

**LA POLÍTICA DE CONSOLIDACIÓN Y ESTABILIZACIÓN
SOCIOECONÓMICA PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN
DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE
BUCARAMANGA 1998-2002**

**MARGY FLÓREZ MORA
ELIZABETH OCHOA MANTILLA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA
2004**

**LA POLÍTICA DE CONSOLIDACIÓN Y ESTABILIZACIÓN
SOCIOECONÓMICA PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN
DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE
BUCARAMANGA 1998-2002**

**MARGY FLÓREZ MORA
ELIZABETH OCHOA MANTILLA**

**Monografía de Grado para Optar al título de
Economista**

**Director:
ISAAC GUERRERO RINCÓN**

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

2004

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA INSTITUCIONES (MARCO DE REFERENCIA)	7
1.1 ENFOQUE LEGAL QUE REGULA LA ATENCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA PDV EN COLOMBIA	15
1.1.1 Otras disposiciones	18
1.1.2 Instituciones comprometidas con la atención a la población desplazada	18
1.2 DETERMINANTES DE LA EFICIENCIA Y LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN	21
2. DIAGNÓSTICO MACROINSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA PARA LA ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA PDV UBICADA EN EL AMB (1998 - 2002)	26
2.1 EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN EN LA PDV POR PARTE DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL	38
2.1.1 Macroproyecto para el restablecimiento social y económico de la PDV en el AMB – Alianza Interinstitucional	48
3. ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DE LA POLÍTICA IMPLEMENTADA PARA LA ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA PDV UBICADA EN EL AMB (1998 - 2002)	54
3.1 ANTECEDENTES Y LIMITANTES DEL EJERCICIO DE EVALUACIÓN DEL CUATRIENIO 1998 – 2001	55

3.1.1 Evaluación y control social: Un modelo de gestión por resultados	57
3.2 CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA PDV UBICADA EN EL AMB (1998 - 2002)	60
3.2.1 El origen del financiamiento	61
3.2.2 Eficiencia como resultado de la competencia	65
3.2.3 Características del modelo de gestión pública	67
3.2.4 Marco macroinstitucional y presupuestal	70
3.2.5 La evaluación de resultados	72
3.2.6 La evaluación de las condiciones formales de la atención para la estabilización social y económica de los desplazados en el AMB	75
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	82
BIBLIOGRAFÍA	96
ANEXOS	98

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo 1. Municipios expulsos según número de familias Santander hasta Diciembre de 2002	99
Anexo 2. Departamentos expulsos hacia Santander, 1995 – 2003	100

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Plan Colombia	37
Gráfica 2. N° de personas recibidas por departamentos a enero de 2004	42
Gráfica 3. Tendencia del desplazamiento AMB 1995 – 2002	43
Gráfica 4. Metodología programa “Capacitación productiva”	50

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Una muestra de las capacidades no gubernamentales	31
Tabla 2. Acumulado de hogares y personas recibidas. Desplazamientos individuales y masivos. Total Departamento de Santander y país 1995 – 2002	41
Tabla 3. Municipios receptores en Santander	42
Tabla 4. Desplazamiento por personas en el Área Metropolitana de Buaramanga	43
Tabla 5. Consolidado hogares recibidos 1998 – 2002	45
Tabla 6. Proyecto entre 1998 – 2002	46
Tabla 7. Red de Solidaridad Social. Proyectos de vivienda en el AMB 1998 – 2002	47
Tabla 8. Ejecución del presupuesto general de la Nación por sectores. Gastos totales % del PIB	64
Tabla 9. Sistema Nacional de Evaluación de Resultados	74

A mi madre, por estar siempre a mi lado y por enseñarme a valorar las cosas que realmente importan, y a mis hermanas y a mi padre, por su apoyo incondicional.

Margy

A Dios, a mis padres, familia y amigos porque sin ellos no hubiese sido posible alcanzar esta meta.

Elizabeth

RESUMEN

TÍTULO: LA POLÍTICA DE CONSOLIDACIÓN Y ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA UBICADA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA, 1998 – 2002*

AUTORES: FLÓREZ MORA, Margy, y, OCHOA MANTILLA, Elizabeth**

PALABRAS CLAVES: Desplazamiento forzado, políticas públicas, neoinstitucionalismo, consolidación y estabilización socioeconómica.

CONTENIDO:

Después de más de cincuenta años de conflicto armado en Colombia, el problema del desplazamiento forzado ha alcanzado tales dimensiones que su tratamiento y mitigación son de orden prioritario. La constante preocupación por la respuesta institucional que se da a problemas como éste, nos acercan a la corriente de pensamiento neoinstitucionalista, que postula entre otras cosas, que para medir la efectividad de una política pública para la atención a una problemática como el desplazamiento es necesario hacer una confrontación entre las condiciones reales y las condiciones formales de la implementación de dichas políticas.

Para medir la efectividad de la política de estabilización y consolidación socioeconómica se evaluaron variables propuesta por la escuela neoinstitucionalista, específicamente las propuestas por Eduardo Wiesner (1998), entre los que se cuentan: el origen del financiamiento, la existencia de competencia, las características del modelo de gestión pública, el marco macro-institucional y presupuestal y la existencia de evaluaciones externas o independientes para la medición de los resultados.

Después de la revisión teórica de las anteriores variables se concluye que la política implementada para la promoción de consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia ubicada en el Área Metropolitana de Bucaramanga no alcanza los niveles mínimos de eficiencia en el período de estudio 1998-2002.

* Trabajo de Grado.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Isaac Guerrero Rincón.

SUMMARY

TITLE: THE POLITICS OF CONSOLIDATION AND SOCIOECONOMIC STABILIZATION FOR THE ATTENTION TO THE DISPLACED POPULATION FOR THE LOCATED VIOLENCE IN THE METROPOLITAN AREA DE BUCARAMANGA, 1998 – 2002 *

AUTHORS: FLÓREZ MORA, Margy, and, OCHOA MANTILLA, Elizabeth**

PASSWORDS: Forced displacement, publics political, neoinstitutional, consolidation and socioeconomic stabilization.

CONTENT:

After more than fifty years of conflict armed in Colombia, the problem of the forced displacement has reached such dimensions that its treatment and mitigation are of high-priority order. The constant concern for the institutional answer that one gives to problems like this, they bring near us to the current of thought neoinstitutional that postulates among other things that it is necessary to make a confrontation between the real conditions and the formal conditions of the implementation of this politicians to measure the effectiveness of a public political for the attention to a problem as the displacement.

To measure the stabilization politic effectiveness and socioeconomic consolidation its were evaluated variables proposed by the school neoinstitutional, specifically the proposals for Eduardo Wiesner (1998), among those that are counted: the origin of the financing, the competition existence, the characteristics of the pattern of public administration, the macro-institutional mark and presupuestal and the existence of external or independent evaluations for the mensuration of the results.

After the theoretical revision of the previous variables its concludes that the politics implemented for the consolidation promotion and the population's socioeconomic stabilization displaced by the violence located in the Metropolitan Area of Bucaramanga doesn't reach the minimum levels of efficiency in the period of study 1998 - 2002.

* Work of Grade.

** Faculty of Human Sciences. School of Economy and Administration. Isaac Guerrero Rincón.

INTRODUCCIÓN

“...Nosotros queremos construir. A nosotros no nos interesan las armas...” “Que nos respeten a los desplazados que nos estamos organizando y que queremos trabajar”.

Edgardo¹”

Uno de los principales problemas que afronta Colombia es el conflicto armado interno que se viene presentando desde hace más de 50 años y ocasiona una enorme lista de desplazados que, de una u otra manera, han visto vulnerados sus derechos básicos y han tenido que sufrir las consecuencias negativas de una confrontación que ni siquiera entienden. Se trata entonces de una verdadera tragedia humanitaria con más de 400.000 desplazados en el 2002, y el 85% de los municipios del país expulsando personas. Sin embargo, aunque las cifras son importantes, el debate debe plantearse en términos de política pública y respuesta institucional. El presupuesto del actual gobierno para atender a los desplazados sólo cubre al 50% de ellos. Si se atiende a ese 50%, ¿en qué queda el otro 50%, en qué quedan los desplazados que no registra el gobierno, y las 1.140 personas que en promedio se siguen desplazando diariamente en Colombia?²

¹ Testimonio de desplazado participante en el Foro Social Mundial Temático. Cartagena de Indias. Junio 16 al 20 de 2003.

² ROJAS, Jorge. Presidente de CODHES. Conferencia: “Desplazamiento forzado: Talón de Aquiles de la política de Seguridad democrática”. Foro Social Mundial Temático. Cartagena de Indias. Junio 16-20 de 2003.

La constante preocupación por la respuesta institucional que se da a problemas como el desplazamiento hacen que tome fuerza una corriente del pensamiento que desde su inicio se ha preocupado por la incorporación del análisis institucional en la teoría económica, esta corriente del pensamiento llamada Neoinstitucionalismo, concibe las instituciones como las normas, leyes, comportamientos aceptados que estructuran la forma en que los agentes económicos y políticos de la sociedad interactúan.

Las instituciones surgen como consecuencia de las fricciones propias del intercambio económico y político, es decir, como lo citan Bautista y Forero (2004), de los complejos problemas de coordinación y cooperación económica. Estas fricciones son a su vez, las que se intentan solucionar. North (1993), uno de los más destacados representantes de la escuela neoinstitucionalista, explica que “la efectividad de las soluciones es algo que está determinado por la motivación de los jugadores, la complejidad del medio y la habilidad de los mismos para descifrar y ordenar el medio”.

Es aquí donde es importante la intervención del Estado. Para Joseph E. Stiglitz, esta se justifica cuando aumenta la eficiencia económica, por ejemplo, cuando se mejora la distribución de la renta en pro de la equidad. Para alcanzar estos propósitos se hace necesario el diseño de un conjunto de políticas. Para autores neoinstitucionalista como Meny y Thoenig, citados por Chica (2001), “una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”.³ Adicionalmente para Muller (1998), en el proceso característico de las políticas públicas se identifican en un orden consecutivo las etapas de formación, diseño o formulación, ejecución y evaluación.

³ MENY Y TOHENIG, 1998. Citado en: MULLER, Pierre. La producción de las políticas públicas. En: Innovar No. 12 (jul-dic. 1998). P. 65.

La economía neoinstitucional reconoce que frente a cualquier programa de reforma de un sector público, o de la política en un sector habrá intereses políticos nacidos del escogimiento racional, que afectarán la intención, el diseño y el desarrollo de la política de que se trate. Por ello, esta escuela del pensamiento plantea buscar, en todo momento, el fortalecimiento de las condiciones bajo las cuales se mejora la calidad de las decisiones políticas y/o públicas.

Los Neoinstitucionalistas consideran que en la sociedad desigual, en donde existe heterogeneidad de los intereses individuales, el conflicto entre estos es recurrente y la política pública no es ajena a ello. De hecho puede existir diferencia entre la intencionalidad del Estado y la de los ciudadanos que reciben las consecuencias de las medidas gubernamentales.

Para el caso colombiano, desde 1977, con la firma de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, el Estado incorporó en la legislación interna el Derecho Internacional Humanitario (DIH) con fuerza vinculante, indicando que “no se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas por el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación”.

Hoy los desplazados están construyendo los mejores esfuerzos de resistencia, de respuesta social local y de participación democrática en las ciudades y los campos; por tanto, se hace necesario que el Estado Colombiano brinde a estas personas los medios necesarios para superar paulatinamente esta situación y, es aquí donde juegan un papel fundamental las medidas de *estabilización socioeconómica*, que según el Decreto número

2569 de 2000 son todas aquellas medidas que permiten a la población desplazada acceder a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

El Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) no es ajena a esta problemática del desplazamiento forzado y es reconociendo esto que el presente trabajo pretende hacer una revisión de la política propuesta para la atención a la población desplazada por la violencia (PDV) ubicada en el AMB, a fin de ser un instrumento de consulta para las entidades que atiendan a este segmento de población afectado, y para la población en general, en donde a través de un ejercicio académico serio se pueda contribuir a mitigar los efectos de esta crisis que necesita, en buena parte, el fortalecimiento de la capacidad institucional con miras buscar mejores condiciones de vida para esta población.

Para lograr un abordaje apropiado fue necesario, en primera instancia, la consulta a diversas fuentes de información, primarias o secundarias, que permitieron realizar un acercamiento real al problema del desplazamiento forzado en el área de estudio. Los trabajos de compilación de organizaciones o instituciones como la Red de Solidaridad Social, CODHES, ACNUR, Casa de la Justicia, Corporación Compromiso, Pastoral Social y demás, fueron muy útiles para la elaboración de esta investigación. Aunque se recalca la escasa información referente a la política de consolidación y estabilización socioeconómica para la PDV ubicada en el AMB.

En este contexto, en el primer capítulo de este estudio se describe el Marco de Referencia en el cual se desenvuelve el desplazamiento forzado, es decir,

se interrelacionan teóricamente las Instituciones y el desplazamiento, enmarcados por la Corriente de Pensamiento Neoinstitucional. Así se realiza un breve diagnóstico de la relación entre conflicto armado y desplazamiento forzado, y se describe el enfoque legal que regula la atención a la PDV, elementos que son esenciales a la hora de abordar esta problemática.

El segundo capítulo describe el diagnóstico macroinstitucional de la política de estabilización socioeconómica de la PDV, a nivel nacional y local, dando especial importancia a la ejecución de esta política a nivel local. Así se analiza como del total de población recibida en el AMB durante el período 1998-2002 que fue alrededor de 6.034 familias, la población beneficiada con los proyectos de estabilización socioeconómica ejecutados por la RSS representa una proporción pequeña equivalente al 4.36%.

Consecutivamente, en el tercer capítulo, se analiza la efectividad de la política de consolidación y estabilización socioeconómica para la PDV en el AMB, teniendo presente la metodología propuesta por Wiesner (1998). Aquí se tratan los aspectos referentes al origen del financiamiento, la existencia de la competencia, el modelo macroinstitucional implementado y la realización de evaluaciones externas. Estos aspectos hacen parte de las condiciones reales, que a su vez se deben complementar con las condiciones formales, para así apreciar la consistencia de dicha política.

Finalmente, en el cuarto capítulo se revisan los alcances y limitantes de la política de atención a los desplazados en lo referente a estabilización y consolidación socioeconómica en el AMB (1998-2002), a fin de revisar si las políticas implementadas son coherentes con el marco macroinstitucional, para posteriormente describir las conclusiones del análisis, conclusiones que permiten realizar con fundamento algunas recomendaciones para que la política alcance mayores niveles de eficiencia a los observados.

Es importante aclarar, de antemano, que durante el desarrollo de la presente investigación se presentaron muchas limitantes de información, limitaciones que se relacionaron con la misma problemática de estudio, su carácter de prioridad social y su misma novedad y escaso manejo, motivo por el cual el estudio se orientó más al campo descriptivo cualitativo, que al cuantitativo.

De lo anterior se puede resaltar que, como lo plantean los neoinstitucionalistas, las políticas públicas idóneas hacen que aumenten los beneficios cuando en los países existen mejores instituciones. Dado que el desplazamiento forzado en la actualidad es un problema prioritario que demanda la atención de toda la sociedad, queda claro que para que aumenten estos beneficios sociales, se señala un camino difícil, en donde todavía es largo el trayecto que falta recorrer.

1. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LAS INSTITUCIONES (MARCO DE REFERENCIA)

Somos todos seres humanos. Merecemos respeto, porque desde el momento que nacemos hasta que morimos como seres humanos tenemos derechos dentro del Estado colombiano. Y aquí estamos sufriendo como mendigos.

Testimonio de una persona desplazada (GAD, 1998b)

El desplazamiento forzado de la población es uno de los flagelos de la era contemporánea que conlleva la fragmentación y desmembramiento de regiones, comunidades y hogares (Muggah,⁴1999). Existen cuatro causas principales que conducen al desplazamiento forzado: los desastres naturales (sequías, por ejemplo), la persecución (étnica y religiosa, entre otras), los programas de desarrollo y los conflictos armados.

El desplazamiento ocasionado por estos conflictos puede dismantelar familias, distorsionar vínculos sociales y culturales, finiquitar relaciones de empleo confiables, destruir oportunidades educativas, impedir el acceso a necesidades básicas y exponer a personas inocentes a la violencia sistemática, las desapariciones y las violaciones.⁵

⁴ Investigador del Institute of Development Studies (Inglaterra), Canadian International Development Agency (Canadá) y de la Unidad de Planeación Regional y Urbana del Departamento Nacional de Planeación.

⁵ MUGGAH, Robert. Capacidades Institucionales en Medio del Conflicto: Una evaluación de la respuesta en la reubicación de la población desplazada en Colombia. p. 2.

En la actualidad, con frecuencia se sostiene que es necesario reconocer las necesidades y vulnerabilidades de la PDV de manera que no cree una nueva categoría de personas con privilegios y derechos especiales (Cohen y Cuenod, 1995). Por el contrario, es importante asegurar que en cualquier situación las necesidades muy particulares de esta población sean satisfechas y solucionadas, y en consecuencia, es crucial arribar a una definición operacional que permita tanto la recolección de datos veraces como una respuesta comprensiva y coherente (ACNUR, 1998).

Durante la década de los setenta y a comienzos de los ochenta, el discurso sobre desarrollo le otorgaba relativamente poca importancia analítica a las causas del desplazamiento y la reubicación. La preocupación tanto a nivel nacional como internacional con respecto al reasentamiento involuntario aumentó durante las décadas de los ochenta y los noventa como consecuencia de la creciente resistencia política que ha surgido a partir de los actores críticos dentro de este proceso: las poblaciones desplazadas mismas⁶. Adicionalmente, una visión global se ha enfocado en la condición de estas poblaciones a raíz del aumento en el número de conflictos internos y su intensificación, así como en la convergencia presente en el fenómeno del desplazamiento entre la esfera humanitaria y aquella relacionada con el proceso de desarrollo.

En el caso del desplazamiento inducido por el conflicto, la reubicación urbana y la rural se interceptan incluyendo grandes movimientos de población desde sus comunidades rurales hacia tugurios y zonas en la periferia de las ciudades. No obstante, la reubicación tanto urbana como rural inducida por el conflicto, puede funcionar adecuadamente cuando los gobiernos así lo

desean (Cernea, 1999). La responsabilidad del gobierno en cualquiera de estos escenarios es la de crear las capacidades institucionales adecuadas y la sinergia entre políticas, organizaciones y recursos. Una clara articulación de la política de reubicación, que genere mayores niveles de responsabilidad, asegura asimismo una mayor protección y una mejor asignación de las partidas destinadas para este fin.

El funcionamiento de las instituciones adquiere importancia a la luz del pensamiento Neoinstitucional. Las *instituciones*, según North, “son aquellas normas legales y culturales que enmarcan la interacción entre los diferentes tipos de agentes que conforman una sociedad. Es decir, son las reglas de juego, implícitas y explícitas, bajo las cuales se desenvuelve la economía. Por supuesto, como lo cita Wiesner (1998)⁷, un buen indicador del grado de desarrollo de una sociedad lo provee su entorno institucional. Mayor transparencia y estabilidad en las reglas de juego se traduce, invariablemente, en mayor desarrollo económico”.⁸ Así, las instituciones hacen parte del complejo sistema social en el que se desenvuelven los sistemas económicos, estructurándolo y materializando sus motores de acción (Chica, J. 2001).

Quizás la más importante de todas las instituciones creadas por el hombre es la noción de Estado y su expresión específica en unas reglas, normas y conductas. Como se sabe, teorizar a cerca del papel del Estado en la Economía y por tanto, sobre su responsabilidad en el desempeño económico, trae consigo el debate acerca de cuán amplia debe ser su labor y

⁶ En Colombia, a partir de 1998 se han presentado más de doce protestas oficiales y ocupación de instalaciones por parte de poblaciones desplazadas, que suman en total más de 450 días en total (El Espectador, 1999).

⁷ WIESNER, Eduardo. “La Efectividad de las Políticas Pública en Colombia – Un Análisis Neoinstitucional”. TM Editores con el Departamento Nacional de Planeación, Septiembre de 1998.

⁸ Citado en WIESNER, Eduardo. Op. Cit. p.12.

alcance en los problemas de regulación y coordinación económica. Es posible observar diversas posiciones y en ocasiones encontradas sobre el rol del Estado en la Economía. Algunas escuelas postulan el Estado Mínimo (Escuela Clásica, Neoclásica, Monetarista, de Chicago) otras la intervención Estatal dirigida o planeada (Keynesianismo, Marxismo, Estructuralismo, Regulacionismo) unas y otras son expresiones muy distintas del papel del Estado en la economía.⁹

El Neoinstitucionalismo también tiene una posición propia sobre el carácter y función del Estado. Esa corriente expresa la necesidad de la existencia de un Estado o entidad superior, producto del contrato social, que rijan las reglas del juego y las mantenga claras pero que: reconozca y proteja la libertad económica y procure la eficiencia del mercado a través de la libre competencia.¹⁰

Es claro que existen algunos problemas que el mercado no logra solucionar correctamente o completamente. En su gran mayoría objetivos sociales no alcanzados por los mercados como un elevado nivel de empleo, alto ingreso per cápita, bajos niveles de pobreza, altos niveles de vida que explican el crecimiento del papel económico del Estado de este siglo. Para Joseph E. Stiglitz, el desconocimiento de las leyes económicas, la redistribución de la renta y las verdaderas fallas del mercado constituyen espacios para la intervención del Estado.¹¹

Para otros autores como Douglas North (1993), las instituciones y las limitaciones de la teoría económica determinan las oportunidades de una

⁹ CHICA L, Jacqueline. "Políticas públicas y Desempeño Económico: Un análisis teórico desde el neoinstitucionalismo". Universidad Industrial de Santander. Escuela de Economía y Administración. Bucaramanga. 2001. P.55.

¹⁰ Ibid. P.56.

¹¹ Ibid.

sociedad, las organizaciones se han creado gracias a estos incentivos y para aprovechar estas oportunidades, y en la medida en que las organizaciones evolucionan van a alterar las instituciones.¹²

En la acción colectiva hay dos rutas de desarrollo. Una en la cual los agentes económicos no pueden agruparse para defender un interés común. La otra, cuando unos agentes logran agruparse y autocrearse un interés común a ellos pero a costa del interés colectivo más amplio. Para Eduardo Wiesner, el primer interés común, como es el caso de los desplazados, lo defendería el Gobierno. En tal caso, la prioridad de las políticas públicas estaría dirigida a aprender de la experiencia y ver qué modalidades de estructura macroinstitucional y de organización microgerencial serían las más adecuadas a la perspectiva del bienestar colectivo.¹³

La violencia generalizada que afronta el país como consecuencia de la agudización del conflicto armado ha ocasionado la intensificación de una serie de crisis humanitarias cuyo escalonamiento progresivo alimenta las dinámicas de confrontación violenta y la agresión contra la población civil, desmejorando su condición y limitando su capacidad para tener la vida que desea tener.

A menudo los hogares deben enfrentar esta situación por medio del sacrificio temporal de la educación, la atención médica y la nutrición adecuada de sus hijos. Posterior al desplazamiento inicial, y como consecuencia de las disminuciones de ingreso del hogar, muchos niños son incorporados a los mercados laborales tanto urbanos como rurales antes del tiempo que hubiesen escogido en su situación inicial, circunstancias que contribuyen además al desmembramiento de la familia.

¹² NORTH, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE:

Es bajo esta percepción que autores como Amartya Sen¹⁴, premio Nobel de economía, resaltan la existencia de poderosos argumentos para centrar los esfuerzos en garantizar la libertad a todos los individuos, pero es especialmente urgente en el caso de los desplazados, dado que son ellos quienes debido a su condición experimentan en su nivel máximo la privación de la libertad, que está estrechamente relacionada con la falta de servicios y atención social, como la ausencia de programas epidemiológicos o de sistemas organizados de asistencia sanitaria o de educación, y más aún, con la ausencia de la paz y el orden local.

La creación de oportunidades sociales como educación, salud, sanidad, puede contribuir tanto al desarrollo del país como a la reducción de las tasas de mortalidad y natalidad, en particular para la PDV, quienes debido a su situación se hacen más vulnerables.

Es oportuno advertir el papel protagónico que cumplen las instituciones en la consecución de la libertad. La influencia de las mismas en la libertad para sobrevivir es muy profunda y en ella pueden influir conexiones instrumentales muy distintas¹⁵. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen sobre todo de las instituciones que existen y de cómo funcionan, dado que ellas no sólo contribuyen a aumentar nuestra libertad, sino que su papel puede evaluarse de manera razonable a la luz de su contribución a aumentarla.

La economía Neoinstitucional reconoce que frente a cualquier política, en especial política pública, en un sector habrá intereses nacidos del

México. 1993. P. 18-19.

¹³ WIESNER. Op. Cit. P. 74.

¹⁴ SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Cap. II, Ed. Planeta. Santa fe de Bogotá, 2000. P.55-75.

¹⁵ Ibid.

escogimiento racional, que afectarán la intención, el diseño y el desarrollo de la política de que se trate. Ante ello, la propuesta Neoinstitucional es buscar, en todo momento, fortalecer las condiciones bajo las cuales se mejora la calidad de las decisiones políticas y/o públicas.

Meny y Thoenig han sintetizado abundante literatura sobre el tema (Chica 2001). Como producto de esta síntesis han definido: “una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”.¹⁶ Para Muller, otro estudioso del tema, tal concepción deja por fuera la génesis social de las políticas públicas, lo que es fundamental para entender las políticas públicas como un proceso de mediación social, ya que permite eliminar los posibles desajustes que pueden darse entre los diferentes sectores de una sociedad. Señala también que en el proceso característico de las políticas públicas se identifican en un orden consecutivo las etapas de formación, diseño o formulación, ejecución y evaluación. Básicamente estas etapas se explican respectivamente como:

1. La decisión gubernamental de actuar frente a una situación específica. (Se estipulan los objetivos).
2. Elegir los instrumentos y las estrategias de acción.
3. La puesta en marcha de las estrategias
4. Medición de los resultados o bien, la verificación de que los objetivos propuestos se han logrado.

Más que los elementos administrativos y técnicos que debe regir el proceso de las políticas públicas, la NEI (Nueva Escuela Institucional) se muestra interesada en los agentes detrás del ciclo que siguen las políticas,

¹⁶ MENY Y TOHENIG, 1998. Citado en: MULLER, Pierre. La producción de las políticas públicas. En: Innovar No. 12 (jul-dic. 1998). P. 65.

reconociendo en ellas intereses propios, poder de negociación y medios de acción.¹⁷

Los Neoinstitucionalistas consideran que en la sociedad desigual, en donde existe heterogeneidad de los intereses individuales, el conflicto entre estos es recurrente y la política pública no es ajena a ello. De hecho, se presentan diferencias entre la intencionalidad del Estado y la de los ciudadanos que reciben las medidas gubernamentales.

Sin embargo, ante el problema del desplazamiento forzado, el Estado colombiano y sus instituciones sectoriales y territoriales, tienen en primera instancia, la responsabilidad para responder rápida e integralmente a esta crisis humanitaria, evitar la violación de los derechos humanos, y hacer valer los derechos económicos, civiles, políticos, sociales y culturales de dicha población. Así ha quedado consignado en la normatividad que se ha venido construyendo sobre el tema, particularmente desde 1995.

De esta forma, la intervención del Estado a través de políticas sociales y económicas para mejorar las condiciones de los sectores menos favorecidos, además de ayudar a redistribuir la renta, debe brindar condiciones mínimas de vida a aquellos que han sido marginados y desposeídos de sus medios de subsistencia.¹⁸ La creación de oportunidades sociales contribuye a la expansión de las capacidades humanas y a la mejora de la calidad de vida. La política de atención al desplazamiento debe conjugar el respeto por la autonomía, la totalidad de los esfuerzos y la unidad de acciones gubernamentales.

¹⁷ CHICA L, Jacqueline. Op. Cit. P. 101.

¹⁸ STIGLITZ, Joseph. "La economía del sector público" Págs. 199-205.

A pesar de ello, la magnitud que ha alcanzado este problema cuestiona la capacidad de las instituciones del Estado para proteger los derechos individuales y colectivos de las personas. Por esa razón la sociedad colombiana reclama la implementación de políticas específicas dirigidas a restablecer los derechos vulnerados por la violencia, pero que ante todo planteen una estrategia de solución política y negociada que permita lograr la estabilidad social y reducir las repercusiones para la población que se encuentra en medio del conflicto.

1.1. ENFOQUE LEGAL QUE REGULA LA ATENCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA PDV EN COLOMBIA

En Colombia, la Ley 387 de 1997 reglamenta todo lo relacionado con la atención integral a la PDV. Dicha ley establece en su Art.1° que, *es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales se han visto vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario y otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que pueden alterar o alteren drásticamente el orden público.*

Adicionalmente, la normatividad vigente estipula que es responsabilidad del Estado Colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos

por la violencia. Por esta razón se creó el SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA (SNAIPD), que tiene entre sus objetivos principales:

- Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.
- Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de la violencia que provocan el desplazamiento mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras y la promoción y protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.¹⁹

Para cumplir con tales fines se desarrolla el Plan nacional para la Atención integral a la PDV, que tiene como objetivos, entre otros [...] diseñar y adoptar medidas que garanticen a la PDV su acceso a planes programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación y estigmatización social.²⁰

De acuerdo con lo anterior, y según el Decreto Número 2569 De 2000 (Diciembre 12)²¹ Se entiende por **estabilización socioeconómica** de la población desplazada por la violencia (PDV) la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas

¹⁹ Artículos 3 y 4. Ley 387 de 1997.

²⁰ Art. 10. Op. Cit.

que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.²²

Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la PDV a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:

- Proyectos productivos
- Fomento de la microempresa
- Capacitación y organización social
- Atención social en salud, educación y vivienda rural y urbana, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad
- Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

Para efectos de la ejecución de proyectos productivos, el Estado promoverá a través de la Red de Solidaridad Social (RSS), la participación de organizaciones privadas nacionales e internacionales con experiencia en procesos de consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.²³

El consejo directivo de la RSS a propuesta del director de esta entidad, definirá anualmente conforme a la asignación presupuestal de las entidades miembros del SNAIPD, a la naturaleza de las necesidades por atender en consolidación y estabilización socioeconómica de dicha población y en atención a los criterios de igualdad y solidaridad, los montos máximos esperados en salarios mínimos mensuales legales vigentes con los que se atenderá cada grupo familiar en tal materia, y determinará los porcentajes necesarios que se distribuirán en los siguientes conceptos: subsidio para la

²¹ Por El Cual Se Reglamenta La Ley 387 De 1997 y Se Dictan Otras Disposiciones.

²² Art. 25.

tierra; subsidio para vivienda; apoyo para seguridad alimentaria; incorporación a la dinámica productiva. En estos conceptos se incluirán los costos relativos a la capacitación, asistencia técnica integral y gestión para la comercialización.²⁴

1.1.1 Otras disposiciones. Tras el cambio de gobierno en agosto de 1998, cuatro hechos definieron la política gubernamental en 1999: 1) en el mes de marzo, es suprimida la Consejería Presidencial para la Atención a la PDV y sus funciones se asignan a la Red de Solidaridad Social²⁵; 2) en el mes de agosto, se traslada el Fondo Nacional de Atención a la PDV a la RSS²⁶; 3) en noviembre, la expedición del documento CONPES N° 3057²⁷ y 4) al finalizar el año, la formulación de las estrategias de trabajo de la RSS²⁸. Por tanto, es competencia de la RSS coordinar el Sistema Nacional para la Atención Integral a la PDV, el cual incluye 14 instituciones de orden nacional, entre Ministerios y entidades descentralizadas, y 12 a 16 de orden territorial.

1.1.2 Instituciones comprometidas con la atención a la población desplazada²⁹. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la PDV, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la PDV, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

²³ Art. 26.

²⁴ Art. 27

²⁵ Decretos 387 del 3 de marzo y 489 del 11 de marzo de 1999.

²⁶ Decreto 1547 de agosto de 1999.

²⁷ Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento forzado.

²⁸ RSS – Plan Estratégico para el Manejo del Desplazamiento interno forzado por el conflicto armado.

²⁹ (Sección 8- ley 387/97)

Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la PDV.
2. El Instituto de Fomento Industrial, a través de los programas de Propyme y Finurbano otorgará líneas especiales de crédito en cuanto a periodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de microempresas y proyectos productivos que presenten las personas beneficiarias de la presente ley.
3. El Sistema Nacional de Cofinanciación dará atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la PDV.
4. Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la PDV y accederán a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS.
5. El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de la PDV.

6. El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica.
7. En estos programas se deberán integrar las Entidades Gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de Desplazados.
8. La Comisión Nacional de Televisión diseñará y ejecutará campañas de sensibilización y Concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional.

Al mismo tiempo, corresponde al Ministerio Público y a sus oficinas regionales y seccionales la guarda y promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la PDV, así como el control del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Las autoridades municipales deberán informar, de manera inmediata, al representante del Ministerio Público correspondiente, sobre la ocurrencia del desplazamiento o sobre la ocurrencia de eventos que puedan generarlo, con el fin de trabajar integradamente a fin de mejorar la calidad de vida de la población, en concordancia con la política del gobierno.

En líneas generales, la normatividad sobre atención a la PDV esta dada y es específica; ahora corresponde analizar si dicha política es efectiva o no. Uno de los más poderosos instrumentos para introducir eficiencia en la gestión pública son las evaluaciones de resultados, que han tenido una rápida y vigorosa expansión en los últimos años en muchos países del mundo. Hoy en día se la considera como uno de los instrumentos principales no sólo para evaluar proyectos o programas, sino instituciones y políticas.

En el caso de Colombia, la evaluación de resultados ya ha sido incorporada al marco constitucional, institucional y operacional del sector público³⁰. Aunque hace falta mucho por hacer, en tan sólo unos pocos años se han conseguido avances significativos y éste instrumento de gestión pública ya empieza a ser utilizado.

1.2 DETERMINANTES DE LA EFICIENCIA Y LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Eduardo Wiesner (1998) estudia algunos aspectos importantes a la hora de examinar una política, en este caso, aptos para evaluar la política de Atención a los Desplazados.

El análisis se concentra en cinco factores determinantes de la eficiencia y sostenibilidad de las instituciones y políticas que atienden a la PDV ubicada en el AMB.

- El origen del financiamiento.
- La existencia de la competencia (la eficiencia como resultado de la competencia)
- Las características del modelo de gestión pública.
- El marco macroinstitucional y presupuestal.
- La existencia de evaluaciones externas e independientes³¹.

³⁰ WIESNER, Eduardo. "La evaluación de resultados dentro de la modernización del sector público en Colombia", Planeación y Desarrollo, Vol. XXIV, No. 3, Septiembre – Diciembre.

³¹ WIESNER, Eduardo. "La Efectividad de las Políticas Pública en Colombia – Un Análisis Neoinstitucional". TM Editores con el Departamento Nacional de Planeación, Septiembre de 1998. P. 127

a. El origen del financiamiento: cuando el recurso proviene de los mercados, o de condiciones similares a éste, se puede anticipar que habrá mayor eficiencia que cuando el financiamiento proviene de, por ejemplo, impuestos, rentas de destinación específica, o transferencias automáticas y sin mayor condicionalidad. Así como el origen del financiamiento determina, en gran parte, la eficiencia del gasto, la sostenibilidad del financiamiento depende de la eficiencia que se logre en el gasto. En el caso del mercado privado no habrá financiamiento sostenible si no se obtiene un mínimo de eficiencia. Pero, en el caso del mercado del sector público, no es raro encontrar financiamiento permanente para gastos que no logran probar su eficiencia o que no necesitan probarla.

b. La eficiencia como resultado de la competencia: no es fácil definir la eficiencia. Por lo general, el concepto se refiere a un cociente, a lo que se obtiene, por una parte, en relación con lo que se requiere o se consume, de otra. La competencia es el indicador más confiable de que se está dentro de una dinámica que conduce hacia la eficiencia. Sin duda éste no es un indicador perfecto, pero si todos los demás no son fácilmente precisables o no están disponibles, entonces el hecho de que un modo de producción o de intercambio esté siendo realizado bajo condiciones de competencia, es un buen índice de que no se está muy lejos de la eficiencia o alejándose de ella.

c. Las características del modelo de gestión pública: en líneas generales, hay dos tipos de modelo de gestión pública que son los más utilizados, a saber: el *modelo principal agente*; y el modelo de escogimiento público local.

En teoría el modelo de gestión del Principal y el Agente establece una relación contractual entre un Principal que busca asegurar que un Agente cumpla una determinada tarea. En el caso de Colombia el primer modelo se refiere no solamente a las transferencias a entidades territoriales para que

cumplan unas políticas y acciones específicas sino también a las varias figuras en las cuales las entidades descentralizadas reciben autorización para cobrar tarifas o vender bienes y servicios a cambio de que cumplan unas tareas dadas.

Respecto al modelo de escogimiento público local se puede decir que lo constituye el mandato directo de un contribuyente o comprador de servicios públicos para que el gobierno local o inmediato le suministre unos bienes públicos dados o unos servicios. El principal en este caso es el contribuyente, y el gobierno local el Agente. No hay un contrato sino una transacción directa.

d. El marco macroinstitucional y presupuestal: Si el modelo macroeconómico y la estrategia de desarrollo dan acceso substancial a la competencia y a los mercados, es anticipable que los agentes económicos y políticos, compitiendo entre sí, inducirán un mejor uso de los recursos. Uno de los factores macroinstitucionales más importantes es el conjunto de condiciones que determinan la política presupuestal y los demás instrumentos que proveen al sector público y al privado.

e. La evaluación de resultados: Uno de los más poderosos instrumentos para introducir eficiencia en la gestión pública son las evaluaciones de resultados y la vinculación de éstas con las asignaciones presupuestales o con el acceso al financiamiento. Aunque la evaluación y la medición de resultados son particularmente difíciles en el sector público, en contraste con el sector privado donde las hace el mercado, esta tarea se puede llevar a cabo utilizando evaluaciones externas hechas por expertos independientes³².

³² Ibid. p. 134

Aunque la evaluación de resultados no es una panacea o una fórmula mágica que todo lo resuelve, sí ofrece un enorme potencial para fortalecer las condiciones que generan mayor eficiencia en los sectores públicos. En Colombia, la evaluación de resultados ya ha sido incorporada al marco constitucional e institucional. A través del programa Sinergia y las “Evaluaciones Estratégicas” que adelanta el DNP, se está logrando un conocimiento importante sobre algunos sectores, programas y políticas³³. Este es un proceso continuo mediante el cual los gestores públicos aprenden sobre su desempeño. Se busca una articulación permanente de los procesos de planeación, ejecución y evaluación que se retroalimente mutuamente y permita el diseño continuo de las acciones gubernamentales orientadas hacia el cumplimiento del Plan de Desarrollo.

“A partir del reordenamiento en las instituciones, que trajo en 1991, la Constitución, en Colombia se estableció la obligación de aplicar indicadores de Control de Gestión para evaluar el desempeño de la administración pública, a la cual se le asigna como énfasis la eficiencia y la eficacia que implican, a su vez, búsqueda de equidad, economía y preservación del medio ambiente”³⁴

Ahora bien, toda entidad del Estado debe aplicar controles de gestión que a su vez, son examinados por el Sistema Nacional de evaluación de Resultados y de Gestión, a cargo del Departamento Nacional de Planeación por disposición del decreto ley 2167 de 1992. Este sistema busca mejorar la calidad de las decisiones de los administradores públicos, la eficiencia y eficacia en la formulación y ejecución de proyectos y políticas, la generación

³³ Un completo resumen del llamado “Programa Sinergia” se encuentra en Escobar, Silvia (1995). “Seminario Sinergia, DNP”.

³⁴ BARBOSA CARDONA, Octavio. Control y eficacia en la gestión pública. ESAP, Noviembre, 1997. En: DIAZ GRANADOS, Tatiana M, GÓMEZ A, Silene. EFICACIA DE LA DIAN EN EL RECAUDO DEL IMPUESTO DE RENTA EN EL PERIODO 1990 – 1999. Universidad Industrial de Santander. 2003.

de información sobre el cumplimiento de metas y el suministro de la información para la toma de decisiones sobre planeación y asignación de recursos.

Los resultados arrojados por estos instrumentos indicativos nos permiten resaltar la importancia de la modernización de las instituciones en la atención y promoción de políticas eficientes que trabajen por la satisfacción de las necesidades de la sociedad en general, y en especial de los grupos poblacionales más vulnerables, como la PDV.

Por tanto, a continuación se presenta un diagnóstico del marco macroinstitucional diseñado para la estabilización socioeconómica de la población desplazada y se analiza su coherencia con la reglamentación dispuesta para su evaluación, con el fin de determinar si la implementación de la política nacional ha producido los resultados esperados.

2. DIAGNOSTICO MACROINSTITUCIONAL DE LA POLITICA PARA LA ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA PDV UBICADA EN EL AMB (1998-2002)

Los procesos de desplazamiento y reasentamiento involuntario de poblaciones son lo suficientemente frecuentes, importantes, complejos y su magnitud es tal que merecen la movilización de las herramientas conceptuales y operativas con que cuentan las ciencias sociales para analizarlos.

Cernea, 1995

Debido a la variedad de entidades que trabajan este tema, se puede señalar que el total de población desplazada en Colombia oscila entre 400.000 y 1.5 millones de personas³⁵, representando el 1 y el 5 por ciento del total de la población. Sin embargo, se ha llegado a un consenso general respecto a estas cifras según el cual, el total de población desplazada en el país se ubica alrededor de las 740.000 personas. El total de municipios de expulsión ha pasado de 99 entre 1985 y 1994 a 114 en 1998, al tiempo que las regiones de recepción se han incrementado de 134 a 266 en los mismos períodos (CODHES, 1999a). Los desacuerdos sobre el número “efectivo” de desplazados se han convertido en una fuente de tensión entre las entidades Estatales y la comunidad internacional, sumados a los dilemas internacionales asociados a la “identificación de casos”, que constituyen un

³⁵ Estas cifras varían substancialmente dependiendo de la fecha inicial de registro de la población desplazada.

obstáculo adicional para la consecución de una cifra realista³⁶. Tanto en el campo intelectual como el ético no debería resultar relevante el número *de facto* de personas desplazadas; por cuanto la asistencia y reubicación consisten en el acceso por parte de estas poblaciones a los derechos humanos y básicos, que prescribe la Constitución colombiana.

No obstante, la escuela Neoinstitucional al igual que otras escuelas del pensamiento económico, hacen énfasis en la importancia que tiene la información en la eficacia del “escogimiento racional”³⁷. De esta forma, los resultados varían dependiendo de las condiciones que se posean para escoger; de manera que una cosa es escoger racionalmente bajo certidumbre y otra diferente es escoger racionalmente bajo incertidumbre. Pero, como en la vida real la información rara vez es perfecta o completa, casi siempre los agentes económicos deciden bajo incertidumbre como bajo desconocimiento. Aún así, el gobierno colombiano, en calidad de sector público, debe buscarse la manera de poseer una información amplia y confiable del problema del desplazamiento para poder diseñar y ejecutar una política pública en forma eficiente.

Es más, Joseph E. Stiglitz (1991) advirtió: “cuando los mercados de riesgo son incompletos, cuando la información es incompleta... la mano invisible no funciona”. Es en este momento donde empieza a jugar un papel fundamental el Estado. La escuela Neoinstitucional ha hecho especial énfasis en estos aspectos en la “teoría de los escogimientos públicos”. Esta se remonta a

³⁶ La identificación de casos se relaciona con la determinación del estatus de desplazado de un individuo y las formas de desplazamiento, como el “individual” en oposición al “colectivo”, que incluye campesinos y líderes sociales, sindicales o comunitarios. Resulta difícil obtener una cifra aproximada del número de desplazamientos individuales por cuanto la mayor parte de las víctimas decide no reportar su situación o reubicación por miedo a las represalias.

³⁷ Según A. K. Sen (1973) la utilización del modelo de escogimiento racional tiene enorme importancia tanto para explicar la conducta como para predecir esa conducta. Aunque el comportamiento real de una persona puede asumir muchas formas, por lo general, terminará

Thomas Hobbes, Benedicto Spinoza, David Hume, Adam Smith, James Madison y otros autores, quienes desde distintas perspectivas, empezaron a darse cuenta que el interés económico individual, de una parte, y el interés político colectivo, de otra, son interdependientes, como bien lo plantea Eduardo Wiesner.

La teoría de los escogimientos públicos está dirigida a la búsqueda de la eficiencia económica y la equidad, por una parte, y al proceso de participación política, de otra. El problema está en cómo escoger lo uno y lo otro. ¿Quién lo hace? ¿Quién lo juzga? ¿Quién lo evalúa? y ¿Cómo se hace todo esto?

En 1951 Kenneth Arrow escribió el libro “Elección Social y valores individuales”, que le mereció después el premio Nobel de economía, en el cual trató de dilucidar bajo qué condiciones se podría alcanzar la tan buscada función de utilidad de la sociedad como un todo. En esencia, buscaba establecer las condiciones de participación política y de organización económica para llegar a ese nivel de bienestar colectivo.

Uno de los aportes más importantes en este campo fue el de Dawns A. (1957), quien planteó que la competencia entre los partidos políticos por conseguir votos tendría los mismos efectos saludables sobre el proceso político que tiene la competencia entre los agentes económicos sobre el proceso económico del mercado. Si la competencia no era la panacea sí era lo menos alejado de ella tanto en lo económico como en lo político. La competencia aparece así como la gran síntesis o como el instrumento que concilia el interés económico e individual, de una parte, con el político y colectivo, de otra.

siendo susceptible de ser calificado como “racional”. En: WIESNER, Eduardo. Op. Cit. p 60-63.

Según Muggah (1999), la estrategia comúnmente acordada a nivel mundial para la atención de la PDV involucra una combinación de agencias, dado que a ninguna agencia internacional ha sido asignada la responsabilidad absoluta ni posee la capacidad suficiente para atender los diversos requerimientos de esta población. El enfoque al que se recurre con mayor frecuencia es el del “modelo de agencia líder”, en el que una organización es responsable de coordinar los esfuerzos humanitarios y de reconstrucción, de los cuales la atención a la PDV hace parte³⁸. En Colombia, no obstante, no existe ningún enfoque parecido, de manera que la situación actual se caracteriza por una notable ausencia de comunicación y coordinación entre agencias³⁹.

En teoría, la capacidad del Estado para responder a través de la RSS es elevada, al tiempo que las capacidades locales son relativamente débiles, situación por la cual las ONG entran a llenar este vacío (Tabla 1). En las regiones donde los niveles de violencia asociados al conflicto armado han llegado a niveles críticos, como en Urabá, los actores no gubernamentales se han convertido en intermediarios entre el Estado y la sociedad civil, llegando incluso en algunos casos a adquirir un estatus comparable al de los partidos políticos. Sin embargo, como consecuencia de su perspectiva micro, las actividades de las ONG a menudo no producen los resultados esperados y ocasionan a su vez confusión entre las agencias estatales y las no gubernamentales, dejando así un espacio propicio para la aparición de los “captadores de Renta”⁴⁰.

³⁸ Por ejemplo, la Operación Línea de Vida Sudán (OLS) fue coordinada por el PNUD en el norte del país y por UNICEF en el sur. Otro ejemplo lo proporciona la labor de ACNUR en Yugoslavia.

³⁹ Muggah, Robert. CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN MEDIO DEL CONFLICTO. Una evaluación de la respuesta en la reubicación de la población desplazada en Colombia. P 28-29.

⁴⁰ Los capturadores de renta o “rent-seekers” son entendidos como un grupo de personas que logran capturar rentas de la acción del gobierno o de instituciones públicas y aún privadas, presionando a los gobiernos para que intervengan como respuesta a presumibles

Una de las principales fuentes de “rent-seeking”, o de rentas derivadas de escogimientos públicos, son las rentas de destinación especial. Según Eduardo Wiesner, cuando un financiamiento se asegura a través de “ear-marking”, como es el caso de la destinación Nacional de presupuesto para la atención a los desplazados, y se hace difícil que evaluaciones externas determinen la calidad del gasto, se ofrece la oportunidad para que prosperen los “rent- seekers”.

En el caso de atención a desplazados en Colombia, estos pueden ser las ONGs que dada la nula presencia del Estado en ciertas zonas, aprovechan para obtener rentas de las destinaciones nacionales para la atención a los desplazados o, pueden ser también, los habitantes de las zonas de recepción que, sin ser desplazados por la violencia, se identifican como tales para recibir los beneficios de la asistencia Estatal.

El gobierno colombiano, que ha venido enfrentando las consecuencias del desplazamiento forzado desde mediados de la presente década, ha intentado igualmente pasar de una estrategia *ad hoc* de asistencia a emprender una iniciativa de mayor coordinación que sea obligante desde el punto de vista legal.

Sin embargo, el correcto funcionamiento de la estrategia se ha visto impedido desde sus inicios por las diferencias existentes en los niveles nacional, regional y municipal del Estado. Un factor adicional que ha inhabilitado la respuesta Estatal es la ausencia de voluntad política, al igual que la escasez de recursos para poner el proceso en marcha.

o reales fallas de mercado y aprovechan para crear, para sí, rentas que el mercado, operando abiertamente, no les daría. Wiesner. Op.Cit. P. 87-94.

En consecuencia y dada la magnitud de la crisis generada por esta problemática, se puede afirmar que la respuesta del gobierno ha sido limitada.

La primera reacción del gobierno frente al problema del desplazamiento fue plasmada en el documento CONPES 2084 (1995), en el que se describe el *Programa Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia*. Dicho programa, asignado al Ministerio del Interior, fue establecido con el objeto de prevenir el desplazamiento por medio de las alertas tempranas, proveer asistencia oportunamente, consolidar la estabilización económica y mejorar las comunicaciones. La respuesta a las recomendaciones institucionales planteadas por el CONPES fue un verdadero fracaso, incluso de acuerdo con estimaciones del mismo gobierno, pues de 181.000 personas desplazadas hasta mediados de 1996, sólo fueron atendidas por el gobierno 3.000 personas, lo cual equivale al 1.66% de personas desplazadas.

TABLA 1
Una muestra de las capacidades no gubernamentales

	<i>Sistemas de información</i>	<i>Prevención</i>	<i>Asistencia humanitaria</i>	<i>Retorno / Reubicación y estabilización</i>
Restablecimiento basado en acceso a la tierra	ACNUR: registro OIM: registro ACNUR: testimonio CODHES: datos	CCJ: atención OIM: atención ACNUR: atención	Caritas Española: apoyo de corto plazo / refugio	OXFAM / PNUD
Empleo	ACNUR: atención CODHES: datos		Caritas Española Proyectos productivos de corto plazo CICR/CR: proyectos productivos alternativos PMA/PNUD: comida por trabajo en proyectos de rápido impacto	ANDE/Mencoldes / FEDES: iniciativas alternativas CISP: reinserción en mercados laborales MPDL/PCS/PTM/OXFAM/AN NF desarrollo empresarial, proyectos productivos PNUD: empleo (PRODEP)
Reconstrucción de vivienda	OIM: registro CCJ: atención CODHES: datos		DIAKONA: mejoras de vivienda OXFAM: construcción	MPDL: mejoras de vivienda OXFAM / Comunidad Internacional: asistencia selectiva
Integración social	CODHES: datos CINEP: datos	CINEP: colaboración	Iglesia: comités pastorales CICR	ANDE: colaboración Mencoldes/FEDES/DM: reconstrucción con apoyo de la Iglesia UNICEF

Fomento a la atención médica	CODHES: datos	MSF: prevención CICR: prevención SCF: salud sexual	CICR/CR: capacitación, asistencia MSF: curación UNICEF: psicosocial	ACH: higiene DIAKONIA: psicosocial CICR/CR: (temporal) MPOL: programas de salud MSF: salud (temporal) SCF: apoyo local
Nutrición	ACNUR: atención CODHES: datos	CICR: seguridad alimentaria OXFAM: seguridad alimentaria	ACH: higiene/ suplementaria Iglesia: alimentaria CICR/CR/PMA: alimentaria OXFAM: distribución PTM: distribución	ACH: recuperación (temporal) Mencoldes PCS/DIAL/OXFAM CICR: (temporal)
Restauración de activos comunitarios	CODES: datos			Mencoldes/ANDE
Reconstrucción comunitaria	CINEP: datos CODHES: datos	CINEP: trabajo social PTM: género	Iglesia: comités pastorales y apoyo a Comunidades de Paz OXFAM: cooperativo PTM: género	
Acceso a la educación	CODHES: datos	CINEP: derechos humanos CCJ: derechos humanos SCF: calidad	Iglesia: Educación Formal / no formal ACH: dirigida a mujeres	ANDE: informal DIAKONIA. Vestido SCF: apoyo comunitario MPDL/ANNF: apoyo
Reforma de las asociaciones políticas	CCJ: atención CODHES: datos	CCJ: atención	DIAKONIA: participación. Democrática Justicia y Paz: apoyo a comunidades de paz PCS: construcción de capacidades	DIAKONIA: participación democrática / derechos humanos DM/FEDES/Mencoldes SCF: niñez / participación juvenil
Protección	CINEP: atención CCJ: atención OIM: alertas tempranas ACNUR: registro	CICR/CR: presencia Agencias Internacionales: (ABC/ DIAL/ PCS/OXFAM/ ONU) presencia MSF: presencia PTM: prevención ACNUR: presencia	CICR/CR: presencia Comunidad Internacional: presencia Brigadas de Paz / Justicia y Paz: presencia ACNUR: construcción de capacidades para policía municipal	Asociación Navarra Nuevo Iglesia/DIAL/OCHR: verificación Futura: fortalecimiento judicial FEDES: presencia Comunidad Internacional: presencia
Evaluación	ACNUR (UTC): evaluación CODHES	CODHES	ACNUR (UTC): determinación capacidades áreas de expulsión / recepción	

Fuente: CODHES. Investigación llevada a cabo en Bogotá entre mayo y agosto de 1999

Con el objeto de superar estos obstáculos, posteriormente el gobierno elaboró el documento CONPES 2924 (1997) en el que se diseñó un plan que buscaba impulsar las estructuras institucionales existentes, racionalizar los programas, prestar una asistencia integral, consolidar los recursos financieros y establecer una clara definición de las responsabilidades. Como resultado de este documento, se estableció la Consejería Presidencial para la Atención Integral a la Población Desplazada por medio del decreto 1165 del mismo año, con el objeto de consolidar la respuesta gubernamental en una sola entidad, al igual que los Consejos Municipales de Atención a la Población Desplazada en los municipios que experimentaban este fenómeno.

Sin embargo, como lo planea Robert Muggah (1999), las tensiones entre el mandato nacional y las realidades políticas locales limitaron el impacto de la propuesta y por tanto el apoyo a la PDV no logró producir una respuesta municipal en términos financieros ni políticos. Por otra parte, no se contaba con los mecanismos financieros apropiados para hacer frente al fenómeno del desplazamiento, de manera que para enero de 1998 fue reconocido que no se había llevado a cabo de forma completa ninguno de los componentes centrales de los dos documentos CONPES (El Espectador, 1998).

Como se mencionó anteriormente, la ley 387 (1997) y el Decreto 173 (1998), que se enfocan en la prevención del desplazamiento inducido por la violencia y la asistencia de sus víctimas, constituyen el pilar central de la respuesta actual del gobierno. Por si solas, no obstante, estas medidas legislativas parecen carecer tanto de un marco legal comprensivo para la prevención de este tipo de desplazamiento como de un enfoque integral con respecto a la asistencia.

Frente a los recursos proyectados por el Gobierno Central para 1998, las entidades consultadas que suministran información, y reportes de la Consejería Presidencial para los Desplazados y del Departamento Nacional de Planeación, registran un total de US\$ 78'562.508, discriminados así:⁴¹

- a. Entidades del Nivel Central US\$ 14'218.275
- b. Entidades Descentralizadas US\$ 59'978.755
- c. Programas de Gobierno US\$ 4'365.477
- d. Entidades Territoriales (Sin definir)

⁴¹ HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza. El Desplazamiento Forzado y la Oferta Estatal para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia en Colombia. 2002.

Con relación a las entidades estatales con oferta institucional para atención a desplazados, de la totalidad del universo consultado (373 entidades estatales, no estatales, e internacionales), el 51% (190) correspondió a oferta estatal, el 39% a entidades no estatales, y el 10% a entidades internacionales. De la totalidad de entidades sin oferta (69 entidades), el 76% corresponden a entidades estatales; y de la totalidad de oferta en gestión (65 entidades), el 72% corresponden a entidades Estatales.

Adicionalmente según Hernández (2002), se ratifican las conclusiones de la investigación patrocinada por el Comité Internacional de la Cruz Roja, en el sentido de que la oferta Estatal para la atención a la PDV es normativa, incipiente, de gran potencialidad, coyuntural e inmediatista.

La oferta es normativa, por cuanto aunque la Ley 387 de 1997 representó un avance importante, no ha alcanzado en el ámbito de sus realizaciones la dimensión consagrada en su tenor literal. La oferta es incipiente, dado que no todas las entidades comprometidas en el sistema han asumido sus responsabilidades; la cobertura de los servicios en las diferentes fases es insuficiente frente al incremento de PDV; se evidencia el desconocimiento por parte de un buen número de entidades Estatales del nivel regional, de las políticas Estatales para la atención de esta población (Ley 387 de 1997); y las entidades territoriales no cuentan con rubros presupuestales destinados para tal propósito, entre otras.

La oferta es de gran potencialidad, si se tiene en cuenta el poder, radio de acción y capacidad instalada de las entidades Estatales con responsabilidad en el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Sin embargo, la oferta tiende más a lo coyuntural, en razón de que ha concentrado esfuerzos privilegiando la respuesta a lo inmediato, postergando el diseño y la ejecución de planes y programas soportados en

las investigaciones sociales y la planeación, que posibiliten soluciones duraderas para la PDV, lo cual se ha evidenciado en el énfasis de la oferta Estatal en la atención humanitaria de emergencia.

Aunado a esto, puede decirse que la respuesta del gobierno colombiano en el tema de la PDV ha sido paradójica, puesto que ha buscado fortalecer los ambiguos mecanismos institucionales existentes con el fin de abarcar en mayor proporción las necesidades de la población, sin que a la par haya tenido en cuenta sus vulnerabilidades. Un ejemplo de ello lo constituyen los mecanismos de crédito que se implementaron con el INCORA para los pequeños propietarios, incluidas las personas desplazadas, que deseaban producir cultivos alternativos, sin que existieran instrumentos legales y financieros lo suficientemente viables que permitieran a estas personas acceder a los créditos o pagar los intereses de los mismos.

De lo anterior se puede afirmar que, existe una brecha entre la formulación y la implementación de las políticas relacionadas con el desplazamiento lo cual impide su correcto desempeño y aprovechamiento. Dicha brecha puede atribuirse, entre otros, a factores como la asimetría y debilidad de los sistemas de información, la escasez de los recursos económicos, la dispersión entre las entidades gubernamentales, la desarticulación entre el Estado y las ONG internacionales y nacionales, al igual que la excesiva centralización de la política y su concentración en la asistencia de emergencia⁴² (Muggah 1999).

Es así como en noviembre de 1999, el gobierno colombiano respondió a la situación que se venía presentando hasta el momento con un *Plan de Acción* contenido en el Documento CONPES 3057 de 1999, que buscó la

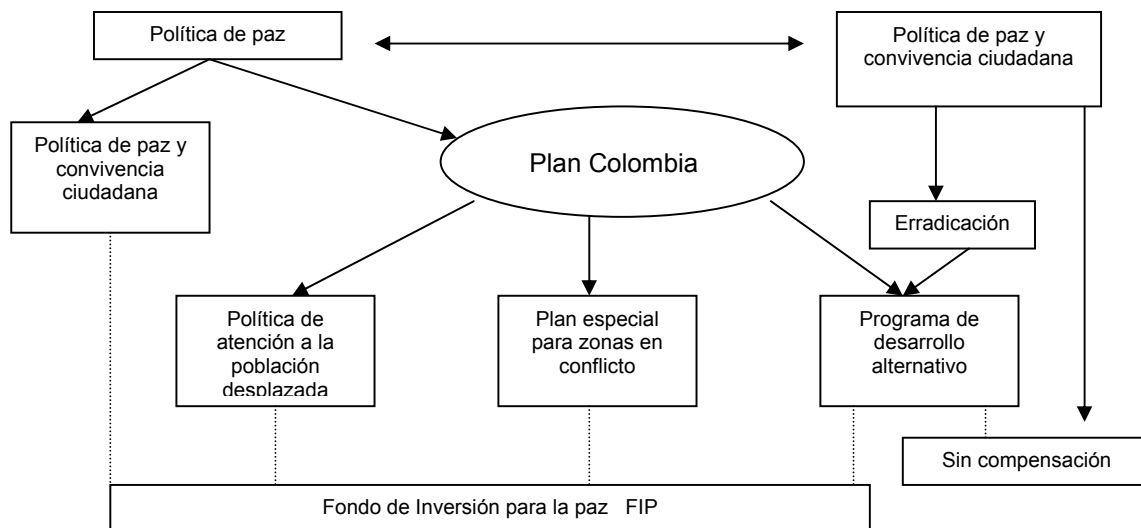
⁴² En particular, las políticas contenidas en la ley 387 (1997), el decreto 173 (1998) y las actividades descritas en los documentos CONPES 2804 (1995), 2924 (1997) y (1999).

centralización de la responsabilidad frente a la PDV en la RSS, al tiempo que la descentralización de la ejecución de programas entre las agencias Estatales y las agencias internacionales. Este plan fue diseñado con el fin de complementar las estrategias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y de consolidar la participación de ONG nacionales e internacionales a través de alianzas estratégicas con el Estado, el sector privado y la sociedad civil para la formulación, ejecución y financiamiento de las políticas correspondientes. El Plan de Acción estratégico se propuso impulsar las acciones a favor de la población desplazada en el nivel local por medio de incentivos a las autoridades municipales. Desde el punto de vista legal, encontró su sustento en el decreto 489 (1999) que otorgó a la RSS la responsabilidad exclusiva de los programas Estatales para la PDV.

Un primer componente del Plan lo constituía la puesta en marcha de un *Sistema de información* que permitiera mejorar las estimaciones globales sobre el fenómeno del desplazamiento, y a su vez, establecer un sistema de alarmas manejado por el DNP. Adicionalmente, como parte de un esfuerzo por mitigar el desplazamiento en las regiones de expulsión y de recepción caracterizadas por elevados niveles de pobreza, el Plan Colombia (ver Gráfico 1) se propuso llevar a cabo inversiones que apoyaran el desarrollo económico y social de las mismas.

Como un instrumento para financiar parcialmente las acciones incluidas en la política de paz, se creó el **Fondo de Inversión para la Paz, FIP**, que tiene como fin canalizar recursos y coordinar la acción institucional, nacional, regional y local. El FIP es un mecanismo de apoyo a la consolidación de los compromisos económicos y sociales que se proponen en el Plan Nacional de Desarrollo y, en este sentido, es un instrumento que sirve de complemento a los mecanismos institucionales con que cuenta el Estado para la puesta en marcha de este último.

GRAFICO 1. Plan Colombia



Fuente: UPRU-DNP

Así, el componente de *retorno, reubicación y estabilización de la población desplazada* está fundamentado en el restablecimiento del orden público y se basa en la integración cultural y económica de la población desplazada a la vida social, con el debido respeto de su dignidad. Este componente comprende igualmente el acceso a la tierra, la creación de incentivos para el retorno voluntario y la reubicación, la estabilización socioeconómica y la protección.

En los casos en que la PDV ya se encuentra asentada en las zonas urbanas y con el fin de mejorar sus condiciones de vida, el Plan Colombia estableció convenios con las administraciones municipales para mejorar la provisión de servicios básicos y además se buscó hacer uso efectivo de los mecanismos establecidos en la legislación para este propósito.

Por último, y en relación con el esquema institucional de implementación de la política en todos sus aspectos, las acciones buscaron cerrar la brecha

existente en la implementación a través del fortalecimiento y vinculación de las organizaciones de base y las ONG a la ejecución de sus distintos componentes.

Como entidad ejecutora de las políticas del gobierno y desde la consagración de la ley 387 de 1997⁴³, la Red de Solidaridad Social (RSS) tiene a su cargo la implementación y puesta en marcha de los proyectos y programas que cumplan los objetivos propuestos por el gobierno, por tanto a continuación es pertinente revisar la gestión de la RSS, durante el período de análisis 1998-2002, en especial en lo concerniente al restablecimiento socioeconómico de la población desplazada.

2.1 EJECUCIÓN DE LA POLITICA DE ESTABILIZACIÓN DE LA PDV POR PARTE DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL⁴⁴

La ejecución de la política nacional en el Área Metropolitana de Bucaramanga está coordinada por la Unidad territorial de Santander de la RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, dicha entidad es la encargada, de acuerdo con el presupuesto asignado, de trabajar por el restablecimiento de estas personas que por circunstancias ajenas a su voluntad han perdido todas sus propiedades. El restablecimiento es el proceso que inicia con la atención humanitaria y termina cuando se han generado condiciones que permitan al desplazado contar con alternativas viables para la reconstrucción de su vida, sus sistemas sociales y económicos.

A partir de lo anterior se han concebido diversas interpretaciones sobre el alcance de un programa de restablecimiento. Para algunos significa reponer

⁴³ Ver capítulo 1.

lo que se ha perdido, y para otros, no solo recuperar, sino mejorar las condiciones de vida con respecto a las que se tenían antes del desplazamiento; cabe anotar que en la práctica y a largo plazo, ambos alcances no son más que diferentes temporalidades del mismo proceso.

En el contexto actual de incertidumbre territorial y poblacional en cada una de las regiones y micro regiones en conflicto, ofrecer a la PDV soluciones predeterminadas conllevaría a un alto riesgo de fracaso, por esta razón los programas de restablecimiento deben comprender un abanico de opciones que no sólo respondan a las particularidades locales, para que sean elegidas a través de un compromiso mutuo entre todos los actores del orden local y departamental cuando sea necesario.⁴⁵

Estas opciones incluyen retornos y reubicaciones. La reubicación de un grupo poblacional de desplazados ha de ser lo menos traumática posible, coherente con sus características socioeconómicas, geográficas, étnicas y culturales, para facilitar los procesos de readaptación, aceptación e integración local, y evitar, en lo posible, disociar a esta población de su medio original.

Debido a lo anterior en los procesos de reubicación es necesario buscar alternativas integrales de generación de ingresos y ocupación bajo la modalidad de empleo dependiente o proyectos que fortalezcan la capacidad organizativa, social y empresarial de la PDV, con opción de acceso a capital semilla y créditos. Dichas alternativas deben ir acompañadas de "mecanismos de arraigo" diferentes a la tierra, con base en soluciones de trabajo como elemento de estabilización familiar y coadyuvante de la integración socioeconómica y recuperación del tejido social.

⁴⁴ Fuente: Red de Solidaridad Social. Sistema Único de Registro de Población Desplazada. Centro de Noticias- red de solidaridad social www.red.gov.co. Diciembre 5 de 2002.

Toda propuesta debe apuntar a fortalecer el capital humano y social de las comunidades que se establezcan, generando esquemas de valores que propicien el establecimiento de alianzas entre los actores del nivel local que finalmente posibiliten nuevas alternativas habitacionales y de convivencia y de esta forma aporten para la reconstrucción del tejido social.

Es claro que al presentarse hechos que generan desplazamientos las familias o grupos de PDV enfrentan situaciones y necesidades distintas, por lo tanto para el diseño de las alternativas se tienen en cuenta los aspectos sociales, económicos y políticos de acuerdo a las siguientes opciones de atención:

- Generación de ingresos.
- Vivienda.
- Capacitación

Para la puesta en marcha de estos programas de atención la RSS cuenta con fuentes de financiación como⁴⁶:

- La entidad territorial (departamento, municipio o distrito).
- Los programas especiales de las entidades sectoriales de orden nacional, miembros del Sistema Nacional Atención Integral a la Población Desplazada, especialmente los Ministerios del Interior y de Educación.
- La Red de Solidaridad Social a nivel Central.
- Organismos del sistema de las Naciones Unidas.
- ONG nacionales e internacionales.

⁴⁵ RSS. En: www.red.gov.co

⁴⁶ www.red.gov.co

Bajo este contexto es oportuno observar el ámbito local. Con el objeto de estudiar la implementación de la política de restablecimiento en el AMB, es necesario realizar una aproximación cuantitativa al problema del desplazamiento en esta zona, que a su vez provea el marco referencial para posteriormente, siguiendo la metodología de Wiesner, elaborar un diagnóstico sobre la efectividad de dicha política.

El desplazamiento en el AMB, esta enmarcado en la situación de conflicto armado en los diferentes municipios de Santander y los departamentos aledaños, siendo significativos los éxodos originados en el Magdalena Medio, sur de Bolívar, Cesar, Norte de Santander y Antioquia. Según el SUR (Sistema Único de Registro) Santander recibió alrededor de 48.167 personas durante el período de 1995-2002, ésta cantidad corresponde al 4.4% del total recibido en el país, el cual oscila alrededor de 1'086.038 personas durante el mismo periodo (ver tabla 2). Esta problemática continua latente y es así como en el 2004, Santander se ubica en el noveno lugar como departamento receptor de PDV (Gráfico 2), después de Antioquia, Bolívar, Sucre y otros.

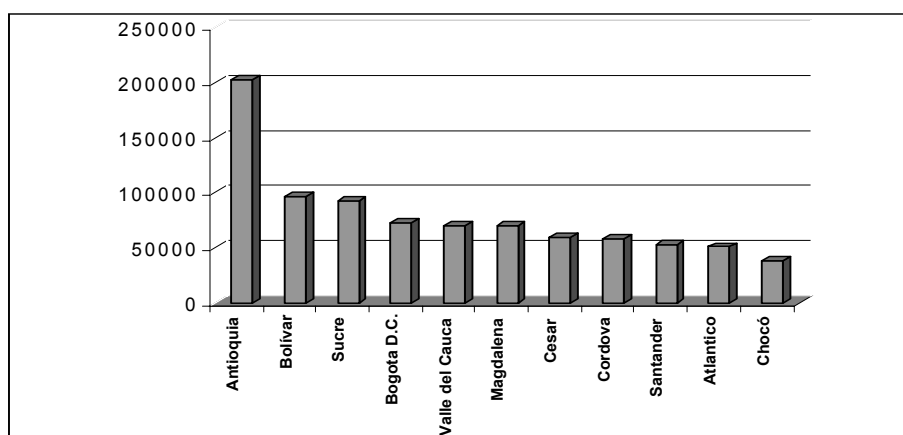
TABLA 2
Acumulado de hogares y personas recibidas
Desplazamientos individuales y Masivos
Total departamento de Santander y País 1995-2002

Departamento	No. De Hogares		No. De personas	
	No.	%	No.	%
Santander	10.787	4.5	48.167	4.4
Resto del país	228.669	95.5	1'037.871	95.6
Total Colombia	239.486	100	1'086.038	100

Fuente: Sistema Unico de Registro SUR - RSS
Fecha de Corte: 15 de Abril de 2003

GRÁFICO 2

No. personas recibidas por departamentos a enero de 2004



Fuente: RSS.SUR Fecha de corte: 15 de Enero de 2004.

El departamento de Santander recibe población desplazada que se ubica principalmente en los municipios de Bucaramanga, Barrancabermeja, Floridablanca, Girón y Piedecuesta (Ver tabla 3). Esto refleja que el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) es la principal zona del departamento receptora de PDV con un acumulado aproximado de 29.296 personas en el periodo comprendido de 1995-2002 (ver tabla 4), por ello es conveniente prestarle la atención oportuna para así evitar complicaciones en el futuro.

TABLA 3
MUNICIPIOS RECEPTORES EN SANTANDER
Consolidado de Hogares recibidos 1995-2003

Municipio	Sin infor.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
BUCARAMANGA	0	1	1	11	415	309	396	1165	1260	188	3746
BARRANCABERMEJA	0	0	0	4	177	58	1415	933	426	21	3034
FLORIDABLANCA	0	1	0	0	155	128	202	295	332	76	1189
GIRON	0	1	0	2	126	57	86	262	285	24	843
PIEDECUESTA	0	0	1	7	123	57	89	117	175	19	588
LEBRIJA	2	16	10	83	3	15	27	37	47	7	247
LANDAZURI	0	0	0	0	0	0	1	5	179	0	185
EL PLAYON	0	0	0	0	81	2	65	11	9	4	172
PUERTO WILCHES	0	0	0	1	59	34	4	116	13	0	227
LA BELLEZA	0	0	0	0	0	0	0	83	0	0	83
RESTO	0	0	1	2	182	27	82	107	149	23	573
TOTAL	2	19	13	110	1321	687	2367	3031	2875	362	10787
AMB	0.00%	15.80%	15.40%	18.20%	62%	80.20%	32.70%	60.70%	71.40%	84.80%	

Fuente: Sistema Unico de Registro S.U.R - RSE

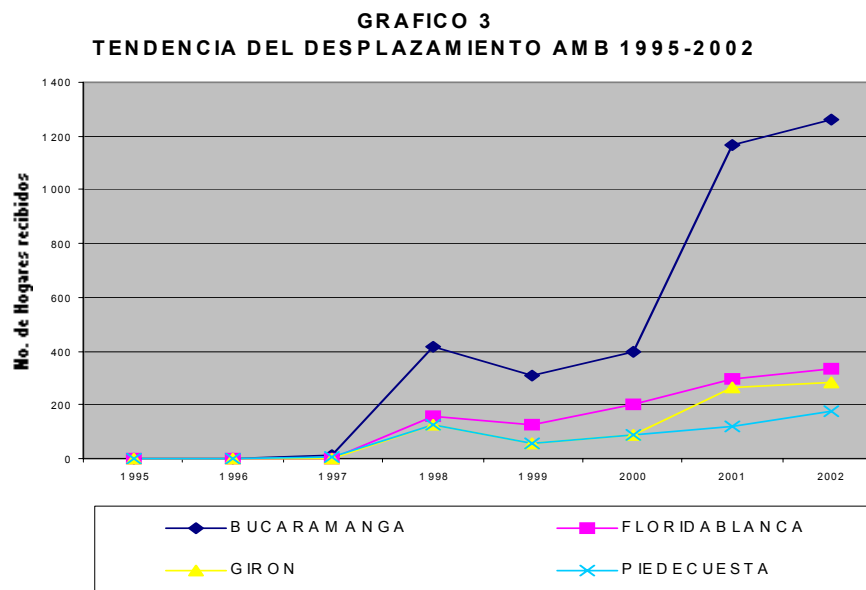
Fecha de corte: Abril 15/2003

TABLA 4
Desplazamiento por personas en el Área Metropolitana de Bucaramanga

MUNICIPIO	95/99	2000	2001	2002	TOTAL
Bucaramanga	2421	2349	6441	6170	17381
Floridablanca	963	1105	1507	1678	5253
Girón	559	490	1573	1512	4134
Piedecuesta	619	454	577	878	2528
Total Area Metropolitana de Bucaramanga	4562	4398	10098	10238	29296

Fuente: RSS Abril 15-2003

Si se excluye a Barrancabermeja y se analizan los municipios que conforman el AMB, como son Bucaramanga, Girón, Floridablanca y Piedecuesta, tenemos que según cifras de la RSS (Tabla 3), en el 2002 se recibieron 71.4% del total de hogares desplazados ubicados en Santander en comparación con el 62% que se había acogido en 1998. De esta forma, se puede afirmar que año tras año, la situación se va haciendo más compleja para el AMB y requiere de medidas efectivas para controlar sus impactos sociales y económicos. La tendencia de la ubicación de hogares desplazados en AMB (1998-2002) se puede observar más claramente en el Gráfico 3, elaborado por la Secretaria de Salud de Santander.



Por otra parte y continuando con la política de estabilización, resulta oportuno mencionar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2569 de 2000, el Consejo Directivo de la RSS, tiene la facultad de definir los montos máximos expresados en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), con los cuales se atenderán los proyectos que en materia de estabilización socioeconómica presenten individual o asociativamente las familias desplazadas a propuesta del Director de esta entidad; y anualmente, conforme a la asignación presupuestal de las entidades miembros del Sistema Nacional de Atención Integral para la PDV, a la naturaleza de las necesidades por atender en la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada y en atención a criterios de igualdad y solidaridad.

Con el fin de cumplir con las políticas para la estabilización de la población desplazada, definidas en el Plan Estratégico para el manejo del desplazamiento forzado, el acceso de un hogar incluido en el Registro Único de Población Desplazada a los recursos, se hace a través de un proyecto viable, que puede ser individual o asociativo y su monto dependerá de las inversiones que el proyecto demande y no de la aplicación automática de los montos máximos establecidos.

Por lo tanto, conforme a lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 y su Decreto Reglamentario 2569 de 2000, para los *Proyectos urbanos* el aporte de capital productivo proveniente de los recursos de la RSS, es hasta de quince y medio (15.5) SMMLV, y para los rurales hasta de dieciséis (20) SMMLV por proyecto.

Al respecto conviene señalar que del total de población recibida en el AMB durante el período 1998-2002 que fue alrededor de 6.034 hogares (Tabla 5), la población beneficiada con los proyectos de restablecimiento

socioeconómico ejecutados por la RSS representa un proporción pequeña equivalente a 261 familias u hogares (Tabla 6), lo cual corresponde al 4.36%. Esto se debe en parte a que los proyectos son pocos para la cantidad de personas, e inclusive en Floridablanca, no se ejecutó ninguno durante este periodo, según lo demuestran informes de la RSS.

Además, esta situación se corrobora, al observar que en el 2001 de 1839 hogares asentados en el AMB, sólo se atendieron con proyectos de restablecimiento 100 hogares, es decir un 5.4% del total de población asentada, situación que se explica en parte porque la principal forma de asistencia de la RSS se dio a través de la Atención Humanitaria de Emergencia.

TABLA 5
Consolidado Hogares recibidos 1998-2002

MUNICIPIO	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Bucaramanga	415	309	396	1165	1260	3545
Floridablanca	155	128	202	295	332	1112
Girón	126	57	86	262	285	816
Piedecuesta	123	57	89	117	175	561
Total AMB	819	551	773	1839	2052	6034

Fuente: Sistema único de Registro. SUR –RSS

TABLA 6
PROYECTOS ENTRE 1998-2002
UNIDAD TERRITORIAL: SANTANDER

Programa	Municipio	Proyecto	Año	No. de Beneficiarios	Aportes
Generación de Ingresos	Bucaramanga	Impulsar y ejecutar el programa de generación de empleo urbano: "Generación de empleo para desplazados en le municipio de B/manga a través de la producción de materiales e insumos para la vivienda de interés social".	1999	16	RSS: \$ 50'000.000 CONTRATISTAS 48'400.000 OTROS APORTANTES 0 TOT. COFINANCIACION 48'400.000 T. CONTRATO 98'400.000 T. APORTES PROYECTO \$ 98'400.001
Población Desplazada	Bucaramanga	Capacitación Población Desplazada SENA- COM DE VIDA CRISTIANA CLAVER CONGREGACIÓN MARIANA en auxiliar en procesos agroalimentarios y auxiliar en ventas	2001	50	RSS: \$ 40'210.000 CONTRATISTAS 0 OTROS APORTANTES 0 TOT. COFINANCIACION 0 T.CONTRATO 40'210.000 T.APORTES PROYECTO 40'210.000
Población Desplazada	Bucaramanga	Capacitación Laboral con un componente obligatorio de práctica empresarial, en el area de Auxiliar en el manejo de herramientas de Ofimática para jóvenes desplazados por la violencia de 17 a 30 años desocupados	2002	50	MISOFT \$ 37'500.000 CONTRATISTAS 0 OTROS APORTANTES 46'350.000 TOT. COFINANCIACION 46'350.000 T. CONTRATO 37'500.000 T.APORTES PROYECTO 83'850.000
Población Desplazada	Bucaramanga	programa de restablecimiento social y económico de la población desplazada en Bucaramanga y su Area Metropolitana.	2001	100 familias	FIP \$ 150'000.000 CONTRATISTA 3'000.000 OTROS APORTANTES 0 TOT. COFINANCIACION 3'000.000 T.CONTRATO 153'000.000 T.APORTES PROYECTO 153'000.000
Población Desplazada	Girón	Creación de una central minorista de mercadeo agro-pecuario	2000	44 familias	RSS \$ 60'000.000 CONTRATISTA 31'000.000 OTROS APORTANTES 9'000.000 TOT.COFINANCIACION 40'000.000 T.CONTRATO 91'000.000 T.APORTES PROYECTO 100'000.000
Población Desplazada	Piedecuesta	Apoyo para proyecto product. a desplazados.REDCONT. 1005-256/99	1999	1 familia	FONDO NAL. DE CALAMID. 3'540.000 CONTRATISTAS 0 OTROS APORTANTES 0 TOT. COFINANCIACION 0 T. CONTRATO 3'540.000 T. APORTES PROYECTO \$ 3'540.000

FUENTE: RSS

Así, al clasificar los proyectos de estabilización socioeconómica o restablecimiento de la PDV según los criterios manejados por la RSS, se tiene que durante el período de estudio se implementaron dos (2) proyectos de capacitación laboral para desplazados en Bucaramanga, dos (2) proyectos productivos, uno en Girón y otro en Piedecuesta, un (1) proyecto de generación de empleo urbano para Bucaramanga, y un (1) macroproyecto de restablecimiento social y económico para la población desplazada en el AMB. En síntesis, durante el periodo 1998-2002, se realizaron seis proyectos de estabilización que beneficiaron a 261 familias desplazadas en el AMB, lo que a su vez demandó recursos económicos equivalentes a \$ 479'000.000.

En una búsqueda posterior, recurriendo a otras bases de datos se determinó la existencia de un (1) proyecto de restablecimiento vía vivienda para los desplazados, que se desarrolló en el municipio de Girón entre enero de 2000 y junio de 2001, y benefició a 39 hogares desplazados por la violencia (Ver Tabla 7).

TABLA 7

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL
 RESTABLECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA
 PROYECTOS DE VIVIENDA EN EL AMB 1998-2002

Municipio	Localidad	Acción	cobertura	No. hogares	Aportes	Fuente de recursos
Girón	Predio la venturosa y tablacito	Reubicación - VN	rural	39	Nación: \$ 173'974.251 Cofinanciación 43'493.563 T. Proyecto 217'467.814	SFVR - OEI Prog. de vivienda Red de Sol. Social

Fuente: RSS Enero 2000- Junio 2001

Es conveniente aclarar en este punto que la información de la RSS que se promulga a través de su página Web, presenta proyectos cuyos datos no son muy específicos y además no determina las metas propuestas inicialmente, de manera que esto impide la elaboración de un informe o evaluación confiable referente a los alcances de los proyectos y al buen uso de los recursos económicos.

Ahora bien, esta asimetría en la información, de acuerdo con el marco Neoinstitucional, impide la maximización de las utilidades con el escogimiento racional o “rational choice”, dado que una cosa es escoger racionalmente bajo certidumbre y otra es escoger racionalmente bajo incertidumbre. En el primer caso, el Estado puede maximizar su utilidad al escoger cumpliendo las condiciones de racionalidad, esto es consistencia, transitividad y los demás axiomas de preferencia. En el segundo caso el Estado como agente “racional” toma la decisión que cree es la que maximiza su utilidad pero, en verdad, esa maximización está limitada por su conocimiento y por la información que tenga sobre el entorno a cerca de lo cual decide. Así, si el Estado no puede disponer de parámetros que le permitan evaluar si sus acciones realmente mitigan el problema del desplazamiento, es difícil que se pueda comprobar si la política planteada es efectiva o no.

2.1.1 Macroproyecto para el restablecimiento social y económico de la población desplazada en el AMB - Alianza Interinstitucional. Un importante avance en la ejecución de esta política se realizó al crear una *Alianza Interinstitucional* socialmente productiva entre los principales agentes del desarrollo regional en el Área Metropolitana de Bucaramanga, para enfrentar oportuna y organizadamente la grave problemática de desplazados y migrantes económicos que se vive actualmente, mediante la formulación y ejecución de programas enmarcados en la visión y los valores de un desarrollo humano significativo para la región.

A finales del año 2000, la Arquidiócesis de Bucaramanga preocupada por la dispersión de esfuerzos realizados por las diferentes entidades relacionadas y por el deterioro cada vez mayor de la situación social y económica de esta población, solicitó la cooperación de CORPLAN para elaborar conjuntamente

un diagnóstico con el fin de brindar a la dirigencia local una aproximación simultánea a esta problemática y así poder acordar una estrategia coherente orientada a diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar las diferentes acciones a adelantar.

El Macroproyecto emprendido por la Alianza Interinstitucional fue respaldado por los gobernantes locales, los dirigentes del sector privado y la iglesia, con el objeto de crear una dinámica propia de empleo productivo que permitiera superar el asistencialismo institucional como estrategia de obtención de recursos. El programa de Capacitación Productiva coordinado por la Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo de Bucaramanga – CORPLAN, contó con el respaldo del Comité Coordinador de la Alianza conformado por: Gobernación de Santander, Alcaldías de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, Pastoral Social, Organización Internacional de las Migraciones, DANSOCIAL, Fundación para el Desarrollo del Valle de Guatiguará, Cámara de Comercio de Bucaramanga, Fundación Panamericana para el Desarrollo FUPAD, Red de Solidaridad Social, y ECOPETROL. Además contó con propuestas de capacitación de importantes organizaciones gremiales, académicas y sociales en el ámbito regional.

Para facilitar el análisis de la problemática y la formulación de soluciones, se definieron dos grupos diferentes de población objetivo: primero, los asentamientos con presencia de población en situación de desplazamiento en el AMB, y segundo el flujo de población desplazada que llega al AMB.

En el desarrollo de este Macroproyecto fue fundamental la formulación del **“Programa de capacitación productiva para creación de microempresas en la población desplazada de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga”**, con miras a implementar la política de restablecimiento social y económico. Este proyecto obtuvo recursos de financiación

importantes a través del Fondo para la Modernización de la Pequeña y Mediana Empresa – FOMIPYME, del Ministerio de Desarrollo Económico.

Dicho proyecto tuvo su desarrollo en fases consecutivas así:

GRAFICO 4



Fuente: CORPLAN

En sus fases iniciales, es decir, en la capacitación sobre “*Definición de opciones productivas*”, los beneficiados fueron 300 personas desplazadas por la violencia, registrados ante la Red de Solidaridad Social, los cuales corresponden al 9% de la población desplazada por la violencia que se encuentra en el territorio metropolitano, según datos de esta fuente de información.

El costo del proyecto superó los 500 millones de pesos, de los cuales el Ministerio de Desarrollo Económico, a través de FOMIPYME (Fondo Colombiano para la Modernización y el Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas) aportó 287 millones de pesos, según contrato de cofinanciación realizado entre CORPLAN y esta entidad. El dinero restante fue aportado por la Gobernación de Santander, las Alcaldías

de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta y la Organización Internacional de las migraciones. Se contó adicionalmente con aportes en especie de las demás entidades participantes del Comité Coordinador.

La Auditoria del Programa fue ejercida por la Universidad Nacional de Colombia y en el nivel local por la coordinación metropolitana de desplazados, entidad que agrupa 10 organizaciones sociales de desplazados del AMB, que lleve a cabo una Veeduría Ciudadana.

Durante la segunda Fase del Programa se desarrolló la *“Identificación de Alternativas Productivas”*, se analizó las vocaciones y capacidades existentes en esta población, luego de haber realizado la respectiva investigación con el sector productivo, para identificar demanda de bienes o servicios en los sectores estratégicos de la región. En esta oportunidad participaron 500 personas que 1 fueron pre-seleccionadas por la misma institución.

Además de ser una experiencia piloto, esta iniciativa que aún se encuentra en desarrollo es el resultado de un trabajo mancomunado entre los principales agentes del desarrollo regional en el Área Metropolitana de Bucaramanga, con el objeto de enfrentar oportuna y organizadamente la situación que viven los d7esplazados, a través de la formulación y ejecución de programas enmarcados en la visión y los valores de un desarrollo humano significativo para la región que garantice a todos los ciudadanos sin discriminación las respuestas a sus necesidades básicas, brindándoles la posibilidad de convivir en armonía y con dignidad.

En la tercera Fase del taller *“Formación de Cultura Empresarial”*, se buscó sensibilizar a la PDV sobre la importancia del trabajo en grupo y la visión empresarial que deben tener las iniciativas productivas que se quieren desarrollar, se efectuó en los 4 municipios del AMB, para las 556 personas

que fueron pre-seleccionadas. El ciclo educativo empresarial estuvo a cargo de la Cámara de Comercio de Bucaramanga en convenio con la Fundación para el Valle de Guatiguará.

Durante el desarrollo de la cuarta fase, 400 desplazados, residentes en el AMB se prepararon para tener su propia empresa y con ello una opción para mejorar su nivel de vida, a partir de la formación técnica, administrativa y asociativa.

La fase de capacitación productiva como su nombre lo dice tuvo como objetivo brindar capacitación técnica, administrativa y asociativa a los más de 400 desplazados residentes en el AMB que habían aprobado las etapas anteriores. El trabajo se enfocó hacia los sectores de cuero, confecciones, alimentos, metalmecánica y carpintería, servicios y agropecuario, de acuerdo con los resultados de la fase de definición de opciones productivas, realizada con los gremios.

Las fases 5 y 6 se desarrollaron fuera del período de estudio, es decir, durante los años 2003 y 2004, para posteriormente aplicar el respectivo seguimiento que involucra la aplicación de indicadores para evaluar la gestión de las organizaciones creadas, esto con el ánimo de asegurar su sostenibilidad económica.

Este Macroproyecto de Alianza Interinstitucional se convirtió en un primer intento por lograr una promoción de la estabilización económica en la población desplazada del AMB, basándose en una coordinación de agencias locales y nacionales.

Dentro de este contexto de ejecuciones, a continuación es importante analizar las condiciones que permitirán determinar, conforme al marco

Neoinstitucionalista, la eficiencia de la política de atención a desplazados durante el período de estudio. Por consiguiente, es necesario configurar criterios de evaluación de desempeño de estas políticas, en donde, siguiendo la metodología propuesta por Wiesner (1998), se concentrará el análisis en factores determinantes de la eficiencia como el origen del financiamiento, la existencia de competencia, las características del modelo de gestión pública y la existencia de evaluaciones externas e independientes. La eficiencia del gasto público en Atención a PDV va a depender así, de las características individuales de estos factores y de su efecto combinado como resultantes de marcos de política.

3. ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DE LA POLÍTICA IMPLEMENTADA PARA LA ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA PDV UBICADA EN EL AMB (1998-2002)

Ninguna cantidad de recursos podrá financiar un gasto público que, con frecuencia, no es controlado en su expansión ni evaluado en su ejecución.

E. Wiesner

La gestión pública es un “proceso que articula estratégicamente las acciones de una entidad con su misión y objetivos y, a su vez, están articulados con el plan de Desarrollo Nacional”⁴⁷.

Según la Nueva Escuela Institucional (NEI), y como se planteó en el primer capítulo, uno de los más poderosos instrumentos para introducir eficiencia en la gestión pública son las evaluaciones de resultados y la vinculación de los resultados de esas evaluaciones con las asignaciones presupuestales o con el acceso a financiamiento (Wiesner, 1998).

En el caso de Colombia, la evaluación de resultados ya ha sido incorporada al marco constitucional de 1991, en su artículo 343, en donde se ordena la organización de un sistema de evaluación y resultados en el sector público. El decreto 2167 de 1992 estableció que le corresponde al Departamento Nacional de Planeación, DNP, llevar a cabo esta función. A partir de esta normatividad, se creó el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la

⁴⁷ Contraloría General de la República. Propuesta de Control Interno Integrado según lo establecido por la constitución nacional, la ley 42 y la CGR, Santa fe de Bogotá; 1991.

Gestión Pública –SINERGIA-, que deberá transformarse en una herramienta de planeación para la evaluación de programas, subprogramas y proyectos de las entidades públicas. A su vez, cada una de las entidades del sector público debe producir Indicadores de Gestión adecuados a las necesidades particulares y requerimientos⁴⁸.

Aunque falta mucho por hacer, en tan sólo pocos años se han logrado avances significativos y este instrumento de gestión pública ya empieza a ser utilizado, alcanzando un conocimiento valioso sobre algunos sectores, programas y políticas. A continuación, se analizan primero los antecedentes de la evaluación de la política implementada en el período 1998-2001 ejecutada por el sistema de evaluación público SINERGIA, para ulteriormente, siguiendo el enfoque metodológico de Wiesner, realizar una evaluación de la efectividad de la política, analizando tanto las condiciones reales como las condiciones formales de su implementación.

3.1 ANTECEDENTES Y LIMITANTES DEL EJERCICIO DE EVALUACIÓN DEL CUATRIENIO 1998 – 2001 ⁴⁹

En cumplimiento del artículo 343 de la Constitución Nacional, de la Ley 152 de 1994, y del artículo 29 de la Ley 152 de 1994, todos los organismos de la administración pública nacional elaboran con base en los lineamientos del plan nacional de desarrollo y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados (Diazgranados y Gómez, 2003).

⁴⁸ DIAZGRANADOS, Tatiana M, GÓMEZ A, Silene. Op. Cit.

⁴⁹ Documento CONPES 3195. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. “Cambio para Construir la paz”. Evaluación de la gestión del Gobierno Nacional en los años 1998-2001. Bogotá. Julio de 2002.

El desarrollo de las funciones de Sinergia está registrado en varios documentos CONPES, a través de los cuales se han fijado las directrices del Sistema para la evaluación de la gestión pública orientada a resultados. Es así como en septiembre de 1999 el Gobierno adoptó, mediante el CONPES 3048, los acuerdos de eficiencia como estrategia para evaluar el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, la experiencia reveló que los acuerdos no cumplieron con las expectativas que de ellos se tuvo en un comienzo. Por lo tanto, mediante el documento CONPES 3100⁵⁰ del 29 de diciembre de 2000, se incorporó en Sinergia la definición anual de compromisos sectoriales al comienzo de cada vigencia, como punto de referencia para la evaluación de resultados y calificación de la gestión de gobierno con el uso de indicadores, para evaluar los resultados sectoriales hacia el futuro, denominados “de primera generación” por quedar sujetos al desarrollo y mejoramiento en los ejercicios de evaluación. En ese documento se incluyó la evaluación del primer año de la ejecución del PND, “Cambio Para Construir la Paz”, con los respectivos indicadores de primera generación.

Posteriormente, el 3 de abril de 2001, fue aprobado en sesión del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- el documento “Gestión Pública Orientada a Resultados- Compromisos Sectoriales 2001”, Documento CONPES 3106. En dicho documento, los ministerios y programas presidenciales definieron de manera concertada con el DNP metas y compromisos para la vigencia 2001, estableciendo un rango de resultados esperados: mínimo, satisfactorio y sobresaliente. Esto se realizó para cada objetivo de política sectorial contenido en el Plan de Gobierno 1998-2002, como referencia para la calificación de su gestión. El 4 de junio de 2001, se presentó ante el CONPES el documento “Cambio para Construir la Paz, Evaluación del Gobierno Nacional en el Año 2000”, el cual fue

aprobado⁵¹. A continuación se presenta el balance de los resultados de la gestión del Gobierno en los diferentes sectores económicos para el periodo 1998-2001.

3.1.1 Evaluación y control social: Un modelo de gestión por resultados.

Como se plantea en el documento CONPES 3195 (2002), el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 estableció como objetivo principal para la evaluación del mismo la puesta en práctica de un esquema de evaluación de los resultados de la acción Estatal para incrementar la capacidad de cumplimiento de los objetivos de éste. Una de las herramientas empleadas para llevar a cabo tal evaluación fue la elaboración y suscripción de Acuerdos de Eficiencia.⁵²

La estrategia de Evaluación Acuerdos de Eficiencia⁵³ fue diseñada como un instrumento que permitiera no sólo especificar los objetivos del sector público, sino facilitar las mínimas condiciones de certidumbre necesarias para la obtención de resultados. En este contexto, se buscó establecer compromisos medibles entre las instancias encargadas del financiamiento y la programación del gasto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), la planeación y la evaluación de la gestión (Departamento Nacional de Planeación), y el diseño y la ejecución de las políticas sectoriales (Ministerios y Entidades). Estos compromisos buscaban responsabilizar a las partes respectivamente de: i) asegurar una mayor certidumbre sobre los recursos presupuestales y de caja disponible; ii) fijar inequívocamente las prioridades de gasto; y iii) cumplir los resultados previstos.

⁵⁰ Cambio para Construir la Paz, Informe de Avance del Plan Nacional de Desarrollo 1999.

⁵¹ Documento CONPES 3117.

⁵² Documento CONPES 3195. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. "Cambio para Construir la paz". Evaluación de la gestión del Gobierno Nacional en los años 1998-2001. Bogotá. Julio de 2002.

⁵³ Documento CONPES 3048 de septiembre 29 de 1999. Acuerdos de Eficiencia: Estrategia de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz".

Si bien los Acuerdos de Eficiencia poseen un gran potencial para mejorar los resultados de la gestión pública, para su exitosa implementación se requiere el cumplimiento de por lo menos cuatro condiciones básicas: i) ser creíbles y ejecutables; ii) ser exigibles; iii) desarrollar una estructura de incentivos tanto positivos como negativos; y iv) generar información evaluativa de buena calidad.

Pese a la voluntad política de celebrar Acuerdos de Eficiencia, fue mínima la posibilidad de éxito de esta estrategia. Un presupuesto limitado de inversión y altamente inflexible no es consecuente con un ejercicio dirigido a mejorar los resultados de programación, priorización y eficiencia técnica del gasto. De igual forma, la incapacidad de llevar a cabo un manejo estratégico sobre gran parte del presupuesto de funcionamiento restringió la posibilidad de avanzar hacia una gestión Estatal más controlable. Por otra parte, según el CONPES la evidencia empírica refleja las grandes asimetrías de información que existen entre el Departamento Nacional del Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los ministerios sectoriales, y entre estos y sus respectivas entidades.

Este hecho condujo no sólo a que en los acuerdos se diluyeran las responsabilidades en conjunto, sino a que las partes se concentraran en obtener altos rendimientos en aquellos aspectos de su trabajo que no implicaban grandes esfuerzos de gestión y que además podían medirse con facilidad. Los compromisos asumidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por el Departamento Nacional de Planeación parecen ser un ejemplo de este tipo de comportamiento⁵⁴.

Por las anteriores razones, el Departamento Nacional de Planeación consideró que no era oportuno continuar con los acuerdos de eficiencia y modificó la estrategia hacia la definición de compromisos ante el CONPES para cada vigencia. La diferencia entre esta alternativa y los acuerdos de eficiencia es el partir de la definición de compromisos y metas teniendo como base los Indicadores de Primera Generación para la evaluación sectorial y el desarrollo progresivo del Modelo de Evaluación.

No obstante, el sistema de medición del Modelo de Evaluación de Gestión y Resultados presentó características que impidieron adelantar un ejercicio de calificación cuantitativa, tales como: objetivos e indicadores sin ponderación (100% de los indicadores); ausencia de información para 1999 y/o 2000 (42% de los indicadores); ausencia de meta definida a priori para la vigencia 2000 (100% de los indicadores); indicadores en valor absoluto y con crecimientos implícitos que miden en ocasiones el mismo concepto (10%). Sin embargo, la información existente permitió realizar una aproximación cuantitativa en términos de la valoración de los logros obtenidos en cada uno de ellos basados en los porcentajes de variación 1999 y 2000 y semáforos (colores verde, amarillo y rojo) según el grado de variación para cada indicador⁵⁵.

Todas estas dificultades se lograron superar en el ejercicio de evaluación de 2001 que cuenta con la información requerida para cuantificar y calificar el cumplimiento de las metas. Este avance en el modelo de evaluación se le otorga al proceso seguido a través de los compromisos establecidos para cada sector, registrados en el documento ya mencionado y al ejercicio de

⁵⁴ En el documento CONPES 3100 se encuentran los compromisos que asumen el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, página 25, nota de pie de página 10.

⁵⁵ La explicación de esta valoración se encuentra en el Documento CONPES 3117, 4 de Junio de 2000, P. 4.

seguimiento adelantado por la Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados –DEGR- con corte a Junio 30 de 2001⁵⁶.

En conclusión, y de acuerdo con las indicaciones del CONPES, en el marco de las políticas definidas en el Plan de Gobierno 1998-2002 y de los compromisos sectoriales 2001, Sinergia registró para los sectores y programas presidenciales, durante la vigencia de 2001 un nivel de cumplimiento promedio del **75.0%**, en la versión de evaluación consolidada en mayo 29 de 2002 y del **79.4%** en la versión consolidada en junio del mismo año, a partir de los ajustes incorporados por parte de los ministerios.

Con este avance en el modelo de evaluación, el Estado cuenta con un instrumento válido para hacer seguimiento y evaluación a las políticas, teniendo como referencia los compromisos y seguimientos respectivos en cada vigencia. Sin embargo, aún se requiere darle una mayor estructuración partiendo de compromisos sectoriales ligados a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo –PND- donde los indicadores y metas queden explícitos para el cuatrienio, al igual que el modelo de evaluación y calificación.

3.2 CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA PDV EN EL AMB 1998 – 2002

De acuerdo con los neoinstitucionalistas, por lo general, un análisis de la estructura institucional de un sector o de un programa se hace siguiendo un enfoque legal y funcional, donde el énfasis recae, en primer lugar, en el

⁵⁶ Documento de trabajo interno, DEGR-DNP, diciembre de 2001.

marco jurídico que establece la actividad y la institución y, en segundo lugar, en la funciones que debe cumplir la entidad para alcanzar un objetivo.

En este sentido, dicho diagnóstico fue desarrollado en el segundo capítulo. Ahora bien, para complementar este análisis y que no se limite sólo a lo descriptivo, es necesario evaluar, y según lo propone Wiesner, las condiciones reales como son el origen del financiamiento, la existencia de la competencia y el uso de evaluaciones. Estas condiciones deben complementarse posteriormente con las “formales o nominales” en que se desenvuelve el desarrollo de la política. En la práctica ambos tipos de análisis deben efectuarse, principalmente para apreciar la consistencia entre los datos legales y las estructuras formales, de una parte, con las condiciones “reales”, de otra.

3.2.1 Origen del financiamiento. Al retomar lo descrito en el primer capítulo, es importante resaltar el origen y la naturaleza de los recursos que financian un gasto dado. Por lo tanto, cuando el recurso proviene de los mercados, o de condiciones similares a éste, se puede anticipar que habrá mayor eficiencia que cuando el financiamiento proviene de, por ejemplo, impuestos, rentas de destinación específica, o transferencias automáticas y sin mayor condicionalidad.

De manera que, así como el origen del financiamiento determina, en gran parte, la eficiencia del gasto, la sostenibilidad del financiamiento depende a su vez de la eficiencia que se logre en el gasto. En el caso del mercado privado no habrá financiamiento sostenible si no se obtiene un mínimo de eficiencia.

Pero, en el caso del mercado del sector público, no es raro encontrar financiamiento permanente para gastos que no logran probar su eficiencia o que no necesitan probarla.⁵⁷

Como se describió a lo largo de este estudio, con la ley 387 de 1997 y otras disposiciones referentes al tema, la Red de Solidaridad Social fue la entidad encargada a nivel del Estado para la atención integral a la población desplazada, a su vez, esta institución cuenta con diversas fuentes de financiamiento que provienen de diversos orígenes.

- La entidad territorial (departamento, municipio o distrito).
- Los programas especiales de las entidades sectoriales de orden nacional, miembros del Sistema Nacional Atención Integral a la Población Desplazada, especialmente los Ministerios del Interior y de Educación.
- La Red de Solidaridad Social a nivel Central.
- Organismos del sistema de las Naciones Unidas.
- ONG nacionales e internacionales.

Como la atención a desplazados es parte de una serie de problemas sociales que tiene que atender el Estado, y no entran a competir los agentes del mercado, se puede señalar que todas sus fuentes de financiación son de “destinación específica”, o transferencias automáticas. Esto indica que para la atención a los desplazados el financiamiento está garantizado independientemente de los resultados del gasto.

Sin embargo, con el programa adelantado por el DNP para el control de la gestión pública, y la implementación de los planes indicativos a todas las

⁵⁷ WIESNER, Eduardo. Op. Cit. P. 187.

instituciones del Estado, en donde debe contener unas metas fijas de acción de acuerdo con los objetivos del gobierno nacional, las entidades se están viendo comprometidas con la obtención de resultados esperados, dado que a través de los resultados de SINERGIA, se estipula si la entidad ejecutora de política es eficiente y se justifica su presupuesto de acuerdo con sus resultados.

A pesar de lo anterior y según se puede comprobar en el segundo capítulo, algunos de los proyectos implementados para el restablecimiento de la población desplazada en el AMB durante el período de estudio no delimitaron claramente sus metas en cuanto a cobertura, atención y tiempo de duración, por tanto fue difícil llevar un control sobre la efectividad de su gasto, lo que hizo ineficiente la política desde el punto de vista del financiamiento, dado que no hubo una relación significativa entre los resultados y la eficiencia en lograrlos, por una parte, y el presupuesto, de otra.

Es preciso aclarar en este punto que, el financiamiento para atención a desplazados a nivel nacional desde el gobierno central fue limitado si es comparado con el gasto en defensa y seguridad (TABLA No. 8). En el año 2000 la ejecución presupuestal de la RSS a nivel nacional fue un 0% del PIB, esto indica que el Gobierno no destino recursos, mientras que los aportes nacionales para el servicio de la deuda PGN Gobierno central fueron para el mismo año de 8.88% del PIB, y para los gastos en defensa y seguridad nacional en el mismo año fueron de 2.66%, de donde el 1.06% corresponde a la policía nacional.

Sin embargo, para el año 2002 la nación destino a la RSS 0.04% del PIB, pero también se aumento el gasto en el servicio de la deuda en 10.83%, y en defensa y seguridad en 2.81% del PIB. Además, según los funcionarios de la RSS, la prioridad del gasto para estos estuvo siempre inclinada a la

asistencia humanitaria de emergencia y no a la estabilización socioeconómica.

TABLA 8
Ejecución del Presupuesto General de la Nación por Sectores
Gastos totales % del PIB

Sectores	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 pr	2003p y
Social	11.18	12.40	13.90	13.83	13.31	14.10	14.31	14.11	13.27	13.64
Agua potable y saneamiento básico	0.21	0.30	0.35	0.38	0.40	0.37	0.40	0.36	0.02	0.02
Participación municipios ley 60	0.13	0.22	0.25	0.29	0.31	0.35	0.38	0.35	0.00	0.00
Otros aportes Presupuesto Nacional	0.08	0.08	0.11	0.09	0.09	0.02	0.01	0.02	0.02	0.02
Cultura, recreación y deporte	0.12	0.17	0.19	0.20	0.18	0.15	0.14	0.14	0.04	0.03
Participación municipios ley 60	0.03	0.06	0.06	0.07	0.08	0.09	0.10	0.09	0.00	0.00
Otros aportes Presupuesto Nacional	0.09	0.11	0.12	0.13	0.10	0.06	0.05	0.06	0.04	0.03
Educación	2.76	3.00	3.36	3.33	3.23	3.34	2.88	3.15	4.24	4.38
Situado fiscal	1.57	1.59	1.76	1.73	1.71	2.16	1.76	2.11	0.00	0.00
Participación municipios ley 60	0.19	0.34	0.37	0.43	0.47	0.53	0.58	0.52	0.00	3.26
Otros aportes Presupuesto Nacional	0.99	1.08	1.23	1.17	1.05	0.65	0.54	0.51	4.24	1.11
Empleo y seguridad social	3.30	3.40	3.78	3.83	4.30	4.40	6.08	5.10	5.18	5.06
Seguridad social (Pensiones) + ISS + Cajanal ¹	3.05	3.08	3.31	3.38	3.13	2.95	4.56	3.27	3.39	3.14
Trabajo y empleo	0.26	0.32	0.46	0.45	1.17	1.45	1.53	1.83	1.79	1.92
Gasto social rural	0.28	0.28	0.39	0.18	0.13	0.04	0.05	0.06	0.05	0.04
Salud y seguridad social	2.84	3.58	4.18	4.26	3.49	3.88	2.91	3.54	2.81	3.12
Situado fiscal	0.56	0.58	0.66	0.66	0.66	0.80	0.65	0.83	0.00	0.00
Participación municipios ley 60	0.16	0.28	0.31	0.36	0.39	0.44	0.48	0.44	0.00	1.37
Seguridad social (Salud) + ISS + Cajanal ¹	1.10	1.59	1.84	1.95	1.26	1.67	1.00	1.27	1.07	1.24
Otros aportes Presupuesto Nacional - entidades	-1.01	1.13	1.37	1.29	1.18	0.97	0.78	1.01	1.74	0.51
Niñez ICBF	0.43	0.48	0.52	0.56	0.55	0.53	0.51	0.47	0.46	0.51
Vivienda social: incluye FNA desde 1999	0.34	0.48	0.43	0.41	0.37	0.47	0.36	0.42	0.42	0.45
Otra inversión social más libre destinación	0.78	0.55	0.55	0.58	0.60	0.61	0.97	0.83	0.00	0.00
Otros Red de Solidaridad -aporte nacional	0.13	0.16	0.15	0.11	0.06	0.32	0.00	0.03	0.04	0.04
Justicia	1.10	1.23	1.22	1.07	1.10	1.04	1.14	1.13	1.07	1.02
Minjusticia y entidades	0.23	0.32	0.29	0.24	0.27	0.27	0.28	0.29	0.27	0.27
Ministerio público	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.08	0.10	0.10	0.10	0.10
Rama judicial	0.45	0.43	0.45	0.39	0.39	0.36	0.40	0.40	0.37	0.35
Fiscalía General de la Nación	0.33	0.39	0.39	0.35	0.34	0.32	0.36	0.34	0.33	0.30
Defensa y seguridad	2.37	2.33	2.83	2.71	2.38	2.28	2.66	2.65	2.81	3.04
Ministerio de Defensa y entidades (menos vivienda)	1.71	1.64	2.19	1.68	1.33	1.37	1.52	1.49	1.68	1.87
Seguridad Nacional	0.07	0.09	0.09	0.08	0.08	0.07	0.09	0.09	0.09	0.09
Policía Nacional menos vivienda	0.59	0.60	0.55	0.95	0.97	0.84	1.06	1.07	1.05	1.08
Infraestructura	1.63	2.49	2.54	1.73	1.37	1.43	1.03	1.20	0.77	0.75
Minas y energía más estapúblicos	0.12	0.35	0.43	0.37	0.26	0.49	0.25	0.36	0.19	0.20
Comunicaciones más estapúblicos	0.08	0.25	0.16	0.07	0.11	0.10	0.11	0.09	0.06	0.08
Obras públicas y transporte menos pasivo social	1.44	1.88	1.95	1.29	1.00	0.85	0.67	0.75	0.51	0.47
Agrícola menos DRI, Inpa e Incora	0.37	0.35	0.47	0.31	0.23	0.24	0.21	0.19	0.18	0.18
Administración del Estado /2	0.34	0.25	0.29	0.65	0.65	2.68	3.96	3.33	3.16	3.16
Entidades control admitivo	0.09	0.09	0.07	0.07	0.07	0.08	0.09	0.08	0.08	0.08
Medio Ambiente	0.23	0.21	0.13	0.36	0.29	0.09	0.06	0.06	0.06	0.07
Ciencia y Tecnología	0.04	0.06	0.08	0.07	0.04	0.03	0.02	0.03	0.02	0.03
Colciencias	0.03	0.05	0.07	0.06	0.03	0.02	0.02	0.02	0.01	0.02
Instituto de Investigaciones Tecnológicas e INPA	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00

Industria y Comercio	0.14	0.10	0.18	0.11	0.08	0.11	0.14	0.12	0.09	0.12
M Desarrollo menos Vivienda Social	0.09	0.07	0.13	0.07	0.05	0.09	0.12	0.10	0.08	0.10
MinComercio Exterior (Proexpo, Incomex y Zonas Francas)	0.05	0.03	0.05	0.04	0.03	0.02	0.03	0.02	0.02	0.02
PGN con transferencias + ISS +FNA+ Cajanal	17.48	19.50	21.70	20.91	19.52	22.09	23.65	22.90	21.51	22.07
Ejecución gasto público /3	14.99	16.41	18.04	17.21	16.46	18.57	19.09	19.80	18.13	18.80
Servicio deuda PGN Gbno Central	4.59	2.93	4.82	5.90	8.48	9.58	8.88	10.95	10.83	11.43
Servicio deuda Estapúblicos	0.33	0.30	0.03	0.17	0.18	0.16	0.04	0.18	0.23	0.09
Operación comercial Estapúblicos	0.13	0.13	0.15	0.18	0.21	0.12	0.00	1.03	0.00	0.00
PGN con servicio deuda +ISS+FNA+Cajanal	20.41	20.48	23.22	21.37	21.90	23.12	22.64	41.64	34.45	33.98
Apropiación del PGN /4	17.92	17.38	19.56	17.67	18.85	19.60	18.08	15.78	19.57	17.00
Transferencias= Situado + Participaciones	3.57	3.76	4.11	4.15	4.25	4.98	4.47	5.08	5.39	4.96
7ISS (salud más pensiones y ATEP)+ Cajanal	2.49	3.09	3.66	3.69	3.06	3.52	4.56	3.10	3.38	3.27
Fondo Nacional de Ahorro FNA (Vivienda+cesantías)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.30	0.32	0.24	0.28	0.27

(pr) preliminar; (py) proyectado - Apropiación vigente a febrero de 2003. Incluye Eje cafetero

Fuente: Leyes de Presupuesto. Contranal- Informes Financieros. DNP-Bases Bpi y UDS. Cálculos DNP-DEE

Todo lo descrito con anterioridad permite concluir, como lo plantea la escuela Neoinstitucional, que dadas las condiciones presentadas no sólo en el AMB, sino en general a nivel nacional, la financiación con partidas de destinación específica hace mucho más atractivo el panorama para la aparición de “captadores de renta” que limitan la eficiencia del gasto en atención a desplazados. Esto se presenta en algunas ONGs debido a la nula presencia del Estado, las cuales se apoderan de rentas nacionales destinadas para la atención a los desplazados, rentas que deben dirigirse directamente al aprovechamiento de la población necesitada y que en realidad, se destina a gastos de funcionamiento o de representación y que hacen ineficiente la política.

3.2.2 Eficiencia como resultado de la competencia. Si entre los determinantes de la eficiencia se tuviera que escoger cuál es el más importante, sería muy difícil concluir que no lo es la competencia. La competencia es el indicador más confiable de que se está dentro de una dinámica que conduce hacia la eficiencia. Sin duda éste no es un indicador perfecto, pero si todos los demás no son fácilmente precisables o no están disponibles, entonces el hecho de que un modo de producción o de

intercambio esté siendo realizado bajo condiciones de competencia, es un buen índice de que no se está muy lejos de la eficiencia o alejándose de ella.

Hayek (1945) citado por Wiesner, destaca el papel de la competencia y de los mercados en generar, a través de las señales emitidas por los precios, información para los productores y consumidores de tal manera que el proceso se mueva en dirección de la eficiencia.

La forma más específica de abordar la pregunta sobre el papel de la competencia es concentrar el análisis en el rol que cumple el “comprador” o consumidor del producto o servicio en cuestión. Si no hay un papel central para la competencia, esto es para el consumidor o el servicio, ¿cómo saber que el recurso está siendo utilizado con eficiencia?

La pregunta sería ¿quién compra el servicio de la atención a los desplazados en Colombia y en el Área Metropolitana de Bucaramanga? La respuesta puede ser que el Estado compra el servicio y lo adjudica a los necesitados a través de un proceso más político que de mercado y en donde la competencia juega un papel mínimo.

El papel de “principal” que juega el gobierno central, con el “Agente” que podría ser la RSS, está limitado a producir los resultados esperados cuando se puede supervisar, controlar y sancionar al “agente” y reducirle su financiamiento. Esto es lo que el Estado está tratando de implementar con SINERGIA, sin embargo, según las fuentes consultadas a nivel local como la oficina Asesora de Paz de la Alcaldía de Bucaramanga, esto se hizo efectivo únicamente desde 2001, lo que determina un nivel mínimo de efectividad durante buena parte del período de estudio de este análisis que va de 1998 hasta el 2002.

De esta forma, la competencia interinstitucional no se dio, por el contrario, se presentó una alianza Interinstitucional donde todas las entidades del Estado, locales y nacionales se organizaron como un único comité ejecutor de la política, que trató de corregir los errores presentados anteriormente con miras a dar una mejor respuesta y atención al restablecimiento de la población desplazada en el AMB.

3.2.3 Características del modelo de gestión pública. Como se planteo en el capítulo inicial de la investigación, y según la NEI, hay dos tipos de modelo de gestión pública que son los más utilizados, a saber: el *modelo principal agente*; y el modelo de escogimiento público local.

En teoría el modelo de gestión del Principal y el Agente establece una relación contractual entre un Principal que busca asegurar que un Agente cumpla una determinada tarea. En el caso de Colombia y para el problema de los desplazados el principal es el Estado y el Agente ejecutor es la Red de Solidaridad Social – RSS- o las demás instituciones quienes deben cumplir unas políticas y acciones específicas.

Respecto al modelo de escogimiento público local se puede decir que lo constituye el mandato directo de un contribuyente o comprador de servicios públicos para que el gobierno local o inmediato le suministre unos bienes públicos dados o unos servicios. El principal en este caso es el contribuyente, y el gobierno local el Agente. No hay un contrato sino una transacción directa.

Para el caso de atención a la PDV en el AMB lo que se desarrolla es un modelo “principal” – “agente”. A nivel internacional, la estrategia comúnmente acordada para la atención de la población desplazada involucra una **combinación de agencias**, dado que a ninguna agencia internacional ha

sido asignada la responsabilidad absoluta ni posee la capacidad suficiente para atender los diversos requerimientos de esta población. En Colombia, no obstante, no existe ningún enfoque parecido de coordinación de agencias, de manera que la situación actual se caracteriza por una total ausencia de comunicación y coordinación entre las instituciones. La capacidad del Estado para responder a través de la RSS es elevada, al tiempo que las capacidades locales son relativamente débiles, situación por la cual las ONG se han encargado de ocupar este puesto. Sin embargo, las actividades de las ONG orientadas a lo micro, han ocasionado a su vez confusión entre las agencias estatales y las no gubernamentales, dejando así un espacio propicio para la aparición de los “capturadores de Renta”.

Contrario al Panorama Nacional, en el ámbito local la coordinación entre agencias se da a través de la Alianza Interinstitucional descrita en el segundo capítulo de la presente investigación. Esta alianza que se enfoca fundamentalmente en el restablecimiento socioeconómico de la población desplazada, trata de cumplir la función de dirección de la implementación de política y a su vez, también realiza un proceso de seguimiento a la política, circunstancia que sin duda promueve resultados efectivos.

En el caso particular de la RSS, la ejecución de proyectos de generación de ingresos se contrata bajo diversas modalidades de administración y de tipos de intervención, con diferentes clases de operadores (ONG, consorcios, uniones temporales y municipios, entre otros). Para la contratación, se toman como base las propuestas remitidas por las entidades proponentes, una vez han sido analizadas y gestionadas por las Unidades Territoriales de la RSS y por los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada. Su aprobación final compete al Comité Nacional de Proyectos de la Red.

El enfoque participativo implica que todos los proyectos deben generarse mediante procesos que, por una parte, estimulen la intervención activa de la población desplazada en la selección, la planificación y la toma de decisiones de las actividades económicas que emprendan, y, por otra, fomenten la organización y la construcción de relaciones solidarias con la población receptora.

En cuanto al enfoque poblacional, la política del gobierno Nacional ha estado siempre inclinada a favor del apoyo a proyectos productivos en los que intervienen mujeres cabeza de familia y comunidades indígenas y negras constituye una línea de acción prioritaria, dirigida a reducir las barreras de participación económica, social y política de estos grupos, y a incrementar su acceso a la propiedad, con el fin de mejorar sus oportunidades.

El análisis del territorio, en cuanto escenario de oportunidades económicas, debe permitir, de manera ágil y pragmática, ubicar alternativas de ingresos para la población. En lo posible, se debe desestimar la ocupación precaria y controlar la saturación de determinadas actividades económicas. En la identificación de los proyectos, las entidades operadoras deben tener presente que para la población desplazada es esencial disponer de ingresos a corto plazo y lograr la sostenibilidad de los procesos que emprende.

En suma, la orientación de la política no debe ser igual para todos, en cuanto a estabilización económica se refiere, es necesario tener presente las condiciones y necesidades específicas de cada sector de población desplazada de acuerdo con su ubicación, procedencia, capacidades y necesidades prioritarias. Un buen intento de aplicación se presenta en el municipio de Bucaramanga, donde se creó el centro de atención a los desplazados, se creó el fondo, se han hecho las atenciones de emergencias, se ha entregado 30 soluciones de vivienda y se avanza en la definición de

más soluciones en lotes ubicados en ciudad norte, se han entregado complementos nutricionales, (el "vasito de leche") así como desayunos y almuerzos a escolares desplazados previamente ubicados en centros educativos, y la capacitación en el SENA para los adultos.

Este ejemplo es sin duda un importante avance en el AMB, en cuanto a aplicación de políticas integrales, que atacan diversos frentes y que, de acuerdo con las necesidades específicas de la población, promueven soluciones duraderas que mejoran la calidad de vida de la población afectada y les proveen de elementos necesarios para insertarse en la dinámica económica de la población receptora. El limitante sin embargo se presenta al observar que la población beneficiada es pequeña en relación con el total de la población asentada en el área.

3.2.4 Marco macroinstitucional y presupuestal. Si el modelo macroeconómico y la estrategia de desarrollo dan acceso substancial a la competencia y a los mercados, es anticipable que los agentes económicos y políticos, compitiendo entre sí, inducirán a un mejor uso de los recursos. Como ya se analizó rápidamente, la incidencia de la competencia en la política de atención a desplazados ahora se describen otros elementos del marco macroinstitucional que determinan la efectividad de la política.

Uno de los factores macroinstitucionales más importantes es el conjunto de condiciones que determinan la política presupuestal y los demás instrumentos que proveen al sector público y al privado. Es en el frente presupuestal donde, finalmente, en forma inequívoca, se expresa que tan inclinado hacia los mercados y hacia la competencia se encuentra el marco macroinstitucional.

El “principal” en este caso el Estado, ejerce control sobre el “Agente” ejecutor, es decir la RSS. Esto hace que como el Estado es quien directamente controla, destina y ejecuta el presupuesto del “agente”, exista una exigencia real que determina un grado de efectividad de la política de atención y restablecimiento socioeconómico de los desplazados en el AMB.

Esto es lo que se está implementando, como ya se ha explicado, con el programa de Sinergia, en donde el Estado, como principal, busca ejercer un control de la ejecución presupuestal del gasto en atención a desplazados, a todas las instituciones vinculadas con este propósito.

La implementación de esta estrategia sin duda ha generado mejores resultados pero es necesario aclarar que su ejecución ha sido lenta y dispendiosa. En parte, la dificultad para realizar evaluaciones y seguimientos a las destinaciones presupuestales para este rubro, se debe a los muchos faltantes de información desde la misma concepción de la política. Aunque sobre el problema de información escasa ya se había analizado anteriormente, es importante destacar en este punto que para la ejecución de los proyectos no se cuenta con la información precisa del número de personas asentadas, como tampoco se puede controlar cuáles de los desplazados anteriormente registrados, ya tuvieron nuevos desplazamientos, cuales han perdido su condición y cuáles ya han sido anteriormente beneficiados de programas.

Por si fuera poco, la efectividad de los programas de atención en estabilización económica no es fácilmente comprobable, dado que los programas de capacitación anteriormente brindados no se realizaron de acuerdo con un diagnóstico de las características de la población recibida. En otras palabras, sólo hasta que la corporación Compromiso en el año 2000, realizó un diagnóstico socioeconómico de la población asentada en el

AMB, los programas empezaron a diseñarse, pensando primero en los saberes previos y experiencias con que contaba la población potencial que anteriormente era desconocido y desaprovechado.

Los anteriores inconvenientes y otros más, que no se describen en esta investigación, limitaron y siguen limitando la realización de seguimientos veraces a los efectos de las políticas implementadas, circunstancias que se tratan de corregir en la actualidad, y que en parte, se explican por la dificultad que enfrentan las mismas instituciones ejecutoras para manejar adecuadamente esta problemática social tan compleja.

3.2.5 La evaluación de resultados. Reafirmando lo anterior, es claro que uno de los más poderosos instrumentos para introducir eficiencia en la gestión pública son las evaluaciones de resultados y la vinculación de éstas con las asignaciones presupuestales o con el acceso al financiamiento. Aunque la evaluación y la medición de resultados son particularmente difíciles en el sector público, en contraste con el sector privado donde las hace el mercado, esta tarea se puede llevar a cabo utilizando evaluaciones externas hechas por expertos independientes⁵⁸.

Es en este aspecto donde se han realizado importantes avances hacia la efectividad, pues según la normatividad vigente, y desde la implementación del proceso de evaluación SINERGIA, con la auditoría del Departamento Nacional de Planeación, las instituciones comprometidas con la ayuda a desplazados, se han visto más restringidas a la hora de eludir sus responsabilidades respecto a las metas gubernamentales y se obligan también a justificar el presupuesto que les es asignado, especialmente desde 1998.

Esto es muy relevante en el caso de atención a desplazados dado que el presupuesto para atención es, según los funcionarios de la RSS, muy limitado para la magnitud del problema. Las dificultades en cuanto a disponibilidad de información presupuestal de la RSS, especialmente en el ámbito del AMB, hacen imposible desarrollar una comparación de asignaciones presupuestales durante el período de estudio, y su efectividad en el gasto de atención para población recibida durante la misma época.

Sin embargo, basándonos en información verbal proporcionada por los funcionarios encargados de la atención y por los mismos desplazados, la asignación para la atención no logra cubrir ni la mitad de los afectados, especialmente en lo referente a promoción del restablecimiento social y económico de los desplazados.

Por otra parte, es importante señalar que en muchos casos el proceso de evaluación se hace menos efectivo dado que en la mayoría de las instituciones y administraciones locales, como la de Bucaramanga, se tardaron en la implementación del programa de seguimiento gubernamental SINERGIA, el cual se exigió efectivamente en la administración municipal de Bucaramanga a mediados del 2001.

Esto indudablemente limita las posibilidades de acceso a información referente a la eficiencia de la política de atención para la estabilización socioeconómica de la PDV durante 1998-2002, impide la obtención de estadísticas acerca de los proyectos implementados, sus objetivos y metas concretas, el presupuesto designado y el empleado, el número de personas beneficiadas con éstos y el total de población DPV; por consiguiente este estudio presenta un análisis limitado en cuanto al aspecto cuantitativo.

⁵⁸ *Ibíd.* p. 134

Para corroborar esta situación, a continuación se muestra un registro de indicadores de la oficina asesora de Paz elaborado para el trienio del alcalde de Bucaramanga, Ivan Moreno (tabla 9). En este registro aún no se goza de precisión en cuanto al reporte de las metas logradas y además no establece la fecha límite para alcanzar el logro de dichas metas. En cada programa lo que aparece en la casilla de Meta lograda a: // son las letras ND, esto es, “No disponible- No se reportó información sobre la meta determinada”. Esta información es esencial porque se debe comparar con el cuadro de Meta programada, el cual abarca las calificaciones de: mínima, satisfactoria y sobresaliente; para seguidamente estar en la capacidad de otorgarle una de estas tres calificaciones a los programas y, a su vez, dar las respectivas observaciones. Por lo tanto, en este caso de la oficina asesora de paz, la calificación de cada programa se presenta como 0.0, esto es así porque no se reportaron cifras que permitan hacer las respectivas comparaciones. Por tanto, no se cumplió con la exigencia del gobierno de llevar el control y seguimiento requerido por el sistema de Sinergia, elaborado para evaluar los resultados de las entidades estatales.

TABLA 9
 Sistema Nacional de Evaluación de Resultados.
 Plan indicativo entidad
 Alcaldía de Bucaramanga –oficina asesora de paz
 Registro de indicadores. Año 2003

Programa	Objetivos	Nombre	%	Valor inicial	Meta trienio	Meta programada			Meta Lograda a: / /	Pond.	Calif.	Obser
						mínima	satisfactor	Sobres				
						Generación de empleo a la población desplazada	Crear un espacio para la comercialización de productos vinculados a la población desplazada con programas de capacitación, crear empresas productivas y atender a los jóvenes desplazados	Número de desplazados				
Fortalecer la atención al usuario	Promover el desarrollo de actividades dirigidas al bienestar de las personas. Responder a las inquietudes de la población desplazada en diferentes tramites	Número de personas desplazadas atendidas en asistencia psicosocial	100%	3500.0	4000.0	3300.0	3400.0	3500.0	ND	100%	0.0	

Programas de atención integral a la población desplazada por la violencia	Aprovechar la permanente búsqueda de oportunidades laborales de las mujeres cabeza de familia, con el objetivo de agruparlas y capacitarlas para acceder a mejores oportunidades	Número de mujeres desplazadas capacitadas en iniciativas empresariales	100%	100.0	200.0	80.0	90.0	210.0	ND	100%	0.0	
Campañas educativas y convivencia pacífica	Desarrollar un proceso de formación de los valores con niños, formar en las instituciones educativas a niños juececitos de paz, desarrollar programas de convivencia ciudadana.	Número de líderes conciliadores y semilleros de paz.	100%	50.0	100.0	40.0	50.0	60.0	ND	100%	0.0	
Retorno de la población a su sitio de origen	Lograr a través de un trabajo permanente con las familias desplazadas apoyadas por un grupo de profesionales para que reconozcan y se concienticen de las precarias condiciones de la ciudad.	Número de familias desplazadas capacitadas en orientación social y crecimiento personal	100%	1000.0	2200.0	900.0	1000.0	1200.0	ND	100%	0.0	

ND: No disponible- No se reportó información sobre la meta lograda.
Fuente: SINERGIA- Oficina Asesora de Paz

3.2.6 Evaluación de las condiciones formales de la atención para la estabilización social y económica de los desplazados en el AMB.

Adicionalmente al estudio de las condiciones reales de la atención a los desplazados es importante estudiar lo que Wiesner llama las condiciones formales de una política. Dentro de los aspectos formales, o limitantes formales para la atención a los desplazados tenemos, por ejemplo, la inconsistencia de la información sobre la dimensión real de esta problemática.

En este sentido, y según datos de la RSS, Santander ha recibido 10.787 familias desde 1995 hasta el año 2003, de las cuales 6.366 familias se quedaron en Bucaramanga y su área metropolitana, lo que significa un 84.8% de población desplazada por la violencia asentada en la zona central del departamento.⁵⁹

Se nota frente al análisis realizado a 2003, que la tendencia de la población desplazada a quedarse en estos municipios se eleva progresivamente, (Ver

tabla 3, cap.2) situación previsible dadas las condiciones que en calidad de vida se reporta en estas ciudades.

El acumulado de familias recibidas en Santander en el año 2002 fue de 2.875, cifra que para la misma época el año 1998 reporta 1.321 familias, lo cual indica un aumento de 1.554 familias.

En el caso específico de Bucaramanga para el año 2002, ingresaron a la ciudad 1.260 hogares, con un promedio mensual de 112 familias, cifra que para el 2003 muestra una tendencia a la baja con 188 familias desplazadas, asentadas en la ciudad.

Refleja el anterior análisis estadístico, el desenvolvimiento de la situación socio-política del conflicto armado interno evidenciado en Santander a partir de los dos años inmediatamente anteriores, cuando se inicia una etapa de fuerte presencia militar en las zonas de Barrancabermeja y Magdalena Medio, evento que podría explicar el descenso en el desplazamiento forzado de personas del Magdalena Medio a Barrancabermeja y el notorio descenso de éste municipio como expulsor de Población desplazada hacia Bucaramanga y su área metropolitana, según la RSS.

Sin embargo, aunque la presión de llegada de población desplazada ha disminuido, no deja de ser preocupante el arribo de nuevos pobladores que siguen llegando víctimas de la situación de confrontación existente.

Si se considera la edad de 17 a 60 años como la época de productividad laboral, la cifra de 20.107 hombres y mujeres aptos para trabajar y que se mantienen sin ocupación productiva o en actividades del trabajo informal,

⁵⁹ VI BOLETÍN ESTADÍSTICO DE REGISTRO DE POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN SANTANDER. Red de Solidaridad Social Unidad Territorial de Santander.

resulta un fuerte impacto a las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de la región.

Según lo plantea la RSS en su *VI Boletín Estadístico de Registro de Población Desplazada por la Violencia en Santander*, las Entidades del Estado y las organizaciones privadas, en su afán de aportar soluciones rápidas a la población desplazada en estado de necesidad, visualizan a los representantes de la población como agentes intermedios entre su gestión y la comunidad, acción que al no estar soportada en verdaderos esquemas de participación, liderazgo y representatividad, genera conflictos de desconfianza, recelo y precaución para todos los actores involucrados en este tipo de relación.

A pesar de los esfuerzos por activar y dinamizar los Comités departamental y municipales como espacios de concertación para la atención de la problemática y de entenderse la importancia de actuar en el marco de las mesas de trabajo establecidas para ello, no resulta fácil generar un proceso continuo y que permita medir impactos y resultados dada igualmente la dificultad de coordinar y concertar acciones dirigidas a un objetivo común.

Al respecto, la experiencia de trabajo con el Comité departamental para la adopción y reconocimiento del PLAN DE ACCIÓN DEPARTAMENTAL PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA, de la Alianza para la Convivencia y la Paz ALCONPAZ, como propuesta de estrategia operativa para la coordinación institucional y el Proyecto de Fortalecimiento de las Organizaciones Sociales como apuesta por el diseño de los PLANES DE ACCIÓN DESDE LA POBLACIÓN DESPLAZADA, se consagran como instrumentos válidos que en un futuro permitirá a las instituciones y a la población sujeto, actuar en forma más armónica, guiados por derroteros

Datos actualizados hasta Septiembre 15 del 2003.

comunes y concertados, que de seguro harán posible la implementación de acciones adecuadas para los propósitos de atención a esta población. Todo esto igualmente, desde la apuesta de generar lineamientos validos para el diseño de políticas públicas acertadas, eficientes y efectivas para los fines propuestos.

Paralelamente se da el problema de la identificación de los desplazados y la imposibilidad de constatar su veracidad, por tanto se sigue generando problemas a las entidades que los atienden, como por ejemplo la Cruz Roja, a donde llegan varias personas por otras razones diferentes a las enunciadas en la ley, por ejemplo, por la pobreza.

Aunado a lo anterior existe otro problema para poder dimensionar de manera más realista la situación y se relaciona con el temor que sienten muchas de estas personas a ser ubicadas por quienes produjeron el desplazamiento. Se planteo que entre los mecanismos de verificación que emplean las personerías se envía información del caso a la fiscalía, y al parecer, esto genera desconfianza de las personas afectadas porque consideran que se dan casos de diversos organismos estatales o de funcionarios vinculados con actores armados. Los desplazados confían mas en las ONGs, razón por la cual se cree que debería establecerse otro mecanismo, más expedito y más confiable que el establecido. Por este motivo se plantea que debería darse esta facultad a los comités municipales y al Departamental en asocio con alguna o algunas ONGs⁶⁰.

Después de la promulgación de la ley se incrementó la denuncia de casos de desplazamiento, y ante la escasez de funcionarios destinados para

⁶⁰ Síntesis de los Principales Problemas en la Atención a los Desplazados por la Violencia resultantes del Taller Institucional realizado en Bucaramanga en el mes de Marzo 1999. Entidad coordinadora, SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL DEL DEPARTAMENTO. Bucaramanga, Abril de 1999.

atenderlos se han tenido que descuidar unos frentes de trabajo como el restablecimiento socioeconómico para atender otros “más urgentes” como la atención humanitaria. Es necesario que la atención se dé de manera especializada y por esto, se deberían tener trabajadores sociales, sociólogos, psicólogos o profesionales áreas afines, economistas y administradores que faciliten la labor en diversos campos.

Es importante el aporte que pueden hacer las universidades de la región en estos aspectos dado que pueden proveer del personal necesario para complementar la acción de los funcionarios, y además, con la generación de debates y la promoción del análisis de la problemática pueden aportar soluciones novedosas en pro de la mejora en la atención.

En general, en cada municipio del AMB aumenta la demanda por servicios sociales básicos: Salud, educación y vivienda especialmente. El primer problema que afrontan los entes municipales es financiero porque los municipios ya tiene comprometidos sus recursos y no tienen como cumplir; entonces vienen las acciones legales, lo cual agrava la crisis municipal, porque además tienen que destinar tiempo y funcionarios para responder las demandas.

En vivienda la situación es peor, porque los desplazados incrementan el déficit de vivienda de interés social que ya es agobiante. Además, aumentan los problemas de salubridad pública, porque se incrementan los cinturones de miseria, el hacinamiento, con mayor presión también para el medio ambiente, con desechos sólidos y líquidos y mayor presión sobre áreas protegidas y de reserva. También con serio peligro para sus vidas, en muchos casos, por ubicarse en zonas de alto riesgo especialmente por inundaciones.

Aumentan también las invasiones de terrenos tanto públicos como privados con lo cual se genera otro conflicto que el estado está en obligación de resolver. Igualmente, aumentan los problemas relacionados con la invasión del espacio público, con el incremento de las ventas ambulantes debido a la carencia de fuentes diferentes de ingresos.

Existen además diversas entidades especialmente de origen religioso que prestan asistencia y ayuda humanitaria traducida en mercados, medicinas, ropa, útiles de aseo. En general, cuando son desplazamientos masivos, la emergencia se atiende, pero el problema es garantizar su superación en el mediano y largo plazo o su reubicación y retorno. Sin embargo, las consecuencias o efectos de las carencias mayores como son vivienda adecuada y empleo, ya relatados, son casi imposibles de resolver en el ámbito municipal y esos son los que contribuyen a incrementar los problemas ya existentes con la población pobre local.

En síntesis para los municipios receptores el drama de los movilizados se convierte en un grave problema para las administraciones municipales, no solo por que para ciertos problemas la ley exige su solución inmediata, sino porque se agravan los ya existentes. En general consideran que han sido abandonados por el gobierno nacional que los agobia con responsabilidades al promulgar nuevas leyes, pero no les apoya con recursos para poder responder.

Los municipios del área metropolitana consideran que no es equitativo el trato que han recibido con los pocos recursos que el gobierno nacional a destinado para atender el problema, pues en el momento de hacer la distribución se tiene en cuenta al municipio que más desplazados ha recibido, en este caso Bucaramanga, y los demás no reciben.

Complementando el difícil cuadro, el problema de planeación de medidas adecuadas se agrava dado que, según los expertos, para que un plan integral de atención supere la simple atención de emergencia debe tener mayor conocimiento del problema. Importante saber cosas como: la procedencia del desplazado, la edad, el nivel educativo, el sexo, las causas del desplazamiento y el actor responsable, la ocupación anterior o normal, la jefatura de los hogares, si poseían tierra o no, si lograron venderla o en que situación la dejaron, sus intenciones de retornar o quedarse, entre otras.

De lo que se ha leído, se puede extraer que de las estrategias de atención a la población desplazada, la consolidación y estabilización socioeconómica ha sido una de las menos implementadas y se ha basado más en ayudas marginales como atención en servicios sociales, esto debido a gran conjunto de limitantes que se presentan bien sean económicas, políticas o sociales, limitaciones de se generan de todas las partes involucradas. Ante la magnitud del problema y su carácter de urgencia, las autoridades se inclinan más por las respuestas inmediatistas que por las de mediano y largo plazo, situación que no elimina la problemática, sino por el contrario la acrecienta.

En suma se puede decir que, existe una brecha entre la formulación y la implementación de las políticas relacionadas con el desplazamiento que a su vez puede atribuirse, entre otros, a factores como la debilidad de los sistemas de información, la falta de recursos, la dispersión entre las entidades gubernamentales, la desarticulación entre las agencias y el Estado, al igual que la excesiva centralización de la política y su concentración en la asistencia de emergencia (Muggah 1999)⁶¹.

⁶¹ En particular, las políticas contenidas en la ley 387 (1997), el decreto 173 (1998) y las actividades descritas en los documentos CONPES 2804 (1995), 2924 (1997) y (1999).

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

“Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país”.

Principios rectores de los desplazamientos. Principio 1.1

El desplazamiento humano dentro de las fronteras de los diferentes Estados, se ha incrementado en el mundo en las últimas décadas, evidenciándose desde la perspectiva humanitaria como una de las más dolorosas consecuencias de los conflictos internos y la pobreza, pues algunas veces son irreversibles en el desarrollo socio-político y socio-económico de las zonas receptoras y expulsoras.

El desplazamiento forzado en Colombia se ha percibido como una relación de causalidad entre períodos de violencia y desplazamientos. Como expulsores o receptores, en mayor o menor grado, 23 de los 33 departamentos del país han presenciado el desplazamiento forzado. Se puede señalar que el total de población desplazada en Colombia oscila entre 400.000 y 1.5 millones de personas⁶², representando el 1 y el 5 por ciento del total de la población. Sin embargo, se ha llegado a un consenso donde se ubica alrededor de las 740.000 personas. En cuanto al departamento de Santander, se calcula que recibió alrededor de 48.167 personas, lo cual corresponde al 4.4% del total de la nación.

De manera que las oportunidades y perspectivas de los seres humanos dependen sobre todo de las instituciones que existen y de cómo funcionan, dado que ellas no sólo contribuyen a aumentar la libertad de los individuos, sino que su papel puede evaluarse de manera razonable a la luz de su contribución a aumentarla. Resulta evidente entonces, que aunque el gobierno colombiano ha asumido en mayor grado su responsabilidad para con los desplazados internos, estableciendo el marco jurídico e institucional para resolver el problema, aún existen muchas dificultades en cuanto a atención, que se hacen notorias al observar el aumento progresivo de personas desplazadas en todo el territorio nacional. La atención a esta situación se formalizó desde la implementación de la ley 387 de 1997, sin embargo, aún no se obtienen los resultados esperados debido a los problemas que plantea la **aplicación** de dicha ley, problemas que a su vez obedecen a numerosos factores. El gobierno sigue sin aclarar las responsabilidades institucionales, dada la política; la asignación de recursos adolece de grandes demoras y no está bastante descentralizada; no existe la debida integración y coordinación entre el gobierno central, las autoridades locales y el conjunto de organizaciones no gubernamentales; lo que obstaculiza la respuesta eficiente a las necesidades de los desplazados.

Lo anterior, ratifica lo expresado por Hernández (2002), en donde el autor plantea que la oferta Estatal para la atención a la PDV es normativa, incipiente, de gran potencialidad, pero de aplicación coyuntural e inmediatista. Teniendo presente esta realidad, es conveniente que el Estado Colombiano oriente sus esfuerzos en mejorar la capacidad de respuesta de su oferta concerniente a la prevención y atención de la PDV, aprovechando la experiencia recogida. Para tal efecto, deberá concentrarse en profundizar las fases de prevención y, consolidación y estabilización socioeconómica con

⁶² Estas cifras varían substancialmente dependiendo de la fecha inicial de registro de la población desplazada.

miras a minimizar las causas que generan el fenómeno y a favor de soluciones duraderas para la construcción del proyecto de vida de la PDV y su reinserción a la sociedad.

De esta forma, se puede afirmar que para lograr la eficiencia en las políticas es necesario ir más allá de la redacción en los documentos de las políticas públicas. Es decir, lo esencial en ellas es que su ejecución sea coherente con su redacción, y que a su vez posean un seguimiento y control. Por estas razones, se requiere un cambio institucional más amplio y la existencia de “espacios de política” que permitan hacer frente a los temas tan sensibles y prioritarios como el desplazamiento. Este cambio haría parte del establecimiento de vínculos efectivos entre la PDV y aquellos que emiten las políticas de atención.

En consecuencia, la estabilización socioeconómica debe ser concebida como el diseño de un proceso sostenible de compromiso, planificación e implementación para el AMB y no sólo como la preparación de documentos. Para esto, en la planeación de los instrumentos de política se debe dar cabida al proceso, en el que se incluyen, entre otros, la negociación con la población afectada, la adquisición y preparación de nuevos sitios para el asentamiento, nueva legislación e intervención política.

Por lo tanto, ante la inquietud que produce el empeoramiento de la situación de los desplazados, se sugiere una estrategia, que no sólo sirva para la política de estabilización, sino para la atención en general, en la que se precise el papel del Estado y se integre la labor complementaria de otros actores, tanto intergubernamentales como no gubernamentales. Los componentes de esta estrategia se pueden soportar en una evaluación clara de la respuesta nacional e internacional al problema; además, convendría tener una cifra más precisa del número de desplazados para que el gobierno

y la comunidad internacional, en forma coordinada, se hagan cargo del problema. Sin embargo, hay que reconocer que el problema está diagnosticado, especialmente por la labor que realiza la Iglesia y las organizaciones no gubernamentales. Por consiguiente se recomienda que se evalúe la respuesta dada a las necesidades de los desplazados, examinando quién hace qué, dónde y con qué resultados. Ese análisis serviría para determinar los vacíos en la cobertura y en la satisfacción de las necesidades, además de evitar la duplicación de esfuerzos, principalmente en la oferta institucional relacionada con la estabilización socioeconómica.

Otro aspecto a tener en cuenta es la aclaración y aplicación de la política nacional, es decir los problemas que se presentan al momento de llevar a la práctica la ley de estabilización socioeconómica. Además, se debe prestar apoyo a la creación y al fomento de los comités locales, regionales y departamentales que se ocupan del desplazamiento, velar por la transferencia oportuna de fondos a esos comités en consonancia con sus funciones, colocar en funcionamiento la Red Nacional de Información y el establecimiento del observatorio del desplazamiento interno por la violencia.

En igual forma, es indispensable aunar esfuerzos para lograr una coordinación más estrecha entre autoridades, nacionales y locales, pues la respuesta del gobierno se ve obstaculizada por una centralización excesiva, que da como resultado una política nacional que no corresponde siempre con las necesidades específicas de determinadas regiones.

Los espacios de cooperación y diálogo entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales son esenciales. Se recomienda, para el AMB, una convocatoria de una mesa de trabajo mixta para que todas estas organizaciones puedan participar en las reuniones.

Aunado a lo anterior se retoma la propuesta de la elaboración y difusión de un manual para los desplazados, pues esto permite que estas personas conozcan el procedimiento pertinente para acceder a la asistencia humanitaria y a las prestaciones que les corresponde por derecho.

Por último, se plantea una promoción de la autosuficiencia o de la consolidación y estabilización socioeconómica de la PDV. Pues al tiempo que se atienden las necesidades urgentes e inmediatas de los desplazados recientes, es necesario idear estrategias sostenibles y específicas para quienes, al cabo de seis meses han de valerse por sí mismos, combinando esta estrategia con la promoción del regreso o reasentamiento, siempre y cuando se aseguren condiciones de seguridad y dignidad.

Lo anterior se sustenta a través de informes acerca de la realidad de los municipios afectados por la problemática, y en especial los del AMB. Así, puede afirmarse que lentamente se debe ir configurando una nueva óptica dirigida más hacia la reubicación en sitio, que a la sola ayuda humanitaria, dado que gran proporción de la población asentada en estos municipios desea permanecer ahí. La opción del retorno se configura como una salida adecuada a la problemática pero para la cotidianidad de Santander resulta poca la motivación hacia esta alternativa porque no se poseen las condiciones de seguridad y otras que se requieren para éste.

Entonces, la consolidación socioeconómica en el sitio de recepción se vuelve prioritaria para los generadores de política, política que a su vez debe ser analizada ex post, a fin de reconocer sus alcances y limitantes sobre la población beneficiaria. Es por tanto que el objetivo del presente estudio se orientó en la evaluación de la política de estabilización implementada desde el Gobierno, pero ejecutada para la atención de los desplazados ubicados en el AMB (1998-2002).

Partiendo de esta delimitación se puede decir que el AMB se presenta como una alternativa de asentamiento para los muchos desplazados que día a día se ven obligados a abandonar su tierra, especialmente los que provienen de las provincias de Santander, y departamentos como Bolívar, Cesar, Norte de Santander y Antioquia, en donde siguen en ascenso la violencia y el terror (Ver anexos 1 y 2). En los últimos años esta situación se ha venido acentuando, por lo tanto no es posible tener un cálculo exacto del total de desplazados provenientes de esta área, dado que el número siempre tenderá a ser mayor si se tiene en cuenta que muchas de las personas desplazadas no se registran por diversos motivos en el reporte oficial de la Red de Solidaridad Social.

Prueba de esto es que tan sólo en los últimos años, la población de indigentes en este territorio creció en un 24.6%. De los desplazados ubicados en el AMB, el 40% subsisten de la caridad pública porque no tiene empleo⁶³.

A pesar del aumento de la PDV asentada en el AMB, es importante reconocer el trabajo hasta ahora realizado por parte de las entidades estatales, entiéndase RSS y demás entidades vinculadas al Macroproyecto de Alianza Interinstitucional, que ha demostrado avances en algunos aspectos que permiten dar un manejo más apropiado a esta problemática que, de por sí, es compleja e involucra diversidad de aspectos que se entrelazan como son la violencia, el miedo, la corrupción, y demás.

La política de atención implementada en esta zona, orientada por el Gobierno Central, es difícil de analizar debido a los múltiples problemas que

⁶³ "Estudio y Caracterización Socioeconómica de la población desplazada en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Corporación COMPROMISO. Bucaramanga. 2000.

se presentan a la hora de compilar información confiable, que siguiendo la metodología de Wiesner, permita evaluar su efectividad y sus resultados reales.

Reconociendo estos limitantes de información y en aras de aportar en algo a la solución de esta problemática, aunque sea sólo en el plano reflexivo, este estudio permite dar una mirada general a la problemática, en donde se manejaron un conjunto de factores, que a la luz del pensamiento Neoinstitucional, son indispensables a la hora de establecer la eficiencia de una política pública; ellos son: el origen del financiamiento de la política, la eficiencia que se presenta como resultado de la competencia entre instituciones que la ejecutan, las características del modelo de gestión pública, el manejo presupuestal de la misma y la existencia de evaluaciones de Resultados.

En cuanto al primero de ellos, es decir al origen del financiamiento, se puede concluir que dado que la atención a los desplazados es parte de una serie de problemas sociales que tiene que atender el Estado, y en donde no entran a competir los agentes de mercado, todas sus fuentes de financiación son de destinación específica o transferencias automáticas. Esto es igual a decir que este financiamiento está garantizado independientemente de los resultados del gasto.

No obstante, con los avances en la implementación del programa SINERGIA, establecido para el control de la gestión pública, se puede determinar si la entidad ejecutora de la política es eficiente y se justifica su presupuesto de acuerdo con sus resultados. En el caso de los proyectos de estabilización socioeconómicos implementados en el AMB durante 1998-2002, es preciso aclarar que a pesar del gran esfuerzo que hicieron las entidades públicas tanto en la ejecución de proyectos como en la implementación de SINERGIA,

el control real se pudo implementar efectivamente a partir de 2001, razón por la cual el presente estudio se vio limitado al momento de determinar la eficiencia de dicha política puesto que no se determinaron metas claras en cuanto cobertura, atención y tiempo de duración de los proyectos.

Cabe señalar que la financiación con partidas de destinación específica hace atractivo el panorama para la aparición de “captos de renta” que limitan la eficiencia del gasto en la atención a los desplazados. Además, en base a información verbal proporcionada por los funcionarios encargados de la atención y por los mismos desplazados, se puede afirmar que la asignación para la atención no logra cubrir ni la mitad de los afectados, especialmente en lo referente a promoción del restablecimiento social y económico de los desplazados.

Por otra parte, la eficiencia como resultado de la competencia interinstitucional en la aplicación de esta política de estabilización socioeconómica en el AMB no está presente, puesto que se ha llevado a cabo una Alianza Interinstitucional donde las entidades del Estado, locales y nacionales, se organizaron como un único comité ejecutor de la política, que trató de corregir los errores que se presentaron con miras a dar una mejor respuesta y atención al restablecimiento de la PDV en el AMB.

Otro factor a estudiar fue el modelo de “principal”–“agente”. En este modelo de gestión pública desarrollado en la atención a la PDV en el AMB, el papel de principal lo representa el Estado, quién supervisa, controla y financia al agente, el cual está a cargo de la RSS o las demás instituciones quienes deben cumplir unas políticas o acciones específicas. En el ámbito local la coordinación entre agencias se da a través de la Alianza interinstitucional que, se dirige principalmente al restablecimiento socioeconómico de la PDV, trata de cumplir la función de dirección de la implementación de la política y a

su vez, también realiza un proceso de seguimiento a la política que sin duda promueve resultados efectivos. Así, en el AMB con la Alianza se ha avanzado al adaptar la política de estabilización a las condiciones y necesidades específicas de cada sector de la PDV de acuerdo con su ubicación, procedencia, capacidades y necesidades primordiales.

A diferencia del sector público, en el sector privado la evaluación y medición de resultados la hace el mercado, haciendo más difícil esta labor en el sector oficial, en donde es necesario recurrir a estudios de expertos independientes. No obstante, con SINERGIA se han logrado avances importantes hacia la efectividad de las políticas públicas. Es así como las instituciones comprometidas con la ayuda a los desplazados no pueden ahora eludir responsabilidades respecto a las metas gubernamentales y tienen que justificar el presupuesto que se les asigna, especialmente desde 1998. Cabe anotar sin embargo, que para efectos de este estudio, se presentaron limitantes que impidieron una evaluación cuantitativa de la efectividad pública dado que en los municipios del AMB se tardó en implementar el programa de seguimiento SINERGIA. Bucaramanga, por ejemplo, lo empezó a implementar parcialmente a mediados del año 2001, proceso que aún está en curso debido a que requiere tiempo y preparación.

Es importante aclarar aquí que la evaluación de la efectividad de una política, no se limita sólo a las condiciones reales, por tanto es necesario complementarlas con un diagnóstico de las condiciones formales o nominales, a fin de establecer la consistencia entre los dos tipos de condiciones, y por ende, brindar mayor soporte al estudio.

En el aspecto formal se puede resaltar que, a pesar de los esfuerzos por dinamizar los Comités departamental y municipales para atender a los desplazados en el AMB, y configurarlos como espacios de concertación para

la atención de la problemática, no resultó fácil generar un proceso continuo y que permita medir impactos y resultados dada igualmente la dificultad de coordinar y concertar acciones dirigidas a un objetivo común.

Adviértase pues, la difícil identificación de los desplazados y la imposibilidad de constatar su veracidad, situaciones que siguen generando problemas para las entidades que los atienden. Por lo tanto, para los municipios receptores del AMB, el desplazamiento se convierte en un grave problema para sus administraciones, no sólo porque la ley exige su solución inmediata, sino porque se acrecientan los problemas ya existentes. Es así como en cada municipio del AMB aumenta la demanda por servicios sociales básicos: Salud, educación y vivienda especialmente, entrando así en una crisis social.

Adicionalmente para estos municipios no es equitativa la forma como el Estado asigna los pocos recursos para atender el problema, pues en el momento de hacer la distribución se tiene en cuenta el municipio que más desplazados ha recibido, en este caso Bucaramanga, y los demás se quedan sin recibir dinero.

En lo referente a cobertura de la política de estabilización socioeconómica se concluye que del total de población recibida en el AMB durante el período 1998-2002 que fue alrededor de 6.034 hogares, la población beneficiada con los seis proyectos ejecutados por la RSS representa un proporción pequeña equivalente a 261 familias, lo cual corresponde al 4.36%, y que a su vez demandó recursos económicos equivalentes a \$479'000.000. Esto se debe en parte a que los proyectos implementados fueron pocos para el elevado número de personas y porque la principal forma de asistencia de la RSS se dio a través de la Atención Humanitaria de Emergencia.

De esta manera, la efectividad de estos proyectos no es expeditamente comprobable, dado que los programas de capacitación brindados no se realizaron de acuerdo con un diagnóstico de las características de la población recibida. Pues sólo hasta que la corporación Compromiso en el año 2000, realizó un diagnóstico socioeconómico de la población asentada en el AMB, los programas empezaron a diseñarse, pensando primero en los saberes previos y experiencias con que contaba la población, potencial que anteriormente era desconocido y desaprovechado.

Los anteriores inconvenientes y otros, limitaron y siguen limitando la realización de seguimientos veraces a los efectos de las políticas implementadas, circunstancias que se tratan de corregir en la actualidad y que en parte se explican por la dificultad que enfrentan las mismas instituciones ejecutoras para manejar adecuadamente esta problemática social tan compleja.

En líneas generales, aunque durante la última década, y en especial en el período de estudio (1998-2002), se ha presentado algunas ineficiencias en la implementación de la política de estabilización socioeconómica y de atención en general, es necesario reconocer que se están haciendo correcciones y se espera que a futuro, se logren implementar más a fin de alcanzar un mejoramiento institucional que promueva políticas públicas, en donde primen los intereses colectivos, en donde se puedan eliminar los desajustes existentes en la sociedad y en donde el Estado como la institución más grande y representativa, asegure a sus ciudadanos la protección de sus derechos y libertades mínimas y a su vez trabaje en pro del bienestar colectivo.

Al respecto, conviene decir que para el AMB, y de acuerdo con el decreto 173 de 1998, que plantea la atención integral a la población desplazada, y

dadas las conclusiones mencionadas, se proponen algunas medidas orientadas al fortalecimiento de la respuesta institucional en cuanto a la política que promueva la estabilización y el restablecimiento socioeconómico.

En primera instancia es preciso continuar el camino trazado por el Macroproyecto de Alianza Insterinstitucional para el AMB, dirigido por CORPLAN, esto con el objeto de unificar la acción de las instituciones, que debería confluir en los Consejos Territoriales de atención al desplazado; en este sentido la acción debe ser planificada y desarrollada desde estos espacios. El Consejo además de diseñar los planes respectivos debe trazar estrategias para ubicar a la PDV como protagonista de su presente y su futuro.

Para llevar a cabo esta política pública se requieren recursos económicos suficientes, dada la tendencia ascendente del desplazamiento. Para la obtención de recursos nacionales, a partir de los planes integrales diseñados desde el Consejo Territorial, se debe tener en cuenta el criterio de subsidiariedad local, en donde los entes territoriales locales y regionales, deben destinar los recursos necesarios en los planes de desarrollo que permitan brindar una mejor atención a los desplazados. Por este motivo se hace vital para los municipios receptores de desplazados, en este caso los pertenecientes al AMB, realizar o tener presente un diagnóstico sobre esta situación, lo cual permitirá sustentar los montos que se destinen para este problema.

Por consiguiente, para lograr una mayor precisión sobre la situación del desplazamiento en el AMB es conveniente promover y coordinar con las Universidades, ONGs y demás instituciones relacionadas, la realización de estudios interdisciplinarios que permitan profundizar más sobre el tema.

Para alcanzar tal objetivo es importante realizar acciones de sensibilización a todo nivel sobre esta problemática.

Es indispensable mencionar la necesidad de brindar mayor disposición para atender **la consolidación y estabilización socioeconómica** puesto que ésta impide que el problema del desplazamiento perjudique el ámbito socioeconómico de los municipios receptores debido a que está orientada a la generación de ingresos, esto es, a la autosostenibilidad de las personas desplazadas. La opción del retorno sería adecuada pero para Santander esta alternativa resulta poco estimulante. En cuanto a la estabilización en lo rural se plantean varias opciones entre ellas; estrategias de seguridad alimentaria, adecuación de predios de paso en los que se establezcan proyectos de pancojer, asistencia técnica de apoyo a predios, estrategias de comercialización de productos agrícolas etc. A su vez, la consolidación en lo urbano se debe fortalecer con la financiación de vivienda, la capacitación y asistencia técnica para el montaje de proyectos productivos.

En suma, en los procesos de reubicación es necesario buscar alternativas integrales de generación de ingresos y ocupación bajo la modalidad de empleo dependiente o proyectos que fortalezcan la capacidad organizativa, social y empresarial de la PDV, con opción de acceso a capital semilla y créditos. Dichas alternativas deben ir acompañadas de "mecanismos de arraigo" diferentes a la tierra, con base en soluciones de trabajo como elemento de estabilización familiar y coadyuvante de la integración socioeconómica y recuperación del tejido social del AMB. En otras palabras, todo proyecto que se efectuó debe apuntar a fortalecer el capital humano y social de toda la comunidad.

Tanto en lo urbano como en lo rural es reiterativo el efectuar acciones para la promoción y el fortalecimiento de la organización comunitaria de los

desplazados, su participación en diseño o redacción de proyectos, y la atención en educación, salud, a la niñez, tercera edad, etc.

Es vital que estos proyectos, como el Macroproyecto de Alianza interinstitucional, posean componentes básicos de planeación, organización, seguimiento y control; y además designen un ente que asuma la responsabilidad y tenga el reconocimiento formal y la capacidad de hacer seguimiento y control del desarrollo del proyecto. Es aquí donde juega un papel muy importante el compromiso que deben tener las instituciones participantes debido a que deben presentar información e indicadores confiables en fechas preestablecidas, situación que pocas veces se encuentra en las instituciones del AMB.

De estas circunstancias nace el hecho que la eficiencia de la política de consolidación y estabilización socioeconómica para la PDV ubicada en el AMB sea mínima, no obstante se espera que esto mejore debido a los avances que se han hecho con los programas de seguimiento como SINERGIA y con el Macroproyecto de Alianza Interinstitucional. De esta manera se hace indispensable una mayor implementación de proyectos de consolidación y estabilización socioeconómica para la PDV ubicada en el AMB y, por ende, destinar más recursos económicos, para este fin, puesto que esto se convierte en una inversión a largo plazo que mejorará las condiciones de vida de la población en general y que contribuirá a aprovechar el potencial humano-productivo que se encuentra en los muchos desplazados, potencial que ahora se concibe como una carga social que limita y coarta las libertades de nuestros conciudadanos, ciudadanos que como cualquiera de nosotros esta en plena facultad de exigir sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA

BARBOSA C. Octavio. Control y eficacia en la gestión pública. ESAP, Noviembre, 1997.

Cambio para Construir la Paz, Informe de Avance del Plan Nacional de Desarrollo 1999.

CHICA L, Jacqueline. “Políticas públicas y Desempeño Económico: Un análisis teórico desde el Neoinstitucionalismo”. Universidad Industrial de Santander. Escuela de Economía y Administración. Bucaramanga. 2001.

Contraloría General de la República. Propuesta de Control Interno Integrado según lo establecido por la constitución nacional, la ley 42 y la CGR. Santa fe de Bogotá, 1991.

DIAZGRANADOS, Tatiana M, GÓMEZ A, Silene. EFICACIA DE LA DIAN EN EL RECAUDO DEL IMPUESTO DE RENTA EN EL PERIODO 1990 – 1999. Universidad Industrial de Santander. 2003.

Documento CONPES 3048. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Acuerdos de Eficiencia: Estrategia de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz”. Bogotá. Septiembre de 1999

Documento CONPES 3195. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. “Cambio para Construir la paz”. Evaluación de la gestión del Gobierno Nacional en los años 1998-2001. Bogotá. Julio de 2002.

Documento de trabajo interno, DEGR-DNP, diciembre de 2001.

ESCOBAR, Silvia. Seminario Sinergia, DNP. Bogotá. 1995.

HERNÁNDEZ, Esperanza. El Desplazamiento Forzado y la Oferta Estatal para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia en Colombia. 2002.

MUGGAH, Robert. Capacidades Institucionales en Medio del Conflicto: Una evaluación de la respuesta en la reubicación de la población desplazada en Colombia. 1999.

MULLER, Pierre. La producción de las políticas públicas. En: Innovar No. 12 jul-dic. 1998.

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

ROJAS, Jorge. Presidente de CODHES. Conferencia: “Desplazamiento forzado: Talón de Aquiles de la política de Seguridad democrática”. Foro Social Mundial Temático. Cartagena de Indias. Junio 16-20 de 2003.

Secretaria de Desarrollo Social del departamento de Santander. Síntesis de los Principales Problemas en la Atención a los Desplazados por la Violencia resultantes del Taller Institucional realizado en Bucaramanga en el mes de Marzo 1999. Bucaramanga, Abril de 1999.

SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Cap. II, Ed. Planeta. Santa fe de Bogotá, 2000.

STIGLITZ, Joseph. “La economía del sector público “. Segunda edición. Barcelona 1995.

WIESNER, Eduardo. “La Efectividad de las Políticas Pública en Colombia – Un Análisis Neoinstitucional”. TM Editores con el Departamento Nacional de Planeación, Septiembre de 1998.

WIESNER, Eduardo. “La evaluación de resultados dentro de la modernización del sector público en Colombia”, Planeación y Desarrollo, Vol. XXIV, No. 3, Septiembre – Diciembre.

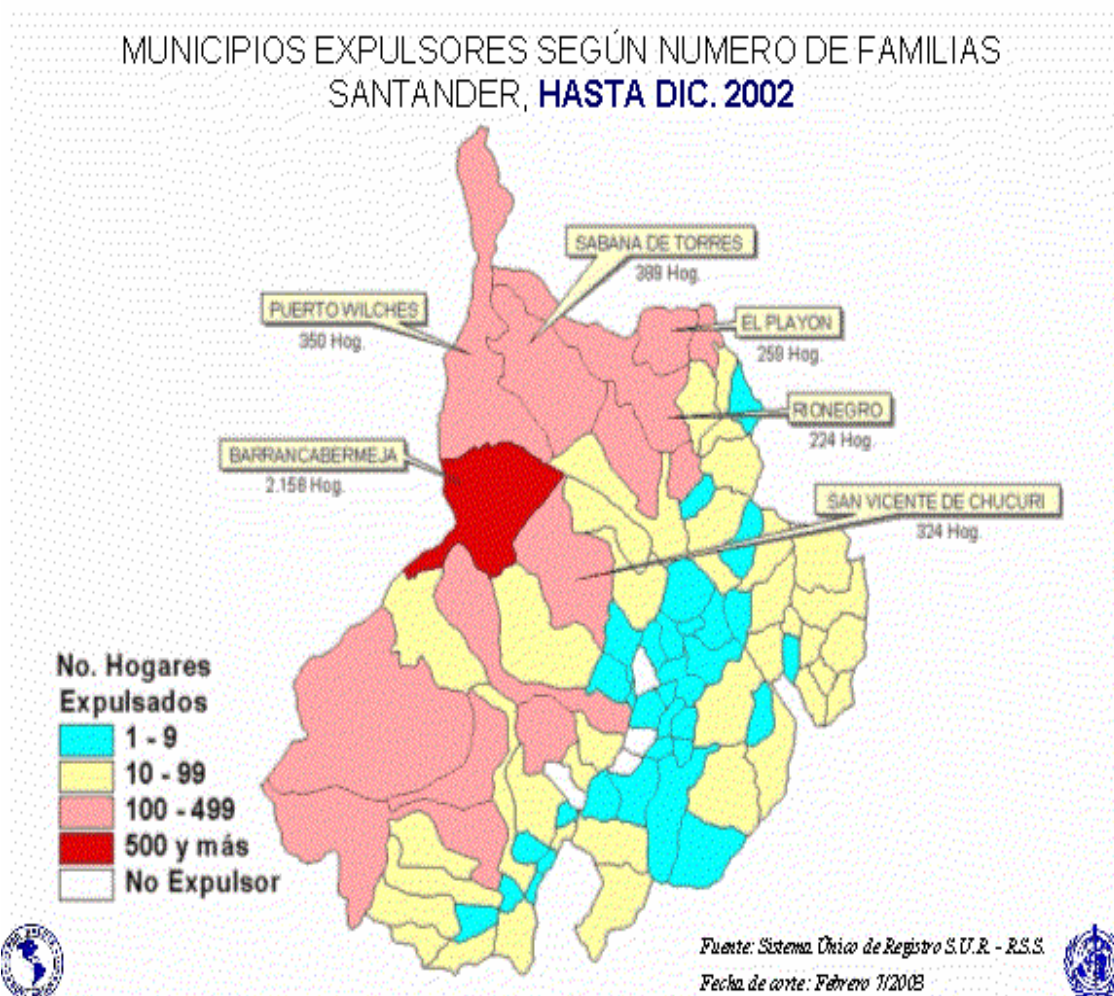
Artículos de Internet

Red de Solidaridad Social. Sistema Único de Registro de Población Desplazada. Centro de Noticias- red de solidaridad social www.red.gov.co. Diciembre 5 de 2002.

Red de Solidaridad Social, Unidad Territorial de Santander. VI Boletín Estadístico de Registro de Población Desplazada por la violencia en Santander. Datos actualizados hasta Septiembre 15 del 2003. www.red.gov.co.

ANEXOS

ANEXO 1. MUNICIPIOS EXPULSADORES SEGÚN NÚMERO DE FAMILIAS SANTANDER, HASTA DICIEMBRE DE 2002



**ANEXO 2. DEPARTAMENTOS EXPULSORES HACIA SANTANDER, 1995
– 2003**

**DEPARTAMENTOS EXPULSORES HACIA SANTANDER,
1995-2003***

DEPARTAMENTO	Hogares Expulsados	Personas Expulsadas
Santander	4.690	21.835
Bolívar	1.723	7.235
Antioquia	1.431	6.107
Norte de Santander	977	4.478
Cesar	903	4.398
Arauca	286	1.162
Sin información	153	602
Magdalena	142	621
Meta	60	171
Casanare	56	192
Guaviare	46	104
Caquetá	40	157
Tolima	36	128
Boyacá	34	151
RESTO	210	826
TOTAL	10.787	48.167



Fuente: Sistema Único de Registro S.U.R. - R.S.S.

* Fecha de corte: Abril 15/2003

