



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

LA POLÍTICA PÚBLICA DE ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA POBLACIÓN
DESPLAZADA POR EL CONFLICTO ARMADO: UN ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN
EL CASO DE BOGOTÁ PARA EL PERIODO 2008-2011.

Camila Espitia Fonseca

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá D.C., Colombia

2013



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

LA POLÍTICA PÚBLICA DE ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA POBLACIÓN
DESPLAZADA POR EL CONFLICTO ARMADO: UN ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN
EL CASO DE BOGOTÁ PARA EL PERIODO 2008-2011.

Camila Espitia Fonseca

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de: Magister en Políticas Públicas

Tesis de maestría dirigida por:

Profesor Alejandro Lozano Ayala

Profesor investigador Departamento de Ciencia Política
Universidad Nacional de Colombia

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá D.C., Colombia

2013

Resumen

La población víctima del desplazamiento forzado constituye aproximadamente el 8% de la población en la ciudad de Bogotá, situación que ha conllevado a la implementación de la política pública de estabilización socioeconómica para lograr una integración local de la población. En la presente investigación se realiza un análisis de la implementación durante los años 2008-2012, a través del estudio de tres dimensiones de la política: la estabilización política, económica, y socio-cultural, para indagar por la complejidad de la acción conjunta, y las dificultades de la coordinación interinstitucional. La política encaminada a la estabilización socioeconómica a pesar de llevarse a cabo por una multiplicidad de instituciones estatales y no estatales es insuficiente y se refuerza con lógicas históricamente excluyentes de la ciudad de Bogotá.

Palabras clave: Desplazamiento forzado, Bogotá, Implementación de política pública, acción conjunta, coordinación, Estabilización socioeconómica.

Abstract

The victims of forced displacement constitute about 8% of the total population in the city of Bogotá, this situation that has led to the implementation of a socioeconomic stabilization public policy to achieve local integration of the population. The present work analyses its implementation during the years 2008-2012 through the study of three dimensions of politics: political, economic and socio-cultural stabilization, to investigate the complexity of joint action, and difficulties of interagency coordination. The policy aimed at socioeconomic stabilization although carried out by a number of state and non-state institutions is not enough and is reinforced with arguments historically exclusionary of Bogotá.

Keywords: Forced displacement, Bogotá, Implementation of public policy, joint action, coordination, socio-economic stabilization.

Introducción	4
Capítulo 1. Marco teórico y metodológico para el análisis de la implementación de políticas públicas a partir de Pressman y Wildwasky	9
1.1 Marco teórico	10
1.1.1 La Decisión en la Implementación	12
1.1.2 La implementación como evolución.....	13
1.1.3 Problemas generalizados en la implementación de políticas públicas	14
1.2 Marco metodológico.....	19
1.2.1 Multiplicidad de participantes, sus perspectivas y la posición dentro de la implementación de la política pública	20
1.2.2 Los ensayos de Implementación	21
1.2.3 Los procesos de decisión permanente	22
Capitulo 2: Análisis de la formulación de la política pública de estabilización socioeconómica para la población desplazada	26
2.1 Transformación en la formulación en la política de estabilización socioeconómica	28
2.2 Conceptualización de la estabilización socioeconómica en el contexto urbano	51
Capítulo 3: Análisis de la ejecución de la política pública de estabilización socioeconómica de la población desplazada en Bogotá	65
3.1 Entramado Institucional De La Política	66
3.2 Diagnostico de la población desplazada en Bogotá.....	69
3.3 Estabilización socioeconómica a partir del nivel distrital.....	72
3.3.1. Participantes y perspectivas:	77
3.3.2. Ensayos de implementación	85
3.4 Estabilizacion socioeconómica por el accionar del gobierno nacional	129
3.4.1. Participantes y perspectivas.	130
3.4.2 Ensayos de implementación	132
3.5 Estabilizacion por las entidades no estatales.....	141
3.5.1 Participantes y perspectivas de Instituciones no Estatales:.....	142
3.5.2 Ensayos de implementación:	144

Capítulo 4. Análisis de caso en la dimensión económica en torno a la generación de ingresos.	152
4.1. Contexto de la situación socialmente relevante y problematización	152
4.2. Análisis de la implementación a partir del enfoque de decisiones permanentes:	153
4.3 La efectividad y la eficiencia en la anatomía de la demora:	158
4.4 Diferencia entre retraso y fracaso:	159
4.5 Mapa conceptual de objetivos y trayectorias	160
4.6 Análisis de la generación de ingresos desde perspectiva económica	163
5.Conclusiones	167
Bibliografía	170

Introducción

El conflicto armado colombiano entre el Estado, las guerrillas y los grupos paramilitares ha dejado desde 1985 aproximadamente 5'701.996 personas víctimas del desplazamiento forzado. Desde esta época, los desplazamientos forzados no cesan, y han estado acompañados de otros múltiples hechos victimizantes que conllevan a graves violaciones de derechos humanos, así como a una transformación territorial del país.

Los actos violentos producen dos fenómenos a la vez, por un lado, desplazan la población y por el otro facilitan el despojo de los territorios, así pues, se ha presentado una transformación territorial en donde unos territorios son abandonados y otros se convierten en receptores de población desplazada.

Este fenómeno ha generado una crisis humanitaria, que condujo a que el país construyera una Política Pública sobre desplazamiento forzado. Ésta ha sido formulada a nivel nacional, acompañada por un marco jurídico que tiene como primera referencia la ley 387 de 1997, en el que se definen a su vez tres políticas: la prevención, la atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica. Estas tres sub políticas inicialmente fueron contempladas como fases de la política sobre desplazamiento forzado, sin embargo el esquema de política se ha ido modificando con el tiempo hasta prescindir del concepto de fases, pero conservando como fin último la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

La estabilización socioeconómica de la población desplazada se entenderá en la presente investigación como el estado permanente a lo largo de los años de un nivel de vida digno; en el que las familias y/o los individuos que en algún momento sufrieron el desplazamiento forzado, habitan en un lugar de recepción bajo voluntariedad ejerciendo plenamente sus derechos políticos, gozan de una convivencia sana, han superado los efectos negativos psicosociales, y tienen la capacidad de generar ingresos suficientes que le permitan un nivel de vida estable económicamente.

Este referente de política de estabilización parte de la perspectiva de la ciudad de Bogotá, en donde se visualiza el proceso de desplazamiento forzado desde un lugar de recepción, y no desde un municipio deshabitado, víctima del desalojo, y el conflicto armado rural. El proceso de desplazamiento forzado en Bogotá, se debe analizar dentro del contexto de migraciones forzadas internas, en el proceso de movilización rural-urbano, con todas las implicaciones psicosociales y económicas que ello conlleva.

La ciudad de Bogotá D.C. es la segunda ciudad colombiana que recibe el mayor número de personas desplazadas por el conflicto armado colombiano, según el Registro Único de Población Desplazada (hoy Registro Único de Víctimas) al 2011, se asentaron en la ciudad 320.518 personas que comprenden 82.637 hogares, población que representa el 8.3%, del total de la población en situación de desplazamiento en el país (CONTRALORIA DE BOGOTÁ, Pronunciamento sobre la atención integral a la población desplazada, dentro del Plan de Desarrollo 2008- 2012 “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”., 2011); y que representa a su vez aproximadamente el 7% de los habitantes de la ciudad de Bogotá.

Desde el primer documento Conpes 2804 de 1995 “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia” Colombia empieza a construir orientaciones de política pública para la población desplazada, que 18 años después ha tenido especial desarrollo en materia de atención humanitaria de emergencia, pero que presenta vacíos especialmente en los componentes que contribuyen a la estabilización socioeconómica.

La crítica situación de la población desplazada en Bogotá se traduce en niveles de indigencia del 66% aproximadamente, y afectaciones múltiples de tipo sicosocial, y político que le impiden tener un nivel de vida digno en una ciudad históricamente excluyente con un Gini de 0,57.

Por todo lo anterior, surgió la cuestión de cómo explicar la actual situación de no estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia en la ciudad de Bogotá, conociendo la existencia de políticas de estabilización socioeconómica contempladas en la política pública sobre desplazamiento forzado. Para ello se propuso realizar un análisis de la implementación de política pública sobre estabilización socioeconómica de la población desplazada en la ciudad de Bogotá, y se tomó como periodo a analizar, los cuatro años posteriores al año 2007 que corresponde año de mayor recepción en la ciudad (41.835 personas en situación de desplazamiento), es decir a partir del año 2008, que en términos de periodos gubernamentales, corresponde a la alcaldía de Samuel Moreno Rojas.

Es oportuno aclarar que el objetivo de la presente investigación no es estudiar “el problema” al que se ocupa la política pública, ni las dinámicas del desplazamiento forzado en Colombia o en Bogotá, sino que tiene como objeto de estudio la política pública de estabilización socioeconómica en Bogotá, fundamentalmente en lo concerniente al campo de la acción, y la intervención de los distintos participantes de política que logran un impacto de largo plazo en la población desplazada; es decir, consiste en un análisis de la implementación de la política de estabilización socioeconómica.

Es claro que el análisis de la política pública de estabilización socioeconómica no se limita en el análisis de su implementación, pues se trata de una política pública que puede considerarse relativamente reciente (menos de 20 años), con serios problemas en su formulación y por lo tanto, sujeta a la voluntad política del gobierno de turno. En ese sentido, una política pública como la de desplazamiento forzado, cuya formulación con un enfoque de derechos originada en la Corte Constitucional tiende a tomar distancia sustancial entre lo que se formula y lo que se implementa.

Por otro lado, el análisis de la implementación parte de la comprensión de las serias dificultades del Estado Colombiano en garantizar su concepción como Estado de Derecho, cuya tradición ha sido la constante violación a los derechos humanos y la no reparación frente a esto. A pesar de que se reconoce este problema histórico, la crisis social y económica de la población desplazada en Bogotá exige cuestionarse de manera urgente por el cómo poner en marcha una política efectiva. La crítica situación de la población víctima en la ciudad de Bogotá demanda ya mismo, a pesar de la continuidad del conflicto armado, una política que vaya más allá del asistencialismo, y la saque de la pobreza y la pobreza extrema.

La situación misma de no estabilización de la población víctima, así como las consecuencias de ello, no dan espera a la finalización de un conflicto armado, ni a la resolución de los problemas tradicionales de un Estado débil. En ese sentido, una política pública de estabilización no se puede concebir únicamente en un escenario de pos conflicto, sino que debe implementarse de manera efectiva aún en tiempos de Conflicto. Ahora bien, ello es posible bajo la dinámica de la estabilización socioeconómica que se analizó en la presente investigación: soluciones duraderas, de integración local, en el marco de migraciones desde zonas rurales con conflicto armado hacia las ciudades.

Para un análisis global de la política de estabilización socioeconómica necesario para el análisis de la implementación, la presente investigación toma como premisas tres aspectos claves en torno a la problemática del desplazamiento forzado, elaborados por varios de los autores que han investigado este fenómeno que sufre el país. La primera de ellas consiste en considerar que el desplazamiento forzado no es una consecuencia del conflicto armado, sino que se trata de una estrategia de guerra en el conflicto armado colombiano, en tanto se configura como un instrumento de los actores armados para facilitar el desalojo y terror en la población, y a partir de allí lograr la transformación territorial estratégica para sus objetivos políticos y económicos; en palabras de Martha Nubia Bello "...no hay desplazados porque hay guerra, sino que hay guerra para que haya desplazados" (Ardila, 2006, pág. 388).

La segunda cuestión radica en que los desplazamientos forzados en Bogotá a los que se refiere el presente análisis de política pública corresponde a la población que se vio obligada a abandonar su lugar de origen por presión del conflicto armado colombiano de

los años ochenta y que no ha cesado desde entonces; es decir, éste desplazamiento forzado se ubica en el conflicto armado colombiano que obedece a las dinámicas particulares de guerra entre el Estado, los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares y la incidencia del narcotráfico.

La tercera premisa corresponde a la pertinencia de estudiar las políticas de estabilización socioeconómica, ya que Colombia demandará efectivas políticas con soluciones duraderas hasta tanto no se dé fin al conflicto armado, o incluso varios años posteriores al fin del conflicto armado. Además de lo anterior, los indicadores de población víctima del desplazamiento forzado en Bogotá presentan un relativo aumento desde el año 2011. Solo para el año 2012, por ejemplo, se registran según Codhes 31.648 nuevas víctimas del desplazamiento forzado en la ciudad.

Tomando en cuenta éstas consideraciones el objetivo general de la presente investigación consistió en analizar el proceso de implementación de la política de estabilización socioeconómica de la política pública sobre desplazamiento forzado en la ciudad de Bogotá en las dimensiones: política, económica y socio-cultural, con el propósito de aproximarse a una explicación de las precarias condiciones socioeconómicas de la población desplazada, y en especial de aquellas que contribuyen a los altos niveles de pobreza e indigencia.

Para ello se tomó como base teórica y metodológica “la complejidad de la acción conjunta” de Pressman y Wildavsky, que se presenta en el primer capítulo. Allí se expone un enfoque para el análisis de la implementación que presta especial importancia a los múltiples actores que intervienen en la política pública, y a las dinámicas de dialogo y coordinación en momentos decisionales específicos, con circunstancias propias por las que atraviesa la ejecución de una política.

En el segundo capítulo se realiza un análisis de la formulación de la política pública sobre estabilización socioeconómica, como premisa fundamental para abordar el análisis de la implementación, teniendo en cuenta que desde la perspectiva teórica de “la complejidad de la acción conjunta”, el análisis de la implementación implica simultáneamente un análisis de la formulación de dicha política. Allí se exponen las transiciones históricas de la política pública de estabilización socioeconómica, así como los componentes transversales de la política pública sobre desplazamiento forzado que hacen parte de las decisiones fundamentales para la implementación. En este mismo capítulo se realiza una conceptualización de la estabilización socioeconómica, así como de las dimensiones política, sociocultural y económica, que la configuran.

En el tercer capítulo se desarrolla el núcleo de la investigación a partir del análisis detallado de la implementación de la política, a través del estudio de las lógicas de coordinación institucional, la ejecución presupuestal, y la estructura de programas y

proyectos que contribuyen a la ejecución de la política en las tres dimensiones planteadas. Para ello se parte de un breve diagnóstico de las condiciones sociales, económicas y políticas de la población desplazada en Bogotá, se expone el entramado institucional de la política pública donde participan actores del nivel nacional, actores del nivel distrital, y actores no estatales, y posteriormente se desarrolla el análisis de la implementación realizada por cada uno de éstos.

El estudio de la implementación efectuada se observa por separado en cada uno de los niveles de intervención, es decir se analiza en primer lugar la implementación por instituciones del nivel distrital, en segundo lugar por instituciones del nivel nacional, y finalmente por instituciones del nivel no estatal. En cada uno de estos análisis se identifican de un lado los participantes y sus perspectivas, y de otro lado se presentan sus ensayos de implementación; todo esto permite construir un mapa del entramado institucional que revela la complejidad de la acción conjunta, así como la posibilidad de identificar las fallas y logros de tipo técnico en la implementación.

En el último capítulo se realiza un estudio detallado de la implementación en el caso concreto de la puesta en marcha de programas de generación de ingresos para la población desplazada que hizo parte de “la toma del parque tercer milenio” en el año 2009. Éste estudio de caso tuvo dos motivaciones particulares: la primera de ellas relacionada con el interés de estudiar las dinámicas, aciertos, y fallas de los programas destinados a la estabilización económica, y por otro lado, conocer los detalles de la implementación a través de las decisiones tomadas de manera conjunta, las preferencias de los participantes, y su compromiso con la política implementada, para lo que fue necesario acudir al enfoque metodológico de “decisiones permanentes” de Aaron Wildavsky.

Así las cosas, la presente investigación a partir del análisis de la implementación pretende revelar los aciertos y desaciertos de las políticas encaminadas a brindar una vida estable en sus dimensiones política, económica y sociocultural de la población desplazada en Bogotá.

Capítulo 1. Marco teórico y metodológico para el análisis de la implementación de políticas públicas a partir de Pressman y Wildwasky

En los estudios para el análisis de la implementación de las políticas públicas Jeffrey Pressman y Aaron Wildvsky se destacan por ser pioneros tanto en la conceptualización del proceso de la implementación, como en el diseño de un marco metodológico para el análisis. En 1973 realizaron un estudio de caso en Oakland, que permitió la construcción de categorías de análisis para la implementación, en donde se destaca principalmente el andamiaje teórico de “la complejidad de la acción conjunta”; que trata de observar la complejidad de la implementación a través de la multiplicidad de participantes, por medio de una lógica causal, en la que intervienen razonamientos deductivos e inductivos para el análisis.

Uno de los aspectos más interesantes para guiarse por esta perspectiva para el análisis de la implementación es la capacidad de estudiar los fenómenos de la implementación más allá de los argumentos de la fallida actuación de la burocracia y/o el discurso etéreo de la no coordinación. La herramienta útil de los autores es la identificación de los elementos constitutivos de la ejecución, y las relaciones entre ellos, es decir es un marco teórico y metodológico riguroso, que estudia la minucia del macro proceso de la ejecución de política, conformado a su vez de pequeñas actuaciones ordenadas.

El enfoque teórico de la Complejidad de la Acción Conjunta resulta pertinente para el análisis de la implementación de la política de estabilización socioeconómica de la población desplazada en la ciudad de Bogotá ya que categorías de análisis como las decisiones permanentes y la acción conjunta permiten observar que la implementación de una política pública tan particular como la de desplazamiento forzado (por sus dimensiones de crisis humanitaria) sólo se puede comprender a partir de la multiplicidad de obstáculos en la implementación. La perspectiva teórica de la Complejidad de la Acción conjunta supera el discurso de una implementación unidireccional (Bottom-up, o Top Down¹) pues indaga por los procesos de interacción entre todos los actores de la política que trascienden la imagen de verticalidad en el análisis de la implementación;

¹ Desde la perspectiva Top-down se analiza la política a partir de las decisiones tomadas según el esquema jerárquico de poder, en donde se le da importancia a las decisiones de los altos niveles de poder político, mientras que la perspectiva Top-Down investiga a partir de los micro procesos y las múltiples decisiones de los que llevan a cabo la política (los policymakers).

permitiendo así, otorgar igual importancia tanto a las directrices de la Corte Constitucional como a los micro procesos de quienes hacen la política.

1.1 MARCO TEÓRICO

Para este enfoque de análisis de la implementación se puede definir la política pública como “la formulación de una hipótesis de relación causal entre acciones humanas, y como tal formula una relación causal todavía por efectuarse, todavía por comprobarse si es efectiva o simplemente inexistente”, y en ese sentido la implementación de las política consiste en la “capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales ha sido cumplidas...es el grado en que las consecuencias previstas sucedan (el momento del “luego entonces”)” (AGUILAR, 1993, pág. 45). Esta concepción de política pública emana de la preponderancia que se le otorga al proceso de concreción de objetivos para solucionar una situación socialmente problemáticas, en donde no se ignoran las estructuras sociales ni políticas que intervienen en la política pública, sino que son analizadas desde las múltiples intervenciones en la puesta en marcha.

El análisis de la implementación se cuestiona por la capacidad de los múltiples actores que intervienen en la ejecución, especialmente por los actores gubernamentales directamente responsables del cumplimiento de determinados objetivos de política. Y tal capacidad se debe pensar desde la acción conjunta de todos los participantes, es decir no se trata de capacidades individuales sino capacidades a partir de la premisa de relaciones de poder y las interdependencias existentes dentro de los procesos para llevar a cabo la política. Es por esa razón que los autores trascienden el marco de la efectividad de la burocracia, y se preguntan acerca del *porqué del fracaso* en la implementación de algunas políticas teniendo las condiciones básicas que supuestamente conducirían al éxito, por ejemplo situaciones de consenso, recursos, actos legislativos precisos, no oposición, competencia técnica, interés burocrático, etc.

La cercanía a la efectividad en la implementación de la política, y por tanto la obtención de los resultados esperados dependen entonces de un entramado, una red de procesos necesarios para la implementación. Los resultados de la puesta en marcha de la política resultaran entonces de la suma de elementos y procesos ordenados; es decir se trata de una estructura organizada de: las instituciones que intervienen (ya sea a partir de lógicas sectoriales o territoriales), de sistemas de información y coordinación dentro de la política pública, de mecanismos de asignación y ejecución en materia presupuestal y de la ejecución de programas, proyectos y actividades que configuren la política pública.

El estudio de caso en Oakland –California no siempre expone de manera explícita los aspectos a analizar en la implementación, sin embargo se identifican una serie de

fenómenos que implican el proceso de implementación: estudios previos, decisiones de los encargados, selección de personal, reuniones de actividades locales y políticas, presentación de ideas, procesos de consenso, diseño de programas, diseño de calendarios, anuncios y convocatorias, determinación de requisitos para el acceso a programas, criterios para contratación de empresas, parámetros técnicos e indicadores, actividades de negociación, capacitación de mano de obra, estudios de presupuesto, etc.; Estos fenómenos y también fases del proceso de implementación describen la complejidad de los procesos, así como la necesidad de preguntarse por la existencia de un orden apropiado para cada política implementada.

Uno de los aspectos más relevantes del andamiaje teórico de Pressman y Wildavsky consiste en que los estudios de la implementación si bien es cierto se concentran en el proceso de “llevar a cabo” solo se pueden entender a partir de los parámetros de la formulación; y que concuerda con la identificación de la dificultad de manifestar las ideas en el mundo de los comportamientos, en donde la relación entre pensamiento y acción no pueden separarse en procesos de diferentes momentos, sino que deben funcionar en constante interacción. Para Wildavsky “resulta fatal el hecho de que la implementación se separe del plan de acción...la finalidad de nuestro análisis es ponerlos en una mutua y más íntima correspondencia...con el fin de mejorar el diseño de las políticas” (WILDAVSKY, 1973, pág. 264). Es por esta razón que en un análisis de la implementación de debe analizar los proceso de formulación antes y durante la ejecución de la política.

Un segundo aspecto para observar el proceso de implementación, es la implementación como interacción, en el que el problema central de implementación “no reside en que los implementadores se ajusten al plan de acción prescrito, sino que el proceso de implementación de cómo resultado un consenso en cuanto a las metas, así como una autonomía individual y un compromiso con el plan de acción por parte de quienes deben llevarlo a cabo”. Es decir la implementación no es la concreción ni traducción de palabras en acciones, sino que es el resultado de las múltiples interacciones de las instituciones o participantes encargados de éstas.

A ello Wildavsky lo denomina la *complejidad de la acción conjunta*, en donde nos demuestra que no es suficiente con que se presente unos objetivos de política, con intencionalidades positivas y transformadores, pues es posible que los resultados no sean lo esperado, es decir que lo que parecía fácil, se complica por el camino de la ejecución. Dentro de los varios aspectos a tener en cuenta es que la política requiere de un número de etapas, un número de participantes, y un número de decisiones separadas que deben coexistir en una misma política. Esta situación se complejiza en la medida que será necesario procesos de negociación dentro del proceso de implementación, es decir la complejidad de la existencia de relaciones de poder no abandona el proceso de implementación, es una realidad que debe ser tomada en cuenta.

Así pues, la complejidad de la acción conjunta resulta de un entramado de actores, decisiones, posiciones, y procedimientos, que determinan los niveles de coordinación y cooperación entre los mismos; todo lo anterior sujeto a las particularidades de cada política, en especial, las particularidades producto de los procesos de negociación.

1.1.1 La Decisión en la Implementación

Uno de los grandes temas que implica el análisis de la implementación son las decisiones alrededor de la política pública, pues se trata de decisiones que pueden ser de carácter jurídico, administrativo, de tipo técnico, que buscan movilizar todos los recursos a lo largo de todos los procesos de ejecución de política. El análisis de la decisión puede ser visto desde dos ópticas: una alrededor de las dimensiones del cambio a partir de las decisiones tomadas, y dos a partir de las fases de las decisiones.

La primera se refiere a la discusión entre los incrementalistas, el modelo racional-exhaustivo, y los modelos mediadores entre los dos anteriores, en donde se discute si las decisiones son tomadas a partir de experiencias pasadas, con algo de aprendizaje provocando pequeños cambios (incrementalistas), o si se trata de decisiones producto de la racionalidad, implicando cambios sustanciales en los procesos de implementación de la política (DROR, 1992).

La segunda cuestión hace referencia a los momentos generalizables del proceso de decisión, especialmente cuando se trata de implementar políticas públicas en espacios locales cuya formulación proviene desde un nivel territorial nacional, como es el caso de la política pública sobre estabilización socioeconómica. Estos momentos Paul Berman, los describe a partir del tema de movilización de recursos, planificación, adaptación-selección. Y son interesantes de analizar a partir de las múltiples complejidades de acoger decisiones de un nivel nacional, e incorporarlas-adaptarlas a las particularidades de las instancias locales. Ésta perspectiva no se debe contemplar necesariamente como una imposición de arriba-abajo, sino que debe partir de la perspectiva de negociación en las decisiones tomadas a partir de una política pública estructurada en un orden nacional.

Ahora bien, el carácter imperativo solo se debe entender a partir de las particularidades de la política y las directrices propias que orienten tanto las acciones gubernamentales de un nivel nacional, local y no estatal.

Otro tema necesario para el análisis de la implementación es la comprensión territorial y administrativa del cómo se efectúa una política pública. La primera de ellas hace referencia al ordenamiento territorial en el que se ejecuta la política pública, que implica observar los niveles de centralización o descentralización para la toma de decisiones. La segunda cuestión, está relacionada con ámbitos administrativos en donde es necesario traer a colación el despliegue de la Nueva Gestión Pública; ésta tiene como fundamento

la modernización de la acción pública a partir del modelo de mercado implicando procesos de tercerización.

La tercerización consiste en “confiar a agentes externos a la organización parte de la producción o de los servicios, aquellos en los que la ejecución con medios propios no es óptima, con el fin de mejorar la posición de la organización en uno o más aspectos...en donde la responsabilidad de la provisión del servicio y de la calidad de éste sigue siendo pública” (Jordi Mas Sabaté , 2004). Un ejemplo de ello es cuando para implementación de políticas públicas se realizan proyectos ejecutados por terceros, que son realizados a través de la figura de convenios. Y ello, puede traer dificultades en el análisis de la implementación pues ello implica que si el analista desea conocer el detalle de lo ejecutado, debe conocer el proceso desde la perspectiva del contratista, así como de la entidad estatal responsable. Esta dificultad se torna aun más complicada cuando el análisis de la implementación se hace mucho tiempo después al momento de la ejecución, es decir, cuando el analista comience a interrogarse por el proceso, posiblemente ya no podrá tener contacto con las personas que han trabajado en éstos.

1.1.2 La implementación como evolución

Los estudios de la implementación realizados por Wildavsky mantienen estrecha relación y concordancia con la perspectiva de la evolución desarrollada especialmente por Giandomenico Majone. En donde se asume que una implementación no debe concebirse como una resolución de la política pública, sino como evolución.

Los autores señalan que a través del comportamiento dinámico y evolutivo de la implementación la ciencia política ha integrado aportes de la administración pública para la comprensión global de las circunstancias cambiantes de las políticas públicas. El análisis de la implementación implica observar que no existe “la puesta en marcha correcta”, o una forma específica de proceder correctamente, sino que se trata de un proceder adecuado a partir de las eventualidades que surgen el transcurso de la ejecución de la política; y ello concuerda con la idea de que las políticas públicas en estricto sentido nunca se resuelven, solo evolucionan, “la carga ha llegado a entenderse no simplemente en términos de los recursos financieros, de personal, y de otro tipo. Las políticas desafían también la capacidad para proveer un liderazgo creativo y forjar la convergencia de intereses”. (INGRAM, 1999)

Así las cosas el proceso de implementación evoluciona, es decir, se trata de aprender de la experiencia y con el transcurso del tiempo desarrollar habilidades para *saber cómo* implementar a partir de las circunstancias variables que atraviesan en el camino de la acción conjunta.

1.1.3 Problemas generalizados en la implementación de políticas públicas

Sin importar el tipo de política pública que se analiza, se tiende a identificar de manera indiscriminada dos grandes problemas durante la implementación de las políticas: 1. Las fallas de la burocracia y 2. La falta de coordinación. Si bien es cierto se trata de dos problemas recurrentes, cuya complejidad es susceptible de generalizar, el análisis de la implementación debe ir más allá de considerar en abstracto las fallas de la implementación responsabilizando a la burocracia y la falta de coordinación, en la medida en que se trata de dos realidades que siempre estarán presentes, pues tanto la burocracia como la coordinación son necesarias para la ejecución de las políticas públicas, y siempre tendrán dificultades inmersas a estas.

Si bien es cierto existe conocimiento de los problemas frecuentes o vicios de la burocracia comunes como la rigidez en los procesos, el papeleo, la lentitud, niveles de ineficiencia, etc. la solución a estos no es salir de la burocracia y menos durante el análisis de la política pública, ya que para la investigación es la burocracia misma la que conoce e identifica los detalles de la implementación, hasta el punto en que documentos oficiales no siempre contienen éstas especificidades que resultan claves para la comprensión de la política pública.

1.1.3.1 Salir de la Burocracia

Wildavsky afirma que se suele pensar que la alternativa a los problemas de la burocracia y su afectación en la implementación de las políticas públicas es entonces “salir de la burocracia²” para obtener una ejecución de política por parte de entidades privadas. Sin embargo, señala que una ejecución de política por privados no resulta tampoco la solución a los problemas burocráticos, pues un primer inconveniente son los altos costos de transacción que esto implica. Por otro lado la contratación privada en todos los ámbitos de ejecución de política posiblemente derive en la pérdida de contacto con las fuerzas políticas que son necesarias para animar la consecución de la política y la satisfacción de la población intervenida, que son de manera simultánea población afectada y población votante.

Una de las alternativas intermedias para no salir de la burocracia son los procesos de “tercerización” mencionados anteriormente, en donde los proyectos que participan en la implementación de políticas públicas posiblemente se realicen a partir de la contratación con entidades privadas.

Finalmente a partir del primer gran problema en la implementación: la burocracia, Wildavsky señalara que permanecer en la burocracia estatal como ejecutor de políticas también permite ventajas que no tiene la implementación a través de entidades privadas, y consiste en que la burocracia conoce las temporalidades bajo las cuales de ejecutarán

² Es necesario aclarar que Wildavsky se refiere en este análisis a las burocracias públicas, y por ello plantea el salirse de la burocracia como el proceso de contratación con el sector privado, quien en últimas sería quien implementa la política pública.

todas las actividades de los proyectos. También explica que la burocracia tenderá a estandarizar los procedimientos para la ejecución, lo que facilita el análisis, y posibilita la predicción en los resultados de política.

1.1.3.2 La coordinación

La segunda cuestión más común en el análisis de la implementación es la coordinación en la política pública. La coordinación aunque emana noción de sencillez como menciona Wildavsky al tratarse como “los planes de acción deben apoyarse mutuamente y no contradecirse...la gente no debe actuar con fines opuestos...quienes participan en cualquier actividad determinada deben contribuir a un fin común en el tiempo oportuno y la proporción apropiada para lograr la coordinación” (WILDAVSKY, 1973, pág. 227) , debe considerarse de manera estricta como una noción de poder en la implementación de las políticas.

La coordinación hace referencia a la minimización de desacuerdos, en donde el acto de estar coordinados implica finalmente la escogencia o resolución de seguir una sola línea de acción, es decir es el resultado del ejercicio de poder tanto en la decisión tomada como en la ejecución de la misma. Si se parte de la coordinación como el producto de relaciones de poder (donde hay diálogo, negociación y resistencias), se comprenderá que la coordinación no es necesariamente el resultado de una imposición coercitiva, sino que en la mayoría de los casos responderá a procesos de consentimiento, que implican negociación y conciliación de diferencias.

La coordinación en palabras de Wildavsky significa “obtener lo que no tenemos”, es decir crear una unidad en una ciudad que está desunida producto de las diferencias existentes gracias a la multiplicidad de participantes; significa en últimas el establecimiento de un método para la implementación. (WILDAVSKY, 1973, pág. 229). La coordinación es entonces un mecanismo deseado e invocado siempre para el desarrollo de la implementación, sin embargo la literatura común que anhela coordinación ignora que este objetivo implica procesos de imposición de un solo método; la pregunta entonces es ¿cuál método?

Pues bien, la coordinación resulta ser la escogencia de un método para ejecutar la política, a partir de la existencia de múltiples métodos o formas de pretender llevar a cabo la política. La coordinación es una imposición de forma, en donde no importa cuál sea el método que se impone, ya que éste es el resultado de relaciones de poder, que como es sabido, implica un amplio espectro de resultados: consenso, negociación, imposición, manipulación, etc. La coordinación en la implementación de una política pública es una lógica de procedimiento que finalmente se impone y se sustenta en sí misma, respaldada por las relaciones de poder.

El análisis de coordinación debe estar presente en tres ámbitos: las relaciones del entramado institucional con la implementación de la política pública, los sistemas de información para la implementación de la política pública, y el análisis financiero de la implementación.

Una de las posibles explicaciones al fallido proceso de política pública puede ser la no implementación de programas previstos, es decir la inacción a pesar de la formulación de una política; sin embargo un análisis riguroso no se puede limitar a decir que fracasa la política por ejemplo, porque no se realizaron programas y proyectos para perseguir los objetivos. Allí la cuestión es por el porqué de la inacción, y la complejidad de la acción conjunta nos dirá que puede ser por dos motivos: 1. Porque los participantes en la ejecución disintieron de sus fines, o 2. Porque los medios no fueron suficientes. Sin embargo, nos dirá Wildavsky que resulta a veces incoherente atribuirle la razón a uno o a la otra causa, pues los fines de un participante pueden ser los medios de otro, y allí aparece de nuevo los problemas de la coordinación.

“Los fines de unos, pueden ser los insumos de otros”. Esta expresión nos introduce a observar las dinámicas territoriales y funcionales que se mencionaron anteriormente, puesto que las políticas públicas conllevan diversas tareas que requieren de la acción conjunta, y de la participación de varias instituciones a partir de sus especialidades; es decir, la implementación de políticas públicas en ocasiones necesita de acciones secuenciales de una entidad a otra. Y estas relaciones interinstitucionales están a su vez determinadas por las estructuras administrativas territoriales, por ejemplo, pertenecer a un nivel nacional, local, o no estatal, que puede ser de orden internacional.

1.1.3.2.1 Análisis Interinstitucional

El análisis de la relación entre el entramado institucional con la política pública implica a su vez observar 1. la relación institución- política pública: la estructura interna de la institución, y la conflictividad que surge a partir de la necesidad de movilizar los recursos en el interior de ella. 2. La relación institución- planos funcionales de la política pública, y 3. Las relaciones institucionales a partir del orden territorial.

La primera cuestión radica en la conflictividad de una institución para atender determinado problema de la política pública, es decir, se trata de los mecanismos que emplea determinada institución para prestar un servicio, y atender una parte específica de una situación socialmente problemática. Esto es lo que Paul Berman trabaja en el campo de la micro implementación, en donde las instituciones requieren de movilización de recursos, y transformaciones en la organización para desarrollar proyectos en función de la prestación de determinados servicios a la población objetivo. Por movilización de recursos debe entenderse como ese conjunto de acciones burocráticas y políticas para la financiación, los marcos legales, socio técnicos, de personal y sistemas de información.

La segunda cuestión de análisis parte del concepto de dimensión de la política, asociado a un conjunto de intervenciones destinadas a un ámbito específico, en este caso, son tres dimensiones identificadas: política, económica y sociocultural. Allí determinada institución juega un papel- una función en el procedimiento para intervenir determinado ámbito de la política pública.

Y la tercera cuestión apunta a observar la implementación y la red institucional a partir del ordenamiento territorial en el que circunscribe la política, es decir, se trata de observar la incidencia de la descentralización, la autonomía y las competencias locales respecto del orden nacional, para tomar decisiones y desarrollar las políticas públicas.

1.1.3.2.2 *Los Sistemas de Información*

Uno de los asuntos que siempre son de interés para el analista de la implementación de las políticas públicas es la información existente alrededor del tema a estudiar; y esto se debe no solamente a que es el insumo necesario para realizar su trabajo, sino que a su vez, le permite identificar cuáles son los sistemas de información que permiten la coordinación interinstitucional en la política pública, y la posibilidad de un sistema de seguimiento que retroalimente la implementación.

Los sistemas de información son unos instrumentos que hacen parte de la política pública, y permiten mantener un registro de múltiple naturaleza acerca de la hechura de las políticas públicas. Estos pueden existir a propósito de la población objetivo, de los planes, programas y proyectos, de los presupuestos ejecutados, de indicadores para la evaluación y seguimiento, etc.

La relación entre el sistema o los sistemas de información con la implementación de determinadas política pública consiste en que a mayor nivel información la capacidad de coordinación mejora sustancialmente; pues ello es lo que los racionalistas trabajan como la relación directa entre el conocimiento y la toma de decisiones racionales-apropiadas para la acción. Es claro que esta relación información- acción es discutible, especialmente cuando se parte de la idea de que la información es una construcción, sin embargo, el quid del asunto radica en que cuando hay un sistema de información definido los actores comparten los mismos insumos para la acción; lo que evita la divergencia frente a la implementación.

1.1.3.2.3 *La financiación para la implementación*

Otra de las cuestiones importantes de las que se ocupa el análisis de la implementación son las fuentes de financiación, la transferencia de recursos, los presupuestos asignados, y la ejecución de los mismos. El tema financiero es fundamental por varias razones: la primera de ellas corresponde a la mirada de la fuente de financiación, pues quien pone el dinero es en últimas quien está facilitando la ejecución de acciones para solucionar la situación problemática; la segunda corresponde a que el estudio de la

proporcionalidad de los presupuestos indica no solo la importancia de determinada institución en la implementación, sino su voluntad para modificar la situación socialmente problemática. Y finalmente, la distribución de los recursos permitirá saber la importancia que se le da a cada ámbito intervenido, e incluso, permitirá observar factores de eficiencia o no en el manejo presupuestal.

Respecto a la segunda razón identificada es necesario señalar que la proporcionalidad implica una complejidad mayor que vale la señalar. Richard Rose en su texto *El gran Gobierno* señala que los programas pueden diferenciarse en cuatro tipos, cada uno de ellos con su propia demanda sustancial, pero diferente sobre los recursos gubernamentales: programas intensivos en dinero y en mano de obra, programas intensivos en dinero, programas medianos en términos de dinero y de empleo, y programas intensivos en leyes; (ROSE, 1998, pág. 276) por esta razón una descripción de presupuesto por cada programa, y sobre todo por cada institución por si solas no aportan directamente al análisis. Por esta razón, se requiere de un análisis que observe cobertura y de calidad al mismo tiempo.

Otro factor para señalar en el análisis de financiación es que este estará estrechamente relacionado a la estructura territorial en la que se efectúa la política pública, es decir ese ordenamiento territorial que se ha venido señalando, que facilite la existencia de sistemas corresponsabilidad, y desarrolle los principios de la descentralización como la subsidiaridad, la complementariedad y la concurrencia³.

1.1.3.3. Los sistemas de Seguimiento y Control en la implementación

Por otro lado, la implementación de políticas públicas desde Wildavsky implica estudiar las interacciones en el proceso de implementación, lo que conduce a preguntarse por las modificaciones de estas interacciones, así como por la existencia de posibles manipulaciones políticas por los beneficios políticos y económicos que trae la implementación; es decir, que el análisis del proceso de implementación no debe apartarse de la posible existencia de intervención de actores políticos que mejoran su imagen política por ejemplo, garantizando la ejecución de programas y proyectos para sus votantes, y/o que les facilitan recursos económicos través de los fenómenos de corrupción.

Lo anterior debe ser analizado a partir de los sistemas de seguimiento y control existente en la implementación de una política pública, es por ello que el analista de la implementación debe preguntarse por la presencia de agentes de control fiscal de

³ Según la LOOT La subsidiariedad está asociada con la "posibilidad de que las entidades territoriales, y únicamente para el evento de no poder ejercer determinadas funciones en forma independiente, pueden apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que estas le colaboren en el ejercicio de sus competencias". La complementariedad es definida como "completar o perfeccionar la prestación de servicios" a cargo de las entidades territoriales, y a su vez establece mecanismos como la asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios. Por concurrencia se entiende cuando la "Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía". (VICTIMAS, 2013)

políticas, y/o agentes de control o seguimiento de las políticas implementadas. Es necesario aclarar que no necesariamente estos procesos de seguimiento son llevados a cabo una contraloría, pueden ser realizados por sistemas de seguimiento interinstitucionales, o incluso, son realizados por agentes externos a la función pública, como por ejemplo la academia, u Ong's.

Ahora bien, estos seguimientos no necesariamente tienen como objetivo un control fiscal que vigile los temas relacionados con corrupción política, también se trata de estudiar cual es el papel de organismos de seguimiento al procedimiento empleado para implementar la política pública, y su influencia en la retroalimentación para la toma de decisiones y la ejecución de la política.

A partir de lo anterior se deduce que el análisis de la política pública comprende una dimensión mucho más amplia y compleja que los problemas de la burocracia, en donde los inconvenientes que se presentan en la implementación de la política deberán ser tenidos en cuenta en las dinámicas de las múltiples burocracias que participan, en sus interacciones con las múltiples instituciones que intervienen, así como en los contextos sociales, políticos y económicos en los que se toman decisiones.

1.2 MARCO METODOLÓGICO

El marco metodológico que a continuación se presenta tiene como base el texto “La Implementación” de Wildavsky, junto con los aportes de la interpretación de este texto que realiza Luis Aguilar; sin embargo se introducen algunas variaciones en las etapas de análisis a propósito de la investigación acerca de la estabilización socioeconómica de la población desplazada por el conflicto armado colombiano en la ciudad de Bogotá. Ahora bien, para la comprensión metodológica, es necesario aclarar que el estudio de caso de Oakland que presenta Wildavsky parece ser el resultado de múltiples pasos previamente realizados, que no se presentan de manera explícita ni se exponen de manera ordinal, es por esta razón que es bastante útil traer a colación la interpretación de Aguilar en algunos aspectos metodológicos.

El analista de la implementación en términos generales puede partir del siguiente procedimiento para analizar la implementación de una política:

- 1) Identificar la multiplicidad de participantes, sus perspectivas y la posición dentro de la implementación de la política pública.
- 2) Realizar un análisis de “los ensayos de implementación”
- 3) Estudiar los Procesos de Decisión Permanente en la implementación de la Política Publica

Es evidente que el proceso de implementación no se debe comprender únicamente como la traducción de directrices en un procedimiento específico, sin embargo, el analista si debe comprender el proceso particular que resulta de cada implementación de la política, y es por ello, que se propone un procedimiento para el análisis a partir de la perspectiva de Wildavsky. Ahora bien, estos tres grandes procedimientos para el análisis también pueden divergir en algún grado, a partir de las particularidades de la política a estudiar.

Para cualquier análisis de implementación resulta apropiado que los tres elementos a analizar se desarrollen en el orden que se presentan, pues así durante el proceso recolección de información se encuentren elementos útiles para las tres fases del análisis, en términos de ordenación de la investigación resulta más conveniente conocer *quienes* toman la decisión para posteriormente comprender *como fue* tomada.

1.2.1 Multiplicidad de participantes, sus perspectivas y la posición dentro de la implementación de la política pública

Respecto a la *multiplicidad de participantes y sus perspectivas* se puede decir que se trata del punto de partida del analista de la implementación, en donde se identifican las diferentes instituciones y/ o actores que intervienen en la ejecución de la política pública. Éstos pueden corresponder a actores con relaciones jerárquicas u horizontales entre sí, así como pertenecer a ámbitos gubernamentales o no gubernamentales, incluso de orden nacional o internacional.

De alguna manera cada una de estas instituciones ocupa y ejerce un lugar dentro de la política pública, pues cada institución además de tener una función en la implementación de la política pública, incide en las múltiples decisiones, que producen efectos en la política pública.

Se habla de perspectivas pues Wildavsky identifica que además de que cada actor puede tener una asignación de responsabilidades bajo directrices de orden jurídico, existen diferentes grados de compromisos, y a su vez formas de atender el mismo problema, que al unirse provocan una política construida por múltiples perspectivas. Luis Aguilar realiza una abstracción metodológica del proceso investigativo de Pressman y Wildavsky en el caso de Okland, en donde identifica el siguiente procedimiento para la multiplicidad de participantes y sus perspectivas:

1. Localizar instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
2. Determinar la conexión de cada institución con la implementación de la política pública.
3. Identificar las perspectivas y objetivos de cada institución respecto de la política pública.

Para estudiar la posición de los participantes Wildavsky reconoce tres variables: 1. La dirección de su preferencia (positiva o negativa), 2. La intensidad de su preferencia, que implica dedicación o indiferencia (alta o baja) y 3. Los recursos disponibles que afecten su injerencia (fuerte o débil). La identificación de todos estos elementos se puede plasmar en matrices que relacionen las categorías de análisis, y permitan imágenes globales de la participación en el problema.

Instrumentos:

1. Mapa general institucional
2. Mapa de proyectos-programas-dimensión de la política en la que intervienen.
3. Cuadro participantes y perspectivas en la implementación de política pública.

1.2.2 Los ensayos de Implementación

El objetivo de realizar un análisis de los ensayos de implementación es comprender los detalles del proceso de implementación. Ello implica estudiar los mecanismos de operacionalización administrativa bajo la cual se implementa, es decir, la movilización de recursos para implementar la política pública. Allí será central observar la estructura de programas y proyectos con los que se llevan a cabo los objetivos de la política.

Es por ello que en el análisis de los ensayos de implementación se le da especial importancia a las acciones ejecutadas para la implementación de la política pública, ya sea a través de la planeación y ejecución de programas, proyectos y actividades, así como el establecimiento de determinadas metas en los programas.

En los análisis de los proyectos se cuestiona por: los costos presupuestados, los costos de ejecución, los sobrecostos, las concesiones, los estudios científico-técnicos necesarios para la ejecución de los proyectos, las actividades realizadas en cada proyecto, la evolución de los proyectos, los resultados obtenidos respecto de las metas, las iniciativas locales y la participación de la ciudadanía dentro de los proyectos. En el estudio de los programas y proyectos el analista debe preguntarse por las relaciones de causalidad y continuidad de los mismos, para observar su evolución en la política pública.

Un aspecto interesante para el análisis de los proyectos en los ensayos de implementación es el grado de aprendizaje a través de la experiencia, es decir, que en los diferentes momentos de la implementación se tomen en cuenta procesos antes realizados, evaluaciones de proyectos similares en el paso, así como estudios previos a la implementación. La identificación de experiencias previas, y la posibilidad de aprender de ellas para la implementación efectiva representan mayor interés de los participantes por desarrollar un trabajo apropiado de política pública, pues lo contrario evidencia urgencia por comenzar

la ejecución de presupuesto a través de ejecución de proyectos y actividades en donde se demuestra que “se hizo algo”, aunque este algo quizá no corresponda a los objetivos de la política.

Instrumentos:

- Cuadro de proyectos y actividades de los proyectos en relación a la dimensión (o componente) de la política que desarrollan
- Análisis comparado de Presupuestos destinados para los proyectos-nivel de cobertura
- Análisis de la focalización a la población intervenida
- Análisis a partir de la estructura intersectorial- interinstitucional.
- Análisis de los sistemas de información
- Tipos de seguimiento en la implementación
- Dinámicas temporales de la implementación
- Análisis de la estructura de Servicios Asociados

1.2.3 Los procesos de decisión permanente

En este tercer nivel de análisis se busca indagarse por las relaciones de oposición, dialogo, negociación, decisiones inesperadas y finalmente acuerdos o desacuerdos durante la implementación de la política pública. Se parte de la idea de que el proceso de implementación implica formulación y toma de decisiones de manera alterna a medida que se implementa.

Las decisiones que deben ser tenidas en cuenta para las trayectorias de la implementación son de carácter múltiple, es decir, para Wildavsky toda decisión que se considere fundamental para la implementación debe ser tenida en cuenta dentro del proceso de decisión permanente, ya sean de carácter jurídico, de financiación, selección de beneficiarios, selección de contratistas, selección de sistemas de seguimiento, etc.

El análisis de *los procesos de decisión permanente* consiste en el estudio más detallado de la implementación, pues significa aproximarse al contexto en el que los actores toman determinadas decisiones que modifican y/o definen las trayectorias de la implementación. Para ordenar y comprender la toma de decisiones relevantes, así como las relaciones de poder de los actores en éstas, Wildavsky en el análisis de los procesos de decisión permanente propone identificar las decisiones que son carácter colectivo, es decir decisiones que

resultan de la negociación interinstitucional, denominándolas *puntos de decisión*. Y en ellas plantea identificar las aprobaciones de las instituciones que tienen la capacidad de vetar o desviar la decisión cooperativa, es decir, se trata de aprobaciones de tipo individual, y los denomina claros.

Los puntos de decisión son entonces, los puntos claves en donde se determina el curso de la implementación de la política pública, o que tuvieron que aprobarse para que continuara. En cada uno de ellos se identifican los claros, que muestran la participación de los implicados en cada uno de ellos, evidenciando la manera en que la multiplicidad de participantes intervienen y a su vez constituyen barreras para la implementación.

Este proceso de análisis de las decisiones permanentes durante la implementación resulta ser interesante y a la vez difícil, en cuanto no es suficiente el análisis a través de documentos informes de gestión emitidos por las instituciones, sino que implica acercarse a funcionarios a través de entrevistas. Y por tratarse de un análisis de implementación que se realiza posteriormente al momento de implementación, se complejiza las posibilidades de acceder a esta información, o la posibilidad de entrevistar funcionarios que seguramente ya no trabajen en la misma unidad o institución.

El procedimiento que Luis Aguilar identifica para el análisis de decisiones permanentes de los programas que hacen parte de la política pública es el siguiente: localizar y enlistar

1. Personas (no instituciones) cuya intención sea indispensable en la implementación.
2. Identificar los puntos de decisión: El objetivo es detectar que decisiones son fundamentales para comprender la puesta en marcha de los programas, para ello se debe identificar y sumar las aprobaciones que conllevan a acuerdos y decisiones en cada periodo de implementación. Es decir se suman los “claros” y se determinan los “puntos de decisión”.
3. Identificar actores independientes, dependientes o interdependientes. Estas relaciones de dependencia o no pueden estar determinadas por múltiples razones de tipo económico, político, administrativo, jurídicas, ideológicas, mediáticas, etc; que deben identificarse; pues a partir esto se comprenderá el porqué de determinadas decisiones tomadas, así como la secuencia de las trayectorias de la implementación.

Como ya se ha venido señalando existen varios momentos de decisión claves para el desarrollo de la política, de los programas y de los proyectos que se implementan, y es en ese aspecto en que se centra complejidad de la misma. En la medida en que las decisiones no siempre pueden ser tomadas por una sola institución o participante, sino

que son producto de la interacción entre varios, el analista debe observar necesariamente el proceso de implementación como el resultado de relaciones de poder, en donde idealmente la consecución de acuerdos mayoritarios permitirá acercarse al éxito de la política pública.

Para Wildavsky el proceso de implementación no es unívoco, ni sigue un solo camino como traducción de la formulación de la política, sino que se trata de un proceso sujeto a la negociación y por tanto su éxito está relacionado con la probabilidad de que se lleguen a acuerdos para la toma de decisiones que articulen el diseño y la implementación de la política.

Para el análisis de la probabilidad del éxito de un proceso de implementación, los autores identifican que en la ejecución de cada actividad en cada proyecto para cada meta, en cada programa se tiene una probabilidad acumulada según la cantidad de decisiones a tomar y la cantidad y tipo de participantes.

La pregunta que surge entonces es acerca de las diferentes relaciones de dependencia o interdependencia entre las instituciones y participantes, de manera tal que se pueda identificar las probabilidades de éxito de una política pública, o explicarse por medio de las interdependencias el nivel de éxito o fracaso.

Inicialmente la complejidad de la implementación y la probabilidad de éxito en la implementación dependerán de la cantidad de decisiones a tomar, que depende a su vez del número de actores en cada decisión (n decisiones por n actores), implicando relaciones de causalidad, e interdependencia. Es por ello que el primer instrumento de análisis consiste en identificar los puntos de decisión y los actores que intervienen en cada uno de ellos, para llegar a la construcción de un listado acumulativo de acuerdos.

En términos de cuantificar y visibilizar la difícil probabilidad del éxito del programa, se asume que en cada punto de decisión se logra el acuerdo con una probabilidad constante, por ejemplo de 90% y se multiplica esta probabilidad tantas veces como puntos de decisiones existan. Este resultado indica la probabilidad de éxito de cada programa, con relación directa al número de acuerdos necesario y la probabilidad de acuerdo. Es decir, entre menos distancia de objetivos exista entre los participantes y se posibilite la negociación, mayor será la probabilidad de acuerdo y por tanto de éxito de la política. Y mientras menos acuerdos sean necesarios para llegar a la política mayor será la probabilidad de éxito.

Instrumentos:

- Tabla de puntos de decisión, participantes y acuerdos: allí se construye una matriz de tres columnas en donde en la primera se establece los puntos de decisión, en la segunda los participantes que intervienen en la negociación, y en la tercera

columna se presenta de manera acumulada los acuerdos del programa. Para ello se emplea el siguiente cuadro.

Puntos de decisión	Participantes	Total acumulativo de acuerdos

- Mapa conceptual de objetivos y trayectorias: Éste consiste en la descripción de las decisiones que se toman para la implementación de un programa de manera consecutiva, para llegar a las metas propuestas.

Si el trabajo del analista de la implementación se pretende hacer por etapas, los interrogantes por los procesos de decisión permanente son los últimos y los más complejos de resolver, ya que la información necesaria solo puede ser obtenida en ámbitos específicos. Encontrar los momentos de decisiones claves, así como los “por qué” de determinadas decisiones solo será posible en el nivel del detalle, que además de ser un trabajo de investigación con entrevistas como el instrumento más idóneo, requiere de agilidad para identificar las reglas de juego formales e informales en la implementación de la política.

Una de las dificultades iniciales del estudio de las decisiones y no decisiones es la posibilidad de acceder a la información, ya que puede tratarse de información que existe pero es de difícil acceso, o simplemente no existe, y debe construirse. Esto significa que en varias ocasiones la información del carácter decisional no se encuentra en los documentos oficiales, sino que debe ser construida en el análisis contrastado de diferentes fuentes, en donde las entrevistas semiestructuradas pueden facilitar información no formal que facilita ubicar las decisiones claves y sus motivaciones en la implementación.

Ahora bien, la posibilidad de un estudio de las decisiones dependerá a su vez de los múltiples componentes que presente la política pública a estudiar, así como de la complejidad de la misma. Es decir, para cada análisis de la implementación de política pública se debe hacer ajustes metodológicos debido a las particularidades de la política pública, especialmente en el análisis de la implementación de las decisiones tomadas requiere del establecimiento de parámetros que el analista debe definir dentro de sus alcances.

Capítulo 2: Análisis de la formulación de la política pública de estabilización socioeconómica para la población desplazada

Siguiendo el esquema de análisis de la implementación de Wildavsky, es necesario partir del estudio de las transformaciones de la formulación de la política pública, ya que el analista para de saber *el cómo* se implementa debe conocer primero *el qué* se implementa. Además de ello, a partir de concebir la implementación como un proceso de formulación y toma de decisiones de manera concomitante a la ejecución de política,

implica estudiar las directrices de política pública que son transversales en la implementación.

El presente análisis de la formulación hace parte del estudio de la estructura decisional de la política pública de estabilización socioeconómica, en tanto se identifican y estudian las diferentes directrices que modifican elementos claves para la implementación como las competencias, el presupuesto, los sistemas de información, la focalización, el trato diferenciado, etc. Aquí se encontrara un análisis que reúne diferentes directrices de política pública, en donde se debe comprender el alcance de cada una de estas para vincular a las diferentes instituciones que participan en la política; se identifican directrices como: leyes, sentencias y autos de la corte constitucional, decretos, y documentos conpes.

A lo largo de la construcción y evolución de la política pública sobre el desplazamiento forzado, Colombia ha desarrollado una política pública que tiene como fin último la eliminación de las condiciones de vida críticas propias de la situación de desplazamiento forzado para la población; este propósito final de la política toma como referente el modelo de políticas públicas en el mundo alrededor de las migraciones forzadas, y por lo tanto a este objetivo final se le ha llamado de múltiples maneras, de las cuales en la presente investigación se adoptara la denominación de “estabilización socioeconómica”.

Desde 1997 con la participación de los gobiernos nacionales y en especial de la corte constitucional, entre otros actores, se vienen estructurando unas fases de la política pública, que a grandes rasgos se clasifican en tres fases: 1. Prevención, 2. Atención humanitaria de emergencia, 3. Estabilización socioeconómica; estas tres a pesar de haber sido sujeto de transformación en la formulación de política pública, mantienen su estructura cómo ámbitos de intervención en el proceso de implementación.

Al ser el propósito de la presente investigación la condición de estabilización socioeconómica, es oportuno señalar que la investigación no ignora los alcances y resultados de las dos anteriores fases, pues como es obvio, desde el mismo concepto de fase que hace alusión a procesos de sucesión, y evolución, se entiende que para concretar la estabilización socioeconómica será necesario obtener resultados en las dos anteriores fases.

Antes de comenzar a definir el concepto de estabilización socioeconómica será necesario aclarar tres aspectos alrededor del mismo: 1. Tiene múltiples definiciones en la vida práctica, 2. Se trata de un proceso con varias denominaciones, 3. Como concepto de política pública se ha transformado desde sus orígenes, siendo hoy día la noción de fase parcialmente ignorada.

Es necesario aclarar que si bien es cierto la estabilización socioeconómica se contempló inicialmente como la última fase de la política pública sobre desplazamiento forzado, a lo

largo de los años se ha constituido como una sub política pública, con unas dinámicas de implementación distintas a la de prevención y atención humanitaria de emergencia.

Para comprender las dimensiones y los efectos de una estabilización socioeconómica tanto para la población desplazada, como para la población receptora en Bogotá será necesario aclarar que la concepción de estabilización socioeconómica y su introducción en la política pública se ha alimentado del derecho internacional público, los derechos humanos, las Naciones Unidas y los derechos de los refugiados.

Desde allí se ha venido contemplando el marco de la estabilización socioeconómica, pero desde una perspectiva de “soluciones duraderas”, que como concepto hablaremos más adelante, pero lo que aquí interesa es que desde el concepto de migraciones (especialmente internacionales) se contempla la estabilización en tres posibles soluciones duraderas (refugiados, 2006, pág. 6): La **repatriación voluntaria**, en la cual los refugiados pueden regresar en condiciones de seguridad y dignidad a su país de origen; la **integración local**, en la cual el país de asilo ofrece residencia; el **reasantamiento**, en el cual los refugiados son transferidos del país de asilo a un tercer Estado que está dispuesto a admitirlos de forma permanente.

2.1 Transformación en la formulación en la política de estabilización socioeconómica
En las particularidades del desplazamiento forzado en Colombia, en el que las migraciones forzadas por el conflicto armado colombiano si bien es cierto han producido migraciones en el ámbito internacional desplazando a población a Estados como Venezuela, Ecuador y Canadá, se ha caracterizado por tratarse de migraciones internas a municipios cercanos, y especialmente a las grandes ciudades, como Bogotá y Medellín. Es por ello que la estabilización socioeconómica se define originalmente en el documento conpes⁴ 2804 de 1995, en donde se contemplan tres posibles situaciones de estabilización: 1. Retorno al lugar de origen, 2. Reubicación definitiva en un lugar diferente a su lugar de origen, 3. Reasantamiento en el sitio de llegada inicial.

Según las múltiples perspectivas de estudio alrededor del desplazamiento forzado se ha profundizado en cada uno de estas alternativas de estabilización, sin embargo la presente investigación además de concentrarse en la estabilización, se concentra a su vez en la estabilización que implica reubicación definitiva en un lugar diferente a su lugar de origen, que puede ser o no un reasantamiento en el sitio de llegada inicial.

Esta particular situación de estabilización debe ser observada con detenimiento pues implica una mirada amplia del contexto del desplazamiento forzado. Por un lado será

⁴ Los documentos Conpes son documentos técnicos que orientan y presentan unos lineamientos acerca de la política económica y social del país. Los documentos son emitidos por el Conpes, que es el Consejo Nacional de Política Económica y Social (perteneciente al Departamento Nacional de Planeación) y es considerado el máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia.

necesario valorar la magnitud de población desplazada que ha llegado a las ciudades, y en el caso que nos compete observar la magnitud de la población desplazada que ha llegado a Bogotá. Por otro lado será necesario identificar la intencionalidad de la población desplazada en Bogotá de regresar a su lugar de origen, incluso bajo garantías de no repetición de situaciones de conflicto armado y violaciones de derechos humanos.

En la misma vía de ubicar una posible no intención de retorno será necesario contemplar la estructura misma de la población desplazada en cuanto a composición etaria; pues es claro que la niñez desplazada es un componente representativo de la población desplazada, que si bien es cierto migro en su mayoría hasta el año 2008, se trata de una niñez, o de una población adolescente que crece bajo las condiciones de una ciudad-capital, deseando posiblemente un no retorno.

Existe otra aclaración fundamental de la pertinencia del estudio acerca de este tipo de estabilización, y es la no existencia de una política de restitución de tierras hasta el año 2011, que comprende el periodo de análisis 2008-2011. Es decir, se trata de un periodo en el que la estabilización a través del retorno al lugar de origen se daba por cuenta propia sin acompañamiento definido por el Estado a través de una política pública. En ese sentido el retorno se consideraba una posibilidad mínima, que cuando se llevaba a cabo la mayoría de las veces era sin acompañamiento del Estado; cuyas posibilidades dependían de la dinámica del conflicto armado (es decir el traslado de acciones armadas de una región a otra) y por la posibilidad de paz en un territorio particular después del proceso de desplazamiento y despojo, más que por un acompañamiento jurídico político de restitución de tierras y garantía de no repetición.

Ahora bien, conociendo la transformación en términos políticos a partir del gobierno de Santos, en el que se instaura una política de víctimas y restitución de tierras: la ley 1448 de 2011 se puede decir que se habla de una transformación en la formulación de la política de desplazamiento forzado, y por tanto de la estabilización socioeconómica de la población desplazada (de la que hablaremos profundamente más adelante).

La estabilización socioeconómica vía restitución de tierras, y regreso del campesino, indígena, y población afro a su entorno social y productivo histórico es ideal en muchos sentidos, y es por ello que organizaciones internacionales como el PNUD definen la estabilización real a partir de ese proceso. Con un enfoque colectivo, territorial y de derechos humanos el PNUD considera la estabilización desde un la provisión de un territorio o patrimonio en el que considera “facilitaría el derecho a la verdad, la justicia y la no repetición del despojo...Además de la seguridad y la voluntariedad, los programas de estabilización deben desarrollar aquellos que dignifiquen al campesino o a las comunidades de los grupos étnicos, para que garanticen su arraigo en los territorios”. (PNUD, 2011, pág. 146)

Es claro que el proceso ideal de estabilización socioeconómica para Colombia debe darse en un marco de redistribución territorial o al menos devolución de las tierras despojadas en los últimos 20 años. Siendo este el propósito de la política de restitución de tierras del presente gobierno, que resulta interesante para la comprensión de la complejidad de los procesos de estabilización; sin embargo por tratarse de una reformulación reciente de política pública, el análisis de la presente tesis además de trabajar la implementación de los procesos de estabilización 2008-2011 en Bogotá, contemplara la estabilización en el marco de la ley de víctimas solo en términos de formulación de política pública y no de implementación de políticas de estabilización a partir de la ley.

Así las cosas, la implementación de programas y proyectos de estabilización socioeconómica en la ciudad de Bogotá contribuyen a la vía de estabilización en el lugar de recepción, ya que en la ciudad de Bogotá se visualiza el proceso de desplazamiento forzado no desde un municipio deshabitado, víctima del despojo, desalojo, y el conflicto armado rural. El proceso de desplazamiento forzado en Bogotá, se debe analizar dentro del contexto de migraciones forzadas internas, en el proceso de movilización rural-urbano, con todas las implicaciones psicosociales y económicas que ello conlleva.

2.1.1. Orígenes de la Estabilización Socioeconómica

La Estabilización socioeconómica para la población desplazada se empieza a contemplar a través del documento Conpes 2804 de 1995 bajo el nombre de Estrategia de Consolidación y Estabilización Socio-económica. “Esta estrategia comprende acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Este programa, que permite el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del Gobierno”.

En el primer documento Conpes que se desarrolla para la estabilización de la población desplazada se definen cuatro ejes de acción: 1. Proyectos Productivos, 2. Atención social, 3. Programa de atención territorial 4. Programas de Retorno. El primer eje de acción definía a su vez tres alternativas: acceso al sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, estímulos para el fomento de la microempresa, y comercialización de alimentos básicos. Por otro lado la atención social consistía en acciones para rehabilitar socialmente a las familias desplazadas, y para ellos se formula la creación de programas sociales en educación, salud, vivienda, empleo, y atención a personas de la tercera edad. El tercer eje correspondiente al programa de atención territorial tenía como objetivo el desarrollo local y regional de las zonas de desplazamiento, así como de los lugares de reasentamiento, y es allí donde se empieza a plantear la importancia de los procesos de coordinación entre el gobierno nacional, las entidades nacionales y las entidades territoriales. El último eje define un apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Derechos humanos para el posible retorno voluntario.

Posteriormente se define claramente la condición de desplazamiento, y se reformula la política pública a partir de la ley 387 de 1997, en el gobierno de Ernesto Samper Pizano. Siendo entonces, la primera norma que reconoce y define jurídicamente la situación de desplazamiento forzado en Colombia; a su vez crea el Sistema Nacional de Atención Integral a población desplazada. Allí en el artículo 16 se habla de “Consolidación y Estabilización socioeconómica “en donde se afirma que “El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.

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

1. Proyectos productivos.
2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.
3. Fomento de la microempresa.
4. Capacitación y organización social.
5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y
6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

En esta norma se comprende el proceso de consolidación y estabilización socioeconómica como la situación en la que la población hace parte de todos estos proyectos ya sea en el lugar de origen o de reasentamiento, y es a partir de allí, en donde el desplazado abandona la condición de desplazado forzado. (República C. d., 1997) .

En la regulación de la misma ley se mantiene la misma estructura de atención integral a la población en las tres fases antes mencionadas, y se define a estabilización como la fase en la que se permite el acceso directo de la población desplazada a los programas sociales del Gobierno, que propenderá por la reincorporación social, económica y cultural de las personas y familias desplazadas por la violencia a sus lugares de origen o de reasentamiento. “Para que la consolidación y la estabilización sea un proceso que posibilite la reconstrucción de un proyecto de vida, el Estado deberá garantizar a la población desplazada condiciones de seguridad y sostenibilidad económica y social y contribuir al desarrollo local y regional de las zonas donde los procesos y las dinámicas de violencia obligan al desplazamiento y de las zonas que se constituyan en receptoras de población desplazada.

Allí se visibiliza el lugar del Gobierno nacional como principal responsable del proceso de estabilización, en donde se asume una responsabilidad y se definen los campos de intervención para lograr la intervención según el tipo de estabilización que se desarrolle. Para el caso que nos compete, la reglamentación define la consolidación y estabilización socio-económica urbana, en concordancia con la Ley 9a. de 1989, la Ley 388 de 1997, los Planes de Desarrollo Municipal y los planes de ordenamiento territorial, en donde contempla cinco dimensiones de la gestión urbana:

1. Socio-cultural, que permita una adaptación progresiva al medio de vida urbano.
2. Físico-especial, que define el asentamiento como renovación urbana, desarrollo de nuevas áreas de expansión, mejoramiento de zonas subnormales, reubicación de zonas de alto riesgo.
3. Política, que posibilita espacios de integración y participación ciudadana, de organización y autonomía, evitando la estigmatización social.
4. Económico, que promueve la generación de ingresos y la capacitación para el empleo.
5. Medio-ambiental, que contempla acciones para recuperar y proteger los sistemas naturales (zonas verdes, quebradas, etc.) que se ven afectados por los asentamientos y asegurar una sustentabilidad ambiental de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley del Medio Ambiente de 1995.

La consolidación y estabilización socio-económica urbana se centrará particularmente en programas relacionados con: 1. Disposición de vivienda y equipamiento Urbano, 2. Proyectos productivos y generación de ingresos, 3. Capacitación y organización social, 4. Atención social en salud, en educación, a la niñez, a la mujeres, y a las personas de la tercera edad.

En términos de formulación se identifica que desde 1998 en los procesos de regulación se empieza a desarrollar la idea de generación de ingresos, de capacitación y atención en salud y educación, que es el propósito de la investigación observando el periodo 2008-2011. Es decir diez años antes se empiezan a visibilizar la necesidad de realizar dichos proyectos, así como la asignación de tareas específicas a distintas entidades públicas, nacionales y locales para la consolidación de la estabilización socioeconómica. En esta formulación de política de estabilización socioeconómica se observa claramente que el gobierno nacional asume la tarea de los proyectos para la estabilización a través de múltiples fuentes de financiación que provienen directamente de instancias nacionales, tales como ministerio de trabajo, de salud, de educación, y la Red de solidaridad social (hoy departamento de la prosperidad).

La asignación de responsabilidades en la planeación y ejecución de los proyectos de estabilización son determinantes para la implementación de la política pública, pues de resultar una implementación insuficiente se podrán identificar claramente los responsables. En ese sentido en la regulación del año 1998 se evidencia que la única tarea que la nación delega a los entes territoriales es la educación básica a población desplazada, a través de transferencias de recursos; dejando a la libre disposición de los entes territoriales una asignación de presupuesto voluntaria para atención a la población desplazada. (Republica P. d., 1998)

Posteriormente se realiza otro documento Conpes el 3057 de 1999, que recoge el esquema de prevención atención humanitaria y estabilización socioeconómica; allí se menciona que la estabilización socioeconómica es la segunda fase de la política pública sobre desplazamiento forzado, ya que se define que la tercera fase o el objetivo final de la estabilización es el retorno, sin embargo se contemplan las dificultades de este, y de nuevo se definen tres ejes prioritarios para la estabilización: acceso a tierras, acceso a vivienda rural y urbana, y estabilización socioeconómica.

En este documento Conpes la estabilización socioeconómica se define especialmente en términos de estabilización económica, pues “consiste en generar alternativas económicas y de subsistencia a las personas desplazadas. Dicha estabilización se planteaba dentro del esquema del Plan Colombia, en donde se habla de cooperación entre la Red de solidaridad social, la comunidad desplazada y las entidades territoriales.

Para ello se plantearon dos estrategias básicas: 1. Generación de condiciones de auto subsistencia previas al retorno o reubicaciones, y 2. Capacitación a organizaciones comunitarias, sociales, y empresariales y promoción de proyectos productivos.

En términos de estabilización socioeconómica el decreto 2569 de 2000 regula la ley 387, en donde en el capítulo cinco se reconoce que se entiende por estabilización socioeconómica “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 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”. Allí se reconocen como componentes de los programas de estabilización los siguientes: 1. Vivienda 2. incorporación en la dinámica económica y productiva, 3. el acceso a tierras para fines productivos.

A propósito de este decreto se identifican tres componentes determinantes en el proceso de estabilización: 1. Es responsabilidad ineludible del Estado, 2. Los proyectos productivos se realizaran con participación de organizaciones privadas, 3. El presupuesto

para estos proyectos es responsabilidad del Consejo Directivo de Red de Solidaridad Social.

Otra de las denominaciones alternas del proceso de estabilización es el concepto de “restablecimiento”. Este ha sido utilizado en varias sentencias de la corte, en donde en el caso de la sentencia T-602 se habla del restablecimiento como “el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada y, para lograrlo, las acciones del Estado, de la cooperación internacional y del sector privado, en desarrollo de alianzas estratégicas con el Estado, deben orientarse a contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y exclusión social.

El concepto de restablecimiento amplía o profundiza la categoría de estabilización socioeconómica que hasta el momento se venía desarrollando pues propone una situación de justicia social, con una perspectiva de derechos mucho más amplia, que por supuesto se configura en un reto para el gobierno nacional dictaminado por la corte, ya que implica una situación de goce efectivo de los derechos en todo el sentido de la vida humana de la población desplazada.

Si bien es cierto hasta el año 2004 se había desarrollado un concepto y en algunos casos unos lineamientos para la política de estabilización, resultaba un poco confuso el paso de la fase de atención humanitaria de emergencia a la fase de proyectos para lograr la estabilización, y es por ello que se ha tendido a confundir la fase de estabilización con acciones de tipo asistencialista por el gobierno nacional.

Dentro de la historia de la política pública de población desplazada hay una sentencia hito: la T-025 de 2004 que transforma la política pública. Ante un sin número de demandantes la corte evidencia un estado de cosas inconstitucional en donde por diversos motivos reconoce la crisis humanitaria y de derechos humanos del desplazamiento forzado en Colombia, otorgándole al Estado la responsabilidad directa en atención integral a la población desplazada. En ese orden de ideas se puede decir que la política pública se modifica en múltiples aspectos, y por tanto la política particular de estabilización socioeconómica también se transforma.

2.1.2. ¿Qué Población desplazada se debe estabilizar socioeconómicamente?

Las decisiones de implementación acerca de seleccionar el grupo poblacional al que estará dirigida la política y a su vez los programas y proyectos específicos son toda una materia de análisis. Al respecto la Corte constitucional es quien a través de sus sentencias ha establecido una serie de exigencia acerca de la cobertura y los grupos población que deben ser atendidos, y los tratos diferenciados que estos se merecen.

A partir de la T-025 de 2004 se define que toda la población víctima del desplazamiento forzado debe acceder a programas que le garanticen su estabilización socioeconómica,

sin embargo se cuestiona por la prestación de servicios a partir de los grupos etarios, étnicos, de género, que merecen un trato diferencial, como se hablará más adelante.

Las limitaciones de ubicar solo parámetros temporales en la política pública de estabilización están dadas por la existencia de población particular, cuyos procesos de estabilización son especiales. “Existen dos tipos de personas desplazadas que, por sus condiciones particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley: se trata de (a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su auto sostenimiento a través de un proyecto destinado a estabilización o restablecimiento socio económica, como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos”. (CONSTITUCIONAL, T-419 de 2004)

La corte empieza por reconocer que “en relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, el deber mínimo del Estado es el de identificar, en forma precisa y con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares desplazados dependientes”.

Y a partir de allí identifica que hasta el año 2004 la política de estabilización socioeconómica había sido insuficiente, pues en términos de cobertura solo el 5% había recibido colaboración destinada a la estabilización, y las metas del Plan estratégico diseñado solo alcanzaban un cumplimiento del 31,6%. En términos no de Cobertura sino de nivel de éxito la corte señala que los informes presentaban insuficiencia significativa. Allí aclara que los proyectos de capacitación laboral era en exitosos pero con baja cobertura, pues se había destinado más recursos a los proyectos productivos. En términos generales las medidas destinadas a la generación de ingresos tenían una cobertura del 19,5% de la población registrada.

Por otro lado introduce el tema del crédito como uno de los componentes claves para la estabilización socioeconómica, y allí evidencia que son muy pocos los créditos que se otorgan, y las entidades responsables de ello se abstienen de prestar asesoría y acompañamiento para el uso de los préstamos.

2.1.3. El enfoque diferencial en las políticas de estabilización socioeconómica

Un aspecto fundamental para la comprensión de la estabilización socioeconómica es la característica de enfoque diferencial en la implementación de los planes y proyectos, pues se trata de un enfoque generalizado de la política, que ha sido transversal en sus fases de desarrollo.

La necesidad de un Enfoque diferencial en la política pública de desplazamiento forzado se sustenta inicialmente con la carta constitucional en donde se promueve la conservación de minorías étnicas y se protege a grupos minoritarios, que en el caso concreto de los efectos del desplazamiento forzado aparece en la T 025 en donde la corte declara “la inexistencia de políticas que facilitaran el acceso a la oferta institucional por parte de los grupos desplazados más vulnerables (mujeres, niños y grupos étnicos), la inexistencia de programas especiales que respondieran a las especificidades de estos grupos, y la insensibilidad del Sistema Único Registro hacia las necesidades específicas de estos sectores”.

El enfoque diferencial resulta entonces, de la conflictividad presentada al implementar programas homogéneos para toda la población sin identificar las especificidades de ésta, lo que conllevaba a intervenciones sin efectos, o con mayores alteraciones (acción Estatal con daño) a los grupos poblaciones. Por esta razón, y especialmente desde los aportes de los trabajadores sociales y sicólogos se toma la decisión de intervenir a la población a partir de las edades, género, grupos étnicos y discapacidad.

Alrededor del tema los autos de seguimiento: Autos 177 y 178 de 29 de Agosto de 2005 contribuyen a la guía de implementación de políticas con enfoque diferencial. En el caso del Auto 177 se realizó una evaluación de la situación del compromiso actual de las entidades territoriales en materia de atención a la PID, de tal manera que sea posible conocer de cada entidad territorial las especificidades de la población desplazada, “prestando particular atención a los pueblos indígenas y a la población afro colombiana y a los campesinos que no podrían subsistir”; ii) (Auto 178) diseñar programas de acción para superar las falencias relativas a la “Evaluación de las medidas adoptadas para proteger a la población desplazada contra prácticas discriminatorias” estableciendo las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a la igualdad.” (ACNUR, ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO DE LA OFICINA DEL ACNUR EN COLOMBIA, 2005).

Así las cosas, la comprensión de la estabilización socioeconómica en Bogotá deberá tener en cuenta el trato diferenciado en la ejecución de programas y proyectos; según la ACNUR Bogotá es pionero en el trato diferenciado en toda la política nacional, a través de “la Ruta de atención diferencial en salud en Bogotá” y su Plan Integral Único (PIU).

El carácter imperativo de desarrollar programas y proyectos a partir de del enfoque diferencial es un punto de decisión para la implementación de la política pública, en tanto, modifica la estructura de prestación de servicios, en donde se parte de la clasificación de la población desplazada, y a partir de allí, se realizan diseños interinstitucionales para su atención. Así pues, el trato diferenciado configura una nueva estructura de implementación, en el caso de generación de ingresos, por ejemplo, para estabilizar económicamente a la población se establecen programas de generación de ingresos, que deben partir del enfoque diferencial, y por tanto, deben incluir programas especializados para mujeres, especialmente aquellas que son madres cabeza de familia.

2.1.4. Barreras de la Cobertura

Así pues, el enfoque diferencial configura también unos mecanismos de selección para la población desplazada a atender, es decir, determinadas instituciones se concentran en grupos poblaciones, o dentro de una misma institución se desarrollan programas o proyectos con una población objetivo ya establecida, lo que representa un mecanismo inicial de selección. Ahora bien, es necesario aclarar que el tema de selección a los grupos poblacionales es problemático, en tanto (como se analizara en los ensayos de implementación) está sujeto a un tema de cobertura, sujeto a su vez en la mayoría de los casos a un tema presupuestal.

Como se trata de asuntos de estabilización socioeconómica, y no de atención humanitaria de emergencia, el asunto de la cobertura y obligatoriedad por parte del Estado es menos vinculante, pues se entiende que la población no se encuentra en una situación que pone en riesgo sus derechos fundamentales. Lo que implica que la mayoría de instituciones deban establecer unos parámetros para la selección, y esto está sujeto a su vez a varios asuntos: El primero consiste en el nivel de relevancia de los servicios en las políticas del Estado Colombiano, es decir, cuando se trata de servicios universales de los que se debe beneficiar toda la población Colombiana, la cobertura y la calidad de los servicios que recibe la población desplazada es mejor respecto de los otros servicios, por ejemplo en el caso de la salud, o de la educación básica.

El segundo está relacionado con el nivel presupuestal, y la posibilidad de que para un determinado programa se cuente con recursos de la nación, el distrito y las entidades no estatales, de tal manera que al implementar con aportes financieros de múltiples fuentes probablemente será mayores los recursos que con presupuesto de una sola fuente. El tercero tiene que ver con la capacidad técnica (el saber cómo desarrollar un proyecto) y la capacidad de contratación de una institución, pues existen casos donde los funcionarios son pocos, y los tramites de contratación de personal son muy lentos, por lo tanto no hay capacidad administrativa para atender a más población.

Un cuarto asunto que limita los parámetros para la selección de población son las otras tareas que deben atender una determinada institución, o la urgencia de atender

simultáneamente otras poblaciones vulnerables, que no son necesariamente población desplazada. Esto es lo que Wildavsky llamaría Compromisos simultáneos con otros proyectos, que está ligado a su vez con el Trade Off que deben hacer algunos funcionarios entre seleccionar población correspondiente a “los pobres históricos” o población vulnerable no desplazada, y población desplazada.

Lo anterior se problematiza cuando las instituciones, o incluso los funcionarios para un determinado proyecto tienen la discrecionalidad de seleccionar la población beneficiaria. Y allí entra en juego lo que Wildavsky llamaría la preferencia por programas, o por población beneficiaria dentro de una institución.

2.1.5. Conflictividad en los tiempos de políticas secuenciales

Uno de los principales problemas que se encuentran en las políticas que requieren de una secuencia determinada, es que el éxito de una depende de la otra; en el caso de la estabilización socioeconómica, se depende de la atención humanitaria de emergencia para acceder a los programas.

En la sentencia T 419 de 2004 se señala la complejidad de definir el paso de una fase a la otra, pues resulta erróneo limitar las fases únicamente basados en parámetros temporales. La ley señala un mínimo de tiempo de tres meses en la obligación estatal de proveer ayuda humanitaria de emergencia, con posibilidades de ser prolongado por otros tres meses más. Esto argumentado en la necesidad del desplazado de poder planificar a corto plazo y tomar las decisiones autónomas de organización que le garanticen subsistencia. Así mismo, la Corte le otorga al Estado un plazo de tres a seis meses para desarrollar sus ayudas de estabilización socioeconómica.

La transición de la fase de atención humanitaria a la fase de estabilización estaba diseñada en un periodo de 3 a 6 meses, sin embargo la corte Constitucional en la T-025 señala que esto nunca se cumplía, pues la población se demoraba en acceder a programas de atención hasta seis meses, pero los periodos de espera para acceder a los programas de estabilización duraban en promedio dos años. En ese sentido es claro que hasta el año 2004 la política en materia de estabilización era excesivamente lenta, lo que se traducía en condiciones de vida precarias. Es por esta razón que reitera los tiempos de máximo 6 meses para la atención humanitaria de emergencia y 6 meses de espera para acceder a programas de estabilización socioeconómica.

Lo anterior evidencia la necesidad de tomar decisiones que modifiquen las barreras de la implementación de políticas de estabilización socioeconómicas, en donde se necesita comprender que las fallas de políticas previas como la atención humanitaria de emergencia afectan a la estabilización, pero que con decisiones en torno a la flexibilidad temporal de la secuencia de las políticas se minimizan los efectos negativos de otros problemas como lo son el acceso.

Sin embargo a través del auto T-285 de 2008 se definirá que la referencia temporal debe ser flexible, y que la atención humanitaria de emergencia debe ser otorgada “*hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su auto sostenimiento*”, lo cual deberá evaluarse en cada situación individual.

La anterior decisión es relevante para el análisis de la implementación, en la medida en que dicho mandato no establece parámetros para identificar cuando una persona desplazada se encuentra en condiciones de acceder a programas de estabilización socioeconómica, o lo que es aún más problemático para el presente análisis, y consiste en que no existen instrumentos que determinen bajo qué condiciones una persona pierde el derecho a acceder a programas de estabilización socioeconómica.

Lo anterior está estrechamente relacionado con los sistemas de información y diagnóstico de la población desplazada, descritos a continuación.

2.1.6. Sistemas de Información para la implementación

Un aspecto que se tendrá en cuenta durante la presente investigación de la implementación de la política de estabilización es la importancia de la información, pues de ello no solo dependerá la magnitud de los recursos destinados a la implementación de programas y proyectos, sino también de la calidad de los mismos. Siendo esta última una de las críticas de la corte constitucional a la política, pues para el año 2004 la información posible no estaba encaminada a identificar las posibilidades de generación autónoma de ingresos en la zona de recepción, situación que complejiza la política, pues existía desinformación que optimizara las capacidades productivas en una ciudad como Bogotá.

La información acerca de la población desplazada ha existido especialmente en términos de municipios desplazados, desalojados, cantidad de población desplazada, composición etaria, étnica, lugar de origen, etc. Alrededor de esta situación se ha trabajado el tema de la no unificación de información, debido a los sub registros de los sistemas de registro de la población desplazada (en la temporalidad de la investigación el RUPD, hoy Registro Único de Víctimas).

La ausencia de decisiones acerca de hacer obligatorio la realización de estudios de este tipo, o de incluir en el registro especificidades de las condiciones socioeconómicas de la población resultan una barrera más para la implementación⁵.

Los problemas de diagnóstico de las condiciones de estabilización socioeconómica son preocupantes en la medida que no se dimensiona cuanta población sigue sin estabilizarse, no se conoce cuáles son las problemáticas reales que sufre, sus

⁵ Es necesario aclarar que la Alta Consejería para los derechos de las Víctimas, entidad responsable de la población desplazada en Bogotá, a comenzado a incluir en los formatos de registro características específicas de la población desplazada en Bogotá.

capacidades productivas, sus intereses laborales y no se identifican los programas idóneos para salir de la crisis del desplazamiento a partir de las potencialidades de la población, por ejemplo en el tema laboral.

Una de las consecuencias de la ausencia de seguimiento a la población desplazada en los lugares de recepción, consiste en que no se tiene un formato ni unos indicadores que determinen el momento en que la población ya está estabilizada socioeconómicamente, situación que puede terminar en lo que los neo institucionalistas llamarían el problema del polizón⁶.

2.1.7. Responsabilidad política y fiscal del distrito capital

En el desarrollo de la política pública general del desplazamiento forzado ha existido una falta de claridad de competencias, que se han ido regulando con el paso de los años, lo que nos introduce al tema de las relaciones interinstitucionales a partir de las lógicas territoriales que se configuran en determinado Estado.

Inicialmente en la ley 387 de 1997 la estabilización socioeconómica se contemplaba como una responsabilidad especialmente del Estado central, y había especial confusión en la responsabilidades para las autoridades locales.

En las trayectorias decisionales respecto a las asignaciones de responsabilidades y competencias frente a la estabilización socioeconómica se pueden describir tres momentos claves, o puntos de decisión en el sentido de Wildavsky: 1. Las asignaciones de responsabilidad del Estado Colombiano, 2. Las asignaciones de responsabilidad de los entes territoriales, 3. Los sistemas de coordinación y corresponsabilidad para la definición y aclaración de implementar responsabilidades compartidas. Siendo éste último un reto vigente, pues aún no se han tomado medidas al respecto.

Inicialmente se señalaba que las entidades territoriales debían participar en las tres etapas de la política, y que en la fase de estabilización debían garantizar los mecanismos para el auto sostenimiento económico, sujeto a la capacidad presupuestal “La ejecución de programas de estabilización socioeconómica depende de la disponibilidad presupuestal⁷, aun cuando las entidades estatales pueden contar con la ayuda de organismos humanitarios, tanto de carácter nacional como internacional. A su vez, los bienes y servicios (descritos en la conceptualización de la presente investigación) incluidos en este componente deben ser suministrados por varias autoridades, ya sea

⁶Se llama *polizones* a aquellos individuos que consumen más que una parte equitativa de un recurso, o no afrontan una parte justa... El problema del polizón (del inglés *free rider problem*) se ocupa de cómo hacer para evitar que alguien pueda ser un polizón, o por lo menos limitar sus efectos negativos.

⁷ Artículos 25 del Decreto 2569 de 2000. También, ver los artículos 26 a 28 del mismo decreto y el artículo 17 de la Ley 387 de 1997

del gobierno nacional o de las entidades territoriales. Así, por ejemplo, para las soluciones de vivienda para la población desplazada, el Decreto 951 de 2001 establece los requisitos y los procedimientos para acceder a los subsidios de vivienda y dispone las funciones y responsabilidades de las entidades que intervienen en la prestación de este componente de la atención (el Inurbe⁸, por ejemplo). Los programas de generación de proyectos productivos y el acceso a programas de capacitación laboral se encuentran regulados de manera general en el Decreto 2569 de 2000.

Con lo anterior se evidencia que para el desarrollo de la implementación de cada una de las dimensiones de la estabilización: política, económica, y sociocultural, y a su vez, para cada uno de los componentes que allí se desarrollan existen múltiples puntos de decisión, que responden en ocasiones a mandatos jurídicos, y en otros casos a decisiones administrativas a partir de las lógicas de funcionamiento que cada sector, salud, vivienda, educación, etc. (Estas relaciones serán analizadas con detalle en los ensayos de implementación).

En materia presupuestal el sistema en entidades territoriales funcionaba a través de un plan de contingencia que debían preparar, para solicitar unos rubros presupuestado para la atención integral de la población desplaza al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD). Sin embargo hasta el año 2004 este sistema funcionaba de manera poco efectiva en tanto no se asignaba presupuesto y la población desplazada era atendida dentro de los programas para la población vulnerable. (A excepción de la atención humanitaria de emergencia, cuya responsabilidad era de Acción Social).

Con la T-025 de 2004 se le asignan responsabilidades vinculantes a los entes territoriales, en donde se les obliga incluir en los planes de desarrollo los programas para la población desplazada, y por lo tanto los recursos de inversión, que a su vez son sujeto de control fiscal. Esta sentencia resulta interesante para la construcción del marco de la estabilización socioeconómica, ya que una vez definidas las responsabilidades, se aclararon las posibles relaciones entre los distintos niveles de la administración del Estado para dar solución al estado de cosas inconstitucionales.

Uno de los mecanismos vinculantes fue la obligación de los entes territoriales de crear un Plan integral Único para la población desplazada en cada municipio. El Plan Integral Único – PIU – es una herramienta de planeación estratégica que se realiza de manera

⁸ El Inurbe es el Instituto Colombiano de Vivienda de Interés Social, que pertenece al ministerio de la vivienda.

colectiva y participativa y que se construye en el marco de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, constituyéndose en un mecanismo de coordinación de acciones de prevención y atención al desplazamiento forzado por la violencia, entre las diferentes instituciones del nivel nacional, departamental y municipal. En el caso de la ciudad de Bogotá se han construido dos Planes, uno en el año 2004, y el otro en el año 2011.

Parte de los inconvenientes estructurales para la implementación fundamentada en la coordinación de debe a la ausencia de claridad, reglas y procedimientos para implementar los principios de corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales como la complementariedad, concurrencia y subsidiaridad para la atención a la población desplazada definidos en la T-025 de 2004 y en el auto 007 de 2009. Situación que se profundizaba con la ausencia de un marco jurídico de ley orgánica de ordenamiento territorial hasta el 2011, en el que se explicaran los deberes de la nación frente a las incapacidades locales, así como de las responsabilidades locales dentro de su territorio⁹. La necesidad de otorgar responsabilidades precisas a las entidades territoriales implica preguntarse por el sistema de descentralización y financiación para la implementación, que debería ser correspondiente con el nivel de urgencia humanitaria en cada unidad territorial (Restrepo), que en el caso de la estabilización socioeconómica se traduce a la cantidad de población y la cantidad de problemáticas en las zonas de recepción que deben ser atendidas.

Hasta el año 2011, o incluso hasta la actualidad, en donde no se ha definido el sistema de corresponsabilidad en el caso concreto de atención integral a las víctimas, tanto la nación como las entidades territoriales son consideradas responsables de todos los componentes de la política pública, por lo tanto para implementar acciones para satisfacer cada uno de estos, la nación desarrollaba algunos programas y el distrito otros, pero de manera aislada; es decir, la falta de coordinación se deriva en procesos de implementación sin comunicación ni dialogo en varias oportunidades, que puede a corto plazo evitara los costos de la negociación, pero que en el largo plazo aumentaba los costos totales e implica desconocimiento de experiencias aprendidas.

A pesar de que la Comisión de seguimiento y otros agentes han señalado la falta de claridad y competencias entre los entes: nacional, departamental y local, así como las consecuencias de ello en la implementación de las políticas públicas, aun no se ha creado ni regulado un sistema de corresponsabilidad. Sin embargo es oportuno señalar, que dentro de los varios efectos de la ley de víctimas se está desarrollando un Sistema

⁹ La Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT (Ley 1454 de 2011) define los principios de subsidiaridad, complementariedad y concurrencia, que facilitan el sistema de coordinación entre las entidades nacionales, los departamentos y los entes territoriales, especialmente en materia de colaboración fiscal temporal por parte de la nación cuando los entes territoriales no tengan la capacidad financiera y /o cuando presenten funciones compartidas, como en el caso de los componentes de la política pública de desplazamiento forzado, en donde se facilita el procedimiento para articular acciones administrativas y presupuestales.

Integral de Correspondencia¹⁰ por el equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial de la Unidad de Víctimas; que tiene como insumo la propuesta por la Comisión de seguimiento del Sistema Integrado de corresponsabilidad entre la nación y el territorio en el año 2010. (DESPLAZAMIENTO, COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE, 2010)

En cuanto a la estructura de responsabilidades, para finalizar es oportuno señalar que una de las aclaraciones más importantes de la Corte en la sentencia T-025 acerca de la estabilización es que a pesar de que se reconoce como un derecho mínimo de los desplazados las autoridades no están obligadas a prestar inmediatamente el soporte material necesario para la iniciación del proyecto productivo que se formule o para garantizar su acceso al mercado laboral con base en la evaluación individual a la que haya lugar; “si bien tal apoyo se debe necesariamente materializar a través de los programas y proyectos que las autoridades diseñen e implementen para tal fin, el deber *mínimo* y de *inmediato cumplimiento* que este derecho impone al Estado es el de acopiar la información que le permita prestar la debida atención y consideración a las condiciones particulares de cada desplazado o familia de desplazados, identificando con la mayor precisión y diligencia posible sus capacidades personales, para extraer de tal evaluación unas conclusiones sólidas que faciliten la creación de oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada desplazado, y que puedan a su turno, ser incorporadas en los planes de desarrollo nacional o territorial”. (CONSTITUCIONAL, T-025 2004, 2004, pág. 101)

Esta aclaración es oportuna pues hasta el 2004, era la primera vez que se señalaba que si bien es cierto es un derecho contenido en una política pública, no se trata de una obligación inmediata del Estado, y dicha aclaración puede ser una justificación jurídica a las debilidades en la implementación, como se desarrollara en el análisis de los ensayos de implementación.

2.1.8. La estabilización socioeconómica a partir del Plan Nacional de Atención integral

En el año 2005, el gobierno nacional elaboró el Plan Nacional de Atención Integral a través del Decreto 250 de 2005, que incorpora algunas consideraciones de la corte a partir de la T-025 de 2004. Este plan resulta otro giro histórico en cuanto a formulación de política pública, pues no solo es una respuesta de política pública a una sentencia hito, sino que modifica el esquema de política que venía tratando hasta el momento.

¹⁰ “El objetivo del SIC es entonces, establecer reglas precisas sobre la corresponsabilidad entre la Nación y los departamentos, distritos y municipios en la implementación de la política para víctimas; fortalecer la capacidad de las entidades territoriales, mejorar la articulación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno, y coordinar los esfuerzos técnicos, operativos y presupuestales de las entidades del SNARIV, en concordancia con los artículos 244 a 260 del Decreto 4800 de 2011”. (VÍCTIMAS, 2013)

Uno de los cambios fundamentales consiste en que es en este plan que se integra como principio rector de la política el enfoque diferencial del que se habló anteriormente. Se puede decir entonces que, hasta el presente año 2013 han existido tres periodos históricos de la política pública de desplazamiento forzado, y por tanto de la política de estabilización socioeconómica inmersa en esta: 1. De 1995 a 2004, 2. Del año 2005-2011, y 3. Del año 2011 a la actualidad gracias a la ley de víctimas.

Como el periodo a estudiar en la presente investigación corresponde al periodo 2008-2011, es de mayor importancia estudiar los cambios en la formulación a partir del plan decretado en el año 2005, y en el momento de transición de formulación de política con la ley de víctimas y restitución de tierras 1448 de 2011. En ese sentido, si bien es cierto ya se ha hecho una descripción histórica de la evolución de la política pública, lo que importara para el caso concreto será la política de estabilización en el marco del Plan Nacional del Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada, del que me ocupare en las siguientes líneas.

Podemos decir que para el 2005 se mantiene el esquema de tres fases: Prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica, en donde se contemplan acciones al menos para una de las siguientes cuatro líneas estratégicas: Acciones humanitarias, desarrollo económico local, gestión social y hábitat.

En términos de aportes para la formulación de política de estabilización, tenemos que con el decreto 250 de 2005 la fase de estabilización socioeconómica contempla dos posibilidades de sostenibilidad económica y social, 1) el retorno voluntario al lugar de origen, y 2) la reubicación voluntaria, entendida como la estabilización en un lugar diferente a su lugar de origen, o bien como la decisión de quedarse en el sitio inicial de llegada, que sería el caso de la presente investigación.

A continuación se presenta un cuadro que tiene por objeto expresar los cambios en la concepción de la estabilización socioeconómica en la política pública. Allí se pretende hacer analogía entre las dimensiones que se contemplaban antes del 2005 y el establecimiento de líneas estratégicas para la acción dirigida a estabilizar población desplazada a partir del plan.

Cuadro de analogía de la política de estabilización socioeconómica antes y después del 2005¹¹

DIMENSIONES	LINEAS ESTRATÉGICAS
Dimensión Económica	Desarrollo Económico Local
Dimensión Socio-Cultural	Gestión Social
Dimensión Política	Organización Social En Gestión Social
Dimensión De Vivienda	Hábitat
Dimensión Ambiental	

Este decreto presenta la particularidad de aproximarse a las actividades necesarias para desarrollar cada una de las líneas estratégicas, dando unas directrices más claras de las que se venían trabajando anteriormente; dentro de la fase de estabilización socioeconómica de desarrollan las cuatro líneas estratégicas: Acciones humanitarias, desarrollo económico local, gestión social y hábitat¹². Estas líneas estratégicas ordenan de distinta manera las acciones para la estabilización, pues ya no se trata de implementar proyectos de estabilización en cinco dimensiones, sino que se trata de proyectos en cuatro líneas estratégicas claramente definidas.

Se evidencia de manera inmediata que se suprime la dimensión ambiental dentro de la estabilización socioeconómica, que no se estaba trabajando en la implementación, y con el decreto 2005 se ignora por completo. Sin embargo se puede decir que el giro en la formulación de la política socioeconómica señala de manera específica las cuatro dimensiones generalizadas desde el documento Conpes de 1995.

A continuación se presenta un cuadro en el que se describe la estructura de la fase de estabilización socioeconómica a través de sus líneas estratégicas a partir del Plan Nacional de Atención Integral¹³:

¹¹ Construcción propia.

¹² Numeral 5.3.

¹³ Elaboración Propia.

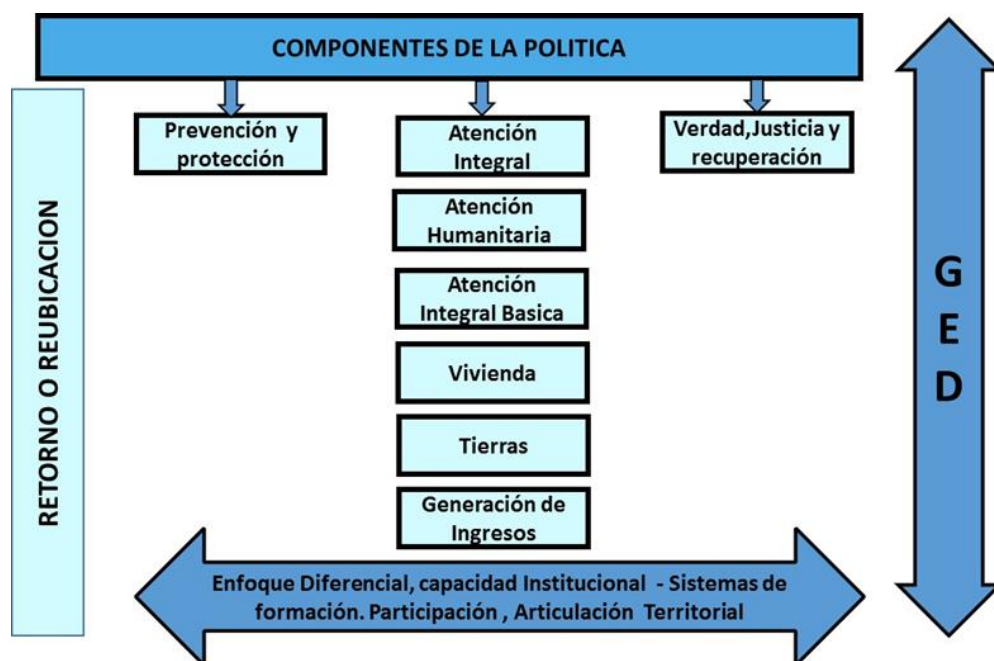
FASE DE ESTABILIZACION SOCIOECONÓMICA							
Decreto 250 –de 2005							
ACCIONES HUMANITARIAS		GESTIÓN SOCIAL		HÁBITAT		DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	
Procesos de retorno y reubicación.	Afianzamiento de la atención social en salud, educación y bienestar de la familia	Fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional y organización social	Atención a necesidades habitacionales básicas	Acceso a tierras	Promoción de programas de seguridad alimentaria	Capacitación y recalificación para la producción	Promoción de programas de generación de ingresos rural y urbano

Como se puede visualizar en el cuadro, dentro de la estructura del plan del 2005 no queda muy claro la dimensión política, caracterizada a grandes rasgos por la promoción de la participación política, el ejercicio pleno de la ciudadanía, y la promoción de la representación política; sin embargo, en la línea de Gestión social, en el ámbito de fortalecimiento de la capacidad de la respuesta institucional se promueve la organización social, y con ella la participación de la población desplazada en la política pública. Esta debilidad en la formulación de la estabilización política resulta un aspecto interesante para analizar en el proceso de implementación.

Antes de la ley de víctimas hubo un nuevo giro en la formulación de la política de desplazamiento forzado, que en el ámbito de la política de estabilización socioeconómica resulta fundamental en términos de formulación, pues aproximadamente en el año 2009 la concepción de “fase de estabilización socioeconómica” desaparece en algunos documentos del nivel nacional. Esta es una característica clave para comprender los intentos de transformación de formulación y por tanto de ejecución de la política pública, sin embargo, hay que decir, que se trata de una transformación sin muchos argumentos que la respalden, y a partir de la presente investigación, se denota una constante ausencia de interiorización de esta transformación en la implementación de la política.

En el año 2009 se estructuró la política general sobre el desplazamiento forzado, eliminando el concepto de fases, e incluyendo el nuevo concepto de componentes de la política. El sentido de ello se expresa en principio en la necesidad de que la población reciba una atención más integral a través de los servicios simultáneos de los componentes; sin embargo, de manera implícita sigue permanente en los esquemas de políticas, y explícita en algunos documentos de gestión y seguimiento emitidos por entidades públicas hasta la actualidad.

A continuación se presenta el esquema de política pública a través de unos “componentes de política”:

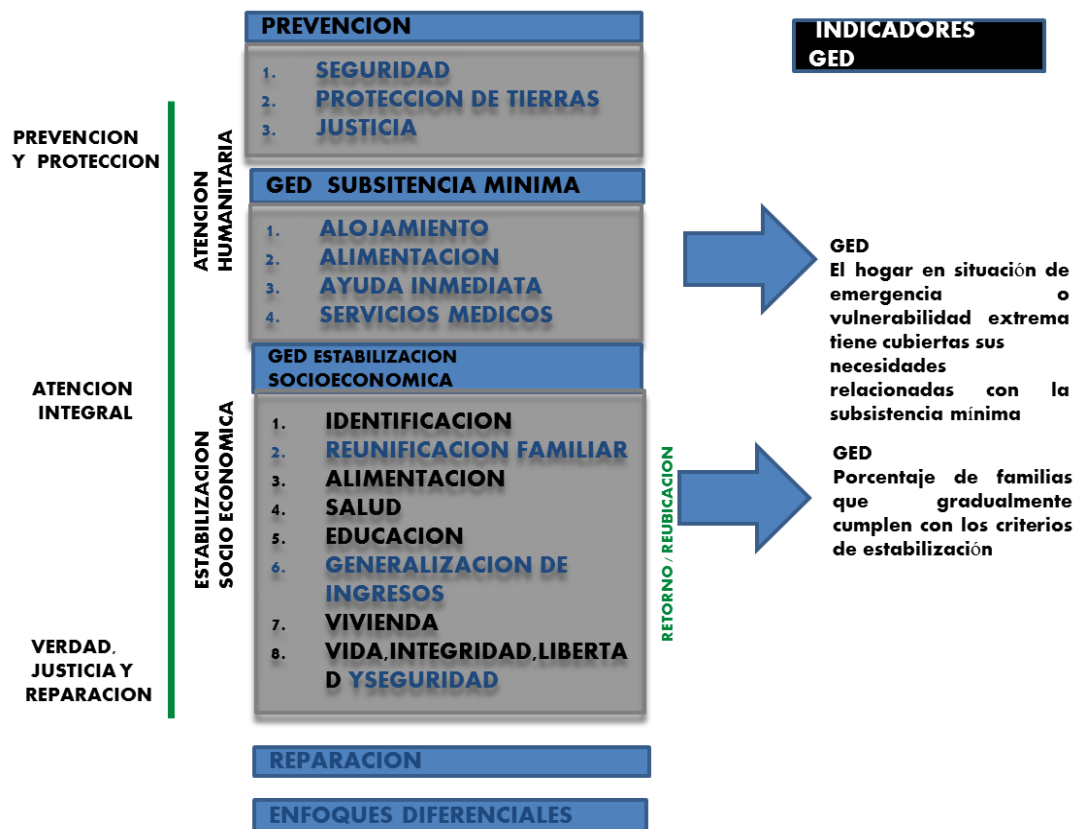


Fuente: Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional. 2009 (nacional G. , 2009)

Como se puede observar en el esquema anterior el concepto de estabilización socioeconómica se elude, de manera que se incorporan tres grandes componentes de política pública, que si se miran de manera analítica se encuentra que las acciones para estabilizar la población desplazada están contempladas a partir de los componentes de Atención integral, y Verdad, justicia y reparación.

En el siguiente cuadro se puede observar la transición en la formulación de la política pública, intentando comprender las dimensiones que contribuyen ahora a la estabilización socioeconómica.

Componentes De La Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado



En éste cuadro se percibe que la política busca eliminar el carácter evolutivo dentro de la política misma, es decir ahora se trata de una ejecución de política a través de distintos componentes que no responden necesariamente a la transición de una etapa o fase a otra. Sin embargo como lo muestra el recuadro anterior la concepción de estabilización socioeconómica continúa latente en la formulación de la política pública. Según un documento de política pública de 2009 la decisión de eliminar la concepción de fases se debe a que corresponden a una secuencia cronológica de acciones, que según el documento no responden a las intervenciones específicas a partir de las particularidades de cada comunidad que no necesariamente responden a un orden cronológico previamente establecido por la política.

A pesar que se suprime el concepto de fase de estabilización socioeconómica, el fin mismo de la política sigue siendo la estabilización socioeconómica, que en términos más puntuales es el objetivo final de goce efectivo de los derechos. “La estructura conceptual de la política pública sobre desplazamiento forzado, busca que la población goce efectivamente de sus derechos, logre su estabilización socioeconómica y se les garantice que, como víctimas de un delito que les ha afectado gravemente sus derechos

fundamentales, gocen de los derechos a la verdad, justicia, la reparación y la garantía de no repetición.” (Nacional, 2011)

2.1.9. Estabilización desde el enfoque del Goce Efectivo de los Derechos

Con las dos gráficas anteriores se evidencia que aparece un nuevo sistema para capturar información acerca de la situación de la población desplazada, a partir de un enfoque de derechos. Con la adopción de los indicadores de GED el Estado Colombiano pretende implementar la política pública sobre desplazamiento forzado a través de un enfoque de derechos, en donde se rechaza la concepción de la política como una concesión del Estado, y se reconoce que los derechos son anteriores y superiores al poder del Estado. Además de ello, el enfoque de derechos en la implementación obliga a incorporar los estándares de derechos humanos: igualdad y no discriminación, participación, y rendición de cuentas como estrategias para exigir los derechos. (FORZADO C. D., 2012, pág. 134)

La decisión de adoptar un enfoque de Goce Efectivo de los Derechos, y de crear un sistema de indicadores que permita realizar investigaciones de tipo cuantitativo, y cualitativo frente a las acciones del Estado y los efectos sobre la población desplazada, representa un punto de decisión que modifica la política pública. La creación de indicadores es el resultado de un proceso de diálogo, discusión y diseño por parte del Equipo Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado.

Es importante resaltar que los indicadores de GEG para la estabilización socioeconómica se cumplen de forma gradual, e involucran tres de los componentes de política. Así mismo, centran su resultado con mayor énfasis en el componente de atención integral, cuyos derechos son: Identificación, Reunificación familiar, Alimentación, Salud, educación, Generación de Ingresos, Vivienda y Vida, integridad, libertad y seguridad.

2.1.10. La Ley De Víctimas Y Restitución De Tierras- 1148 De 2011

Como se señaló anteriormente, el último giro importante para la política de desplazamiento forzado fue la ley 1148 de 2011 bajo el gobierno del presidente Santos, en donde se crea una macro política pública de reparación integral para la población víctima del conflicto armado, en donde los desplazados son la mayor parte de las víctimas, pero no son la única población beneficiada de esta política.

A partir de la ley de víctimas se produce una transformación en la categorización de la población desplazada, pues ya no les reconoce específicamente como desplazados, sino como víctimas, sin embargo, dentro de la misma política de víctimas, se mantiene la estructura de la política para población desplazada posterior al registro, así como el andamiaje de implementación y evaluación para satisfacer el estado de cosas inconstitucionales.

En términos generales se produce una transformación de enfoque, en donde no se trata únicamente de atención integral a la población desplazada, sino que se introduce la noción de reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado, a través de los mismos tres grandes elementos que ya se venían trabajando: la prevención y protección, la atención y reparación integral, y los derechos a la verdad, la justicia y la no repetición.

En ese sentido la estabilización socioeconómica se trabaja a partir del desarrollo de distintas políticas para la población desplazada, dentro del mismo esquema que se había señalado anteriormente, es decir, la Atención integral recoge las dimensiones de la estabilización socioeconómica por medio de cuatro políticas centrales: Atención integral básica, vivienda, tierras y generación de ingresos.

A partir del año 2011 el esquema de la política sobre desplazamiento forzado es el siguiente:



Fuente: Grupo de Trabajo de Política Pública, Acción Social.

La transformación de la formulación de la política pública de estabilización socioeconómica, indudablemente es el resultado de la evolución de una política pública, con un recorrido histórico de 19 años desde el primer conpes en 1994; indudablemente cada momento de transformación implica procesos de asimilación no solo de políticas a implementar, sino de categorías novedosas creadas para el avance en materia de derechos humanos como lo es la transformación de la categoría de desplazados a víctimas.

2.2 Conceptualización de la estabilización socioeconómica en el contexto urbano “De campesinos Pobres a desarraigados y mendigos urbanos” (Martha Nubia Bello)

Para estudiar el análisis de la implementación es necesario identificar las concepciones alrededor de la estabilización socioeconómica, y las dimensiones política, económica, y socio cultural que se estudian; ello permitirá construir una definición propia de estabilización socioeconómica, y comprender los alcances de una política de estabilización socioeconómica. De esta manera, el presente subcapítulo realiza una conceptualización que pretende describir en qué consiste la estabilización, y por lo tanto cuáles son los retos de política pública, para que posteriormente, en el capítulo de análisis de la implementación se identifique de manera detallada cómo se lleva a cabo aquí descrito.

La Estabilización socioeconómica se ha ido alimentando de la transformación normativa de la política pública, de la experiencia por parte de las organizaciones internacionales en materia de migraciones forzadas, así como por la academia colombiana, especialmente desde las áreas de trabajo social y economía.

En términos generales los decretos y las sentencias de la corte alrededor de la política pública definen como estabilización socioeconómica el proceso de acciones encaminadas a la sostenibilidad socioeconómica de la población en el largo plazo, es decir llaman estabilización socioeconómica al proceso para, mas no la concreción de la política; y ésta aclaración es necesaria para comprender que no es mismo la ejecución de programas y proyectos para la estabilización, que la consecución del objetivo¹⁴.

La política pública para la estabilización socioeconómica, implica entonces una serie de acciones por parte del Estado, del Distrito y los entes no estatales para llegar a la estabilización socioeconómica de la población desplaza. Tal y como la política lo dispone la estabilización socioeconómica es el fin último de la política sobre desplazamiento forzado, es decir, es el momento de la vida del desplazado en el que ya deja de ser desplazado.

Para la conceptualización de la estabilización socioeconómica será oportuno traer a colación otras perspectivas argumentales, desde la academia, y desde las organizaciones internacionales, que aportan a la comprensión de la complejidad de la

¹⁴ “Esta estrategia comprende acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Este programa, que permite el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del Gobierno” conpes 2804 de 1995 “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 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 (decreto 2569 de 2000)

estabilización socioeconómica. La economista Ana María Ibáñez observa que el proceso de estabilización tiene como fin principal la reincorporación de los hogares desplazados a los procesos productivos; el objetivo de la estabilización socioeconómica es “generar alternativas de ingreso de largo plazo; con el fin de trascender la mera ayuda asistencialista e iniciar una etapa donde el hogar sea autónomo.

Lo anterior se logra con acceso a los mercados laborales en los municipios de recepción, por un lado, y con el suministro de medios de producción, por el otro. Sin embargo los hogares desplazados enfrentan dificultades para insertarse en los mercados laborales debido a las altas tasas de desempleo actuales y la poca preparación para acometer trabajos urbanos. El desplazamiento ocasiona asimismo la pérdida de activos y, como resultado los hogares no poseen capital para invertir en medios de producción (Ibáñez, Estabilización Económica, 2004)

Este enfoque de Ana María Ibáñez resulta interesante en tanto introduce estudios rigurosos de las pérdidas de capital, que se traduce a nuestro interés en ausencia de capital en el lugar de recepción, y los mecanismos para construir un nuevo capital en un ambiente distinto, que corresponde a una ciudad que funciona bajo otros mecanismos para la supervivencia. Sin embargo la concepción del desplazamiento desde trabajo social nos permite entender los procesos para la estabilización socioeconómica desde una perspectiva mucho más amplia, y más cercana a la integralidad de vida humana, que no se limita a relaciones mercantiles.

Desde trabajo social Martha Nubia Bello concibe que “los desplazados son aquellos quienes no conocen el Estado Social de Derecho, los excluidos, ahora reconocidos para reclamárseles, “colaboración, militancia, apoyo, tributación”. Esta mirada acerca de las condiciones de la población desplazada implica pensar la estabilización desde una integración social y cultural, así como del ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos.

Así las cosas la estabilización socioeconómica de la población desplazada es el estado permanente a lo largo de los años de un nivel de vida digno; en el que las familias y/o los individuos que en algún momento sufrieron el desplazamiento forzado, habitan en un lugar de recepción bajo voluntariedad, ejerciendo el pleno ejercicio de sus derechos políticos, gozan de una convivencia sana, han superado los efectos negativos psicosociales, y tienen la capacidad de generar ingresos suficientes que le permitan un nivel de vida digno.

La estabilización socioeconómica implica un nivel de calidad de vida superior al nivel de pobreza, en tanto supone la baja probabilidad de que las familias caigan en el estado de indigencia, y reincidan en la condición de escasez que vivieron durante el desplazamiento forzado, o que incluso se profundicen las necesidades.

En otras palabras la estabilización implica que la población que algún día fue desplazada se reconozca dentro de la comunidad local a la que se integra, es decir que a lo largo de los años su sentido de pertenencia se refuerce, hasta el punto en que su territorialidad se consolide de manera pacífica. Y es por esta razón que la estabilización socioeconómica, así sea en el contexto de una ciudad capitalista inmersa en lógicas de mercado muy arraigadas no se limita a la generación de ingresos, sino que implica la nueva construcción de formas de vida en un nuevo territorio.

La noción de integración deriva a su vez del desarrollo de la concepción *Integración local* en el marco de las *soluciones duraderas* trabajado por la ACNUR, que ocurre cuando el país (ciudad, para el caso de desplazamientos internos) de asilo ofrece a los refugiados residencia permanente con la posibilidad de una eventual ciudadanía. Es un proceso gradual, que se realiza en los ámbitos legal, económico y sociocultural¹⁵

Como se analizara en las siguientes páginas, la estabilización socioeconómica requiere de una intervención más que Estatal, especialmente en la estabilización sociocultural, en donde nociones como redes de apoyo comunitarias son fundamentales para la población desplazada.

La complejidad surge a su vez por la diversidad de la población desplazada, pues como ya se ha venido trabajando, la realidad de la población desplazada se ve atravesada por el grupo de edad al que pertenece, el grupo étnico, o el género con el que se identifique. En ese sentido y bajo las directrices de trato diferencial de la corte constitucional, los programas y proyectos encaminados a la estabilización socioeconómica implican procesos particulares para la construcción de esta nueva territorialidad por parte de indígenas, pueblos afros, mujeres, niños, adultos mayores, pueblos room, etc.

En los párrafos anteriores se señaló que la estabilización socioeconómica implica bienestar en los ámbitos más importantes de la vida humana, sin embargo las categoría de bienestar y los intentos de preponderar los ámbitos de la vida humana resultan de las particularidades de cada género, grupo étnico e incluso edad de la persona desplazada.

¹⁵ La integración local es un proceso gradual que tiene lugar en tres ámbitos: **Legal**: a los refugiados se les otorga progresivamente un más amplio rango de derechos, similares a aquellos disfrutados por los ciudadanos, que lleva eventualmente a obtener la residencia permanente y, quizás, la ciudadanía; **Económico**: los refugiados **gradualmente se vuelven menos dependientes de la asistencia del país de asilo o de la asistencia humanitaria, y son cada vez más autosuficientes, de manera que pueden ayudarse a ellos mismos y contribuir a la economía local.** **Social y cultural**: la interacción entre los refugiados y la comunidad local les permite a los primeros participar en la vida social de su nuevo país, sin temor a la discriminación o la hostilidad. Incluso cuando la integración local no se persigue como una solución duradera, promover la autosuficiencia entre los refugiados puede ayudar a alcanzar las otras dos soluciones duraderas. (ACNUR, Soluciones Duraderas)

En ese sentido el proceso de implementación de políticas para lograr la estabilización deben ser diversas y enfocadas a las particularidades de la población desplazada que se pretende encaminar hacia la estabilización. Esto implica transformaciones en los diseños institucionales para desarrollar los proyectos, situación que complejiza la acción de la administración pública en tanto lo obliga a pensarse acerca de cómo es el grupo poblacional al que se dirige, y cuál es el proceder más adecuado para la intervención o prestación de un servicio.

Pero para implementar estos procesos necesarios para la estabilización es necesario no solo identificar las variables a trabajar, sino los mecanismos de evaluación y seguimiento. En términos generales la corte constitucional en trabajo conjunto con la Comisión de Seguimiento de la Política pública ha venido diseñando y fortaleciendo el sistema de seguimiento con un enfoque de derechos humanos, conocido como indicadores de goce efectivo de los derechos¹⁶.

Para la observación de la estabilización socioeconómica se han definido los siguientes derechos:

- Derecho a la identificación
- Derecho a la reunificación familiar
- Derecho a la Alimentación
- Derecho a la Salud
- Derecho a la Educación
- Derecho a la Generación de Ingresos

¹⁶ El enfoque de derechos humanos considera los derechos humanos fundamentales dentro de los estándares internacionales y dirigido específicamente a la promoción y protección de éstos, a diferencia de los indicadores e índices construidos bajo enfoques como el de pobreza, donde se limita la superación del desplazamiento a la superación de ésta (ONU, 2006). enfoque de derechos presenta una evaluación integral no solo desde la visibilización de las necesidades, sino que establece responsabilidades concretas que deben ser atendidas por el Estado. Dichas obligaciones permiten que las personas, y en este caso la población desplazada, adquieran la capacidad de reclamar jurídicamente sobre sus derechos (ONU, 2006). Por tanto, a partir de este enfoque de derechos se propone la superación de la condición de desplazamiento, una vez se alcance la realización de los derechos de esta población (Serrano, 2007; Pérez, 2010).

- Derecho a Vivienda
- Derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad (que se debe garantizar de manera transversal)
- Derecho a la reparación, verdad y justicia

Este enfoque de derechos se viene consolidando desde la T 025 de 2004, y hasta el 2011 se llevaban tres estudios de seguimiento de los derechos de los desplazados por parte de la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. La selección y delimitación específica de unos derechos para garantizar la estabilización implica además de un reconocimiento a la población desplazada, una estructura de conocimiento que le permite a las múltiples instituciones saber en qué campo funcional y de acción se movilizan, de manera que garanticen determinado, o determinados derechos.

El establecimiento claro de unos derechos, limita las dimensiones de la estabilización socioeconómica, y a su vez otorga argumentos definidos para que la población pueda exigir al Estado; ésto finalmente deriva en garantías para la implementación de programas y proyectos que cubran determinados derechos.

Con el fin de organizar el análisis de la implementación, a continuación se presenta una conceptualización de las tres dimensiones que se propone trabajar en la presente investigación: la dimensión económica, la dimensión política, y la dimensión socio-cultural; vale la pena reiterar, que éste enfoque se deriva de la construcción de política pública desde 1997, que a su vez señalaba dos dimensiones más: ambiental y de vivienda que no se analizarán en este trabajo.

La necesidad de trabajar estas tres dimensiones obedece a la facilidad teórica de analizar la estabilización, mas no son dimensiones que funcionen por separado en la práctica; a la postre la estabilización socioeconómica solo se concreta con la integralidad del bienestar en la vida del desplazado.

2.2.1. Estabilización Económica:

En una sociedad de mercado, y en especial en una sociedad urbana como la que se ubica en la ciudad de Bogotá la estabilización económica resulta fundamental para satisfacción de las necesidades básicas. Según las normas pioneras en el tema (el decreto 17326 de 1998) los programas destinada a la estabilización económica implicaban la promoción de generación de ingresos y la capacitación para el empleo, que palabras más, palabras menos significa todo el conjunto de actividades necesarias para que la población desplazada presente un nivel de ingreso per cápita adecuado, y permanente en el largo plazo.

La estabilización económica es fundamental en tanto la población desplazada que decide no regresar a su territorio por una u otra razón, y prefiere rehacer su vida en la ciudad de Bogotá acepta unos nuevos dispositivos de vida en donde el dinero es fundamental para satisfacer la mayoría de las necesidades humanas; se trata de la necesidad de acceder a unos servicios que deben ser pagos. En ese sentido una persona estable económicamente es aquella que pertenece a alguna actividad económica que le permite mantener un nivel de vida digno.

La estabilización económica de la población desplaza parte de la pérdida de capital humano y material en el proceso de desplazamiento, es decir de inicia una nueva vida en el lugar de recepción sin una base económica en la mayoría de los casos.

Una vez se arriba a la ciudad hay varias limitantes que contextualizan la situación económica de la población desplazada:

- Se carece de base económica que permita sostener los costos de transacción para inicial la búsqueda de empleo: es decir hay carencia de dinero para los trámites y la espera a encontrar un buen trabajo.
- Se carece de los conocimientos necesarios para la inserción laboral, que exige conocimientos distintos a los que se desarrollaban en el campo.
- La población presenta problemas de adaptación al entorno y no cuenta con una adecuada intervención psicosocial para su superación.
- Una vez llega la población desplazada a la ciudad de Bogotá se aumenta la oferta de trabajadores no calificados (en donde participan los pobres históricos de la ciudad) respecto de la demanda, y en ese sentido las posibilidades de emplearse son más difíciles.¹⁷ Recordemos que la tasa de desempleo en población desplazada tiende a ser del 24,3%, en comparación del 9, 5%¹⁸ de la tasa de desempleo de la población bogotana. (CONTRALORIA DE BOGOTÁ, Atención a población en situación de desplazamiento forzado., 2012)

¹⁷ Esto es lo que Luis Eduardo Guarnizo expone desde la perspectiva histórico estructural de las migraciones como “ejército de reserva laboral”, en donde la incorporación en la base del mercado laboral es consecuencia de la posición estructural, que refuerza a su vez la fragmentación de la clase trabajadora.

¹⁸ El último boletín de **Mercado Laboral del Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá**, elaborado con cifras del DANE, indicó que durante el periodo comprendido entre noviembre de 2012 y enero de 2013 la tasa de desempleo de Bogotá se situó en 9,5%.

- Por las anteriores razones el desplazado tiende a ocuparse en el sector informal, que lo obliga a tener precarias condiciones laborales e ingresos bajos y estables, lo que aumenta la posibilidad de caer en la pobreza crónica.¹⁹
- Si a lo anterior se suma la debilidad de redes de apoyo por ausencia de amistades y familiares, se genera una situación más crítica que los pobres históricos urbanos.
- Para concretar proyectos económicos sostenibles la población tiene dificultad en el acceso a activos: físicos, financieros, asistencia técnica, servicios de acompañamiento y servicios de desarrollo empresarial.

Varios de los estos elementos hacen parte del diagnóstico de la población desplazada del documentos copes 2009. En términos generales la estabilización económica ha estado desde el año 2009 enmarcada por los lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento plasmados en el documentos Conpes 3616 de septiembre de 2009; que tiene por objetivo principal la construcción de la Política de Generación de Ingresos (PGI) “para incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada (PPED),desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica.” (DNP, CONPES 3616 LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO , 2009)

Una vez ubicado el panorama de las condiciones económicas de la población desplazada es oportuno señalar que existen dos grandes mecanismos para el logro de la estabilización económica a partir de la labor del Estado: por un lado está la creación de micro empresas, y por el otro la posibilidad de ser empleado a partir de sus capacidades.

Para el primer mecanismo se ha venido desarrollando tanto a nivel nacional como a nivel local la asignación de capital semilla para incentivar proyectos productivos, y/o la entrega de microcréditos; que el área urbana la entidad encargada de los microcréditos es BANCOLDEX. En cuanto a estos dos instrumentos para la creación de micro empresas se puede decir que son de cobertura mínima e insignificativa, en donde en el caso de capital semilla que se otorga no alcanza para crear una microempresa y en el caso de los microcréditos las exigencias son incongruentes con las capacidades de la población

¹⁹ “las características predominantes de los hogares desplazados intensifican el riesgo de caer en la pobreza crónica..., los hogares son de gran tamaño, la tasa de dependencia es alta, el número de personas ocupadas descende como consecuencia del desplazamiento, los niveles de escolaridad son bajos, hay altos índices de analfabetismo y las tasas de desnutrición son elevadas. Esto, aunado a los bajos ingresos de los hogares desplazados, denota una alta vulnerabilidad, ya que no cuentan con herramientas para enfrentar cualquier variabilidad en el ingreso. Por ejemplo, carecen de activos líquidos o redes sociales, activas fundamentales para suavizar el ingreso. (IBAÑEZ A. M., La población desplazada en Colombia:Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales, 2007)

desplazada, lo que provoca que en la mayoría de los casos los resultados no sean los esperados.

El segundo mecanismo, que por las condiciones mismas de la población resulta más factible, y consiste en la inserción al mercado laboral a partir de las capacidades de la población. Como se señaló anteriormente la mayoría de la población no presenta las capacidades técnicas para ejercer en el ámbito laboral de una ciudad, sin embargo para ello es que los procesos de estabilización económica conllevan a un proceso previo y alterno de capacitación laboral, en donde se debe tener en cuenta la voluntariedad del desplazado, así como sus capacidades y preferencias frente a una u otra forma de trabajo.

La escogencia entre uno u otro mecanismo para la generación de ingresos por parte del Estado, así como sus preferencias para la realización de estos tendrá ventajas y desventajas, que serán analizadas en la sección de los ensayos de implementación. Sin embargo, es oportuno decir que los programas para la generación de ingreso también deben incluir el trato diferencial, por lo que en cualquier análisis de la implementación en este ámbito deberá cuestionarse por la generación de ingresos diseñada específicamente para mujeres, adultos mayores, indígenas, etc.

Así las cosas, el Estado a través de la red institucional del nivel nacional y distrital cumple el papel de intermediario para garantizar la posibilidad de que el desplazado se incluya al mercado laboral en condiciones dignas; una vez el desplazado entra al mercado laboral y se logra estabilizar a través de la adquisición de experiencia y competencias laborales, el Estado reduce su carga fiscal, y ha cumplido con su deber en la etapa de estabilización.

En ese sentido, el papel del sector privado juega un lugar fundamental para la estabilización económica. En tanto la sociedad urbana se rige bajo un sistema de capacidades, competencias y mercado laboral, a la larga quien juega un papel en la empleabilidad de la población desplazada para obtener condiciones de vida dignas es el sector empresarial.

Alrededor de este tema se ha desarrollado muy poca investigación, en tanto han sido muy pocas las compañías que por distintos motivos han colaborado con la contratación de personal víctima del desplazamiento forzado. Según el Conpes señalado, “las iniciativas existentes han sido limitadas y de baja cobertura, no sólo por las características inherentes de esta población, sino por la falta de conocimiento de las empresas en los mecanismos adecuados para garantizar la continuidad y sostenibilidad del apoyo”. (DNP, CONPES 3616 LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO , 2009)

Suponiendo la efectividad de los programas de capacitación técnica del Sena, o la inserción por cuenta propia de la población a trabajos de mano de obra no calificada en el mercado laboral de la ciudad, o los mecanismos de mercado informal, la ciudad con una población desplazada en su mayoría adolescente representa la imagen de un transformación territorial del país, con una transformación del campesinado en base trabajadora no calificada implorando trabajo.

Si bien es cierto la tarea de construir las vías que garanticen la estabilización económica no es tarea fácil, es necesario pensar en la magnitud del problema si la población desplazada no logra estabilizarse. Las consecuencias de una no estabilización económica tiene dos puntos esenciales que al actuar de manera conjunta resultan preocupantes para la ciudad de Bogotá. Por un lado, la población desplazada puede sufrir de pobreza histórica y caer en la miseria, situación que no resulta nada ética, ni deseable; Esta alerta de pobreza y línea de indigencia fomenta a su vez la inserción a lógicas de supervivencia ilegales como el micro tráfico, y las bandas criminales, como ya se ha venido presentado en la ciudad.

La otra gran consecuencia de la no estabilización de la población desplazada consiste en el ensanchamiento de la brecha económica y sociocultural de la población desplazada con los pobres históricos, y la población receptora en general. La permanente no estabilización económica conduce a polarizar un mismo territorio y generar zonas de conflicto e inseguridad en su interior.

2.2.2. Estabilización Política

La comprensión de la dimensión política en un proceso de estabilización socioeconómica de la población desplazada por el conflicto armado implica un reto muy importante a nivel nacional y a nivel distrital. Así mismo, el intentar definirla es un reto, pues implica preguntarse por el mismo que hacer de la política y se entraría en una argumentación interminable, que se complejiza por las particularidades misma de la población.

La primer norma que nos habla de la dimensión política dentro del marco de la fase de estabilización socioeconómica es el decreto 173 de 1998 de Ministerio del Interior, en donde afirma que la estabilización política posibilita espacios de integración y participación ciudadana, de organización y autonomía, evitando la estigmatización social.

En primer lugar hay que decir que dentro de los mecanismos para medir y seguir los procesos de estabilización política no se ha avanzado mucho, ya que en el marco de los indicadores para el goce efectivo de los derechos es hasta el año 2011 que se comienzan a construir indicadores de los componentes de reparación, justicia y verdad.

La estabilización política implica preguntarse inmediatamente por el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos, en donde a través de las libertades individuales y colectivas la población desplazada se organice políticamente, participe en la comunidad a la que llega, haga uso del derecho al voto, y sienta en la posibilidad de ser representado; todo ello bajo las garantías de seguridad integral.

En ese sentido uno de los componentes de la estabilización política es la participación política como el mecanismo idóneo para que la población desplazada intervenga en las decisiones políticas vinculantes y pueda a partir de allí no solo expresar sino modificar su realidad. A través de la participación política la población desplazada podría fomentar la construcción de una política pública para la población desplazada en Bogotá, o ejercer presión para desarrollar un mayor número de programas para población desplazada, etc.

La participación política se convierte en el escenario en el que la población desplazada empieza a modificar y hacer parte de una nueva territorialidad, es decir, es el espacio en donde se visibiliza políticamente y reconstruye la dimensión política que se destruye producto del desarraigo en el proceso de desplazamiento.

Por otro lado es interesante observar el ejercicio del derecho al voto, pues como es sabido no solo muchas personas víctimas del desplazamiento refunden sus documentos de identidad, sino que si el desplazamiento ocurre durante los tres meses antes de las votaciones, en donde se cierran las mesas de inscripción de cedula, la población se ve impedida a ejercer su derecho al voto.

Otro de los ámbitos más influyentes en el marco de la estabilización política es la representación política de la población desplazada, es decir la posibilidad de que un partido político y/o un político elegido por voto popular represente parcial o totalmente los intereses de la población.

Uno de los componentes que hace parte de la estabilización política son los derechos a la reparación, verdad, y justicia, que si bien es cierto no se analizará en la presente investigación (en tanto es otro gran tema para estudiar), vale la pena señalar que, según la Comisión de Seguimiento al 2011 el 87% de la población no solicita el derecho a la reparación en tanto desconoce la existencia del mismo, y los procedimientos. Según la Corte constitucional las víctimas del delito de desplazamiento forzado tienen derecho a la reparación integral por los daños causados. Así mismo los desplazados tienen derecho a la justicia, y por tanto a la denuncia del delito de desplazamiento forzado y los otros delitos contiguos. Finalmente ante el derecho a la verdad, el 91% de la población desplazada desconoce la situación de los responsables, hecho que revela los altos niveles de impunidad en el país, y que por supuesto dificultan la estabilidad política. (FORZADO C. D., 2010, pág. 221)

Finalmente es necesario señalar que la estabilidad política solo es posible a través de medidas de seguridad que garanticen el libre ejercicio de la participación y asociación política; es por esta razón que no se puede estudiar la estabilización política sin comprender el fenómeno del desplazamiento intra urbano que acontece en el corredor Bogotá –Soacha y la tesis de urbanización del conflicto armado.

El desplazamiento intraurbano consiste en el desplazamiento forzado del lugar al que se llega en la ciudad a otro lugar dentro de la ciudad o en sus perímetros; es desplazamiento forzado en la medida que se amenaza la vida del ya desplazado e incluso es víctima de actos violentos que provocan un nuevo desplazamiento. El desplazamiento intraurbano ocurre dos o tres veces dentro de la ciudad.

Según Codhes las principales causas del desplazamiento forzado son la inseguridad causada por el establecimiento de grupos armados, que en varias ocasiones tienen conexión con los grupos históricos de guerrillas y paramilitares; quienes de alguna manera buscan construir redes de inseguridad y micro tráfico generando desconfianza y competencia por el control territorial en los barrios de la ciudad. Para el año 2004 los líderes desplazados ya advertían sobre este fenómeno (CODHES, 2007, pág. 49) con fuerte presencia de grupos armados ilegales, como guerrilla de las Frac y Águilas Negras²⁰. Esto, con el contexto de condiciones socioeconómicas precarias y la discriminación social desembocan en la amenaza que produce un nuevo desplazamiento.

Es claro que el fenómeno intraurbano profundiza la crisis de la población desplazada, y revela una permanente situación de inseguridad y violencia dentro del lugar que supuestamente está destinado para el restablecimiento, o integración local. Fenómenos como estos en la ciudad de Bogotá constituyen los retos más complejos para la estabilización política.

2.2.3. ESTABILIZACIÓN SOCIOCULTURAL:

Analizar la estabilización sociocultural es un reto aun mayor, pues implica presentar una lógica social y cultural que va más allá del goce efectivo de los derechos. La

²⁰ "Las redes milicianas de las Farc y el Eln también tienen idénticas pretensiones. Por eso en los Altos de Cazucá o en Ciudad Bolívar, en la guerra soterrada entre la guerrilla y el nuevo paramilitarismo, silenciosamente crecen las estadísticas de asesinatos selectivos, desplazamientos forzados o reclutamientos. El desafío del Estado es impedir que, como en otras épocas, unos u otros logren implantar maquinarias políticas, cooptar líderes comunitarios, filtrar aparatos de justicia y de la Fuerza Pública, o convertirse en autoridades violentas donde habitualmente no llega la mano de la autoridad legal o del Estado. Las Águilas Negras ya están en Bogotá y, según su primera declaración, quieren retomar su lucha armada porque se consideran derrotados en el campo político y militar por una guerrilla que "hoy se ufana de sembrar su ideología en territorios extranjeros y también se vanagloria de su alto respaldo por muchos jefes de Estado". Ya el tema desbordó el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y, en los sectores marginales de Bogotá, constituye una amenaza latente. Las autoridades civiles y militares tienen la obligación de evitar que la guerra regrese a las ciudades-El espectador-19 de marzo

estabilización sociocultural parte de la garantía de los derechos como la salud, y la educación, que deben ser fundamentales para el desarrollo mínimo de la vida de la población desplazada en el ambiente ciudadano, pero que requiere además de unos mecanismos necesarios para que la población reconstruya su tejido social.

En el ámbito de los mecanismos hacia la estabilización sociocultural han sido los profesionales en trabajo social, los que más herramientas teóricas y metodológicas han trabajado al respecto. Se considera que la población desplazada experimenta un impacto psico-social, que significa unos daños psicológicos y sociales a causa de la violencia, que se experimenta en dos situaciones: el miedo, y las distintas pérdidas. (BELLO, 1999, pág. 31)

El impacto psicosocial se aumenta cuando las pérdidas de los seres queridos son mayores, y cuando el impacto cultural se deriva de un cambio rural a urbana, es decir, cuando existe gran distancia entre el sitio expulsor y el lugar de asentamiento como ocurre en Bogotá.

Los efectos psicosociales afectan desde la subjetividad de cada persona que se desplaza, las comunidades desplazadas, y las instituciones estatales que en algún grado se relacionan con la problemática. Es decir, tanto las instituciones en los lugares del desplazamiento, como las instituciones en los lugares de recepción se ven afectadas por entornos de inseguridad y desconfianza.

El impacto psicosocial le significa a la población desplazada un costo social y cultural muy alto por la transformación-ruptura de los sistemas de producción social y cultural, en donde en diferente grado que introduce en lógicas conflictivas de hábitos, costumbres y creencias²¹.

En un estudio realizado por Codhes acerca de los impactos psicosociales del desplazamiento en Bogotá y Soacha concluyen que las personas desplazadas de enfrentan a situaciones traumáticas no resueltas como consecuencia de: 1. La violencia que provoca el desplazamiento forzado, 2. La sensación de inseguridad e impotencia, 3. Las rupturas familiares y el desarraigo, 4. A discriminación y estigmatización en las ciudades. (CODHES, 2007, pág. 91)

Para Flor Edilma Osorio los desplazados en las ciudades son observados bajo dos referentes: 1. Desde su condición de sobreviviente de la guerra, y ocasionalmente como un transmisor de la violencia y 2. Desde su miseria material y son vistos como nuevos demandantes del Estado. Estas dos perspectivas señalan la complejidad del lugar que

²¹ Según Martha Nubia Bello la mayor afectación depende de: 1. Las modalidades de ingreso (individual, familiar o colectiva, 2. El tipo de ciudad a la que ingresan, 3. El tipo de barrio al que ingresan (barrios consolidados o en procesos de conformación, 4. El grado de cohesión (identidad colectiva, 5. Las características biográficas de las personas en situación de desplazamiento. (Bello, 2000, pág. 115).

ocupa el desplazado en la ciudad, por lo que Osorio propone la construcción de narraciones de las historias individuales y colectivas, y así poder rehacer identidades hacia la acción colectiva.

La reconstrucción de identidades hacia la acción colectiva es una de las alternativas que se proponen hacia la estabilización sociocultural de la población desplazada, pues a través de los discursos se permite un auto reconocimiento y auto identificación que a su vez facilita las acciones colectivas bajo la consolidación de “un nosotros”. (Osorio, 2004, pág. 183)

En este punto es clave señalar que por las características mismas del entorno urbano la población desplazada tiende a dispersarse y mimetizarse con el resto de la población, por lo que es común que los nuevos proyectos de vida se desarrollen de manera individual, por lo que el estado deberá dar los espacios que garanticen la libre asociación de la población desplazada. Además de las dificultades de unificación, es necesario comprender que la población desplazada a pesar de que esta unida por los motivos que la obligaron a llegar a la ciudad, son comunidades diversas, que provienen de todo el país, y pertenecen a su vez a una gran diversidad étnica.

Por lo anterior, parte de los mecanismos para estabilizar socioculturalmente a la población desplazada es realizar intervenciones para garantizar la mayoría de los derechos y servicios a través del enfoque diferencial.

Para Martha Nubia Bello el diagnóstico y por lo tanto la estabilización sociocultural dependerá de la ubicación de la población desplazada a barrios nuevos o barrios en consolidación. En donde los segundos permiten mayor confianza y redes de apoyo a la población desplazada, así como permiten un posible sentido de pertenencia; mientras que los primeros carecen de la prestación de servicios básicos, y se caracterizan por fenómenos de alta conflictividad y de “exclusión dentro de la exclusión”²² (BELLO, 1999, pág. 468).

Una de las principales recomendaciones que provienen desde la perspectiva de trabajo social es que todas las políticas de estabilización, en especial de estabilización sociocultural dirigida a la población desplazada no deben realizarse en el mismo espacio en donde habitan, es decir, que cuando se trata de implementar políticas focalizadas a población desplazada, se deben realizar en espacios ajenos al barrio, pues ello los visibiliza y puede ser contraproducente generando señalamientos que conduzcan ser blanco de acciones violentas (BELLO, 1999, pág. 473)

²² Esto significa que además de las situación de exclusión y de condiciones precarias del barrio en el que se ubican respecto a la ciudad de Bogotá, que tiende a ser territorialmente una periferia, implica condiciones discriminación y estigmatización dentro del mismo barrio, que dificultan la posibilidad de redes de apoyo y solidaridad vecinales.

Sin embargo se señala que es necesario en los barrios realizar políticas de desarrollo social y participativo que integre a los habitantes de los barrios, es decir desplazados, y no desplazados, en donde una característica esencial es la participación ciudadana, ante la heterogeneidad de la población y la complejidad de lo vivido, la posibilidad de encuentros socioculturales, y espacios de expresión, contribuyen a la proyección de lo común en determinado barrio.

La implementación de una política de estabilización socioeconómica lleva implícito la necesidad de la coordinación no solamente entre las instituciones o actores que allí participan, sino la coordinación entre el desarrollo de los componentes que allí se desarrollan, es decir, el proceso de estabilizar a la población desplazada implica que cada componentes se esté llevando a cabo, ya que existe interdependencia entre los mismos. Un claro ejemplo de ello es la dimensión económica expresada en los proyectos productivos, que solo serán efectivos si los componentes de bienestar sicosocial se han trabajado arduamente.

En las anteriores páginas se observa la gran complejidad de lo que implica la situación de estabilización socioeconómica, escenario que dificulta la implementación y el éxito de la política pública; sin embargo, la complejidad de la estabilización socioeconómica antes que pensarse como una dificultad en la política pública, debe visualizarse como una obligación y reto que debe abarcarse con una política pública integral, como lo pretende la actual política de víctimas.

Capítulo 3: Análisis de la ejecución de la política pública de estabilización socioeconómica de la población desplazada en Bogotá

La estabilización socioeconómica de la política sobre desplazamiento forzado se ha construido como una política en sí misma, en tanto el camino para llevarla a cabo ha implicado el desarrollo de directrices orientadoras de política, así como formas de proceder propias que le dan el carácter de política pública en sí. Esta trasciende las lógicas de asistencialismo, e implica la transición de la crisis a la construcción del proyecto de vida (del que se ha hablado anteriormente), y por lo tanto, plantea unos métodos de procedimiento complejos, que permiten considerarla como una política pública dentro de una macro política pública de desplazamiento forzado.

Así las cosas, el análisis de la implementación de esta política en la ciudad de Bogotá, implica ocuparse de todos los ámbitos que intervienen en el proceso de llevar a efecto la estabilización de la población, en ese sentido será necesario partir de las directrices desarrolladas en el proceso de formulación de la política pública (leyes, sentencias, decretos nacionales, decretos distritales, acuerdos del Concejo de Bogotá, y PIU), y partir de allí observar la red institucional que intervine en la realización de la política; de manera que se pueda estructurar lo que expertos en el análisis de la implementación han denominado la “complejidad de la acción conjunta”.

La complejidad de la acción conjunta parte de la premisa de que alrededor de la implementación de una política pública existen varios componentes fundamentales para que resulte una política efectiva: consenso, recursos, actos legislativos precisos, no oposición, competencia técnica, intencionalidad, organización, etc.; sin embargo a pesar de que en algunas políticas participan todos los componentes fundamentales no resultan

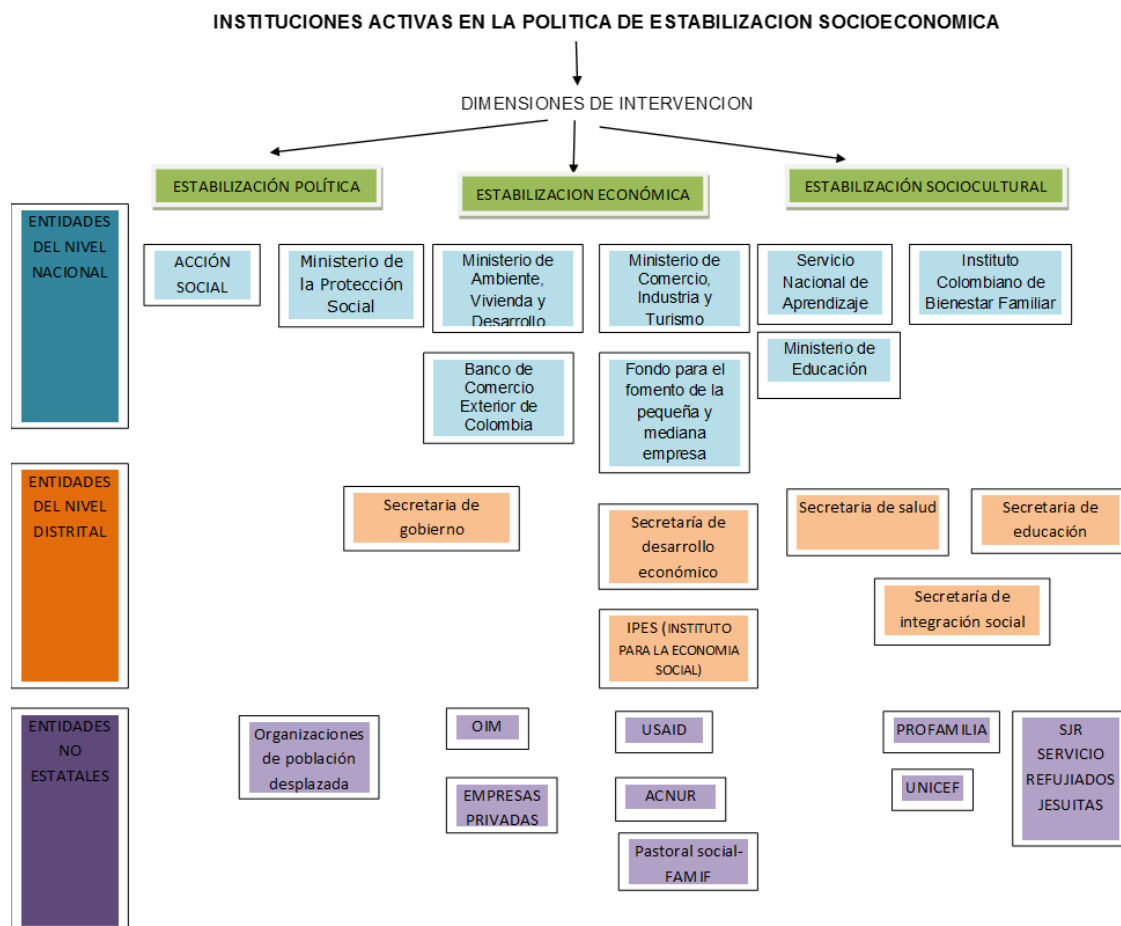
ser políticas efectivas, y es allí donde aparece el concepto de la complejidad de la acción conjunta, como un entramado de actores, decisiones, posiciones, y procedimientos, que determinan los niveles de coordinación y cooperación entre los mismos.

En cuanto a la política de estabilización socioeconómica la complejidad de la acción conjunta resulta ser una apuesta investigativa pues alrededor de ella existen tres espacios que intervienen: El nivel nacional, distrital, y no estatal. En cada uno de estos niveles encontramos normas que formulan al mismo que tiempo que implementan, multiplicidad de actores, interdependencias, y a su vez, interdependencias con actores de los otros dos niveles.

El análisis de la implementación de la acción conjunta de estas tres grandes esferas implica ubicar el lugar de cada una de estas en los procesos de implementación, es decir en su capacidad de cooperar con las otras esferas, así como de ubicar los efectos que provoca en la política pública de estabilización socioeconómica. El análisis de “la puesta en marcha” implica observar qué instrumentos utilizan los actores de manera individual y bajo la acción conjunta para alcanzar los objetivos propuestos. (BERNIER, pág. 359)

3.1 Entramado Institucional De La Política

En el caso de la política de estabilización socioeconómica encontramos que la estructura institucional en los tres niveles es la siguiente:



La anterior grafica pretende mostrar la estructura institucional de quienes hacen parte activa en la puesta en marcha de la política pública sobre desplazamiento forzado, en las tres dimensiones del análisis de la investigación, es decir no se tiene en cuenta la red institucional en asuntos como vivienda.

Esta estructura puede ser leída de varias maneras en cuanto obedece a la complejidad de la acción conjunta, sin embargo, hay dos lecturas fundamentales bajo las que debe ser analizada esta política:

La primera de ellas corresponde a una lectura vertical, en donde se clasifican las instituciones a partir del ámbito funcional en el que participan, es decir a la dimensión de la estabilización en la que intervienen sin importar si se trata de instituciones estatales o no. Esta lectura permite visualizar entonces, las instituciones que participan en temas compartidos, en donde se debe preguntar por la relación existente entre las instituciones de cada uno de estas dimensiones en la medida que trabajan en asuntos compartidos.

Esta clasificación en los ámbitos de intervención o dimensiones de la política están determinados a su vez por la estructura territorial bajo la que se implementa la política;

es lo que llamaríamos la intervención del ordenamiento territorial en la ejecución de la política.

En este punto de análisis vale la pena detenerse para explicar que en la dinámica territorial influye el origen de la formulación de la política pública. Para todos es claro que se está estudiando la política pública en un ámbito local, pero debemos recordar que ésta política tiene sus orígenes en el orden nacional, es decir, no se trata de una política pública de Bogotá para Bogotá. Por lo tanto, el análisis debe contemplar que se trata de la implementación de una política cuyas directrices provienen del orden nacional, se combinan con directrices de orden distrital, y se implementan en el orden distrital.

Bajo esta lectura Paul Berman nos diría que se trata de una implementación sujeta a la macro implementación, es decir las acciones desde la nación al distrito, y la micro implementación que significa la movilización de recursos dentro del distrito.

A partir de lo anterior surgen las siguientes preguntas: hay bases unificadas de los asuntos compartidos que caractericen la dimensión que trabajan, se desarrollan programas y proyectos de manera conjunta, se desarrollan programas con actividades secuenciales, en donde una institución de orden nacional desarrolla una fase y posteriormente otra de orden distrital la otra fase, hay recursos compartidos, desarrollan actividades compartidas pero con presupuesto de una sola entidad, hay impedimentos de tipo jurídico o territoriales para la acción conjunta.

La segunda lectura es horizontal y permite un análisis por dos parámetros. El primero de ellos es el orden territorial, en el que observados las instituciones del nivel nacional y las instituciones del nivel distrital; y el segundo parámetro que plantea la intervención del Estado, y las entidades no estatales. Este enfoque nos permite identificar la estructura con la que el nivel nacional, distrital y territorial han asumido la labor de la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

Cuando analizamos la implementación a un nivel territorial específico surge la cuestión por la coordinación interinstitucional en los mismos ámbitos de intervención e incluso la coordinación interinstitucional de las diferentes dimensiones en las que intervienen. Así pues, ésta lectura implica a su vez, los ordenamientos funcionales tanto del nivel Nacional, como del nivel distrital; es decir, el nivel del gobierno nacional actúa a partir de la estructura de unos ministerios, y el gobierno distrital actúa a partir de unos sectores, lo que nos revela que detrás de las instituciones que participan en cada uno de los ordenes territoriales hay unas estructuras interministeriales, e intersectoriales determinantes para el análisis.

Cada uno de estos niveles de implementación en la ciudad de Bogotá construye una red de ejecución compleja, pues a su vez cada institución tiene sus propios retos al llevar a cabo su función dentro de la política de estabilización socioeconómica. Es decir el

análisis de la implementación de la política significa “la secuencia de acciones que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos (financiamientos y subsidios públicos) producir el evento aspirado como fin” (pág. 46 Aguilar), que en nuestro caso es la estabilización socioeconómica de la población desplazada en Bogotá de manera tal que logre una integración local real.

El gran aporte de tomar como referente a Wildavsky es la posibilidad de observar de manera permanente la articulación entre el diseño y la implementación de las políticas públicas; pues ello hace parte del enfoque de implementación de política en donde durante el proceso de llevar a cabo la política el proceso de decisión y rediseño es concomitante. Y ello se comprende una vez definen la política como “la formulación de una hipótesis de relación causal entre acciones humanas, y como tal formula una relación causal todavía por efectuarse y por comprobarse si es efectiva o inexistente”. (AGUILAR, 1993, pág. 46)

3.2 Diagnostico de la población desplazada en Bogotá

Para el análisis de la dinámica del desplazamiento en la ciudad de Bogotá, así como para el análisis de las condiciones de la población es necesario hacer aclaración de dos dificultades:

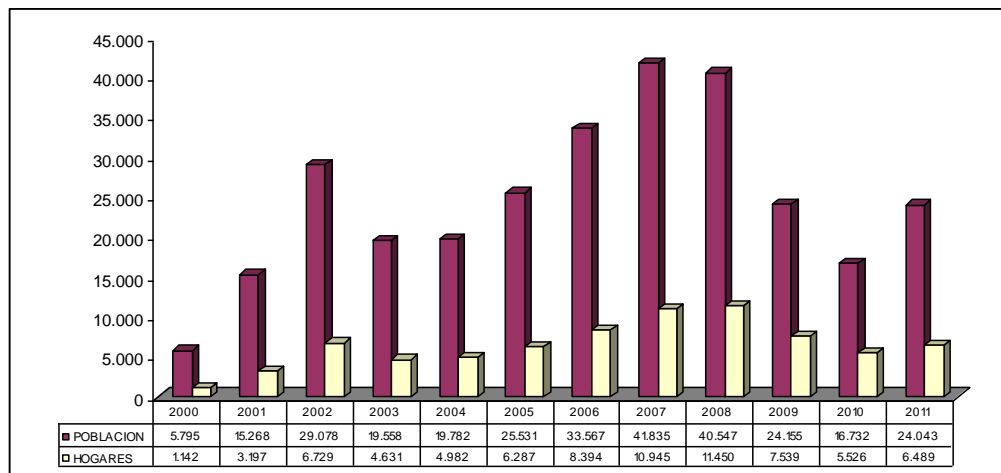
1. No se tiene información unificada, y las distintas fuentes divergen considerablemente en sus resultados
2. La información existente es incompleta, y no hay estudios rigurosos y por lo tanto no son estadísticamente significativos para evaluar las condiciones socioeconómicas de la población desplazada.

Partiendo de estas dos premisas, se presenta a continuación una descripción socioeconómica de la población desplazada en Bogotá de los años que se tomaron como referencia temporal para la investigación, 2008-2011 (aunque también se presenta información clave del año precedente 2007).

Bogotá es la segunda ciudad con mayor recepción de población desplazada en el país en la actualidad, según el registro único de población desplazada, al 2011, se asentaron 320.518 personas que comprenden 82.637 hogares, población que representa el 8.3%, del total de la población en situación de desplazamiento en el país; Esta magnitud hace que el distrito capital ocupe el segundo lugar de recepción de la población desplazada después del departamento de Antioquia.

Si observamos las proyecciones de población en el distrito capital realizadas por el Dane, la ciudad Bogotá tendría en el año 2012²³ 7.674.366 de habitantes, es decir, para ese año el 7, 27 % de habitantes de la ciudad de Bogotá sería población desplazada (a partir del cálculo según el dato que proporciona un documento de la Contraloría distrital, en el que afirma que son 558.140 personas desplazadas las que han llegado a ciudad, agrupadas en 111.628 familias con un promedio de 5 miembros.)

Recepción Población desplazada en el Distrito Capital



Fuente: Datos del Departamento para la Prosperidad Social, consulta del 26/12/2011

- El desplazamiento forzado en la ciudad Bogotá sigue creciendo desde el año 2011, ya que según cifras de Codhes registraron 31.648 personas en el año 2012 (CODHES, 2013), es decir la población que llegó a la ciudad en el 2012 es casi el doble de la que llegaba hace dos años.
- A la ciudad de Bogotá llegaron en el periodo estudiado (entre 2008 y 2011): 105.477 personas, aproximadamente 31.004 familias.
- En los datos del Registro de Identificación Distrital de Atención a Población Desplazada (RID) se estableció que los principales departamentos expulsores de población desplazada que llega a Bogotá son: Tolima, Cundinamarca, Meta, Caquetá y Antioquia, los cuales suman aproximadamente un 58% del total de la población que llega a la Capital.

• ²³ DANE Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020.

- Las localidades que reciben un mayor volumen de población desplazada en Bogotá son Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y Usme, las cuales suman 9.863 personas en condición de desplazamiento.
- El diagnóstico destaca que el 40% de la población que llegó desplazada a Bogotá era menor de edad, y el 4% de personas adultas mayores, lo cual implica que por lo menos el 45% de la población en situación de desplazamiento residente en el distrito capital se encuentra bajo la definición de sujetos de especial protección constitucional que se suma a su condición de victimización.
- De acuerdo con el Sistema de Información de Población Desplazada SIPOD, entre 1981 y marzo de 2011 hay 2.524 registros de desplazamiento intraurbano en la ciudad de un total de 5.464 registros de personas que se han desplazado desde Bogotá. Esto significa que aproximadamente el 50% de las personas registradas como expulsadas en Bogotá, tienen como destino final otra localidad o barrio dentro del distrito capital, lo cual requiere una atención urgente de la administración hacia esta población.
- La población desplazada en Bogotá presenta una proporción similar de mujeres y hombres. Según los registros de la UAID, las mujeres son mayoría ya que alcanzan el 52,7% de la población. Considerando los datos de CODHES, las mujeres alcanzarían el 55%. Del total de las 2.701 mujeres que contabiliza la UAID, el 48% de la población femenina son cabezas de familia, lo que las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad dado que, además de velar por la protección de los miembros de la unidad familiar, deben hacerse cargo de su sostenimiento económico. Según el CODHES, este porcentaje de mujeres cabeza de familia sería sólo del 30%.
- Otro factor de vulnerabilidad de la población desplazada, pero que a la vez se constituye en su potencial, radica en que la gran mayoría es joven ya que, según la composición etárea, cerca del 80% está por debajo de los 26 años: el 65,5% es menor de edad y el 14,9% corresponde a jóvenes que están entre los 18 y los 26 años. El 16,6% está en edad adulta y sólo el 3,0% corresponde a adultos mayores, es decir, de 61 años o más.
- Del total de personas desplazadas en Bogotá, un 10% manifestaron pertenecer a alguna etnia. El 52% de estas son afrodescendientes, el 25% son gitanos, el 22% son indígenas y el 1% son raizales. Al respecto, cabe resaltar la alta proporción de población desplazada que manifestó pertenecer a la etnia rom en una cifra superior a los indígenas, lo que puede constituirse en una excepción a la regla general del país donde los indígenas están muy por encima de los gitanos.

- En Bogotá, en el año 2007 el 66% de los hogares desplazados se encuentra en situación de indigencia, en contraste con el 40% de la población receptora de estrato uno (CICR, Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención, 2007).
- En el 41,9% de los casos no se cuenta con información sobre la escolaridad. En nivel de primaria se registraron el 29,1% de las personas, en secundaria el 19,6% y pregrado con el 0,6%. Así mismo, 272 personas equivalente al 0,1% cuentan con estudios de postgrado (CICR, EFECTOS DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN LAS COMUNIDADES DE LAS ZONAS DE RECEPCIÓN, 2011)(Bogotá, 2011)
- Según los estudios de la Cruz Roja, en el 2007 la calidad de vida de los hogares desplazados, medidos a través del ICV²⁴, muestra que estos hogares sufren una mayor pobreza estructural que los hogares residentes, el 38% de los hogares desplazados presentan niveles inferiores al ICV mínimo, respecto de un 18 % de los no desplazados.
- Condiciones de las viviendas: Según un estudio realizado por el CICR en el año 2007, año que corresponde a periodo investigado dos condiciones podrían indicar las calidad de hábitat de la población desplazada en la ciudad: el material de los pisos, y el nivel de hacinamiento. Según este estudio el 23% de la población vive con un material de pisos por debajo del mínimo, mientras que otra población no desplazada el 15, 4%. En cuanto al nivel de hacinamiento el 50% de la población desplazada habita en nivel de hacinamiento por debajo del mínimo, a comparación de la población en Bogotá no desplazada del 9,7%. (CICR, Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención, 2007, pág. 27)

3.3 ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA A PARTIR DEL NIVEL DISTRITAL

La estabilización socioeconómica en la ciudad de Bogotá se formula tanto a nivel nacional como a nivel distrital, de manera tal que antes del proceso de implementación hay una serie de normas que marcan las directrices del camino a seguir para llevar a cabo el proceso en la ciudad capital. Sin embargo el accionar distrital se rige de manera particular por tres directrices especiales: el plan Nacional de Atención Integral, el plan integral Único de atención a población desplazada, y los acuerdos del Concejo de Bogotá.

Para el periodo que compete a la investigación 2008-2011, se desarrolla el plan de desarrollo Bogotá Positiva del alcalde Samuel Moreno Rojas, quien desarrolla la política

²⁴ El ICV es el índice de Condiciones de vida diseñado por el Departamento Nacional de Planeación en Colombia, bajo el programa Nacional de Desarrollo Humano, como una aproximación cuantitativa que a su vez e incorpora aspectos cualitativos.

pública distrital de atención integral a población desplazada a través de dos de sus objetivos estructurantes: 1. Ciudad de derechos²⁵ y 2. Descentralización.

Por otro lado, existen los Planes integrales Únicos de atención a población desplazada reglamentados a partir de la ley 1190 de 2008, reglamentada mediante el decreto 1997 de 2009 en el que se le otorgan responsabilidades a los consejos locales, determinando que es obligación de cada departamento y de los alcaldes municipales y distritales el desarrollo del Plan Integral Único, en donde se regula las acciones a seguir para lograr la atención integral de la población desplaza en cada territorio.

Hasta el momento la ciudad de Bogotá ha desarrollado dos planes integrales únicos, el primer plan en el año 2004, y el segundo en el año 2011. Para el periodo que corresponde analizar se trabajan las disposiciones del PIU 2004, en donde se señala que la estabilización socioeconómica tiene como objetivo general:

“Desarrollar políticas de arraigo para la población desplazada que desee permanecer en Bogotá, sin dejar de lado el apoyo a procesos de retorno, reubicación a un lugar diferente a su lugar de origen, siempre que garantice la voluntariedad del proceso, la seguridad y los derechos de la población desplazada.” Y “Coordinar actividades con la nación, entidades distritales gubernamentales o no gubernamentales que permitan la generación de proyectos productivos que permitan el auto sostenimiento de las familias acordes con sus condiciones sociales y culturales”. (GOBIERNO, 2004)

En cuanto a los acuerdos del Concejo de Bogotá se destaca el acuerdo 02 del 25 de marzo de 1998 en el que dictan las normas para la atención integral de los desplazados por la violencia; allí se crea el Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población desplazada por la violencia, conformada por el alcalde, el personero distrital, el secretario de gobierno, el secretario de salud, el secretario de hacienda, el secretario de educación, el director del departamento administrativo de bienestar social, el director regional de ICBF, un representante de la cruz roja, dos representantes de las iglesias, tres representantes de la población desplazada, un representante de la defensoría del pueblo, un representante de la Universidad Distrital.

Este Consejo es de gran importancia para la política de estabilización socioeconómica en tanto promueve y elabora políticas referentes a la integración local en el distrito, pues

²⁵ El objetivo estructurante ciudad de derechos presenta a su vez, varios programas, que contienen proyectos desarrollados por distintas entidades, que tienen por objetivo la construcción de una ciudad en la que se reconozcan, restablezcan, garanticen y ejerzan los derechos individuales y colectivos en la que se disminuyen las desigualdades injustas y evitables, con la institucionalización de políticas de Estado que permitan trascender los periodos de gobierno y consolidar una Bogotá en la cual la equidad, la justicia social, la reconciliación, la paz y la vida, el equilibrio con la naturaleza y el ambiente, sean posibles para todos y todas. (ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ, 2008)

se configura como un espacio de participación a través de la representación de la población desplazada en los proyectos de la alcaldía de Bogotá desde 1998.

Otro acuerdo que resulta interesante para la estabilización de la población desplazada es el acuerdo 370 de 2009, que trata de los lineamientos y criterios para la formulación de la política pública a favor de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad, y crímenes de guerra. Este acuerdo formula una política pública para las víctimas de los derechos humanos, en ese sentido se adelanta al manejo de política pública que vendría después con la ley 1148 de 2011 con Juan Manuel Santos. Dentro de esta política se le prestaría atención a la población desplazada de manera conjunta con las otras víctimas de violaciones a derechos humanos.

Es necesario comentar que para el año 2009 el distrito además de establecer una política pública de víctimas, establece como criterios para la gestión institucional: integralidad, participación, difusión, seguimiento y evaluación, descentralización, corresponsabilidad y concurrencia, enfoque diferencial, acceso a la justicia, reparación simbólica, y equidad.

A nivel nacional se ha considerado la labor y los esfuerzos del distrito capital como un camino a seguir, pues en distintos aspectos ha sido pionera en la implementación de las directrices de la corte constitucional, como lo es la realización del PIU; sin embargo es necesario preguntarse por la posibilidad de que exista una propia política pública formulada desde el distrito capital para la población desplazada.

Si se conoce que la ciudad de Bogotá D.C. es la segunda ciudad colombiana que recibe el mayor número de personas desplazadas por el conflicto armado colombiano, según el Registro Único de Población Desplazada, al 2011, se habían asentado en la ciudad 320.518 personas, que comprenden 82.637 hogares, población que representa el 8.3%, del total de la población en situación de desplazamiento en el país²⁶; se piensa que la

²⁶ Las cifras varían según la fuente, siendo esto una de las principales inconsistencias de las políticas públicas para el desplazamiento. Según cifras de CODHES existe para el año 2002, 480.000 personas desplazadas en la ciudad, es decir el 23% de la población desplazada del país. Esta magnitud hace que el Distrito Capital ocupe el segundo lugar de recepción de la población desplazada después del departamento de Antioquia, cuyas cifras justifican por sí solas el carácter imperativo de una política pública de desplazamiento forzado a nivel distrital.

El desplazamiento forzado, al ser una estrategia permanente de guerra²⁶, que facilita el despojo y la apropiación del territorio de campesinos, indígenas y afrocolombianos en pocas manos, es una dinámica que parece no tener fin, sobre todo en el contexto de violencia vigente, en el que las estructuras políticas y económicas del país permiten la permanencia del conflicto armado. Las cifras de recepción de población desplazada en la ciudad de Bogotá respaldan lo anterior ya que continúan siendo significativas; en el año 2011 Bogotá recibió un promedio de dieciocho (18) familias por día (24.043 personas²⁶), que reclaman atención en vivienda, alimentación, salud, educación y orientación.

existencia de una política pública distrital es oportuna, y la pregunta consiguiente es acerca de las razones por las que no se ha construido.

Aquí cabe señalar que han existido dos proyectos de acuerdos, ambos con el mismo nombre: “Mediante El Cual Se Busca Obtener Una Cobertura De Atención Integral Transitoria A La Población Desplazada Y Confinada Reasentada En El Distrito Capital A Través De Programas Interinstitucionales Y Se Dictan Otras Disposiciones”, en los proyectos de acuerdo 426 de 2008 y 130 de 2009. Allí se proponía la construcción de una política pública de atención integral a la población desplazada, sin embargo se quedó en proyecto y nunca fue acuerdo del concejo de Bogotá; de manera tal que la atención integral y por tanto la estabilización socioeconómica han sido tratadas a través de la política pública a nivel nacional, el PIU distrital, y por supuesto distintos proyectos que aportan a la estabilización de la población desplazada.

El no acuerdo del concejo de Bogotá en el análisis de la implementación constituye una *no decisión* fundamental para comprender la intervención del distrito para atender a la población desplazada. Siguiendo a Wildavsky, la inacción y en esta caso el no acuerdo son de las decisiones que se toman y por lo tanto deben ser analizadas.

La pregunta consecuente es acerca del por qué no se logra un acuerdo en el distrito capital que conciba una política pública propia para la población desplazada, y ello se puede comprender parcialmente a través de estructura jerarquizada con la que se ha formulado e implementado la actual política pública sobre desplazamiento.

La estructura de la política ha diseñado un esquema de planeación en las autoridades territoriales, y la corte constitucional ha emitido una serie de autos que regulan el procedimiento para llevar a cabo la política pública. En ese sentido, el distrito cumple su deber frente a la corte constitucional en tanto realice sus planes integrales únicos, integre los sistemas de preferencia e implemente acciones con enfoque diferencial.

Otro de los aspectos claves radica en la estructura intersectorial del distrito capital, en tanto, la construcción de una política pública integral sobre desplazamiento forzado implica incluir una red entre todos los sectores para llevar a cabo la política pública, lo que se traduce en un considerable aumento de los costos operacionales para ejecutar proyectos de manera conjunta entre dos o más instituciones del distrito.

Por otro lado, al comprender que si bien es cierto la población desplazada se ve obligada a migrar, pero tiene cierta discrecionalidad para escoger su lugar de recepción, la población escogerá de todas las situaciones de marginalidad urbana la que mayores garantías para rehacer su proyecto de vida. En ese sentido el distrito capital se ve en la disyuntiva de desarrollar más y mejores proyectos para estabilizar a la población desplazada, y no ser atractivo para atraer a mayor población desplazada.

Lo anterior puede resultar problemático, en tanto está sujeto también a la voluntad política de los alcaldes de Bogotá frente al compromiso con las víctimas del conflicto armado.

Las trayectorias de la atención a la población desplazada en la ciudad de Bogotá de alguna manera evidencian evolución, especialmente en materia de atención humanitaria, y cada vez más en estabilización socioeconómica; recordemos que para 1997 ya existían 230.000 desplazados y la cobertura de todas las instituciones juntas apenas alcanzaban un 10 %. Por lo que desde esa época, se empieza a mirar como única alternativa, procesos de coordinación. (BOGOTÁ, 1997)

Para observar la estabilización socioeconómica de la población desplazada en la ciudad de Bogotá es necesario aclarar que no existe formalmente un estudio ni a nivel nacional ni a nivel distrital acerca de las características de la población desplazada en la ciudad, pues si bien es cierto existe una comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento a nivel nacional dirigida por Luis Jorge Garay, los datos que allí se procesan son agregados de un muestreo a nivel nacional. La tercera encuesta nacional de verificación se publicó en junio de 2011 a través de la publicación EL RETO, allí se toman especialmente de zonas urbanas, a través de la participación en de 68 municipios, dentro de los que participa por supuesto la ciudad de Bogotá. Sin embargo, como se indicó anteriormente los análisis cuantitativos y cualitativos de esta importante encuesta evidencian las condiciones socioeconómicas de la población a nivel nacional, por lo que sería inadecuado tomar como certera esta caracterización para la población desplazada en Bogotá.

Como bien lo reconoce la contraloría de Bogotá en sus informes sectoriales “Aun no se tienen estudios que contemplen informes de la situación real de la población desplazada al momento de su identificación y posterior a la atención brindada que evidencie los cambios en su calidad de vida producto de la intervención”, en ese sentido cualquier análisis de implementación de la política de desplazamiento forzado(o de víctimas como se llamaría actualmente), ya sea encaminada a la política de prevención, atención humanitaria, estabilización socioeconómica, u otro de los componentes de la política, tratara de estudiar lo que se ha hecho por los distintos actores, y en dado caso contrastar esto con alguna población que resulte representativa, pero sin conocer los efectos reales de la política en la ciudad de Bogotá.

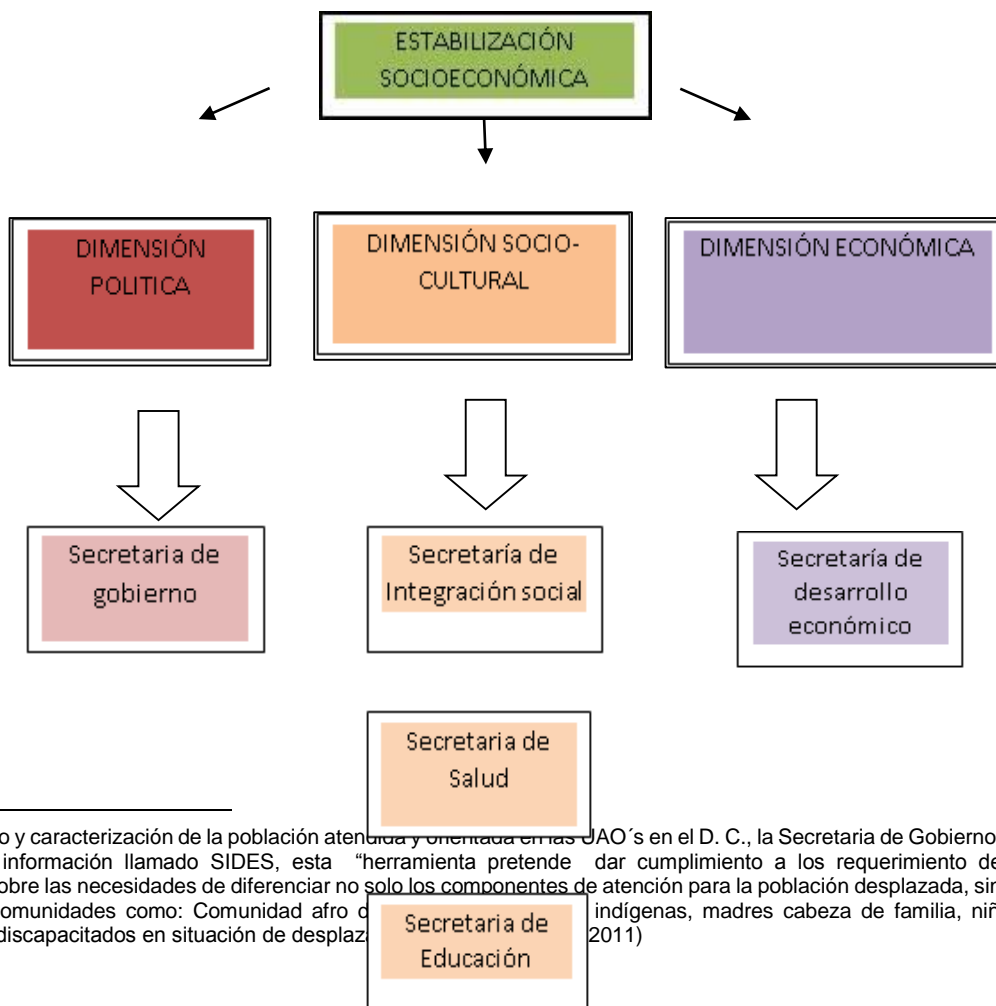
Es decir, respecto a un primer momento de la población desplazada en la ciudad de Bogotá se tienen algunas cifras inexactas (en tanto hay distintas fuentes que se contradicen) respecto a cantidad de población, lugar de origen, composición familiar, etc.) , que son útiles para la ejecución de la primera fase de la política: la atención

humanitaria de emergencia²⁷. En una segunda instancia, que correspondería a la valoración de las condiciones socioeconómicas de la población desplazada la ciudad carece de estudios rigurosos, formales y estadísticamente representativos para ello.

Las condiciones de vida de la población desplazada en la ciudad de Bogotá son valoradas a través de diagnósticos generalizados de las condiciones socioeconómicas de las localidades en donde se concentra mayor población desplazada; y en algunos trabajos empíricos de académicos y organizaciones de desplazados que estudian casos concretos de población.

3.3.1. PARTICIPANTES Y PERSPECTIVAS:

El cuadro a continuación representa la red institucional a nivel distrital que trabaja para la estabilización socioeconómica de la población desplazada:



²⁷ Para el registro y caracterización de la población atendida y orientada en las JAO's en el D. C., la Secretaría de Gobierno desarrolló un sistema de información llamado SIDES, esta "herramienta pretende dar cumplimiento a los requerimiento de la Corte Constitucional sobre las necesidades de diferenciar no solo los componentes de atención para la población desplazada, sino también frente a otras comunidades como: Comunidad afro indígena, madres cabeza de familia, niños, niñas, adolescentes y discapacitados en situación de desplazamiento (Secretaría de Gobierno, 2011)

Dentro del nivel de Distrito como tercer gran participante en la implementación de la política de estabilización socioeconómica se debe valorar en una segunda instancia a parte de las secretarías, que corresponde a la labor autónoma de las alcaldías locales.²⁸

A continuación se presenta un cuadro de los proyectos y programas que aportaron a la estabilización socioeconómica de la población desplazada en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2008-2011. Este cuadro será útil para el análisis de la acción conjunta dentro de las entidades del distrito, determinado bajo las lógicas de objetivos estructurantes determinados en el Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012. Allí se observan las dimensiones que se atiende a partir de la relación con los proyectos ejecutados, así como las instituciones que participan, clasificadas desde la perspectiva sectorial que maneja el distrito.

²⁸ Con respecto a las alcaldías locales, cabe señalar que no tienen discriminado presupuesto para población desplazada. Atienden población desplazada por medio de proyectos de población vulnerable. Cuando se atiende población desplazada se remiten listados a las UAO como mecanismo de verificación. (DISTRITAL, 2011, pág. 8)

**FASE DE ESTABILIZACION SOCIOECONÓMICA- ACCIÓN DISTRITAL- Objetivo
estructurante / Programa / Proyecto / Metas**

PROYECTO	NOMBRE DE PROYECTO	PROGRAMA	OBJETIVO ESTRUCTURANTE	ENTIDAD DIRECCIÓN	SECRETARIA	SECTOR	DIMENSIÓN DE ESTABILIZACIÓN
609	Apoyo a emprendimiento empresarial en el sector informal y en poblaciones específicas	Alternativas productivas para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables	CIUDAD DE DERECHOS	IPES (Instituto para la Economía Social)	Secretaría de Desarrollo Económico	Sector Desarrollo Económico	ECONÓMICA
414	Misión Bogotá: Formando el futuro	Alternativas productivas para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables	CIUDAD DE DERECHOS	IPES	Secretaría de Desarrollo Económico	Sector Desarrollo Económico	ECONÓMICA
7081	Organización y Regulación de actividades comerciales informales desarrolladas en el espacio público	Alternativas productivas para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables	CIUDAD DE DERECHOS	IPES	Secretaría de Desarrollo Económico	Sector Desarrollo Económico	ECONÓMICA
604	Formación y capacitación para el empleo de población informal y vulnerable	Alternativas productivas para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables	CIUDAD DE DERECHOS	IPES	Secretaría de Desarrollo Económico	Sector Desarrollo Económico	ECONÓMICA

PROYECTO	NOMBRE DE PROYECTO	PROGRAMA	OBJETIVO ESTRUCTURANTE	ENTIDAD O DIRECCIÓN	SECRETARIA	SECTOR	DIMENSIÓN DE ESTABILIZACIÓN
260	Inclusión social de la diversidad y atención a población vulnerable en la escuela	Toda la vida integralmente protegidos	CIUDAD DE DERECHOS	Secretaria de Educación	Secretaria de Educación	Sector Educación	SOCIO-CULTURAL
398	Gratuidad total en el sistema educativo oficial del Distrito Capital	Acceso y permanencia a la educación para todas y todos	CIUDAD DE DERECHOS	Secretaria de Educación	Secretaria de Educación	Sector Educación	SOCIO-CULTURAL
552	Transformación pedagógica para la calidad de la educación del sistema educativo oficial	Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor	CIUDAD DE DERECHOS	Secretaria de Educación	Secretaria de Educación	Sector Educación	SOCIO-CULTURAL
557	Apoyo a estudiantes de los colegios oficiales de Bogotá	Acceso y permanencia a la educación para todas y todos	CIUDAD DE DERECHOS	Secretaria de Educación	Secretaria de Educación	Sector Educación	SOCIO-CULTURAL
4248	Subsidios a la demanda educativa	Acceso y permanencia a la educación para todas y todos	CIUDAD DE DERECHOS	Secretaria de Educación	Secretaria de Educación	Sector Educación	SOCIO-CULTURAL
7361	Alimentación escolar en los colegios oficiales del Distrito Capital	Bogotá bien alimentada	CIUDAD DE DERECHOS	Secretaria de Educación	Secretaria de Educación	Sector Educación	SOCIO-CULTURAL
618	Promoción y afiliación al régimen subsidiado y contributivo	Garantía del aseguramiento y atención en salud	CIUDAD DE DERECHOS	Secretaria de Salud	Secretaria de Salud	Sector Salud	SOCIO-CULTURAL
620	Atención a la población vinculada	Garantía del aseguramiento y atención en salud	CIUDAD DE DERECHOS	Secretaria de Salud	Secretaria de Salud	Sector Salud	SOCIO-CULTURAL
623	Salud a su casa	Bogotá Sana	CIUDAD DE DERECHOS	Secretaria de Salud	Secretaria de Salud	Sector Salud	SOCIO-CULTURAL

PROYECTO	NOMBRE DE PROYECTO	PROGRAMA	OBJETIVO ESTRUCTURANTE	ENTIDAD O DIRECCIÓN	SECRETARÍA	SECTOR	DIMENSIÓN DE ESTABILIZACIÓN
624	Salud al colegio	Bogotá Sana	CIUDAD DERECHOS DE	Secretaría de Salud	Secretaría de Salud	Sector Salud	SOCIO-CULTURAL
626	Instituciones saludables y amigables	Bogotá Sana	CIUDAD DERECHOS DE	Secretaría de Salud	Secretaría de Salud	Sector Salud	SOCIO-CULTURAL
627	Comunidades Saludables	Bogotá Sana	CIUDAD DERECHOS DE	Secretaría de Salud	Secretaría de Salud	Sector Salud	SOCIO-CULTURAL
629	Gestión Social Integral para la salud Pública	Bogotá Sana	CIUDAD DERECHOS DE	Secretaría de Salud	Secretaría de Salud	Sector Salud	SOCIO-CULTURAL
630	Salud al trabajo	Bogotá Sana	CIUDAD DERECHOS DE	Secretaría de Salud	Secretaría de Salud	Sector Salud	SOCIO-CULTURAL
515	Institucionalización de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional	Bogotá alimentada bien	CIUDAD DERECHOS DE	Secretaría de Integración Social	Secretaría de Integración Social	Sector Integración Social	SOCIO-CULTURAL
511	Fortalecimiento de la gestión integral local	Gestión distrital con enfoque territorial	DESCENTRALIZACIÓN	Secretaría de Integración Social	Secretaría de Integración Social	Sector Integración Social	SOCIO-CULTURAL
496	Atención integral por la garantía de los derechos para una vejez digna	Toda la vida integralmente protegidos	CIUDAD DERECHOS DE	Secretaría de Integración Social	Secretaría de Integración Social	Sector Integración Social	SOCIO-CULTURAL
497	Infancia y adolescencia feliz y protegida	Toda la vida integralmente protegidos	CIUDAD DERECHOS DE	Secretaría de Integración Social	Secretaría de Integración Social	Sector Integración Social	SOCIO-CULTURAL
600	Diseño participativo del programa de desarrollo y paz en la región	CONSTRUCCION DE PAZ Y RECONCILIACION	CIUDAD DERECHOS DE	Seguridad y convivencia	Secretaría de Gobierno	Sector Gobierno	POLÍTICA
603	Atención a las víctimas de violencias y delitos para la garantía de sus derechos	CONSTRUCCION DE PAZ Y RECONCILIACION	CIUDAD DERECHOS DE	Derechos humanos y apoyo a la Justicia	Secretaría de Gobierno	Sector Gobierno	POLÍTICA
643	Diseño e implementación del Sistema Distrital de Atención al Migrante - Casa del Migrante	CONSTRUCCION DE PAZ Y RECONCILIACION	CIUDAD DERECHOS DE	Derechos humanos y apoyo a la Justicia	Secretaría de Gobierno	Sector Gobierno	POLÍTICA

PROYECTO	NOMBRE DE PROYECTO	PROGRAMA	OBJETIVO ESTRUCTURANTE	ENTIDAD O DIRECCIÓN	SECRETARIA	SECTOR	DIMENSIÓN DE ESTABILIZACIÓN
663	Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica	DERECHO A LA CIUDAD	BOGOTÁ SEGURA Y HUMANA	Derechos humanos y apoyo a la Justicia	Secretaría de Gobierno	Sector Gobierno	POLÍTICA
295	Atención integral a la población desplazada	CONSTRUCCION DE PAZ Y RECONCILIACION	CIUDAD DE DERECHOS	Derechos humanos y apoyo a la Justicia	Secretaría de Gobierno	Sector Gobierno	POLÍTICA

La tabla a continuación tiene como fin observar la perspectiva por participante y no por proyecto, es por esta razón que no se fragmenta más el análisis, pues la idea es observar la institución como actor de la política.

PARTICIPANTE	NOMBRES DE LOS PROYECTOS	RELACION CON LA POLÍTICA: DIMENSION	PERSPECTIVA Y OBJETIVOS ²⁹
Secretaría de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Atención integral a la población desplazada • Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica • Atención a las víctimas de violencias y delitos para la garantía de sus derechos • Diseño e implementación del sistema distrital de atención al migrante - casa del migrante •Diseño participativo del programa de desarrollo y paz en la región capital. •Promoción de una cultura de paz, reconciliación y movilización social en Bogotá 	Política , económica, sociocultural	<p>Implementar un programa distrital para la atención, y garantía en la integralidad en los derechos de las personas en situación de desplazamiento, asentadas en Bogotá, a través del diseño de estrategias para la prevención, protección y reparación de derechos. Bajo los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia.</p> <p>Diseñar e implementar un Plan Regional de Convivencia y Paz a través de una estrategia de articulación institucional y social para la población víctima del conflicto, de las violencias y los delitos en la región capital que confluyan en un Programa de Desarrollo y Paz en la Región Capital.</p> <p>Orientar la intervención de la secretaria distrital de gobierno y de sus diferentes dependencias para el fortalecimiento e implementación de los programas de atención a las víctimas de violencias y delitos que propenden por la garantía de sus derechos.</p> <p>Desarrollar una cultura de paz, en términos de reconciliación y movilización social, que vincule el mayor número de ciudadanos y ciudadanas sin exclusión, que redunde en la apropiación de una cultura de reclamo de los derechos con responsabilidad cumpliendo con los deberes de respeto, en la diversidad, al derecho del otro.</p> <p>Diseñar y visibilizar la política pública en materia de migraciones para el Distrito Capital con enfoque de derechos Humanos, que reconozca y afirme la condición de ciudadano.</p> <p>Fortalecer los procesos de Justicia formal e informal, Resolución Pacífica de los Conflictos y Convivencia pacífica familiar, vecinal y comunitaria de la ciudad que articulada y funcionalmente garantice la participación institucional y ciudadana y la prestación de servicios en términos de cobertura, tiempo, costos, oportunidad y calidad y eleve los niveles de corresponsabilidad ciudadana y la creación y fortalecimiento de una cultura basada en el dialogo.</p>

²⁹ Extraído de las fichas técnicas de cada uno de los proyectos del componente objetivo general.

PARTICIPANTE	NOMBRES DE LOS PROYECTOS	RELACION CON LA POLÍTICA: DIMENSION	PERSPECTIVA Y OBJETIVOS ³⁰
Secretaría de integración social	<ul style="list-style-type: none"> • Atención Integral por la garantía de los derechos para una vejez digna • Infancia y adolescencia feliz y protegida • Institucionalización de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional • Gestión distrital con enfoque territorial 	Socio-cultural	<p>Contribuir a la garantía, protección, defensa y restablecimiento de los derechos de los viejos y viejas de hoy, mejorando su calidad de vida y promoviendo una cultura del envejecimiento activo, mediante acciones conjuntas entre el Estado, la Sociedad y las Familias para una vejez digna en la ciudad.</p> <p>Fortalecer el desarrollo pleno y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, en diferentes escenarios donde transcurre su existencia, para alcanzar niveles adecuados de calidad de vida en el marco de la garantía de sus derechos, teniendo como referencia la Política de Infancia y Adolescencia y la Gestión Social Integral.</p> <p>Garantizar las condiciones necesarias para la práctica sin limitación del derecho a la alimentación especialmente de la población con mayor inseguridad alimentaria y nutricional y vulnerabilidad económica y social en cumplimiento de lo descrito en la Política SAN y de ésta manera lograr que los individuos y las familias en sus diversidades múltiples</p> <p>y en territorios multidimensionales de Bogotá gocen de seguridad alimentaria y nutricional, contando para ello con una disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos a nivel local, a precios justos, sin barreras al acceso oportuno y permanente por parte de todas las personas a los alimentos que se precisan, en cantidad, calidad e inocuidad, un adecuado consumo y utilización biológica de los mismos, y acceso a los servicios básicos de saneamiento y a la atención en salud, articulados a procesos integrales de desarrollo, y bienestar económico, político, social, cultural, jurídico y ambiental, compromete la realización de los principios y valores fundamentales asociados con el derecho a la vida y la dignidad humana, incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos.</p> <p>Liderar los procesos de fortalecimiento de los territorios del distrito capital para su desarrollo y autonomía, promoviendo la acción conjunta de instituciones, sectores y sociedad civil organizada, el empoderamiento de la administración local y la implementación de procesos integrales de identificación, diseño, ejecución, seguimiento, evaluación, control de las políticas públicas y manejo de la inversión que garanticen a la población el ejercicio progresivo, efectivo y sostenible de los derechos.</p>

³⁰ Extraído de las fichas técnicas de cada uno de los proyectos del componente objetivo general.

PARTICIPANTE	NOMBRES DE LOS PROYECTOS	RELACION CON LA POLÍTICA: DIMENSION	PERSPECTIVA Y OBJETIVOS ³¹
Secretaría de desarrollo económico	<ul style="list-style-type: none"> • Misión Bogotá: formando para el futuro • Formación y capacitación para el empleo de población informal y vulnerable • Apoyo al emprendimiento empresarial en el sector informal y en poblaciones específicas • Organización y regulación de actividades comerciales informales, desarrolladas en el espacio público 	Económica	
Secretaría de educación	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a estudiantes de los colegios oficiales de Bogotá • Subsidios a la demanda educativa • Inclusión social de la diversidad y atención a población vulnerable en la escuela • Transformación pedagógica para la calidad de la educación del sistema educativo oficial • Acceso y permanencia a la educación para todas y todos 	Socio-cultural	<p>Mejorar las condiciones nutricionales y la dignificación de la vida de los niños y niñas en situación de desplazamiento, ya que al suministrar alimentos se mejora el estado nutricional del estudiante, su rendimiento físico y académico, el desarrollo de su capacidad intelectual y resistencia a las enfermedades, que entre otros contribuye a evitar la deserción de la escuela.</p> <p>La gratuidad para todos en los servicios de educación.</p> <p>Acompañamiento pedagógico a colegios sobre atención diferencial a población en situación de desplazamiento</p> <p>Garantizar el cupo de todos aquellos alumnos que vienen de años anteriores y los que se inscriben en cada vigencia, así como asegurar su permanencia en el sistema educativo oficial hasta que terminen sus estudios</p> <p>Lograr aprendizajes esenciales para los estudiantes y pertinentes para la sociedad; alcanzar la excelencia de los colegios del Distrito; generar transformaciones pedagógicas que produzcan cambios sustanciales en las concepciones, prácticas y desarrollos curriculares</p>
PARTICIPANTE	NOMBRES DE LOS PROYECTOS	RELACION CON LA POLÍTICA: DIMENSION	PERSPECTIVA Y OBJETIVOS ³²

³¹ Extraído de las fichas técnicas de cada uno de los proyectos del componente objetivo general.

³² Extraído de las fichas técnicas de cada uno de los proyectos del componente objetivo general.

Secretaría de Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Salud a tu colegio • Instituciones saludables y amigables • Comunidades saludables • Gestión social integral para la salud pública • Salud al trabajo • Promoción y afiliación al régimen subsidiado y contributivo • Atención a población vinculada 	Socio-cultural	<p>Gestionar la Financiación y cofinanciación de la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin</p> <p>Lograr el acceso de la población a la atención integral en salud con calidad, eliminando las barreras de acceso: económicas, geográficas, administrativas; son las prioridades establecidas y en lo no cubierto con subsidio a la demanda.</p> <p>Afectar positivamente los determinantes sociales de la calidad de vida y salud de la población del Distrito Capital.</p>
---------------------	--	----------------	---

3.3.2. ENSAYOS DE IMPLEMENTACIÓN

A partir del Plan Integral Único 2004, que es el que guía la ejecución de los proyectos en el periodo investigado 2008-2011, se identifican cinco objetivos específicos para la estabilización socioeconómica:

1. Garantizar el acceso de la población desplazada registrada a los servicios de salud y de educación bajo un enfoque diferencial que tome en cuenta las particularidades de su situación
2. Generar condiciones que permitan la permanencia de la población desplazada en los sistemas de salud, y educación.
3. Gestionar la inclusión de la población desplazada como beneficiaria prioritaria dentro de los esquemas de vivienda distritales.
4. Gestionar la celebración de convenios de cooperación internacional que permitan generar proyectos productivos, de generación de ingresos y acceso a la vivienda.
5. Implementar, asocio con la Red de Solidaridad social, sistemas de seguimiento que permitan establecer el nivel de acceso a los servicios para la población desplazada prestados por la nación y el distrito

Estos cinco objetivos específicos de la fase estabilización socioeconómica del PIU 2004 le apuntan a cuatro dimensiones del proceso de estabilización: sociocultural, político,

económico y vivienda. Siendo las primeras tres dimensiones las de interés en la presente investigación.

Focalización de la Población

De las primeras particularidades que presenta el distrito a partir del análisis de la acción conjunta es que de los 28 programas analizados solo dos de ellos tienen como población objetivo a la población desplazada, y el resto tienen como población objetivo un espectro más grande la población, por ejemplo población vulnerable, estratos 1 y 2. Sin embargo, por directrices de la corte constitucional y establecido en el año 2008 con la directiva de la alcaldía 013 se estableció la obligatoriedad de diferenciar componentes de atención a la población en situación de desplazamiento en los presupuestos de las respectivas entidades. De esa manera, así un proyecto este destinado a población general, desarrolla informes desagregados de la población desplazada que se beneficia del proyecto.

Esta decisión de la alcaldía obedece a su vez a la necesidad de conocer la acción conjunta intersectorial de la atención integral de la población desplazada, es decir manifiesta una necesidad de información tanto para demostrar a la corte la inclusión de la población desplazada dentro de sus labores, como para identificar la labor conjunta del distrito. No sobra decir, que una decisión de directiva fue pertinente, en tanto una institución distrital no movilizara sus recursos emitiendo informes o creando proyectos focalizados en tanto no sean obligatorios.

Ahora bien, en cuanto al tema de diferenciación de presupuestos, implica pensar que la implementación se visibiliza en términos de financiación, pues uno de los mecanismos para demostrar la acción distrital y los seguimientos de la corte es demostrando en una primera instancia cantidades de dinero invertido.

Si bien es cierto que el distrito no ha desarrollado una propia política pública para población desplazada, sí ha desarrollado políticas públicas de atención diferencial para la población capitalina a cargo de la Secretaria de Integración social, y es allí donde se le da trato especial a la población desplazada, siguiendo de nuevo los parámetros de la corte constitucional en donde se determina la necesidad de atención a población desplazada con un enfoque diferencial, especialmente para indígenas, afros, mujeres, y niños.

La elaboración de los ensayos de implementación se construyó a partir de los distintos documentos oficiales³³ que existen en el entramado institucional del distrito capital:

³³ Los primeros documentos que aportan información son las fichas técnicas de cada uno de los proyectos en donde es atendida la población desplazada para la contribución de su estabilización

- Fichas técnicas de los proyectos
- Informes de actividades de los proyectos
- Circulares internas
- Resoluciones internas
- SEGPLAN³⁴ (Sistema de información de seguimiento al Plan de Desarrollo)
- Algunos informes internos de atención a población desplazada³⁵.
- Informes trimestrales Atención integral a población en situación de desplazamiento (consolidados por la secretaria Distrital de gobierno).
- Pronunciamientos de la Contraloría de Bogotá
- Informes de gestión 2008-2012 de cada entidad.
- Evaluaciones de políticas públicas con enfoque diferencial

Sistemas de seguimiento a los programas y proyectos del Distrito que atienden población desplazada

En la medida que no existe una política pública formulada desde el distrito capital para la atención a población desplazada, no existen por supuesto evaluaciones de política pública de atención a población desplazada; sin embargo, la administración distrital en cumplimiento de la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional, la Ley 1190 de 2008 y demás normas reglamentarias emitió en la directiva 013 de 2008³⁶ la obligatoriedad de todas las secretarías distritales que realizan atención a población desplazada a presentar informes bimestral a la secretaría de gobierno, específicamente a la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, dependencia

socioeconómica, otros documentos que aportan información no tan específica y por tanto no igual útil son los informes de actividades pues la mayoría de ellos no son realizados de manera detallada.

³⁴ En cuanto al SEGPLAN podemos decir que de sus cinco tipologías para suministrar la información dos de ellas son útiles : la clasificación por objetivo estructurante y la clasificación por metas, en tanto proporcionan información cualitativa sobre la ejecución de cada proyecto y la consecución de cada una de sus metas

³⁶ **Directiva de la Alcaldía Mayor No. 013 del 27 de noviembre de 2008**, "Obligatoriedad de diferenciar componentes de atención a la población en situación de desplazamiento en los presupuestos de las respectivas entidades, para asegurar la efectividad de la Ley 387 de 1997, Decreto 2569 de 2000, Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia de la Corte Constitucional. Vigencias 2008-2012"

responsable de su consolidación para los diferentes reportes que debe presentar el Distrito Capital sobre este tema.

El establecimiento de la obligatoriedad de presentar informes bimestrales constituye un punto de decisión que transforma la implementación de la política pública en el distrito capital por varias razones: la primera de ellas reside en que cada entidad de ve en la necesidad de identificar en toda la población que atiende quien es y quien no es población desplazada, es decir se produce una transformación de los procedimientos, una transformación interinstitucional implicando movilización de recursos, comenzando por los formatos de registro.

Una segunda razón radica en que la obligatoriedad de emitir un informe presiona a la institución para atender a la población desplazada y tener los insumos de información acerca de actividades realizadas para emitir informes cada dos meses.

La tercera transformación obedece a la producción de información, que le permitirá al distrito no solo dar a conocer su labor a los agentes externos, sino también hacer análisis de seguimiento de la labor intersectorial del distrito. Los informes unificados permiten hacer análisis comparado entre los sectores, así como observar la evolución de los mismos en materia de atención integral a población desplazada.

La obligatoriedad de la realización de los informes entraba en vigencia el primero de enero de 2009, sin embargo en la Secretaria de hacienda (encargada de presentar los informes) solo se encuentran a partir del año 2010. Respecto al año 2011 se encuentra un informe consolidado de enero a diciembre.

Son estos informes trimestrales la fuente principal oficial del distrito capital, en donde se evidencia la labor desde los distintos sectores del distrito para estabilizar socioeconómicamente a la población desplazada. En la mayoría de estos informes se presentan los informes detallados de cada una de las seis entidades encargadas de la atención a la población: secretaria de gobierno, Ipes, secretaria de integración social, secretaria de educación, secretaria de salud y secretaria de vivienda; sin embargo como se ha venido mencionando el componente de vivienda no se analizara en la presente investigación. En seguida de la información de cada sector se presenta un informe presupuestal del distrito en su accionar conjunto, y finalmente se presenta una caracterización de la población que fue atendida.

Otro agente que interviene en el seguimiento de la implementación del distrito es la Contraloría Distrital; quien en los últimos cuatro años ha emitido dos documentos en relación con la atención integral a la población desplazada, con énfasis en control fiscal.

Los documentos que ha emitido de manera no regular la contraloría de Bogotá son: un Pronunciamiento sobre la atención integral a la población desplazada, dentro del Plan de

Desarrollo 2008- 2012 “Bogotá Positiva: Para vivir mejor” en diciembre de 2011, y un informe sectorial de atención a población en situación de desplazamiento en el distrito capital en noviembre de 2012.

La no regularidad del control fiscal frente a la atención a población desplazada evidencia el carácter marginal que ha tenido el seguimiento a los programas y proyectos destinados a la población desplazada. Sin embargo es oportuno aclarar que los seguimientos a los proyectos en donde participaba la población desplazada tenían su correspondiente seguimiento en las auditorias periódicas a las entidades distritales.

Análisis presupuestal

Hay que señalar que en tanto la implementación de la política pública se manifiesta especialmente a través de programas y proyectos, el análisis de la financiación obedecerá a los recursos según los proyectos.

Recordemos que la combinación particular de los recursos varía considerablemente de un proyecto a otro, es decir cada uno de ellos, presenta sistemas de financiación, y distribución de los recursos de manera particular; por lo tanto la generalización de los 28 proyectos resultaría inadecuada.

A continuación se presenta un cuadro presupuestal en donde se evidencia el presupuesto destinado a los proyectos para política pública sobre atención integral a la población desplazada; allí vale la pena aclarar que se trata de toda la atención incluyendo las tres fases de atención y no únicamente el presupuesto destinado a la estabilización socioeconómica. El Gobierno Distrital en el periodo 2008-2011, asignó presupuestalmente la suma aproximada de \$588.142 millones.

Recursos invertidos en la Población en Situación de Desplazamiento

Millones de pesos

ENTIDAD	TOTAL 2008-2011	
	APROPIADO	EJECUTADO
Instituto para la Economía Social IPES	14.000	11.352
Secretaría de Educación Distrital	305.279	282.555
Secretaría Distrital de Gobierno	29.724	28.267

Secretaria Distrital de Integración Social	39.390	37.224
Secretaria Distrital de Salud	161.042	119.377
Secretaria Distrital del Hábitat	38.707	37.553
RECURSOS DISTRITO	588.142	516.328

Fuente: Informes sobre la atención a desplazados. Secretaria Distrital de Gobierno

Este recuadro agrega los dineros ejecutados para la población desplazada en los diferentes proyectos en donde participaron, agrupados en las entidades allí señaladas. Lo anterior nos permite ver varios elementos: por un lado, se visualizan las entidades que atienden a población desplazada, en donde las cuatro primeras intervienen para la estabilización socioeconómica.

En segunda instancia, hay que señalar que en términos de Rose, las cuatro entidades desarrollan programas intensivos en capital e intensivos en mano de obra, como se observara en detalle en las próximas paginas; lo que guardadas las proporciones nos permitiría un análisis comparable.

Así pues, es necesario identificar que la entidad que más invierte dinero en población desplazada es la Secretaria de Educación, seguida por la secretaria de salud, integración social, secretaria de gobierno, y el IPES; como se observará en las siguientes paginas, esto coincide con la cobertura de los servicios que presta cada una de estas entidades a la población desplazada, es decir, quien tiene mayor cobertura es la Secretaria de salud, después educación, integración social, secretaria de gobierno, y quien menos cobertura tiene es el Instituto para la Economía Social.

Es oportuno señalar, que la cobertura y desarrollo presupuestal para la atención a población desplazada en materia de salud y educación responde a que estos dos componentes fueron la prioridad en el Plan de Desarrollo Bogotá Positivo, y por tanto su presupuesto era considerablemente mayor al de los otros sectores.

Por otro lado, vale la pena resaltar que los recursos que destina el distrito capital en la población desplazada provienen directamente y en su totalidad de su presupuesto anual, sujeto a la importancia que se le dio en el plan de desarrollo de 2008-2012 a la atención integral para la población desplazada.

La ausencia de recursos de transferencia para atención integral a población desplazada del gobierno nacional al gobierno distrital se debió a la no existencia de la ley orgánica de ordenamiento territorial (existente desde el 2011), así como por la no existencia del sistema de corresponsabilidad del que se habló anteriormente; pues no se contaba con un sistema de atribuciones claras y específicas acerca de qué debe hacer y no hacer el

distrito capital. Esto le implicaba al distrito aumentar su carga fiscal, pero así mismo, le deja a su libre disposición los montos a invertir.

3.3.2.1 DIMENSIÓN POLÍTICA:

La comprensión de la dimensión política en un proceso de estabilización socioeconómica de la población desplazada por el conflicto armado implica un reto muy importante a nivel nacional y a nivel distrital. Así mismo, el intentar definirla es un reto, pues implica preguntarse por el mismo quehacer de la política y se entraría en una argumentación interminable, que se complejiza por las particularidades misma de la población.

La primer norma que nos habla de la dimensión política dentro del marco de la fase de estabilización socioeconómica es el decreto 173 de 1998 de Ministerio del Interior, en donde afirma que la estabilización política posibilita espacios de integración y participación ciudadana, de organización y autonomía, evitando la estigmatización social.

En ese sentido, quien ha realizado actividades en torno a la estabilización política a nivel distrital ha sido la Secretaria de Gobierno. Si bien es cierto la Secretaria se encarga de la fase de atención humanitaria de emergencia, aporta también a la fase de estabilización socioeconómica, especialmente en la dimensión política.

Solo por señalar, en cuanto a la atención humanitaria de emergencia la Secretaria de Gobierno fue la encargada de coordinar las Unidades de Atención y Orientación a la población desplazada³⁷, que correspondía para el año 2008-2011 a los lugares dedicados estrictamente a la atención humanitaria de emergencia. Sin embargo la secretaría de Gobierno a través de dos direcciones ejecutaba proyectos destinados a la estabilización socioeconómica: 1. Seguridad y convivencia, 2. Derechos humanos y apoyo a la justicia.

1. La dirección **DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA** desarrollaba dos proyectos:

- Era responsable de la ejecución del proyecto 600 Diseño participativo del programa de desarrollo y paz en la región capital.
- Era responsable de la ejecución del proyecto 606, Promoción de una cultura de paz, reconciliación y movilización social en Bogotá.

³⁷ Las Unidades de Atención y Orientación a la Población desplazada son centros de servicio de información, atención, orientación y remisión interna y externa hacia las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento; en Bogotá humana se crearon los centros Dignificar, que resultan una fusión entre UAO y centros de atención a víctimas de violencia y graves violaciones a derechos humanos - CAVIDH, se pasa de nivel de orientación distrital y nacional a población exclusivamente desplazada, a orientación y gestión a todo tipo de población víctima de conflicto armado interno y se interviene en procesos de reconstrucción de proyecto de vida.

2. La secretaria de gobierno a través de la dirección **de DERECHOS HUMANOS Y APOYO A LA JUSTICIA** desarrolla cuatro proyectos concretos que son propios del proceso de estabilización socioeconómica.

- 295 Atención integral a la población desplazada
- 663 fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica
- 603 atención a las víctimas de violencias y delitos para la garantía de sus derechos
- 643 diseño e implementación del sistema distrital de atención al migrante - casa del migrante

De los seis proyectos que identificamos en la secretaría de gobierno, encontramos que todos ellos aportan especialmente al proceso de estabilización política de la población desplazada, y uno de ellos, que corresponde al proyecto 643 Casa del Migrante trata especialmente la integración local de la población desplazada en un sentido más de estabilización socio-cultural, en tanto recoge la imagen del desplazado desde las teorías de las migraciones, en donde busca instaurar una política pública en materia de migraciones que trata distintos factores de las dinámicas migratorias como la discriminación social, la xenofobia, los prejuicios colectivos, etc.

El papel de la Secretaria de gobierno en la atención a la población desplazada ha tenido un papel relevante a lo largo de las distintas alcaldías; en términos presupuestales los recursos invertidos en población vulnerable, desde el 2001 al 2010, fueron de \$81.406 millones, de los cuales aproximadamente el 56.2%, fue destinado para la atención de la población desplazada, equivalentes a \$45.792,2 millones (CONTRALORIA DE BOGOTÁ, Atención a población en situación de desplazamiento forzado., 2012, pág. 25) Esto nos permite corroborar la tesis de analizar la implementación como evolución, al menos como evolución en el sentido de asignación presupuestal, así como identificar el papel de la secretaría de Gobierno en el análisis intersectorial.

La Secretaria de gobierno ha sido históricamente la entidad coordinadora del resto de las entidades que atienden a población desplazada, y a su vez, ha sido la única entidad que destina desarrolla proyectos específicos para la población desplazada.

De la labor de estabilización política de la secretaría de gobierno el proyecto insigne de la secretaria, incluso desde la alcaldía Bogotá Sin indiferencia de Lucho Garzón es el proyecto 295; que en el plan de desarrollo 2004-2008 se formuló y desarrollo bajo el nombre *“Atención complementaria a la población en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad frente a la violencia³⁸”*, proyecto que tuvo continuidad en el Plan de

³⁸ ”, En el Plan de Desarrollo *“Bogotá sin Indiferencia”*, se invirtieron \$24.319 millones en el proyecto 295.

desarrollo “*Bogotá positiva*”, bajo la denominación de “*Atención integral a la población desplazada*”.

Este proyecto es el único proyecto destinado exclusivamente a la atención a población desplazada, es decir, se trata de la única institución del distrito comprometida solamente con la población desplazada desde su formulación hasta su evaluación. Es tal la importancia de este proyecto en la implementación de la política pública de estabilización de la población desplazada en Bogotá, que si la alcaldía distrital llegara algún día a proponer una política pública propia del distrito tendría que tomar como base el proyecto 295 por su visión de Integralidad y los objetivos que se plantea.

Ahora bien, la existencia de un solo proyecto destinado exclusivamente a la población desplazada ya era un resultado de gestión y seguimiento a las directrices orientadoras y operativas de la corte, y más aún cuando este expresaba estar fundamentado en unos enfoques de garantías de los derechos de la población desplazada. Como veremos a lo largo de este subcapítulo, la no existencia de otros proyectos focalizados en población desplazada es el resultado de la no obligatoriedad para ello, situación que es sustituida por los mandatos hacia la de atención preferencial.

Hay que reconocer que ya en el proyecto 295 de la alcaldía Bogotá Positiva este proyecto incluye los cinco enfoques determinados en “los principios rectores del Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada”³⁹: 1. Enfoque diferencial, 2.

³⁹ ENFOQUE DIFERENCIAL: Para la formulación y desarrollo de las actividades que operan el presente Plan, se tendrán en consideración las características de la población sujeto o grupos involucrados en la atención, en términos de género, edad y etnia, así como sus patrones socioculturales. Lo anterior permitirá reconocer y promover ofertas institucionales acordes a los intereses de desarrollo de los grupos e individuos afectados.

ENFOQUE TERRITORIAL: Las Entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada en el nivel nacional y territorial, adecuarán y desarrollarán los programas atendiendo las particularidades y la diversidad regional y local, que permitirá brindar respuestas según la situación del territorio.

ENFOQUE HUMANITARIO: La atención a la población desplazada se brindará de manera solidaria en atención a las necesidades de riesgo o grado de vulnerabilidad de los afectados, con el fin de brindar soporte humanitario, trato respetuoso e imparcial, asegurando condiciones de dignidad e integridad física, psicológica y moral de la familia.

ENFOQUE RESTITUTIVO: Se entiende como la reposición equitativa de las pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento, con el fin de que las personas y los

Enfoque territorial, 3. Enfoque humanitario, 4,Enfoque restitutivo, 5.Enfoque de derechos. La ejecución de este proyecto a partir de los cinco enfoques mencionados marca la diferencia entre formular un proyecto para cumplir con el deber de atención humanitaria de emergencia de cada entidad territorial, y la intencionalidad de construir un proyecto que le permita a la población desplazada establecerse socioeconómicamente; pues se trata de una atención que va mas allá de garantizar la supervivencia de la población y se propone un restablecimiento de los derechos humanos a través de la reparación integral de la población.

El proyecto 295 en su formulación parece ser el espacio de ejecución más cercano a la estabilización socioeconómica, sin embargo, como es claro, la ejecución del proyecto mismo se guía por el cumplimiento de unos objetivos específicos planteados a través de unas metas fijas. En el momento de analizar los objetivos y metas se denota un componente especialmente en fortalecimiento de las unidades de atención y orientación UAO`S, que corresponden básicamente a la atención humanitaria de emergencia.

Problemas de caracterización

Un aspecto relevante para la ejecución de este proyecto son los estudios que respaldan la información básica del proyecto, que por supuesto marcan la ruta a seguir por parte de la secretaria; a propósito de estos vale la pena señalar que son estudios desactualizados, que corresponden la mayoría de ellos a estudios realizados a nivel nacional, que pierden su validez en tanto el objetivo del proyecto es tratar las especificidades de la población en la ciudad de Bogotá. Para desarrollar un proyecto de cuatro años que inició desde el 2008 el texto consultado mas reciente para la fecha correspondía a un texto de la ACNUR del año 2003.

Esta situación problemática de la secretaría de gobierno es la consecuencia de no la no caracterización de la población desplazada como se ha venido mencionando en varias oportunidades, que responde también a las lógicas intersectoriales, que hacen que cada entidad distrital diagnostique la población que va a trabajar a partir de sus objetivos; un ejemplo de ello es la secretaria de salud, que como se describirá más adelante, construye su propia georreferenciación de la población desplazada a propósito de una de sus proyectos.

La ausencia de estudios elaborados o cofinanciados por el distrito son muy pocos, en tanto los sectores que atienden a la población desplazada a excepción de la secretaría de gobierno con el proy.295, hasta la alcaldía de Samuel Moreno no diseñaban proyectos focalizados en población desplazada, sino que se atendían como población vulnerable.

hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del mismo. Las medidas de restitución contribuyen al proceso de reconstrucción y estabilización de los hogares afectados por el desplazamiento.

ENFOQUE DE DERECHOS: El Plan se sustenta en el aseguramiento del ejercicio y goce de los derechos humanos.

En ese sentido el distrito no tenía necesidad de conocer las particularidades de una población, si de todas formas no iba a desarrollar proyectos dirigida a esta.

PERSONAS ATENDIDAS

PROYECTO 295 "ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA" 2008-2012

META	Indicadores definidos	Personas atendidas 2008	Personas atendidas 2009	Personas atendidas 2010	Personas atendidas 2011	Personas atendidas 2012
Realizar 1 programa para la atención complementaria e integral para la población desplazada o vulnerable frente a la violencia.	Número de familias en situación de desplazamiento o apoyadas con ayudas complementarias	5.000	15.479	4.450	5.000	1.408
	Número de Unidades de atención al desplazado creadas y en funcionamiento	1		5		
Adelantar 1 proceso que permita la instalación y operación de las unidades de atención al desplazado en el Distrito Capital.	Número de personas desplazadas orientadas en las unidades de atención al desplazado en operación	237.000	390.806	404.564	300.000	262.495
	Número de personas en situación de desplazamiento que acceden		530	9489	9500	305

META	Indicadores definidos	Personas atendidas 2008	Personas atendidas 2009	Personas atendidas 2010	Personas atendidas 2011	Personas atendidas 2012
	al servicio de albergue temporal de urgencia					
Apoyar 2000 familias de desplazados con proyectos productivos	Número de familias desplazadas apoyadas en proyectos productivos		220	776	700	550
Apalancar 1000 proyectos productivos para población desplazada.						

Fuente Informe de Secretaria de Gobierno radicado en la Contraloría el 31-10-2012 con # 1-2012-37515.

En la gráfica anterior se pueden observar las metas de del proyecto 295, los indicadores definidos y la cobertura del proyecto desagregado en los cuatro años. Allí se puede identificar que según los indicadores definidos por la entidad las personas atendidas son especialmente para soluciones de tipo atención humanitaria de emergencia y no de estabilización socioeconómica, que correspondería al número de familias desplazadas apoyadas en proyectos productivos. De las personas atendidas en las unidades de orientación⁴⁰ solo 1696 son beneficiarias de proyectos productivos del 2008 al 2011.

Otro proyecto que alimenta la labor por parte de la secretaria dirigido a la estabilización política es el proyecto 600 Diseño participativo del programa desarrollo y paz en I región capital, allí se parte de las precarias condiciones de estabilidad política y de seguridad

⁴⁰ Es necesario señalar que las personas atendidas no son necesariamente distintas personas, es decir cada solicitud de información era contabilizada, o de lo contrario resultaría absurdo que 1.332.370 de personas desplazadas solicitaran información, cuando esa no es la cantidad de población desplazada en Bogotá, según la información formal.

ciudadana en la ciudad, en donde se identifican problemas de exclusión social y económica, presencia de grupos armados irregulares y grupos delictivos, pobreza e inequidad que actúan de manera conjunta haciendo de Bogotá una ciudad con serios problemas en materia de seguridad y convivencia ciudadana. El proyecto identifica la necesidad de estabilización social y política en tanto asegura que Cundinamarca y Bogotá se han convertido en un potencial estratégico sobre la cordillera oriental, ocasionando presencia y hostigamiento de grupos armados en la ciudad.

Con este proyecto la alcaldía comprende que la población desplazada se ubica especialmente en el corredor que comprende las localidades ciudad Bolívar, Bosa, y Soacha, con la característica fundamental de que se trata de una población ubicada en zonas de conurbación, en donde las fronteras físicas entre Bogotá- Soacha no separan realidades en el ámbito político o sociocultural. Es posible identificar que las problemáticas políticas y de inseguridad ciudadana son las mismas en estas zonas de conurbación, y que sin importar que institucionalidad sea la que debe atender (Soacha o Bogotá), se trata de una realidad que alguno de ellos, o los dos debe atender.

La idea de comprender la implementación de políticas dirigidas a población desplazada a partir de la existencia de un corredor de conurbación, implica complejizar el campo y por tanto la efectividad de la ejecución de las políticas. Partir de la existencia de conurbación y las consecuencias de ello, implicaría la idea de estudiar las políticas públicas a nivel regional, o a nivel del corredor ya mencionado. Es oportuno recordar que zonas como Altos de Cazuca y Ciudadela Sucre, en donde se han ubicado desplazados se presentan mecanismos de ilegalidad, acompañado de intervención humana de crecimiento constante desordenado provocando impactos de tipo ambiental. Un elemento fundamental para la comprensión de la ocupación del espacio es la figura de Terreros, que son antiguos desplazados que representan determinado poder en la zona, y que han hecho una especie de planeación territorial por ellos mismos, realizando divisiones y apropiaciones ilegales del terreno para posteriormente vender los nuevos migrantes (PEREZ).

Pues bien, el proyecto resulta una mirada integral para la estabilización política de la población; sin embargo, como era de esperarse al existir un alto nivel de complejidad tanto del diseño como de la implementación el proyecto nunca se concreto, nunca llego a ser un hecho en la alcaldía Bogotá positiva, y su ejecución en términos presupuestales solo alcanzo el 27,8% (Planeación, 2012, pág. 111).

Dentro de las dificultades que encontró la secretaria para su diseño e implementación está la multiplicidad de fases de decisión por las que debe pasar el diseño y la implementación del plan, que involucra no solo la voluntad política de los alcaldes de Bogotá y Soacha, sino también de los alcaldes locales. Es por esto que dentro de los reportes de la secretaria se indican que los principales inconvenientes en la voluntad

política y las limitantes normativos, en donde se reconoce que en los cuatro años si bien es cierto no se logró el diseño del plan, se generó confianza y voluntad con la dirección de Orden Público y Convivencia Ciudadana de la Secretaría de Gobierno del Departamento de Cundinamarca, para formular una estrategia integral de intervención en el tema de convivencia y seguridad ciudadana regional.

Además de ello, desde las reuniones previas hasta los posibles acuerdos implican nuevas dinámicas de gestión, pues ya no se trata de un reacomodamiento de recursos de micro implementación en un solo ente territorial, sino que envuelve acuerdos intermunicipales en donde se combina la adaptación de las directrices del plan nacional de atención a población desplazada, las directrices de la corte, y las complejidades de la adaptación y /o reconfiguración de la política pública en dos municipios de manera simultánea.

Uno de los proyectos que existían en la alcaldía de Bogotá positiva, y que se integra por su cercanía ideológica a la perspectiva de víctimas a partir de la ley 1448 es el proyecto 603 Atención a las víctimas de violencias y delitos para la garantía de sus derechos.

Este proyecto trabaja el concepto de víctima de violencias, que tiene una connotación diferente a la que se trabaja con la ley de víctimas y con la alta consejería a partir del 2011; este concepto de víctimas de violencias se trata de violencias de todo tipo, en donde incluyen por supuesto las víctimas de la violencia por el conflicto armado colombiano⁴¹.

Es por esto que dentro de las metas que se plantea una de ellas se concentra específicamente a la población desplaza, y consiste en la atención integral de 204 familias desplazadas por el conflicto. Las otras metas del proyecto no tienen como población objetivo la población desplazada, sin embargo en cada una de ellas se atiende a población desplazada.

Respecto a los centros de atención a víctimas de la violencia, los CAVIDH, que corresponde a la ejecución de la meta 4 del proyecto 603 es oportuno decir que aunque no se tratan de centros especializados en atención a población desplazada, si integran la atención sicosocial particular para la población desplazada, y son parte de la respuesta institucional a la necesidad de brindar una atención integral a las víctimas del conflicto

⁴¹ Es oportuno mencionar el componente de participación ciudadana en el diagnóstico para la formulación y ejecución del proyecto, en donde se señala que durante el primer semestre de 2012 se realizaron encuentros de participación ciudadana de las víctimas, en las localidades de Suba, Usaquén, Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Mártires, Rafael Uribe, San Cristóbal, Usme Sumapaz, puente Aranda y zona centro.

armado y específicamente a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Los CAVIDH (Centros de Atención a las Violencias y Graves Violaciones a los Derechos Humanos) bajo su actual enfoque de trabajo, y como proyecto autónomo del Plan de Desarrollo BOGOTÁ POSITIVA, funcionó desde Junio de 2008, conformado son 14 centros. Mediante este proyecto se ofrecía atención integral a las víctimas del conflicto armado y de graves crímenes tales como Desaparición forzada, secuestro, toma de rehenes, tortura, homicidio, ejecuciones extrajudiciales, reclutamiento ilícito, desplazamiento forzado, violencia sexual en el contexto del conflicto armado, y en general de aquellas conductas que se califican como graves violaciones a los Derechos Humanos, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad⁴². Es necesario aclarar que por modificaciones con la Ley 1448 y el giro de política pública que se da en el distrito para a la atención integral a la población desplazada estos centros pasan a ser parte los centros Dignificar⁴³ a partir del año 2012.

Ya con la alcaldía Bogotá humana a partir de la integración de las UAO`S con los CAVIDH la política de atención a la población desplazada se transforma, pues la distinción entre atención humanitaria de emergencia y el paso a la estabilización socioeconómica se permite en un mismo espacio, que de alguna manera se disminuye los costos de transacción y facilita la transición a programas de estabilización como en proyectos productivos y/o de Familias en Acción.

Un último proyecto a destacar dentro de los esfuerzos del distrito capital orientado a la estabilización política es el proyecto 663: Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica. Allí como en la mayoría de los proyectos se pretende atender población desplazada, pero no como una meta específica dentro del proyecto, sino que se trata de una implementación y fortalecimiento del sistema de justicia de la ciudad, involucrando aspectos como acceso y seguridad a la justicia, en donde pueden servirse cualquier ciudadano que presente la solicitud.

⁴² La atención que ofrece el CAVIDH se hace a través de un equipo profesional interdisciplinario en el campo psicológico, psicosocial, jurídico y de gestión social, desde el enfoque de la garantía de derechos y la perspectiva diferencial, con miras a fortalecer la capacidad de las víctimas que procuran la realización de su derecho a la reparación integral, que incluye entre otros el derecho a la verdad.

⁴³ La alta consejería implementa los centros de atención 'Dignificar' para que las personas reciban en un solo lugar información integral, ahorrándoles tiempo y dinero generado por mayores desplazamientos, además articula con las Secretarías del Distrito que tienen competencia sobre los derechos de las víctimas. La proyección de la alcaldía Bogotá Humana es contar con siete centros. Además la consejería cuenta con cinco unidades de atención y orientación ubicados en Bosa, Kennedy, Puente Aranda, Suba y Rafael Uribe Uribe y uno más en la Terminal de transporte que orienta a los interesados de primera mano

A partir del pronunciamiento de la contraloría distrital se identifican los principales problemas de la secretaría de gobierno que dificultan la implementación de sus proyectos encaminados especialmente a la estabilización política; uno de ellos sucede porque la red de información de desplazados desarrollada con el sistema SIDHES no se encuentra compartida con las entidades que desarrollan acciones en torno a estos. Esta situación permite evidenciar que no existe una red que permita migrar información de las instituciones que desarrollan acciones con la población desplazada hacia Secretaría de Gobierno y que posibilite determinar con claridad la integralidad en la atención brindada a cada persona desplazada, sus costos y beneficios (BOGOTÁ, CONTRALORIA DE, 2011, pág. 7)

Lo anterior involucra las fallas de la información con los problemas de coordinación intersectorial, en tanto manifiesta que la no unificación de redes de información implica un esfuerzo reiterado por cada institución cada vez que pretende diagnosticar la población desplazada para diseñar e implementar un proyecto.

Como el análisis de la implementación implica observar no solo las relaciones interinstitucionales a un solo nivel territorial, es oportuno preguntarse por la intervención del Estado del nivel nacional en el asunto del diagnóstico georeferenciado de la población desplazada. Hay que señalar que a nivel nacional la entidad coordinadora de la política pública sobre desplazamiento forzado era acción social, hoy Departamento de la Prosperidad quien a su vez desarrollaba el programa Red Juntos, hoy Red Unidos, cuya labor inicial era un despliegue de cogestores en todo el territorio; los cogestores son personas encargadas de identificar la población desplazada y sus condiciones socioeconómicas.

Aunque Acción Social llevaba a cabo un programa de tales dimensiones no existieron redes de información compartida entre el gobierno nacional y el gobierno distrital para la ejecución de los proyectos distritales. La no existencia de información compartida acerca de la población desplazada que vaya más allá de los datos básicos como procedencia, género, edad, fechas se debe a las dificultades interinstitucionales de adoptar un sistema nacional. Si las complejidades de un registro único han sido múltiples, la adopción de un sistema de diagnóstico socioeconómico sería aún más complejo.

A pesar de la obligatoriedad de los informes de seguimiento de cada entidad del distrito que atiende a población desplazada, “los avances en la sistematización de datos y caracterización de la población desplazada, aún se evidencian falencias por parte de la administración distrital en torno a la identificación clara y precisa de la población objeto, los beneficios recibidos por esta y su consolidación. Ésta situación genera deficiencias en los procesos de seguimiento y evaluación de la gestión realizada, del impacto de la misma en relación al mejoramiento de las condiciones de vida de quienes son objeto de

intervención por parte del estado y de la optimización del uso de los recursos públicos destinados a tal fin”. (BOGOTÁ, CONTRALORIA DE, 2011)

Si comparamos los proyectos implementados con los alcances de una estabilización política, tal y como se describió en el capítulo 2, el accionar del distrito presenta problemas en la implementación no solo por las dificultades de lo realizado, sino por la no existencia de otros programas dirigidos a incentivar la participación ciudadana de la población desplazada, promover los derechos civiles y políticos, así como las medidas de seguridad frente al desplazamiento intraurbano.

3.3.2.2 DIMENSIÓN SOCIOCULTURAL:

En el marco de la estabilización socioeconómica de la población desplazada se define la dimensión socio-cultural como un aspecto clave para que la población logre la integración local en un espacio totalmente distinto al que está acostumbrado; el decreto 17326 de 1998 precisa la dimensión socio-cultural como el componente “que permita una adaptación progresiva al medio de vida urbano”. También se puede identificar a través del decreto 250 de 2005 bajo el esquema de política pública de estabilización socioeconómica con el componente denominado Gestión Social.

Cuando se pretende analizar el componente sociocultural de la población desplazada se trabajan concretamente tres ámbitos, todos ellos bajo el enfoque diferencial: Salud, educación y Cultura

3.3.2.2.1 SALUD

La atención de salud a la población desplaza constituye un componente esencial tanto en la fase de atención humanitaria de emergencia, como en la fase de estabilización socioeconómica. Es fácil comprender que la población una vez arriba a la ciudad después de un lardo periodo de desplazamiento, viajes, momentos de penumbra, y huida presenta distintos problemas de salud, en donde la atención por parte del sistema de salud resulta imperante. Es por esta razón que la salud hace parte del componente de atención humanitaria de emergencia, y por esa razón en las unidades de atención se remite de manera inmediata a la red de centros hospitalarios.

Pero como el componente que nos interesa es la estabilización socioeconómica, se analizaran los procesos de implementación destinados a garantizar goce efectivo de niveles de salud estables o por lo menos bajo permanente asistencia médica durante los seis meses y/o años posteriores al desplazamiento.

A nivel distrital quien ejecuta las labores destinadas a la salud es la Secretaria de Salud, quien a pesar de no desarrollar un proyecto, ni metas única y exclusivamente para la población desplazada, atiende a población a partir de los siguientes proyectos:

- Salud a su casa

- Salud a tu colegio
- Instituciones saludables y amigables
- Comunidades saludables
- Gestión social integral para la salud pública
- Salud al trabajo
- Promoción y afiliación al régimen subsidiado y contributivo
- Atención a población vinculada

El proyecto más representativo en el ámbito de la estabilización para la población desplazada es el proyecto 623 Salud a su Casa, pues parte del reconocimiento de una población representativa que migra a la ciudad y sus condiciones biológicas y sociales de transforman. “las condiciones políticas y sociales del país han generado un éxodo de familias campesinas, afro descendientes e indígenas, desplazadas por el conflicto armado que incrementan el volumen de población en máximas condiciones de desarraigo, desprotección, pobreza y marginalidad. Las familias se han hecho más heterogéneas, plurales, diversas y cambiantes. Si no logramos que las familias recompongan sus vínculos y asuman de una mejor forma su responsabilidad de humanización, socialización e impulso de los proyectos de vida, las políticas, programas y proyectos desarrollados por el Estado, no tendrán el impacto deseado, ni la sostenibilidad requerida para superar de forma estructural las condiciones de pobreza y exclusión. No es tolerable la prolongación de condiciones de vida desiguales que se oponen a la realización de las aspiraciones y al desarrollo de las capacidades de las familias en la ciudad.” (Salud, FICHA EBI 623 Salud a su casa, 2008)

Atención con enfoque diferencial

El reconocimiento de la existencia de una población especial para la atención por parte de la secretaria dio paso al tratamiento sicosocial dentro de los proyectos, en especial el 623 de salud a su casa a través de la meta la meta “Cubrir 375 micro territorios de Salud a su Casa”. Allí la secretaria realizó intervención psicosocial diferencial, con el fin de fortalecer las relaciones intrafamiliares, aportar a la restitución de derechos en salud, y al reconocimiento de las necesidades específicas, las costumbres y las prácticas culturales.

Nivel de cobertura

El proyecto consistía en identificar y caracterizar la población en territorios específicos para iniciar con la Atención Primaria en Salud (APS). En términos de cobertura el

proyecto se limita en la atención de la mitad de las familias que llegaron entre 2008 y 2012, que corresponde a 105.477 personas, es decir de 31.004 familias, solo atendió 14.028 en el proyecto salud a su casa.

Familias Desplazadas Por Localidad 2008-2012

Año Localidad	2008	2009	2010	2011	2012
Usaquén	53	84	21	140	44
Chapinero	17	17	17	1	20
Santa Fe	7	15	50	80	32
San Cristóbal	410	76	168	304	165
Usme	55	91	145	330	357
Tunjuelito	121	125	46	91	88
Bosa	272	58	59	750	610
Kennedy	264	252	781	531	163
Fontibón	72	30	16	116	97
Engativá	126	90	142	43	88
Suba	651	787	167	596	163
Barrios Unidos	1	9	3	0	1
Mártires	50	7	83	201	159
Antonio Nariño		6	9	28	48
Puente Aranda	5	20	10	16	27
Candelaria	5	12	10	74	28
Rafael Uribe	143	146	129	447	226
Ciudad Bolívar	497	383	156	687	304

Año Localidad	2008	2009	2010	2011	2012
Sumapaz	3	0	0	0	0
Total	2752	2208	2012	4435	2621

Fuente: APS en línea – Dirección de Planeación y Sistemas

A las anteriores familias desplazadas luego de ser caracterizadas se les asignaba un nivel de vulnerabilidad para la aplicación de instrumentos familiares en el campo, para que en la segunda visita, el psicólogo realizara seguimiento y profundizara en la valoración de: la dinámica familiar, calidad de relaciones intrafamiliares y con el entorno, el funcionamiento familiar. En la tercera visita se realizaba un seguimiento y monitoreo del Plan de Intervención para identificar cambios positivos, proponiendo ajustes para el plan, y finalmente en la cuarta se daba el cierre general a la intervención y se establecía enlace con la ruta de Salud a su casa y restitución de derechos para cada familia.

Según la contraloría distrital en el 2008, la secretaria se proyectó atender a 11.528 familias a 2012 en 11 localidades, el resultado fue 24.811 familias activas identificadas e intervenidas las cuales cuentan atención primaria en salud de acuerdo a las prioridades de cada una de ellas.

Otro de los proyectos que favorecen a la estabilización socio-cultural de la población desplazada en Bogotá es el proyecto 624 Salud al Colegio en el que se buscaba favorecer el desarrollo de capacidades y habilidades en el escenario escolar desde una perspectiva inclusión social de los niños y niñas que se matriculan en el sector educación identificando su condición de desplazamiento.

Según la contraloría de Bogotá a través de la meta *“Al 2012 desarrollar acciones en las sedes educativas con población desplazada dentro de 734 sedes cubiertas del proyecto”* se realizó la promoción del enfoque diferencial y de inclusión social a niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento que ingresan a las instituciones educativas distritales y se orientó al reconocimiento de sus derechos invitando a una vivencia y convivencia adecuada para su adaptación e inclusión de manera equitativa.

Otro de los proyectos que desarrolla la secretaria de salud, es el proyecto 226 Instituciones saludables y amigas, en donde como su nombre lo indica se fortalecieron las instituciones que trabajan con población desplaza, es decir no se trata de una atención directa, sino de un fortalecimiento institucional a través de la capacitación a sus funcionarios para atender de manera integra a la población vulnerable. Sin embargo hay que señalar que en ninguna de sus metas se plantean capacitaciones específicas acerca

del desplazamiento forzado, y en los informes de gestión se reportan actividades de “sensibilización” que no especifican las características del proceso.

En términos de fortalecimiento de tejido social y redes de apoyo se identifica el proyecto 627 Comunidades saludables, en donde se buscaba el “fortalecimiento comunitario a organizaciones y grupos de población desplazada favoreciendo su participación en las redes sociales activas, en el marco de la respuesta integral denominada salud y convivencia comunitaria, trabajando en pro de la movilización y fortalecimiento del tejido social en torno a los derechos humanos con especial énfasis en el derecho a la salud, reconociendo las diferencias especialmente las de género, etnia y ciclo vital, fortaleciendo procesos de formación a las organizaciones o grupos en el marco de la estrategia promocional de calidad de vida y salud y el enfoque diferencial hacia la promoción y restitución de los derechos en salud” (Hacienda, 2012).

Las actividades relacionadas con el proyecto 227 con población desplazada se desarrollaron gracias a que la población desplazada se encontraba organizada y cumplía con el referente de grupos y organizaciones en localidades para participar en el proyecto, sin embargo hay que aclarar que nunca se establecieron como tema del proyecto atención a población desplazada. En ese sentido los informes consolidados no indican con claridad los beneficios de población desplazada, solo indican que se realizaron actividades, en donde dentro del reporte consolidado del año 2011 se encuentra que se apoyaron 65 grupos y 55 organizaciones de población desplazada.

En el año 2008 se creó el proyecto 629 Gestión Social Integral para la Salud Pública que tenía como una de sus metas “a 2012 contar con la política pública de población en situación de desplazamiento forzado por la violencia, construida con la participación de la comunidad”. En el año 2008 se inició el proceso dialogo, negociación y concertación entre líderes de organizaciones de desplazados, la secretaria de salud, con la participación y apoyo del equipo de investigación de la Universidad Javeriana, y otras organizaciones no gubernamentales, como organismos internacionales de cooperación.

El resultado de ello fue un documento de política pública, que contó con alto nivel de participación por parte de la población desplazada, en donde se realizó un diagnostico general de la población y posteriormente se construyó un política pública con seis enfoques para destacar: 1. Enfoque poblacional, 2.enfoque territorial, 3. Determinantes sociales, 4.Diversidad cultural, étnica, de género y generación, 5. Participación, 6. Derechos sociales.

La construcción de una política pública en salud para la población desplazada configura un punto de decisión clave para el análisis de la estabilización socioeconómica. La trayectoria para llegar a la concreción de la meta del proyecto 629 implicó un desarrollo coordinación de la acción conjunta, en donde como se ve claramente la organizaciones

no estatales, en especial la academia y las organizaciones de la población desplazada ocuparon un lugar determinante en los procesos de discusión previos a la construcción de la política.

En procesos como éstos es donde aparece la figura de actor-mediador, pues la universidad javeriana a través de sus expertos además de proponer resultada un intermediario entre los funcionarios públicos y la población desplazada, tal y como lo evidencia el documento de la política pública. (Javeriana, 2007)

El objetivo general que se propone el documento de la política pública de salud es “garantizar el goce efectivo del derecho a la salud y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada por la violencia que vive en Bogotá, fortaleciendo la respuesta sectorial e intersectorial, en un marco general de equidad, de inclusión social, de reconocimiento de la diversidad étnica, de género y generación, de estímulo a la participación social y de garantía a los derechos de las víctimas del conflicto armado”. (Javeriana, 2007)

Como se puede observar, este proceso de formulación de política pública resulta ejemplar dentro del accionar del distrito encaminado hacia la estabilización socioeconómica. Es curioso el hecho de que no exista una política pública distrital de atención a población desplazada, pero si exista una política distrital de salud para población desplazada, y ésta, ante la ausencia de una política pública a nivel distrital se plantea dos ejes estratégicos: uno sectorial, y otro intersectorial.

El primero de ellos se trata de transformar y mejorar el sistema de salud a través del aseguramiento y acceso a los servicios de salud, servicios integrales de salud, modelo de atención y participación social y comunitaria en salud. Es decir se trata del desarrollo y las garantías del derecho a la salud, sin embargo es claro que el sistema de salud pública funciona de manera integral a las otras condiciones que permean la vida de los desplazados.

Por esta razón el segundo eje estratégico se concentra en los determinantes extra sectoriales de la salud, como por ejemplo: acciones para garantizar el reconocimiento y la ayuda humanitaria de emergencia, la vivienda, la tierra y el territorio, la educación, y la etno-educación, la soberanía, la seguridad alimentaria, y el trabajo. Es útil resaltar que el documento es un insumo resultado de la acción conjunta que aporta en materia de salud a la estabilización socioeconómica de la población desplaza; especialmente en tanto en la sección del segundo eje estratégico se presentan unas pautas para la formulación de una política pública distrital de atención a población desplazada, en tanto define unos objetivos específicos para soluciones de largo plazo, y a su vez proponen unas actividades para el cumplimiento de estos, que palabras más, palabras menos, constituyen las dimensiones de la estabilización socioeconómica.

Finalmente la política pública de salud para la población desplazada 2011-2016 se reglamenta a través del decreto 032 de 2011 en la alcaldía de Samuel Moreno Rojas con los parámetros definidos en la formulación antes mencionada; y actualmente se encuentra en proceso de implementación, cuyo seguimiento es realizado por la Dirección de Aseguramiento, la Dirección de Desarrollo de Servicios, Dirección de Participación Social y Dirección de Salud Pública, todas de la secretaria de salud.

Un aspecto relevante a señalar es el nivel de afiliación y por tanto de aseguramiento al régimen subsidiado o contributivo por parte de la población desplazada, así como la garantía de la prestación de servicios de salud, que se manifiestan en dos proyectos: 618 Promoción y afiliación al régimen subsidiado y contributivo, y 620 Garantía del aseguramiento y atención de salud. Si bien es cierto en ninguna de las fichas técnicas de ambos proyectos se registran metas destinadas específicamente a población desplazada, en los informes de gestión se registró la población desplazada que fue atendida durante los años 2008-2012.

Lo anterior evidencia que en materia de salud, se reiteró la situación problemática del distrito en donde durante los cuatro años los proyectos y metas destinados a la población desplazada eran mínimos, pero una vez la corte determina la necesidad de que los entes territoriales presenten informes de su atención a población desplazada, y a su vez el distrito emite la obligatoriedad de diferenciar la población atendida en los presupuestos, las entidades se ven obligadas a registrar si la población atendida es o no desplazada.

Según la contraloría distrital la población desplazada que no se encuentra afiliada al Régimen Contributivo, Subsidiado (es decir Participantes Vinculados), la Secretaría Distrital De Salud garantiza el acceso a los servicios de salud a través de los Hospitales de la Red Pública Adscrita y la Red Complementaria contratada, con base en lo estipulado en la Circular 006 de 2006 emitida por la SDS, quienes les atienden respetando su condición de población especial (sin el cobro de cuotas de recuperación - Decreto 4877 de 2007).

Estas decisiones de trato preferencial frente a la población desplazada son el reflejo de lo vinculantes que resultan los autos de la corte constitucional para la alcaldía de Bogotá. Al igual que el registro desagregado de población desplazada que se atiende, las medidas de trato preferencial son reflejo de la movilización interna intersectorial del distrito.

Ambas medidas se demoraron de uno a dos años en ser implementadas en el interior de las instituciones distritales, pero finalmente lograron transformar las estructuras internas de cada entidad, estos dos casos son el reflejo de la complejidad de la micro implementación en donde hay decisiones de orden nacional que modifican los procedimientos administrativos de cada institución.

Para el cumplimiento de estos proyectos, se atiende a la población en el marco de enfoque diferencial y en cumplimiento de los Autos de la Corte Constitucional 092, 237, 251, 006 y 116 que garantizan y restituyen el derecho a la salud y las acciones de incidencia a partir de la inclusión social.

Un tema preocupante para la salud pública de la población desplazada son los embarazos en menores de edad, y en mujeres cabeza de familia, que se profundizan en la medida que se trata de múltiples embarazos. Como es evidente se constituye un problema en tanto son menores de edad, y reproducen el círculo vicioso de la pobreza extrema.

Como se señaló en el diagnóstico de la población desplazada, el distrito no tiene una caracterización rigurosa de la población desplazada, por lo que desconoce cuál es la magnitud de embarazos en menores de edad de la población desplazada, sin embargo, en los informes de gestión se presenta como una problemática, que se deduce de la relación directa entre localidades en donde se registra mayor número de mayor número de nacimientos en adolescentes con la concentración de población desplazada. (Salud, Informe de Gestión , 2011)

En estas localidades se concentra la población más pobre de la ciudad, por lo que son consideradas en emergencia social, no sólo porque albergan gran población en condiciones de vulnerabilidad sino porque además reciben el mayor número de población desplazada procedente de diferentes zonas del país. Por lo tanto la Secretaría Distrital de Salud desarrolló actividades para impactar en este fenómeno, en donde se trabajó con la comunidad en general, en la que está incluida la población desplazada, sin tenerse un registro cuantitativo alguno.

Otro aspecto que se ha trabajado desde la secretaria de salud es la salud en los entornos laborales y el trabajo infantil dentro del cual se encuentra gran población desplazada; para ello la secretaria desarrollo el Proyecto 630 “*Salud al trabajo*” a través de la meta “Al 2012 se promoverán entornos de trabajo en el 10% de las unidades productivas informales del Distrito Capital (etnias y desplazados)”, con el objetivo de promover el derecho a la promoción del trabajo decente en la población trabajadora informal en situación de desplazamiento.

En términos generales se puede decir que la alcaldía hasta el 2011 atendía a la población desplazada de manera simultánea que a la población vulnerable, sin embargo no se realizaba atención especial (preferencial y diferencial), y la mayoría de los programas en donde reciban atención no estaban focalizados para la población. En ese sentido se presentan registros de población desplazada atendida, mas no reportes ni informes de gestión que contengan de las particularidades que implica atender la población desplazada.

Sin duda la formulación y reglamentación de la política pública de salud en Bogotá 2012-2016 resulta un gran avance para el distrito, en donde la labor de la secretaria de salud resulta ejemplar para el resto de las secretarías respecto a la política pública de atención integral que permita la estabilización socioeconómica de la población desplazada. La política pública de salud además de integrar un proceso de participación ciudadana en su construcción, desarrolla unos lineamientos para trabajar de manera intersectorial la política con atención integral que aportan en la implementación.

3.3.2.2.2 EDUCACIÓN

La educación en la población desplazada es un componente importante para la estabilización socio cultural y por supuesto para la estabilización socioeconómica, en la medida que existe una transformación territorial que merece ser mediada por procesos de educación de calidad, que cuenten con el enfoque diferencial.

Para la población desplazada el proceso de educación se ubica como el intermediario entre estilos de vida diferentes, entre la vida campesinas o étnica a la vida citadina con lógicas de mercantilización para todos los servicios necesarios en la ciudad de Bogotá. Por otro lado, la educación en la ciudad de es un ámbito necesario en la medida en que la composición etaria de la población hace imperativo un sistema educativo con cobertura y calidad. Según la composición etaria, cerca del 80% está por debajo de los 26 años: el 65,5% es menor de edad y el 14,9% corresponde a jóvenes que están entre los 18 y los 26 años.

De los componentes necesarios para la estabilización en la ciudad de Bogotá, la educación es uno de los componentes, por no decir el único que garantiza la cobertura del servicio a la población desplazada. Y ello se debe no precisamente a que el distrito haya desarrollado una política pública especial para la educación de población desplazada, sino que se trata de una atención que hace parte de la política pública de educación por parte del distrito, que garantiza la cobertura y gratuidad para la educación básica para todos los menores de edad, sin importar la procedencia o las problemáticas que a su alrededor se presenten.

Es por esto que a pesar de los avances que se habían logrado en materia de educación a nivel distrital la Administración Distrital reconoció en el “Plan Sectorial de Educación 2008-2012 Educación de calidad para una Bogotá Positiva”, que *“a pesar de haber logrado avances significativos en la definición de la política y en las acciones realizadas, aún se observan insuficiencias⁴⁴ en la atención de los hijos de desplazados...”* (CONTRALORIA DE BOGOTÁ, Atención a población en situación de desplazamiento

⁴⁴ Las insuficiencias en materia de educación previas al 2008 son referentes al trato no preferencial que vivía la población desplazada, por ejemplo, cuando los estudiantes pretendían iniciar clases en cualquier fecha del año (producto del desplazamiento) se demoraba la asignación de los cupos, o si no se tenían los recursos para materiales y uniformes se desistía de la inscripción escolar.

forzado., 2012), lo que implicó que a partir del 2011 la secretaria se concentrara en la educación para los niños y jóvenes desplazados.

Ahora bien, obedeciendo a las directrices de la corte se emitió en la circular 001 de 2008 los parámetros para el procedimiento y priorización para atender a la población en situación de desplazamiento. Allí se implementaron medidas para atender de manera especial y prioritaria a la población desplazada, para ello se establece que: Para el proceso de matrícula la población en situación de desplazamiento podrá acceder a cupos escolares en cualquier momento del año académico, y que para ello deberá adjuntar la certificación de reconocimiento donde se relaciona el nombre del niño, niña o joven en condición de desplazado expedida por la Unidad de Atención Integral a Poblaciones Desplazadas (UAID) o la certificación de la Unidad de Atención y Orientación a población Desplazada (UAO). (ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ, 2008)

1. Bajo la política de gratuidad se estableció que todos los estudiantes que a través de los certificados demuestren su condición de desplazamiento no tendrán que pagar costos educativos por ningún concepto, tanto en colegios oficiales como privados en convenio o concesión hasta grado once.
2. Para los refrigerios, comedores escolares y transporte escolar la población tiene prioridad en estos programas.
3. En cuanto a la recepción de quejas, reclamos y derechos de petición, los requerimientos realizados por la población desplazada deben ser resueltos dentro de los diez días siguientes a la recepción.

Estas son las medidas principales que se tomaron para promover el acceso de población desplazada para la educación básica, sin embargo es para señalar que la prestación de los servicios se presenta a través de distintos proyectos que no presentan metas particulares para la población desplazada y generalmente la atención se desarrolla a través de la atención a “poblaciones vulnerables”, exceptuando el proyecto 260 Inclusión social de la diversidad y atención a población vulnerable en la escuela, con una de las metas, que consiste en Atender A 16694 Estudiantes Víctimas Del Conflicto Armado Y Comunidades Receptoras.

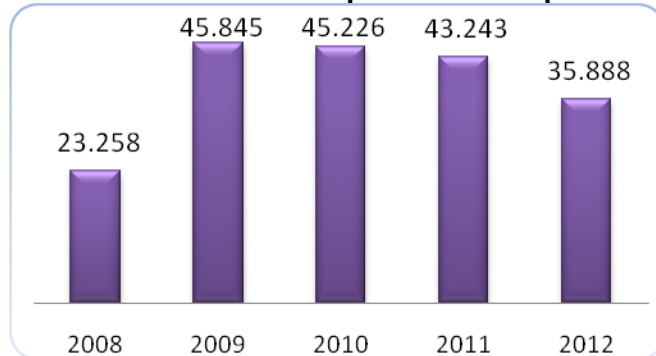
La no existencia de proyectos específicos para la población desplazada en el caso de la secretaria de educación, como el caso de la secretaria de salud debe analizarse desde la no decisión como una decisión en la implementación de proyectos. Ante la ausencia de directrices de cómo atender a la población desplazada, y cuánta población desplazada atender el distrito en estos dos ámbitos durante los cuatro años analizados prestaba servicios a la población no desde su condición de desplazamiento, sino desde su condición de vulnerabilidad. En tanto, la no decisión de crear proyectos específicos para la población desplazada materia de salud y educación no implicaba incumplimientos

de normas, ni rechazo a los autos de la corte, el distrito continuaba sin transformar su estructura procedimental.

Cobertura

Un indicador de la efectividad de las políticas de educación es la cobertura de la población desplazada atendida por la Secretaría de Educación del Distrito; entre los años 2008-2012 según el informe que la secretaria de educación presentó en 2012, se presentó una variación positiva del 54%, ya que al inicio del cuatrienio, en el año 2008 la SED atendía a 23.258 estudiantes y para mayo de 2012, la población desplazada registrada llegó a los 35.888 escolares. El año 2009 fue la vigencia en la que mayor cantidad de población desplazada se registró, ya que 45.845 estudiantes se identificaron afectados por esta situación.

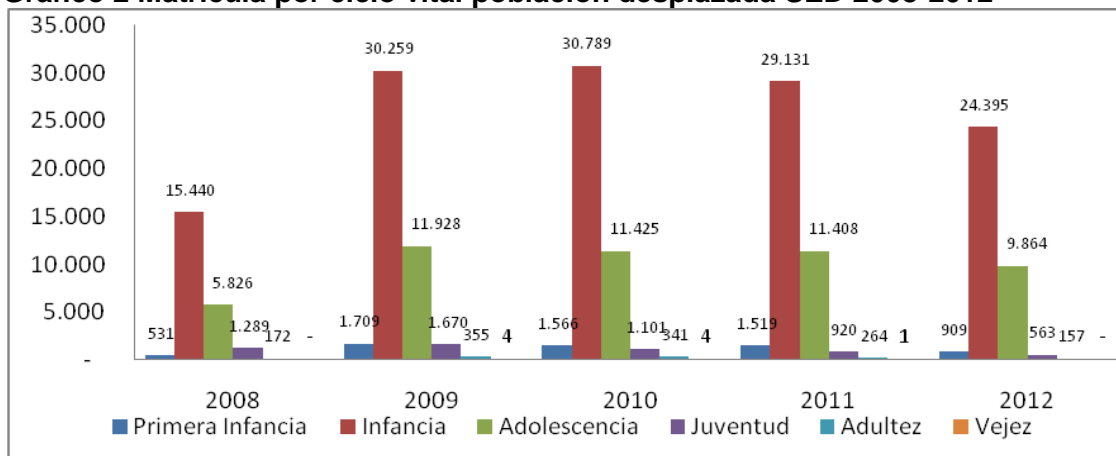
Gráfico 1 Matrícula total población desplazada SED 2008-2012



Fuente:
Matrícula
Oficial Años
2008, 2009,
2010, 2011 y
2012

A partir de la gráfica se reconoce la incidencia de la decisión en el 2008 de conceder trato preferencial a la población desplazada en materia de educación, pues a partir del año 2009 hay un aumento significativo en la inserción a los colegios, y esa cantidad de población se mantiene relativamente constante en los cuatro años. Así pues, el trato preferencial configura un punto de decisión en el sentido de Wildavsky, en tanto transforma la implementación de un programa (en este caso) y es el resultado de decisiones emitidas desde un ente jurídico como lo es la corte constitucional, así como por decisión de un gobierno distrital.

Según la gráfica, el promedio en los cuatro años de la atención es de 39.000 personas desplazadas por año por parte de la secretaria de educación. Pero para identificar el nivel de cobertura respecto a la población desplazada en la ciudad, y en especial a la población en la etapa de la niñez y la adolescencia es necesario observar la composición de la población a la que se le presta el servicio.

Gráfico 2 Matricula por ciclo vital población desplazada SED 2008-2012

Fuente: Matrícula Oficial- Años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 Dirección de Cobertura - Cálculos: Oficina Asesora de Planeación - SED

Si observamos el promedio de los cinco años de menores de edad que reciben el servicio de educación observaremos el grado de cobertura; tenemos que se atienden en promedio a 26.000 niños entre los 6 y 13 años, en promedio de primera infancia: 1242, y en promedio de población en adolescencia :10.090. Determinando que en los cinco años la secretaria de educación presta servicio a 37.000 menores de edad, y si conocemos que la población menor de edad es el 65,5% de la población desplazada en Bogotá (558.140) la cobertura de la secretaria es del 100% para los menores de edad.

El proyecto que garantizó el acceso a la educación es el 386 Gratuidad total en el sistema educativo oficial del Distrito capital, en el que se ejecutó el siguiente presupuesto:

Proyecto	Tipo de Población Atendida	Recursos Programados 2009	Recursos Programados 2010	Recursos Programados 2011	Recursos Programados 2012	Total Recursos Programados 2009-2012
		Indígena	\$ 18.511.462	\$ 18.000.000	\$ 22.125.500	\$ 19.233.900
Gratuidad Total en el sistema educativo oficial del Distrito Capital: Tarifas	Rom	\$ 100.333	\$ 96.000	\$ 0	\$ 0	\$ 196.333
	Negritudes	\$ 17.575.600	\$ 15.504.000	\$ 18.495.000	\$ 13.227.300	\$ 64.801.900
	Ninguna de las anteriores	\$ 2.263.766.160	\$ 2.137.248.000	\$ 2.921.525.000	\$ 2.260.782.000	\$ 9.583.321.160
	SUBTOTAL	\$ 2.299.953.555	\$ 2.170.848.000	\$ 2.962.145.500	\$ 2.293.243.200	\$ 9.726.190.255

La anterior grafica ilustra dos situaciones, la primera consiste en que en los registros del servicio de educación a través de los distintos proyectos a partir del año 2009 se empieza

a valorar el enfoque diferencial, teniendo información desagregada de población que pertenece a grupos étnicos, así como población con discapacidad física⁴⁵. Y Por otro lado, ilustra la proporcionalidad de los recursos invertidos corrobora la estructura poblacional de la población desplazada descrita en la sección de diagnóstico de la población desplazada en la presente tesis.

Un proyecto a mencionar es el 7371 que consiste en Alimentación Escolar en los Colegios Oficiales del Distrito Capital, que tenía como objetivo mejorar las condiciones nutricionales y la dignificación de la vida de los niños y niñas en situación de desplazamiento, ya que al suministrar alimentos se mejora el estado nutricional del estudiante, su rendimiento físico y académico, el desarrollo de su capacidad intelectual y resistencia a las enfermedades, que entre otros contribuye a evitar la deserción de la escuela.

Otra de las metas para garantizar la gratuidad del servicio, (metas que corresponden al proyecto 396), es el acceso a útiles escolares; pues la existencia de barreras de carácter económico para el acceso y la permanencia afecta en mayor medida a los más pobres, impidiendo que puedan educarse y así alcanzar mejores condiciones de vida. Por esta razón, la SED garantizó el acceso y permanencia a la educación pública totalmente gratuita a todos los niños y jóvenes en situación de desplazamiento registrados en el sistema educativo oficial.

De los servicios para garantizar la asistencia y permanencia en el sistema educativo, se desarrolló el sistema de transporte que hace parte del proyecto 557 Apoyo a estudiantes de los colegios oficiales de Bogotá; este consiste en que a quienes se les asigna un cupo en un lugar distante a su residencia se les garantiza la movilidad en condiciones seguras, mediante la contratación de rutas que los trasladan hasta su colegio durante todo el año escolar.

En el informe de la secretaria de educación de manifiesta que “para atender adecuadamente a la población en situación en desplazamiento se hace necesario implementar transformaciones pedagógicas para la calidad de la educación, esto comprende dos elementos: uno, el de las condiciones y recursos materiales, y dos, el de las condiciones pedagógicas que tienen que ver con los contenidos y los métodos de enseñanza, las estrategias pedagógicas, la organización escolar, los espacios y los tiempos escolares, así como los ambientes de aprendizaje y enseñanza”, sin embargo la transformación se realizó a nivel general en todo el sistema educativo, y se indica que los beneficios se recibieron de manera indirecta.

⁴⁵ Los mayores casos registrados entre 2008 y 2012 se presentaron por deficiencia cognitiva o retardo mental leve que paso de 59 casos en 2008 a 106 en 2012, en el caso de sordera profunda se registraron 20 estudiantes en 2008 y 19 en 2012; lesión neuromuscular registró 9 escolares en 2008, 22 en 2009, 21 en 2010, 12 en 2011 y 7 en 2.012, un incremento relevante se presentó en la población con hipoacusia que identificó 5 casos en 2008 y 10 casos en 2012

Así las cosas la necesidad de condiciones pedagógicas y la prestación de un servicio con enfoque diferencial es marginal, pues que se haga el registro de manera desagregada no significa que en la prestación de servicio se enseña a partir de las particularidades de la población desplazada, y esto podría ser incluyendo cátedras de inclusión social, o clases de nivelación académica, clases en horarios extendidos, etc. Para ello se desarrolla el proyecto 260, descrito a continuación.

El proyecto que desarrolla el servicio de educación con más cercanía a las directrices de la corte es el 260 Inclusión social de la diversidad y atención a población vulnerable en la escuela, cuyo objetivo era el mejoramiento de la atención pedagógica de los niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento, por medio del acompañamiento pedagógico a los colegios con el fin de fortalecer las capacidades institucionales para brindar una educación con calidad y pertinencia, adecuada a las necesidades de la población en situación de desplazamiento, suministrando a las instituciones educativas herramientas y modelos educativos flexibles.⁴⁶

Los anteriores proyectos se destinaron al servicio de educación básica secundaria, sin embargo el sistema de educación en situación de estabilización socioeconómica comprendería la posibilidad de acceder a un nivel de educación superior, y en este sentido el distrito solo hasta el año 2011 implemento unos programas que articulan la educación media con la superior a través del SENA y educación media especializada. Estos programas buscaron facilitar el acceso y la permanencia en la educación superior técnica profesional y tecnológica de estos jóvenes, obteniendo conocimientos, capacidades y destrezas para el desempeño laboral e igualmente para que puedan continuar su formación en la educación superior técnica y tecnológica.

Lo anterior constituye un avance marginal por parte del distrito, especialmente si se comprenden las dimensiones de la población en edad de adolescencia. Además de ello este programa señala alianzas con IES (Instituciones de educación superior), sin embargo no se menciona en ningún momento si estas corresponden a alianzas con universidades de formación profesional o si se limita a instituciones técnicas y tecnológicas.

⁴⁶ Este proceso de acompañamiento estuvo dirigido a veinte (20) colegios cada año y estuvo basado en la propuesta "Pedagogía y Protección de la Niñez" - PPN desarrollada por ACNUR y la Corporación Opción Legal, contemplando acciones como: la formación de docentes, la sensibilización de la comunidad educativa frente al fenómeno del desplazamiento forzado, la sistematización de experiencias significativas, el desarrollo y fortalecimiento de iniciativas institucionales de inclusión de la población desplazada en la escuela. En el marco de principios filosóficos del proyecto, se entiende la inclusión, la protección y la garantía de derechos, como los ejes de la acción pedagógica, a la vez alrededor de los siguientes principios pedagógicos: Formación para la transformación, Educación en contexto, Educación por procesos, Dialogo de saberes, Aprender haciendo, Construcción de comunidades académicas de docentes.

Población Desplazada Atendida Por La Sed De Acuerdo A Los Proyectos De Inversión

Programa	Proyecto	Denominación	2009	2010	2011	2012
Alimentación	7361	Alimentación escolar en los colegios oficiales del Distrito Capital	30.967	32.353	42.211	26.669
Acceso y permanencia a la Educación para todos y todas	396	Gratuidad total en el sistema educativo oficial del Distrito Capital	45.845	45.226	43.243	35.888
	557	Apoyo a estudiantes de los colegios oficiales de Bogotá (transporte escolar y subsidio al transporte)	5.789	4.653	2.006	2.349
	557	Apoyo a estudiantes de los colegios oficiales de Bogotá (subsidio educativo condicionado)	19.114	21.564	21.778	19.361
	557	Apoyo a estudiantes de los colegios oficiales de Bogotá (útiles escolares)	2.602			2.000
	557	Apoyo a estudiantes de los colegios oficiales de Bogotá (uniformes)				1.727
	290	Jóvenes con mejor educación media y mayores oportunidades en educación superior (articulación de la educación media con la superior) (1)			1.548	1.161
Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor	552	Transformación pedagógica para la calidad de la educación del sistema educativo oficial	45.845	45.226	43.243	35.888
Construcción de paz y reconciliación	260	Inclusión social de la diversidad y atención a población vulnerable en la escuela	2.400	700	3.673	509

Fuente: Información reportada por la SED (Informe de Gestión Atención a la población Desplazada 2008-2011. Informe Atención a la población en situación de Desplazamiento II Trimestre 2012.) Cálculos Contraloría de Bogotá

(1) Esta estrategia fue implementada desde el año 2008, solo fue incluida en el seguimiento a la atención de la población en situación de desplazamiento a partir de la vigencia 2011. Los reportes que aparecen en blanco (correspondiente a los beneficiarios de los proyectos) no fueron reportados por la SED a pesar de haber sido solicitada la información

Se puede concluir que la labor de la secretaria de educación en el sistema de educación del distrito resulta ser un ejemplo para la garantía del derecho a la educación en los lugares donde llega la población desplazada. De los servicios necesarios para la estabilización socioeconómica la educación básica es en términos de cobertura el único servicio que contribuye significativamente en la población desplazada; es decir, se trata de un servicio que gracias a su modelo integral de atención ha permitido que las particularidades de la población desplazada sean tenidas en cuenta, y por lo tanto se han adoptado las decisiones para crear instrumentos de implementación que se garanticen el servicio.

3.3.2.2.3 CULTURA

En el distrito capital quien lidera la política social es la Secretaria de Integración social, quien a través de su trabajo busca disminuir la segregación y garantizar los derechos de los ciudadanos, es por esta razón que en el ámbito de integración cultural es la secretaria quien de alguna u otra manera ha influido para la estabilización socio-cultural de la población desplazada.

Política social distrital con enfoque diferencial

Antes de iniciar el análisis de la implementación de los servicios que han beneficiado a la población desplazada en el ámbito de la integración social y cultural, es necesario aclarar que hasta el año 2011 la secretaria no desarrollo ningún proyecto destinado a la población desplazada, y por tanto tampoco desarrollo un política pública destinada a ésta. Sin embargo dentro de algunos de sus proyectos se benefició a población desplazada, y por ello se tienen registros de la población atendida.

En términos de la atención diferencial podemos notar que si bien es cierto no hay política pública para población desplazada, ni proyectos destinados a la población desplazada, la secretaria de integración social desarrolló su política social a partir de diferentes políticas públicas focalizadas a determinados grupos poblacionales; de manera tal que si bien es cierto no se realizó una labor especial con la población desplazada, si se evidencio el trato diferencial a través de políticas focalizadas de infancia, adulto mayor, indígena, etc.

Dentro de las políticas que el distrito formuló e implementó en los cuatro años encontramos que en las siguientes políticas se registra población desplazada beneficiaria:

1. Política pública pueblos indígenas SEP 2011
2. Política pública de infancia y adolescencia en Bogotá 2011-2021.
3. Política pública de juventud 2006- 2016
4. Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá D.C Marzo 2007
5. Política pública distrital y plan integral de acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afro descendientes.

La particularidad de que la ciudad implemente en su política social políticas de enfoque diferencial resulta ser una ventaja para la implementación de acciones que conduzcan a la estabilización sociocultural, pues éstas implican mayor conocimiento frente a las particularidades de las minorías étnicas, o de los pueblos afros, por ejemplo, en donde población desplazada puede participar de un despliegue institucional mas estructurado con proyectos definidos, y nutridos por estudios focalizados.

Focalización de Los servicios

La labor de la secretaria con población desplazada se ha centrado en la atención a la atención primaria, que en aunque pareciera atención humanitaria de emergencia se trata de la atención que sienta las bases en los bebes que algún día serán adultos que

sufrieron el éxodo del desplazamiento forzado, pero gracias a las políticas públicas con adultos estabilización socioeconómicamente hablando.

El proyecto 515 Institucionalización de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional a través de la meta de bonos para mujeres gestantes y madres lactantes entro bonos a 1460 mujeres.

El proyecto 496 Atención Integral por la garantía de los derechos para una vejez digna operado por la Subdirección Técnica para la Vejez, está enfocado a la garantía, protección, defensa y restablecimiento de los derechos de las personas adultas mayores en Bogotá, especialmente, aquellas que se encuentra en mayor vulnerabilidad social, por esta razón ha destinado algunos subsidios económicos para personas mayores, dentro de las cuales hay un monto estipulado de \$84.000 para adulto mayor desplazado.

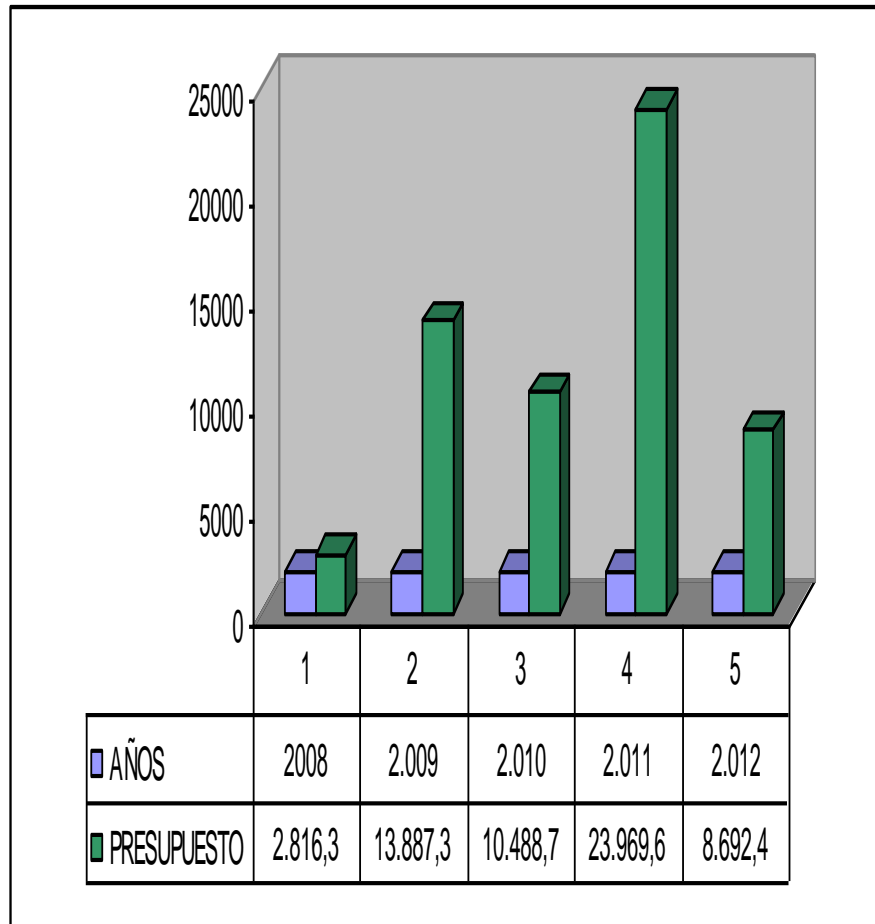
El proyecto insigne en atención a población desplazada de la secretaría de integración es el 497 Infancia y adolescencia feliz y protegida que tenía como objetivo general el Fortalecimiento del desarrollo pleno y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, en diferentes escenarios donde transcurre su existencia, para alcanzar niveles adecuados de calidad de vida en el marco de la garantía de sus derechos, teniendo como referencia la Política de Infancia y Adolescencia y la Gestión Social Integral.

Allí cabe mencionar que es el único proyecto que se plantea una meta en el que prevé la participación de población desplazada y consiste en Atender Integralmente 20000 Niñas, Niños Y Adolescentes Menores De 15 Años Que Se Encuentren En Condiciones De Vulneración De Derechos O Víctimas De La Violencia Como Situaciones De Desplazamiento, Desmovilización, Explotación Laboral, Explotación Sexual, Maltrato Infantil. Según los registros durante el 2011 la meta cumplió a cabalidad sus objetivos.

Dentro de este mismo proyecto se plantea como meta Atender 3500 Niñas, Niños Y Adolescentes Contra La Explotación Laboral A Través De Los Centros Amar De Integración, en donde se encuentra que los Niños, niñas y adolescentes en explotación o riesgo de explotación laboral se encuentran en las localidades donde habita la mayor parte de la población desplazada.

El presupuesto total ejecutado por la Secretaria de Integración social para la atención a población desplazada se registra en el siguiente cuadro:

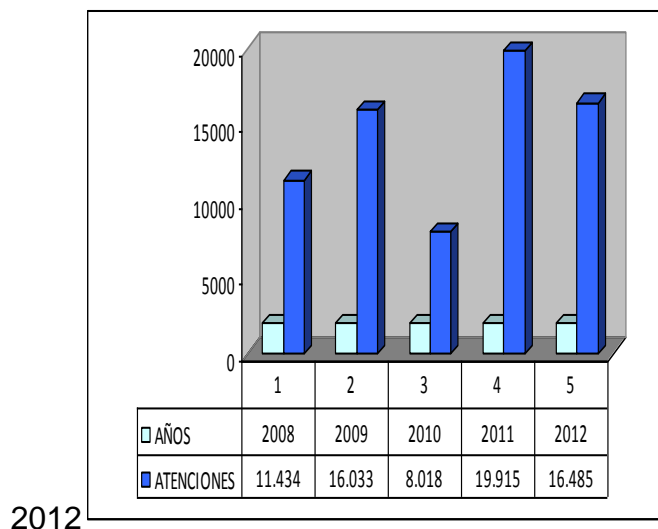
**PRESUPUESTO INVERTIDO EN ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE
DESPLAZAMIENTO 2008 A JUNIO 2012** **millones a 2012**



Fuente: Información reportada por la Subdirección de Diseño, Evaluación y Sistematización de la SDIS, a solicitud de la Dirección de Economía y Finanzas de la Contraloría de Bogotá.

La población atendida en los cuatro años por la secretaría de Integración social se representa en el siguiente cuadro:

POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO ATENDIDA 2008-JUNIO



Fuente: Información reportada por la Subdirección de Diseño, Evaluación y Sistematización de la SDIS, a solicitud de la Dirección de Economía y Finanzas de la Contraloría de Bogotá.

Aunque la secretaría de integración social ha realizado proyectos en los que participa la población desplazada, estos proyectos han sido marginales para las necesidades de la población; en términos de estabilización socio cultural es para destacar su labor de enfoque diferencial para la población a partir de las distintas políticas públicas, sin embargo se evidencia no desarrollo el trato preferencial y focalizado en la población desplazada tal y como lo indica la corte constitucional.

Esto permite ver como la caracterización de la implementación acción del distrito implica observar las lógicas de movilización de recursos en cada sector e incluso en cada entidad; por ejemplo, la secretaria de educación adopta instrucciones de preferencias para la población desplazada, mientras que la secretaría de integración no. Esto puede tener muchas razones, especialmente aquellas relacionas con la población objetivo de cada entidad; en el caso de la secretaría de integración es evidente las dificultades en la gestión al dar preferencia a población desplazada y no a población caracterizada como pobres históricos, cuando la cobertura del servicio no es muy amplia.

A pesar de que las funciones de la Secretaria de integración Social están direccionadas a la equidad y a la integración social es claro que la población desplazada hasta el año 2012 ha sido ignorada en este aspecto. Hay ausencia de proyectos y acciones por parte de la secretaria y por tanto de la alcaldía encaminados al respeto por la diversidad e interculturalidad de la población desplazada, que como bien se conoce, sus características territoriales en la ciudad de Bogotá lo ubican en un entorno etno diverso, y multicultural. Además de la ausencia de espacio para diálogos culturales, no existió

hasta el año 2012 promoción de la movilización y organización de la población desplazada que le permitiera la exigencia de sus derechos individuales y colectivos.

Es para resaltar que posterior a la ley de víctimas y con la creación de la alta consejería para las víctimas en Bogotá la secretaria durante el actual gobierno de Gustavo Petro desarrolla el Proyecto 756: Dignificación y reparación de las víctimas en Bogotá: tejiendo sociedad. Con este proyecto la alcaldía se propone contribuir a la reparación integral de la población víctima de conflicto armado en situación de vulneración social y económica participante en los servicios de la SDIS a través de acciones diferenciales y transformadoras con efecto reparador en el marco de la inclusión social.

3.3.2.3 DIMENSION ECONÓMICA

En una sociedad de mercado, y en especial en una sociedad urbana como la que se ubica en la ciudad de Bogotá la estabilización social y política es impensable si no se desarrolla de manera alterna a la estabilización económica. Según el decreto 17326 de 1998 la política pública destinada a la estabilización económica implica la promoción de generación de ingresos y la capacitación para el empleo.

La estabilización económica es fundamental en tanto la población desplazada que decide no regresar a su territorio por una u otra razón, y prefiere rehacer su vida en la ciudad de Bogotá acepta unos nuevos dispositivos de vida en donde el dinero es fundamental para satisfacer la mayoría de las necesidades humanas; se trata de servicios que deben ser pagos. En ese sentido una persona estable económicamente es aquella que pertenece a alguna actividad económica que le permite mantener un nivel de vida digno.

El análisis de la implementación de los programas y proyectos que contribuyen a la estabilización económica de la población desplazada en Bogotá, implica un análisis intersectorial e interinstitucional, en tanto evidencian acciones de acción conjunta para la generación de ingresos. En el distrito capital se han realizado proyectos destinados a la estabilización socioeconómica a través de dos entidades: la secretaría de gobierno y el Instituto para la economía Social- IPES, que pertenece a la secretaría de desarrollo económico.

La secretaria de Gobierno realizó actividades a través del ya mencionado proyecto 295, en donde una de sus metas estaba destinada a la generación de ingresos. Dentro de este proyecto integral la secretaria de propuso apoyar 2000 familias de desplazados con proyectos productivos y apalancar 1.000 proyectos productivos para la población desplazada. Según el SEGPLAN el primero de estos se cumplió en un 83,75 % y el segundo en un 100%, allí cabe aclarar que en el informe de avances y logros se señala que las 2000 familias favorecidas no corresponden únicamente con población

desplazada, pues se aclara después de ejecutado el proyecto que allí también había participación de desmovilizados.

Según la Contraloría de Bogotá en un informe de auditoría a la secretaría de Gobierno” en total para los dos proyectos se logró materializar para la vigencia fiscal 2010, 970 familias. Se aclara que la meta refiere apalancar 1.000 proyectos productivos y al finalizar la vigencia se observa una ejecución de 31 familias beneficiadas con el apalancamiento de sus proyectos que equivale a 3.1% de ejecución de la meta, porcentaje bastante bajo, lo que indica que la meta se cumplió en forma parcial”. (BOGOTÁ, CONTRALORIA DE, 2011)

A pesar de esta anomalía entre metas planteadas en el plan y metas desarrolladas, en el informe final se señala el cumplimiento de la meta; sin embargo, suponiendo que los 2000 fueron proyectos destinados a población desplazada, cabe preguntarse por la relevancia de los 3.000 proyectos productivos en la necesidad de desarrollar proyectos productivos para la totalidad de la población desplazada.

Según el informe más actualizado (2012) de la contraloría distrital la población desplazada que se asienta en Bogotá a diciembre 31 de 2011, asciende a 558.140 personas, agrupadas en 111.628 familias con un promedio de 5 miembros, que sería el grupo familiar beneficiario del éxito de cada proyecto productivo. En el caso en que los \$ 3.000.000 destinados a proyectos productivos hubieran sido productivos, estamos hablando de una cobertura únicamente del 2, 6% de las familias por parte de la secretaría de gobierno.

Dentro los mecanismos establecidos para gestionar y llevar a cabo los proyectos de generación de ingresos apropiados la secretaria desarrollo un sistema de acción conjunta con estatales de orden nacional y entidades no estatales a través de un grupo interno de trabajo. La Secretaría Distrital de Gobierno mediante la Resolución No. 484 del 14 de Agosto de 2009 creó el Grupo Interno de Trabajo denominado “Gerencia de Proyectos para la Población Desplazada”, la cual cuenta con la participación de representantes de la población desplazada, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, una universidad acreditada y otras. Al grupo de trabajo se encargó la misión de apoyar y acompañar en la elaboración y gestión de los planes de negocio a las familias en situación de desplazamiento que aparecen en el censo realizado en el Parque Tercer Milenio de Bogotá y que por tanto son beneficiarios del acuerdo.

Hay que recordar que el caso de la toma del parque tercer milenio fue un evento de visibilización de la crisis humanitaria que se vive en la ciudad de Bogotá, en donde La toma del Parque Tercer Milenio empezó a mediados de febrero de 2009 cuando 200 familias desplazadas se asentaron en el parque Carvajal y la Plaza de Bolívar, en el

centro de la ciudad. Esto generó problemas sanitarios graves, especialmente con menores de edad, razón por la que la población fue desalojada y una proporción de ellos fueron reubicados de manera temporal a albergues subsidiados especialmente por Acción Social.

Según el testimonio de Gilbert Mosquera a Todelar Noticias en mayo de 2013 la población desplazada solo ha recibido en algunos casos atención humanitaria de emergencia, es decir medidas asistencialistas de corto plazo que de ninguna manera han contribuido para la estabilización⁴⁷. Y esta situación solo se puede entender a través del análisis de la implementación de los proyectos desarrollados para atender a esta población, que serán analizados a través de la metodología de las decisiones permanentes en el último capítulo de la presente investigación.

En términos generales los mecanismos que empleó la secretaría de gobierno para la generación de ingresos fue la realización de convenios con operadores privados, como lo fue a través del convenio 1107 contraído con el operador CORFUTURO de 2010 finalizado en Mayo del 2011; este proyecto tenía por objetivo “Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para desarrollar la estrategia de Generación de Ingresos de la Secretaria Distrital de Gobierno en el apoyo al diseño, implementación y acompañamiento las modalidades de: i) Emprendimiento, ii) Fortalecimiento de Proyectos Productivos para la población desplazada víctima de la violencia en Bogotá que se encuentren identificadas en el Registro Único de Población Desplazada - RUPD, y generar condiciones de estabilización Socioeconómica, con énfasis en mujeres” (yosoybogota)

Otro de los convenios que realizó la secretaria fueron a través de alianzas interinstitucionales con el Fondo Financiero de Proyectos de desarrollo FONADE, El SENA y la Secretaria de gobierno. Estos convenios tenían por objeto la financiación de iniciativas empresariales para Bogotá distrito capital, para obtener un impacto o desarrollo en la región, que provinieran y fueran desarrolladas por aprendices, egresados, practicantes universitarios o profesionales cuya formación se hubiera desarrollado en instituciones reconocidas por el estado, y que pertenecieran a las poblaciones desplazados, reincorporados y jóvenes vulnerables, registrados en el programa empresarios sin indiferencia (FONADE).

⁴⁷ “Estamos desde el 2002 desplazados. Tenemos un poco de años aquí en Bogotá y nunca nos han cumplido. Estuvimos en el Tercer Milenio 4 meses y 26 días, nos prometieron un poco de cosas y nunca nos han cumplido. A algunos le dan ayuda humanitaria y de ahí para allá no pasa”, aseguró Gilbert Mosquera. <http://www.todelar.com/Portal/index.php/bogota/item/480-cuatro-anos-despues-no-le-cumplen-a-desplazados-del-tercer-milenio>

Estos proyectos consistían en apoyar iniciativas empresariales para Bogotá, mediante asignación de recursos económicos en calidad de capital semilla; por medio del Fondo Emprender del SENA, que se dedica exclusivamente a financiar iniciativas empresariales. Estas financiaciones las cubría al 100% el Sena, es decir que a pesar de tratarse de convenios con la secretaria, el dinero provenía del SENA, una entidad de orden nacional, no distrital.

Según la Contraloría distrital estos convenios no generaron resultados reales y de impacto, por lo cual no ha permitido solucionar la situación diagnosticada y requiere soluciones urgentes e inmediatas. (CONTRALORIA DE BOGOTÁ, Pronunciamiento sobre la atención integral a la población desplazada, dentro del Plan de Desarrollo 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”., 2011)

Problemas del saber especializado

En el caso de las acciones implementadas para la generación de ingresos por parte del distrito ocurren dos problemas en relación con: los soportes técnicos de la especificidad de la generación de ingresos, y los mecanismos de planeación.

En el diseño del proyecto 295 se observa es la ausencia de soportes técnicos para la generación de ingresos, es decir la secretaria intenta apoyar procesos productivos sin conocer los mecanismos necesarios para ellos, y todo su proceso ha sido de construcción de metodologías que carecen de soportes o estudios de generación de ingresos para población desplazadas o de refugiados. La política de generación de ingresos en el distrito se complejiza en tanto hace falta aprender de otras experiencias nacionales e internacionales. Según la contraloría distrital “la inversión efectuada dentro de la estrategia de intervención referida al apalancamiento de proyectos productivos no ha generado ingresos ni sostenibilidad económica”.

Por otro lado, los dineros destinados a la generación de ingresos se destinan a los intermediarios, “una alta suma se ha invertido en la generación de metodologías y planteamiento de estrategias que han tomado un lapso de tiempo prolongado para su estructuración e implementación sin que la población afectada haya podido recibir el beneficio en los términos en que la ley lo exige”. (CONTRALORIA DE BOGOTÁ, Pronunciamiento sobre la atención integral a la población desplazada, dentro del Plan de Desarrollo 2008- 2012 “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”., 2011)

Como se señaló anteriormente la capacidad de cobertura es insuficiente, casi que nula, por tanto la secretaria de gobierno en la administración Bogotá Positiva, además de enfrentarse a la falta de recursos para atender a la población desplazada, presenta otras dificultades para que los proyectos de capital semilla tengan efectos reales es que existe una continua movilidad que caracteriza a esta población.

Lo anterior refleja que una vez más que la complejidad de la acción conjunta se revela en las múltiples fases por las que atraviesa una implementación de políticas públicas, en donde las dificultades desbordan la labor de la burocracia como en éste caso, donde la movilidad es incontrolable, y además de ello, la posición que adopta la población objetivo es determinante.

En los programas de generación de ingresos la población desplazada adopta dos posiciones, por un lado se desea acompañamiento y asesoría, pero por otro lado tiende a ser renuente al acompañamiento posterior al haber recibido el apoyo en efectivo para realizar compras para el desarrollo y seguimiento de los proyectos.

En el distrito capital la entidad que se concentra en la promoción y ejecución de estrategias de apoyo a la economía popular y el fortalecimiento económico de los ciudadanos, es por esta razón que el IPES ha sido la entidad principal para los procesos de estabilización para la población desplazada. El IPES desarrolla proyectos destinados a ayudar a la población de escasos recursos en la ciudad, en donde en algunos de sus proyectos participa población desplazada, sin embargo también existen proyectos destinados única y exclusivamente a la población desplazada.

En la alcaldía Bogotá Positiva a través del IPES se desarrollaron cuatro proyectos en donde se benefició a la población desplazada: el proyecto 414, 604,609, y 7081, que pertenecen al programa Alternativas productivas para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables de Bogotá Positiva.

Generación de ingresos sin focalización ni trato diferencial

En la prestación servicios hacia población desplazada, el IPES tampoco diseño proyectos focalizados, pues al igual que el resto de las entidades, exceptuando la secretaría de gobierno atedian a la población desplazada como población vulnerable. Esto además de ignorar los hechos victimizantes de la población, terminaba por promover la mimetización de la población desplazada con la población pobre histórica de la ciudad.

Además de ello, en los programas de generación de ingresos donde participó la población desplazada no se desarrollaron proyectos a partir del enfoque diferencial; en donde la prestación del servicio estuviera sujeto a las particularidades con las que grupos étnicos, población afro, mujeres, y adolescentes pudieran integrarse económicamente a la ciudad.

El proyecto 414 Misión Bogotá se ocupa de Formar jóvenes y poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, en competencias laborales generales, específicas y ciudadanas que permitan su inserción laboral y/o el emprendimiento, mejorando su calidad de vida; en ese sentido la población desplazada ha participado dentro de este proyecto a través de

un orden prioritario establecido por el IPES, mas no a través de la ejecución de una meta específica. Recordemos que la prioridad es la respuesta adaptativa del distrito a atender con preferencia a la población desplazada como lo dictamino la corte constitucional.

El proyecto 604 Formación y capacitación para el empleo de población informal y vulnerable tenía como objetivo Generar e implementar procesos integrales para la formación, capacitación e intermediación laboral dirigido a poblaciones socioeconómicamente vulnerables, en este proyecto al igual que en el proyecto Misión Bogotá durante la alcaldía Bogotá Positiva no se presentaban metas destinadas a población desplazada, ni población víctima del conflicto, situación que se modificó con la alcaldía de Gustavo Petro.

En el segplan se señala que en las actividades diseñadas para formación de personas vulnerables del sector informal para la generación de ingresos se logró la vinculación de grupos poblacionales segregados socialmente entre ellos 50 personas en situación de desplazamiento. Cifra que resulta irrisoria frente a la población que habita en la ciudad.

El proyecto 609 Apoyo a emprendimiento empresarial en el sector informal y en poblaciones específicas con el objetivo de Mejorar la competitividad de emprendedores y microempresarios mediante el fortalecimiento de aspectos administrativos, comerciales y de capital financiero, trabajo una meta destinada exclusivamente a la población desplazada: Formar 3276 personas en situación de desplazamiento para el emprendimiento con entrega de capital semilla⁴⁸.

Para este proyecto se diseñaron tres modalidades de atención:

1)Iniciativas Productivas y Comerciales: comprende cuatro fases: evaluación de factibilidad de la idea de negocio; estructuración de anteproyecto de empresa; formulación de plan de negocios que cumpla los requisitos exigidos por una entidad de fomento apropiada y, una vez aprobado el capital, se brinda acompañamiento para la puesta en marcha.

⁴⁸ El emprendimiento se constituye en una alternativa que permitirá a la población en situación de desplazamiento vincularse al sector de la economía formal mediante la constitución legal de una empresa que cumpla con todos los requisitos de ley; para la creación y consolidación de las empresas se necesita disponer de suficiente capital semilla de un mayor nivel de especialización, de productos y/o servicios competitivos que respondan a las necesidades del mercado y a las demandas de los consumidores; todo esto es indispensable para garantizar la sostenibilidad y la permanencia del emprendimiento en el mercado.

2) Consolidación de Unidades Productivas y Comerciales: Dirigido a personas que ya tienen en operación una iniciativa productiva o comercial y requieren asesoría en diferentes áreas de su empresa, para ganar competitividad y consolidarse en su sector.

3) Gestión para el Microcrédito: Dirigido a emprendedores o microempresarios que desean financiar con capital crediticio su negocio para fines de creación ó fortalecimiento.

49

Otra de las dinámicas económicas en las que se desenvuelve la población desplazada son las ventas informales y ambulantes, situación laboral que contribuye para el sustento económica, pero que a su vez se trata de una forma de empleo no ideal en tanto existe ausencia de seguridad social, las condiciones de trabajo son paupérrimas y el linde entre las actividades delictivas y el comercio informal es mínimo, pues se desarrollan en un ámbito de vacío jurídico, en que las autoridades públicas las confunden con actividades delictivas y por consiguiente son sancionadas y reprimidas⁵⁰. Según el informe plan de desarrollo generado por el IPES se estiman en 1000 las personas en condición de desplazamiento que se dedican a algún actividad comercial en el espacio público. (IPES, Informe plan de desarrollo 2011, 2011)

Es por esta razón que se diseñó el proyecto 7081 Organización y Regulación de actividades comerciales informales desarrolladas en el espacio público, en el que no se registran metas destinadas a vendedores ambulantes o trabajadores informales desplazados por la violencia, sin embargo el IPES señala que de este proyecto la población desplazada ha sido beneficiada.

En Bogotá se tienen unos lineamientos y unas metodologías de abordaje de las dos estrategias de estabilización socioeconómica las cuales identifican dos ejes y cuatro etapas (CONTRALORIA DE BOGOTÁ, Atención a población en situación de desplazamiento forzado., 2012) Los ejes son Formación para el empleo y emprendimiento de unidades productivas y/o al fortalecimiento empresarial. Y las etapas son:

⁴⁹ Según el Segplan la meta se cumplió en un 81% del 2008 a 2012 se destinó un total de 3,276 millones de pesos; con este dinero según el informe de gestión del IPES en los cuatro años se beneficiaron 2.343 personas en situación de desplazamiento por medio de actividades de formación para mejorar las competencias empresariales, con entrega de capital semilla, permitiendo la sostenibilidad de sus unidades productivas.

⁵⁰ “Para el caso de Bogotá, por ejemplo, la venta ambulante se encuentra sancionada mediante el Código de Policía, en el Artículo 80, que habla sobre la ocupación indebida del espacio público, las cuales entre otras, se consideran formas de ocupación indebida del espacio público construido, su ocupación por ventas ambulantes o estacionarias. Produciendo un choque entre la necesidad de generar ingreso por la falta de empleo que obliga al trabajo informal y por ende violenta el derecho al trabajo, y la ciudadanía que reclama el derecho colectivo al disfrute del espacio público”. Proyecto 7081.

1. Caracterización de la población desplazada que demanda la intervención del IPES que identifica necesidades específicas tanto de las personas, como de las “*unidades productivas*”, y la clasificación tanto poblacional como etaria.
2. Proceso formativo para el emprendimiento donde los ciudadanos desplazados reciben capacitación en artes y oficios y emprendimiento. En el caso de tener ya negocio reciben cursos de capacitación o de profundización en la actividad empresarial y en las áreas más débiles que arroje el diagnóstico de cada unidad productiva.
3. Acompañamiento y seguimiento, que revisa el diagnóstico de la “*unidad productiva*”, para que pasen al diseño y formulación de un plan de negocio y siguen con la evaluación del mismo, para una siguiente asesoría individualizada (técnica, administrativa, financiera, legal y productiva) que conduzca a la entrega o no de capital semilla o de trabajo.
4. Monitoreo mensualizado a cada unidad productiva en el lugar de operación, según cada caso. Regularmente, el Instituto reporta informes trimestralmente sobre estas actividades a la Secretaría de Gobierno, presentando solo de manera general las ejecuciones presupuestales, sin mayor detalle sobre el impacto en los beneficiarios y el seguimiento de la administración a estas metodologías de intervención y a los activos entregados.

Según la contraloría de Bogotá se atendió a 3.437 ciudadanos en condición de desplazamiento que representan el 111% de la meta que se impuso el IPES para el periodo del Plan de desarrollo Bogotá Positiva y lo que lleva de ejecutado a junio 31 de 2012 Bogotá Humana, superando la meta establecida de 3.109 a un número de 3.437 beneficiarios. Estas cifras contrastan con el documento balance social (IPES, 2011) del IPES en donde se registra un total de 4.030 personas atendidas por ésta institución.

Inconvenientes para el Seguimiento

La misma entidad afirma que no hay documentos que corroboren el acompañamiento y la efectividad de las actividades realizadas, es decir se desconoce la efectividad de los proyectos en el mediano y largo plazo. “Es evidente que no hay sistemas de información diseñados para hacer seguimiento a los proyectos, a los beneficiarios y a los activos entregados. Existen bases datos parciales que llevan a iniciativa propia algunos operadores (Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia⁵¹, Corporación Convivencia y Escuela Bravo Pérez) cuatro de los diez (10) operadores”. Según entrevista a funcionaria del IPES el acompañamiento dura máximo 10 meses,

⁵¹ Los convenios firmados con la universidad de los Andes y la Universidad Externado se desarrollaron el año 2009, y concentraron en el fortalecimiento empresarial de la población desplazada a través de formación y capacitación. En la entrevista a la funcionaria del IPES se afirma que la universidad se limitan a ejecutar los convenios, sin que haya voluntad de hacer capacitaciones permanentes.

mientras se ejecuta el convenio, posterior a este no se tiene registros del destino del proyecto productivo.

De otra parte los operadores (Fundación Mambe Show, Fundación Panamericana Para El Desarrollo, Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca, Fundación Proyectos Tecnovo, Asociación Proactiva, Fundación Convivencia, Universidad La Gran Colombia, Empresarios Por Colombia FEC, Asociación De Usuarios Bravo Páez y Compensar) aportaron \$ 5.131 millones para un gran total de recursos ejecutados de \$14.096 millones, teniendo en cuenta los 8.965 millones de pesos destinados por el IPES.

Es necesario aclarar que el grueso de las actuaciones del Instituto se adelanta mediante convenios con operadores, seleccionados mediante convocatorias privadas o públicas según sea el caso por razones jurídicas de manejo presupuestal que maneja la entidad. Es decir el IPES se encarga de las convocatorias y de la coordinación con entidades privadas que ejecuten, pero no realizan directamente los proyectos de generación de ingresos. Esto es la manifestación de la tercerización de la gestión pública en la implementación de proyectos para generación de ingresos en donde el distrito a pesar de no ejecutar directamente acciones específicas sigue siendo el responsable.

Cobertura de los proyectos de generación de ingresos

En un análisis comparado de personas que llegan: 105.477 y personas que el distrito apoya durante los cuatro años estudiados, se observa que se apoya el 3,25%. Lo anterior permite concluir que en términos de cobertura los servicios a la población desplazada por parte del distrito para la estabilización económica son insignificantes, y a partir de éste no se puede esperar ningún efecto real en la población desplazada en Bogotá y por supuesto en el bienestar general de la ciudad.

Otro aspecto fundamental para comprender los efectos del apoyo distrital para la estabilización económica es la calidad y la efectividad de los proyectos. Según funcionarias de IPES parte de los inconvenientes era la falsa creencia de hacer de los desplazados micro empresarios a través de lo que se denomina generación de ingresos⁵². Es decir que durante Bogotá Positiva se mantenía un enfoque de creación de proyectos productivos, es decir de micro empresas a partir de un capital semilla per cápita que no superaba el 1.300.000⁵³, lo que resulta difícil por no decir imposible. Y si a esta situación se suma la falta de acompañamiento y seguimiento, como se mencionó anteriormente, lo único que puede resultar de allí es un proyecto que fracasa en el corto plazo.

⁵² El enfoque para la estabilización económica se modifica de generación de ingresos a inserción económica, en donde a partir de Bogotá Humana se reconocen las dificultades de generar proyectos productivos y crear microempresas, por lo que se lo comienza a dar un enfoque especial a la inserción en el mercado laboral.

⁵³ Es oportuno aclarar que el capital semilla se entrega mediante insumos para el proyecto productivo, nunca se entrega en efectivo.

Hay que señalar que la orientación a generación de ingresos vía proyectos productivos o microempresas no era iniciativa del distrito, esto respondía a sus lógicas de adaptación y receptividad frente a las disposiciones de la corte constitucional, que en sus consideraciones respecto de la estabilización económica sigue preponderando los proyectos productivos, frente a la capacitación técnica para la inserción laboral urbana.

Respecto de lo anterior se puede decir que en los informes oficiales no se especifican los detalles de la implementación de los convenios, y tampoco las dificultades en ellos, así mismo la entidad carece de información frente al éxito o no del fracaso de los proyectos; tal y como lo informo una funcionaria entrevistada del IPES, existe incapacidad por el personal de la entidad para hacer seguimiento al éxito o no de los proyectos, es decir que la entidad se limita a ejecutar convenios, sin importarles los resultados de estos a mediano y largo plazo.

Otro de los inconvenientes que afectaban la calidad y efectividad de los proyectos consistía en la ausencia del enfoque sicosocial para el acompañamiento de la población desplazada, es decir que se le hacía participe de los programas sin contar con acompañamiento sociológico, de manera tal que no se comprendía el contexto particular sicosocial del desplazado, que fácilmente impedía resultados exitosos. Por esta razón ya con el plan de desarrollo Bogotá Positiva de Gustavo Petro se incrementó el capital semilla per cápita a 3 millones, y se implementó el acompañamiento sicosocial en todos los programas de generación de ingresos.

Es oportuno detenerse en las dificultades e implicaciones de un acompañamiento sicosocial en la gestión de los proyectos del distrito capital. El acompañamiento sicosocial aparece como recomendaciones desde la academia y las organizaciones internacionales con experiencias en migraciones forzadas, y constituye a su vez una orientación de política desde la corte constitucional para todos los procedimientos en los que el Estado intervenga para atender a la población desplazada.

El acompañamiento sicosocial es una de las manifestaciones de integralidad con la que se pretende llevar a cabo la política pública, y esto conlleva no solamente a que las instituciones piensen en cómo integrar el componente sicosocial en su gestión, sino también que, una vez se pretende brindar acompañamiento sicosocial se plantea la diferenciación del servicio entre población vulnerable y población víctima del desplazamiento forzado.

3.4 ESTABILIZACION SOCIOECONÓMICA POR EL ACCIONAR DEL GOBIERNO NACIONAL

Contemplar de manera aislada la implementación de programas y proyectos ejecutados por el nivel nacional, el nivel distrital o las entidades no estatales responde a lógicas de abstracción y facilidades metodológicas para abordar la implementación posteriormente

a través de la acción conjunta de la política pública hacia la estabilización socioeconómica.

Como se ha señalado en el segundo, la política pública ha tenido varias transformaciones en su formulación, sin embargo es necesario aclarar que aunque la noción de fases en la política ha venido extinguiéndose, en varios de los informes tanto nacionales como distritales se sigue estudiando la política pública a través de las tres fases: prevención, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica.

Por tal razón los programas implementados por el gobierno nacional en la ciudad de Bogotá serán analizados por supuesto según las tres variables definidas en la presente investigación: estabilización económica, política y sociocultural, así como por los componentes de política pública definidos entre el año 2008 y 2011 encaminados hacia la estabilización socioeconómica: atención integral básica, generación de ingresos, y verdad, justicia y reparación.

En varios de los programas implementados bajo responsabilidad de entidades del nivel nacional existen conexiones e interrelaciones con las varias entidades distritales que se trabajaron anteriormente, por tanto, en la implementación de determinado proyecto existe participación conjunta, por ejemplo del Sena y de la secretaría de gobierno; en donde las directrices macro son dirigidas por la entidad nacional, pero ejecutadas en lo local por entidades distritales.

La entidad principal responsable de la política de desplazamiento forzado durante los años estudiados 2008-2011 fue Acción Social, hoy transformada en el departamento de la Prosperidad Social⁵⁴. Su intervención en las políticas dirigidas a la estabilización socioeconómica es fundamental, en tanto es la entidad coordinadora de la política pública sobre desplazamiento forzado, y por tanto de los actores y programas que se desarrollan.

3.4.1. PARTICIPANTES Y PERSPECTIVAS.

En el siguiente cuadro se encuentran las principales entidades a nivel nacional que implementaron políticas dirigidas a la estabilización socioeconómica, lo que significa que se dejan de lado algunas instituciones importantes, pero cuyo trabajo corresponde especialmente a prevención o atención humanitaria. Por otro lado, el esquema de las tres variables se analiza de manera simultánea con las entidades y el componente de

⁵⁴ Con la expedición del Decreto 4155 de 2011 surge el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social DPS, como organismo principal de la administración pública del Sector Administrativo de la Inclusión Social y la Reconciliación. El Sector está conformado por las siguientes entidades adscritas al DPS: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹; Centro de Memoria Histórica²; Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema³; Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial⁴ e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF

política al que pertenecen, allí se señala de manera particular la incidencia de los componentes de atención integral básica y la políticas de verdad justicia, reparación y no repetición como componentes que de alguna u otra manera aportan para las dos dimensiones: política y sociocultural.

Otro de los elementos claves a señalar, es que de manera análoga a la implementación a nivel distrital, las entidades desarrollan algunos programas dirigidos de manera específica a población desplazada, sin embargo la situación más recurrente en los programas de estabilización socioeconómica, es que la población desplazada se beneficia de programas dirigidos a la población en general, o a población vulnerable.

El propósito del siguiente cuadro es señalar los componentes de la estabilización socioeconómica (Atención integral, política de verdad, justicia y reparación y no repetición y política de generación de ingresos) definidos en la política pública y asociarlos con las dimensiones de análisis de la presente investigación. Así mismo, el recuadro permite observar las instituciones de orden nacional que implementan programas y proyectos en cada uno de los componentes, y dimensiones.

ESTABILIZACION SOCIOECONOMICA POBLACION DESPLAZADA BOGOTÁ-ACCION NACIONAL

DIMENSIÓN POLÍTICA	DIMENSIÓN SOCIO-CULTURAL	DIMENSIÓN ECONÓMICA
ATENCIÓN INTEGRAL BÁSICA- POLÍTICA DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN		POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS
Ministerio del Interior y de Justicia	RED JUNTOS	Acción Social-RED JUNTOS
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	ICBF	Ministerio de INDUSTRIA Y COMERCIO
Subcomité de Conservación de la Memoria Histórica	MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	Ministerio de Educación
Fiscalía General de la Nación	SENA	Ministerio DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
Ministerio Público Defensoría del Pueblo	MINISTERIO DE LA EDUCACIÓN, ICBF	SENA
		FOMIPYME
		ICETEX
		FINAGRO
		BANCO AGRARIO
		BANCOLDEX
		FONADE-DTO DE PLANEACIÓN
		ARTESANIAS DE COLOMBIA
ARTESANIAS DE COLOMBIA		

3.4.2 ENSAYOS DE IMPLEMENTACIÓN

A partir del esquema de política pública que pretende separarse de la noción de fases, se puede considerar que la ruta hacia la estabilización socioeconómica inicia bajo el componente de atención humanitaria, en lo que se denomina *atención humanitaria en*

transición, que inicia aproximadamente un año después del presentado el desplazamiento forzado.

El programa macro que permite acceder a los programas para la estabilización socioeconómica el desplazado en Bogotá es Red Unidos, antes llamado Red Juntos. Es bajo este sistema que la población una vez es identificada, y caracterizada, es remitida a los programas de estabilización sujeto a la oferta institucional, en donde la población idealmente recibe un seguimiento por cinco años a través de la figura de unos cogestores, que corresponden a un equipo de personas expertas encargadas de acompañar y guiar a la población.

Es oportuno aclarar que la Red Juntos no es un sistema exclusivo para la población desplazada, pues se trata de una estrategia nacional de intervención integral y coordinada, que busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias con altos niveles de pobreza y pobreza extrema en el país, en donde el 16% de los beneficiarios son población desplazada⁵⁵ Así las cosas, una vez las familias pertenecen a red Juntos son enviados a diversos programas del gobierno que no son exclusivos para población desplazada.

La Red Juntos constituye entonces una de las rutas por las que los gobiernos centrales (Uribe y Santos) han pretendido implementar la política pública para la estabilización socioeconómica. Como se ha venido señalando, la razón de la red juntos es el resultado de una intensa coordinación entre instituciones de diferentes niveles de gobierno así como la activa participación de los beneficiarios bajo un esquema de incentivos que promueva su graduación y evite su permanencia indefinida en el mismo⁵⁶.

3.4.2.1 ESTABILIZACION SOCIOCULTURAL

⁵⁵ La Red JUNTOS es una estrategia de intervención integral y coordinada de los diferentes organismos y niveles del Estado, que tiene por objetivo general, construir y fortalecer, en las familias que se encuentran tanto en situaciones de pobreza extrema como de desplazamiento, la capacidad de gestionar su propio desarrollo, para superar su estado de pobreza y mejorar sus condiciones de vida. Esto se realizará a través de: (i) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de las familias de manera simultánea, (ii) brindar transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y (iii) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación. (NACIONAL, GOBIERNO, 2009, pág. 57)

⁵⁶ El éxito de la Red Juntos debe medirse a través del número de familias graduadas y no del número de familias atendidas. (STEINER, 2010)

Para comprender los programas de implementación dirigidos a la estabilización sociocultural, será importante conocer que estos se agrupan en los siguientes componentes: Política de atención humanitaria de transición, identidad, salud, educación, reunificación familiar, alimentación, y atención sicosocial.

Por otro lado, el desarrollo de los programas para la estabilización sociocultural desde el nivel nacional se viene desarrollando a través de políticas diferenciales. Es decir, de manera similar a la atención que hace la secretaría de integración social, se desarrollan una serie de políticas focalizadas a mujeres, adulto mayor, infancia, indígenas, afrocolombianos, y dentro de éstas políticas se atiende a población desplazada.

Uno de los programas que se desarrolló en la ciudad de Bogotá fue el Programa para la Protección Diferencial de los niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado “MIS DERECHOS PRIMERO” que tenía como objetivo general el garantizar la protección integral a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento a través del goce efectivo de sus derechos. (nacional G. , 2009, pág. 123). Este programa se plantaba como objetivo beneficiar a 115.567 niños y adolescentes en Bogotá del año 2009 a 2011. De igual manera bajo el enfoque diferencial se han desarrollado en Bogotá diferentes proyectos para mujeres. ⁵⁷

⁵⁷ En Bogotá se desarrollaron los siguientes programas:

- Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento sobre las Mujeres
- Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y Atención Integral a sus Víctimas
- Prevención y Atención Integral de la Violencia Intrafamiliar contra la Mujer Desplazada
- Promoción de la Salud de las Mujeres Víctimas del Desplazamiento Forzado
- El programas de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada “Mujeres Productivas”
- Apoyo Educativo a las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años
- Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes de Población Desplazada

En cuanto a las políticas de enfoque diferencial para la población afrocolombiana desplazada es necesario señalar que se empiezan a implementar a mediados del 2009, es decir el reconocimiento y las acciones por parte del estado de para lograr soluciones duraderas a partir de las particularidades de los hechos victimizantes que colectiva o individualmente han sufrido la población afrocolombiana, son relativamente recientes para el periodo de análisis.⁵⁸ De los principales efectos de de la acción a nivel nacional a través de acción social frente a las comunidades afro, fue en el año 2009 el diseño para la implementación del Plan Integral de Prevención, Protección y Atención a la población afrocolombiana.

Uno de los componentes que contribuyen a la estabilización sociocultural son los diferentes procesos de educación que recibe la población desplazada; en el caso de la intervención del Sena como institución del nivel nacional, su impacto en la población está dirigida a educación destinada a la promoción de ingresos, y no precisamente a educación focalizada en cultura ciudadana, educación integral, o educación dirigida a la investigación. Es por esta razón que la incidencia del SENA puede tener efectos en la estabilización socio-cultural, pero en efecto incide especialmente en la capacidad de generación de ingresos de corto plazo.

A partir de la información estadística suministrada por la contraloría general se evidencia que del 2007 a 2011 más de un 90% de la formación impartida a las personas en situación de desplazamiento está concentrada en los Cursos Especiales, que tiene una duración entre 0 y 90 horas máximo, de formación complementaria⁵⁹. Situación que evidencia la precariedad de los esfuerzos de la entidad para ayudar a la PD a superar el ECI. Con 90 horas de educación difícilmente se contribuye a proporcionar herramientas que le permitan al desplazado generar competencias para participar en el mercado

-
- Abordaje Psicosocial – Salud Mental a las Mujeres Desplazadas y su Grupo Familiar
 - Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas a la Justicia, la Verdad, la Reparación y las Garantías de no Repetición

⁵⁸ El 4 de febrero de 2009 fue notificado el Auto 005 de 2009, en seguimiento a la Sentencia T025 de 2004, el cual busca la Protección de los derechos fundamentales de la población afro descendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Desde ese entonces, las instituciones de Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD) lideradas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, conformaron una mesa de trabajo interinstitucional para abordar las diferentes órdenes proferidas en el Auto.

⁵⁹ El otro 5% adicional, está representado por “Eventos”, donde la duración está entre 0 y 20 horas, por esta razón el impacto institucional para la estabilización económica de esta población es realmente reducido, en atención a que no deja capacidad instalada en la PD para la contribuir sinérgicamente en la superación del ECI. (general, 2012)

laboral de Bogotá, y lo que resulta aún más caótico es que con 90 horas no se puede pensar en una incidencia mínima para una educación integral.

Agravando el hecho de las pocas posibilidades educación de la población desplazada, la ciudad en el periodo estudiado registraba altos niveles de deserción escolar⁶⁰, por lo que el gobierno nacional en la ciudad de Bogotá implementó el sistema de subsidio educativo condicionado.

El Subsidio Condicionado a la Asistencia Escolar tiene como principal estrategia, la entrega de transferencias monetarias que inciden positivamente en el nivel de ingreso y gasto de las familias de los beneficiarios, promoviendo la asistencia y permanencia en el sistema de educación formal de los jóvenes beneficiarios. Esto supone una reducción del trabajo infantil y una prevención de la explotación económica.

Fueron focalizados en este programa los estudiantes registrados en el sistema educativo distrital entre los grados 6º a 11º y menores de 18 años en situación de desplazamiento, quienes a través del convenio con Acción Social - Familias en Acción recibieron dichos subsidios. Para este programa la SED no invierte recursos directamente, ya que estos provienen del nivel nacional.

3.4.2.2 ESTABILIZACIÓN POLÍTICA:

Como se ha venido señalando, uno de los mayores retos de la política pública en general sobre el desplazamiento forzado es dar garantías y promover los derechos civiles y políticas que contribuyen a un pleno ejercicio de la democracia de la población desplaza; y quizá de los componentes de la política pública que más se acercan a la estabilización en el ámbito político es la política de verdad justicia, reparación y no repetición.

Para los años 2008-2011 el componente de Verdad justicia, reparación y no repetición - VJRR⁶¹ se implementa bajo los siguientes principios: dignidad, igualdad y no discriminación, participación efectiva, integralidad, articulación con autoridades étnico territoriales, principio de coherencia, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, resguardo y confidencialidad de la información, sostenibilidad, progresividad y gradualidad. (nacional G. , 2009, pág. 110)

⁶⁰ Se estima que la deserción escolar se debe principalmente a los precarios niveles de ingreso y gasto per cápita, convirtiéndose en un factor determinante del trabajo infantil

⁶¹ Los subcomponentes de la política son: 1. derecho a la verdad; 2. derecho a la justicia; 3. derecho a la reparación; 4. garantías de no repetición. Cada uno de los subcomponentes cuenta con distintas estrategias que se concretan en líneas de acción, actividades generales y específicas

Otro de los procesos de implementación que contribuyen a la estabilización política son los espacios de participación política, que han sido asumidos por acción social, como coordinador general de la política de desplazamiento forzado. Producto de las directrices emitidas por la sentencia T 025 el componente de participación política se posiciona como un referente para la construcción de la política pública, es por esto que acción social en los años estudiados desarrollaba en promedio un taller de participación política en territorios con personas desplazadas, como es el caso de Bogotá, en donde se socializaba y se retroalimentaba acerca de las problemáticas y estrategias alrededor de la situación de desplazamiento forzado.

Allí es necesario señalar que aunque estos talleres parecían estar muy organizados y tenían unos objetivos claros, su cobertura era mínima, pues se registran menos de 100 personas en cada taller; cifras que resultan irrisorias frente a la magnitud de población desplazada que existe en la ciudad de Bogotá. (nacional G. , 2009, pág. 220)

Otro de los mecanismos más interesantes en el avance de la participación de la población desplazada fue la construcción permanente de un protocolo de participación, coordinado por acción social. Este protocolo tiene como objetivo señalar puntualmente las responsabilidades en términos de tiempos, acciones y recursos que tienen los entes territoriales (Gobernaciones y Alcaldías) frente a las Mesas de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada como unidad de intervención del Protocolo de Participación (SOCIAL).

3.4.2.3 ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

La estabilización socioeconómica se enmarca en la política de generación de ingresos, que a su vez está enmarcada por los lineamientos del documento conpes 3616 de 2009, para desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada.

A grandes rasgos la ruta de generación de ingresos consiste en dos etapas, la primera de capacitación, ya sea para hacer parte del mercado laboral, o para desarrollar un proyecto productivo, y la segunda, consiste en la inserción al mercado laboral, o el apoyo económico, y técnico para micro empresas. A nivel nacional quien ha llevado la bandera de capacitación ha sido el SENA, en colaboración con las entidades locales, en donde su asistencia comprende: inscripción a la base de datos del Servicio público de empleo, la orientación ocupacional, la formación en un oficio productivo, la capacitación en emprendimiento, y/o la asesoría en formulación de proyectos. Para incentivar la contratación de personas desplazadas al mundo laboral se incluyó en el Fondo Emprender.

Se observa en el Sena, que las personas son capacitadas en diferentes habilidades para la generación de ingresos mejorando la empleabilidad, pero finalmente, debido a escasez de oferta laboral del mercado, estas personas no logran acceder a empleos, ya sea por ausencia de los mismos o por disponibilidad o continuidad de estos en el tiempo. Por lo general, como se mencionó anteriormente la vinculación laboral dura poco y depende de los intereses particulares del empleador, más que de la habilidad de los desplazados vinculados laboralmente. Así las cosas, el desplazado en la ciudad de Bogotá es víctima del mercado laboral no calificado, en donde la situación se reduce a las leyes del mercado, en el que abunda la oferta de trabajadores, y la demanda de ellos es mínima, y si a eso se le suma los altos niveles de desregulación laboral, se genera una situación de incertidumbre laboral, donde fácilmente se remplazan los trabajadores desplazados.

Lo anterior denota, entre otros aspectos, que la entidad no cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo para prolongar el apoyo, dado que una vez contactadas con el empresario, la entidad da por subsanada la situación de las mismas, en consecuencia, ellos aparecen como beneficiarios. Adicionalmente en entidades como el Sena y Acción Social, la información registrada varía de vigencia en vigencia y” no es posible determinar de manera clara el número de personas atendidas ya que se duplican registros o las personas atendidas no son adecuadamente identificadas antes de entregar los beneficios en especial en temas como la formación para el trabajo, y el apoyo de proyectos productivos”. (NACIÓN, 2012)

Si bien es cierto la dinámica de implementación del Sena a nivel nacional puede ser distinta a la dinámica en la ciudad de Bogotá, según una auditoría de la Contraloría general del 2007-2011 de programas de generación de ingresos por parte del Sena, se registra un desequilibrio porcentual en valores reales en la ejecución del presupuesto del 550% (NACIÓN, 2012, pág. 294). Es decir, hay inconformidades administrativas que demuestran una ejecución presupuestal altamente dudosa, y esto puede ser provocado por los inadecuados procesos de planeación, control y seguimiento a los recursos, a los costos y a los resultados de su gestión⁶². En estos casos, la ausencia de seguimiento de gestión y control fiscal concomitante, así como el no seguimiento a la población beneficiaria de los proyectos productivos son los principales componentes que explican las fallas en la implementación.

De los programas destinados a creación de microempresas el Sena implementó la atención a población desplazada en el programa SENA en MI NEGOCIO, en el que se brinda acompañamiento y fortalecimiento individual a las iniciativas de emprendimiento.

⁶² El SENA reportó una atención de más de 2 millones de personas desplazadas y, al comprobar y depurar, sólo fueron realmente 427 mil, esto hace que se sobredimensionen las cifras, se dé información errónea a la opinión pública y no se tenga certeza de la inversión en la población desplazada. (general, 2012, pág. 329)

Otro programa insigne del SENA, es Mujeres Productivas del SENA, que hace parte de la nueva oferta con que cuenta la entidad para ese segmento poblacional desde el año 2011.

Una de las instituciones importantes para la implementación de programas de estabilización económica es el ministerio de Comercio, industria y turismo, quien a través de Bancóldex desarrolló la estrategia FOMIPYME, hoy conocida como INNPULSA MIPYMES⁶³. Este sistema tiene como objetivo fundamental “asegurar la adopción y ejecución de las políticas públicas de fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas con el propósito de generar empleo y crecimiento económico sostenido”⁶⁴,

Tanto Bancóldex como Fomipyme no surgen para atender la crisis económica de la población desplazada, sin embargo con las directrices de la corte en donde la nación debe diseñar para la población desplazada estrategias para soluciones de auto sostenimiento en largo plazo se toma la decisión de incluir a la población desplazada, como una población especial para acceder a los programas de generación de ingresos. Es decir, se adaptan las instituciones del nivel nacional a partir de directrices programáticas dictaminadas por la corte.

De las múltiples dificultades que se reseñan en el acceso a estos programas, resultan recurrentes los altos niveles de exigencia a la población desplaza para acceder a capacitaciones, y en especial para el acceso a capital semilla o créditos. Es común que los créditos destinados a la población desplazada exijan condiciones que ellos carecen en su condición de desplazamiento, como vida crediticia, o codeudores con finca raíz. En un estudio acerca de la incidencia de Mipymes resalta existen altas demoras en los procesos de acompañamiento, en varias ocasiones son poco efectivos, y que una vez se desarrollan los proyectos productivos, existen dificultades para comercializar los productos creados. (BOHADA)

Por otro lado, Acción social, hoy Departamento de la Prosperidad social, además de tener un papel central como coordinador de la política pública sobre desplazamiento forzado, también coordina acciones dirigidas concretamente a la estabilización socioeconómica.

Los programas dirigidos a estabilizar la población vulnerable, de los cuales se beneficia la población desplaza son: mujeres ahorradoras en acción, Mujeres productivas, incentivo a la capacitación para el empleo (ICE), capitalización micro empresarial (CM),

⁶³ A partir de la ley de víctimas INNPulsa Mipymes apoya a través de la cofinanciación no reembolsable, programas, proyectos y actividades dirigidas a la innovación y competitividad de este segmento empresarial. Las mipymes pueden beneficiarse con financiación y herramientas para adaptarse a los retos y oportunidades que presenta el mercado y una dinámica de modernización e innovación y de modelos de negocio que se mueve cada vez más rápido en el mundo (Pagina oficial: www.innpulsacolombia.com).

⁶⁴ Fomipyme estaba integrado por representantes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que ejerce la coordinación, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación, el Sena, Colciencias, Bancoldex, el Fondo Nacional de Garantías y Finagro.

trabajemos Unidos (TU), Ruta de ingresos y empresarismos (RIE). Allí podemos ver que desde el gobierno de Álvaro Uribe se introducen algunos proyectos a partir del enfoque diferencial.

De los principales inconvenientes en los procesos de implementación y seguimiento a la política de generación de ingresos a través de las actividades de acción social, es que existe una excesiva participación de intermediarios operadores, en donde se incrementan los costos administrativos y de operación, situación que se agrava en la carencia de esquemas claros de metas e indicadores para conocer los resultados que permitan hacer seguimiento. De otro lado, en la “tercerización” se abandona información en manos de los operadores, y por tanto se dificulta hacer seguimiento histórico de los programas implementados. (nacional g. , 2009, pág. 280).

Como se pudo estudiar en la implementación por el distrito capital, la estrategia de tercerización de la nueva gestión pública se manifiesta sobretodo en los proyectos para generación de ingresos. Las razones para ello radican en el desconocimiento técnico o científico de cómo ayudar a que la población desplazada genere ingresos; así como por la incapacidad operativa del Estado, en tanto se trata de programas que requieren capacitaciones y acompañamientos intensivos en mano de obra especializada en el sector empresarial.

Dentro de la auditoría realizada por la contraloría general se expresan las denuncias de la población desplazada frente algunos programas de microempresarismo, pues se afirma que los altos niveles de desistimiento se deben al ineficiente proceso de entrega de insumos, que cuando son entregados resultan ser de mala calidad en varios de los casos. El proceso de generación de ingresos termina por fracasar, pues en los casos donde logran entregarse los insumos no existe seguimiento alguno de los proyectos productivos.

Otro de los componentes que empeoran la implementación de la política, es que si bien es cierto las sumas de dinero que se destinan ocupan un porcentaje importante para el presupuesto, generalmente el 72 % de lo destinado se lo quedan los intermediarios (NACIÓN, 2012). Es decir, se ejecuta una política pública que beneficia a quienes trabajan en ella, y no a la población objetivo.

3.4.3 Conclusiones de la implementación a partir del nivel nacional:

De manera similar a la atención de la población desplazada a nivel distrital, la población desplazada participa en programas del nivel nación que contribuyen a su estabilización socioeconómica que son diseñados para la población vulnerable, en donde se encuentra la población desplazada. Es decir, durante el periodo estudiado los programas que más impactan a la población desplazada no son exclusivos para esta.

Varios de los programas implementados necesitaron de la coordinación con entidades del distrito, especialmente aquellos que afectan los componentes de salud, y educación. De manera coherente con el proceso de implementación, la acción conjunta entre entidades de orden nacional y distrital hacen que estos componentes sean los de mayor cobertura en la población desplazada en Bogotá.

Otro de los componentes en donde ha incidido los procesos de coordinación han sido los mecanismos de participación de las organizaciones de población desplazada, que desde la creación del Protocolo de participación ciudadana hasta el actual Protocolo de Participación de las víctimas ha requerido la acción conjunta, especialmente entre el SNAIPD y los comités territoriales.

De las entidades que son paso obligado para implementar acciones hacia la generación de ingresos es el SENA, que es la entidad a nivel nacional que en la mayoría de los programas de generación de ingresos ya sea por iniciativa conjunta entre la nación y el distrito, o por iniciativa del distrito hace parte del proceso inicial en el que se capacita a la población desplazada. Por esta razón, el distrito en términos de capacitación presenta una dependencia en materia de generación de ingresos con esta entidad del nivel nacional, pues es la única institución que participa con presupuesto propio para la capacitación de nivel técnico. Desafortunadamente los desaciertos de esta entidad contribuyen a que la capacitación para la generación de ingresos no tenga la cobertura ni la calidad deseada.

Finalmente es necesario señalar que la preocupación a nivel nacional y especialmente por parte de Acción social comprende toda la política pública, en donde su objetivo de estabilización no se concentra en la estabilización en el lugar de recepción, sino que tiene como ideal la estabilización a partir del retorno. Por el tamaño de la política y la carga fiscal, especialmente en zonas aún más afectadas por el desplazamiento forzado que en Bogotá, las transferencias de los recursos a la ciudad son menores que en otras zonas⁶⁵.

Así las cosas, la descoordinación entre el gobierno nacional y el gobierno distrital en la política de atención al desplazamiento forzado tiene implicaciones en la a los efectos del desplazamiento forzado en términos de inclusión social, sobrecarga al distrito en obligaciones a las cuales no pueden responder a cabalidad (Ibañez A. M., 2007), y reduce los márgenes de autonomía en decisiones de política pública que están concentradas en la nación y que son decisivos en la respuesta Integral al fenómeno. (REYES, 2009)

3.5 ESTABILIZACION POR LAS ENTIDADES NO ESTATALES

En el campo de la estabilización socioeconómica la labor de la sociedad civil ha jugado un papel clave para llenar el vacío institucional y aportar en el universo de la política

⁶⁵ En una entrevista a un funcionario del IPES, se señala que ante el aumento constante del presupuesto del distrito para la atención a población desplazada, el gobierno central ha dejado al distrito una gran responsabilidad en la política pública que debe ejecutar con presupuesto propio.

pública. Encontramos que las entidades no estatales que han tenido un efecto positivo en su intervención para la estabilización socioeconómica, y que han invertido grandes sumas de dinero para este fin, se pueden clasificar en cuatro grandes grupos: 1. ong`s nacionales e internacionales (éstas últimas bajo el marco jurídico de cooperación internacional) 2. Entidades empresariales y financieras 3. Iglesias y 4. Asociaciones de población desplazada.

Es importante señalar que gran parte de las acciones de la sociedad civil obedecen al principio de corresponsabilidad, donde se asume parte de responsabilidad en la atención con población desplazada. En términos generales, el impacto de la sociedad civil se ha concentrado en acciones humanitarias⁶⁶, sin embargo en los cuatro años analizados, se encontraron varios programas que van más allá de solucionar las crisis humanitarias y trabajan en el campo de la estabilización socioeconómica.

A grandes rasgos se evidencia que la implementación ha estado dirigida a la estabilización socio-cultural y económica. La experiencia internacional en los mecanismos para el restablecimiento de los derechos y del tejido cultural ha sido fundamental para la implementación de programas en Bogotá y la frontera de conurbación con Soacha. Por otro lado, se han realizado programas de acompañamiento para generación de ingresos o capacitaciones para ingresar a la vida laboral, incluso con programas y seguimientos de más larga duración y más estructurados que los que ha llevado a cabo el distrito⁶⁷.

Las entidades no estatales y en especial las Ong`s han sido asesoras en el trabajo conjunto con entidades estatales, y han implementado acciones de manera individual. Parte de estos recursos han sido producto de la cooperación internacional a través del apoyo a proyectos de desarrollo, y han estado liderados por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC⁶⁸; en cuanto a los dineros de cooperación es necesario resaltar que no son necesariamente complementarios a la financiación por parte del gobierno nacional, pues según estudios realizados por Codhes “es evidente la tendencia gubernamental de descargar su responsabilidad sobre la cooperación internacional” (Morales)

3.5.1 Participantes y perspectivas de Instituciones no Estatales:

⁶⁶⁶⁶⁶⁶ La cooperación internacional en materia de desplazamiento forzado ha tenido especial concentración en el Plan de Accion Humanitaria –PAH.

⁶⁷ Mientras que en el distrito capital los programas de generación de ingresos como en el proyecto 295 tienen una duración de 6 a 9 meses, donde el acompañamiento inicia después del desembolso del dinero, que fue en ocasiones faltando 3 meses para la culminación del programa, el programa de FAMIG, de la iglesia católica tiene duración mínima de un año, y según el rendimiento del proyecto se vincula con programas de préstamos.

⁶⁸ “Esta agencia tiene por objetivo gestionar, orientar, y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo. En materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas las multilaterales y países que más aportan recursos son: ACNUR, PNUD, Unión Europea, Suecia, Estados Unidos y Canadá” (Victimas, 2013, pág. 32)

PARTICIPANTE	PROYECTO	RELACIÓN CON LA POLÍTICA	PERSPECTIVA Y OBJETIVOS
OIM	Atención a la niñez, infraestructura para poblaciones vulnerables, reintegración con enfoque comunitario, salud y migración, servicios de gestión de migración, Fortalecimiento Institucional para las víctimas	ESTABILIZACIÓN POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIOCULTURAL	Proporcionar asistencia integral a las poblaciones que se vieron forzadas a abandonar sus lugares de residencia por distintas razones, y a aquellas comunidades que los han acogido a pesar de sus propias condiciones de vulnerabilidad.
ACNUR	Producción académica y de acompañamiento	ESTABILIZACIÓN POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIOCULTURAL	Adoptar un enfoque más positivo, constructivo y proactivo de lo que ha sido en el pasado.
USAID	Convivencia pacífica	ESTABILIZACIÓN POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIOCULTURAL	El objetivo de esta intervención es mejorar la calidad de vida de las poblaciones en situación de desplazamiento forzado en Colombia, por medio de intervenciones directas e indirectas, a través de servicios sociales y de desarrollo económico. 1) ofrecer asistencia a las personas en condición de desplazamiento y las comunidades receptoras en donde se ubican, 2) apoyar el fortalecimiento institucional de las entidades del Gobierno Nacional responsables de la atención a los desplazados, 3) fortalecer los esfuerzos del gobierno de Colombia para prevenir el desplazamiento, y 4) apoyar las iniciativas gubernamentales para facilitar el retorno de los desplazados a sus lugares de origen
PARTICIPANTE	PROYECTO	RELACIÓN CON LA POLÍTICA	PERSPECTIVA Y OBJETIVOS
IGLESIA CATÓLICA	Famig-caritas Colombia	ESTABILIZACIÓN POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIOCULTURAL	Desarrollar acciones de servicio en bien de los migrantes y especialmente a las personas en situación de desplazamiento, ofreciéndoles acogida, orientación psico-social, formación y capacitación laboral, para contribuir a la dignificación de su vida, con el

			fin de mitigar las necesidades más inmediatas del grupo familiar
UNICEF	Retorno de la Alegría-SOACHA- POLITICAS DE de salud, mujer y género, juventud, prevención del desplazamiento y protección de la población en situación de desplazamiento, seguridad alimentaria, la protección de los derechos y las condiciones de vida.	ESTABILIZACIÓN SOCIOCULTURAL	El proyecto de recuperación psicoafectiva de UNICEF pretende disminuir el sufrimiento de miles de niños y niñas en situaciones de crisis causadas por el conflicto armado y los desastres naturales. Mediante un enfoque basado en la Convención de los Derechos de los niños y las niñas.
Profamilia	Investigaciones de riesgo y educación sexual	ESTABIIZACIÓN SOCIOCULTURAL	Realizar investigación y capacitaciones de educación sexual para mujeres víctimas del desplazamiento forzado.
AFRODES, ANDESCOL, YO MUJER, FUNDACIÓN MENCOLDES, COORDINACION NACIONAL DE DESPLAZADOS	Asociación desplazados	ESTABILIZACIÓN POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIOCULTURAL	Brindar orientación, apoyo, acompañamiento y asesoría, capacitación e interlocución en defensa de los derechos e identidad cultural de los indígenas, campesinos, afrocolombianos procurando alternativas de vida más dignas para sus afiliados. Mediante la sensibilización a la sociedad colombiana frente al desplazamiento de las comunidades. Proponiendo al Estado políticas para el manejo y solución de este problema.
Sector privado empresarial		ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA	Capacitar y vincular a población desplazada.

3.5.2 Ensayos de implementación:

Como se señaló anteriormente son múltiples las entidades no estatales que han contribuido a la estabilización socioeconómica, razón por la que resulta difícil abarcar todo el espectro de instituciones internacionales, empresariales, colectividades de desplazados, ONG's colombianas, etc. Sin embargo en las siguientes páginas se resalta

la labor de algunas organizaciones que han efectuados programas de manera permanente hacia la estabilización socioeconómica.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS - ACNUR

La ACNUR ha tenido una labor importante en el ámbito de la estabilización socioeconómica para la población desplazada en Colombia, y por supuesto en Bogotá. Gracias a la experiencia en migraciones forzadas a nivel mundial la ACNUR ha desarrollado un papel de consejero permanente en la política pública. Su labor se destaca tanto en el acompañamiento a población desplazada como institucional, así como en la diversa producción de estudios investigativos para comprender las particularidades del desplazamiento forzado en el país.

Es necesario destacar que alrededor de la estabilización socioeconómica o de soluciones duraderas, como conceptualmente lo trabaja ACNUR, se han producido diversos seminarios y estudios en donde la integración local se ubica como una tarea primordial en la política pública sobre desplazamiento forzado.

Para la ACNUR “es fundamental replantear la posición de la organización respecto al tema de los refugiados en zonas urbanas, para lo cual es preciso adoptar un enfoque más positivo, constructivo y proactivo de lo que ha sido en el pasado” (ACNUR) para ello en su texto Soluciones en zonas Urbanas propone una serie de acciones generalizadas para la lograr la integración local.

La labor de la ACNUR se extiende en las tres dimensiones que se trabajan en la investigación pues con su labor contribuye a la estabilización política, en cuanto ha estado al tanto de los procesos de violación de derechos humanos, y políticas de movilidad urbana en libertad, por otro lado introduce en sus analices el concepto de integración local mediando entre las relaciones sociales y culturales entre la población desplazada y la población receptora, y finalmente ha sido pionero en estudios (como el “Desplazamiento y Políticas públicas de restablecimiento en Colombia de 2003) que identifican los procesos de estabilización económica en Bogotá.

Es oportuno señalar que la acción de la ACNUR siempre ha sido a través de trabajo conjunto con el Gobierno: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Corte Constitucional, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Contraloría, Registradora, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y Justicia, Ministerio de Agricultura , las **ONG**: Centro de Investigación y Educación Popular, *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli*, Consultoría de Derechos Humanos y el Desplazamiento, Fundación Compartir, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales, Opción Legal, Secretaría Nacional de Pastoral

Social, *Opportunity International*, Organización Nacional Indígena de Colombia, Liga de Mujeres Desplazadas y **Otros**: Universidad Nacional de Colombia, Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), OIM.

Finalmente es para resaltar una guía muy completa de cómo desarrollar acción de integración local para poblaciones desplazadas:” Promoción de medios de vida sostenibles y autosuficiencia, Guía operativa para la protección de refugiados y las soluciones en áreas urbanas” del año 2011.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES - OIM:

La OIM desde el año 2000 ha desarrollado programas⁶⁹ con la población desplazada en Bogotá y el resto del país. Su labor ha sido transversal a todas las condiciones de vida vulnerables para la población desplazada, por tanto su intervención en la política pública es permanente tanto en la atención humanitaria como en la estabilización socioeconómica. Todos ellos han sido desarrollados a partir del enfoque diferencial promovido desde la corte constitucional.

Es necesario relatar que labor de la OIM tiene un enfoque en la estabilización sociocultural y política, pues en cuanto a integración local se ha preocupado por fortalecer el enfoque sicosocial en la atención a población desplazada, así como en los fenómenos de reparación colectiva para las víctimas.⁷⁰

⁶⁹ Desde sus inicios ha sido financiado por el Gobierno de Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). La OIM trabaja los siguientes Componentes (oim): Generación de ingresos: Este componente apoya la integración social y económica de los beneficiarios a través de acciones de seguridad alimentaria, formación técnica para el trabajo, formación empresarial, creación y fortalecimiento de negocios productivos y generación de empleo. Salud: El componente de salud apoya al Estado en la tarea de garantizar la afiliación, el acceso y la atención en salud de las personas en situación de desplazamiento y vulnerables. También desarrolla acciones de promoción en salud, prevención de enfermedades, orientación psicosocial y mejora de la nutrición de los beneficiarios. Vivienda, infraestructura social y comunitaria: A través del complemento a los subsidios de vivienda que ofrece el Gobierno Nacional, este componente facilita a la población en situación de desplazamiento y vulnerabilidad el acceso a una vivienda digna nueva, usada o mejorada. También realiza la construcción o mejoramiento de las instalaciones físicas comunitarias, con el fin de garantizar la calidad y la ampliación de los servicios que se ofrece en estos espacios en materia de educación, salud, generación de ingresos, fortalecimiento institucional y comunitario, y recreación. Educación: El componente de educación contribuye al acceso y la permanencia en el sistema escolar de los niños, jóvenes y adultos en situación de desplazamiento y vulnerabilidad. También fortalece la calidad educativa, la inclusión social y el desarrollo local de las comunidades por medio de modelos pedagógicos flexibles. Fortalecimiento Institucional y Comunitario: El Programa proporciona asistencia técnica en el fortalecimiento de las políticas públicas de las entidades nacionales, departamentales y municipales que prestan servicios a la población en situación de desplazamiento y vulnerables. Estudios e investigaciones: La OIM apoya la planeación, desarrollo, evaluación y publicación de estudios e investigaciones que buscan recopilar, analizar y difundir información que favorezca a las poblaciones en situación de desplazamiento y vulnerabilidad.

⁷⁰ Un ejemplo de ello fue el proyecto entre la Agencia del gobierno de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el año 2009 en el que se apoyó a la Secretaría de Gobierno Distrital de Bogotá y la Alcaldía de Soacha para realizar diferentes actividades en la zona de frontera que permitirán mejorar la convivencia entre sus habitantes, integrar a la población excombatiente a las dinámicas de la ciudad, fomentar la reconciliación entre víctimas y victimarios, prevenir situaciones de violencia y el reclutamiento de jóvenes por parte de grupos armados ilegales

Encaminados fortalecer mecanismos de integración socio cultural se llevó a cabo toda una estrategia para mejorar las habilidades comunicativas y de convivencia en los niños y jóvenes. En se sentido, se hicieron actividades para promover la lectura, el teatro, la fotografía y la reportaría comunitaria. Alrededor de 1,200 personas de la comunidad se beneficiaron de las actividades de integración desarrolladas en el marco de este proyecto.

Finalmente cabe resaltar la labor actual de la OIM en construcción de una convivencia pacífica entre la zona fronteriza Bogotá Soacha, en trabajo conjunto con las Alcaldías de Bogotá y Soacha.

La estrategia busca establecer lazos de convivencia pacífica con los más de 5.000 personas que han dejado los grupos armados ilegales han llegado a la ciudad de Bogotá en búsqueda de mejores oportunidades de vida y la población desplazada. En esta zona conviven estos dos tipos de poblaciones caracterizadas por los altos niveles de desconfianza y los prejuicios existentes alrededor de las personas que antes pertenecían a los grupos armados. De la misma manera, situaciones de inseguridad ocasionadas por la presencia de actores armados ilegales y pandillas delincuenciales hacen de ésta, una zona con riesgos e incertidumbre para todos sus habitantes (OIM).

USAID LA AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL-USAID Y FUNDACIÓN PANAMERICANA PARA EL DESARROLLO –FUPAD COLOMBIA.

La labor de USAID se concentra en mejorar las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables a través de distintos componentes que van más allá de la atención humanitaria, proporcionando herramientas enfocadas en la reintegración social y económica de las víctimas, la reintegración y restitución de derechos a los menores, actividades orientadas a crear mejores condiciones sociales y económicas para las víctimas, especialmente afrocolombianos y comunidades indígenas.

Dentro de las labores de USAID es para destacar su influencia especialmente en la estabilización económica, pues a lo largo de los años del desplazamiento en Bogotá y Soacha ha tenido una permanente labor.

Un caso insigne de su programa de generación de ingresos para desplazados de Bogotá fue el año 2008, en donde a un grupo de 82 beneficiarios de un proyecto de estabilización socio-económica para grupos desplazados y vulnerables de Bogotá se graduó al culminar capacitaciones en sistemas, empresariado y elaboración de planes de negocios en oficios de producción de velas, maderas, cerámicas, confección y manualidades. Este proyecto fue implementado por la Fundación Proyectos Tecnovo, tuvo un costo total de 325 millones de pesos, de los cuales 150 millones fueron entregados por la Agencia de

Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (Fupad) Colombia. (UNIDOS, 2008)

Uno de esos grandes proyectos de finalizo en el año 2009 en Bosa y Kennedy, con la participación de Acción Social y Mercy Corp; allí se logró la integración de 218 familias manteniendo el esquema de apoyo a proyectos productivos con millón y medio, pero con una acompañamiento de integración territorial con componente de salud, educación, y fortalecimiento institucional.

Otro proyecto destinado a la estabilización socio cultural, se desarrolló en acción conjunta con la OIM y la alcaldía mayor de Bogotá, a través del Convenio de Cooperación Técnica 1962 en donde se buscó la integración local entre Bogotá y Soacha, con un énfasis en población reintegrada y población desplazada. (BOGOTÁ, CONTRALORIA DE, 2011)

FUPAD actualmente desarrolla La Ruta de Ingresos y Empresarismo (RIE), que se trata de una iniciativa del Departamento para la Prosperidad Social –DPS- (antes Acción Social) implementada por la Fundación Panamericana para el Desarrollo –FUPAD Colombia. Desarrollada en el marco del Plan de Desarrollo Nacional 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”, liderado por el gobierno nacional en donde participa la población desplazada. La iniciativa busca promover que los participantes tengan acceso a esquemas de financiación para el montaje y funcionamiento de sus unidades productivas, que les permitan la articulación de redes y mercados, así como el mejoramiento de sus ingresos.

Adicional a ello en el año 2013 creó la Fundación Escuela Taller de Bogotá (FETB) un restaurante que servirá como lugar de práctica para los jóvenes vulnerables que allí aprenden diferentes oficios y generará ingresos para la sostenibilidad de esta fundación.

Iglesia Católica:

Históricamente la iglesia católica se ha caracterizado por sus labores con poblaciones en los fenómenos migratorios. En el caso Colombiano la iglesia se ha ocupado de lo que históricamente ha llamado fenómenos de Movilidad Humana por distintas causas en Colombia, en donde por supuesto se ha dedicado de manera especial en la atención integral a la población desplazada a partir del enfoque espiritual.

La labor de la iglesia católica en el restablecimiento de la población desplazada se institucionaliza a partir de la creación de La Pastoral de la Movilidad Humana en 1989 por el Arzobispo de Bogotá Cardenal Mario Revollo Bravo, la posterior fundación en 1995 del Centro de Atención al Migrante– CAMIG⁷¹ y la Fundación de Atención al

⁷¹ La Fundación desarrolla su trabajo a través de 3 centros localizados en Bogotá:

1. Centro de Acogida y Acción Pastoral de la Terminal de Transporte - CATT
2. Centro de Atención al Migrante - CAMIG

Migrante (FAMIG) a partir del 8 de Marzo de 2002 para responder al fenómeno creciente del desplazada.

Para la presente investigación es necesario resaltar una de las funciones del Famig destinadas a la estabilización socioeconómica, a través del Centro de Pastoral y Capacitación-CEPCA, que brinda apoyo en tres componentes: 1. capacitación técnica que facilite la inclusión laboral y generación de ingresos a las personas en situación de desplazamiento, por medio de cursos en las áreas de: peluquería, panadería y pastelería, corte y patronaje y sistemas⁷², 2. acompañamiento psicosocial y 3. Acompañamiento espiritual.

Allí es interesante señalar el alto grado de organización y compromiso de ésta entidad, en tanto desarrolla capacitación y acompañamiento de mínimo un año, situación que resulta destacable, pues implica pensar como la iglesia católica sigue interviniendo en las condiciones de vida de la población vulnerable, en este caso de la población desplazada, y además de ello la calidad de sus intervenciones es más alta que la de algunos programas implementados por el distrito, como en el caso particular Proactiva (que se analiza al final del presente trabajo).

Adicionalmente con el fin de fortalecer el trabajo que se desarrolla en el CEPCA, a Fundación -FAMIG cuenta con un pequeño fondo económico aportado por algunos benefactores para préstamos a grupos de personas que se han capacitado en el CEPCA y que han creado un negocio propio para sostener a sus familias; estos grupos se denominan “Barcas Solidarias”, cada una está conformada por 7 a 10 personas. Actualmente funcionan 6 barcas. Este Fondo Rotatorio o “canasta solidaria” tiene como objetivo apoyar los proyectos productivos de los navegantes o beneficiarios, los cuales asumen un compromiso personal y comunitario de devolver el recurso al Fondo para poder construir nuevas Barcas y continuar el apoyo de la Barca, además de participar activamente en la vida comunitaria de la barca (FAMIG).

ENTIDADES EMPRESARIALES

Como ya se ha venido mencionando anteriormente el contexto socioeconómico en la ciudad de Bogotá implica que la población desplazada se involucre en el sector privado

3. Centro Pastoral y de Capacitación – CEPCA

⁷² Cada una de estas modalidades, consta de dos niveles de formación: - un primer nivel de 144 horas, distribuidas a lo largo de 18 semanas; en este ciclo, los estudiantes adquieren las herramientas básicas para desempeñarse en el oficio; - en el segundo nivel se complementan los conocimientos y se profundizan algunas temáticas propias de cada oficio. Este ciclo comprende 72 horas de formación igualmente distribuidas a lo largo de 18 semanas. Por lo tanto, el proceso de formación tiene una duración total de 9 meses

ya sea como microempresario o empresario, o como fuerza laboral en el sector privado empresarial.

Las dificultades por integrar a la población desplazada en el sector empresarial, y en empleos formales han sido varias, y los esfuerzos por parte de la nación por lograr la vinculación laboral no habían generado mayores resultados en el periodo analizado. Allí es necesario señalar que cada vez son más las empresas que vinculan a población desplazada, especialmente a la población que ha recibido formación por medio del SENA, y bajo incentivo de la ley de primer empleo de 2010. Otro de los incentivos que tienen las empresas es q a través de sus fundaciones que colaboran con población víctima reciben “exención de impuestos”.

Desde el gobierno nacional el DNP, en conjunto con Acción Social y la ANDI ejercen la Secretaría Técnica de la Mesa Técnica de Alianzas Público-Privadas de la Red JUNTOS, en donde participa población desplazada, cuyo objetivo ha sido formar un espacio de trabajo conjunto (Estado, sector privado y organizaciones de la sociedad civil) para fortalecer las alianzas existentes y promover nuevas iniciativas que otorguen beneficios de mayor impacto a las familias de la estrategia JUNTOS.

Para el año 2008, la Universidad de Los Andes en un estudio concluyo que de 26 iniciativas vinculadas a superar la pobreza extrema, solo 10 llegaban a la población desplazada; y allí los estudios de impacto frente a lo población eran incipientes pues no se conocen los resultados y efectos de las intervenciones (ANDES, 2008).

Una de las entidades que ha permitido la conexión con empresas privadas es el IPES, quien ha intervenido para vincular población desplazada en las siguientes compañías: Alkosto, El Corral, Carrefour, Pastas Doria, Promoplas (Espectador, 2008)⁷³.

Otro de los grandes programas que vincularon al sector empresarial en la generación de ingresos, fue el programa Raíces Nuevas, en el intermedio de la alcaldía de Lucho Garzón, y Samuel Moreno. Este programa pretendía brindar apoyo para la formación y capacitación de las 1.145 familias beneficiarias con el fin de formular un proyecto de negocios el cual iba a ser ejecutado en su totalidad por el programa. Así mismo, se realizaría un seguimiento y acompañamiento en la fase operativa del proyecto, para garantizar el surgimiento y consolidación del negocio, y así poder generar un ingreso mínimo que le permita a la población desplazada satisfacer las necesidades mínimas de supervivencia en la ciudad. *Raíces Nuevas* (Bogotá) se llevó a cabo mediante la asociación de organizaciones como la Fundación Mario Santo domingo, la Fundación Empresa Privada Compartir, la Corporación Nuevo Arco Iris, la Fundación Antonio Restrepo Barco, y el apoyo de la Unión Europea y la Secretaría de Gobierno de Bogotá.

⁷³ <http://www.elespectador.com/articulo-207374-unos-700-desplazados-se-han-vinculado-empresas-privadas-2008>

Según un reciente estudio de la Fundación Ideas para la Paz, acerca de las múltiples relaciones entre el sector privado empresarial y el desplazamiento forzado, este programa logró que más de 4000 familias desplazadas tuvieran “acceso garantizado a servicios básicos, gracias a la integración entre los actores estratégicos del distrito capital y las organizaciones privadas que intervinieron como instituciones sociales, representativas, transparentes, eficientes, responsables y abiertas permanentemente, al escrutinio, fiscalización e intervención de los ciudadanos” (Paz).⁷⁴

En términos generales se puede señalar que el aporte de la sociedad civil en la implementación de acciones encaminadas a la estabilización de la población desplazada ha estado presente en todo momento, e incluso antes del reconocimiento estatal del desplazamiento forzado, como es el caso de la iglesia católica.

Aunque la presencia de la sociedad civil ha estado dirigida más hacia la ayuda humanitaria de emergencia, se debe reconocer que este ha sido el espacio en donde la población desplazada ha encontrado los mecanismos para reinsertarse económicamente a la sociedad. Si bien es cierto la sociedad civil es un concepto muy amplio que no puede reducirse a las relaciones mercantiles, si se puede afirmar que la sociedad civil es en últimas el espacio (ya sea a través de reglas de formales o informales) que ha permitido la estabilización socioeconómica de alguna parte de la población desplazada.

Es para destacar la labor de la sociedad civil organizada con labores encaminadas a soluciones duraderas de la población desplazada, pues han sido los mecanismos más cercanos con que cuenta la población desplazada para sobrevivir con programas de inclusión sociocultural y económica, en un lugar tradicionalmente excluyente como lo es la ciudad de Bogotá.

Finalmente se debe reconocer que la labor de las organizaciones internacionales ha tenido efectos en las políticas de soluciones duraderas especialmente en el carácter técnico, y en la transferencia de conocimiento frente a experiencias aprendidas en casos internacionales como en Perú.

⁷⁴ Otro de los vínculos a empresas privadas ha sido por iniciativa de las empresas a partir de sus programas de responsabilidad social, este es el caso de Empresas como L'Oréal Colombia, la Federación Nacional de Cafeteros y Surtigas, que son algunas de las entidades destacadas en la promoción de estas iniciativas, que se enfocan principalmente en la preparación y la capacitación para que ingresen a la economía formal y generen sus propios ingresos. (Geoestrategica)

Capítulo 4. Análisis de caso en la dimensión económica en torno a la generación de ingresos.

El presente capítulo se realiza a partir de dos motivaciones, por un lado se desea conocer del detalle de los programas de generación de ingreso, de cómo operan y logran aportar para la estabilización económica de la población desplazada. Y la segunda motivación corresponde al interés metodológico de analizar la implementación de política pública a partir de la complejidad de las trayectorias sujetas a la probabilidad de llegar a acuerdos y decisiones claves.

En este sentido, el presente capítulo emplea el método de las decisiones permanentes en el estudio de la implementación de uno de los programas destinados a la generación de ingresos.

Para la estabilización socioeconómica el distrito capital en acción conjunta con el Estado y otras entidades privadas ha llevado a cabo programas para la generación de ingresos, cuyo proceso se resume a grandes rasgos en capacitación y acompañamiento para proyectos productivos que contribuyan al auto sostenimiento de la población desplazada. Durante la alcaldía de Samuel Moreno se plantean en el proyecto 295 dos metas: 1. Apalancar 1000 proyectos productivos, y 2. Apoyar 2000 familias con proyectos productivos.

CASO A PARTIR DE LA META APOYAR 2000 FAMILIAS CON PROYECTOS PRODUCTIVOS: PARQUE TERCER MILENIO 2009-2012-CONVENIO DE ASOCIACION 0974 DE 2010

4.1. Contexto de la situación socialmente relevante y problematización

En marzo del año 2009 se inicio la toma del Parque Tercer Milenio por parte de población desplazada en la ciudad de Bogotá. Esto inicio con 200 familias desplazadas que se habían asentado en el parque Carvajal y la Plaza de Bolívar, en el centro de la ciudad, sin embargo a partir de negociaciones con la alcaldía se determino un reasentamiento en el parque Tercer Milenio. Allí llegaron a ubicarse más de 2000 personas víctimas del desplazamiento forzado (Noticias), quienes durante 140 días se tomaron de manera pacífica el parque.

La toma del parque fue uno de los escenarios en donde se ha logrado visibilizar la tragedia de la población desplazada en la ciudad de Bogotá; esto significó por 140 días una protesta social, en donde la población habitaba en “cambuches” y era víctima de la inseguridad, de micro tráfico de drogas, de crisis de salubridad pública, de violaciones a menores, de epidemias, en fin, de crisis humanitaria.

Ante la emergencia social en el parque tercer milenio, se dio inicio a un proceso de negociaciones, y posterior a ello de compromisos para implementar políticas para estabilizar socioeconómicamente esta población. Por lo tanto, el análisis de implementación de política para este caso concreto inicia desde el estudio de la toma de decisiones durante las negociaciones.

4.2. Análisis de la implementación a partir del enfoque de decisiones permanentes:

a. Actores personales y organizaciones cuya intención sea indispensable:

1. Gobierno nacional a través de Acción social, hoy Dto. de la Prosperidad social (representado por Armando Escobar Sánchez, Silvana Torres y Camilo Escobar.)
2. Alcaldía de Bogotá (representada por Clara López Obregón, Andrés Restrepo Restrepo, y Nelson Linares Zarate)
3. Población desplazada (representada por Seneida Angulo, Capitolino Riaño, y Julián Arboleda)
4. ACNUR
5. Iglesia Católica
6. Procuraduría
7. Secretaria distrital de gobierno
8. Instituto para la economía social -IPES
9. Proactiva (asociación promotora)

b. Identificar los puntos de decisión:

Identificar los puntos de decisión consiste en explorar y reconocer cuales fueron las decisiones claves dentro de la implementación del programa, es decir cuales fueron esas decisiones que resultaron determinantes para el rumbo de la implementación. Las decisiones claves no necesariamente significan decisiones transformadoras del programa, pues una decisión clave puede ser permanecer en un estado similar al que se encuentra, pero que es clave, en tanto la situación de contexto implica una decisión, por

ejemplo, cambiar o permanecer; situación que está estrechamente relacionado con la consideración de que las no decisiones son a su vez una decisión y tienen efectos en política.

El método para ello es construir un listado ordenado que siga la secuencia de las decisiones que se tomaron en un programa. Al mismo tiempo se deben identificar cuáles y cuantos actores participan en la toma de cada decisión, y a partir de allí se realiza una suma acumulativa de los acuerdos que permiten al programa ir avanzando.

	PUNTOS DE DECISIÓN	PARICIPANTES	TOTAL ACUMULATIVO DE ACUERDOS
1	Acuerdo para levantar el asentamiento en el parque tercer milenio y dar solución de estabilización socioeconómica	Gobierno nacional , alcaldía de Bogotá, población desplazada	3
2	Establecimiento de los integrantes y la conformación de la gerencia de proyectos y participación en ella.(dad pag 2)	Gobierno nacional , alcaldía de Bogotá, población desplazada	6
3	Establecimiento de los montos y el tipo de financiación (ibit)	Gobierno nacional , alcaldía de Bogotá, población desplazada, acnur y cooperación internacional.	10
4	Establecimiento de las fases y rutas para la generación de ingresos	Gobierno nacional , alcaldía de Bogotá, población desplazada, acnur y cooperación internacional.	14
5	ACUERDO del distrito para iniciar un convenio para los proyectos productivos-ESCOGENCIA DE LA Asociación promotora	Secretaría de gobierno, IPES, Proactiva	17
6	plan de acción y cronograma de actividades	Secretaría de gobierno, IPES, Proactiva	30
7	definir el personal idóneo para el acompañamiento técnico y sicosocial	PROACTIVA	31
8	definición del marco metodológico y acompañamiento sicosocial	PROACTIVA	32
9	DECISION SOBRE LOS REQUISITOS DE PARTICIPACION A LOS 907 BENEFICIARIOS	PROACTIVA	33
10	DEFINICION DEL MECANISMO DE AVALUACION DEL PROCESO DE INTERVENCION EN TERMINOS DE INGRESOS, RENTABILIDAD, EMPLEOS GENERADOS	PROACTIVA	34
11	DECISION SOBRE LAS ALIANZAS CON EL SECTOR EMPRESARIAL Y LAS EMPRESAS QUE APROVISIONAN INSUMOS	PROACTIVA	35
12	Decision de no visitar Y ACOMPAÑAR A todas los proyectos PRODUCTIVOS	PROACTIVA	36
13	DECISION DE HACER PAGO DIFERENCIADO A LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS	PROACTIVA	37
14	DECISION DE NO PRESTAR EL BENEFICIO FINANCIERO Y DE ACOMPAÑAMIENTO A BENEFICIARIOS APROBADOS	PROACTIVA	38
15	DESARROLLAR OBSERVACIONES PERIODICAS A PROACTIVA	Secretaría de gobierno, IPES, Proactiva	41

c. Identificar actores independientes y dependientes:

La existencia de determinadas posiciones y relaciones de dependencia se modifican según el momento de implementación de política, así como del momento de decisión; es erróneo establecer relaciones de poder en términos generales, y observar la política pública como un conjunto de relaciones jerarquizadas en donde la población afectada depende de la voluntad de los entes estatales.

Identificar las relaciones de dependencia implica observar los lugares y recursos de los actores en cada uno de los puntos de toma de decisión, es decir varían de acuerdo al ciclo de la política; y en ellos siempre se debe identificar los actores que plantean oposición o resistencia frente a una decisión. Como lo evidencia el caso del parque tercer milenio hay momentos de decisión en donde la resistencia hace parte determinante de ésta.

En este caso se podría decir que en los primeros momentos de la negociación se trataba de relaciones de interdependencia, pues así como la población desplazada ejercía presión, el gobierno local era quien podía tomar la decisión y la capacidad para destinar presupuesto. Una vez se llega a un acuerdo y se levantan los mecanismos de presión, la población es un actor dependiente de las instituciones públicas, pues ellas adquieren la responsabilidad de la implementación según lo acordado.

Por otro lado, una vez se define la asociación promotora proactiva, el éxito de la implementación depende de la ejecución de esta entidad con la que se establece el convenio. Tanto los resultados de la acción del IPES como la de la secretaría de gobierno quedan sujetos a la calidad de ejecución de proactiva. En ese sentido, ni el IPES ni la secretaria ejecutan directamente el presupuesto, ellos se encargan de escoger el convenio con la entidad idónea, y a partir de allí su labor se evalúa a través de la labor de Proactiva, en este caso.

d. Anatomía de la demora: cuadro de preferencias

Para analizar la demora y la efectividad de la implementación de determinado proyecto, es necesario observar lo que denomina la posición de cada uno de los actores frente al proyecto, que permitan establecer los niveles de coordinación.

La posición de los actores se determina en tres dimensiones: 1. La dirección de preferencia, 2. La intensidad de sus actuaciones, 3. El nivel de presupuesto destinado. Como la efectiva implementación depende de la coordinación, que se refiere a la minimización de desacuerdos en donde el acto de estar coordinados implica la imposición o resolución de seguir una sola línea de acción, el tiempo mínimo de demora

se dará cuando los participantes muestren una dirección positiva, gran intensidad y fortalecimiento de los recursos, mientras que en los procesos con actores de características opuestas presentaran mayores obstrucciones y demoras en la implementación.

Es necesario tener presente que el convenio resulta de la respuesta a solicitud sobre el cumplimiento del acuerdo, a partir del 30 de julio de 2010 (constitucional, 2012). El convenio estaba destinado a finalizar en febrero de 2011, sin embargo se amplió tres meses más, mediante tres prorrogas hasta el 29 de mayo de 2011, en donde hasta esa fecha solo fueron atendidos 196 beneficiarios.

Como se puede evidenciar se trata de un proyecto de duración relativamente corta de 6 meses que se termina prolongando a 9 meses. El grado de la demora dependerá de los tres factores ya señalados, y su análisis de demora o retraso debe hacer de manera correspondiente al tiempo en que estaba destinado. El nivel proporcional de demora, que en este caso corresponde a un 50% mayor a lo destinado indica especialmente la dirección positiva o negativa de las entidades en general. Según Wildavsky el “tiempo de más” es la variable que ocupa un lugar esencial en la política, pues es el resultado de las tres variables ya mencionadas.

Según el método del análisis de las decisiones permanentes en la implementación es posible asignarle a cada punto de decisión la posibilidad de tener una demora baja, media o alta, y a partir de allí se suman las demoras y se determinan el rango del retraso total en la implementación del proyecto; sin embargo es necesario aclarar que los días, semanas o meses de retraso deben ser determinados de manera proporcional a la temporalidad con la que se planea el proyecto, es decir, un proyecto de 5 años, puede tener una demora mínima de un año, pero un proyecto destinado para seis meses no puede tener una demora mínima de un año por razones lógicas.

Se puede determinar que un retraso en un proyecto depende de la proporcionalidad del tiempo objetivo. Es decir si se demora $\frac{1}{4}$ de lo destinado puede ser un retraso medio, si se demora entre $\frac{1}{4}$ y $\frac{1}{2}$ es un retraso moderado y si se demora más de $\frac{1}{2}$ su retraso es alto. Esto puede ser una forma generalizada para a partir de allí hacer un análisis e la implementación.

En este caso, el programa se demoró $\frac{1}{2}$ del tiempo esperado, por lo que se consideraría una demora moderada, que se presentó por la confluencia de múltiples factores, entre ellos la entidad promotora no realizaba las actividades asumidas y el Ipes y la secretaría de gobierno no hacían el seguimiento permanente a la entidad proactiva, tal y como se había diseñado.

La no realización de los acompañamientos diseñados y programados representa el bajo interés de la entidad promotora en la generación de ingresos para la estabilización económica. Según la contraloría distrital para el acompañamiento a los 907 desplazados beneficiarios Proactiva debió efectuar 14.512 visitas, pero a la finalización del plazo solo se habían efectuado 4581 visitas, es decir que se dejaron de efectuar 9.921, cumpliendo entonces solo con el 32% de lo debido.

4.3 La efectividad y la eficiencia en la anatomía de la demora:

Otro de los factores para la demora fue el nivel de recursos que se desembolsaron a partir de lo pactado, y planeado. Según se había establecido en el convenio cada proyecto recibiría un total de \$ 1.500.000, sin embargo 25 proyectos productivos recibieron un monto superior o inferior a lo establecido. Así las cosas de los 907 desplazados beneficiarios solo de manera parcial: 196, que corresponden al 22% del total de los beneficiarios recibieron el acompañamiento y el apoyo financiero pactado. (CONTRALORIA DE BOGOTA, 2011, pág. 11)

Otro de los fenómenos que manifiestan la demora y la falta de interés de los actores en la implementación del proyecto es la ausencia del control y vigilancia por parte de la secretaría de gobierno y el IPES, quienes eran los encargados de hacer los requerimientos de la ejecución correcta y oportuna de los recursos ejecutados, así como de emitir una respuesta con las observaciones pertinentes. En este punto, es necesario señalar que la responsabilidad de la elección y del no seguimiento es tanto de la secretaria como del IPES, ellos según una entrevista a funcionario, son los encargados de establecer los parámetros en cada convenio, y la posterior escogencia de la operadora indicada.

Sin embargo, como se señaló anteriormente el fracaso de la política depende especialmente del manejo de los recursos, es decir del nivel de los recursos ejecutados por parte de Proactiva que tiene una relación directa con la intensidad de interés en alcanzar los objetivos propuestos. De un total de \$1.749.600.000 que recibió Proactiva, ejecuto \$312.143.988, es decir solo se conoce la ejecución del 17,84% de los recursos destinados. Estos son indicios de la equivocada escogencia de Proactiva por parte de la secretaria, en donde las personas encargadas en su momento están en proceso de investigación penal, pues se presume tráfico de influencias desde el proceso mismo de la construcción del convenio antes de la escogencia.

Esto indica procesos viciados por comportamientos o reglas de juego informales ligados a la corrupción, en donde la decisión de parámetros para determinado convenio queda a discrecionalidad de quien también decide a quien otorgar el convenio. Lo anterior

implica preguntarse por las reglas de juego no visibles, ni controladas dentro de la política pública.

La existencia de estas normas informales, así como su alta incidencia en la implementación de la política pública, conllevan a resultados no efectivos, en tanto solo de ejecución el 17, 84% e ineficientes, en tanto presentan un retraso del 50% de lo programado.

4.4 Diferencia entre retraso y fracaso:

En este punto del análisis es necesario aclarar la diferencia entre el retraso y el fracaso de un programa implementado. Cuando un retraso se presenta en un problema que requiere solución inmediata es evidente que fracasa el programa, o por lo menos fracasa en alcanzar los objetivos del programa, porque como nos dirían los incrementalistas, algo de la implementación queda como aprendizaje. Sin embargo, cuando en la implementación de los programas existen algunas demoras y se logran los objetivos, se tiene la sensación de satisfacción frente al cumplimiento de las metas.

Otro caso sucede cuando se cumple el plazo y se suspenden las obras, pero el programa fracasa o incumple las metas. El caso de la generación de ingresos para la población del parque tercer milenio sufre de dos complicaciones, por un lado sufre de retraso del 50% y por otro lado se trata de un fracaso de política en tanto deja inconcluso el 88% de la implementación.

Tenemos entonces que la probabilidad de éxito de un proceso de implementación depende no solo de la cantidad de decisiones a tomar, sino de las posiciones de cada uno de sus actores, y el resultado de su acción conjunta. Es por esto que se puede hacer un análisis de las posibilidades de éxito dada la complejidad del proceso de implementación.

Se asume entonces en cada punto de decisión existe una probabilidad de acuerdo entre los actores, es decir se manifiesta un nivel de coordinación, que disminuye las diferencias en los propósitos, y puestas en marcha. Si se asume que cada decisión tiene una misma probabilidad (suceso que en la realidad es difícil que ocurra por las diferencias en cada momento de decisión), la probabilidad de éxito de la política será esa probabilidad en el número de compensaciones.

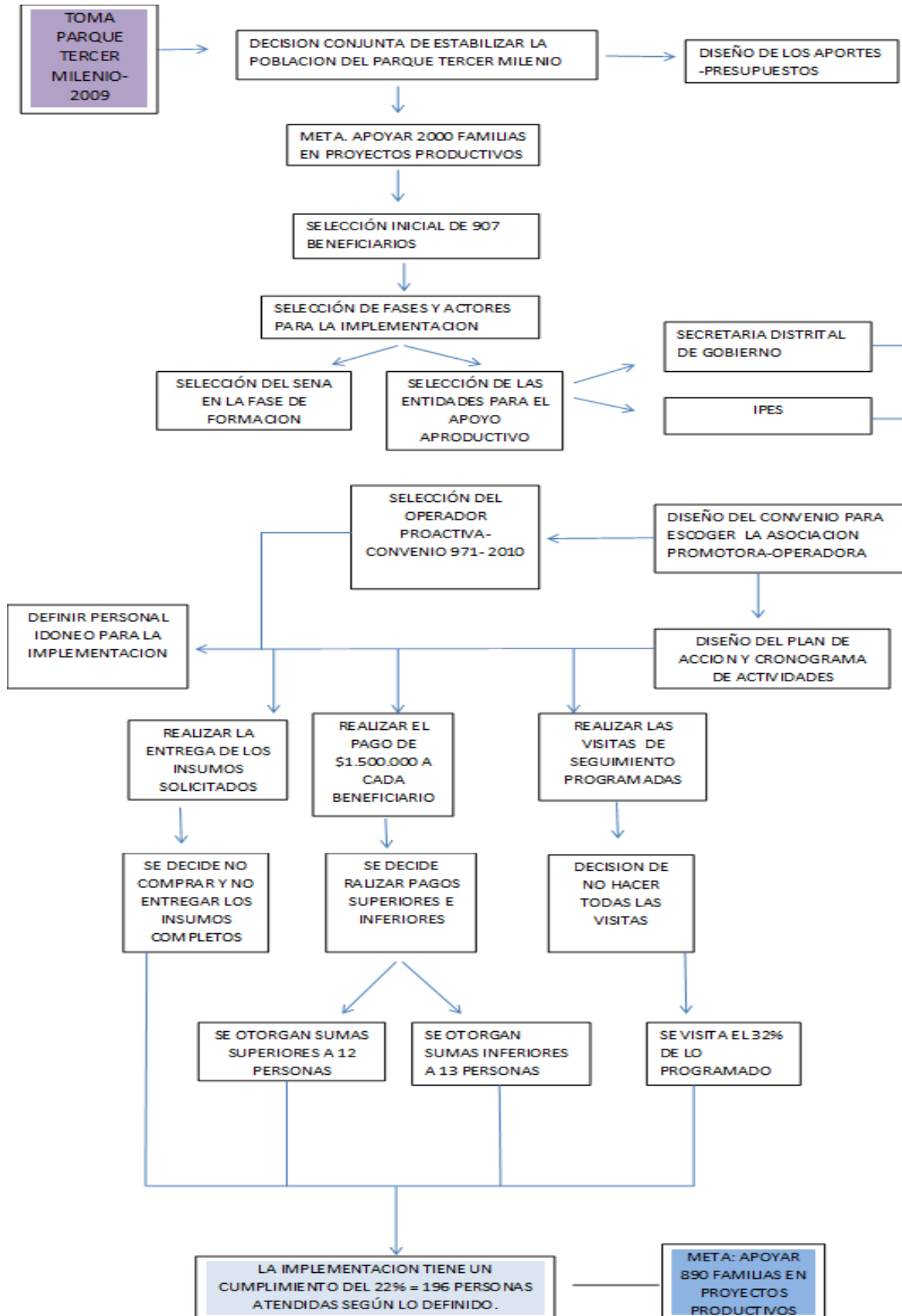
NIVEL DE ACUERDO

PORCENTAJE DE LA PROBABILIDAD DE ACUERDO EN CADA PUNTO DE COMPENSACION	PROBABILIDAD DE ÉXITO DESPUES DE 41 COMPENSACIONES
80	0,000106338
90	0,013302795
95	0,122086549
99	0,662282041

En la implementación de la generación de ingresos de la población ubicada en el parque tercer milenio se ubican 41 puntos de compensaciones, o lugares decisión fundamental entre los actores, para ello, suponiendo un nivel de acuerdo del 99 % en cada uno de los casos, la probabilidad del éxito es del 66%. Como se puede observar el nivel del éxito es directamente proporcional a la capacidad de coordinación en los niveles de decisión.

4.5 Mapa conceptual de objetivos y trayectorias

El siguiente esquema representa los cursos de las decisiones tomadas por los agentes que participaron en el programa de generación de ingresos para la población desplazada de la toma al parque tercer milenio. El esquema sigue una secuencia de las decisiones para llegar a las metas deseadas.



relación con la meta de apoyar 890 familias en proyectos productivos, el programa tenía previsto un desembolso de dinero, y posterior a ello una serie de visitas de asesoría y seguimiento a la compra de los insumos posteriores al desembolso del dinero asignado. La decisión del monto de \$1.500.000 para la financiación es la primera ruptura que se da entre lo acordado para la generación de ingresos de la población desplazada, pues inicialmente se contempló una destinación de \$3.000.000 con los aportes de la comunidad internacional, la nación y el distrito.

En este caso particular el curso de las decisiones nos revela que todos los momentos de la toma de decisión antes y durante el proceso de implementación son relevantes para lograr el éxito del programa. En este caso en particular el problema de coordinación no se expresa en estricto sentido en cuanto a coordinación entre entidades a nivel nacional y a nivel distrital, sino que se expresa en la falta de coordinación entre las entidades distritales y la asociación promotora, que pertenece a un ámbito privado.

Para este particular proceso de ejecución el cuello de botella surge con la decisión de escoger determinada asociación para la implementación de la política, y la falta de incentivos para esta entidad, que le permitan manifestar en sus actos un alto interés en el logro de las metas.

Si bien es cierto gracias a la auditoría específica al proyecto 295 de la contraloría distrital se conoce que las entidades distritales no hicieron el seguimiento oportuno a Proactiva, los dineros que no se ejecutan, o que “desaparecen” son posteriores al desembolso por las entidades distritales. Este resulta ser el claro ejemplo de que no siempre la gestión a través de la tercerización de funciones a un ente privado resulta favorable para los programas, en donde al evadir la burocracia se originan más problemas que los que se resuelven. Ante esto, cabe preguntarse entonces ¿por qué el distrito descentraliza algunas funciones, y por qué en otros casos son operadas por el mismo?

Según un funcionario de alta consejería para las víctimas el distrito en cuanto a atención a las víctimas o en su momento a la población desplazada, a pesar de que día a día aumenta su capacidad institucional, sigue presentado incapacidad operática y técnica, ante la ausencia de personal idóneo con conocimientos específicos para cada programa; es por esta razón que en el caso de la secretaria se ven obligados a contratar una operadora.

Generalmente se descentraliza y se abandona a la burocracia como principal ejecutor de las políticas para evitar los altos costos de transacción, sin embargo como lo demuestra este programa, además de que Proactiva presenta una falta de interés ligada a la separación del ámbito político que negoció con la población desplazada, al ser una nueva organización que ejecuta programas de este tipo, dificulta las posibilidades de predecir

el rumbo del programa, en tanto se desconocen los nuevos procedimientos, y el nuevo personal ejecutor.

El convenio con Proactiva es la muestra de la mayoría de formas de proceder para la generación de ingresos, en donde para cada proyecto se contrata con una nueva entidad privada, y así sucesivamente. Quedando de esta manera debilitado el proceso de aprendizaje y de experiencias aprendidas para mejoras en los otros proyectos. La tercerización en estos casos deriva en la ausencia de información detallada por parte de las secretarías o de las entidades responsables ante la comunidad de las políticas públicas. Según un funcionario de la alta consejería para los derechos de las víctimas Las entidades no realizan en la estructuración de los presupuestos la ejecución de seguimiento, por lo tanto se reconoce que hay ausencia de documentos que permitan conocer las actividades detalladas de lo que se hace y no se hace.

El proceso de firmas convenios con entidades como proactiva, además de dejar a la deriva responsabilidades de tipo financiero⁷⁵ propician la falta de información acerca del “saber cómo” implementar la política y aprender de las fallas del pasado. Y esto se constituye en una falla muy grave no solo para las entidades responsables, en este caso la secretaría de gobierno y el IPES, sino que también para los programas de generación de ingresos para la población desplazada o víctima del conflicto armado.

4.6 Análisis de la generación de ingresos desde perspectiva económica

El tema de las fallas en la implementación puede observarse desde una perspectiva económica de falta de incentivos para los agentes, es decir la cuestión es cómo crear estímulos para que cada uno de los actores que participan en la política pública no solo cumpla con la meta que favorece a una población específica, sino que cumpliendo con esa meta recibe un beneficio mayor que después del fracaso de la política.

Hasta el momento las políticas de generación de ingresos tienen dos fases: una de capacitación y otra de apoyo financiero y técnico para la ejecución de proyectos productivos. En el periodo estudiado se encuentra que todos los casos se ejecutan a través de asociaciones promotoras, o entidades privadas que prestan el servicio de acompañamiento, como es el caso de Proactiva, Compensar, y Corfuturo. En los tres casos se presenta un detrimento al patrimonio pues se deja de atender a un gran porcentaje de la población beneficiaria (BOGOTÁ, CONTRALORIA DE, 2011)

Otra de las dificultades el proceso de implementación que conllevan a un desembolso de dinero, mas no a un logro de las metas, es que las actividades se desarrollan por cumplir con ejecución de dinero, mas no como el resultado de un interés en conseguir las metas.

⁷⁵ Se afirma que las responsabilidades de tipo financiero quedan a la deriva, en cuanto una vez de termina la implementación y se evidencia el desfaldo, se inicia un proceso administrativo, y penal que dura largos años en donde el programa que ha fracasado por esta situación ya no tendrá recompensa.

Este es el caso de apoyo a proyectos productivos, en donde como es sabido no necesariamente se entrega dinero en efectivo, sino que se entrega el monto a través insumos necesarios para la actividad económica.

Según informes de auditoría los insumos que se entregan son incompletos, dejando los negocios sin los elementos suficientes para iniciar, de tal manera que los escasos insumos que se entregan se desperdician. Es el caso de Corfturo en el que se tenía como objetivo 452 proyectos de inversión de los cuales 39 nunca arrancaron, y de los otros se desconoce la permanencia después de los ocho meses del convenio (CONTRALORIA DE BOGOTÁ, Atención a población en situación de desplazamiento forzado., 2012).

Aquí se identifican dos grandes inconvenientes 1. No hay seguimiento significativo a los procesos productivos, pues el periodo de consolidación es muy corto, y 2. No hay incentivos para que las entidades contratadas el dinero se ejecute de forma correcta y se cumplan los objetivos.

El primer inconveniente surge desde la formulación de la política y de la carencia de los detalles técnicos antes y durante los convenios⁷⁶ no solo para evitar problemas de corrupción, sino para fijar acompañamiento de más largo plazo. Es decir, se trata de un proceso de decisión conjunta entre las entidades distritales y la entidad privada quienes definen cortos procesos de generación de ingresos debido a una escasez de capital humano para gestionar procesos de acompañamiento productivo más largo. Se puede hablar de “pereza institucional”, debido a la complejidad de coordinar por un largo periodo un proceso como el de generación de ingresos. A esto es lo que Luc Bernier llamaría el divorcio entre los objetivos propuestos y los instrumentos para llegar a ellos, es decir si los instrumentos utilizados no son coherentes con lo deseado, jamás tendrá efectos la política pública.

En este punto hay que señalar que otro de los inconvenientes para el seguimiento es que los proyectos productivos de la población desplazada tienden a ubicarse en la economía informal, por lo que hacer un seguimiento de lugar de trabajo, seguimiento, e ingresos es casi que imposible.

El segundo punto se puede analizar desde lo que se mencionó inicialmente como falta de incentivos económicos para una efectiva implementación. Ya que la ciudad experimenta un aumento de población pobre, de minorías, e incluso de pobreza extrema con bajos niveles de educación la ciudad debe pensar su desarrollo económico en función de cómo ocupar esta población y cómo incentivar a que contraten a esta población.

⁷⁶ Según un funcionario entrevistado, dentro de la formulación de la política pública deberían existir más especificidades de las actividades a trabajar y a su vez se deberían establecer unos parámetros específicos de transparencia y escogencia

Una de las posibles fallas es que las entidades promotoras no tienen incentivos económicos si los proyectos productivos luego de su acompañamiento son permanentes en el largo plazo, o si los cursos de capacitación contribuyen a una real inserción de la población al mercado laboral. El reto parece estar en que las acciones del Estado se liguen con el sector privado, dado que este último es el que realmente permite el acceso a la estabilidad económica.

De las estrategias más utilizadas en casos similares en otros lugares del mundo, como expone Wildavsky es que el distrito integre dentro de su planta laboral a la población objetivo, en este caso la población desplazada. Esto durante los cuatro años se realizó de manera marginal y se ha ido fomentando en la alcaldía actual en los programas de Misión Bogotá del IPES. Sin embargo es una estrategia que se puede masificar en los distintos servicios que requieren todas las entidades distritales.

Otro de los mecanismos que se debió implementar desde hace varios años es el subsidio a las empresas que contraten población desplazada, de esta manera se realiza un pago por rendimiento, es decir por cada empleado desplazado que tenga la empresa esta recibiera un subsidio o una subvención en los impuestos. Esto se viene implementado en Colombia desde la ley de primer empleo de 2010⁷⁷, en donde la idea es que se incentiva a que las empresas contraten a población desplazada y, estos permanezcan en el cargo durante largo tiempo, de manera que la persona en situación de desplazamiento se esforzará por mantener esa oportunidad laboral, y el empleador se preocupa por cuidar a ese empleado.

En esta propuesta es necesario mirar los problemas de riesgo moral a los que se somete tanto la empresa como la población desplazada. Por un lado es posible que la empresa al ver que existe bastante población pobre, y bastante población desplazada no tendrá incentivos a capacitarla ni a hacer un esfuerzo por la permanencia de los trabajadores fomentando la rotación. Y por el otro lado, como la persona desplazada conoce los altos niveles de rotación no se preocupará por mantener el empleo, si de todas formas sabe que lo despedirán rápidamente. En este caso es necesario preguntarse por las subvenciones sujetas a un tiempo mínimo; sin embargo para ello sería necesario un estudio económico riguroso.

Finalmente se puede decir que en el periodo estudiado no existían los mecanismos para incentivar a la integración local de la población desplazada con la participación de distintos actores, y aunque ello se ha venido implementado desde la presidencia de Santos, por ahora no se conocen los efectos de dichas políticas.

⁷⁷ La ley de primer empleo 1429 de 2010 busca promover la generación de más empleos, con mejores condiciones laborales y mejores empresas para el país. Para ello se enfoca en atraer la contratación de menores de 28 años, personas en situación de desplazamiento, reintegración, discapacidad, mujeres mayores de 40 años, y cabezas de familia de estratos 1 y 2.

Es claro que la tarea de integrar económicamente a la población desplazada no es fácil en tanto se deriva de “la complejidad conjunta”, y por ello debe ser analizado a la luz de procesos de implementación en evolución.

5. Conclusiones

La presente investigación a través del análisis de la implementación de la política pública sobre estabilización socioeconómica de la población desplazada en la ciudad de Bogotá permite concluir que la labor conjunta de la Nación, el Distrito y las entidades no estatales no ha sido suficiente para generar condiciones de vida socioeconómicamente estables para la población víctima del desplazamiento forzado debido a que la integralidad que merece la atención a la población desborda los instrumentos y recursos de política empleados hasta la actualidad.

En ese sentido, el análisis de la implementación a partir del enfoque de la Complejidad de la Acción Conjunta permite estudiar el problema de la no estabilización socioeconómica en la ejecución de la multiplicidad de agentes que intervienen, facilitando la identificación de problemáticas subyacentes a cada proceso de implementación.

Si bien es cierto el marco teórico y metodológico empleado no tienen como objetivo identificar la intencionalidad política de los agentes que intervienen en la política pública, en la medida que la implementación de analiza a través del estudio concomitante de la formulación, se logra identificar la transformación de la política pública de estabilización socioeconómica a partir de decisiones del gobierno local articuladas a decisiones del gobierno nacional, como lo evidencia la transición de la alcaldía Samuel Moreno a la alcaldía Gustavo Petro en articulación con el gobierno Juan Manuel Santos.

La implementación de la política pública a pesar de contar con la participación de múltiples instituciones presenta dificultades en la articulación de la acción conjunta, ya que no ha diseñado mecanismos de coordinación e información compartida para una ejecución que garantice cobertura, calidad, e integralidad.

En Bogotá sí existen políticas de estabilización socioeconómica para la población desplazada, cuya cobertura varía según el componente, encontrándose que para algunos componentes la cobertura es apenas del 5%. Es decir, las políticas sí existen pero el efecto es casi nulo en la población, en tanto su cobertura no es representativa. Así pues, hay un problema de movilización de recursos para lograr una integración local.

Por otro lado, en los casos en donde la cobertura es cercana al 100% como en la educación básica primaria y secundaria, esto obedece a políticas de orden distrital de las que se beneficia toda la población, mas no a programas y proyectos focalizados en la población desplazada.

Tanto los programas ejecutados por el distrito como por la nación, y por supuesto aquellos que se derivan de presupuesto compartido, en varios casos no logran

transformar las condiciones de vida de la población, en tanto del monto presupuestal inicial aproximadamente el 75% se queda en los intermediarios. Es decir, la segunda dificultad radica en que los procesos de implementación son ineficientes, pues sus costos son muy altos frente a los beneficios que recibe la población.

La tercera gran dificultad radica en que los programas implementados además de sufrir las dos situaciones anteriormente descritas, son permeados por corrupción política, pues en varios de los programas implementados hay recursos comprometidos, y según informes detallados de control fiscal hay información falsa sobre presupuesto ejecutado. Los niveles de corrupción llevan a que algunos programas tengan el 50% de su presupuesto comprometido, y sean sujeto de investigaciones fiscales.

Una ciudad excluyente con el 50% de su población en estratos 1 y 2, y un 32,16% de personas en situación de indigencia y pobreza (vamos, 2012, pág. 14) demanda bastante presupuesto para bienestar social de la población vulnerable, lo que conduce a la cuarta dificultad en la estabilización de la población desplazada, pues la oferta de programas del distrito no es suficiente para la demanda de la población vulnerable, y con el trato preferencial a la población desplazada (dictaminado por la corte) las entidades se ven en la disyuntiva entre atender población pobre no desplazada (también llamados “pobres históricos”) y población desplazada.

Una quinta dificultad consiste en que gran parte de los programas ejecutados presentaban debilidad técnica, es decir se tenía desconocimiento en a quien atender, en cómo atender y no existían informes de experiencias aprendidas. Los programas del distrito no contaban con una caracterización rigurosa de la población, estaban desactualizados, y carecían de estudios puntuales de la dinámica en Bogotá.

La siguiente dificultad está ligada a la anterior, pues en tanto no se tenía en cuenta las experiencias pasadas y por incapacidades técnicas y presupuestales se implementaron programas de corta duración que no crearon beneficios reales en la población. Varios de los programas, especialmente en generación de ingresos desarrollados por el IPES, Acción Social y el Sena ejecutaban presupuesto y no implementaban políticas de generación de ingresos; es decir, su labor no demostró correspondencia con los objetivos de la política.

La séptima dificultad radica en los pocos esfuerzos de coordinación interinstitucional a partir de las lógicas territoriales y sectoriales. Si bien es cierto la Corte Constitucional otorgó responsabilidades tanto al nivel nacional como a las entidades territoriales, estas dos instancias, en la mayoría de los casos implementan de manera aislada; sin embargo cabe anotar que cada día existen más esfuerzos de coordinación, especialmente entre el Sena y las entidades promotoras de generación de ingresos.

Las dificultades para desarrollar programas compartidos entre estos dos niveles se profundizaban por la inexistencia de la ley orgánica de ordenamiento territorial, sin embargo, con su aprobación en el año 2011 se está permitiendo la construcción del Sistema Integrado de Corresponsabilidad. Esto está asociado a problemas estructurales del Estado Colombiano en donde la prestación de servicios para los ciudadanos y en especial para la población víctima del desplazamiento forzado depende del “escenario local”, es decir de la capacidad económica y la intencionalidad política de los gobiernos locales, más no de un sistema de reglas, procedimientos y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en el Estado Colombiano.

En cuanto a la mencionada necesidad de estabilización socioeconómica conjunta con el municipio de Soacha, a pesar de los intentos de trabajo, la coordinación intermunicipal para implementar programas encuentra barreras de orden jurídico y altos costos de transacción para el diseño del plan.

Respecto a la implementación de la dimensión sociocultural, se puede concluir que la población desplazada ha recibido atención integral de educación y salud con altos niveles de cobertura, con una calidad similar a la que reciben las poblaciones de estratos 1 y 2. Y la garantía del acceso a estos derechos está sustentada no precisamente en el trato preferencial o en políticas focalizadas en población desplazada, sino que son el resultado de políticas incluyentes para toda la población en Bogotá.

En términos de atención psicosocial se puede decir que durante los cuatro años estudiados se comprendió la necesidad de este componente, sin embargo solo hasta los últimos años 2011 y 2012 se están implementado acompañamiento psicosocial de manera transversal a los diferentes programas en que participa la población desplazada.

La implementación de programas para la estabilización sociocultural de la población tiene varios retos, pues a pesar del avance en las políticas de trato diferenciado, hubo ausencia de programas que fomentaran la interculturalidad y el dialogo entre la diversidad de población que habita en un mismo espacio. Sin embargo cabe resaltar que con la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas se crearon a partir de los 2011 programas con dicho objetivo.

En relación con la estabilización política, las políticas implementadas están dirigidas especialmente a programas de convivencia y seguridad ciudadana, que buscan armonizar las zonas de conflicto en las que habita población desplazada. Sin embargo los esfuerzos no han sido suficientes frente a las fuertes dinámicas de conflicto y micro tráfico transpuestos, de alguna manera, del conflicto armado colombiano.

Si bien es cierto la participación política de las organizaciones desplazadas tiene cada vez más espacio en la agenda pública, durante el periodo estudiado no existieron

programas ni investigaciones relacionadas con promoción a la participación política, el ejercicio del derecho al voto, y la representación política de la población desplazada.

A propósito de la estabilización económica, la implementación de programas destinados a la generación de ingresos presentan falencias especialmente en su diseño y desarrollo presupuestal. Tanto los programas implementados por el Distrito, la Nación, como los de acción conjunta son de corta duración, el seguimiento es casi que inexistente y se desconocen los efectos de mediano plazo en la estabilidad económica de la población.

Así pues, a pesar de existir directrices de política orientadas a la estabilización socioeconómica de la población desplazada contenidas en dispositivos jurídicos y programáticos, especialmente desde las sentencias y autos de la Corte Constitucional, las múltiples dificultades ya mencionadas explican la no estabilización socioeconómica de la población desplazada en Bogotá.

Con lo anterior se concluye que los retos para la estabilización socioeconómica están vigentes y que su adecuada implementación continúa siendo un imperativo, ya que en los últimos dos años (2011-2012) la población que migra forzosamente a la ciudad por el conflicto armado colombiano ha aumentado en un 50% (respecto de los años anteriores), y por lo tanto, la ciudad requiere de manera urgente una integración local estable de la población víctima del conflicto armado colombiano.

Bibliografía

1. ACNUR- AGENCIA DE LA ONU PARA LOS REFUGIADOS . (2006). *Los Derechos Humanos y la protección de los Refugiados Volumen II*. Ginebra, Suiza: Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas.

2. ACNUR. (2005). Enfoque diferencial étnico de la oficina del ACNUR en Colombia .
3. ACNUR. (s.f.). *Soluciones Duraderas* . Obtenido de <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/integracion-local/>)
4. ACNUR. Soluciones en zonas urbanas.
5. AGUILAR, L. (1993). La implementacion de las políticas.
6. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ. (2008). Circular 001 2008-“procedimiento y priorización para atender la población en situación de de desplazamiento”, en el entendido que es un protocolo especial y preferente. Bogotá.
7. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ, D. (2011). *PIU 2011 Bogotá*.
8. ANDES, U. D. (2008). Desafios y estrategias para la inclusion social y económica- Dialogo entre el gobierno y el sector privado sobre políticas públicas.
9. ARDILA, G. (2006). Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento.
10. BELLO, M. N. (1999). Desplazados , migrantes y excluidos: actores de las dinámicas urbanas. BOGOTA: UNIVERSIDAD NACIONAL.
11. BELLO, M. N. (2000). Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento. Universidad Nacional de Colombia.
12. BERNIER, L. l'analyse des politiques publiques.
13. BOGOTA, C.-A. D. (1997). Desplazados por la violencia y conflicto social en Bogotá. Santa fe de Bogotá: KIMPRES.
14. BOGOTÁ, CONTRALORIA DE. (2011). Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral .
15. BOGOTA, F.-A. M. (2011). Cosntruccion de Convivencia entre Soacha y bogota .
16. BOHADA, M. d. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA POLITICA MIPYMES. BOGOTA.
17. CARACOL, N. (s.f.). *Concluyo desalojo Parque Tercer Milenio*. Obtenido de <http://www.caracol.com.co/noticias/bogota/concluyo-desalojo-del-parque-tercer-milenio/20090803/nota/855216.aspx>
18. CICR. (2011). EFECTOS DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN LAS COMUNIDADES DE LAS ZONAS DE RECEPCIÓN. Bogotá.

19. CICR. (2007). Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención. Bogotá.
20. CODHES. (2007). *Gota a gota* . BOGOTÁ.
21. CODHES. (2013). La crisis humanitaria en Colombia persiste. El Pacifico en Disputa. Informe de desplazamiento forzado en 2012. Bogotá.
22. COLOMBIA, O. I. *pagina oficial*.
23. CONSTITUCIONAL, C. (2003). *T- 602 de 2003*.
24. CONSTITUCIONAL, C. (2004). *T-025 2004*.
25. CONSTITUCIONAL, C. *T-419 de 2004*.
26. CONTRALORIA DE BOGOTÁ, D. (2012). Atención a población en situación de desplazamiento forzado.
27. CONTRALORIA DE BOGOTA, D. (2011). *Auditoria Proyecto 295*. Bogotá D.C .
28. CONTRALORIA DE BOGOTÁ, D. (2011). Informe ejecutivo convenio de asociacion Proactiva.
29. CONTRALORIA DE BOGOTA, D. (s.f.). *Informes de Impacto Raices Nuevas*.
Obtenido de <http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/Impacto/Gobierno/DESPLAZADOS/OPERATIVOS/RAICES%20NUEVAS/2009%20Informe%20Operativo%20Kennedy%20y%20Usme%20-%20Ra%C3%ADces%20Nuevas.p>
30. CONTRALORIA DE BOGOTÁ, D. (2011). Pronunciamento sobre la atención integral a la población desplazada, dentro del Plan de Desarrollo 2008- 2012 “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”.
31. CONTRALORIA DE BOGOTÁ, D. (2010). *yosoybogota-convenio Corfuturo 1107*.
32. DESPLAZAMIENTO, C. D. (2010). Establecer un sistema integrado de corresponsabilidad entre la nacion y el territorio. Bogotá.
33. DEUBEL, A.-N. R. (2010). Enfoques para el analsis de Políticas Públicas .
34. DNP. (2002). BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2002-2006.

35. DNP. (2009). CONPES 3616 LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO .
36. DROR, Y. (1992). Salir del paso, ¿Ciencia o Inercia?
37. EDUCACIÓN, SECRETARIA DE. (2011). Caracterización Sector Educativo año 2011.
38. ESPECTADOR, E. (2008). *Unos 700 desplazados se han vinculado a empresas privadas*. Recuperado el 2013, de <http://www.elspectador.com/articulo-207374-unos-700-desplazados-se-han-vinculado-empresas-privadas-200>
39. FONADE. (s.f.). *CONVENIO No. 193048 SENA – FONADE*. Obtenido de <http://www.fondoemprender.com/bancoMedios/Documentos%20PDF/terminosconven35.pdf>
40. FORZADO, C. D. (2010). Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes II.
41. FORZADO, C. D. (2010). Establecer un sistema integrado de corresponsabilidad entre la Nación y el territorio.
42. FORZADO, C. D. (2011). Garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada II.
43. FORZADO, C. D. (2013). LOCOMOTORA LEGISLATIVA: IMPACTOS SOCIALES Y TERRITORIALES.
44. FORZADO, C. D. (2012). Superar la exclusión social de la población desplazada.
45. GEOESTRATÉGICA. (s.f.). Obtenido de http://www.gestrategica.org/templates/noticias_detalle.php?id=636
46. GOBIERNO, S. D. (febrero 2012). Informe Población en Situación de desplazamiento -Consolidado 2011.
47. GOBIERNO, S. D. (2004). *Plan Integral Único 2004*.
48. HACIENDA, S. D. (2012). Informe sobre atención a desplazamiento forzado-Consolidado 2011.
49. HUFFINGTON, R. (2008). DIVERSIDAD, INTERCULTURALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ . En *DIVERSIDAD*,

INTERCULTURALIDAD Y CONTRUCCION DE CIUDAD. BOGOTA: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.

50. IBAÑEZ, A. M. (2004). *Estabilizacion Económica. Ideas para la paz.*
51. IBAÑEZ, A. M. (2007). La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales.
52. IBAÑEZ, A. M. (2008). La política pública para atender a la población desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de las autoridades locales?
53. INGRAM, H. (1999). La implementación: Una reseña y un marco que sugiere. En A. WILDAVSKY, *Administración Pública*. México.
54. IPES. (2011). BALANCE SOCIAL 2008-2009-2010-2011. BOGOTÁ.
55. IPES. (2011). Informe plan de desarrollo 2011.
56. JAVERIANA, P. U. (2007). Por la equidad, el reconocimiento, la inclusión social y el goce pleno del derecho a la salud. Bogotá.
57. JORDI MAS SABATÉ. (2004). Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la Administración Pública. Madrid.
58. LOZANO, A. (2008). Aspectos sobre Política Pública. Bogotá.
59. MIGRANTE, F. F. *Página oficial.*
60. MORALES, J. R. Cooperación Internacional, desplazamiento forzado y crisis humanitaria en Colombia. En Codhes.
61. NACIÓN, C. G. (2012). Informe auditoría Atención a población desplazada.
62. NACIONAL, G. (2011). Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004.
63. NACIONAL, G. (2009). INFORME DEL GOBIERNO NACIONAL A LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE LOS AVANCES EN LA SUPERACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DECLARADO MEDIANTE LA SENTENCIA T-025 DE 2004.
64. NACIONAL, GOBIERNO. (2009). Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre el estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004.

65. OIM. (s.f.). *Paz y reconciliación en la gran ciudad* . Recuperado el agosto de 2013, de <http://www.oim.org.co/historias/1959-paz-y-reconciliacion-en-la-gran-ciudad.html>
66. OSORIO, F. E. (2004). Recomenzar vidas, redefinir identidades. En *Desplazamiento forzado*.
67. PAZ, F. I. (s.f.). Obtenido de <http://www.ideaspaz.org/portal/images/desplazamientoweb.pdf>
68. PEREZ, M. E. *Territorio y desplazamiento*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
69. PLANEACIÓN, S. D. (2012). *SEGPLAN 2008-2012*.
70. PNUD. (2011). Agendas pendientes: LA ESTABILIZACION SOCIOECONOMICA Y LA REPARACION.
71. REPÚBLICA, C. D. (1997). *ley 387 de 1997*.
72. REPÚBLICA, P. D. (1998). *Decreto 17326 de 1998*.
73. RESTREPO, D. I. El lugar de las entidades territoriales en la política de atención al desplazamiento forzado en Colombia. En CODHES.
74. REYES, M. C. (2009). El círculo vicioso del desplazamiento forzado: Un reto para los municipios.
75. ROSE, R. (1998). *El Gran Gobierno*. Fondo de Cultura Económica.
76. Sabatier, P. (2010). Teorías del Proceso de Las Políticas Públicas. Buenos Aires.
77. SALUD, S. D. (2008). FICHA EBI 623 Salud a su casa.
78. SALUD, S. D. (2011). Informe atención a población desplazada.
79. SALUD, S. D. (2011). Informe de gestión 2008-2011.
80. SALUD, S. D. (2011). *Informe de Gestión*.
81. SALUD, S. D. (2008). Política pública de salud para la población desplazada víctima del conflicto armado interno asentada en Bogotá D.C. 2008-2016. Bogotá .

82. SNAIPD, SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA. (2011). Pronunciamento del gobierno nacional sobre la política pública para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.
83. SOCIAL, A. PROTOCOLO DE PARTICIPACION DE ORGANIZACIONES DE POBLACION DESPLAZADA.
84. SOCIAL, S. D. (2013). Informe BP _497, 496, 511, 515.
85. STEINER, R. (2010). ANÁLISIS DEL INFORME DE ESTADO DE FAMILIAS EN LA RED JUNTOS .
86. UNIDOS, E. D. (2008). Estados Unidos apoya programa de generacion de ingresos en bogota.
87. VAMOS, B. C. (2012). Indicadores iniciales para una evaluacion de la calidad de vida en Bogotá. Bogotá D.C.
88. VERGARA, S. (2012). Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP)*. UNAM .
89. VICTIMAS, U. D. (2013). Sistema de Corresponsabilidad.
90. WILDAVSKY, J. L. (1973). *IMPLEMENTACION*. Ciudad de México.: Fondo de Cultura Economica.
91. yosoybogota. Convenio corfuturo 2011.
92. ZARAME, E. (2009). Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: Perspectivas desde abajo 2009. Santiago de Chile: CEPAL- Naciones Unidas.