo, mas deterioro sufrirá el bienestar de los desplazados. Así, el marco institucional presenta problemas de eficiencia al ir colocando, en la medida en que pasa el tiempo, a la población objetivo en peores condiciones por falta de información que retroalimenta a los actores de primer y segundo orden.

⁶¹ RUIZ GÓMEZ, Andelfo et al. Laberintos de paz: manifestaciones de la violencia en Bucaramanga. Bucaramanga: Funprocep, 2001, p. 85-86.

⁶² Este señalamiento de falta de información aparece en Ibíd., p. 72-73. La falta de información genera, igualmente, un desconocimiento sobre lo que pueden ser las expectativas a futuro.

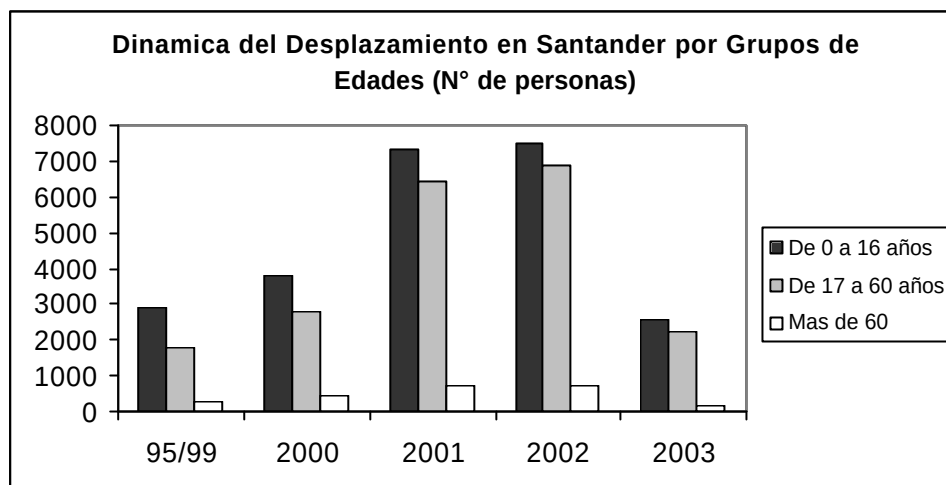
Dentro de los principales efectos que sufre la población desplazada, y sobre los cuales no se posee información, se encuentran: la frustración por perder una función de vida que tenían razones para valorar, pérdida de identidad, desarraigo, deterioro de la salud física y mental, entre muchos otros. Estos efectos disminuyen los niveles de bienestar de los individuos, haciéndolos propensos a perder su capacidad de ejercer su libertad y por ende de alcanzar un estado de desarrollo estable⁶³.

La composición de la población desplazada en Santander discriminada por edades y sexo (como se presenta a continuación en los gráficos), permite establecer con mayor claridad sobre quienes residen con mayor consecuencia los efectos antes mencionados.



Fuente: Red de Solidaridad Social – Sistema Único de Registro

⁶³ KRMPOTIC, Op. cit., p. 110-124; donde esta falta de libertad hace parte del marco de análisis del nuevo liberalismo.



Fuente: Red de Solidaridad Social – Sistema Único de Registro

Tasa de Crecimiento por Grupos de Edad y Año				
Edades/Año	2000	2001	2002	2003
0 a 16	30,01	95,22	2,08	-66,05
17 a 60	27,66	126,02	3,49	-71,16
Mas de 60	80,52	134,41	9,90	-66,06
Sin información	55,05	131,08	7,41	-67,97

Fuente: Red de Solidaridad Social – Sistema Único de Registro

Estimaciones: El Autor

La composición por sexo en el departamento de Santander ha estado inclinada más hacia el lado de las mujeres, aunque de manera no muy abrupta. No obstante, en casi todos los rangos de edades la población masculina es mayor, solo en la de 18 a 64 años es mayor la población femenina con una diferencia de cerca de 5 puntos porcentuales, los cuales son suficientes para incidir sobre el total y de esta manera ser la población femenina mayor que la de hombres.

Igualmente, la mayor concentración de acuerdo a las edades se encuentra dentro del rango de 18 a 64 años, aunque la cifra es menor en comparación con la de menores desplazados, esto es, si se suman los

porcentajes de las personas desplazadas que se encuentran entre 1 y 17 años de edad. En lo que respecta a las personas mayores de edad (mas de 65 años) no existe una representación muy significativa (2.19% del total).

En cuanto a la dinámica por grupos de edades durante el periodo 1995 – 2003, en Santander, ha existido una tendencia de igual comportamiento. Cada grupo de edad se ha incrementado desde 1995 hasta el 2002, y descendido durante el 2003: con excepción del año 2000, las tasas de crecimiento varían para cada grupo dentro de casi el mismo margen y de manera positiva hasta el 2003 cuando se reducen en más del 66% en comparación con los desplazamientos ocurridos en el 2002.

Al respecto, es necesario enunciar que el hecho de que exista una gran cantidad de individuos menores de edad genera mayores inconvenientes a la asistencia que se tiene que prestar a la población desplazada. Las poblaciones infantil y preadolescente tienden a ser más vulnerables a los problemas nutricionales, psicosociales y psicomentales, que como consecuencia traen un retraso en su crecimiento y desarrollo personal.

Así mismo, la mayor representación del sexo femenino dentro del total de desplazados es un indicador de que existen diversas familias donde la cabeza del hogar es una mujer que tienen que asumir la responsabilidad tanto de la crianza de los menores como la función de cubrir las necesidades del hogar. Como consecuencia y ante las dificultades que esto representa, diversos menores tienen que verse en la obligación de emplearse en diversas actividades (trabajar en las labores del hogar o en la calle) para ayudar a cubrir las insuficiencias que la madre cabeza de hogar no alcanza a suplir.

Si bien la ausencia de una figura masculina jefe de hogar, como se señala mas adelante, es un criterio para acceder a la prorroga de otros tres

meses de Asistencia Humanitaria de Emergencia (AHE), la preocupación central de estas familias es sobre el futuro a largo plazo. El beneficio de acceder a tres meses mas de AHE disminuye en la medida en que el tiempo transcurre y no se ha alcanzado aun una estabilidad laboral o económica, lo que cambia el beneficio por una serie de expectativas a futuro llenas de incertidumbre y preocupación.

Con respecto a la población entre 17 y 60 años, la intención principal es la búsqueda de trabajo, con el fin de lograr una estabilidad económica y disminuir la falta de ingresos. Sin embargo, la gran mayoría esta desempleada o se ocupa en actividades informales (donde la jornada de trabajo es mayor y los ingresos percibidos son menores), a falta de no estar capacitados en el desempeño de una labor acorde a las actividades productivas de la región⁶⁴. En general, como la gran mayoría proviene del sector rural, sus conocimientos sobre actividades de área urbana son mínimas, lo que dificulta encontrar una labor acorde a sus capacidades y bien remunerada.

Las consideraciones para los actores de tercer orden mayores de 60 años son similares a las realizadas con las mujeres jefes de hogares. La edad avanzada es un principio utilizado para la prorroga de AHE, pero al igual que en el caso anterior, el beneficio puede convertirse en incertidumbre en la medida en que el tiempo transcurre, haciendo que la función de utilidad de estos individuos decrezca marginalmente por cada día que pasa y no se logra una estabilidad socioeconómica.

Un efecto generado por las personas mayores de 60 años es el hecho de que su edad beneficia a las familias a la cual pertenecen (porque

⁶⁴ Ruiz y otros, señalan que el 66% de los desplazados se encuentran desempleados, mientras que el 34% labora en el sector informal y trabajan hasta 16 horas diarias. RUIZ et al., Op. cit., p. 88. A esta situación se añade la falta de capital y las dificultades de acceso a crédito que les permitan adelantar proyectos propios de desarrollo empresarial o de capacitación laboral. Sin embargo, actualmente diversas organizaciones trabajan en esta línea, buscando la estabilización socioeconómica de la población.

aumentan el tiempo de AHE para todo el hogar). No obstante, este beneficio es exclusivo solo de algunas familias, a razón que la población mayor de 60 años no es muy representativa dentro del total (la probabilidad de que una familia tenga una persona mayor de 60 años es del 27%)⁶⁵.

En lo que respecta a Bucaramanga, las necesidades más prominentes de la población desplazada son⁶⁶: Ingresos, condiciones de vivienda y salud⁶⁷. Para la variable ingresos, se afirma que las familias se sostienen con un poco mas de la mitad de un salario mínimo mensual y con las ayudas que reciben, así la situación se define como critica porque el número de individuos que posee un negocio o forma de sustento son pocos.

Las condiciones de vivienda son igualmente críticas, en especial para la gente que llega a la ciudad y busca ubicarse. Los sitios centrales de asentamiento son los barrios marginales, donde viven inicialmente en casas de cartón y plástico en deficientes condiciones sanitarias. Para la gente que lleva más tiempo y ha podido acceder a lotes, las condiciones de vivienda son un poco mejores, pero aun con deficiencias en la prestación de servicios públicos domiciliarios, además que el número de personas que reside en la casa son mas de la que esta puede albergar.

En el caso de la salud, el único acceso a este servicio es el que les brinda el Estado por medio de sus diferentes entidades y al cual solo tienen derecho cuando son reconocidos dentro del sistema general como personas desplazadas. Si bien de acuerdo a la normatividad a las personas en condición de desplazados se les deben prestar todos los

⁶⁵ Con más claridad, por casi cada 4 hogares hay una persona mayor de 60 años. Estimaciones del autor.

⁶⁶ El análisis que continua se basa en Ruiz y otros, quienes hacen el estudio es con base a los Desplazados que se encuentran asentados en la ciudadela Café Madrid, pero se pueden extender, como condiciones generales a toda Bucaramanga. RUIZ et al. Op. cit., P. 86-94.

⁶⁷ Estas variables son en general las mismas que se emplean en el enfoque de las necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), faltaría únicamente la variable educación.

servicios, en muchas ocasiones las entidades de salud les niegan el acceso debido al costo que representan y a la escasez de recursos que disponen.

Otro punto importante en el cual se han visto afectados negativamente los desplazados es en el que hace referencia a su desenvolvimiento cultural y social, que es resumido por Ruiz y otros, de la siguiente manera: “La Coacción y la intimidación por parte de los grupos armados de la que fueron víctimas los desplazados afecta la percepción que tienen de sí mismos, los convirtió en seres temerosos para opinar y actuar, para ser libres y autónomos; el desarraigo y su consecuente dificultad o imposibilidad para continuar ejerciendo las actividades acostumbradas también afecta su capacidad de sentirse útiles” (Ibíd., p. 93).

A lo anterior hay que añadir las dificultades propias de volver a construir el tejido social. Gran parte de los actores de tercer orden provienen de zonas rurales donde las relaciones de comunidad se dan fácilmente y estrechamente, situación que contrasta con la que se presenta en una ciudad, donde en muchas oportunidades tienen que sufrir las hostilidades tanto de los mismos desplazados provenientes de otras partes como de la ciudadanía que los margina.

Analizando la población desplazada como fuente de capital humano, se hace entonces evidente que su impacto en el crecimiento regional es muy bajo a falta tanto de capacitación y conocimiento del desempeño de una actividad como por carencia de capital físico que les permita ser más productivos. A consecuencia, el departamento de Santander y la ciudad de Bucaramanga esta perdiendo posibilidades de desarrollo económico y por el contrario ha generado mayores demandas de servicios que cubran las necesidades de la población.

En la misma línea, si se estudia el problema de las condiciones de vida de los desplazados, es necesario ir un poco más lejos del concepto de capital humano⁶⁸. Es más relevante un conocimiento de los problemas que aquejan a estas personas si se mira desde el punto de vista de las capacidades humanas, concepto que incluye el capital humano pero que va mucho más lejos⁶⁹. Bajo este concepto mas amplio, es a partir de la baja capacitación, las altas necesidades y la restricción de la libertad individual que estas personas pierden las capacidades para relacionarse y ejercer las actividades que mas valoran.

Finalmente, es preciso decir que todos y cada uno de los efectos que afronta la población desplazada significan restringir su acceso o ejercicio de los determinados derechos y deberes que el marco institucional formal les confiere. Como sostiene Luis Moreno⁷⁰, cuando afirma que la pérdida de derechos de una persona lo que hace principalmente es quitarle a esa persona su reconocimiento como ciudadano que hace parte de un Estado, y esto es lo que puede estar aconteciendo con las personas desplazadas.

2.2 LA ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA

El Estado colombiano, como institución reconocida formalmente, con fines de mitigar el problema del Desplazamiento Forzado, se ha encargado de construir un marco de “reglas de juego” sobre el cual pueden interactuar los afectados con miras a acceder a determinados beneficios. El Estado actúa de esta manera porque uno de sus deberes es “propiciar las

⁶⁸ El VI Boletín Estadístico de la Red de Solidaridad Social, regional Santander, se basa en el enfoque de capital humano: “seguimos intentando delinear descriptivamente el significado del desplazamiento forzado para Santander en su contexto geográfico y político, con un énfasis especial sobre el capital humano que representa la población desplazada”. RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. VI Boletín estadístico, Op. cit., p. 2.

⁶⁹ Ver SEN, Amartya. Capital humano y capacidad humana. En: Cuadernos de Economía Universidad Nacional. Bogotá. N° 29, (Jul. - Dic. 1998), p. 69-72.

⁷⁰ MORENO, Luis. Ciudadanía, desigualdad social y estado de bienestar. En: Unidad de políticas comparadas (CSIC). Madrid: documento de trabajo 03-08, 2003, p. 1.

condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social” (Ley 387 de 1997, artículo 2, principio 9).

Así, mediante la ley 387 de 1997 se reglamenta y reconoce la condición de desplazado, sus derechos y el programa de atención al que pueden acceder y el cual les debe ser suministrado por el Estado. La ley mencionada, como institución, pretende reducir la incertidumbre que sobre el fenómeno del desplazamiento existe, en el sentido de que orienta el camino que deben seguir los actores de primer, segundo y tercer orden.

Los elementos centrales del programa de acción son: la prevención, atención y estabilización del desplazamiento. Sin embargo, sobre los actores que atienden este programa se encuentran no solo los del sector público, sino también los del sector privado y entidades comunitarias quienes, de acuerdo a la ley, poseen relativa autonomía para formular proyectos de atención integral sobre la población objetivo⁷¹.

El programa de atención al fenómeno del desplazamiento ha pretendido, en consecuencia, recurrir a acuerdos de cooperación entre los diferentes sectores, colocándose bajo la vigilancia del Estado. Desde el punto de vista de la teoría de la acción colectiva, se ha buscado establecer un objetivo o interés común dentro de diferentes actores con el fin de proceder con mayor eficiencia y reducir tanto los costos de transacción como de información.

Cada componente del programa de atención implica, de esta manera, una intervención y relación del sector público y privado con los desplazados. Con fines de la presente tesis, se hará hincapié únicamente en el componente de asistencia humanitaria de emergencia del programa general y al sector público (haciendo referencia a los demás componentes y actores cuando se crea conveniente).

⁷¹ Ver Ley 387 de 1997, artículo 3 y 5.

La Asistencia Humanitaria de Emergencia (AHE) se define como un servicio (paquete de bienes y servicios) prestado por el Estado a la población desplazada por la violencia de manera temporal, mientras los beneficiarios definen su asentamiento⁷². Así, de acuerdo con la normatividad existente, la AHE debe tener unos estándares mínimos de calidad y cada vez ir hacia una mejor asistencia sobre la población objetivo.

La Asistencia Humanitaria de Emergencia busca como objetivo central proteger y brindar las condiciones necesarias para la subsistencia y adaptación (o retorno) de los individuos que sufren el desplazamiento forzado⁷³. Por tanto es un componente que sirve de medio para la solución definitiva del desplazamiento y que subyace de la política pública como decisión de primer orden.

Con lo anterior, se puede establecer que el éxito de la AHE depende del cumplimiento de su objetivo, como es el de servir a los intereses de un colectivo⁷⁴. Sin embargo, el éxito de la AHE se ve limitado en la medida en que el colectivo al que sirve de beneficio aumente en tamaño, como ha venido ocurriendo con el fenómeno del desplazamiento forzado⁷⁵, porque, de acuerdo con Mancur Olson, esto reduce el nivel de beneficio que le corresponde a cada miembro del grupo.

El acceso a la AHE para la población desplazada por la violencia se produce inmediatamente después de que el individuo se registra y se

⁷² Sobre una diferenciación entre Asistencia Humanitaria de Urgencia y de Emergencia, ver CONPES 3057. Bogotá: 1999, p. 10, pp.4.

⁷³ Ley 387 de 1997, Op. cit., artículo 2, principio 5, y artículo 10, objetivo 3.

⁷⁴ Ver CHICA LOBO, Jacqueline. Políticas Públicas y Desempeño Económico: un análisis teórico desde el Neoinstitucionalismo. Bucaramanga, 2001, 147 p. Trabajo de grado (Economista). Universidad Industrial de Santander Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, capítulo 4, p. 102-103.

⁷⁵ El número de desplazados ha venido creciendo a una tasa promedio cercana al 268% (aunque en cada año es muy variable). Ver RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Registro Nacional de Población Desplazada por la Violencia. 2003.

comprueba que cumple con los requisitos necesarios establecidos en las normas existentes sobre desplazamiento⁷⁶. Así, la AHE se convierte en un derecho que les pertenece a los actores de tercer orden.

Efectivamente, en el momento en que el individuo obtiene la AHE se establece un contrato de ejecución obligatoria con el Estado, vigilado por el mismo Estado y por agentes externos (ONGs, organismos internacionales, etc.). Considerando a North⁷⁷, se puede mencionar que el Estado cumplirá el contrato en la medida en que los costos de medición no sean altos; es decir, siempre y cuando el fenómeno del desplazamiento no crezca desmesuradamente haciendo imposible su control. Los incrementos de población desplazada en las distintas regiones del país implican el empleo de recursos para la realización de censos y registros, con miras a saber la demanda existente y la dimensión del problema⁷⁸.

El beneficio que obtienen los desplazados por la violencia de la AHE tiene una duración de tres meses, pero puede ser prorrogable por otros tres meses si la institución que la asigna lo cree conveniente. Los beneficiarios en muchas ocasiones pueden pedir que la AHE les sea nuevamente asignada, siempre y cuando la justifiquen, para lo cual, la decisión puede ser tomada de una manera relativamente autónoma por la institución que asigna.

Es necesario mencionar que los principios por los cuales se realizan las excepciones de prorroga se encuentran es definidos por el estatus. El decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000, en el artículo 21 establece claramente que la prorroga de AHE es considerable para:

⁷⁶ Ver DECRETO 2569. Colombia: 2000, artículos 16 y 17. y Ley 387 de 1997, Op. cit., artículo 15.

⁷⁷ NORTH, Op. cit., p. 76-84.

⁷⁸ El crecimiento de la población desplazada por la violencia, sin embargo, dependerá de la intensificación o no del conflicto interno colombiano.

- *Personas con discapacidad física o mental*, este principio queda explicado por la dificultad que pueden tener estas personas para pasar más rápidamente a la siguiente etapa del programa como es la de estabilidad socioeconómica.
- *Jefes de hogar mayores de 65 años*, este es el mismo principio de edad. En estas familias, donde existe dependencia sobre una persona de avanzada edad (que puede tener dificultades de ingresar al mercado laboral), las necesidades pueden ser mayores.
- *Individuos con enfermedad terminal*. Este principio se explica por las consideraciones intrínsecas que hay en él: estas personas merecen tener un tratamiento digno en sus últimos instantes⁷⁹.

Como se aprecia, los anteriores principios quedan abiertos a una discrecionalidad por parte de quien realiza la evaluación de los casos de prórroga que se solicitan (exceptuando el principio de edad, el cual es fácilmente comprobable). De todas maneras, los anteriores principios quedan limitados por el mismo decreto porque pueden ser aplicados en la medida en que el presupuesto de la institución lo permita.

Una consecuencia de la adopción de estos principios es que en el caso de las familias, estas tenderán a inscribir como jefe de hogar a la persona más cercana al límite de edad, con miras a obtener más tiempo de beneficio. Los otros dos principios, por su parte, pueden estar expuestos a manipulación por parte de quien certifica dichas enfermedades o discapacidades (siempre y cuando exista una motivación para hacerlo).

⁷⁹ Además, los cuidados que merecen este tipo de pacientes puede restar tiempo a sus familiares (que se encuentran en situación de desplazamiento) en la búsqueda de una estabilidad económica.

La Asistencia Humanitaria de Emergencia, en consecuencia, es un caso de justicia local, porque lo que se pretende es asignar un beneficio (o beneficios si se consideran los diferentes bienes que la componen) por medio de una institución. Así mismo, ese beneficio escaso se asigna mediante esquemas establecidos y de manera descentralizada, con relativa autonomía de la institución que procede.

2.2.1 Bienes que se asignan. La AHE puede ser considerada como una forma de denominar de una sola manera una serie de bienes indispensables y básicos que todo individuo debe poseer. En el caso de la población desplazada por la violencia, consisten en una serie de bienes que buscan mitigar unas necesidades, que se dan por supuestas, insatisfechas.

Así, la ley define quien brinda la AHE y los bienes que esta contiene: “Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y 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*” (ley 387 de 1997, artículo 15)⁸⁰.

La proporción o montos que se asignan a cada bien de la AHE, se encuentran igualmente definidos por la ley, y la destinación le corresponde a la Red de Solidaridad Social, quien lo hace dependiendo del presupuesto que posee y del tamaño del grupo familiar al que asiste. Las proporciones son las siguientes⁸¹:

⁸⁰ Otras definiciones de Asistencia Humanitaria de Emergencia, tales como la del documento CONPES 3057, página 8 y la del decreto 2569 de 2000, artículo 20 son muy similares y establecen los mismos bienes. Aunque en el caso del documento CONPES 3057, página 10 (gráfica 1), se agregan otros bienes como son rehabilitación, empleo de emergencia y fortalecimiento del capital humano y social.

⁸¹ DECRETO 2569.Op. cit., artículo 22

- *Alojamiento, alimentación y aseo*, un máximo de 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, por una sola vez en tres meses.
- *Elementos de cocina y alojamiento*, un máximo del 50% de un salario mínimo mensual legal vigente, por una sola vez en tres meses
- *Transporte*, un máximo del 50% de un salario mínimo mensual legal vigente, por una sola vez en tres meses.

Es preciso señalar dos aspectos: el primero consiste en que el hecho de definir los montos en proporción del salario mínimo, permite que los bienes no se vean afectados por efectos de la inflación y que por ende no se pierda poder de asignación y la población objetivo no se vea perjudicada. Así mismo, y en segunda instancia, como se trata de un caso de justicia local, lo que verdaderamente se asigna son los bienes y no su valor monetario; los beneficiarios reciben un monto equivalente de bienes con respecto a los valores establecidos en dinero.

Cada uno de los bienes se subdivide a su vez en más bienes, exceptuando el transporte. Por ejemplo, en el caso de los elementos de alojamiento, estos se subdividen en cobija, toldillo, sabana, colchoneta, etc. Para los bienes del subgrupo aseo, varios dependen de la edad y el género del individuo, debido a razones elementales (estos bienes son cuchillas de afeitar, pañales, toallas higiénicas, etc.)⁸².

En el caso de la alimentación las consideraciones son un poco distintas en cuanto a los bienes que se encuentran en este grupo. Los alimentos

⁸² Para mayores detalles de los bienes no alimentarios que se entregan en la AHE ver RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Documento introductorio de la atención humanitaria de emergencia. RSS. (Ene. de 2002), Anexos.

básicos como son arroz, pasta, panela, harina de maíz y plátano, leche en polvo, frijol, lenteja, atún, chocolate, aceite, sal y café, se encuentran restringidos a una asignación por mes, considerando su unidad de medida (gramos, libras, centímetros cúbicos, etc.).

Los montos que se entregan de bienes alimentarios se establecen dentro de diferentes intervalos que dependen de la cantidad de personas. Así, por ejemplo, a una persona se le entregaran 5 libras de arroz, si se trata de dos a seis personas se entregaran 25 libras y si son siete personas o mas serán 45 libras⁸³. Igual sucede con los demás bienes anteriormente mencionados.

Es necesario precisar que los bienes alimenticios básicos no son necesariamente obligatorios al momento de realizar la asistencia alimentaría. Dichos bienes pueden ser intercambiados por productos que tengan un valor nutricional equivalente al del bien básico (i.e. una lata de atún puede cambiarse por cualquier otra variedad de carne). Este tipo de intercambios se presentan esencialmente cuando existen dificultades de tipo presupuestario o cuando los bienes básicos sufren variaciones en sus precios.

Se establece que los intercambios cumplen una función de eficiencia y proporcionalidad. Eficiencia porque permitirán en determinado momento ajustar la *“canasta de bienes básicos alimentarios”* al presupuesto, evitando inconvenientes de variación de precios. En el caso de un intercambio, por efecto de precios, se entenderá por supuesto que la relación marginal de sustitución es igual a uno porque se estarán cambiando solo bienes, más no su valor nutricional⁸⁴.

⁸³ Para un cuadro completo ver Ibíd. Se pretende con este esquema de asignación básico proporcionar una dieta diaria de por lo menos 2400 calorías y 50 gramos de proteínas (considerando que como mínimo una persona requiere 1700 calorías diarias).

⁸⁴ El valor nutricional es la cualidad mas importante por la que se valoran este tipo de bienes, con esto, las instituciones determinaran funciones de utilidad con respecto de este valor. Para detalles

Los intercambios guardan una proporcionalidad porque evitan la escasez. En la medida en que el bien básico a asignar presente problemas de oferta (ya bien sea por factores exógenos a la AHE o por dificultades presupuestarias), los intercambios permitirán cubrir ese faltante. Esto no indica, sin embargo, que no pueda existir escasez del bien por aumento de la demanda (por un crecimiento de la población desplazada).

Considerando la AHE como un bien único indispensable que reúne otra serie de bienes, se pueden realizar algunas consideraciones generales indispensables para comprender los subsecuentes problemas de asignación que puede tener la institución que realiza este procedimiento. Las posibles consecuencias de hacer corresponder el bien mencionado con sus beneficiarios dependen en buena medida de las características inherentes a la AHE.

Jon Elster⁸⁵ clasifica los bienes de acuerdo a la presencia o ausencia de escasez, indivisibilidad y homogeneidad. Teniendo en cuenta estas especificaciones, la AHE es un bien con presencia de escasez, ausencia de indivisibilidad y presencia de homogeneidad; aun cuando los bienes que la componen difieren cada uno en dicha clasificación.

La escasez a la que se hace referencia es de tipo artificial⁸⁶, que es aquella que se presenta “cuando el gobierno podría, si así lo decidiera, poner a disponibilidad de todos un beneficio al nivel de saciedad” (Elster, 1994, p. 33). Efectivamente, la AHE, al ser proporcionada por el Estado, puede incrementarse por decisiones de primer orden de manera tal que se le asigne a todo aquel que la necesite (desapareciendo la presencia de escasez).

de cómo aplica la relación marginal de sustitución sobre los bienes ver PINDYCK, Robert y RUBINFELD, Daniel. Microeconomía. 5 ed. Madrid: Prentice Hall, 2001, p. 70.

⁸⁵ ELSTER, Justicia Local, Op. cit., p. 33-36.

⁸⁶ La escasez puede ser fuertemente natural, débilmente natural, casi natural o artificial. Ver Ibíd., p. 33.

Dentro de las razones por las cuales el gobierno no reduce la escasez de AHE, se encuentra una muy básica como es la de que no existe ninguna reasignación de los recursos que no empeore el bienestar de otro⁸⁷. El Estado, de acuerdo a un presupuesto establecido, buscara, por un lado, mantener una proporcionalidad de distribución con la finalidad de atender a la sociedad en todas sus demandas y por el otro, un equilibrio económico.

Sin embargo, como se menciona anteriormente, la ley 387 de 1997 obliga al Estado a brindar la AHE de emergencia a los desplazados inmediatamente a partir de que se realiza el registro. Con esto, el Estado no puede negar la asistencia justificándose en algún tipo de escasez, aun cuando en el plano positivo existan serias dificultades para cumplir con la AHE (por lo menos de manera inmediata).

La ausencia de indivisibilidad en la AHE es, en cierto modo, total. Cuando se habla de un beneficio indivisible se da a entender que el bien no lo puede recibir más de una persona o que al dividirlo pierde todo su valor⁸⁸. Con la AHE, como un solo bien, sucede todo lo contrario: es divisible porque puede asignarse a un grupo de personas y como consecuencia, tiene que dividirse entre estos sin perder su valor o beneficio⁸⁹.

El hecho de que la Asistencia Humanitaria de Emergencia no pierda su valor al asignarse dentro de un colectivo, hace referencia es a no perder su uso por cualquiera que lo necesite. Mas sin embargo, aludiendo Mancur Olson⁹⁰, el problema con la divisibilidad de este bien reside, por un lado, en que cada uno de los miembros beneficiados puede asignar un

⁸⁷ CHICA LOBO, Op. cit., p. 94.

⁸⁸ ELSTER, Justicia Local, Op. cit., p. 33-34.

⁸⁹ Sin embargo en algunos bienes específicos como cuchillas de afeitar, pañales y en general aquellos que son de uso personal, si se puede hablar de indivisibilidad porque una vez dados a una persona no pueden ser usados por otros.

⁹⁰ OLSON, Op. cit., p. 45.

valor diferente a la AHE, y por el otro lado, en que la división implica una pérdida de beneficio para cada desplazado en comparación que si lo hubiera recibido individualmente. (Pero como se señaló anteriormente, el monto de bienes de la AHE depende de unos intervalos establecidos a partir del número de personas a beneficiarse.)

La homogeneidad de la Asistencia Humanitaria de Emergencia es bastante clara. “Que un bien sea homogéneo significa, en el caso de beneficios estrictamente indivisibles, que todas las unidades son análogamente indistinguibles, al menos con respecto a los rasgos que los hacen deseables; y en el caso de bienes divisibles, que dos cantidades cualesquiera de igual tamaño son análogamente indistinguibles” (Ibíd., p. 34).

Con lo anterior, se hace evidente que toda unidad de AHE (como bien) es idéntica; así para cada desplazado será indiferente recibir la primera o la última unidad del bien porque el beneficio que le corresponderá será el mismo. Esta condición se cumplirá para cada actor de tercer orden, siempre y cuando, las unidades asignadas se realicen en un solo instante de tiempo, a razón que los individuos pueden valorar el beneficio de la AHE de modo diferente en cada instante de tiempo⁹¹.

Sin embargo, si se analizan los bienes alimentarios la homogeneidad puede perderse cuando se emplean intercambios. Desde la perspectiva del individuo algunos preferirán los bienes básicos y otros los intercambios, es decir, algunos preferirán la homogeneidad y otros la heterogeneidad. Pero desde el punto de vista de la institución que asigna, la homogeneidad se mantiene, existan o no los intercambios porque ellas se centran en mantener una homogeneidad nutricional, no de bienes propiamente.

⁹¹ Por ejemplo, no es lo mismo recibir la AHE un mes después del registro que seis meses después, porque sin duda a los seis meses las necesidades serán mayores, situación que hace variar la función de utilidad del beneficiario.

Finalmente, es necesario anotar que encajar la Asistencia Humanitaria de Emergencia dentro de esta clasificación de escasez, divisibilidad y homogeneidad apenas si permite ver las dificultades de asignación que pueden surgir y que se estudian mas adelante. Lo relevante en este punto del análisis es la manera en que la AHE, al ser un bien indispensable para una determinada población, posee una normatividad y características inherentes que influyen en su asignación.

3. FUNCIONALIDAD DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA: LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, UN CASO DE JUSTICIA LOCAL

En el apartado anterior se delineaban, por una parte, lo que es la AHE, la normatividad que la acompaña y algunos de los bienes y principios esenciales de asignación de este beneficio, estableciendo varias de sus consecuencias. Así mismo, se hacía una breve descripción de las condiciones demográficas y de calidad de vida de los receptores, como una forma de justificar, en cierta medida, la necesidad de asignar el beneficio de AHE que les otorga una decisión de primer orden como es la ley 387.

En este capítulo de la presente investigación se analizan con mayor detalle las consecuencias de la asignación de AHE partiendo de un esquema en particular como es el de la Red de Solidaridad Social (RSS). Más aun, se hace una exposición de la RSS como institución encargada de asistir a la población desplazada, su esquema de asignación de AHE y las posibles consecuencias que de este surgen. La idea central es estudiar la funcionalidad de la RSS como institución que asigna AHE partiendo de la base de que se trata de un caso de justicia local.

3.1 LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL COMO INSTITUCIÓN

La Red de Solidaridad Social se define así misma como una institución, que surge de una de mayor importancia como es el Estado Colombiano, buscando principalmente actuar en beneficio de la población más vulnerable y pobre del territorio nacional. Concretamente, “la Red ejecuta un conjunto de acciones que, articuladas entre sí, buscan mejorar la calidad de vida de estos grupos y consolidar el ejercicio de sus derechos

ciudadanos”⁹². Esto es, como se definió en el capítulo uno, una institución que mediante mecanismos pone en vigencia reglas, con la adición para este caso, que dichos mecanismos se encuentran vinculados como un “tejido” sistémico (como su nombre lo señala, esta institución busca apoyarse, principalmente, en una red de solidaridad).

Inicialmente la RSS (1994-1997) ejercía funciones sobre todos los individuos que cumplieran con las características de pobreza o que estuvieran dentro del rango de su población definida como objetivo de impacto. Consecuentemente, desde finales de la década anterior las acciones de la institución se han dirigido hacia la población afectada por el conflicto armado⁹³; específicamente la RSS es la primera institución pública de segundo orden (de primer orden es la política social) que hace frente al problema del desplazamiento forzado en el territorio nacional por medio de sus diferentes Unidades Territoriales.

Se establece, con lo anterior, que la Red de Solidaridad Social hace parte de un esquema general como es la política social y que por sus características tiene una gran incidencia sobre sus determinaciones. Así, como establece González de Durana⁹⁴, la RSS al enfocarse sobre la población excluida ha ayudado a la política social a establecer nuevos enfoques institucionales de lucha contra la pobreza.

El procedimiento central sobre el cual la RSS adelanta sus acciones sobre los actores de tercer orden, se basa en cinco puntos centrales: a) gestión de política social, b) promoción de la equidad social, c) alcanzar un mayor compromiso de integración colectiva, d) colaboración descentralizada y e) establecimiento de modelos de control y vigilancia territoriales⁹⁵. Los dos

⁹² RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Hacia un estado comunitario. En: www.red.gov.co/lainstitucion.

⁹³ Los objetivos y funciones de la Red de Solidaridad Social se encuentran en: Ley 368 de 1997 y DECRETO 1225. Colombia. 1997.

⁹⁴ GONZÁLEZ de DURANA, Op. cit., p. 8.

⁹⁵ Ver RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Hacia un estado comunitario, Op. cit.

primeros, como se mencionaba en el párrafo anterior, tratan sobre la incidencia que puede tener una institución de segundo orden sobre una de primer orden; mas concretamente, se refiere a la influencia en las determinaciones que pueden tener los actores de primer orden como son quienes fijan la cantidad de beneficio que pueden obtener los individuos, al establecer de manera directa la oferta (formalizando tanto el esquema de asignación primario como el presupuesto al cual se debe ajustar el bien).

Sobre este punto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en un balance de la política de atención a la población desplazada entre los años 1999-2002, concluye que durante este periodo la respuesta de la política en materia de oferta con respecto a la demanda aumentó, al delegar una mayor proporción de recursos financieros para atender el problema. Más sin embargo, estos recursos se han visto limitados para satisfacer a toda la población afectada, evitando que el impacto positivo sea mayor⁹⁶.

El tercer punto es de suma importancia porque pretende la construcción de uno o varios colectivos entre los diferentes actores, con el fin de generar un margen de beneficios para la población objetivo, acudiendo a un conjunto de motivaciones de estos actores (i.e. altruismo, normas sociales, etc.). Desde la perspectiva teórica, la búsqueda de un mayor compromiso colectivo se enfrenta a que “es difícil hacer que la gente coopere para su beneficio mutuo” (Elster, 1991, p. 131) y esto incluye al Estado, gobiernos descentralizados, ONGs, población civil y los mismos desplazados por la violencia.

Al respecto, es necesario decir que los avances en la construcción de un colectivo sólido que atienda a la población desplazada no han sido

⁹⁶ ver ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Balance de La Política de Atención al Desplazamiento Interno Forzado en Colombia 1999-2002. Bogotá: ACNUR, 2002, capítulo 1.

significativos; aun existen limitantes. Dentro de los avances, se destaca la administración delegada que ha realizado la RSS con ONGs y organizaciones eclesíásticas para la prestación de programas, sin contar la vinculación que se ha tenido de diferentes universidades⁹⁷. Por su parte, las restricciones son del orden territorial: “es notorio el escepticismo y aun la renuencia de algunos alcaldes y gobernadores a participar activa y decididamente en la atención a la población desplazada” (ACNUR, 2002, p. 63), justificándose en la escasez de recursos⁹⁸.

Si bien en el caso del desplazamiento forzado se puede argumentar que entre mayor sea el número de actores vinculados al colectivo mayor será el beneficio que se genere sobre la población, el problema se centra en la búsqueda de un equilibrio. La responsabilidad de cada actor se distribuye de manera desigual en grupos grandes y en la medida en que se sumen más, mayores serán la desigualdad y los costos. Un exceso de actores vinculados al problema del desplazamiento puede llegar a reducir los beneficios sobre la población objetivo, debido en parte a la pérdida de coordinación, que en últimas, se traduce en un costo adicional sobre todo el grupo.

Un grupo de acción colectiva, que es necesario resaltar, es el que conforman territorialmente las diferentes sedes de la RSS, las correspondientes Alcaldías Municipales, las ONGs y la Defensoría del Pueblo, bajo el nombre de Unidades de Atención y Orientación (UAO). Este grupo de cooperación tiene la finalidad de ofrecer los servicios del Estado a la población desplazada, además de reducir los costos de transacción, como los de información, en los que tiene que incurrir tanto el desplazado como el Estado para hacer efectivos los beneficios estipulados por la ley.

⁹⁷ ver Ibíd. capítulo 3.

⁹⁸ Esta justificación evidencia una preferencia del principio de eficiencia sobre el de equidad.

Las UAO son lo que Jon Elster denomina como *grupos de interés organizados*, con una característica en particular como es la de abogar por los derechos de los potenciales receptores del bien. Ante la dificultad de asociación que pueden tener los desplazados (por razones geográficas de ubicación o limitantes de otro tipo) son las UAO las que intervienen en pro de buscar una mejora a sus problemas. El motivo por el cual este grupo actúa de esa manera se encuentra en los intereses de los desplazados y no en los particulares del grupo, porque su fin último, por el que se constituyen, es el bienestar de los segundos y no el de sí mismos.

El cuarto y quinto puntos en los cuales se fundamenta la RSS, se refieren a la manera en que se ejecuta y vigila su funcionamiento para todas sus sedes en el territorio nacional. La Red de Solidaridad Social actúa bajo un mecanismo de descentralización, con la finalidad de poder actuar a nivel departamental y municipal, específicamente en aquellas zonas donde existan mayores problemas generados por el conflicto armado y se presenten altos niveles de pobreza.

En cuanto a la generación de modelos de control y vigilancia territorial, la institución hace referencia a la creación de esquemas adecuados a cada contexto donde hace presencia. Específicamente este punto se desarrolla “mediante la definición de estrategias de concertación interinstitucional; la implementación de estructuras y mecanismos flexibles en las entidades, adecuados al contexto y a los intereses locales; la consolidación de procesos permanentes de autoevaluación y seguimiento; y el desarrollo de acciones de impacto integral sobre la población”⁹⁹.

Lo mencionado en el párrafo inmediatamente anterior resalta nuevamente la relativa autonomía que posee la institución a nivel local y por tanto la

⁹⁹ RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Hacia un estado comunitario, Op. cit.

posibilidad que tiene cada Unidad Territorial de la RSS¹⁰⁰ para realizar variantes al esquema inicial de asignación de beneficios de la política social para desplazados. Igualmente, estos puntos referenciados, sobre los cuales trabaja la institución, se enmarcan dentro de varios aspectos de lo que es la Nueva Gerencia Pública: mayor transferencia de poder a la sociedad civil, búsqueda de la eficiencia administrativa, acercar al Estado a los problemas concretos de la región, etc.

Con todo, de acuerdo a la evaluación realizada por el ACNUR, el proceso de descentralización de la política social, donde la RSS juega un papel principal, no es completamente satisfactorio y aun presenta deficiencias. El documento afirma que “las organizaciones locales (estatales y no gubernamentales) no son técnicamente idóneas para formular y presentar proyectos factibles, bien por carencia de recursos humanos calificados, bien por desconocimiento de los criterios y requerimientos de las entidades estatales financiadoras” (Ibíd., p. 64).

En lo que respecta a la AHE, específicamente en el tema de descentralización y creación de modelos, la coordinación aun se mantiene centralizada por la RSS, los municipios y zonas afectadas no han podido participar activamente debido a la falta de capacidad técnica y administrativa¹⁰¹. Esta apreciación, es un indicador que el proceso de descentralización política y administrativa no se ha producido completamente en el país, ya que aun persiste una dependencia (en general financiera) sobre el gobierno central cuando en el nivel local se desea aplicar el esquema de política social.

¹⁰⁰ las Unidades Territoriales de la RSS se encuentran presentes en cada una de las capitales de departamento, además de dos subregionales (una en el Magdalena Medio y otra en el Urabá Antioqueño).

¹⁰¹ ACNUR, Op. cit., p. 68.

3.1.1 El enfoque conceptual de la RSS: una consideración de fundamentos. Toda institución se fundamenta o construye dentro de un marco conceptual que posteriormente sirve para establecer y desarrollar tanto sus objetivos como sus acciones. La Red de Solidaridad Social, como institución que pone en vigencia reglas, realiza su trabajo desde una orientación de lo que ella misma denomina como *enfoque poblacional y territorial*, empleando una serie de fundamentos¹⁰² que a su vez sostienen gran parte de sus funciones.

Este enfoque está elaborado en base al desarrollo del país y de los individuos, entendiendo que existen dentro del territorio diferentes grupos poblacionales con distintas formas de vida, necesidades y problemas que no pueden ser atendidas de igual manera para cada caso. Entonces, es el reconocimiento de la heterogeneidad poblacional lo que conduce a la RSS a formar procedimientos distintos de trabajo dependiendo de la región y características de vida de las personas que la habitan¹⁰³.

El término desarrollo lo entiende la institución como “la cualificación de la vida de las personas en todas sus dimensiones y el aprovechamiento de sus capacidades individuales”¹⁰⁴. Esta definición es bastante integral y similar a la descrita por Amartya Sen¹⁰⁵, quien argumenta su punto de vista desde la libertad individual, la cual sirve de medio (y fin) para que las personas alcancen realmente, mediante sus capacidades, la función de vida que valoran. Sin embargo, como se presentó y discutió en el capítulo

¹⁰² La RSS no se refiere expresamente a “fundamentos” sino a “principios”; sin embargo en el presente apartado se emplea el primer término debido a que el segundo se está utilizando en el presente trabajo como un concepto general de la forma en que se asigna un beneficio o bien escaso. Así, cuando la RSS emplea el término principios lo hace para hacer referencia a otro tipo de características no directas que inciden en la asignación del beneficio; por tanto la palabra fundamentos expresa un sinónimo. El cambio es simplemente con la finalidad de mantener la estructura del estudio.

¹⁰³ Ver RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. ¿Cómo trabajamos? Enfoque poblacional y territorial. En: www.red.goc.co/lainstitucion/comotrabajamos/enfoquepoblacional/index.htm

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ SEN, Amartya. ¿De qué se trata el desarrollo?. En: STIGLITZ, Joseph y MEIER, Gerald. Fronteras de la economía del desarrollo: el futuro en perspectiva. México: Alfaomega, 2002, p. 510-514.

anterior, la RSS hace hincapié principalmente es en el capital humano, termino que en economía se emplea para designar el crecimiento económico que se genera a partir de la calificación educativa de las personas¹⁰⁶ y que para Sen es algo valido pero a su vez restringido, porque no hace referencia explicita sobre las incidencias que en la vida de las personas tiene el hecho de ser mas preparados educativamente.

Aun así, partiendo de esta conceptualizacion, la institución reconoce que Colombia es un país poseedor de un gran potencial para el desarrollo debido a la variedad de culturas y formas de vida que en ella habitan, pero que se ha visto restringido por dos factores. Uno de ellos es la constante desigualdad, discriminación y exclusión que surgen de la violencia y el narcotráfico, variables exógenas al control de la institución.

Un segundo elemento de restricción es la política social, la cual se formula con igualdad para todos desconociendo la diversidad regional. Afirma la RSS: “La estructura actual de la gestión estatal del desarrollo es marcadamente sectorial y solo parcialmente descentralizada, lo que dificulta de manera integral la demanda de grupos en desventaja”¹⁰⁷. La critica se dirige a que la política social no esta llegando a la población que lo necesita, a razón que no se ha consolidado un proceso concreto de descentralización de poderes; esto es, el esquema de la Nueva Gerencia Publica no esta dando resultados desde el punto de vista social y en términos de eficiencia. Estas mismas consideraciones sobre la descentralización, como se presento anteriormente, las realiza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Lo anterior, no obstante, carece de validez desde el punto de vista de la justicia local, debido a que una decisión de primer orden como es la

¹⁰⁶ Ver SACHS, Jeffrey y LARRAIN, Felipe. Macroeconomía en la Economía Global. México: Prentice hall, 1994, p. 580-581

¹⁰⁷ RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. ¿Cómo trabajamos? Enfoque poblacional y territorial, Op. cit.

política social, si bien surge de la demanda de los actores de tercer orden, no hace referencia explícita a grupos poblacionales de determinados territorios, sino que lo hace en términos generales para todos. Corresponde es a los actores de segundo orden tomar decisiones de asignación, a partir de la normatividad general, que permitan cubrir las demandas de la población afectada.

Con este *enfoque poblacional y territorial* la Red de Solidaridad Social busca construir un marco de distribución equitativa a partir de los beneficios que el desarrollo genere¹⁰⁸. La intención es que desde la demanda que posea cada grupo poblacional se realice una distribución igualitaria entre cada uno, y no una distribución uniforme de única respuesta. Esto evidencia, de manera clara, que la institución actúa como lo describe Jon Elster, buscando la igualdad y la eficiencia locales en la asignación del beneficio.

Con fines de aplicar la distribución equitativa, la RSS precisa algunos fundamentos de trabajo, todos relacionados con posibles características que pueda poseer su población objetivo. Estos fundamentos pueden ser colocados en un marco superior al esquema final que utilice la institución para realizar la asignación del beneficio que le corresponde brindar, pero no superiores a las decisiones de los actores de primer orden, en parte porque se trata de una serie de generalidades creadas por la misma institución para cada una de sus sedes (en este caso serían las Unidades Territoriales).

El primero es *reconocer y valorar las diferencias*, el cual es un fundamento sustentado en el reconocimiento de las diferencias poblacionales, tal como se ha venido mencionando¹⁰⁹. Aboga por las características que posee cada grupo poblacional que se asiste (esto incluye las propiedades que por estatus étnico se presenten), lo que

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ Para todos y cada uno de los fundamentos que se mencionan ver *Ibíd.*

requiere una previa observación del tipo de conducta de vida que tienen las personas de un grupo en específico. Así, la RSS busca el desarrollo de sus actividades y la asignación de los beneficios que le corresponden a partir de lo que cada región es en sí.

Este fundamento, de acuerdo con lo que menciona la Red de Solidaridad Social, es el que justifica la oferta institucional sobre la población vulnerable. Concretamente, fue el reconocimiento de la heterogeneidad poblacional y de las formas de vida que existen en Colombia lo que permitió la creación de las diferentes Unidades Territoriales de la institución por todo el país. Sin embargo, la misma institución admite que esta oferta no ha garantizado ni va a garantizar que los beneficios se distribuyan de manera equitativa.

Partiendo de que “se asume que no existen soluciones universales que beneficien a todas las personas por igual”¹¹⁰, la RSS hace el reconocimiento de dicha dificultad. Empero, esta afirmación puede significar una contradicción o reconocimiento de la imposibilidad de cumplir con lo que en el enfoque poblacional y territorial se propuso la institución, como es la búsqueda de la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo a partir de la demanda.

El segundo fundamento es la *inequidad y exclusión social* que hace referencia a las desigualdades e insatisfacciones de intereses que presentan los individuos y grupos excluidos a falta de su capacidad de poder de negociación sobre los agentes de primer y segundo orden. Si bien puede colocarse este fundamento en la línea de la búsqueda de la igualdad, su descripción esta basada en las relaciones de poder político de parte de los demandantes del beneficio.

¹¹⁰ Ibíd.

Como se mencionara en el primer capítulo, “algunas personas logran acceder a bienes escasos debido a su poder político formal o a conexiones informales” (Elster, 1994, p. 112)¹¹¹. La RSS, entonces, busca satisfacer los intereses de su población objetivo permitiéndoles el acceso al poder y por tanto a la negociación de acuerdos. La RSS mediante la construcción de grupos de acción colectiva, como las UAO, media por los intereses de los actores de tercer orden.

La intermediación de las negociaciones entre los actores de tercer y primer orden realizada por la RSS a favor de los primeros, considerando el fundamento de inequidad y exclusión social, pretende que el margen de beneficios no se vea reducido por costos de negociación o porque se terminen aceptando condiciones desfavorables debido al bajo poder de negociación que tendrían los agentes sin la intervención de la institución. La teoría institucionalista sostiene que en este tipo de casos, en los que el agente negociador es un grupo latente, con bajo nivel de cooperación y a su vez no posee la facultad de hacer amenazas creíbles, es casi indispensable que surjan instituciones que provean un equilibrio de cargas en la negociación, de manera tal que esta última sea más transparente.

El tercer fundamento se refiere a la *vulnerabilidad* a la que queda expuesta la población cuando su entorno de vida cambia. Este es el único fundamento en el que se hace clara y explícita la relación con los desplazados por la violencia, porque es el caso más común de vulnerabilidad que atiende la RSS. Las personas que sufren el éxodo por causa del conflicto interno del país, tienden a ubicarse en las zonas marginales de las ciudades donde sus condiciones de vida son, en su gran mayoría, deplorables y con un alto nivel de necesidades insatisfechas.

¹¹¹ Sin embargo, para Elster este mecanismo de acceso al bien buscado (satisfacción de intereses) se relaciona con el chantaje, el soborno y en general, la corrupción.

La vulnerabilidad, definida como el cambio negativo en las condiciones de bienestar de las personas, debido a diversos motivos, justifica la asignación de bienes a aquellos que mas lo necesitan. Este fundamento es uno de los mas importantes sobre el cual la RSS desarrolla todo su trabajo, a razón que es justamente la población que presenta esta característica sobre la cual se actúa; es decir, la vulnerabilidad es la que establece el grupo poblacional que merece la atención sobre aquellos que no la merecen.

Un punto importante es el reconocimiento por parte de la institución de que al buscar mitigar la vulnerabilidad, cada grupo poblacional puede responder de diferente manera a los beneficios. “Algunos de los sectores afectados, dadas sus características, son mas vulnerables que otros y quedan en condiciones demasiado precarias como para poder emprender procesos de recuperación sin el debido apoyo del Estado”¹¹². Esto es, como argumenta Elster, dependiendo de la vulnerabilidad se necesitarán asignaciones de bienes diferentes, en el sentido que un bien en particular genera márgenes de bienestar subordinado al tipo de grupo poblacional que se trate.

Referente a la manera en que se puede mitigar este efecto adverso, la RSS deja en claro que para el Estado colombiano es totalmente imposible acabar con las variables que generan un cambio en el entorno de vida de las personas. El problema del desplazamiento se genera por un sin numero de causas y actores¹¹³ sobre los que no existe un control institucional de tipo formal. No obstante, lo que si puede hacer el Estado es crear respuestas viables y eficaces para cada situación, tal como ha venido haciéndolo la RSS.

¹¹² RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. ¿Cómo trabajamos? Enfoque poblacional y territorial, Op. cit.

¹¹³ Dentro de las causas del desplazamiento en Bucaramanga, la principal es la amenaza directa de un grupo armado, y con respecto a los actores los principales son la guerrilla y grupos armados de justicia privada. Sin embargo, la mayoría de los desplazados nunca denuncia a los actores por temor. Para las causas ver RUIZ et al., Op. cit., Capitulo. 3 y para los actores, ver RSS. IV boletín estadístico, Op. cit., p. 9-10.

El último fundamento es el de la *integralidad*, definido como la forma en que las personas buscan mantener su supervivencia, reconocimiento y autoestima. Adelantar acciones en este campo es preciso para la institución porque por un lado logran mejorar las condiciones de la población, y segundo ganan fortalecimiento institucional, y esto se consigue, según la misma RSS, mediante el continuo adelanto del proceso de descentralización y acercamiento local a los grupos poblacionales.

La integralidad es, entonces, una compilación de las características de libertad, estatus étnico, género, edad, etc., que presentan las personas a las cuales se asiste. En gran medida, la prohibición del libre desarrollo de la persona conduce a que se violen otro sin número de derechos constitucionales, motivo por el cual la asistencia de Red de Solidaridad Social es imprescindible al respecto.

Este fundamento, sin embargo, es el único que emplea la RSS para ganar lo que ella misma llama fortalecimiento institucional. Esto puede interpretarse como si la ayuda para el desarrollo de la integralidad de las personas no fuera el fin último de adelantar este tipo de acciones, sino que fuera el medio por el cual la institución obtuviera un reconocimiento como parte de un Estado que establece programas de desarrollo social.

Cada uno de los fundamentos, sobre los que la RSS trabaja, parten de consecuencias negativas que afectan a los actores de tercer orden (exceptuando la integralidad), esto, sin embargo, se emplea como una forma de explicar los puntos centrales en los cuales la institución hace énfasis. Es preciso anotar que, como se estudia a continuación, estos fundamentos se hacen presentes en el esquema general de asignación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia y de acá la importancia dentro del presente estudio.

3.2 EL ESQUEMA DE ASIGNACIÓN DE ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA DE LA RSS

La AHE es el primer componente básico del programa general de atención a la población que sufre el desplazamiento a causa de la violencia interna. Por un lado es un beneficio que ayuda a mitigar una serie de necesidades de los afectados, por el otro es una carga o responsabilidad que asume el Estado como Institución que debe velar por el bienestar de las personas que gobierna. La manera en que se asigna este bien es de gran relevancia debido a que están en juego las condiciones de vida de los actores de tercer orden y la imagen, representatividad y credibilidad que posee el Estado frente a la opinión pública.

El esquema de asignación de la AHE es delineado por los actores de primer y segundo orden. Las decisiones adoptadas por la política social con respecto a los desplazados (ley 387 de 1997, decretos 2569 del 2000 y los diferentes documentos CONPES entre otras reglamentaciones) establecen los primeros criterios y principios del esquema que tienen que ser usados y complementados por la Red de Solidaridad Social para obtener finalmente el procedimiento final por el cual se hace corresponder beneficiarios con bienes.

3.2.1 Consideraciones preliminares. Antes de presentar dicho esquema y sus posteriores consecuencias, es preciso hacer dos consideraciones. La primera, los desplazamientos son clasificados de dos maneras de acuerdo a la forma en que ocurren: un desplazamiento es denominado masivo cuando en el mismo tiempo y lugar sufren el éxodo 10 familias o 50 personas o más¹¹⁴; por su parte un desplazamiento es clasificado como individual (o gota a gota) cuando las personas que

¹¹⁴ DECRETO 2569, Op. cit., artículo 12.

emigran de sus tierras provienen de diferentes lugares y en distintos periodos de tiempo. En ambos casos, sin embargo, los criterios sobre los cuales se evalúan sus condiciones son los mismos, aunque es evidente que en el primer caso las acciones de asistencia son mas inmediatas que en las segundas.

Segundo y en relación con lo anterior, la RSS se encarga, en la mayoría de los casos, de manera directa de los desplazamientos masivos y delega sobre ONGs la responsabilidad de los casos gota a gota (aunque varios de estos casos también son atendidos por la RSS). Esta forma de asistencia se basa en la administración delegada y la acción colectiva como formas de asistir de una mejor y más rápida manera a la población desplazada por la violencia¹¹⁵.

No obstante, para el caso de la Unidad Territorial de Santander en el año 2003, no se trabajo con ONGs debido a que la dinámica del desplazamiento se había reducido para ese año y en consecuencia la mayoría de casos fueron atendidos directamente por la RSS¹¹⁶. Efectivamente, como característica general en todo el país, la coordinación y cooperación con Organizaciones No Gubernamentales o fundaciones no se realiza en las zonas donde el desplazamiento no es significativo en el numero de personas o hogares que sufren este fenómeno, debido principalmente a que los costos de transacción en los que se tienen que incurrir (licitación, información y adjudicación de recursos) no son justificables cuando el programa de AHE puede ser aplicado por la misma RSS en dichas zonas.

¹¹⁵ *Ibíd.*, artículo 23. El decreto no hace referencia sobre la intención de actuar rápida y de una mejor manera. Se refiere a la administración delegada como una forma de celebrar contratos.

¹¹⁶ Al respecto hay que decir que la RSS comparte en muchas ocasiones funciones de AHE con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). De acuerdo con los funcionarios de la RSS existe un alto nivel de coordinación y cooperación entre las dos entidades, lo que ha conducido a una distribución de funciones y a un ahorro de recursos por parte de la RSS.

3.2.2 El proceso de asignación y los principios empleados¹¹⁷. Los casos de justicia local se analizan a partir de los principios rectores que determina una institución para realizar la asignación de beneficios que le corresponden. La conexión de estos principios para producir el esquema final de asignación depende de las conjeturas y delineamientos realizados por los distintos actores (en especial los de primer y segundo orden) en base a sus incentivos, normas profesionales y considerando los costos y efectos de segundo orden que pueden surgir al adoptar uno u otro principio.

En el caso del fenómeno del desplazamiento y la Asistencia Humanitaria de Emergencia, el esquema de asignación es descendente. Se toman en primera instancia los principios dictados por los actores de primer orden, que aparecen en las leyes y decretos, para seguidamente aplicar aquellos que son considerados por los actores de segundo orden, los cuales son menos proclives a aparecer de manera explícita porque muchos de ellos se diluyen en la discrecionalidad con que se asigna la AHE, pero que aun así son perceptibles por los actores de tercer y cuarto orden.

El primer paso dentro del esquema de asignación es la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada por parte de la persona que sufre el éxodo, para lo cual posee un tiempo de un año a partir del momento en el que ocurren los hechos. En la declaración, el desplazado tiene que manifestar las acciones y circunstancias que lo obligaron a emigrar, lugar del que proviene, su profesión, principal actividad económica en la que se desenvuelve, sus propiedades y dar razón del porque escogió el actual lugar de asentamiento¹¹⁸. La recepción de la declaración, en esta etapa, la realiza la Personería Municipal y/o la

¹¹⁷ La descripción de los principios que se nombran a continuación se basa principalmente en aquellos nombrados por Jon Elster en su trabajo Justicia Local (capítulo 3), muchos de los cuales fueron mencionados en el capítulo 1 del presente trabajo.

¹¹⁸ Ver DECRETO 2569, Op. cit., artículo 6.

Defensoría del Pueblo, quienes posteriormente la tramitan a la RSS para valorar y registrar a la persona solicitante¹¹⁹.

El proceso de comprobación de las declaraciones por parte de la RSS se realiza obteniendo información del lugar de procedencia del solicitante, para lo cual la se tiene un tiempo de 15 días a partir de la recepción de la declaración. Aunque cada caso es diferente, a manera general, la RSS busca obtener información sobre si la familia o el individuo son del lugar que manifiestan y si los acontecimientos que ellos narran efectivamente ocurrieron en el tiempo y lugar que consta en la declaración; para tales efectos se acude a la inspección o estación de policía del lugar y a vecinos del sector de procedencia¹²⁰.

Sin embargo, la institución procura nunca identificarse como la Red de Solidaridad; emplea otro tipo de figuras para obtener información (i.e. decir que son familiares o allegados de las personas desplazadas). Lo anterior, se realiza porque, primero, evita que la información que suministran las personas se vea sesgada a favor o en contra de los desplazados, y segundo, se busca la protección de las personas que realizaron la declaración.

La aceptación o no dentro del Registro Único de Población Desplazada es claramente un proceso de admisión, el cual consiste en “comparar a individuos con un umbral absoluto y ofrecer el bien a aquellos y sólo aquellos que traspasen ese umbral” (Ibíd., p. 36). Si bien, en este caso el umbral absoluto se encuentra definido tácitamente por los funcionarios

¹¹⁹ Para el caso de familias, basta con la representación de un integrante por parte de esta para realizar la declaración. En el caso de desplazamientos masivos, es el Comité Municipal de atención a población desplazada y el Ministerio del Interior los encargados de registrar a la población mediante un censo, estableciendo una única situación de las condiciones que originaron el desplazamiento. Ver Ibíd. artículo 13.

¹²⁰ No obstante, de acuerdo con información suministrada por funcionarios de la RSS, este procedimiento ha tendido a modificarse a raíz de un fallo de la Corte Constitucional que obligaba a incluir en el Registro Único de Población Desplazada a todas las personas que declararan ser desplazados por causa de acontecimientos de conflicto entre actores armados en el lugar de procedencia.

que realizan la comprobación de información (o no esta definido formalmente), es necesario mencionar que se realiza una comparación a partir de la información suministrada por los posibles beneficiarios.

En consecuencia, el proceso de admisión esta definido por un principio base como es la *libertad*. Este es un principio dado por el estatus del beneficiario, porque la RSS al comprobar la información suministrada, esta empleando y buscando características biofísicas observables y rasgos sociales que son de conocimiento publico. La institución busca, entonces, comprobar la declaración del desplazado y consecuentemente asignarle o no la inclusión en el registro a partir de la información sobre la violación a la libertad que ha sufrido el individuo y/o la familia.

Lo que la RSS trata de acreditar antes de realizar el registro es que el individuo se ha visto forzado a migrar porque su libertad personal ha sido vulnerada o se encuentra amenazada por las causas que el mismo afectado menciona y que la institución considera como validas para ser considerado como desplazado¹²¹. La libertad como base para la distinción entre quienes son desplazados y los que no lo son, depende de una cierta discrecionalidad porque el procedimiento consiste en saber sí las acciones que desatan el éxodo son violaciones a la libertad de las personas.

Aun cuando puede argumentarse que la institución también emplea el principio de *carácter* para la asignación del beneficio, porque dentro de la información que recopila pregunta por lo que las personas hacían o eran antes del desplazamiento, no es valido afirmar esto. La razón principal es que la RSS se centra es en averiguar sí las acciones que suscitaron el desplazamiento son una violación a la ley y derechos de las personas y

¹²¹ Con respecto al principio de libertad y las cusas validas para ser considerado como desplazado ver Ley 387 de 1997, Op. cit., articulo 1.

no en la forma de vida que tenían los individuos antes de salir de sus lugares de origen¹²².

La idea central de llevar un registro único de población desplazada es determinar en primera instancia, la gravedad que este problema representa para el país, y segundo conocer la demanda específica de beneficiarios del programa de atención a desplazados. Así, esta inscripción es una forma de generar un grupo de potenciales elegibles para la asignación de beneficios, lo cual es un procedimiento generalmente establecido por todas las instituciones que tienen a su mando la distribución de bienes escasos.

Inmediatamente cuando cualquier actor de tercer orden ingresa al registro, adquiere los beneficios estipulados por la ley. Uno de estos es la Asistencia Humanitaria de Emergencia. Para acceder a este conjunto de bienes el desplazado debe dirigirse a cualquiera de las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social y hacer expresa la petición ante los funcionarios correspondientes. La institución debe entonces realizar una verificación de las condiciones de vida del solicitante y posteriormente proceder a asignar en el menor tiempo posible, en el caso de que la persona o la familia merezcan el bien.

El punto central es el proceso de verificación, que se realiza mediante una visita al lugar de residencia del potencial beneficiario, donde se observan las condiciones de la vivienda, se entrevistan a los integrantes del núcleo familiar (en el caso de los hogares) y se verifica el entorno físico y social. El procedimiento en general es de tipo discrecional porque depende de los valores atribuidos por los actores de segundo orden. Empero, se pueden distinguir algunos principios que siguen estos funcionarios a partir de las decisiones de primer orden existentes y las características que posee la AHE como bien que cubre una serie de necesidades básicas.

¹²² La forma de vida es relevante en la inclusión cuando se establece que la persona desarrollaba actividades no legales, en especial el trabajo en cultivos ilícitos

Lo anterior es el reconocimiento de que el acceso al bien depende, en buena medida, del modelo subjetivo que manejan los actores de segundo orden para la asignación del bien y que este último se encuentra dominado por una serie de incentivos o consideraciones que generan unas consecuencias posteriores. Sin embargo, esta subjetividad se halla enmarcada dentro de unos patrones repetitivos que son perceptibles por los demás actores y que solo cambian cuando existe una retroalimentación de la información¹²³.

Desde la perspectiva de los actores de primer orden, el principal principio que debe regir la asignación de la AHE es el de *eficiencia*; es decir la búsqueda del mejor resultado posible a partir de la oferta existente de recursos. La eficiencia se expresa en el artículo 22 del decreto 2569 del 2000, donde se dicta que la RSS debe entregar un monto de bienes y servicios en AHE considerando los recursos otorgados por el presupuesto nacional y el tamaño y composición del grupo familiar.

El empleo de este principio pretende maximizar el bienestar tanto individual (o familiar) como general de la población desplazada. La RSS debe, a partir de la restricción presupuestaria que posee, establecer un punto óptimo de AHE para cada familia, con el fin de que esta última obtenga el mayor beneficio posible de los bienes y servicios que le pueden ser otorgados¹²⁴. Análogamente, la institución debe hacer lo mismo en el nivel agregado; considerando la cantidad de casos que

¹²³ Como se estableció en el capítulo 1, los actores procuran realizar elecciones racionales con la información que poseen (la cual es escasa) basados en modelos derivados subjetivamente. Ver NORTH, Op. cit., p. 31. Además, sobre cómo esto puede generar consecuencias, Gamboa y Landinez afirman: “La información, restringida, inoportuna o fragmentada, puede frenar la fluidez del intercambio ya que introduce errores e incertidumbre en la toma de decisiones y la asignación de los recursos”. GAMBOA, Yudy y LANDINEZ, Martha. Instituciones y gestión pública territorial; una aproximación al análisis en Colombia. Bucaramanga, 2002, 116 p. Trabajo de grado (Economista). Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración, p 39.

¹²⁴ Es preciso recordar que la AHE se asigna considerando unos montos máximos de asignación. Ver DECRETO 2569, Op. cit., artículo 22.

merecen la AHE, debe repartir el presupuesto de una manera tal que se obtenga el mejor resultado posible¹²⁵.

Un punto importante con respecto a la eficiencia, es el hecho de que a partir de los resultados presentados por la institución se pueden modificar las decisiones de primer orden, en especial en lo que se refiere a la oferta del bien que se trate. Los efectos obtenidos de tomar decisiones de segundo orden, que se adapten al principio de eficiencia, pueden conducir a la modificación del presupuesto destinado al desarrollo de la política social, incrementando la oferta y permitiendo que se beneficien otra serie de actores de tercer orden que de lo contrario no hubieran podido ser cubiertos. La política social pasaría a reconocer que la asignación de fondos es una función de cuan importantes son los problemas que trata y no de la eficacia con la cual esos fondos resuelven dichos problemas (esto es lo que Elster denomina como “efecto encuadre”).

En lo que respecta a los actores de segundo orden, el procedimiento que siguen para asignar la AHE se asemeja inicialmente al de una *lista de espera* de corto plazo, con la diferencia de que los solicitantes no reciben puntos por un mayor tiempo de espera en la adjudicación del bien (incluso el hecho de pedir el beneficio no les asegura que el bien les será otorgado). La semejanza está en que el destinar tiempo en realizar los trámites de solicitud es un criterio de la necesidad del bien para el desplazado y que un mayor tiempo de espera en la asignación del bien puede conducir a un deterioramiento de sus condiciones de vida.

El principio que domina el esquema de asignación de la AHE por parte de los actores de segundo orden es el de *necesidad*. A partir de consideraciones sobre los niveles individuales de bienestar más bajos es que la Red de Solidaridad Social realiza las valoraciones de los

¹²⁵ El mejor resultado posible puede ser entendido como aquel en el que se logra la mayor cobertura posible, en el menor tiempo y satisfaciendo las necesidades prioritarias de los receptores.

solicitantes, para lo cual, emplea otra serie de principios que permiten una comparación interpersonal.

Como se definiera en el capítulo dos, la Asistencia Humanitaria de Emergencia es un bien que tiene la facultad de cubrir una serie de necesidades básicas que muchos de los desplazados poseen al momento de sufrir el éxodo. En consecuencia, el principio de necesidad que se aplica subyace del bien que se otorga y el impacto que como beneficio tiene sobre quienes lo reciben.

El empleo de este principio es independiente de los incrementos individuales de bienestar que se puedan lograr, a razón que la AHE se asigna sin importar cual desplazado obtiene mayores beneficios. Sí al realizar una visita domiciliaria, se verifica (considerando otros principios) que el individuo necesita la AHE, entonces la RSS procede a asignar aplicando el principio de eficiencia de la manera como se describió anteriormente.

Un primer principio que surge para determinar la necesidad es la *situación familiar*, que se encuentra especificado por el estatus. En aquellos hogares en donde la cabeza de familia es una mujer separada, soltera o viuda y con hijos menores de edad, existe una cierta prelación en la asignación de la AHE¹²⁶. Puede decirse que este principio es bastante aplicado en la ciudad de Bucaramanga, debido a que existe una considerable población que presenta estas características (en el capítulo 2 se evidencio que existen mas mujeres que hombres en situación de desplazamiento).

¹²⁶ Al respecto, el documento introductorio de la atención humanitaria de emergencia de la RSS dice lo siguiente: “ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia... tendrán derecho a la protección a asistencia requerida por su condición...”. RSS, Documento introductorio de la atención humanitaria de emergencia, Op. cit., p. 4.

Así mismo, las características de la residencia donde habita la familia que es visitada por la institución, es un buen descriptor de la situación familiar y por tanto de la necesidad de las personas. Aquellos actores de tercer orden que viven en invasiones, sin servicios públicos domiciliarios completos, en hacinamiento y sin otro tipo de particularidades comunes en otras residencias, tienen una mayor consideración en los actores de segundo orden para que el beneficio les sea adjudicado.

La relevancia que toman las mujeres en determinadas situaciones, como se acaba de mencionar, señala la aplicación del principio de *género*. El sexo del individuo y sus condiciones en el grupo familiar es importante para la RSS, quien aplica el criterio general de “mujeres y niños primero”. Tal como sostiene Elster: “cuando el principio de selección contiene un elemento discrecional, la discriminación de las mujeres continua ocurriendo, probablemente en mayor grado de lo que podría demostrarse” (Ibíd., p. 92). Sin embargo, la discriminación a la que se refiere en este caso, es un punto a favor de las mujeres desplazadas.

En la misma dirección se aplica el principio de *edad*. Las personas de avanzada edad tienen prelación en la asignación del bien, más aun cuando de ellos depende directamente la familia. Los hogares con hijos menores de edad gozan de preferencia en el otorgamiento de la AHE, porque se busca no afectar su desarrollo físico y por el contrario proporcionarles la alimentación adecuada. Además, el primer caso, mas que el segundo, se tiene en cuenta para la asignación de prorrogas por otros tres meses de AHE.

El principio de edad, aplicado de esta manera, pone en consideración dos aspectos importantes. Primero, al preferir dar a los mas viejos, se les esta reconociendo el esfuerzo y trabajo que han brindado tanto a sus familias como a la sociedad. Segundo, el dar prioridad en la competencia por los recursos a los más jóvenes, significa que lo que la institución busca es

beneficiar a aquellos que pueden tener una mayor oportunidad de desarrollo personal en un futuro.

Otro principio es el que se refiere a las *características físicas y mentales* de los desplazados. En hogares donde exista una persona con discapacidad física o mental y de la cual dependa la familia o que posea más de cincuenta años se les debe brindar la Asistencia Humanitaria de Emergencia. Los individuos enfermos requieren de una dedicación especial por parte de los integrantes del resto de la familia y esto es un argumento suficiente para la institución en la asignación del bien. Igual acontece cuando algún desplazado tiene una discapacidad que le impide conseguir un empleo que lo estabilice socioeconómicamente.

Un principio no menos importante es el que tiene que ver con el *entorno*. En las visitas domiciliarias por lo general mientras un funcionario realiza las entrevistas a los potenciales beneficiarios, otro se entrevista con las personas que viven en los alrededores obteniendo referencias y observando el ambiente que rodea a la residencia. Esto incide en muchos casos en la asignación porque permite verificar la información suministrada por los desplazados solicitantes.

Quedan expuestos de esta manera los que pueden ser los principios más relevantes de la asignación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia por parte de la Red de Solidaridad Social. Empero, pueden existir otra serie de principios aun mas subjetivos como *la imparcialidad, las influencias, la responsabilidad, la calidad, etc.*, muchos de los cuales tiene una mayor relación con las determinaciones de segundo orden y el comportamiento de los funcionarios al visitar a los actores de tercer orden.

A manera general, el esquema de asignación es una interrelación de diferentes sistemas mixtos a causa de la discrecionalidad que se maneja. Puede argumentarse que se trata de un sistema de intercambios intuitivos

porque parte de la discrecionalidad que se emplea, permite a los funcionarios de la RSS proceder de una manera informal e intercambiar intuitivamente los aspectos más relevantes y frágiles de los candidatos. Pero así mismo, puede tratarse de un sistema conjuntivo y disyuntivo, donde se esta evaluando al receptor potencial por sus puntos mas fuertes y posteriormente por sus puntos mas débiles.

Aun así, el esquema apunta a ser un sistema mixto de selección entre un grupo de legibles, porque aplica, en primera instancia, unos principios débiles para hacer un grupo de elegibles. Posteriormente desarrolla otros con una mayor rigurosidad para determinar el monto de AHE que merece cada desplazado.

Esta situación, evidencia que los esquemas de asignación difícilmente pueden basarse en un solo principio para realizar la elección. En el caso de la Red de Solidaridad Social y la Asistencia Humanitaria de Emergencia, el empleo de varios principios de evaluación conduce necesariamente a una serie de consecuencias que requieren una atención importante, como son una forma de determinar los errores e inconvenientes que han surgido y que pueden manifestarse a partir del esquema adoptado.

3.3 ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL ESQUEMA DE ASIGNACIÓN DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

La búsqueda de la reducción de costos de transacción es una de las funciones principales por las cuales existen las instituciones que manejan los casos de asignación de recursos. En vista de que se trata con bienes escasos, el mercado no es el más idóneo en la asignación porque los costos (de vigilancia y cumplimiento especialmente) en los que tienen que incurrir los agentes son bastante altos, además de que se producirían

asignaciones injustas; por lo tanto, se crean instituciones que bajen el margen de costos¹²⁷.

Sin embargo, la institución también tiene que dedicar algunos recursos para la implementación de un esquema de asignación. Así, varios de los principios que se emplean en los casos de justicia local son sustitutos de otros que no pueden ser aplicados por razones de costos. La toma de decisiones precisas de asignación requiere de un periodo de análisis y una dedicación de recursos que en la mayoría de casos la institución no posee, viéndose obligada a implementar principios que suplanten a los que en otras condiciones hubieran sido empleados¹²⁸.

El empleo de sustitutos genera consecuencias de primer, segundo, tercer y cuarto grado. Las de primer grado son aquellas inherentes al esquema mismo de asignación; las de segundo grado surgen como efecto de que el potencial beneficiario pertenezca a otro grupo excluido de obtener el bien. En estos dos primeros casos, los efectos que surgen son producto de la selección que se hace sobre aquellos actores de tercer orden que pertenecen a otro grupo.

El tercer grado de consecuencias, se refieren al efecto incentivo, es decir, al comportamiento que adoptan tanto los actores pertenecientes al grupo de beneficiarios como aquellos que no lo son, con miras a obtener el bien, y cuya conducta es permitida por los principios empleados. Los de cuarto grado, son una analogía con el dilema del prisionero: “el efecto total de muchas decisiones localmente justas puede ser la producción de injusticia global” (Ibíd., p. 131).

¹²⁷ ver GAMBOA y LANDINEZ, Op. cit., p. 33-38.

¹²⁸ Saber cuando un principio es sustituto de otro es difícil, por ejemplo, la situación familiar puede ser considerada como un sustituto de la necesidad, debido a que implementar un mecanismo riguroso de evaluación de la necesidad puede ser costoso y por tanto es preferible basarse en un principio mas discrecional empleando la observación. En este caso, para seguir con el ejemplo, la necesidad si bien se sabe que es un principio que se esta empleando en el esquema, es el de la situación familiar el que se aplica. Mas aun: “La relación entre un principio y su sustituto no es la misma que existe entre un principio y la implementación de su procedimiento”. ELSTER, Justicia Local, Op. cit., p. 79.

En el caso de la Red de Solidaridad Social, el procedimiento de asignación de la AHE conduce a derivaciones en cada uno de los cuatro grados mencionados anteriormente. Los efectos que recaen sobre los actores de tercer orden van desde beneficiar a personas que ni siquiera son desplazados hasta excluir del beneficio a individuos que han sido rechazadas por otra serie de instituciones.

Un efecto extra que puede surgir (sino es que efectivamente surge), es el de los incentivos que pueden tener los actores de segundo orden para beneficiarse ellos mismos a partir del esquema de asignación de la AHE. “El oportunismo es entendido como la búsqueda del interés propio con dolo. Se refiere a la revelación incompleta o distorsionada de la información, especialmente a los esfuerzos premeditados por equivocar, distorsionar, ocultar, ofuscar o confundir. Tal actitud oportunista de los agentes es causante de gran parte de la información asimétrica que genera problemas en la organización económica” (Gamboa y Landinez, 2002, p. 39).

Las dos primeras consecuencias mas importantes que se generan en el esquema de asignación son los errores tipo I y II. En determinadas ocasiones, desplazados que han solicitado ser incluidos en el Registro Único de Población Desplazada no adquieren este beneficio, igual ha acontecido cuando varios de estos actores solicitan la Asistencia Humanitaria de Emergencia. Este resultado es difícilmente verificable por la Red de Solidaridad Social y los demás actores, lo cual, sin embargo, no descarta su probabilidad de ocurrencia.

Cuando un desplazado no es incluido en el registro único, se debe a que la RSS encontró que la persona suministro información contraria a la verdad, las acciones que lo condujeron a migrar son distintas a las descritas en el artículo uno de la ley 387 de 1997 o que es extemporáneo

(realizo su declaración un año después de ocurridos los hechos)¹²⁹. La existencia de estos efectos se debe principalmente al empleo de la discrecionalidad en la comprobación de la información.

Esta consecuencia ocurre porque la institución da una mayor ponderación a la información que ella recopila que a la suministrada por el potencial beneficiario. Por ejemplo, existen casos en que la persona sabe efectivamente que es un desplazado pero en la declaración no dice la verdad sobre la ocurrencia de los hechos, en temor a repercusiones que puedan surgir¹³⁰; así, cuando la RSS verifique la información posiblemente excluya a este individuo de todo beneficio. Determinar que la RSS ha caído en un error es tarea tanto del mismo solicitante como de otras instituciones que vigilan este procedimiento.

Un caso especial, dentro de este mismo análisis, es la autoexclusión. Cuando la persona afectada es excluida del registro por haber presentado una declaración extemporánea es debido a dos razones: primero, desconocimiento del procedimiento que tenía que realizar, y segundo temor a ser estigmatizada socialmente. Sin embargo, en ninguno de los dos casos puede argumentarse que se trate de una autoexclusión intencional porque el supuesto de que el individuo actúe en contra de su propio beneficio no es muy válido.

El error tipo I ha venido siendo corregido o empeorado por decisiones de primer orden. Recientemente la RSS se ha visto en la obligación de incluir en el registro a toda persona que argumente proceder de una zona en la que se hayan presentado violaciones a derechos humanos a causa del conflicto armado. Esta situación, si bien permite que mayor número de personas sean incluidas, a su vez quita poder al procedimiento de asignación que realiza la RSS.

¹²⁹ ver DECRETO 2569, Op. cit., artículo 11.

¹³⁰ Como se indicara anteriormente los desplazados en la mayoría de casos tienden a no delatar a las personas que indujeron el éxodo. Ver RSS. VI Boletín Estadístico, Op. cit. p. 8-9.

Lo anterior repercute directamente en el sistema general que beneficia desplazados, porque incide sobre el conocimiento de la magnitud del problema que deben tener los actores de primer, segundo y cuarto orden. Este efecto fue señalado por el Representante Especial del Secretario General para los Desplazados Internos de las Naciones Unidas, al decir que “convendría tener una idea mas precisa del número de desplazados internos, sobre todo para que el Gobierno y la Comunidad Internacional se hagan cargo de la envergadura y gravedad del problema”¹³¹.

La segunda consecuencia del error tipo I es aquella en la que los que merecen la AHE no la reciben o sí la merecen, la reciben en menor proporción de lo que la requieren. La razón principal de que se presente este resultado, se deduce nuevamente de la discrecionalidad adoptada, y es por tanto, parecido a lo mencionado en los párrafos inmediatamente anteriores. Se deriva de esta situación que la AHE pierde poder de impacto y esta siendo asignada de manera injusta y fuera de sus características propias.

Los funcionarios en algunos casos encuentran que la situación familiar del solicitante, bajo el principio de necesidad, no es lo suficientemente drástica (en cuanto a bajas condiciones de vida) como para merecer el bien o por lo menos no merecerlo en su totalidad. En este caso, el rechazo sobre el actor de tercer orden no se debe al empleo directo de la necesidad como principio, sino a la percepción que tienen los evaluadores de la situación familiar. Por ejemplo, que un miembro del hogar se encuentre laborando o goce de una estabilidad en los ingresos, aunque los demás familiares no se estén beneficiando, puede ser, de todas maneras, considerado por la institución como una fuente de ingresos de

¹³¹ ORGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe del representante especial del secretario general sobre la cuestión de los desplazados internos. Misión de seguimiento enviada a Colombia. En: E/CN.4/2000/83/Add.1. (ene. 2000), párrafo 108.

todo el hogar (a menos que se demuestre lo contrario) y que directamente incide sobre la asignación de la AHE.

Sin embargo, la principal variable por la cual algunas personas no logran acceder a la asistencia humanitaria (por lo menos de manera inmediata), es el presupuesto. Es la escasez de recursos financieros lo que conlleva a que no todos puedan obtener el beneficio de manera inmediata. Este efecto es exógeno al comportamiento de los actores de tercer orden y a los principios empleados por los actores de segundo orden. Es entonces, la incidencia sobre la oferta del bien la que niega el ingreso a la AHE a un mayor número de demandantes.

La segunda consecuencia principal es que se produzca el error tipo II, es decir que personas que no merecen el bien lo obtengan. Si bien los resultados que subyacen de este error son de segundo grado porque se refiere al otorgamiento del beneficio a individuos que pertenecen a un grupo distinto del que lo merece, en el caso específico de la AHE el error se presenta es por los efectos incentivo que genera el esquema de asignación de la RSS.

Jon Elster establece dos condiciones indispensables para que este tipo de situaciones se presenten: “primero, el esquema debe ser conocido por los receptores potenciales... Segundo, y mas fundamental, los principios deben basarse en características individuales que puedan modificarse mediante la conducta” (Elster, 1994, p. 140). De todas maneras, es preciso aclarar que es difícil encontrar procedimientos de asignación que no presenten efectos incentivo (los esquemas que emplean únicamente un solo principio basado en el estatus o empleando sorteos están exentos de este problema).

La primera condición se satisface gracias a la misma Red de Solidaridad Social, los actores de primer orden, demás instituciones y actores de

cuarto orden vinculados al problema del desplazamiento forzado del país. La difusión de los beneficios y el procedimiento que deben seguir los desplazados para obtenerlos, se realiza con boletines informativos, folletos y por medio de las Unidades de Atención y Orientación¹³².

La segunda condición se satisface igualmente por la presencia de discrecionalidad que posee el procedimiento de asignación. La aplicación del principio de necesidad por medio de la situación familiar mediante la observación y las entrevistas, permite que los desplazados puedan modificar las características por las cuales son evaluados. Sin embargo, esto no es válido para los casos en los que la RSS emplea el principio de género y edad, debido a que es fácilmente comprobable cuando en un hogar existe dependencia sobre la mujer o personas de avanzada edad.

Así mismo, existe una excepción a la regla cuando el potencial beneficiario solicita su inclusión en el registro único. La institución en dichos casos realiza una verificación de información a partir de la declaración previamente realizada por el actor de tercer orden; por tanto la tergiversación de la declaración de parte de el afectado y solicitante del bien lo único que provoca es su propia autoexclusión. No existe en consecuencia, un incentivo fuerte de parte del esquema de asignación en la parte que se refiere a la inclusión en el registro único como para que el individuo modifique sus características individuales¹³³.

El otorgamiento errado de AHE en el sentido de dar a quien no lo merece es, de acuerdo a los mismos funcionarios de la RSS, una situación que

¹³² La difusión de esta información y su importancia ha sido recomendada por el Representante Especial del Secretario General para los Desplazados Internos de las Naciones Unidas, cuando afirma: “Otra medida fundamental para que los desplazados puedan acceder no solamente a la asistencia humanitaria... es velar porque conozcan el procedimiento pertinente. Demasiados desplazados, especialmente mujeres pobres del campo, deambulan por las ciudades sin tener idea de cómo conseguir la comida, los medicamentos y el cobijo que necesitan”. *Ibíd.* párrafo 121.

¹³³ Si la persona modifica sus propias características no hace sino afectarse así mismo y estaría comportándose de una manera irracional. Sin embargo, esto no es una razón válida para que dichas acciones no ocurran. Para un mayor complemento de la forma en que se puede actuar irracionalmente. Ver ELSTER. *Tuercas y Tornillos*, Op. cit., capítulos 3 y 4

siempre se ha presentado desde que se aplica el procedimiento de asignación. Las razones principales por las cuales este arbitrio no ha sido corregido son la no existencia de recursos para modificar el procedimiento de asignación, la escasez de funcionarios que realizan las valoraciones y el hecho de que analizar con mayor detalle cada valoración requeriría aun de mas tiempo, lo que puede traer implicaciones en las condiciones de vida de los potenciales beneficiarios (mas aun cundo son personas que sí merecen el bien).

La acción colectiva ha servido como medio para la corrección de este tipo de consecuencias. La RSS reconoce que en determinadas ocasiones individuos que no merecen el beneficio pero que lo han recibido acuden a la institución para ser eliminados del registro único o para solicitar que la AHE les deje de ser asignada. La explicación para este tipo de acciones esta, según la RSS, en la presión que ejercen los mismos actores de tercer orden sobre la persona que es beneficiada sin merecerlo.

A la par, la institución en variadas ocasiones recibe información por parte de los desplazados sobre individuos que han sido beneficiados porque han empleado efectos incentivo en su favor y en consecuencia han engañado el proceso de asignación. El delatar y hacer caer en cuenta a la RSS de errores que ha cometido en la concesión de beneficios, puede ser interpretado como una manera de actuar en contra del interés propio y sí a favor del interés colectivo, además es un claro ejemplo de la aplicación de las normas sociales¹³⁴.

La inversión en el otorgamiento de derechos o lo que se puede denominar como inversiones antieconómicas es el efecto incentivo que mejor explica la presencia de error tipo II en el esquema de asignación de la RSS. Las personas que solicitan la AHE al conocer los principios por los cuales van

¹³⁴ Efectivamente se trata de una norma social porque la gente delatora esta realizando una acción sabiendo que dicha acción beneficia a todos (conlleva a que la AHE se asigne de una manera mas justa). Ver Ibíd. capitulo 12.

a ser valorados, emplean los recursos que tienen a su disposición para modificar su entorno, de manera tal que cuando la institución realice la evaluación encuentre que los principios de asignación se satisfagan¹³⁵.

Una segunda explicación, que apunta en la misma dirección, es la tergiversación. Cuando el solicitante sabe que los principios de asignación de AHE no coinciden con sus características individuales, puede emplear la manipulación para corregir la asignación en su favor. Las entrevistas de la RSS pueden contener respuestas que no son fácilmente observables y que en últimas pueden incidir en las determinaciones de los actores de segundo orden.

Una consecuencia reconocida que se manifiesta del procedimiento es que “no todos los candidatos tienen los recursos como para pasar por los procedimientos burocráticos que se requieren antes de obtener lo que les pertenece por derecho” (Elster, 1994, p. 132). El Representante Especial del Secretario General para los Desplazados Internos de las Naciones Unidas hace un reconocimiento sobre esta problemática al afirmar: “hay muchos desplazados que no reciben asistencia humanitaria para atender sus necesidades... Un obstáculo fundamental en este sentido es el trámite de la certificación, que es largo, engorroso y no muy bien comprendido por los funcionarios encargados de realizarlo, lo que redundará en un grave deterioramiento de los desplazados”¹³⁶.

Una consecuencia no surgida directamente del esquema de asignación sino de la formalidad que rodea a la AHE es el que hace referencia al tiempo de prestación del beneficio. La decisión de primer orden que regula la AHE por solo tres meses es insuficiente en muchos casos, como lo reconocen los actores de segundo orden, debido a que la RSS ha

¹³⁵ Es claro que los principios empleados por la RSS no buscan en ningún momento producir este efecto incentivo.

¹³⁶ ORGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, Op. Cit., párrafo 120.

tenido problemas en reducir la vulnerabilidad sobre la población desplazada.

“La practica ha demostrado que la AHE restringida a tres meses, limitación dispuesta por la ley 387/97, resulta insuficiente frente a la realidad de la situación y a la capacidad de respuesta del Estado. Dado que no hay respuesta oportuna con soluciones de restablecimiento una vez finalizan los tres meses, las familias continúan expuestas a una situación de vulnerabilidad” (ACNUR, 2002, p. 101). Este resultado es reconocido por la institución de segundo orden que, como se mencionara anteriormente, define el fundamento de vulnerabilidad y aclara que los beneficios que ella imparte impactan de manera distinta a cada grupo poblacional; así algunos necesitarán más tiempo para una mejor respuesta en comparación a otros.

De los posibles efectos no observables de la asignación de la AHE como caso de justicia local es el hecho de que se produzca injusticia global. Concretamente este caso hace referencia a la existencia de personas desplazadas que no han podido acceder a ninguno de los beneficios que brindan las distintas instituciones que trabajan con este grupo poblacional y que en consecuencia tienden a deteriora cada vez mas sus condiciones de vida.

Sin embargo, a lo que se hace pormenor es a que los rechazos constantes que sufren estas personas no se deben a errores tipo I y II sino que por el contrario han sido decisiones tomadas localmente justas, pero que en agregado para cada desplazado terminan siendo injustas. Así por ejemplo, la RSS no evalúa a los solicitantes por sus fracasos o éxitos anteriores con otras instituciones. El punto central, es que este tipo de situaciones no son observables porque las instituciones rara vez se preocupan de las personas que excluyen y tienden es a concentrarse en los seleccionados.

Finalmente, una consecuencia que carece de pruebas y se torna difícil comprobar es la que se refiere a los incentivos que tiene los actores de segundo orden, a partir del esquema de asignación de la AHE, como para desviarse de la política oficial de la institución. La presencia de discrecionalidad en el esquema de asignación de la RSS, da para pensar que exista corrupción o favoritismo por parte de los funcionarios en sus decisiones. Sin embargo, comprobar este efecto requiere de un buen control interno y fiscalización.

Pondrían seguir anotándose otro sin número de consecuencias y/o posibles efectos que subyacen ya bien sea del esquema de asignación, de decisiones de primer orden o de las características propias de la AHE. Sin embargo, el trabajo ha resaltado algunas de las más relevantes y aquellas sobre las cuales existe documentación, y que inciden especialmente sobre los desplazados por la violencia colombiana.

4. CONCLUSIONES

Las conclusiones que se presentan surgen a partir de los diversos temas que fueron tratados en todo el documento y que, en consecuencia, merecen ser rescatados. La intención, igualmente, es hacer referencia sobre aspectos que bien pueden ser analizados en otros estudios.

En primera instancia, el fenómeno del desplazamiento es atendido bajo una lógica altruista de acción colectiva. El Estado Colombiano busca por medio de la cooperación de una serie de instituciones mitigar las dificultades de la población que sufre el éxodo (i.e. las UAO). Estos grupos se conforman no con fines de atender sus propios intereses sino los de la población desplazada (intermediando por ellos y reduciendo los costos de transacción).

Empero, la cooperación no ha sido suficiente para reducir las constantes necesidades que los actores de tercer orden poseen. Considerando principalmente la Asistencia Humanitaria de Emergencia, como un bien indispensable para la población desplazada y que se distribuye mediante instituciones, se encuentra que las acciones colectivas están limitadas formalmente, lo que impide una distribución justa.

En este sentido, la AHE por tres meses es insuficiente. Por una parte la ley establece este periodo y condiciona la reacción del beneficio sobre los desplazados a un tiempo determinado, y por otro lado, este corto periodo de asistencia impide que los fundamentos de la RSS sean aplicados de tal manera que los desplazados puedan alcanzar la etapa de estabilización socioeconómica. Al respecto, instituciones y organizaciones como el ACNUR (2002) recomiendan brindar la AHE atendiendo las necesidades y características de la familia sin importar el tiempo.

Igualmente, la AHE, de acuerdo a lo descrito en el presente documento, tiene dificultades en la aplicación de los principios de edad y género. Mengual y Santos (2002) sostienen que la AHE se entrega de manera estándar a cada familia desconociendo este tipo de principios y su cultura propia. Se establece entonces, que el beneficio entregado no determina bienes específicos de segundo nivel a partir de la edad, el género o incluso la cultura.

En lo que respecta a la AHE que brinda la Red de Solidaridad social, se evidencia que el esquema de asignación se define por las *normas profesionales* de sus funcionarios. Esto es, la asignación que se busca se basa en principios relacionados directamente con el problema del desplazamiento forzado. Es decir, estas normas profesionales se explican por sí solas, en el sentido de que no es necesario preguntar porque la RSS busca mejorar las condiciones de vida de los actores de tercer orden.

En todo caso, la RSS, al igual que muchas otras instituciones que se relacionan con la política social, encuentra limitado su funcionamiento por la disponibilidad de recursos financieros que le sean asignados. La oferta de AHE es limitada y escasa por esta razón; así, su modificación depende de decisiones de primer orden que pueden ser cambiadas o influenciadas por la eficiencia con que la institución maneje los recursos entre los solicitantes del bien.

Otro punto importante es aquel que se refiere a las modalidades de atención de la RSS. Es evidente que cuando se trata de casos “gota a gota” la institución procede con menor prontitud que como lo hace con los casos de desplazamientos masivos. Sí bien este modo de actuar se debe a que un control inmediato sobre los desplazamientos masivos puede ayudar a que las personas retornen a su lugar de origen; igualmente

puede ser interpretado bajo la premisa de que la RSS busca es generar un mayor impacto social que individual con la AHE.

En lo que respecta a las consecuencias del procedimiento de asignación adoptado por la RSS, es evidente que la distribución se produce a costo de cierto desperdicio. Los errores tipo I y II que se encuentran demuestran que los beneficios se ven reducidos a costa del empleo de principios que se aplican con un alto grado de discrecionalidad. El uso de principios no determinados explícitamente permite a los potenciales beneficiarios tener incentivos para modificar a su favor la asignación.

Con lo anterior, el presente trabajo da para que surjan una serie de preguntas: ¿Se debe entregar la AHE primero a aquellos desplazados que de acuerdo a sus características pueden lograr la estabilidad socioeconómica en el menor tiempo posible o a los que están en peor condición para hacerlo? ¿Qué tan costosa (en términos sociales, de incentivos y financieros) puede resultar una modificación en el esquema de asignación de la RSS, sabiendo que para ello deben considerarse las preferencias de todos los actores vinculados y las consecuencias que pueden surgir? ¿Cuál es el papel que juegan los actores individuales de primer orden en el problema del desplazamiento forzado? ¿Inciden en el esquema de asignación?

Como última conclusión, cabe decir que la teoría neoinstitucional y más aun los análisis de justicia local, han permitido que nuevos y viejos temas de economía tomen relevancia y puedan ser vistos desde una perspectiva diferente, aun cuando los trabajos de justicia local no son muchos en Colombia. El estudio de la asignación de beneficios por parte de una institución es importante, más aun cuando se sabe que han existido desvíos a favor de actores no aptos para recibirlos.

BIBLIOGRAFÍA

ALESINA, Alberto. Reformas institucionales en Colombia. Bogotá: Alfaomega, Fedesarrollo, 2001.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Balance de La Política de Atención al Desplazamiento Interno Forzado en Colombia 1999-2002. Bogotá: ACNUR, 2002.

_____ Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la convención de 1951 y el protocolo de 1967 sobre el estudio de los refugiados. ACNUR, 1992.

CASTILLO, Maria del Pilar *et al.* Diagnostico situacional en un grupo de desplazados ubicados en el municipio de Jamundí. En: Programa de actualización medica permanente. Bogotá: N° 51, 2000, p. 2-23.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 387 de 1997. Colombia.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 368 de 1997. Colombia.

CONPES 3057. Bogotá: 1999

CONPES 2804. Bogota: 1995

CHICA LOBO, Jacqueline. Políticas Públicas y Desempeño Económico: un análisis teórico desde el Neoinstitucionalismo. Bucaramanga, 2001, 147 p. Trabajo de grado (Economista). Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración.

DECRETO 2569. Colombia: 2000.

DECRETO 1225. Colombia: 1997

ELSTER, Jon. Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales. 2 ed. Barcelona: Gedisa, 1991.

_____ Justicia Local: de qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias. Barcelona: Gedisa, 1994.

_____ Uvas amargas. Barcelona: Ediciones 62, 1988.

GAMBOA, Yudy y LANDINEZ, Martha. Instituciones y gestión pública territorial; una aproximación al análisis en Colombia. Bucaramanga, 2002, 116 p. Trabajo de grado (Economista). Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración.

GOMEZ BAHILLO, C. Globalización y crisis del Estado de bienestar. En: _____ y MARCUELLO SERVOS, Ch. Sociedad, individuo y organización. Zaragoza: Egido, 2001, p. 120-138.

GONZALEZ de DURANA, Ana. El concepto de exclusión en política social. En: Unidad de políticas comparadas (CSIC). Madrid: documento de trabajo 02-01, 2002.

HODGSON, Geoffrey. The approach of institutional economics. En: Journal of economic literature, Vol. 36 (mar. 1998), p. 166-192.

HOYOS ARISTIZABAL, Luis Alfonso et al. Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos. En: II seminario internacional Balance de las políticas de atención a la

población desplazada 1998-2002. Retos de la política de atención integral a la población desplazada 2002-2006. RSS-UTC, s.f.

KALMANOVITZ, Salomón. Las instituciones colombianas en el siglo XX. Bogotá: Alfaomega, Cambio, 2001.

KLIKGSBERG, Bernardo. El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión. En: Reforma y democracia. s.l., s.n., s.f., p. 117-141.

KRMPOTIC, Sandra. El Concepto de necesidad y políticas de bienestar. Buenos Aires: Espacio, 1999.

LUHMANN, Niklass. Introducción a la teoría de los sistemas. s.l., s.n., s.f., p. 61-110.

MARTINS, Falcao. Administración pública gerencial y burocracia: la persistencia de la dicotomía entre política y administración. En: Reforma y democracia. s.l., s.n., s.f., p.131-159.

MARTNER, Ricardo. La Gestión publica orientada a la inversión y al crecimiento. En: revista de la CEPAL. s.l., N° 74, (ago. 2001), p. 21-36.

MEADE, J.E. La economía justa. Barcelona: Orbis, 1988.

MENGUAL, D. y SANTOS, J. Políticas publicas para la atención del desplazamiento forzado en Santander. Bucaramanga, 2002, 97 p. Trabajo de grado (Economistas). Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración.

MORENO, Hernando. Proyecto: evaluación de la política nacional de atención a la población desplazada por la violencia. Bogotá: RSS, (oct. 2001).

MORENO, Luis. Ciudadanía, desigualdad social y estado de bienestar. En: Unidad de políticas comparadas (CSIC). Madrid: documento de trabajo 03-08, 2003.

MOYADO ESTRADA, Francisco. Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones el sector publico. En: VII Congreso Internacional del CELAD sobre la reforma del Estado y la Administración Publica. Lisboa: (oct. 2002).

NACIONES UNIDAS. Informe del representante especial del secretario general sobre la cuestión de los desplazados internos. Misión de seguimiento enviada a Colombia. En: E/CN.4/2000/83/Add.1, (ene. 2000).

NACIONES UNIDAS: CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL. Grupos e individuos específicos: éxodos en masa y personas desplazadas. Informe del representante del secretario general para los desplazados internos. En: E/CN.4/2000/83/Add.2, (nov. 1999).

NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche? Madrid: Mundi Prensa y Banco Mundial, 2000.

NELSON, Richard y SAMPAT, Bhaven. Las instituciones como factor que regula el desempeño económico. En: Economía institucional. Bogota: N° 5, (jul. – dic. 2001), p. 17-51.

NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: FCE, 1993.

OLSON, Mancur. La Lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos. México: Limusa, 1992.

PARAMIO, Ludolfo. Decisión racional y acción colectiva. En: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Madrid: Documento de trabajo, s.f.

PINDYCK, Robert y RUBINFELD, Daniel. Microeconomía. 5 ed. Madrid: Prentice Hall, 2001.

PRADO, Gustavo. El pensamiento económico de Douglass C. North. En: Revista de Humanidades y Ciencias Sociales de la universidad autónoma Gabriel René Moreno. Santa Cruz de la Sierra: N° 3, (dic. 1997), p. 115-144.

PRATS I C, Joan. Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista. En: Reforma y democracia. s.l., N° 11, (jun. 1998), p. 7-48.

QUINTIN, Antonio. Paradigmas emergentes de la reforma administrativa: la nueva gestión pública. En: Patrimonialismo, burocracia, posburocracia en el diseño institucional de la administración pública venezolana. s.l., s.n., s.f., Capítulo VI.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Registro Nacional de población desplazada por la violencia. 2003.

_____ VI Boletín estadístico. Bucaramanga: RSS Unidad Territorial Santander. 2003.

_____ ¿Cómo trabajamos? Enfoque poblacional y territorial. En: www.red.goc.co/lainstitucion/comotrabajamos/enfoquepoblacional/index.htm.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Documento introductorio de la atención humanitaria de emergencia. RSS. (Ene. 2002).

_____. Hacia un estado comunitario. En: www.red.gov.co/lainstitucion.

_____. Informe sobre desplazamiento forzado en Colombia, primer trimestre de 2001. Bogotá: RSS. (jul. 2001).

_____. Red nacional de información desplazada. Avances, componentes, metodología y cifras. Bogotá: RSS. (feb. 2001).

ROEMER, Andrés. El nuevo institucionalismo económico: Herramienta de política pública. En: el mercado de valores. s.l., (oct. 1999), p. 27-34.

RUIZ GÓMEZ, Andelfo et al. Laberintos de paz: manifestaciones de la violencia en Bucaramanga. Bucaramanga: Funprocep, 2001

SACHS, Jeffrey y LARRAIN, Felipe. Macroeconomía en la Economía Global. México: Prentice hall, 1994.

SEN, Amartya. Capital humano y capacidad humana. En: Cuadernos de Economía Universidad Nacional. Bogotá: N° 29, (Jul. - Dic. 1998), p. 69-72.

SEN, Amartya. ¿De qué se trata el desarrollo? En: STIGLITZ, Joseph y MEIER, Gerald. Fronteras de la economía del desarrollo: el futuro en perspectiva. México: Alfaomega, 2002, p. 510-514.

_____. Desarrollo y libertad. Barcelona: Planeta, 2000

SEN, Amartya. La libertad individual como compromiso social. Quito: Abya-Yala, 2000.

STEIN, Rosa. Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana. En: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Madrid: documento de trabajo 03-05, 2003.

TOBOSO, Fernando. ¿En que se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y la nueva economía institucional? En: Hacienda Pública Española. Madrid. N° 143, 1997, p. 175-192.

TOLEDO, Alejandro. Globalización, Estado-Nación y espacios sociales. En: Ixtapalapa. División de Ciencias Sociales y Humanidades Universidad Autónoma de México. N° 46, s.f.

UVALLE BERRONES, Ricardo. Los fundamentos institucionales de la gestión pública. En: VII Congreso Internacional del CELAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa: (oct. 2002).

VALDIVIESO CANAL, Susana. North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional. En: Economía Institucional. Bogotá: N° 4, (ene. - jun. 2001), p. 157-172.

VARGAS H., José. Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la Nueva Economía Política, la Nueva Gerencia Pública y la Nueva Política Social. En: www.iigov.org, 1999.

WIESNER, Duran Eduardo. La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional. Bogotá: TM editores, DNP, 1997.