

La política pública sobre desplazamiento forzado: un análisis de la estabilización socioeconómica en el caso de Bogotá.

Ponencia jueves 26 de septiembre de 2013

Presentada por: Camila Espitia Fonseca¹

La presente ponencia tiene como objetivo presentar los procesos de formulación e implementación de la política de estabilización socioeconómica para la población desplazada en Colombia, a través del caso concreto de la ciudad de Bogotá. Para ello se presenta una breve contextualización de la problemática en el país, un diagnóstico de las condiciones socioeconómicas de la población desplazada en la ciudad de Bogotá, el análisis de la formulación y la implementación de la política de estabilización socioeconómica y finalmente unas conclusiones y recomendaciones de política.

Asumiendo la crisis humanitaria producto del conflicto armado en Colombia, que desde 1985 a diciembre de 2012 ya deja más de 5.701.996 víctimas del desplazamiento forzado, el Estado Colombiano ha diseñado una política pública sobre desplazamiento forzado para responderle a las víctimas, al país en general y a las exigencias del derecho internacional.

A lo largo de la construcción y evolución de la política pública sobre el desplazamiento forzado, Colombia ha desarrollado un modelo de política pública que tiene como fin último la eliminación de las condiciones de vida críticas propias de la situación de desplazamiento para la población; noción que sigue el modelo de políticas públicas del mundo alrededor de las migraciones forzadas, y que en la presente ponencia se le llamara estabilización socioeconómica.

Desde 1997 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 en el proceso de implementación.

Al ser el propósito de la presente investigación la condición de estabilización socioeconómica, es oportuno señalar que no se ignoran los alcances y resultados de las dos anteriores fases, pues como es indiscutible, 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.

¹ Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, candidata a Magister en Políticas Públicas.

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.

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 especialmente del derecho internacional público, los derechos humanos, la labor de 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 duraderas² (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 **reasentamiento**, en el cual los refugiados son transferidos del país de asilo a un tercer Estado que está dispuesto a admitirlos de forma permanente.

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 presentar en la mayoría de los casos migraciones internas. Estas migraciones internas generalmente presentan una dinámica en donde el desplazado se dirige a municipios cercanos del lugar del desplazamiento, y/o especialmente a las grandes ciudades, como Bogotá y Medellín. Es por ello que la estabilización socioeconómica se define originalmente en el documento conpes 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. Reasentamiento 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 fase de 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 reasentamiento 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 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

² (refugiados, 2006)

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 establecer la posible no intención de retorno por parte de la población 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. En el caso de la ciudad de Bogotá los altos índices de llegada de población desplazada se presento hasta el año 2008, en donde el grueso de la composición etarea de la población eran niños, o población adolescente que una vez se establecen en la ciudad, crecen bajo las condiciones de una ciudad-capital, deseando posiblemente un no retorno.

Existe otra aclaración fundamental para dimensionar la necesidad de estudios alrededor 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 de las posibilidades de estabilización socioeconómica de la población desplazada.

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 intento por hacer un análisis de la implementación de esta política sería inapropiado.

Así las cosas, la presente ponencia además de trabajar la implementación de los procesos de estabilización socioeconómica en Bogotá 2008-2011, contemplará 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.

El lugar de la ciudad de Bogotá dentro de la política pública sobre desplazamiento forzado es el de una ciudad capital que visualiza el proceso de

desplazamiento forzado no desde un municipio deshabitado víctima del despojo, desalojo, y el conflicto armado rural, sino desde el contexto de migraciones forzadas internas, como un municipio receptor, en la dinámica rural-urbano, con todas las implicaciones psicosociales, culturales, políticas y económicas que ello conlleva.

1. 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:

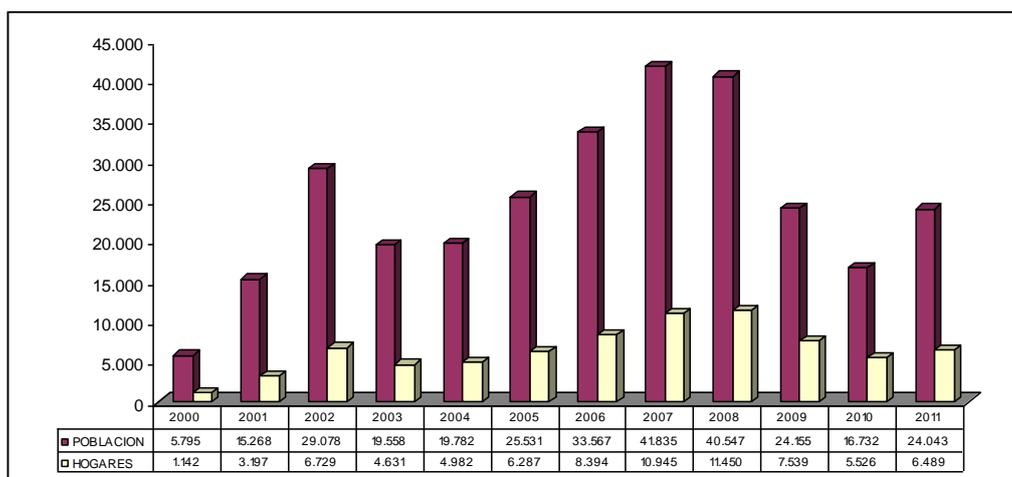
1. No se tiene información unificada, y las distintas fuentes divergen considerablemente en sus resultados
2. La información existente es incompleta, y no hay estudios rigurosos y por lo tanto no son estadísticamente significativos para evaluar las condiciones socioeconómicas de la población desplazada.

Bogotá es la ciudad con mayor recepción de población desplazada en el país en la actualidad, según el registro único de población desplazada, al 2011, se han asentado 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 2012³ 7.674.366 de habitantes, es decir el 7, 27 % de habitantes de la ciudad de Bogotá es población desplazada, si nos guiamos por 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.

• ³ DANE Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020.

Recepción Población desplazada en el Distrito Capital



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

- A la ciudad de Bogotá llega entre 2008 y 2012: 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.
- Las localidades que reciben un mayor volumen de población desplazada en Bogotá son Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y Usme, las cuales suman 9.863
- El diagnóstico se 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.
- Según el grupo étnico de la población desplazada, la gran mayoría son mestizos (92,2%). Aunque en el registro oficial no se ha tenido en cuenta la característica específica por grupo étnico, se sabe que de las personas que reciben atención sólo el 1,6% hace parte de alguna comunidad indígena y el 6,1% corresponde a población afrocolombiana.
- En Bogotá, el 66% de los hogares desplazados se encuentra en situación de indigencia, en contraste con el 40% de la población de estrato uno. (CICR y PMA, 2007).

2. Trayectos de la formulación de la política pública sobre desplazamiento forzado y la política de 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”.

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.

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.

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 de empiezan a visibilizar la necesidad de dichos proyectos, así como la asignación de tareas específicas a distintas entidades públicas, nacionales y locales. 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, Red de solidaridad social (hoy departamento de la prosperidad), Fondo Nacional para desplazados.

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.

Uno de los principales inconvenientes reconocidos por la corte en los procesos de la política estabilización consiste en que los programas se facilitan a un número mínimo de desplazados, lo que hace que la política pública sea insignificante.

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.

Otra de las dificultades, o imposibilidades que se presentaban para acceder a programas de estabilización consistían en inconsistencias dentro del diseño de la política pública. Se dice en la sentencia que los requisitos y las condiciones para acceder a capital no eran coherentes con la realidad económica de las personas en condición de desplazamiento. Y allí mencionan que uno de los casos era la exigencia de ser propietario de vivienda o tierra para desarrollar un proyecto productivo.

Otra inconsistencia dentro de la política pública eran los criterios de evaluación de los proyectos productivos exigidos a los candidatos a tener ser financiados, ya que no se ajustaban a las capacidades, condiciones y habilidades de los desplazados.

Por otro lado los montos máximos no eran suficientes para la financiación teniendo en cuenta las particularidades socio demográficas y económicas de los proyectos a realizar.

La T-025 distingue tres grandes fases para la política: atención humanitaria, estabilización socioeconómica, y reubicación o restablecimiento. Es decir la estabilización ya no sería la última fase, pues la última se entiende como el estado del post-desplazamiento, sin embargo habla de una estabilización post atención humanitaria de emergencia.

Esta sentencia resulta interesante para la construcción del marco de la estabilización socioeconómica, ya que aclara el asunto de responsabilidades y las posibles relaciones entre los distintos niveles de la administración del Estado para dar solución al estado de cosas inconstitucionales. “La ejecución de programas de estabilización socioeconómica⁴ depende de la disponibilidad presupuestal⁵, aun cuando las entidades estatales pueden contar con la ayuda de organismos humanitarios, tanto de carácter nacional como internacional.

.Un aspecto fundamental para la comprensión de la política de 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.

⁴ 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.

⁵ Artículo 25 del Decreto 2569 de 2000.

En el mismo año, el gobierno nacional elaboró el Plan Nacional de Atención Integral a través del Decreto 250 de 2005, que incorpora como principio rector de la política, un enfoque diferencial que considera las características de la población sujeta en términos de género, edad, grupo étnico y sus particularidades socio culturales.

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).

Ya en el año 2005 teniendo en cuenta las consideraciones de la corte a partir de la T-025 el gobierno de Álvaro Uribe Vélez emite el decreto 250 de 2005 en el que se crea el Plan Nacional del Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada. 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.

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 2005-2012, y 3. Del año 2012 a la actualidad gracias a la ley de víctimas.

Como el periodo a estudiar en la presente investigación corresponde al periodo 2008-2011, podríamos ubicar la investigación en la implementación de la política pública decretada en el año 2005, y en el momento de transición de formulación de política pública por el decreto de 2012. 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.

Al diseñarse un Plan Nacional se establecieron unos principios rectores orientadores y de intervención para el funcionamiento de toda la política. Dentro los principios orientadores encontramos; 1. Enfoque Diferencial, 2. Enfoque Territorial, 3. Enfoque Humanitario, 4. Enfoque Restitutivo, 5. Enfoque de Derechos. Dentro de los principios de intervención están: 1. Responsabilidad Compartida, 2. Cooperación Y Solidaridad, 3. Integralidad, 4. Participación y Control Social, 5. Atención a La Vulnerabilidad. Estos principios son útiles de identificar, pues busca recoger las directrices de la T-025, de manera que el Estado asuma su responsabilidad frente a la población desplazada y supere el estado de cosas inconstitucionales.

Podemos decir que en términos de definición de fases para la implementación de la política pública se mantiene el mecanismo ya diseñado 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.

El decreto 250 de 2005 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 se desarrollan las cuatro líneas estratégicas: Acciones humanitarias, desarrollo económico local, gestión social y hábitat⁶. Estas líneas estratégicas ordenan de distinta manera la política de 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.

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

Así las cosas, el 2005 resulta un año de reformulación de la política pública de estabilización socioeconómica, cuya mayor estrategia y ventaja frente a lo que se venía manejando es la especificadas de los marcos en donde debe realizarse la política pública, pues se otorgan directrices específicas ya no en cinco dimensiones generales sino en cuatro líneas estratégicas.

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 el giro en la formulación de la política socioeconómica específica las cuatro dimensiones generalizadas desde el documento conpes de 1995.

⁶ Numeral 5.3.

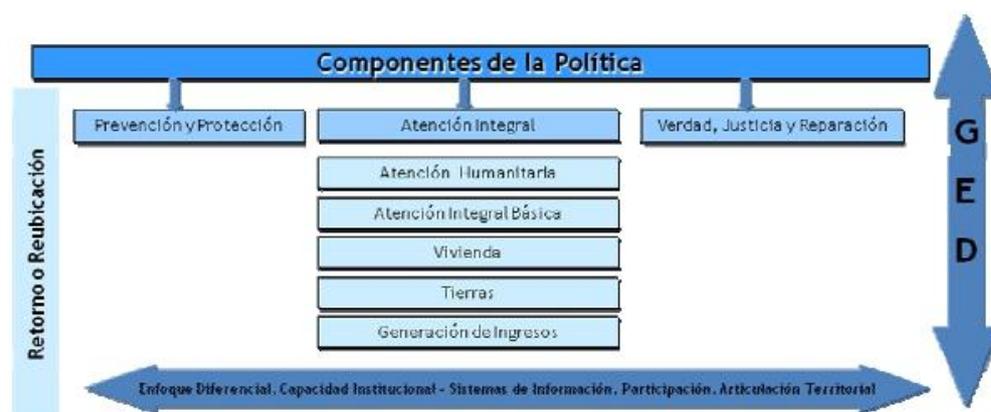
Cuadro de analogía entre la política de estabilización socioeconómica:

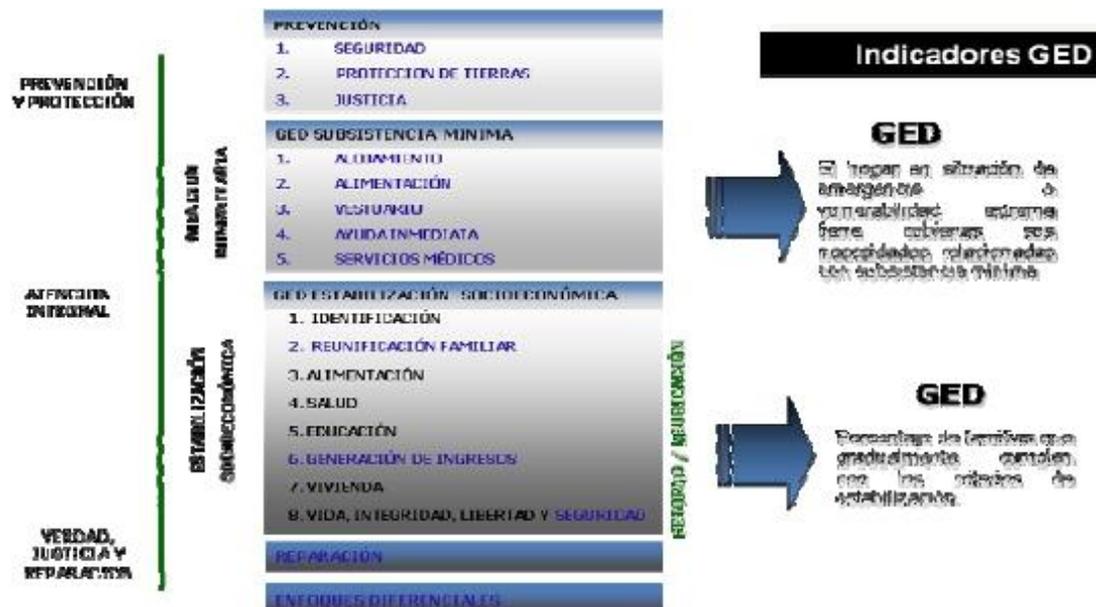
DIMENSIONES	LINEAS ESTRATEGICAS
Dimensión Económica	Desarrollo Económico Local
Dimensión Socio-Cultural	Gestión Social
Dimensión Política	Organización Social En Gestión Social
Dimensión De Vivienda	Hábitat
Dimensión Ambiental	

Dentro del enfoque a partir 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, de la siguiente manera:





Con esta reformulación de política se buscó 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, la justicia, la reparación y la garantías de no repetición (NACIONAL, 2009)”

Con la adopción de los indicadores de GED el Gobierno Nacional tiene por objetivo la la integralidad de las políticas, la atención integral y con ello se logre la estabilización socioeconómica. Es importante resaltar que los indicadores de GED para la estabilización socioeconómica se cumplen de forma gradual, involucran de manera articulada los 3 componentes de la política y

centran su resultado con mayor énfasis en el componente de atención integral, estos derechos son:

- Identificación
- Reunificación familiar
- Alimentación
- Salud
- Educación
- Generación de Ingresos
- Vivienda
- Vida, integridad, libertad y seguridad (que se debe garantizar de manera transversal)

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.

La construcción de estabilización socioeconómica se entiende a partir de la Política de Atención integral a la población desplazada, que está encaminada a “garantizar el goce efectivo de los derechos de la población, que contribuyan a disminuir la situación de vulnerabilidad manifiesta que ha ocasionado el desplazamiento, a partir de la integralidad de la atención. La atención integral se logra promoviendo acciones y medidas de corto, mediano y largo plazo orientadas a que se generen condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada” (Nacional, 2011)

En ese sentido la estabilización socioeconómica se trabajaba 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 ingresos⁷.

7

La política de atención integral básica, encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población, que contribuyan a disminuir la situación de vulnerabilidad manifiesta que ha ocasionado el desplazamiento, a partir de la integralidad de la atención, se modifica y complementa de la siguiente manera:

En las medias de atención y asistencia, se involucra la atención humanitaria de emergencia, identificación, reunificación familiar, salud, educación, alimentación, alojamiento.

La política de vivienda, busca Garantizar el GED a la vivienda de manera progresiva, integral y focalizada, con un enfoque de oferta y demanda, adecuando o diseñando instrumentos que tengan en cuenta las condiciones específicas de vulnerabilidad de la PVDFV y los grupos poblacionales que la componen, y el papel de los agentes privados y la sociedad civil organizada en el mercado habitacional. La política vivienda se complementa con las medidas de asistencia, restitución e indemnización establecidas en la Ley.

La Política de tierras, plantea como objetivo promover la restitución de las tierras y territorios a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, proteger y formalizar sus derechos sobre tierras y territorios, prevenir el despojo, impulsar mecanismos transicionales de reparación para propietarios, poseedores y ocupantes, y fortalecer los sistemas de información y la capacidad institucional de las entidades competentes en la materia. Desde el rediseño de las políticas, el Gobierno nacional dio prioridad a la de restitución de tierras. En este sentido, la Ley contribuye de manera fundamental a reglar la restitución de tierras con un enfoque reparador, además de su contribución a la estabilización socioeconómica de la población restituida retornada o reubicada.

La Política de generación de ingresos, tiene la finalidad de fortalecer la capacidad institucional local y nacional, impulsar el desarrollo territorial de manera incluyente, promover el acceso a activos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, al tiempo que, mejorar el sistema de protección social. Esta política, se involucra en las medidas de asistencia y de restitución y es eje en el auto sostenimiento de los hogares víctimas del desplazamiento forzado

La Política de retornos y reubicaciones busca coordinar y articular el diseño e implementación de acciones Estatales dirigidas a garantizar la materialización del derecho al retorno y a la reubicación, en condiciones de seguridad, dignidad, voluntariedad y sostenibilidad, de tal manera que se contribuya a la estabilización socioeconómica, la reparación integral, y al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia. En este sentido el retorno se transforma en el escenario de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, teniendo en cuenta que en ellos se debe garantizar:

- La prevención y protección.
- Las medidas de atención y asistencia.
- Las Medidas de reparación que propenden por la restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

La ley establece que las políticas y su implementación deben garantizar

- Un enfoque diferencial.
- La participación efectiva de las Víctimas.
- El Goce efectivo de los derechos de las víctimas.
- La capacidad administrativa y presupuestal de las entidades.
- La articulación de esfuerzos nacionales, territoriales y de coordinación nación territorio.

Es importante establecer que la Ley en su articulado, incorpora los avances en el diseño de instrumentos y mecanismos para su puesta en marcha y seguimiento a partir de los avances en la política prevención y atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado y los avances en la superación del ECI:

- Los Indicadores de goce efectivo de derechos.
- El plan de capacidad institucional.
- La certificación de las entidades nacionales y territoriales.
- Protocolo para la participación de las víctimas.

La institucionalidad que establece la Ley permite contar con un único Sistema de atención y reparación integral a la víctimas que potencialice las políticas, instrumentos y presupuestos.

3. Análisis de la implementación de la política de estabilización socioeconómica en la ciudad de Bogotá

El estudio de la implementación de la tercera fase de la política de desplazamiento forzado se ha construido como una política en sí misma, en tanto el camino para llevarla a cabo implica directrices de política particulares. Si bien es cierto la fase de estabilización solo existe en tanto la fase de atención humanitaria sea efectiva, para lograr la integración local de la población en todos los ámbitos de la vida humana será necesario que los caminos a seguir sean distintos; en ese sentido se puede hablar de la estabilización socioeconómica como una política pública dentro de una macro política pública de desplazamiento forzado.

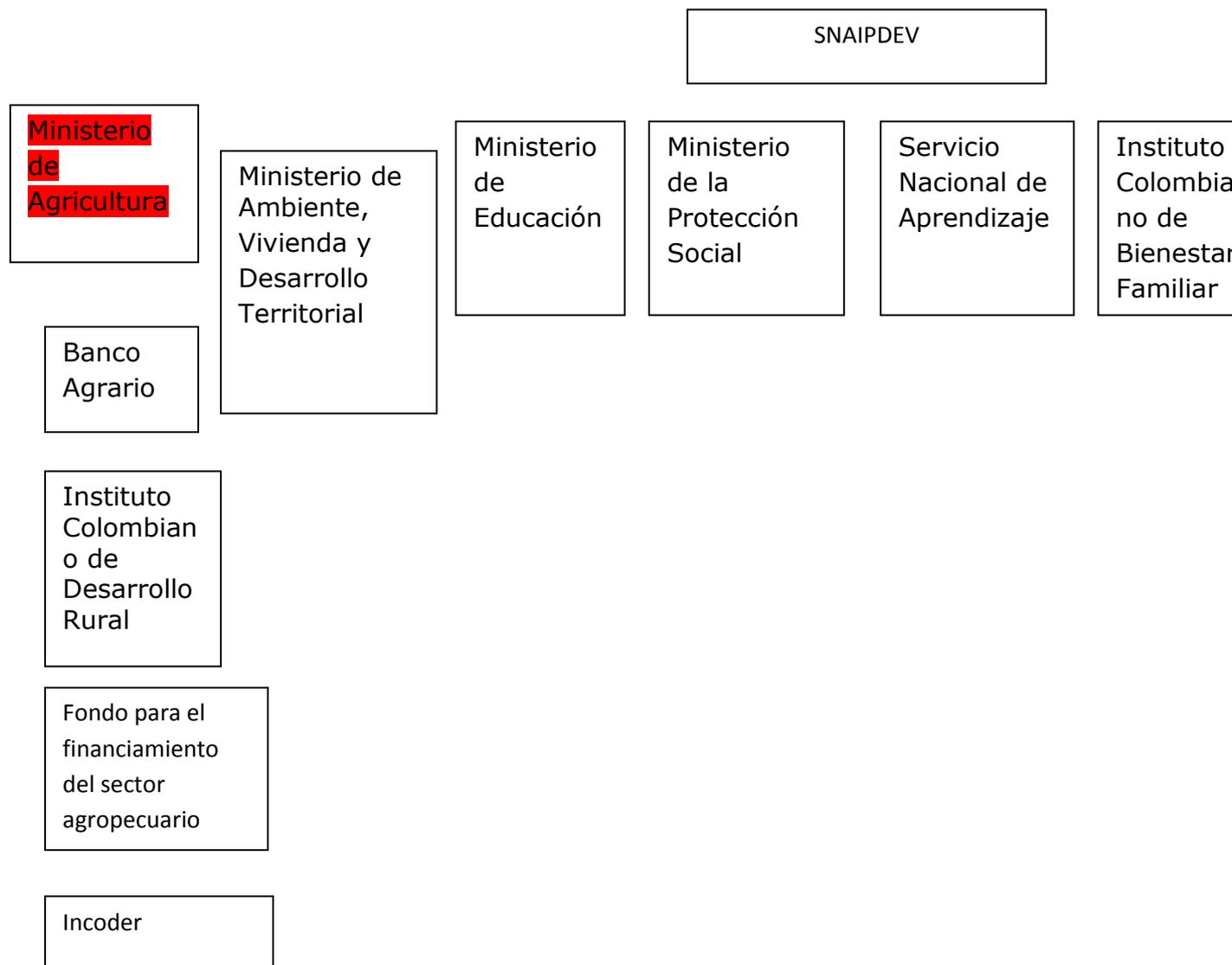
Así las cosas, el análisis de la implementación de esta política en la ciudad de Bogotá, implica ocuparse de todos los ámbitos que intervienen en el proceso de llevar a efecto la estabilización de la población, en ese sentido será necesario partir de las directrices desarrolladas en el proceso de formulación de la política pública (leyes, sentencias, decretos nacionales, distritales, acuerdos del consejo, 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 es un desarrollo teórico práctico para el análisis de la implementación de las políticas públicas, creado por Pressman y Wildavsky en los años setenta. Allí se 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, privado. 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.

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

ENTIDADES GOBIERNO NACIONAL- MESA NACIONAL DE ESTABILIZACION SOCIOECONOMICA⁸



⁸ ACCION SOCIAL, POLITICA PÚBLICA DE RETORNO PARA LA POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO. PPR. 2009

ENTIDADES DISTRIALES PARA LA POLÍTICA GENERAL DE DESPLAZAMIENTO (2008-2011)

Secretaria distrital de gobierno

Secretaria distrital de salud

Secretaria distrital de hacienda

Secretaria distrital de educación

Secretaria distrital de integración social

Personería de Bogotá

Secretaria distrital de hábitat

Se dis de

ENTIDADES DISTRIALES QUE INTERVIENEN EN LA ESTABILIZACION PARA LA INVESTIGACION

Secretaria de gobierno

Secretaria de salud

Secretaría de integración social

Secretaria de habitad

Metrovivienda

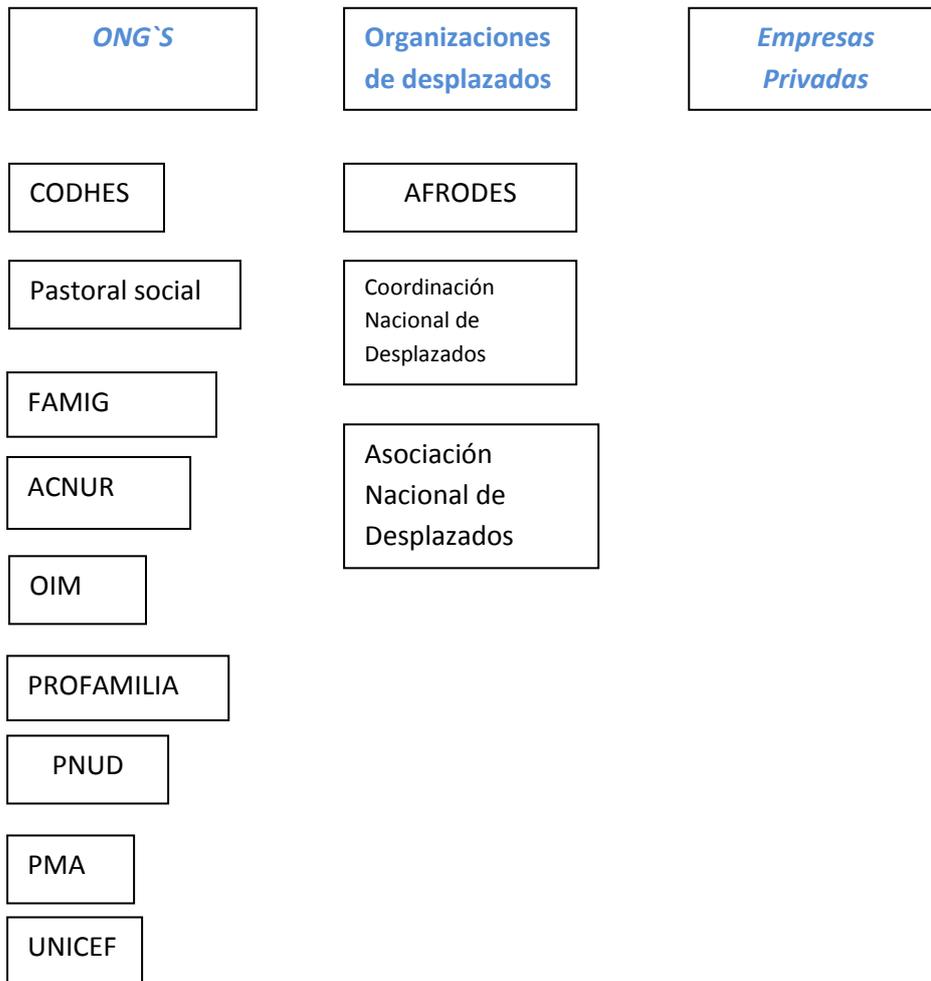
Secretaría de desarrollo econ

CAVIDH

UAO'S

IPES (INSTITUT LA ECONOMIA

ENTIDADES NO ESTATALES



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 suma del análisis de la implementación de cada institución, la suma de análisis de la implementación en cada nivel, y el análisis de la acción conjunta entre los tres niveles de la política pública. La implementación será entonces “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”. (pág. 46 Aguilar).

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 desarrollo, el plan integral Único de atención a población desplazada, y los acuerdos del consejo distrital.

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 pública distrital de atención integral a población desplazada a través de dos de sus objetivos estructurantes: 1. Ciudad de derechos⁹ 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

⁹ 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. (BOGOTA, 2008)

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 consejo 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 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 país¹⁰; se piensa que la 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 la han existido dos proyectos de acuerdos, ambos con el mismo nombre: **“MEDIANTE EL CUÁL SE BUSCA OBTENER UNA COBERTURA DE ATENCION INTEGRAL TRANSITORIA A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y CONFINADA REASENTADA EN EL DISTRITO CAPITAL A TRAVES 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.

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

¹⁰ 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 guerra¹⁰, 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 personas¹⁰), que reclaman atención en vivienda, alimentación, salud, educación y orientación.

municipios, dentro de los que participa por supuesto la ciudad de Bogotá. Sin embargo, como se señaló 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 verdadera 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.

Quizá uno de los problemas principales de analizar una política pública es no conocer al detalle las condiciones problemáticas que pretender modificarse, y este es el caso de la política de desplazamiento forzado y por supuesto la de estabilización socioeconómica de la ciudad. Si bien es cierto se conoce la magnitud y la temporalidad de la población que ha llegado a la ciudad, no se conoce las condiciones reales en las que habitan.

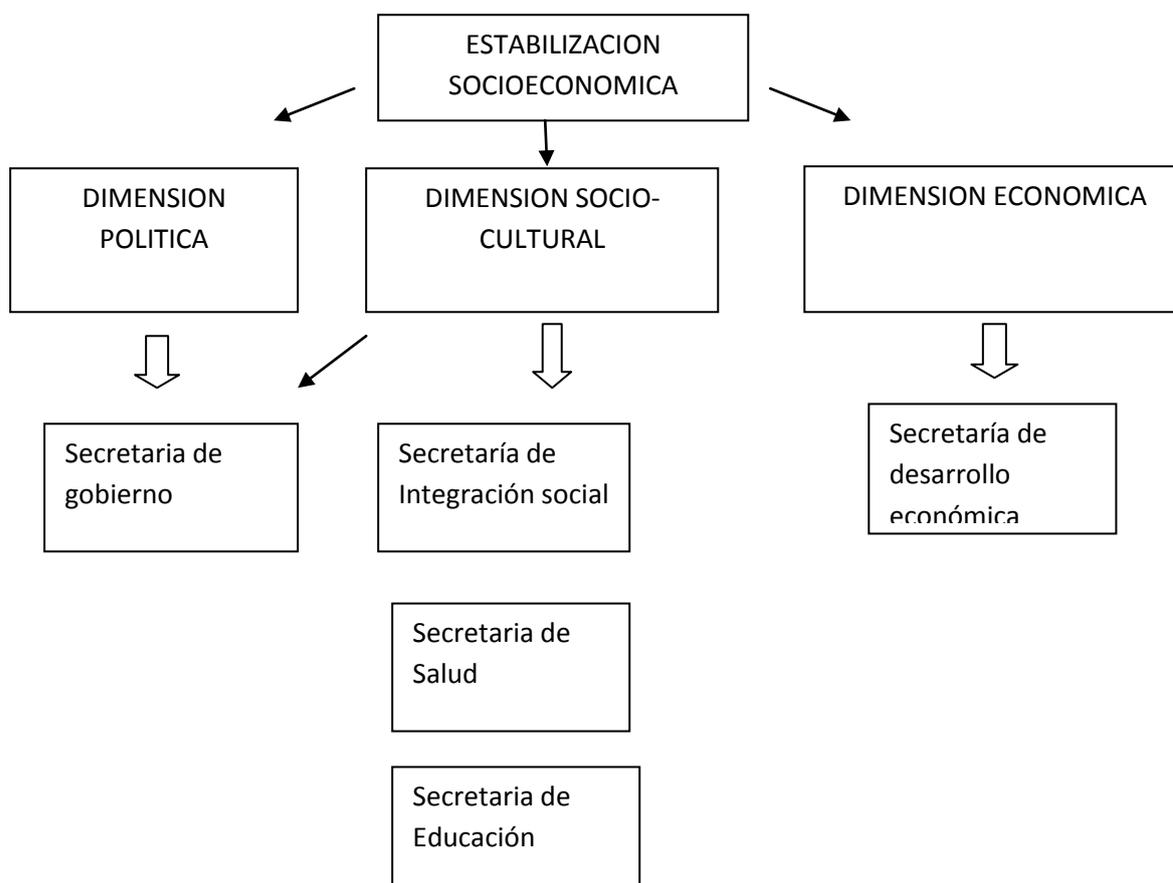
Es decir, respecto a un primer momento de la población desplazada en la ciudad de Bogotá se tienen algunas cifras inexactas (en tanto hay distintas fuentes que se contradicen) respecto a cantidad de población, lugar de origen, composición familiar, etc.) , que son útiles para la ejecución de la primera fase de la política: la atención humanitaria de emergencia¹¹. 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.

¹¹ Para el registro y caracterización de la población atendida y orientada en las UAO's en el D. C., la Secretaria 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 descendientes, pueblos indígenas, madres cabeza de familia, niños, niñas, adolescentes y discapacitados en situación de desplazamiento”. (DISTRITAL, 2011)

PARTICIPANTES Y PERSPECTIVAS EN EL NIVEL DISTRITAL:

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



Dentro del nivel de Distrito como tercer gran participante en la implementación de la política de estabilización socioeconómica se debe valorar una segunda instancia a parte de las secretarías, que corresponde a la labor autónoma de las alcaldías locales.¹²

¹² 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)

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.

En cuanto a la ejecución de proyectos es necesario aclarar que algunos de ellos tienen como población objetivo la población desplazada, y otros 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 desinado a población general, desarrolla informes desagregadas de la población desplazada que se beneficia del proyecto.

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 oficiales¹³ que existen en el entramado institucional del distrito capital:

- Fichas técnicas de los proyectos
- Informes de actividades de los proyectos
- Circulares internas
- Resoluciones internas
- SEGPLAN¹⁴ (Sistema de información de seguimiento al Plan de Desarrollo)
- Algunos informes internos de atención a población desplazada¹⁵.
- 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

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 2008¹⁶ la obligatoriedad de todas las secretarías distritales que realizan atención a población desplazada a presentar informes bimestral a la secretaria de gobierno, específicamente a la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, dependencia responsable de su consolidación para los diferentes reportes que debe presentar el Distrito Capital sobre este tema.

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.

¹³ 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 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.

¹⁴ 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

¹⁶ **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"

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, lpes, 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.

A continuación se presenta un cuadro presupuestal en donde se evidencia el presupuesto destinado a la política pública de 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
Secretaria de Educación Distrital	305.279	282.555
Secretaria 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

Durante el estudio detallado de la implementación de cada una de las entidades del distrito, así como en la implementación a través de la acción conjunta, que por razones de espacio no se presenta en el presente documento se encuentra que existen distintas problemáticas que contribuyen a explicar el porqué de la no estabilización de la población desplazada a pesar de una

política pública de más de 15 años, y de varias directrices vinculantes emitidas por la corte constitucional.

Partiendo del hecho de que el proceso de decisión es permanente dentro de la implementación de la política pública, el proceso de escogencia de proyectos por cada entidad, o incluso entre entidades hace parte de las decisiones claves para la implementación de lo que se formula. Inicialmente podemos destacar que la mayoría de los proyectos no tienen un respaldo o soporte técnico especializado en la materia que se va a trabajar. Es decir, en la mayoría de los proyectos se cuentan con estudios desactualizados, o que parten de la dinámica del desplazamiento forzado en el país, ignorando las particularidades de la ciudad de Bogotá. La carente información sobre la población que se va a trabajar es una dificultad inicial con la que las entidades distritales parten.

Otra de las dificultades más recurrentes es que a pesar de que se atiende población desplazada, y se emite el reporte específico de la cantidad de población desplazada que se atiende, la mayoría de los proyectos que influyen y aportan a la estabilización socioeconómica son formulados para la población vulnerable en general, es decir estratos 1 y 2. Así las cosas, muy pocas veces la atención a la población desplazada se hace teniendo en cuenta las particularidades propias de la dinámica del desplazamiento forzado; como pérdidas culturales, de redes familiares y sociales, afectación psicológica, etc.

En términos generales se desconoce el impacto de los proyectos ejecutados, tanto a nivel de estabilización política, sociocultural, como económica; pues en todos estos proyectos se tienen informes de presupuesto ejecutado, y metas alcanzadas en términos de atención o actividades realizadas, sin embargo se carece de información de seguimiento de los efectos de la implementación de estos proyectos. Es decir, el gobierno local implementa la política de estabilización socioeconómica ejecutando presupuesto sin conocer los efectos de largo que plazo, que finalmente constituyen la esencia de la política.

Un caso concreto a señalar, son las acciones dirigidas a la coordinación con otros entes territoriales locales como Soacha, que por las condiciones de conurbación entre estos dos municipios, resultan para la población desplazada un corredor que requiere de atención conjunta y coordinada entre las alcaldías. En este tema, por las complejidades mismas de la situación, la alcaldía a lo largo de los cuatro años, no concreto ningún avance al respecto.

Por otro lado, hay que señalar que dentro de los avances en la implementación de la estabilización sociocultural el distrito capital avanzó significativamente en la construcción de una 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 por un largo proceso participativo y democrático, que conto con la presencia de población desplazada, entidades oficiales y la academia.

Otro de los aspectos que contribuyen a la estabilización socioculturales es la educación, en donde la labor de la secretaria de educación y del sistema de

educación del distrito en general, 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 sí impacta positivamente a la población desplazada.

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 evidenció 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. Bogotá, D.C MARZO 2006

En cuanto a la estabilización económica en el distrito capital se han realizado proyectos a través de dos entidades: la secretaría de gobierno y el Instituto para la económica Social- IPES, que pertenece a la secretaría de desarrollo económico. Observando únicamente la cantidad de población atendida en los cuatro años: 3.437 y contrastando con la población desplazada en la ciudad: 320.518, se observa que la estabilización económica con apoyo del distrito es del 1%¹⁷. Y si hacemos un análisis comparado de personas que llegan y personas que el distrito apoya, a partir de la población que llegó en los cuatro años: 105.477, se observa que se apoya el 3,25%. Lo anterior permite concluir que en términos de cobertura del apoyo a la población desplazada por parte del distrito para la estabilización económica es insignificante, y a partir de este apoyo 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

¹⁷ El proceso de selección de la población desplazada para ser participe es una tarea difícil, que se traduce en un tarea que excluye e ignora a la mayoría de la población en la base de datos, es por esto que en la selección que escoge la población a partir de la caracterización de cada convenio, teniendo como prevalencia los casos respaldados por tutelas o derechos de petición.

de hacer de los desplazados micro empresarios a través de lo que se denomina generación de ingresos¹⁸. 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 1.300.000¹⁹, lo que resulta difícil por no decir imposible. Y si a esta situación se suma la falta de acompañamiento y seguimiento, como se menciono anteriormente, lo único que puede resultar de allí es un proyecto que fracasa en el corto plazo.

Se puede concluir que la política pública de estabilización socioeconómica para la población desplazada por el conflicto armado en Colombia reasentada en la ciudad de Bogotá no tiene efectos significativos en términos de cobertura, ni efectivos en términos de calidad debido a que en los procesos de decisión permanente durante la implementación hay carencias en las capacidades institucionales, tanto en sentido financiero como conocimientos técnicos; lo anterior conduce a un estado permanente de pobreza e indigencia de la población desplazada que impide la estabilización socioeconómica y la integración local digna.

¹⁸ 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 generara proyectos productivos y crear microempresas, por lo que se lo comienza a dar un enfoque especial a la inserción en el mercado laboral.

¹⁹ Es oportuno aclarar que el capital semilla se entrega mediante insumos para el proyecto productivo, nunca se entrega en efectivo.