



¿Un encuentro difícil?

El sistema de políticas públicas en Colombia
y la atención diferencial de las mujeres desplazadas

Enrique Gomáriz Moraga

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Cooperación Alemana al Desarrollo

Cr. 13 N 97-51. Of. 302
Bogotá - Colombia
T +57 1 636 11 14
I www.giz.de

¿Un encuentro difícil?

giz

giz



ProDeMujer



¿UN ENCUENTRO DIFÍCIL?

EL SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA Y LA ATENCIÓN DIFERENCIAL DE LAS MUJERES DESPLAZADAS

INFORME DE CONSULTORÍA SOBRE GÉNERO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA EL PROYECTO “PRODEMUJER” GIZ, COLOMBIA.

CONSULTOR: ENRIQUE GOMÁRIZ MORAGA
BOGOTÁ, ENERO DE 2011

Contenido

Introducción	7
Contexto sociopolítico	13
El sistema de políticas públicas y sus cambios en curso	23
La política sobre desplazamiento en la agenda pública	35
Políticas de género y mujeres desplazadas	51
Género y mujeres en las políticas sobre desplazamiento	63
Las políticas sobre desplazamiento en los territorios	71
La coyuntura del nuevo gobierno y la reparación	85
Conclusiones	97
Anexos: Normativa básica seleccionada	121

SIGLAS

Publicado por Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Proyecto “Fortalecimiento de los derechos de la mujer para la prevención de violencia en Colombia (ProDeMujer)”

¿UN ENCUENTRO DIFÍCIL?

EL SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA
Y LA ATENCIÓN DIFERENCIAL DE LAS MUJERES DESPLAZADAS

Primera Edición. Abril de 2011

ISBN: 978-958-8438-54-2

Barbara Hess
Directora Agencia GIZ Bogotá

Angela Meentzen
Directora ProDeMujer

AUTOR
Enrique Gomáriz Moraga

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Victoria Peters Rada

ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA
Victoria Peters Rada

Los contenidos de esta publicación representan únicamente la opinión del autor y no comprometen a la GIZ ni al Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de la República Federal de Alemania.

UR Agencia de las Nacionales Unidas por los Refugiados

BMZ Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit

BPIN Banco de Proyectos de Inversión

CNAIPD Consejo Nacional de Atención Integral a Población Desplazada

CNRR Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación

CODHES Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social

CPEM Consejería para la Equidad de la Mujer

CT Consejos Territoriales

DANE Dirección Nacional de Estadísticas

DDHH Derechos Humanos

DIH Derecho Internacional Humanitario

DNP Departamento Nacional de Planeación

ECI Estado de Cosas Inconstitucional

EPAM Política de Equidad y Participación de la Mujer

FGN Fiscalía General de la Nación

GED Goce Efectivo de Derechos

GIZ Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

ICBF Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

INCODER Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

INMLCF Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

MHCD Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MIJ Ministerio del Interior y de Justicia

MPS Ministerio de la Protección Social

NN.UU. Naciones Unidas

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OIM Organización Internacional para las Migraciones

OIT Organización Internacional para el Trabajo

OPD Organizaciones de Población Desplazada

PD Población en Situación de Desplazamiento

PPED Población Pobre extrema y Desplazada

PGI Política de Generación de Ingresos

PIU Plan Integral Único

PND Plan Nacional de Desarrollo

PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

POT Plan de Ordenamiento Territorial

PP Política pública

RUPD Registro Único de Población Desplazada

SENA Servicio Nacional de Aprendizaje

SIGOB Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno

SIC Sistema Integrado de Coordinación

SNAIPD Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada

SUIFP Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas

UAO Unidad de Atención y Orientación

INTRODUCCIÓN

Introducción



EL DOCUMENTO QUE SIGUE A CONTINUACIÓN FUE elaborado para el Proyecto “ProDeMujer, Fortalecimiento de los derechos y de prevención de la violencia contra las mujeres desplazadas líderes o las que se han hecho visibles” de la agencia de cooperación alemana al desarrollo, GIZ, que es implementado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). El proyecto tiene la finalidad de fortalecer los derechos de la mujer desplazada y el desarrollo de programas nacionales para conseguir tal efecto.

Para alcanzar este propósito general, ProDeMujer toma como punto de partida el apoyo al programa décimo consignado en el Auto 092 emitido por la Corte Constitucional en 2008, referido a la Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de Derechos Humanos. En otras palabras, prevención y protección de las mujeres que participan visiblemente, para así posibilitar esa participación de forma efectiva en las políticas públicas que las conciernen.

En ese sentido, como se afirma en el marco de la oferta del proyecto al Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), este “desarrollará actividades en dos campos de intervención complementarios: (1) en el fortalecimiento de las instituciones estatales para una mejor formulación, planeación e implementación de programas nacionales para el avance de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento y (2) en el fomento de la sociedad civil, especialmente de las mujeres en situación de desplazamiento y de sus redes y organizaciones, para la construcción y realización de esos programas”.

El proyecto ProDeMujer tiene un particular interés por incorporar la problemática de las mujeres desplazadas en el curso principal de las políticas públicas dirigidas a mejorar la condición de la población desplazada en Colombia. Para poder hacerlo necesita reconocer con alguna precisión la fluida coyuntura que presenta el sistema de políticas públicas del país, a partir del hecho de que el inicio del proyecto tiene lugar al mismo tiempo que comienza el mandato de la nueva administración del Presidente Juan Manuel Santos.

En este contexto, el interrogante principal que surge al respecto puede formularse así: ¿Se inscribirá la demanda específica de las mujeres desplazadas en la corriente principal de las políticas públicas de la nueva Administración del Presidente Santos? Ciertamente, la pregunta podría parecer retórica si no fuera porque se basa en una larga experiencia acumulada. En teoría, la respuesta sería indudablemente afirmativa, porque podría argumentarse que no solo puede sino que debe ser así. Sin embargo, en la práctica social y política, las cosas no son tan sencillas.

En primer lugar, porque como se reconoce en diversos documentos del Gobierno y de la Corte Constitucional, las políticas generales para la población desplazada no se han ubicado hasta ahora en ese nivel de las políticas públicas (la corriente principal). De hecho, todavía pesa sobre la agenda pública la determinación de la Corte Constitucional (Sentencia T-025) del “estado de cosas inconstitucional” por la falta de respuesta del Estado para proteger el goce de derechos de la población desplazada.

En segundo lugar, como se reconoce internacionalmente, la diferenciación por razones de género de las particulares condiciones y necesidades de las mujeres al interior de una problemática general no siempre se identifica claramente. De hecho, por decirlo de forma menos optimista, regularmente tales diferencias no se reconocen.

Ahora bien, quizás, para no inducir a confusiones, sea necesario un breve inciso conceptual. Existe una cierta polarización al respecto que no favorece una perspectiva amplia: de un lado, hay quienes consideran que las condiciones y necesidades de mujeres y hombres siempre son distintas; del lado contrario, se sitúan quienes consideran que tales condiciones son en general semejantes (por lo cual no es necesario hacer el esfuerzo por diferenciarlas). Sin embargo, el enfoque de género, lejos de inclinarse por cualquiera de ambos extremos, considera que

es precisamente el análisis (de género) el que determina cuando las condiciones y necesidades de mujeres y hombres son similares y cuando son diferentes.

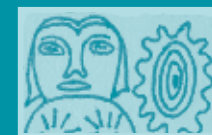
Salvado el punto, la pregunta inicial sobre si será posible que la demanda de las mujeres desplazadas se inscriba en la corriente principal de las políticas del Gobierno entrante, no parece que pueda responderse por separado de la suerte que puedan correr las políticas generales para la población desplazada, lo cual indica que además de ese primer reto (políticas para población desplazada en la corriente principal de las políticas públicas), habrá que profundizar en el reto específico de si las necesidades de las mujeres serán procesadas en el ese nivel de la gestión pública.

Una mirada rápida sobre este panorama de las políticas públicas (PP) en la transición gubernamental tiene entonces sentido, no sólo para identificar posibles vías de entrada para poder dar una respuesta positiva al mencionado interrogante, sino también porque, en cualquier caso, es conveniente documentar el esfuerzo por reconocer con la mayor claridad posible el contexto de las PP en que se va a situar un proyecto que inicia, como es el caso de ProDeMujer. Así, documentar esta situación de contexto también es el propósito de esta consultoría.

Este Informe busca así un primer reconocimiento de esta coyuntura marcada por la fluidez y un cierto grado de incertidumbre. Para hacerlo, se compone de los siguientes elementos. En primer lugar, se busca realizar una lectura rápida del contexto sociopolítico transicional en que se encuentra el país. Seguidamente, se describe el sistema de políticas públicas existente, los cambios incipientes y la posibilidad de identificar el nivel de la corriente principal de las PP en Colombia. A continuación, se examina la situación de las PP para el desplazamiento y su relación con la intervención de la Corte Constitucional. Con posterioridad, se profundiza sobre la política para la mujer desplazada, en relación con el auto 092 y su futuro cumplimiento. Ello se relaciona seguidamente con la evolución de las PP nacionales sobre mujer y equidad de género. Seguidamente, se examina el tema de las PP sobre desplazamiento en los territorios, especialmente para los casos de Cartagena y Bogotá. Luego se hace una lectura de la nueva coyuntura creada con el inicio del Gobierno y sus perspectivas, sobre todo en relación con la previsible aprobación de la Ley de Víctimas. Y finalmente, se realizan conclusiones y recomendaciones para el proyecto ProDeMujer.

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

Contexto sociopolítico



EL DISEÑO DE NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE ACONTECE en el inicio de cada Administración se inscribe en esta oportunidad, cuando comienza el Gobierno del Presidente Santos, en un contexto sociopolítico profundamente marcado por rasgos de transición situacional. Ello no significa, como pudiera suponerse desde una visión complaciente, que los dramas que han caracterizado Colombia en las pasadas décadas (uno de los cuales se refleja en los más de cuatro millones de personas desplazadas) estén a punto de desaparecer para dar paso a una vida nacional asentadamente pacífica. Significa, en rigor, que existen claros indicios de que podría abrirse una nueva etapa histórica en Colombia, cuyos posibles frutos comienzan a ser identificables.

No es casualidad, por tanto, que el instrumento de planificación nacional que constituye la matriz de las políticas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo, denominado “Prosperidad para todos (2010-2014)”, comience afirmando: “El contexto histórico que enmarca este Plan Nacional de Desarrollo es diferente al de otras administraciones”. Y, desde luego, la diferencia es descrita en términos positivos: “Estamos frente a un optimismo auténtico en nuestro futuro, una confianza incomparable en las potencialidades del país y una imagen en el exterior que es claramente positiva. De ser percibidos en el mundo como un Estado fallido pasamos a convertirnos en una economía emergente, atractiva para la inversión y para el turismo. Formamos parte además, desde hace poco, de un selecto grupo de naciones –los Civets– percibidas en el planeta como economías con grandes expectativas de crecimiento para las próximas décadas, y adicionalmente hemos iniciado el proceso para ingresar a la OCDE, algo impensable hace tan solo unos años” (PND, p.10).

Obviamente, esta visión introductoria no quiere mostrar un optimismo ciego y, así, advierte: “Si bien todavía enfrentamos grandes retos como los de consolidar la seguridad, disminuir el desempleo y eliminar la pobreza, es indudable que hemos sobrepasado unas barreras que parecían inquebrantables hace unos años y el camino hacia la prosperidad, no obstante difícil, parece ahora relativamente despejado en el contexto histórico del país” (PND, p.10).

En realidad, la sociedad colombiana no presenta excelentes indicadores sociales y políticos. Según datos del DANE, es cierto que los 45 millones de habitantes han elevado su promedio de esperanza de vida a 72 años (aunque presenta todavía una sobremortalidad masculina propia de país en conflicto) y que se encuentra en plena transición demográfica, avanzando hacia una población no tan joven (donde la caída de la fecundidad es apreciable: en 2010 la tasa es ya de 2.4 hijos por mujer en edad fértil); pero la apreciable riqueza del país presenta una distribución muy desigual, lo que coloca a Colombia como uno de los países con mayor proporción (45% en 2010) de población en situación de pobreza de la región (similar a El Salvador). Esa falta de cohesión social se muestra también al examinar su bajo nivel de presión tributaria, que se sitúa en torno al 14% del PIB, reduciendo así los ingresos fiscales directos que permitirían desarrollar políticas públicas consistentes y de amplia cobertura.

Por otra parte, los indicadores sociopolíticos tampoco son elevados en el contexto regional. Según el reciente informe del Latinobarómetro (2010), sólo la mitad de la población colombiana ha apoyado claramente la democracia durante la última década. De igual forma, sólo un 30% se encuentra satisfecha con el funcionamiento de la democracia, entre otras razones porque considera (un 66%) que los gobiernos favorecen a unos pocos. Pero quizás el indicador más preocupante es que Colombia es el país latinoamericano que tiene mejor valoración del último gobierno militar (un 45% lo considera positivo) y, además, más del 40% estaría dispuesto a apoyar un gobierno de ese tipo en determinadas condiciones. Por otro lado, en el orden de sus preocupaciones, presenta una brecha apreciable entre sus indicadores de homicidio y victimización, con frecuencia los más altos de la región, y su menor rango de priorización como problema social, lo que está reflejando un alto nivel de tolerancia y acostumbramiento de la sociedad colombiana a elevados niveles de violencia.

Sin embargo, la apreciación del actual Plan Nacional de Desarrollo es que existen condiciones para cambiar sustantivamente la situación inercial que refleja todavía el presente. Así, su introducción sostiene: “Nos encontramos por tanto en un momento especial de nuestra historia que no podemos desaprovechar. Estamos ante la oportunidad de empinarnos por encima de la inercia y proponer y encarrilar al país hacia la prosperidad democrática. Una circunstancia que nos permite soñar con dar ese gran salto que nos de la entrada al selecto club de los países desarrollados. El sueño de un país seguro y en paz, con bajos índices de pobreza y con una población educada y trabajando” (p.10).

Desde luego, esta visión evidentemente optimista tiene puntos de referencia objetivos. Como se ha señalado en varias publicaciones internacionales, algo debe tener Colombia para que la inversión externa directa se haya quintuplicado entre el 2002 y el 2009, provocando incluso la atención de las autoridades colombianas para evitar la llamada enfermedad holandesa (oscilaciones negativas producidas por ingreso masivo de efectivo externo). En una entrevista concedida al diario El Tiempo, el Ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, mencionaba algunos de los recientes atractivos nacionales: nuevos yacimientos de petróleo y de carbón de calidad, impulso a obras de infraestructura y vivienda, relanzamiento de la explotación agrícola en rubros de exportación, niveles de capital social prometedores, entre otros. De hecho, los mayores movimientos de negocios durante 2010 se produjeron en el campo de la minería, especialmente en cuanto a la explotación del carbón, con inversiones de 2.578 millones de dólares, seguidos por el petróleo y el gas, con 2250 millones. El horizonte sería tan prometedor que, según el Ministro, no sería necesario aumentar la baja presión fiscal para obtener suficientes recursos públicos (El Tiempo, 24/10/2010).

Es decir, Colombia parece merecer la consideración de país emergente de la siguiente generación (o grupo de los Civets como ha sido bautizado), junto a Indonesia, Turquía, Vietnam, Egipto, Indonesia y Sudáfrica, cuya previsión refiere a un crecimiento económico considerable en los próximos quince años. Algo nada desdeñable para un país que hace sólo una década formaba parte de la lista de Estados fallidos en el mundo.

¿Qué ha sucedido entre ambas situaciones? No hay necesidad de un estudio detallado para reconocer que lo que ha tenido lugar es una mejora de las expectativas,

que tiene como uno de sus pilares fundamentales una apreciable transformación del conflicto que había asolado Colombia en décadas inmediatamente anteriores; en el sentido de que uno de sus principales actores, el Estado, se ha impuesto en términos relativos frente a los otros: la guerrilla, los paramilitares y los grandes carteles del narcotráfico. Ello no significa que dichos actores hayan desaparecido del escenario o que el Estado ha salido indemne de esta batalla. Por el contrario, la guerrilla sigue dispersa por amplios espacios del territorio nacional; las fuerzas paramilitares, si bien se han desmovilizado en una proporción apreciable, se han transformado al tiempo en parapolítica, y los grandes carteles del narcotráfico se han atomizado en pequeños carteles mucho más versátiles en el momento de eludir la coerción pública.

Por otro lado, el Estado, si bien ha ganado autonomía relativa de manera rápida, sobre la base de un liderazgo de estilo bonapartista (apoyado en el aparato militar y obteniendo paralelamente el apoyo de diferentes clases y sectores sociales), no ha podido sacudirse la penetración de los otros actores, especialmente en los territorios, produciendo un “Estado alterado” y de presencia desigual. Tales actores infiltrados todavía constituyen rémoras de peso para la gestión pública, tanto en el plano de las decisiones políticas, como en cuanto a la ejecución efectiva de las políticas públicas a nivel nacional y sobre el terreno de los diversos territorios (García y Revelo, 2010).

Ahora bien, esta transformación de la fenomenología del conflicto, que ha permitido un cambio sustantivo de las perspectivas nacionales, constituye al mismo tiempo la base principal del gran interrogante que se hacen en los tanques de pensamiento gubernamentales y de otros sectores políticos: ¿está Colombia ya en una situación de postconflicto o sigue aun en una fase (más avanzada) del conflicto?

La pregunta es todo menos retórica, especialmente si se observan los informes del Departamento Nacional de Planificación (DNP) acerca de las líneas de inversión del Estado colombiano. No hay ninguna duda de que si todavía se está en situación de conflicto, los recursos del Estado se van a seguir dirigiendo principalmente a la necesidad de superarlo y en particular hacia las fuerzas de seguridad, mientras que si Colombia es ya un país en postconflicto, buena parte de los recursos podrán irse destinando a sanar las secuelas del conflicto y a impulsar un progresivo desarrollo.

Sin embargo, todo parece indicar que es difícil dar una respuesta clara: Colombia presenta rasgos característicos de un país en postconflicto, pero también evidencia problemas característicos de conflicto inacabado. Por ello ha adquirido tanta fuerza la idea de que se atraviesa una situación transicional; es decir, una situación en que deberán realizarse acciones de postconflicto (por ejemplo, de reparación de víctimas), al mismo tiempo que acciones referidas a la superación del conflicto.

Como sostienen algunos informantes claves, el problema fundamental que tiene el tratar de hacer al mismo tiempo acciones estratégicas referidas a ambos planos, se refiere a una cuestión de recursos, técnicos, humanos, institucionales y sobre todo de orden presupuestal. ¿Conseguirá el Gobierno del Presidente Santos los recursos necesarios para continuar la superación del conflicto, al mismo tiempo que impulsa los ambiciosos procesos de reparación en que se ha embarcado (contrariando, por cierto, la orientación del anterior Presidente)?

Todo el discurso de los diferentes representantes del Gobierno del Presidente Santos se orienta en una dirección semejante: los recursos estarán disponibles precisamente porque la elevación de expectativas nacionales seguirá jalando la inversión interna y externa. Obviamente, esa visión optimista se basa en algunos supuestos importantes.

Ante todo, consiste en tener claro, como lo sugirió el Ministro de Hacienda, que la relación entre Estado y aparato productivo ha estado cambiando y lo hará más en el inmediato futuro. En el siglo pasado, el aparato exportador colombiano -basado en productos como el café- no proporcionaba importantes regalías a la Administración pública (algo, por cierto, bastante distinto de otros países andinos, como Chile, donde cada vez que se elevaba el precio del cobre, el Gobierno se permitía gastos públicos importantes). Esta situación se ha venido modificando en Colombia a partir de la explotación petrolífera principalmente, hace no más de veinte años, y el actual Gobierno prevé un curso progresivamente creciente de regalías: el Ministerio de Hacienda estima que sólo el sector minero triplicaría esos ingresos, alcanzando en el 2015 los 15 billones de pesos.

El problema que tiene este proyecto de Gobierno es que podría estar vendiendo la cosecha de maíz antes de tenerla en sacos. En términos del conflicto, esto significa que, lejos de que se produzca una reducción progresiva, la actua-

ción transicional de trabajar en ambos planos (conflicto y postconflicto) podría volver a generar niveles altos de conflicto y violencia (sobre todo en territorios agrícolas).

En cuanto a la actuación sobre el conflicto, porque el resto de los actores que intervienen directamente también están leyendo el claro guión del proyecto gubernamental. Para que la confianza de los inversores internos y externos pueda seguir creciendo es necesario asegurar al máximo los sectores puntas de producción en todo el territorio nacional. Algo que significa para la guerrilla y el narcotráfico el anuncio de una extinción cierta, más o menos prolongada. Es decir, especialmente en el caso de los grupos guerrilleros, se alza ante ellos una amenaza que sólo pueden enfrentar o al menos postergar mediante una clara reacción de represalia armada. La supuestamente sencilla y fácil explotación de recursos en Colombia únicamente tendrá lugar por sobre el cadáver (o la agonía) de los actores armados y sobre todo del correspondiente a la guerrilla.

La alternativa que podrían encarar dichos actores es la solución negociada del conflicto. Una puerta que el Presidente Santos no ha querido cerrar por completo. Sin embargo, diversos factores contribuyen a que las organizaciones armadas estén recelando progresivamente de esta salida. Un elemento poderoso se refiere al hecho de que la perspectiva de una negociación propiamente política no tiene buen clima en este ambiente de judicialización del conflicto desarrollado en Colombia. Ello significa que la realización de unos Acuerdos de Paz, que sean hitos prácticos y simbólicos del fin del conflicto, como sucedió en El Salvador o Guatemala, donde se negocia hacia adelante pero también hacia atrás (sobre los hechos cometidos), no tiene buena perspectiva de concretarse en Colombia. Y sin esa perspectiva, sobre todo para los dirigentes y capos, la entrega de las armas puede significar el inicio de un camino seguro hacia los juzgados y la cárcel. Un horizonte poco promisorio, sobre todo si se compara con su peligrosa pero nutrida vida actual.

A este respecto, importa subrayar que las capacidades y, sobre todo, las fuentes de recursos de los grupos armados, principalmente la guerrilla y el narcotráfico, distan mucho de estar agotadas. El descubrimiento reciente de que la guerrilla obtiene 1.600 millones de pesos al año de la extorsión de la minería del oro es sólo una muestra de las fuentes de producción y extorsión de que disponen a lo largo y ancho del país. Existe coincidencia entre las fuentes consultadas acerca del

debilitamiento militar de los grupos armados en Colombia, pero esa coincidencia es mucho menor cuando se trata de valorar el grado de ese debilitamiento.

Por otra parte, las acciones en términos de postconflicto también pueden generar más violencia en lo inmediato. Las fuentes consultadas al respecto, consideran, por ejemplo, que el proceso de restitución de tierras a los campesinos desplazados puede suponer un aumento considerable de hechos violentos. Algo que podría producir oscilaciones al alza en la cantidad de población en situación de desplazamiento.

En suma, el proyecto gubernamental presenta un cierto riesgo de estar deslumbrado por el esplendor de un futuro brillante que, no siendo precisamente un espejismo, porque es real y está al alcance de la vista, tiene por delante un campo minado que puede producir un incremento inmediato del conflicto. Y el problema podría consistir en que esa nueva alza de la violencia, con todos los daños colaterales que provoca, podría poner en riesgo el propio proyecto gubernamental que abanderara el Presidente Santos. La paradoja consiste en que sólo avanzando en medio del peligro puede aproximarse a ese horizonte promisorio, sobre todo una vez que así lo ha prometido (avanzar al tiempo en la superación del conflicto y en la reparación a sus víctimas) dentro y fuera del país.

EL SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS CAMBIOS EN CURSO

El sistema de políticas públicas y sus cambios en curso



EN ESTA COYUNTURA HISTÓRICA FLUIDA, MARCADA por niveles importantes de apuesta e incertidumbre, donde la problemática de la población desplazada mantiene una presencia notable, el sistema colombiano de políticas públicas (PP), si bien presenta una estructura claramente establecida, encara también cambios de consideración.

Para describir las características del sistema de generación y desarrollo de PP en Colombia, resulta útil examinarlo tanto desde una perspectiva propia, como desde una mirada comparada. Con este enfoque puede identificarse que dicho sistema está basado en: a) una noción amplia de PP, b) una estructura centrada en la planificación nacional, c) respaldada por leyes ordinarias, pero anclada en la Constitución vigente y d) de una composición sistémica heterogénea.

La noción predominante en Colombia de la idea de “políticas públicas” se inclina por una acepción amplia del concepto. Frente a la acepción estricta, que tiende a hablar de PP sólo cuando se trata de instrumentos verdaderamente estratégicos, que se centran en el QUE se quiere lograr con esa actuación pública determinada (planes o políticas nacionales o sectoriales de envergadura), en Colombia -como en otros países de las Américas- se usa (el concepto PP) de forma amplia, para referirse también a planes sectoriales, programas o proyectos, que se centran también en el COMO de la actuación pública. Tanto en los círculos técnicos como en los medios de comunicación del país, se habla de PP para referirse a alguna acción impulsada por cualquiera de los poderes públicos, sin importar la dimensión y el alcance de la misma.

De hecho, en el sistema de planificación nacional, el término PP no se usa directamente para referirse a un determinado nivel de planificación: desde el Plan Nacional de Desarrollo se definen estrategias, que luego dan lugar a programas y finalmente a proyectos. El término Políticas se emplea en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) principalmente para identificar las denominadas Políticas de Estado, mencionándose dos: la Política Nacional de Competitividad y la Política de Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento.

No obstante, esa denominación no distingue propiamente las principales diferencias entre una PP de Gobierno y una PP de Estado. Es cierto que se habla de PP de Estado en el sentido de que superan el periodo gubernamental, pero para obtener la sostenibilidad que caracteriza a las Políticas de Estado, éstas deben tener el apoyo no solo de instituciones de Gobierno, sino de la sociedad civil y, sobre todo, de las fuerzas de la oposición en el Legislativo, para asegurar que puedan superar los cambios de Gobierno. En este caso, el DNP denomina Políticas de Estado a las que se establecen mediante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) –el cual será examinado más adelante- que puede contener en su interior representantes de la sociedad civil y del sector privado, pero que se mantiene en el ámbito exclusivo del Gobierno, sin implicar a la oposición en el Legislativo. Es decir, se trata más bien de PP “casi de Estado”, pero que no lo son a plenitud.

La generación de PP (gubernamentales) tiene como tronco fundamental el sistema nacional de planeación, que parte del Plan Nacional de Desarrollo, el cual se entiende como matriz de las PP generadas. Este sistema nacional está planteado en cuatro niveles, tres de ellos contenidos directamente en el documento del Plan Nacional de Desarrollo.

- El primer nivel refiere al concepto general del Plan, que recibe su inspiración del Programa de Gobierno de la candidatura que ha obtenido el apoyo de la ciudadanía en las elecciones y se considera autoridad legítimamente constituida. La Constitución de 1991 sigue una lógica de promoción del voto programático, estableciendo para ello la obligación para el Gobierno entrante de confeccionar un Plan Nacional de Desarrollo, el cual está dividido en ejes temáticos.
- El segundo nivel guarda relación con las estrategias de intervención que componen cada uno de los ejes previstos. En unos casos tales estrategias son más bien subdivisión de los ejes y en otros están formuladas con mayor carga

intencional, es decir como verdaderas estrategias de intervención. Importa señalar que el PND puede mencionar estas estrategias de forma amplia como políticas y hablar así de “la política de propiedad intelectual” o de “la política de transporte”, aunque en la estructura del Plan no se denomine este segundo nivel como el correspondiente a las políticas. De nuevo, el término políticas es utilizado de forma amplia.

- El tercer nivel corresponde a los programas que componen cada una de las estrategias de intervención. Cabe señalar que la redacción del Plan Nacional de Desarrollo puede estar hecha de forma que hable directamente de los programas a impulsar, pero también de forma general sobre actuaciones programáticas más amplias. En suma, la tarea de programación se extiende posteriormente hasta el establecimiento de metas concretas que informan el Plan de Inversiones e indicadores de seguimiento para alimentar el sistema de seguimiento y evaluación del Plan.

El cuarto nivel refiere a la concreción de proyectos y acciones específicas que componen y desarrollan cada programa delineado. Si bien este nivel no está integrado en el Plan, no por ello es menos importante. Los proyectos que desarrollan los programas se plantean desde las instituciones sectoriales y de operación (Ministerios y otras) y son presentados por ellas ante el DNP para su consolidación e inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), que es el que establece la relación general entre programación e inversión/presupuestación, a excepción de que se utilice la vía del CONPES, como veremos más adelante.

Este sistema de planificación nacional, que tiene como marco el PND, posee un respaldo legal que parte de la Constitución y se desarrolla en la legislación ordinaria. Aunque la historia de la planificación nacional colombiana se remonta principalmente a los años cincuenta del pasado siglo, la inclusión del Plan Nacional de Desarrollo en la nueva Constitución de 1991 tiene un significado político fundamental: la promoción del voto programático como una de las bases principales de la democracia, que busca impedir que las promesas electorales por las cuales es elegido un candidato sean llevadas por el viento, cuando tal candidato se constituye como autoridad legítimamente constituida. Este es el espíritu del Capítulo 2 sobre Planes de Desarrollo del Título XII del régimen económico y de la hacienda pública, de la Constitución vigente.

PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE CONSULTAS CON EL DNP.

En el mencionado capítulo se establece la obligatoriedad de elaborar el PND por parte del Gobierno entrante y se establece la ruta general y los organismos que lo consolidarán como instrumento vinculante. Así, se constituye un Consejo Nacional de Planeación, compuesto por entidades territoriales y de la sociedad civil, con carácter consultivo, que emitirá opinión, antes de que el Gobierno lleve el PND ante el Congreso para su conocimiento y aprobación.

Importa señalar que existe coincidencia entre las fuentes consultadas acerca de que la conversión del PND en una ley ordinaria tiene graves inconvenientes, puesto que otorga una rigidez excesiva al Plan o bien da la impresión de que las leyes en el país no son tan estrictamente vinculantes como se pudieran entender. Ello es producto de un problema general que afecta a los sistemas políticos presidencialistas en la región, referido al hecho de no existir costumbre ni experiencia sobre una de las funciones principales que tienen los poderes legislativos

en otros sistemas políticos: el control parlamentario, regular y sistemático, del poder Ejecutivo. En los sistemas presidencialistas latinoamericanos, el control del Congreso se establece por la vía de establecer leyes que afirman o entorpecen las PP del Ejecutivo. Por ello, en vez de tomar el PND como la “canasta de obligado cumplimiento” que la oposición reclama al Gobierno desde el Parlamento, haciendo del PND una joya de la democracia, la solución en este sistema político ha consistido en hacer del PND una ley, que modifica gravemente la naturaleza del principal instrumento de planeación. En este contexto, además, importa subrayar que, cuando el PND se elabora como ley, es decir, se redacta en términos de articulado, se realiza una poda de sus contenidos, que en ciertos aspectos puede no ser simplemente de detalle.

La determinación precisa del proceso de elaboración del Plan, tanto en términos de actores como de cronograma, se estableció posteriormente, mediante la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (No. 152 de 1994), la cual resuelve, entre otras cosas la ausencia de mención explícita que tiene el texto constitucional sobre la entidad coordinadora (el art. 343 sólo menciona “la entidad nacional de planeación que señale la Ley”). En efecto, la Ley 152 establece que los principales actores de confección del Plan Nacional son: el Presidente de la República, el CONPES, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda; agregando al sistema el Consejo Nacional de Planeación y el Congreso de la República.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es el organismo de coordinación técnica que, de hecho, prepara el Plan con las entidades gubernamentales (Ministerios y otras) que desarrollan la gestión pública. También opera como Secretaría Técnica del CONPES. El DNP nació por Ley en 1958 y sufrió cambios con algunas de las modificaciones legales sobre planificación (como la de 1968), pero, si bien no tiene una ley específica actualizada, sus competencias están establecidas por las leyes nacionales sobre planificación y presupuestos; así como mediante el Decreto presidencial 3517 del 2009 que procede a su reorganización institucional.

Ahora bien, el sistema de generación de PP no presenta una estructura únicamente basada en el tronco de la planificación nacional, sino que ha conservado un elemento diferente, también originado en los años cincuenta, el CONPES, que

juega un papel de comodín en el sistema. En un principio, la Ley 19 de 1958 creó el Consejo como el órgano asesor de la Presidencia tanto para política económica como para planificación, pero en los años sesenta se conformó como órgano asesor de política económica y social y adquirió una organización estable a partir del Decreto 627 de 1974, cuyo artículo primero lo define así: “El Consejo Nacional de Política Económica y Social es el organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país”.

Este Consejo incluye a los organismos que, según su última modificación en el Decreto 2500 del 2005, son los siguientes: “los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Desarrollo Rural; Protección Social; Comercio, Industria y Turismo; Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Transporte; Cultura; el Director del Departamento Nacional de Planeación; el Gerente del Banco de la República; el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros; el Director de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia y el Consejero Presidencial para la Equidad de la Mujer, quienes asistirán en calidad de miembros permanentes a las sesiones del Consejo”. En todo caso, el Presidente de la República tiene la potestad de invitar a otras instituciones cuando así lo estime conveniente.

Los acuerdos del CONPES son de distinto orden, pero en muchas ocasiones son condición necesaria para que se establezcan políticas sectoriales o proyectos que formen parte de los planes de inversión. De hecho, un CONPES puede contener la formulación de una política pública a largo plazo (como sucede con la Política de Competitividad) o puede referirse a un programa específico o puede definir criterios para encarar una determinada temática, etc. Así, en cuanto a la planificación, el CONPES funciona como instrumento autónomo y versátil respecto del sistema que parte del PND. En algunas fuentes consultadas existe la percepción de que las funciones del CONPES podrían ser demasiado similares a las que le corresponden al Gobierno de la República. De hecho, hay políticas y planes que se establecen vía CONPES y otros, de naturaleza semejante, que se establecen vía Decreto Presidencial (con el Ministro o jefatura que corresponda al sector) y la decisión de utilizar una u otra vía es potestad discrecional del Presidente en última instancia.

No obstante, en años recientes se ha producido un debate sobre el abuso de utilizar la vía CONPES para justificar distintos tipos de acciones. Por ello, se inició en el 2009 una reforma tratando de evitar el carácter misceláneo del CONPES y su uso para centrar la atención política sobre un determinado tema (la denominada, en círculos gubernamentales, “prostitución” del CONPES) y orientar el uso del CONPES sólo cuando sea necesaria una fuerte coordinación interinstitucional, sobre todo para políticas transversales. Fuentes del DNP señalan que la reforma iniciada en el 2009 todavía no está claramente consolidada.

En todo caso, está claro que el CONPES sigue siendo todavía una puerta de entrada (además de la que surge de la planificación nacional a partir del PND) para que los planes y programas puedan adquirir la calidad de acción oficial con potencialidad de obtener recursos para su ejecución. Importa subrayar que el hecho de atravesar esa puerta de entrada (CONPES) no garantiza siempre que el programa llegue efectivamente hasta la oficina de administración y finanzas y mucho menos que logre que se abra la caja fuerte a su favor.

Por otro lado, se señala que el uso del CONPES no siempre ha facilitado la necesidad de articular más la planeación y la presupuestación. De hecho, en términos de proyectos de inversión, el instrumento que determina su establecimiento, es el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) dado que, según el Estatuto Orgánico del Presupuesto, cualquier proyecto de inversión que se financie con fondos públicos tiene como requisito estar registrado en el BPIN. Sin embargo, al BPIN se puede llegar directamente, mediante los procesos de planificación operativa, o bien por vía del CONPES.

Importa subrayar que el PND cautela los fondos de inversión únicamente y no aquellos que son parte de los gastos corrientes de la Administración pública; es decir, algo que representa en torno al 15% del monto total del Presupuesto público. Por otra parte, la frontera que separa los proyectos de inversión de las acciones de gasto corriente no está tampoco muy definida. De hecho, los proyectos de inversión, registrados en el BPIN, pueden ser de tres tipos: 1) proyectos de inversión directa, 2) proyectos de inversión indirecta, y 3) proyectos de inversión complementaria a la operación. Algunos del segundo tipo y buena parte del tercer tipo no podrían ser calificados rigurosamente como de inversión.

En suma, el sistema de generación de PP muestra una composición frondosa de instrumentos y presenta elementos de rigidez y de flexibilidad que le dotan de una complejidad excesiva. De hecho, existe un esfuerzo de compactación y simplificación en curso que afecta a la planificación nacional y a los procesos de seguimiento y evaluación. Así, están en marcha procesos como: la compactación de metas del PND, la simplificación del SIGOB, la delimitación del CONPES y la construcción de un Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), entre otros.

En todo caso, puede intentarse una respuesta en cuanto a cuáles son los elementos que reflejarían que una respuesta pública a una determinada problemática llega a inscribirse en la corriente principal de las PP en Colombia. En el contexto de la planeación nacional, el tema en cuestión debe tener presencia: a) como mención explícita en alguna de las áreas que componen el PND, en términos de estrategia o política; b) debe tener expresión en el nivel programático; c) debe suscitar reacción de las instituciones competentes de la Administración pública que implique el planteamiento de proyectos de inversión; d) debe traducirse en el registro de tales proyectos en el BPIN como parte del Plan de Inversión. Importa subrayar que cada uno de estos pasos tiene su importancia, pero que sin una reacción desde las instituciones implicadas en la problemática para determinar programas y proyectos de inversión, esta puede quedarse sin apoyo presupuestario sustantivo. A menos que, como ha sucedido hasta ahora, en el curso de este proceso o de forma independiente, tenga lugar una decisión política presidencial o desde las instituciones implicadas se recurra al atajo de utilizar la vía del CONPES (como de hecho ha sucedido con la acción pública respecto a la situación de la población desplazada).

Es decir, para asegurar que una determinada problemática se inscribe en la corriente principal es necesario reconocer los meandros

que tiene que seguir un programa para ejecutarse efectivamente. Siguiendo una imagen obtenida de las fuentes consultadas, puede describirse así la suerte de los programas en la Administración colombiana: todos tienen a su disposición varias rampas de lanzamiento que compiten en vistosidad y la mayoría logra un despegue espectacular, pero luego es necesario un esfuerzo adicional para que aterricen adecuadamente y den frutos en el terreno. En pocas palabras, el esfuerzo por lograr el lanzamiento de un programa sólo es un primer paso del proceso y no siempre el que presenta mayor dificultad.

LA POLÍTICA SOBRE DESPLAZAMIENTO EN LA AGENDA PÚBLICA

La política sobre desplazamiento en la agenda pública



PARA RECONOCER EL LUGAR QUE OCUPA UNA PROBLEMÁTICA en la agenda pública y el peso que tiene a la hora de generar políticas públicas, es necesario saber si existe un diagnóstico general que refleje su profundidad, dimensión y características. Puede afirmarse al respecto que, cuando la problemática del desplazamiento forzado inició su explosión en Colombia, esta falta de diagnóstico era parte de las causas de la ausencia de PP en esta materia. Sin embargo, en la actualidad, cuando comienza el Gobierno del Presidente Santos, nadie dentro o fuera de la Administración, que tenga alguna relevancia política, niega o desconoce la gravedad y la enorme dimensión de este drama social. Por esta causa, no se hace a continuación un esfuerzo diagnóstico que justifique la preocupación, sino que solamente se realiza una breve síntesis de los datos generales disponibles en la materia, para concentrar el análisis en la evolución de las PP al respecto.

Ante todo, es necesario recordar que el grave problema del desplazamiento forzado, como la propia violencia armada, son en Colombia de antigua data. Desde mediados del pasado siglo, existe información acerca de movimientos masivos de población por causa del conflicto. En realidad, lo que caracteriza al nuevo desplazamiento forzado de los años noventa, es un triple factor: por un lado, que efectivamente tiene lugar un incremento notable de su dimensión, por el otro, que sucede en medio de cambios considerables en el sistema político, producidos desde la Constitución de 1991 (que, por ejemplo, afectan claramente a la rama judicial) y en tercer lugar, que tiene lugar un cambio en la naturaleza de los actores en presencia.

Cuando se observa la evolución del desplazamiento, existe coincidencia entre las fuentes (pese a las diferencias entre ellas) acerca de que, desde 1998 en adelante,

se produce un aumento considerable de población desplazada, que también queda mejor registrado a consecuencia del establecimiento del Registro Único de Población Desplazada (RUPD), que muestra un crecimiento de 500% entre 1998 y 2002. Las cifras anuales tienen luego un ligero descenso para volver a elevarse entre 2005 y 2008, hasta situarse en torno a las trescientas mil personas desplazadas por año. En los dos últimos años estas cifras vuelven a descender apreciablemente, aunque su registro siempre tiene lugar con retraso (por ejemplo, la estimación de los datos oficiales para el 2005 realizada el 2006 era de 163 mil personas desplazadas y el cálculo realizado por las mismas fuentes en el 2010 eleva esa cifra del 2005 a 260 mil).

Pese a este descenso apreciable de los últimos años, importa subrayar que la gravedad del problema guarda relación con su carácter acumulativo. Es decir, en períodos de tiempo no muy prolongados, la continuación del desplazamiento supone el aumento del universo de población que sufre las secuelas del problema y que necesita de atención de distinto tipo. En tal sentido, de acuerdo con el RUPD, hasta abril del 2010 se registraban como desplazados más de 780 mil hogares (en torno a tres millones y medio de personas); lo que significa que cerca del 12% de la población colombiana sufre esta situación. Cifras de organismos de DD.HH. sugieren que el universo total de desplazados (registrados y no registrados) supera ya los cuatro millones de personas.

Como es conocido, existen departamentos más expulsores que otros (Antioquia, Bolívar, Magdalena, Chocó, Cesar, Caquetá, Tolima), si bien el desplazamiento en los últimos dos años se ha acelerado en Nariño y localidades próximas a la frontera con Ecuador. De igual forma, aunque el movimiento general de la población desplazada es hacia las ciudades, existe una recepción desigual, producto también de desplazamientos de diferente recorrido. Así, si bien Bogotá había recibido 270 mil personas entre 1998 y 2010, en términos de departamentos los que recibieron más población desplazada han sido Antioquia, Magdalena, Valle del Cauca, Bolívar y Nariño.

La composición por sexo ha ido cambiando con el tiempo, pudiéndose distinguir al respecto dos etapas, siempre según los datos del RUPD. Una primera, entre 1998 y 2004, ligeramente mayoritaria de varones (en torno al 53% para el período) y otra, desde el 2005, que se ha ido inclinando progresivamente hacia una

ligera mayoría de mujeres (52% como promedio), con lo que el total de la población acumulada desde 1998 sigue siendo todavía ligeramente mayoritariamente masculina (51%) aunque en el curso de una tendencia inversa. En cuanto a la composición étnica, existen dificultades de registro, pero según el RUPD, un 12% informaron de su pertenencia étnica a las comunidades afrodescendientes, indígenas, rom y raizal, siendo las primeras claramente mayoritarias (SNAIPD, 2010).

En un principio, durante los años noventa, esta problemática no tenía una atención relevante en la agenda de las PP gubernamentales. De hecho, la respuesta pública se recostaba en instituciones de apoyo humanitario, tipo Cruz Roja y similares. Es en 1995 cuando el Gobierno del Presidente Samper, usando la vía CONPES, reconoce que la situación de desplazamiento “el Estado ha venido actuando de manera coyuntural, deficiente y dispersa” (CONPES 2804, 1995) y crea el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, como un programa interinstitucional, conformando el Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada (CNAIPD) para tales efectos.

No obstante, una investigación realizada por la Universidad Javeriana señala que, en un principio la actitud gubernamental no sólo fue de desatención sino que también correspondió a criterios de seguridad: se trataba de promover el desplazamiento de poblaciones que eventualmente podrían ser apoyo logístico o de inteligencia de los grupos armados. Ello habría contribuido también a la acentuada lentitud del Gobierno para incluir esta problemática entre sus prioridades de actuación. (Vidal, 2010).

El Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia de 1995 se adscribe a la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior quien, con el apoyo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, garantizará la coordinación interinstitucional de la atención y ejecución de los subprogramas, proyectos y acciones específicas. Sin embargo, no se asignan recursos directos para el Programa sino que se espera que estos procedan de las reasignaciones presupuestarias de las instituciones implicadas.

Como sucede con frecuencia en la Administración colombiana, esta fórmula no funciona prontamente y dos años después un nuevo CONPES (2924 de 1997) deja claro que el Programa ha tenido “dificultades de gestión y coordinación

interinstitucional, de información y de carácter financiero”; y para enfrentarlas crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), que todavía mantiene su vigencia. Además, reestructura la responsabilidad institucional y crea un fondo para impulsar el Programa.

A estas alturas (1997) la problemática del desplazamiento se inscribe definitivamente en la agenda política nacional. En los sistemas políticos presidencialistas de América Latina, ello suele traducirse en una competencia política dentro del poder Legislativo que conduce a la expedición de una Ley. Así sucede en este caso, emitiéndose la Ley para la Atención de la Población Desplazada (387 de 1997), que recoge y consolida los contenidos de los CONPES anteriores (de 1995 y 1997), incluyendo el Plan y el Fondo para atender el problema.

El nuevo Gobierno del Presidente Pastrana (1998-2002) acoge la problemática inscribiéndola en el Plan Nacional de Desarrollo (“Cambio para construir la paz”), pero como un campo de acción del Plan Colombia de pacificación; es decir, desde una perspectiva principalmente instrumental y de atención humanitaria inmediata. En tal sentido, se abre el país a la cooperación externa, principalmente con la agencia de Naciones Unidas especializada al respecto, ACNUR, y la cuestión del desplazamiento interno en Colombia se inscribe en la agenda internacional. Por otra parte, el Gobierno emite sucesivos decretos para operativizar la Ley de 1997 (en 1998, 1999 y 2000), creando, mediante el 2569 del 2000, el ya mencionado RUPD, al tiempo que se traslada hacia la Alta Consejería de Acción Social y la Cooperación Internacional la coordinación del SNAIPD.

El nuevo Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno entrante del Presidente Uribe (“Hacia un Estado Comunitario”) mantiene la óptica del PND anterior, confirmando los instrumentos institucionales y su visión de ayuda humanitaria. El tema forma parte del nivel programático, bajo la estrategia “Protección y Promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario”, en un PND volcado hacia los temas de seguridad.

La lentitud gubernamental para impulsar una política sustantiva y de alta prioridad se asocia pronto al problema del crecimiento radical de las cifras de desplazamiento que tiene lugar entre los años 2000 y 2002 (que se triplican entre esos tres años). Por esa razón, siendo cierto que en la segunda mitad de los años noventa puede ubicarse la inscripción definitiva de la problemática en la agenda

nacional y el inicio de la conformación de una PP determinada al respecto (principalmente vía CONPES y con el apoyo de nueva legislación); lo cierto es que existe consenso en las fuentes consultadas, dentro y fuera del Gobierno, acerca de que la acción pública resultó primero lenta y luego claramente insuficiente.

De hecho, el documento del CONPES de 2005 que establece finalmente metas y recursos para atender al problema del desplazamiento, muestra la debilidad presupuestal que tuvo la acción pública entre 1995 y el 2002, invirtiendo apenas 567 millones de pesos en ese período, de los cuales cerca de un cuarto fueron aportados por la cooperación internacional. Ese ritmo presupuestario apenas aumentó el año 2003, (a algo más de 100 millones) para aumentar notablemente a cerca de 320 millones en el 2004.

Ese brusco aumento presupuestal guarda relación con un cambio significativo en el procesamiento del problema del desplazamiento al interior del sistema político reconfigurado por la Constitución de 1991: la emisión de la sentencia T-025 por parte de la Corte Constitucional, estableciendo una fuerte figura jurisprudencial, la existencia de un “estado de cosas inconstitucional” en Colombia. El avance hacia esta figura se produce con motivo de una acumulación de demandas interpuestas en más de 20 ciudades del país, por víctimas de desplazamiento que reclamaban el apoyo a que tenían derecho según la Ley 387 de 1997 y que no les era prestado por las distintas instituciones competentes.

Esta “macro sentencia” de la Corte produce un fuerte impacto político fuera y dentro del país y demanda al Gobierno, entre otras cosas, que estime el monto de los recursos que serían necesarios para atender cabalmente a las víctimas de desplazamiento. La respuesta llega mediante el CONPES mencionado y afirma que “el Estado deberá realizar un esfuerzo presupuestal, adicional a lo ya invertido, de aproximadamente 4.7 billones de pesos de 2005”. Ello sobre la base de que el DNP estima que 1.593.202 personas no habían recibido cabalmente la ayuda establecida en la Ley, una cifra verdaderamente impactante, si se tiene en cuenta que el acumulado de población desplazada registrada oficialmente en ese año (2005) es de 1.706.236 personas; es decir, que el Estado no habría atendido apropiadamente a más del 90% de dicha población en algún campo. Obviamente, ello implicaba un incremento presupuestal como el propuesto, que para los siguientes cuatro años, multiplicaba por diez lo invertido durante todo el período anterior en cifras absolutas.

Sin embargo, ello no es tan significativo en cifras relativas, dada la cantidad de población que sigue acumulándose: como se ha señalado, sólo ha significado duplicar la cantidad de pesos por persona que se ha invertido (Comisión, 2010).

De hecho, la nueva estimación que hace el Gobierno en su Informe a la Corte del 2010 modifica por completo la dimensión de los recursos necesarios, al indicar que será necesario invertir 44,2 billones de pesos durante los próximos diez años; lo que implica casi cuatuplicar el monto anual que se ha empleado en los últimos tres años. Es decir, el Gobierno acepta finalmente la gran dimensión del problema, lo que indica retrospectivamente que antes no lo había hecho.

Ello también se aprecia en el lugar que ha otorgado el gobierno al asunto en la planificación nacional. En efecto, pese al incremento presupuestal de 2005, producido como respuesta a la T-025, el enfoque de PP que contiene el siguiente PND (“Estado Comunitario: desarrollo para todos” 2006-2010) no es muy diferente del anterior: la problemática del desplazamiento, si bien se asocia más a una estrategia del PND, se sigue inscribiendo en el capítulo sobre Política de Defensa y Seguridad Democrática. Ese ligero aumento de prioridad se reflejaba ya en el nuevo Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, establecido en el Decreto gubernamental 250 del 2005, que sustituye al anterior de 1998, y recoge el enfoque de derechos que plantea la sentencia T-025 de la Corte Constitucional. Destaca que en esa oportunidad se abandone la vía CONPES para establecer el Plan y sea un decreto gubernamental directo del Presidente y el Ministerio del Interior y de Justicia. En realidad, tanto en el plano de la planeación como en el presupuestal, lo que sigue destacando es un alto nivel de discrecionalidad presidencial en el tratamiento de la respuesta pública al desplazamiento.

Esta percepción se refleja en la revisión que hace la Corte Constitucional en el 2009, mediante el auto 008, a los cinco años de haberse emitido la sentencia T-025. La conclusión final es que, pese a los avances en la materia, todavía persiste el Estado de Cosas Inconstitucional y ello por cuanto la acción pública, si bien ha incrementado notablemente los montos presupuestales, presenta todavía un notable debilidad institucional y una ejecución extremadamente desigual de los componentes de eso que, en términos generales, la Corte denomina “la política de atención integral al desplazamiento”. De nuevo, el uso amplio del concepto de PP

permite hablar en términos generales de la acción pública, pero no se identifica claramente si las falencias se refieren concretamente al Plan Nacional de Atención Integral o a otras acciones convergentes.

Sin embargo, el Informe gubernamental de respuesta a la Corte de octubre del 2009 opta por conformar una “visión integral” de las distintas acciones públicas (algunas de ellas denominadas también “políticas”) para conformar lo que vendría a ser el primer documento compactado de la Política Nacional sobre desplazamiento. De esta forma, esta nueva formulación ya no refiere a distintas políticas o fases, sino que integra todas ellas y habla de Componentes, haciéndolo de esta forma: “Se entiende como **componente**, el conjunto de lineamientos, estrategias y acciones que, de manera articulada, se orientan a dar respuesta efectiva, coordinada y de garantía de derechos a la población en situación de desplazamiento”.

Partiendo de este concepto la política se estructura a partir de tres componentes: Prevención y Protección, Atención Integral y Verdad, Justicia y Reparación. Cada uno de ellos, se describe de la siguiente forma:

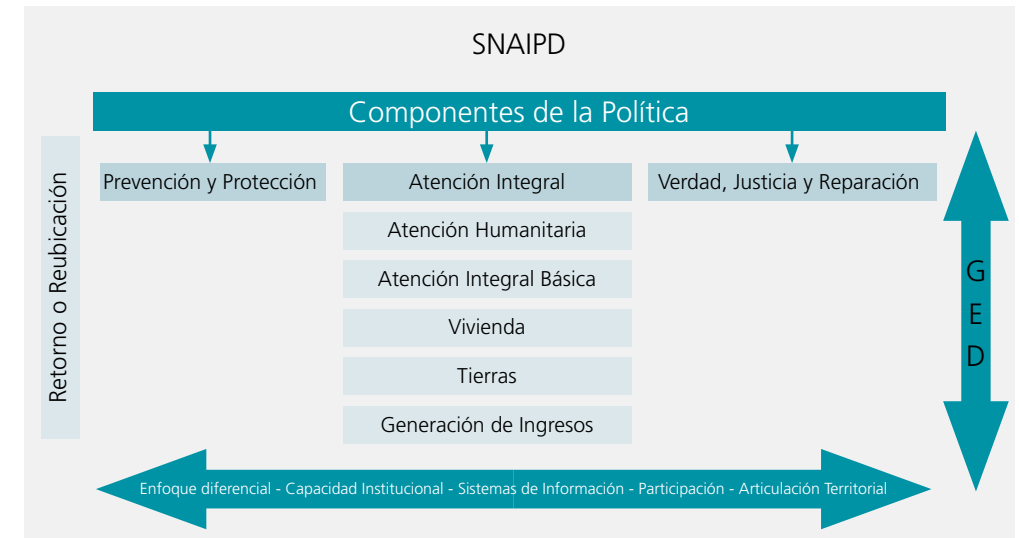
- **Prevención y Protección:** comprende la prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH que generen desplazamiento forzado, así como acciones orientadas a mitigar y disminuir el impacto del desplazamiento sobre la población civil, en particular sobre los sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, con el fin de garantizar el goce efectivo de derechos, a través, de la adecuada articulación entre los niveles nacional y territorial, el respeto al DDHH, el DIH y la aplicación de un concepto unificado de prevención.
- **Atención Integral:** 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. Este componente está conformado por 5 subcomponentes: Atención Humanitaria, Atención Integral Básica, Generación de Ingresos, Vivienda y, Tierras y Territorios. Estos subcomponentes se entrecruzan en sus acciones con los componentes de Prevención y el de Verdad, Justicia y Reparación y Garantías de no repetición.

Así por ejemplo, el subcomponente de tierras y territorios tiene elementos de Protección y Prevención y de Verdad, Justicia y Reparación y Garantías de no repetición.

- **Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición:** Este componente se operativiza a través de la formulación del Plan Nacional de Reparación Integral para la población en situación de desplazamiento, diseñado bajo los estándares internacionales y nacionales sobre la materia, partiendo de cuatro subcomponentes (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición) y de seis ejes transversales: (i) el enfoque diferencial, (ii) la atención psico-social, (iii) la coordinación interinstitucional y territorial (iv) gestión de la información, (v) rendición de cuentas y (vi) participación. Teniendo en cuenta que este componente no es de responsabilidad exclusiva del Gobierno Nacional, se avanza en el diseño e implementación de medidas reparadoras, en los ajustes institucionales y en la estrategia presupuestal, para que, desde la órbita de las competencias del SNAIPD, se contribuya a la satisfacción de éstos derechos.

A su vez, estos componentes de la política de prevención, protección, atención y reparación del desplazamiento forzado cuentan con cuatro ejes transversales (estos son: enfoque diferencial, capacidad institucional y sistemas de información, participación y articulación territorial) que cumplen primordialmente con las siguientes tres premisas fundamentales: a) La atención diferenciada para los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores, los discapacitados, las mujeres, las comunidades indígenas y afrocolombianas desplazadas o en riesgo de desplazamiento; b) la participación efectiva de la población víctima del desplazamiento forzado en la evaluación, seguimiento e implementación de la política pública; c) la articulación de la estructura administrativa, logística, técnica, presupuestal y de coordinación entre los diferentes niveles del estado Colombiano en la prevención, protección, atención y reparación a las personas víctimas del desplazamiento forzado.

DIAGRAMA DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO



FUENTE: SNAIPD, INFORME DEL GOBIERNO A LA CORTE (OCTUBRE 2009)

Ahora bien, este documento que estructura por vez primera una política integral sobre desplazamiento no tiene luego una desagregación clara en términos de programas y proyectos, con la correspondiente asignación presupuestaria. Por ejemplo, cuando el DNP hace una evaluación sobre lo ejecutado por Acción Social durante 2009, sólo se recoge sobre desplazamiento los dos proyectos siguientes: 1) “Prevención y atención al desplazamiento: Se logró brindar ayuda humanitaria de emergencia al 60% de las familias inscritas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Adicionalmente, a pesar de que no aparece registrado un avance significativo en el SPI, se logró atender 330.768 hogares con procesos de atención humanitaria de emergencia de manera integral; 2) Generación de Ingresos (población desplazada): Aunque no fue registrado por el sector en el SPI, en 2009 se beneficiaron 31.560 hogares con programas de atención inicial en generación de ingresos” (DNP, 2010). Y los recursos empleados por el Ministerio del Interior para protección son notablemente reducidos (y proceden en buena medida de la cooperación externa).

Es decir, no hay correspondencia clara en términos programáticos respecto de los componentes de la PP, también puede apreciarse que la actuación se centra principalmente en atención humanitaria y, como queda señalado en el mismo informe, no siempre esos proyectos se registran de manera adecuada en el banco de proyectos de inversión (BPIN). Es decir, el esfuerzo realizado para lograr un documento compacto de PP sobre desplazamiento, todavía no presenta a continuación un mapa claro que muestre la cadena lógica entre componentes, programas y proyectos, con el respaldo financiero correspondiente.

Paralelamente al proceso de consolidación y armonización de la PP, ha tenido lugar un debate sobre cómo medir sus efectos reales sobre la situación de la población desplazada. Desde la propia sentencia T-025 se planteaba la necesidad de establecer criterios e indicadores para poder reconocer como evolucionaba la situación efectiva de la PD. Los cinco años siguientes han sido de debate sobre los indicadores y, más recientemente, sobre su uso. Puede afirmarse que el resultado de este proceso ha consistido en lograr un punto intermedio de encuentro entre Corte Constitucional y Gobierno. La Corte ha conseguido que el marco conceptual de los indicadores sea el enfoque de derechos, por lo que los indicadores refieren al Goce Efectivo de Derechos (GED) de la PD. Por su parte, el Gobierno ha conseguido que la Corte haya acogido finalmente, tras dos años de intenso debate (con la Corte y las organizaciones de la sociedad civil, en que el Gobierno tuvo que cambiar apreciablemente su propuesta), un cuadro de 20 variables (denominadas derechos, a la vida, integridad personal, libertad, vivienda, salud, educación, generación de ingresos, identidad, estabilización social, prevención, retorno, subsistencia, reunificación familiar, seguridad personal incluyendo protección, participación, verdad y reparación, enfoque diferencial de niñez, pertenencia étnica y género), con sus correspondientes indicadores, directos, complementarios y sectoriales (González Garavito, 2010). Este cuadro de indicadores está prácticamente consolidado, si bien las fuentes consultadas en la Corte todavía consideran que podrían ajustarse más finamente.

La discusión se ha trasladado progresivamente a la forma de recabar información para satisfacer el cuadro de indicadores consensuado. El Gobierno ha realizado dos investigaciones, mediante la modalidad de encuesta, una realizada en el 2008 y otra en el 2010, de cuyos resultados da cuenta en el Informe presen-

tado a la Corte en julio del 2010. Al hacer la comparación entre ambas, aparece un adelanto considerable, si bien desigual por cada área o derecho; los cuales han acabado agrupándose, para efectos de presentación, en: derecho a la identidad, la educación, vida, integridad, alimentación, salud, subsistencia mínima, vivienda y generación de ingresos.

Importa señalar que el seguimiento de la política sobre desplazamiento, desde la emisión de la T-025 en adelante, presenta varios actores, entre los que destaca la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, que reúne a entidades académicas y de Derechos Humanos, creada ese mismo año (2005) por CODHES; Comisión a la que la propia Corte le solicita informes técnicos de seguimiento.

En el comentario que realiza la Comisión de Seguimiento al Informe del Gobierno (de julio 2010) se subrayan dos asuntos sobre las encuestas realizadas por el Gobierno para examinar la evolución del GED: en primer lugar, las deficiencias de comparabilidad entre las dos encuestas realizadas (2008 y 2010), que dificultan apreciar con claridad la evolución del GED en el tiempo; pero sobre todo, en segundo lugar, acerca de la validez del registro de información para satisfacer el GED en algunas áreas vitales. Por ejemplo, en los casos del derecho a la vida y a la integridad, el resultado numérico refiere a la proporción de personas que continúan vivas y no a la proporción de casos de personas asesinadas o lesionadas. Resulta evidente que en ciertas áreas (o derechos) es necesario invertir el indicador o agregar información sobre hechos administrativos, para poder apreciar la situación efectiva.

El balance que se hace sobre este proceso de conformación de un cuadro de indicadores todavía no es unánime. Por un lado, algunos autores consideran satisfactorio el hecho de que “los indicadores son una muestra paradigmática del híbrido jurídico-económico del efecto de las políticas públicas, pues constituyen un punto intermedio entre la lógica económica y la jurídica” (Rodríguez Garavito, 2010). Pero otras fuentes consultadas consideran que el uso del lenguaje y la referencia a los derechos no agrega gran cosa al reconocimiento de si se satisfacen o no las necesidades sociales de la población desplazada; por otra parte, el acento puesto únicamente en los derechos puede inclinar a la PD hacia una actitud de abandono de sus obligaciones como ciudadanos y ciudadanas; algo que produce

tensiones con otros sectores sociales desfavorecidos, como lo mencionan algunas fuentes consultadas (no hay que olvidar que cerca de la mitad de la población colombiana se encuentra por debajo de la línea de pobreza).

Por otro lado, también es posible apreciar que en dichos informes, como en los recuentos de otros actores similares (Dejusticia, por ejemplo) o en las evaluaciones de la propia Corte, aparece un problema importante: se examina la acción pública sobre desplazamiento forzado sin mostrar el contexto general del sistema de PP en Colombia. Así, cuando hacen observaciones sobre las debilidades de la coordinación interinstitucional, por ejemplo, no pueden saber si esto es algo particularmente grave en el caso de las PP sobre desplazamiento o no lo es. Importa subrayar que esta visión descontextualizada también se refleja en los Informes emitidos por el Gobierno. Sin embargo, la contextualización es importante para poder justipreciar las dificultades específicas de la política para el desplazamiento. No es lo mismo percibir que el Gobierno no tiene voluntad de impulsar una política con densidad en materia de desplazamiento, que identificar falencias de política pública que ya comienzan a parecerse mucho a las que pueden encontrarse en otras PP gubernamentales.

Y todo parece indicar que esa es la evolución que presenta este asunto en los últimos veinte años:

hasta 1997 no puede identificarse una política clara en materia de desplazamiento, aunque se habían realizado acciones puntuales desde los años ochenta (también porque el desplazamiento fue visto como una estrategia contrainsurgente);

b) desde 1997 tiene lugar la inscripción definitiva del tema en la agenda nacional y el inicio de una política perfilada, aunque mas declaratoria que ejecutiva;

c) espoleado por la Corte Constitucional (T-025) el Gobierno impulsa desde el 2005 un Plan Nacional y un incremento presupuestal apreciable, pero manteniendo el asunto dentro del marco de la seguridad y bajo criterios discrecionales (también en cuanto al Presupuesto Nacional);

d) como respuesta al Auto 008 de la Corte (2009), el informe del Gobierno de ese mismo año contiene una compactación definitiva de un documento de Política Nacional sobre desplazamiento, aunque todavía no se aprecia una desagregación consistente de programas y proyectos con su respaldo financiero correspondiente. En suma, todo indica que los problemas que ha presentado la política sobre desplazamiento presentan dos orígenes: por un lado, la falta de voluntad del Gobierno para generar a tiempo y priorizar una PP consistente sobre atención del desplazamiento y, por el otro, los problemas que presenta el sistema de PP sobre todo en el campo social. Algo que se pone de manifiesto en la descripción que hace el Gobierno en su Informe a la Corte de 2010, cuando, por ejemplo, relata la facilidad con que, desde la planificación nacional o vía CONPES, se conforman Consejos o Comisiones con múltiples instituciones y luego éstas apenas emplean una persona para ocuparse del asunto. Es decir, la capacidad de la Administración de cubrir su debilidad estratégica mediante una vistosa declaración de intenciones, que se expresa con frecuencia en la creación de organismos de relación interinstitucional (Consejos, Comisiones, etc.). Puede así afirmarse que la debilidad estratégica de la PP sobre desplazamiento representa una figura agravada de las debilidades que presenta el sistema de PP en su conjunto, en especial las dedicadas al sector social.

POLÍTICAS DE GÉNERO Y MUJERES DESPLAZADAS

Políticas de género y mujeres desplazadas



PARA RECONOCER EL PESO QUE PUEDE TENER EL ENFOQUE diferencial y las acciones para las mujeres desplazadas en las políticas generales para la población en situación de desplazamiento, conviene tener en consideración el contexto de las políticas en materia de equidad de género desarrolladas en el país.

Una revisión de esta materia en los últimos veinte años muestra algunos rasgos relevantes. El primero de ellos refiere al hecho de que todas las Administraciones en este período han logrado emitir políticas al respecto, pero sin constituir un apoyo institucional sustantivo para implementarlas.

Durante la Administración del Presidente César Gaviria (1990-1994) se estableció la Política Integral para las Mujeres Colombianas, vía CONPES (No. 2626 de 1992), cuyo documento oficial presenta la Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia en marzo del siguiente año. El proceso de elaboración reunió el apoyo de la cooperación y de sectores del movimiento de mujeres y sus contenidos muestran un carácter acentuadamente declaratorio. De hecho, de sus 41 páginas, 30 se emplean en introducir y justificar la necesidad de la Política y el breve capítulo de Estrategias de política en acentuadamente general. Así, la mayoría de sus áreas (educación, salud, infraestructura social, medio ambiente, violencia intra y extrafamiliar, desarrollo productivo y cambio cultural y jurídico) son resueltas con un breve párrafo donde se anuncia que se apoyarán o impulsarán futuros programas en cada materia. Entre las recomendaciones que llegan al CONPES, se apunta la necesidad de hacer una propuesta legal para asegurar la institucionalización de la Política. No se conocen evaluaciones realizadas desde la Administración de esta Política.

En la Administración siguiente, del Presidente Ernesto Samper (1994-1998) se produce un esfuerzo mayor por obtener una política de alguna densidad y soporte institucional. Se produce ese mismo año (1994) la Política de Equidad y Participación de la Mujer (EPAM), que se consigna vía CONPES (No. 2726 de 1994), también elaborada con el apoyo de la cooperación internacional y sectores del movimiento de mujeres. Esta presencia se transfiere también al campo de la gestión de la política, planteándola en términos de corresponsabilidad, donde “los agentes de la EPAM son las mujeres organizadas, los funcionarios de las entidades del Estado, las entidades mismas, la sociedad civil” (p.1). Sin embargo, con la marcha de la EPAM se aclara la responsabilidad pública de la política pública y así se actúa en dos direcciones: por un lado, se transforma el mecanismo nacional, sustituyendo la Consejería anterior por una Dirección Nacional para la Equidad, con autonomía administrativa y presupuesto propio, y, por otro lado, se asigna una responsabilidad política, que recae en una Ministra (sucesivamente Cecilia López, que fue Ministra de Ambiente, Ministra de Agricultura y Directora Nacional de Planeación). El contenido de esta política refiere a la parte básica de una PP (objetivos, estrategias y desarrollos) y tiene como referencia la Plataforma de Acción preparada para la IV Conferencia de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995.

Un año después, se realiza un encuentro para revisar los avances de la EPAM, donde las principales instituciones convocadas entregan su informe al respecto: los Ministerios de Medio Ambiente, Salud, Educación, Agricultura, Red de Solidaridad Social, SENA, ICBF y DNP. Estos informes relatan las acciones iniciadas o por iniciar, asociadas en general a la temática de mujer y género, sin que sigan una estrategia delimitada ni el cumplimiento de metas previstas (entre otras razones porque la EPAM no se inició acompañada de un Plan de Acción que la aterrizara). En otras palabras, no se trató de una evaluación propiamente dicha, tanto técnica como política, pero los resultados del encuentro permiten percibir que la EPAM está avanzado más en su legitimación política que en el cumplimiento de contenidos sustantivos.

Con el cambio de Gobierno y la instalación de la Presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) no se continúa la consolidación del modelo previo y progresivamente se va reduciendo el nivel de prioridad de esta materia. Ello pese a que la fórmula de planificación elegida abandona la tendencia a lo declaratorio y se

centra en una programación objetivada, mediante la confección del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres que tiene lugar en este período. Ahora bien, ello se realiza desde un Mecanismo Nacional que vuelve en 1999 al nivel de Consejería Presidencial, sin haber logrado implementar la Dirección Nacional autónoma que establecía la Ley (188 de 1995) que consignaba el PND anterior.

El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades destaca por su calidad técnica en términos de planificación con perspectiva de género. Su elaboración también tuvo el apoyo de la cooperación internacional y sectores del movimiento de mujeres. En la presentación del Plan se afirma que el principal apoyo técnico procedió del Proyecto Proequidad/GTZ, si bien también se contó con el apoyo de otras agencias del sistema de Naciones Unidas. El Plan presenta ocho áreas (Trabajo e ingresos, Salud, Educación, Vivienda y Habitat, Participación, Violencia contra las mujeres, Mujer y conflicto armado y Mujer Rural) para cada una de las cuales se realiza una introducción diagnóstica y luego una matriz de planificación, donde se establecen los objetivos, las líneas de acción y los responsables institucionales. Aunque el nivel de concreción de las líneas de acción es muy desigual, supone un cambio radical respecto del nivel de generalización que presentaban las Políticas anteriores. Y sobre todo, la asignación de responsabilidades es clara y precisa. El otro asunto que destaca es que por primera vez se trata el tema de las mujeres desplazadas de manera explícita, consignando en la matriz de planificación los objetivos y líneas de acción que tiene validez todavía.

La principal debilidad del Plan refiere a su inscripción en la planificación nacional y su consiguiente apoyo institucional. Como ya se mencionó, se elabora al tiempo que se abandona la opción de elevar el Mecanismo Nacional al rango de Departamento Administrativo y se regresa a la fórmula de Consejería Presidencial. Por otro lado, el Plan se entrega al Departamento Nacional de Planeación para que lo inscriba en la corriente de PP y ello no tuvo lugar nunca antes del cambio de Gobierno. Una debilidad técnica del Plan consiste en que no se hace mención de ningún tipo de mecanismo de seguimiento, dejando todo este asunto a la consideración del DNP.

Existe coincidencia en las fuentes consultadas acerca de que la llegada de la Administración del Presidente Álvaro Uribe (2002-2006-2010) significó el mantenimiento de la dinámica establecida en la Administración anterior en cuanto a

las PP de género: sostener un mejor nivel técnico en la propuesta de Política, pero en el curso de un descenso en la priorización política de la temática. En el 2003 se elabora la Política nacional para la paz y la equidad e igualdad de oportunidades “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo”, con la colaboración de parte del movimiento de mujeres y el apoyo directo de la cooperación internacional mediante consultorías. La Política parte de una referencia en el nuevo PND donde se afirma que el Gobierno elaborará “la política para las mujeres” y que ello “se hará a través de la Consejería Presidencial...” Destaca el hecho de que se anuncia que “se formulará un Plan de Igualdad y equidad de las oportunidades entre mujeres y hombres”, aunque sorprende que no recoja los alcances logrados en el anterior Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, el cual incluso no se consigna como antecedente de políticas.

Por otra parte, es la primera Administración que parte de un mandato legal de impulsar PP de género, cosa que sucede por la emisión en el Congreso de la Ley 823 de 2003 sobre Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, que, según su primer artículo, establece un marco institucional y da orientación a las políticas y acciones del Gobierno en esta materia. La Ley establece adecuadamente los parámetros para las PP específicas en materia de equidad y los criterios de transversalidad que debe tener la perspectiva de género en el resto de las políticas públicas. Importa subrayar que la Ley parte también de la idea de que se elaborará un plan de igualdad de oportunidades, como se refleja en su artículo tercero, que fija los criterios para “ejecutar el plan de igualdad de oportunidades...”; algo que, como se anticipó, no se llevará a la práctica.

Los contenidos del documento de Política parten de una introducción conceptual anclada en el concepto de género y equidad de género, y unos principios de Política actualizados, para desarrollar a continuación ocho áreas programáticas (Empleo y Desarrollo Empresarial, Educación, Salud, Violencia contra las mujeres, Participación, Comunicaciones, Mujer Rural y Fortalecimiento institucional), cada una de las cuales presenta una introducción diagnóstica, un objetivo general del área y unas acciones estratégicas. Destaca el hecho de que tanto la introducción como la formulación del objetivo general de cada área tengan bastante densidad y luego las acciones estratégicas sean una mezcla de líneas generales y acciones puntuales. Como apartado final se hace referencia a la estrategia para

implementar la Política, donde se mencionan las posibles instituciones implicadas, se establece el Observatorio de Asuntos de Género y se plantea un Acuerdo Nacional por la Equidad sobre la base de una Mesa al respecto. Destaca un Anexo donde se hace un recuento de los Programas para implementar la Política, donde se hace evidente el énfasis que se coloca en el tema de mujer y emprendimiento.

Dado que el Presidente Uribe obtuvo la reelección durante un nuevo período (2006-2010), hay que subrayar que no modificó el documento de Política en materia de género, sino que incluyó un apartado sobre género en el capítulo “Dimensiones Especiales del Desarrollo”, donde, además de una actualización del diagnóstico, cambió ligeramente las prioridades en torno a las Áreas programáticas de la Política, agregando Pobreza y Justicia y no incorporando Educación. Destaca que en este PND ya no se hable del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades prometido en el PND anterior.

Al final del mandato, la Consejería Presidencial realiza un Informe de Gestión 2002-2010, cuyo objetivo principal es dar cuenta de las acciones realizadas para implementar la Política Mujeres Constructoras de Paz en sus distintas áreas. Al examinar el Informe destaca el hecho de que no se informa sobre tres áreas originalmente parte de la Política: Salud, Comunicaciones y Mujer Rural, sin que se indique la razón de ello. Otro aspecto contrastable es que las acciones que se consignan en las distintas áreas son una suma de acciones realizadas por las diferentes instituciones y agencias de cooperación, agrupadas unas veces de acuerdo a las originales acciones establecidas en la Política y otras no; por ejemplo, de las seis acciones previstas en el área de Educación sólo se recoge en el Informe una de ellas (mujeres escritoras), mientras se agrega una nueva (mujer y deporte). Sin embargo, al revisar el desarrollo de la estrategia de implementación de la Política, el Informe de gestión incluye un aspecto que no estuvo presente en el documento de Política: la política de Atención y Estabilización de la Población en Situación de Desplazamiento. En ese contexto se mencionan dos realizaciones: la primera, la entrega por parte de la Consejería a las instituciones gubernamentales del documento Directriz de Atención Integral a la Población Desplazada con Enfoque Diferencial de Género, confeccionado por ACNUR Colombia y la segunda, la coordinación del Programa de Prevención en Mujeres Desplazadas que surge del desarrollo “de la sentencia T-025 de la Corte Constitucional” (donde se menciona

la capacitación en género y desplazamiento a 6.905 funcionarios/as del Estado).

En suma, el Informe de Gestión 2002-2010 permite observar que no puede reconocerse con precisión el grado de implementación efectivo de la Política, también porque no hubo un sistema de seguimiento de la misma, y que lo que se muestra es un conjunto de acciones realizadas por las distintas instituciones, sin seguir una orientación relacionada con la Política, con alta frecuencia producto de acciones apoyadas por la cooperación internacional. Ello se asocia con el bajo perfil institucional de la Consejería y su falta de recursos de todo tipo: humanos, técnicos y sobre todo presupuestales. Uno de sus productos más visibles, el Observatorio de Asuntos de Género, está financiado enteramente por la cooperación internacional.

Hay que señalar que, además de las PP nacionales, se impulsaron varias políticas sectoriales, especialmente en el campo de la salud y el ámbito rural. Así, en 1992 se elaboró la Política “Salud para las Mujeres, Mujeres para la Salud”, consignada mediante Resolución 1531 del Ministerio de Salud. También se puso énfasis en la situación de la mujer rural, primero mediante una temprana Política para la Mujer Campesina llevada al CONPES en 1984 por el Ministerio de Agricultura y después, la Política para el Desarrollo de la Mujer Rural de 1994 que se llevó al CONPES social y quedó bajo la coordinación de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia. En general, la implementación efectiva de estas políticas fue desigual y no resistieron los cambios de Gobierno.

Al concluir la revisión del conjunto de PP gubernamentales sobre mujer y género pueden identificarse algunas características en los tres ámbitos principales de su ciclo: formulación, ejecución y evaluación. En cuanto a su formulación, el rasgo más destacado refiere al hecho de que sus documentos son producto principalmente de la conjunción de sectores del movimiento de mujeres y la cooperación internacional, que luego son asumidos por el Mecanismo Nacional y de forma indirecta por el Gobierno de turno (quizás con la excepción del proceso gubernamental de la Administración de Samper). Como se ha dicho, ello dio lugar a que las PP respondieran más al discurso y las demandas de sectores de la sociedad civil, que a una visión institucional de política pública desde la Administración (Montoya, 2009) que, en general, remitía el tema al Mecanismo Nacional encapsulándolo, en vez de asumirlo como una responsabilidad gubernamental.

El producto de esa elaboración, los documentos de política, muestran una baja calidad técnica y una marcada tendencia declaratoria hasta fines de los años noventa. Esa calidad se incrementa apreciablemente con la confección del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (2000-2002) y se mantiene bastante con la PP Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo, si bien, como se indicó, ello coincide con una disminución de la importancia política del tema y el debilitamiento considerable del Mecanismo Nacional, la Consejería Presidencial.

En cuanto a la fase de ejecución, las PP de género reflejan sobre todo un incumplimiento respecto de sus propósitos, en la mayoría de los casos, porque no van acompañadas de un Plan de Acción que establezca cómo se van a ejecutar. Las revisiones realizadas muestran que se fueron desarrollando acciones con distinta orientación, procedentes de cada institución y generalmente inducidas por la cooperación internacional (la cual también ha contribuido a la dispersión por la necesidad de ejecutar las distintas agendas de cada agencia). En este contexto, destaca el hecho de que, cuando se estructura más la política, como es el caso de las Administraciones de Samper y Pastrana, se agota el mandato y no hay continuidad de las PP con los cambios de Gobierno (tampoco entre Samper y Pastrana). Sin embargo, con el caso de la PP de Uribe sucede algo distinto, entre otras razones porque tiene lugar su reelección en 2006. En este caso, la ejecución ordenada estaba prevista en el primer PND (2002-2006) mediante la elaboración de un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, que, sorprendentemente, es olvidado en los dos períodos gubernamentales. Como consecuencia de ello, también en esta oportunidad, la revisión de la ejecución de la PP que se hace en el Informe de Labores 2002-2010 por parte de la Consejería Presidencial, refleja una suma de acciones de diferente dimensión y origen institucional.

Pero quizás el aspecto más débil de las PP en materia de género se refiera a su seguimiento y evaluación. En primer lugar, como se indicó, ninguna de ellas consigna un apartado donde se prevé como tendrá lugar la evaluación de la PP y se sobreentiende que esa labor será realizada por el Departamento Nacional de Planeación. Sin embargo, esto no se menciona ni se realiza puntualmente al ser sustituida una PP por la siguiente Administración. Sólo hay un caso en que ello se advierte, que es el texto del segundo PND de la administración Uribe, donde se establece que “el DNP apoyará a la Consejería en el diseño e implementación de

una metodología de seguimiento y evaluación a la *Política Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo*". Sin embargo, no hay información disponible de que ello fue realizado efectivamente.

La revisión general de las PP en materia de género parece confirmar que esta problemática se inscribió efectivamente en la agenda nacional, sobre todo en torno a mediados de los años noventa (IV Conferencia de Beijing), pero que ello no ha significado su incorporación en la corriente principal de las PP del país. Más bien, la mayoría de las fuentes consultadas aprecia un retroceso en su priorización política durante toda la primera década del presente siglo.

Ello no ha significado necesariamente un estancamiento paralelo en cuanto a la legislación sobre esta materia, si bien muestra también el hecho de que el incremento de la legislación no se traduce necesariamente en PP más consistentes. En realidad, durante los pasados veinte años ha tenido lugar un flujo jurídico importante conformado por más de 50 leyes referidas directa o indirectamente a la temática de género (y unos 30 Decretos gubernamentales).

De ese amplio flujo cabe destacar las siguientes leyes: 82 de 1993 sobre mujer cabeza de familia; 360 de 1997 sobre delitos contra la libertad sexual; 449 de 1998 que aprueba la Convención Interamericana sobre Obligaciones alimentarias (luego será desarrollada por la Ley 1181 de 2007); 294 de 1996 sobre violencia intrafamiliar (reformada posteriormente por las leyes 575 del 2000 y 882 de 2004, para reformularse en la 1257 del 2008); 731 del 2002 sobre mujer rural; 755 del 2002 sobre la opción de licencia por paternidad; 823 del 2003 de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres; 984 de 2003 que aprueba el Protocolo Facultativo de la CEDAW; 1009 del 2006 de creación del Observatorio de Género; 1010 del 2006 sobre acoso laboral y sexual. Es importante no restarle importancia a este desarrollo legislativo, pero también reconocer que su traducción en prácticas sociales y políticas consecuentes no siempre tiene lugar automáticamente. De hecho, como se indicó, puede tener lugar al tiempo que se resta prioridad a las PP sobre equidad de género.

En este contexto de las políticas de género destaca el hecho de que tiene poca presencia la problemática sobre desplazamiento en general y sobre las mujeres desplazadas en particular. Como se ha mencionado, este asunto aparece únicamente en los contenidos del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (2000-2002), en el capítulo sobre Mujeres y Conflicto Armado. En general, las propuestas que se hacen en la matriz de planificación de este Plan cubren bastante los aspectos más relevantes del enfoque diferencial en materia de género que hoy se plantean. Sorprende así que en la Política Nacional siguiente, que destaca desde su título el papel de las mujeres en la construcción de la paz, no se haya seguido incorporando la problemática de las mujeres desplazadas. Sin embargo, esta cuestión ha tomado relevancia desde el ámbito de la problemática del desplazamiento, sobre todo a partir de la intervención de la Corte Constitucional y sus autos específicos al respecto. Importa subrayar que, en todo caso, no parece haberse producido un cruce sustantivo y organizado entre PP de género y PP sobre desplazamiento, para dar lugar a una intersección que refiera a la situación de las mujeres desplazadas, si bien puede apreciarse por los informes institucionales que las instituciones encargadas de ambas problemáticas (género y desplazamiento) se han encontrado colaborando con frecuencia en asuntos prácticos sobre el terreno.

GÉNERO Y MUJERES EN LAS POLÍTICAS SOBRE DESPLAZAMIENTO

Género y mujeres en las políticas sobre desplazamiento



AUNQUE DESDE FINES DE LOS AÑOS NOVENTA SE planteó de manera puntual la necesidad de tener un enfoque diferencial en las PP sobre desplazamiento que mostrara las diferencias y similitudes que presentan mujeres y hombres desplazados, puede afirmarse que esta cuestión adquiere mayor visibilidad en torno a los efectos generados con la emisión de la sentencia T-025 por parte de la Corte Constitucional y, especialmente, con los autos específicos al respecto (092 y 237).

De hecho, la propia T-025 ya señalaba que, si bien la base de las tutelas presentadas referían a la ley 387 de 1997 sobre desplazamiento, una de las lagunas de dicha ley consistió en no hacer explícita la necesidad de tener un enfoque diferencial. Como vimos, el efecto inmediato de la T-025 en términos de PP fue la conformación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, mediante decreto gubernamental (250 del 2005). Este Plan enuncia como uno de sus principios el enfoque diferencial “en términos de género, edad y etnia, así como sus patrones socioculturales”. Sin embargo, tras esta enunciación, el propio Plan no explicita en qué se traduce ello en sus contenidos.

Aunque no se establece una orientación general en la materia, las distintas instituciones reportan acciones puntuales dirigidas a las mujeres desplazadas a partir del año 2005, algunas con el apoyo de la cooperación internacional, como es el caso del convenio con la Organización Internacional de Migraciones (OIM) sobre salud y violencia contra las mujeres desplazadas. No obstante, esta cuestión mantiene un bajo nivel hasta que la Corte emite el Auto 092 sobre la “protección de los derechos fundamentales de las mujeres afectadas por el desplazamiento forzado”, donde además de justificar la necesidad de tomar en cuenta los riesgos

diferenciados para las mujeres, avanza hacia la prescripción de programas concretos a ejecutar por parte del Gobierno.

El Auto se basa en lo que considera el impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres del país, dados los riesgos específicos y cargas extraordinarias que les impone por su género la violencia armada, mencionando en primer lugar “el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado”, (algo que quedaría en evidencia posteriormente mediante la investigación impulsada por Oxfam, según la cual, entre 2001 y 2009, 94.565 mujeres habrían sido abusadas y de ellas 26.353 han quedado embarazadas).

El Auto 092 mandata al Gobierno el desarrollo de 13 programas específicos y, además, le establece criterios de racionalidad para su implementación. Según las fuentes consultadas, la naturaleza de este Auto genera, desde su emisión, controversias sobre el alcance de sus determinaciones. En círculos gubernamentales y políticos se aprecia que la Corte sobrepasa sus competencias al meterse en el campo de la programación administrativa; pero entre las organizaciones de mujeres el auto significa que finalmente se logra explicitar las condiciones específicas de las mujeres desplazadas. Y parece una hipótesis analítica plausible que sean ciertas ambas cosas.

En todo caso, el Gobierno, a través de Acción Social, como coordinadora del SNAIPD, responde planteando la “Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Situación de Desplazamiento”, que busca ordenar las acciones de distintas instituciones en torno a dos ejes principales: la prevención y la atención integral. En el informe que presenta Acción Social en septiembre del 2008 a la Corte menciona que se está en proceso de reordenar cinco programas propios y en diseño de cuatro más, que comenzarían a desarrollar la demanda programática de la Corte (13 programas específicos).

Paralelamente, desde las organizaciones de mujeres y de Derechos Humanos se prepara una propuesta de “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado”, que finalmente presenta ante la Corte la Coordinación Nacional de Mujeres Afrocolombianas en Situación de Desplazamiento. La propuesta, que se presenta como las bases de una PP para mujeres en situación de desplazamiento,

recoge prácticamente en su integridad la exigencia programática del Auto 092, si bien sintetiza dos de ellos y convierte uno en eje transversal (Programa de Prevención del Impacto).

Por su parte, la Corte emite un nuevo Auto (237 de noviembre del 2008) donde rechaza la propuesta de Estrategia planteada por el Gobierno y recrimina directamente al Director de Acción Social porque “ni siquiera dio oportunidad de iniciar el proceso participativo que se indicó expresamente en el Auto 092...”. Por el contrario adopta formalmente los “Lineamientos para un Plan Integral...” presentados por la Coordinadora Nacional de Mujeres Afrocolombianas, y concluye ordenando al Director de Acción Social que cumpla de inmediato con el desarrollo de los 13 programas consignados en el Auto 092.

Un balance de lo sucedido en este campo desde el 2008 hasta el final del mandato de la Administración Uribe a mediados del 2010, puede observarse mediante el examen de lo reportado en el Informe final que envía el Gobierno saliente a la Corte (julio de 2010) sobre el avance en la atención de población desplazada, en el capítulo sobre enfoque diferencial, así como en los comentarios de la Comisión de Seguimiento sobre dicho Informe.

Algo que llama la atención es que el Informe ya no habla de la Estrategia presentada por Acción Social dos años antes, sino que va revisando puntualmente cada uno de los 13 programas del Auto 092, para dar cuenta de su cumplimiento. Para ello estructura esa revisión de cada programa de acuerdo a cuatro elementos: 1) acciones adelantadas, 2) resultados obtenidos; 3) estado del cronograma de la preparación y el diseño de los programas y 4) dificultades y retos para la implementación de cada programa.

Tanto en el caso de las acciones adelantadas, como respecto de los resultados obtenidos, se hace evidente que el Gobierno incluye una sumatoria (no muy extensa) de acciones realizadas por las distintas instituciones y las va acoplando a los respectivos 13 programas. Es más detallado el recuento del proceso de preparación y diseño programático, sobre la cantidad de reuniones y mesas de trabajo realizadas al efecto. También presenta un nivel apreciable de análisis el apartado sobre dificultades y retos.

El comentario que hace la Comisión de Seguimiento de la PP sobre desplazamiento, preparado por la Mesa Nacional de Seguimiento del Auto 092, parte de

la afirmación de que “el Informe no permite conocer el estado de desarrollo de los 13 programas en términos de goce efectivo de los derechos de las mujeres desplazadas”. También se destaca el hecho de que la mayoría de acciones consignadas en el Informe gubernamental “hacen referencia al proceso de diseño, formación de funcionarias, funcionarios y mujeres víctimas, y actividades de divulgación”. Sobre el diseño de los programas, el comentario advierte que los procesos de consulta y participación no se atienen a lo solicitado en los “Lineamientos” confeccionados por las organizaciones de mujeres y acogidos por la Corte. Pero sobre todo se señala que los programas no se están elaborando tomando en cuenta los criterios de racionalidad planteados por el Auto 092 para los 13 programas ordenados.

En suma, los antecedentes examinados parecen indicar que se aprecia una decisión gubernamental de tomar como referencia formal los 13 programas del Auto 092, pero respondiendo a la problemática de las mujeres desplazadas según los criterios de operación propios de la Administración en curso. También se hace evidente que el proceso de diseño y preparación de los programas se ha realizado lentamente, lo que deja a la siguiente Administración la tarea de encarar finalmente dos asuntos centrales: 1) desarrollar una política efectiva para asegurar los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas; 2) decidir si ello se realiza según los criterios operativos avanzados en el Auto 092 o respondiendo al espíritu general del Auto sobre la necesidad de impulsar la política como la mencionada en el numeral anterior. Sobre esta disyuntiva se regresará en el análisis de coyuntura que sigue a continuación.

LAS POLÍTICAS SOBRE DESPLAZAMIENTO EN LOS TERRITORIOS

Las políticas sobre desplazamiento en los territorios



EXISTE COINCIDENCIA ENTRE LAS DIVERSAS FUENTES consultadas acerca de que los problemas que presentan las PP que se impulsan desde los territorios sobre desplazamiento forzado, respecto de los cuales la Corte Constitucional ha llamado la atención reiteradamente, tienen como telón de fondo las tradicionales tensiones existentes en Colombia entre Nación y territorios, que afectan apreciablemente el desarrollo de las PP en general. De hecho, la gran mayoría de análisis sobre la problemática mencionada comienzan por referirse al consenso en torno a la idea de que Colombia ha tenido y tiene mucha geografía, pero poco Estado.

El hecho de que el Estado no haya cubierto el conjunto del territorio guarda relación con rasgos característicos de la historia colombiana, desde la temprana vocación federalista y los conflictos con su antagonista (el centralismo), hasta el conjunto de elementos que han actuado y actúan como intermediarios del poder público en los territorios con menos presencia del Estado. Desde luego, esta falta de cobertura estatal ha ido variando con el tiempo: si a mediados del siglo pasado se calculaba que el Estado sólo cubría efectivamente un tercio del territorio, en la actualidad se estima que el Estado cubre con capacidad institucional en torno al 60% del territorio (García y Revelo, 2010).

En cualquier caso, el fenómeno de la existencia de actores intermediarios o alternativos al poder público se caracteriza en Colombia tanto por su amplitud como por su antigua data. Desde la Colonia, la Administración central buscaba algún tipo de entendimiento con personajes locales con poder, autoridad o liderazgo, generalmente religioso, económico o político, con frecuencia curas o gamonales. A partir del nacimiento de la República independiente, este cuadro relacional fue evolucionando hacia una cultura política acentuadamente clientelista, donde los

actores locales podían establecer alianzas con partidos o políticos nacionales. En la segunda mitad del siglo pasado, con el surgimiento de la guerrilla y los diferentes actores armados se ha producido una nueva mezcla de clientelismo tradicional y/o procesos sustitutivos de captura de las instituciones públicas, que continua afectando profundamente el gobierno local en la actualidad.

Esta evolución presenta un hito crucial con la perspectiva de descentralización que establece la Constitución de 1991. Mediante el concepto general que atraviesa esta Carta Magna de que la superación del conflicto se va a lograr democratizando el Estado, el texto constitucional da verdadero impulso a la tímida descentralización en curso, redistribuyendo las competencias entre Nación y territorios. Concedió autonomía política y económica a los Departamentos, cuyo principal papel es el de actuar como intermediarios entre la Administración Central y los organismos principales de la descentralización, los Municipios; los cuales, para el cumplimiento de sus funciones, podrán establecer algunos tipos de impuestos y recibirán recursos de la Nación.

Sin embargo, el incremento de la autonomía de los Municipios también fue visto por los grupos armados como una gran ventana de oportunidad. Existe ya una profusa literatura sobre las formas de captura del poder y los recursos municipales que han empleado la guerrilla, los paramilitares y el narcotráfico en los territorios donde la presencia directa del Estado no es tan efectiva. Ello pese a que los constituyentes introdujeron algunas salvaguardias para evitar esa posibilidad, como por ejemplo, diferenciar la autonomía de los Municipios respecto de su tamaño y, sobre todo, excluir los asuntos de seguridad pública de la autonomía municipal. Pero incluso entre quienes defienden la perspectiva de la descentralización, existe la opinión de que “Los reformadores subestimaron la posibilidad de que la descentralización no sólo no contribuyera a la democratización del municipio, sino que condujera a un fortalecimiento de los actores ilegales o pseudo-legales tradicionales que operaban en el municipio” (García y Revelo, 2010).

Este asalto a las instancias locales por parte de los actores ilegales se desarrolló ampliamente durante los años noventa y ha experimentado cambios en la última década, como pone de manifiesto el análisis comparado de la Fundación Foro Nacional de Colombia, apoyado por la GTZ (Velásquez et al., 2009). Según el estudio, el asalto a las instancias municipales tiene lugar en sus distintas facetas:

el control directamente territorial, el control político-electoral y el control de la gestión pública municipal. Y en la última década puede apreciarse un descenso de la influencia de una guerrilla debilitada, a favor del narcotráfico y, sobre todo, del paramilitarismo. No obstante, la amplitud del problema sigue siendo significativa: en los tres cuartos de los municipios cubiertos por el estudio se produjeron influencias indeseadas de los actores armados y en la mitad de los mismos “los grupos armados ilegales impidieron que las autoridades elegidas lograran terminar su período de gobierno” (p. 409). En las últimas elecciones, del año 2007, parece apreciarse un ligero aumento de la competencia política y un descenso de las influencias o acciones violentas. Sin embargo, ello también puede deberse a que en una parte de esos municipios “se hayan aceptado unas reglas del juego y creado unas condiciones sobre la competencia política informales, aceptadas por políticos y votantes, que convienen a los intereses de actores ilegales...” (p. 412).

En suma, existe una acentuada heterogeneidad en cuanto a la gestión pública en los territorios de Colombia. En aquellos municipios de mayor tamaño, donde hay presencia efectiva del Estado, tiende a existir un alto nivel de competencia electoral y una gestión de acuerdo a pautas regulares. En aquellos otros, alejados de las grandes urbes y de menor tamaño, la tendencia es la contraria: alta influencia de los actores armados, que afectan los procesos o actúan como intermediarios de los poderes públicos centrales.

En términos generales, la armonización global del proceso de descentralización todavía dista de haberse concluido. De hecho, esta armonización estaba contemplada en el texto constitucional de 1991, mediante el establecimiento de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que todavía está pendiente. Esta ausencia implica que todavía hayan vacíos en cuanto a responsabilidades específicas, sobre todo en términos de coordinación entre Nación y entes territoriales.

El efecto que tiene lo anterior en el campo de las PP es que las políticas que surgen del Plan Nacional de Desarrollo —o se impulsan mediante CONPES— no siempre se desarrollan a cabalidad en los distintos territorios. Hay que recordar que, a partir de la Constitución de 1991, las entidades territoriales deben conformar sus propios planes de desarrollo; y si bien el texto constitucional es claro respecto de que ello debe hacerse “de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional” (Art. 339), lo cierto es que eso tiene lugar efectivamente más en unos casos que en otros.

Algo que presenta responsabilidad compartida: por un lado, la Administración central no tiene capacidad para asistir a todos los municipios, y por el otro, las dinámicas internas en buena parte de los territorios son divergentes a las del Gobierno nacional (bien por competencia política o por influencia de los actores armados).

Lo cierto es que todas las fuentes consultadas al interior del Departamento Nacional de Planeación, admiten que existe un alto nivel de descoordinación entre el Gobierno nacional y los territorios, lo que implica que las PP que surgen del PND o que se establecen mediante CONPES se llevan a la práctica de forma muy desigual en el conjunto del territorio nacional. Importa consignar esta situación generalizada, a la hora de examinar el desarrollo de las PP sobre desplazamiento en los territorios.

De hecho, el problema de la falta de coordinación entre Nación y territorios en cuanto a la atención de la PD ha sido una de las mayores preocupaciones de los poderes públicos. La Corte Constitucional, ya en su sentencia T-025 del 2004 señaló este problema y un año después afirmaba: “uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación de dicho estado de cosas (inconstitucional) es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales y la precariedad de la capacidad institucional nacional para efectuar seguimiento, adoptar correctivos, identificar avances, estancamientos o retrocesos y comparar los resultados alcanzados por las diversas entidades territoriales” (Auto 007 de 2005).

Con ocasión de la emisión de la Ley 387 de 1997, que inscribe la problemática del desplazamiento en la agenda nacional, el ámbito territorial es encarado planteando la conformación de Comités territoriales para la atención a la PD; pero es en el Decreto 250 del 2005 que reglamenta más a fondo esta ley y establece el nuevo Plan de Atención Integral de Atención a la PD, donde se confirma la necesidad de que las entidades territoriales conformen sus propios planes locales, y se consolida la obligatoriedad de los denominados Planes Integrales Únicos (PIU).

La Corte Constitucional presiona progresivamente a los entes coordinadores nacionales y principalmente al Ministerio del Interior y Justicia para que informe cómo ejerce sus funciones al respecto en una serie de autos; hasta que a comienzos de 2008 emite el Auto 052 donde dirige abiertamente esa presión hacia los entes territoriales, tanto departamentales como municipales.

Por su parte, el Congreso establece la ley 1190 de abril del 2008 mediante la cual se establecen claros mandatos para los entes territoriales en cuanto a la atención de la PD. Esta Ley constituye un hito en el proceso, porque cambia las responsabilidades de coordinación a nivel nacional, dividiéndolas entre Acción Social y el Ministerio del Interior; algo que facilita la gestión en cuanto a diversas materias de atención, pero introduce un nuevo factor de incertidumbre sobre aspectos puntuales de la coordinación, incluyendo el tema de la información territorial. La Corte percibe esta situación y emite el Auto 007 de enero de 2009, donde se indica que la Ley 1190 de 2008 “efectuó trascendentales cambios en la coordinación de las entidades territoriales, en aplicación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público. Debido a tales cambios, dicha coordinación ya no se encuentra exclusivamente en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia, por lo cual es necesario impartir órdenes adicionales que apliquen las decisiones del legislador...” Agregando que, a pesar de este cambio, ello no exime al Ministerio del Interior de sus responsabilidades y decide “**DETERMINAR** que sin perjuicio del mecanismo de coordinación establecido en la Ley 1190 de 2008, en adelante el Ministro del Interior y de Justicia deberá ejercer directamente, en lo que le corresponde según las reformas introducidas por dicha ley, la coordinación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales y las demás funciones que tiene este ente en materia de desplazamiento forzado, bajo su responsabilidad”.

Para precisar las responsabilidades de coordinación, así como las correspondientes a las entidades territoriales, el Gobierno emite el Decreto 1997 de mediados del 2009, que reglamenta la Ley 1190 y emite otras disposiciones. En este Decreto se diferencian las responsabilidades del Ministerio del Interior, referidas a los temas de seguridad pública, protección y ordenación del territorio, de las de Acción Social, directamente relacionadas con la coordinación de las PP sobre desplazamiento, nacionales y territoriales (principalmente los PIU municipales), y del DNP, que dará seguimiento a los procesos de presupuestación y de recolección de información. En cuanto al proceso de desarrollo de PP sobre desplazamiento en los territorios, el Decreto va mencionando los problemas existentes, exigiendo su resolución, pero sin decir claramente cómo: así, se determina que los presupuestos municipales deben contemplar los recursos necesarios para desarrollar el PIU, también que se debe “garantizar el funcionamiento continuo del Comité

de Atención a la Población Desplazada”, y que el PIU se debe “diseñar, formular, aprobar e implementar en el marco del Plan de Desarrollo”.

Sin embargo, cuando se avanza hacia la planificación operativa, el Decreto señala dos modalidades de relación entre el PIU y el Plan Municipal de Desarrollo: que el primero se inscriba en el marco del segundo o que no lo haga. Por ello, se determina para el primer caso: “Verificar que el plan operativo y la etapa de monitoreo, evaluación y seguimiento esté acorde con el desarrollo presupuestal anual de la entidad territorial, cuando el PIU se encuentre en el marco del Plan de Desarrollo”, o bien, en el segundo caso: “Solicitar el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para identificar los recursos propios y del orden nacional que permitan atender las falencias identificadas por la entidad territorial, cuando el PIU se encuentre por fuera del marco del Plan de Desarrollo”.

Las causas de la posible falta de convergencia entre PIU y Plan Territorial de Desarrollo guardan relación con los procesos de generación, los actores intervinientes y, sobre todo, la temporalidad de unos planes y otros. Un diagnóstico sucinto de esta problemática es realizado por la Comisión de Seguimiento a la PP sobre Desplazamiento Forzado, como preámbulo de su propuesta para desarrollar un Sistema Integrado de Coordinación (SIC) entre Nación y territorios. Según la Comisión: “Un somero diagnóstico mostrará la falta de un estatuto orgánico que precise competencias y responsabilidades de entidades político-administrativas y entidades sectoriales en los diferentes niveles territoriales. Las competencias y responsabilidades no están distribuidas en concordancia con la naturaleza de los niveles territoriales (nación, departamento, distrito, municipio), ni de las responsabilidades de cada nivel en relación con las causas del desplazamiento. Gobernadores y alcaldes forman parte de los CT en las mismas condiciones de cualquier otro participante, de tal suerte que se diluyen las funciones y responsabilidades propias del departamento, distrito o municipio” (Comisión, 2010, p.27).

Es decir, las dificultades de articulación de las PP sobre desplazamiento refieren a los problemas de ordenación territorial, ya comentados. Según la Comisión: “Los principios de organización territorial sólo pueden ser puestos en práctica en tanto existan competencias claras y diferenciadas entre los niveles nacional y territorial, debido a que allí se ubicaría el escenario o marco de acción sobre el cual

deben aplicarse dichos principios. Es decir, sólo en la medida en que se tengan identificadas las instituciones que deben ejecutar las competencias territoriales se podrá establecer cuáles de ellas son incapaces de llevar a cabo sus competencias, y por lo tanto, cuáles deben ser asumidas por el nivel nacional o departamental, según, por ejemplo, el criterio de *subsidiariedad*” (ibid.).

Para resolver esta situación, la Comisión propone el Sistema Integrado de Coordinación, cuyos componentes principales son: a) el establecimiento de un Protocolo de Corresponsabilidad, b) el establecimiento de un sistema de seguimiento y un conjunto de indicadores, c) el desarrollo de procesos de certificación para el uso del Fondo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. La propuesta de la Comisión presenta fortalezas técnicas indudables, pero tiene una debilidad política fundamental: requiere como condición importante de un ordenamiento territorial mucho más perfilado que el existente y de una mayor articulación local entre PP para desplazamiento y Programas de Gobierno locales (que se traducen luego en Planes territoriales de Desarrollo).

En este contexto general complejo, la atención al enfoque diferencial presenta todavía una variación mucho mayor. Si bien dicho enfoque está contemplado como un principio rector del nuevo Plan de Atención que establece el Decreto 250 del 2005, donde se consolida la necesidad de impulsar los PIU en los territorios, las dos normas fundamentales que tratan de mejorar la coordinación entre Nación y territorios en materia de PP para la población desplazada (Ley 1190 de 2008 y Decreto 1997 del 2009), no mencionan el tema del enfoque diferencial ni la perspectiva de género. Así, el compromiso con dicho enfoque queda en manos de las instituciones de coordinación y, sobre todo, de las entidades territoriales que establecen las PP para la población desplazada.

No existe un diagnóstico completo de cómo este enfoque ha sido considerado en las PP sobre desplazamiento elaboradas por las entidades territoriales (PIU y Planes de Desarrollo). A continuación se examina esta cuestión en dos casos donde las PP sobre PD tienen un avanzado desarrollo, como son Bogotá y Cartagena (casos que son de especial interés para el Proyecto ProDeMujer).

Como suele suceder, en Cartagena también el PIU vigente (2008-2011) fue elaborado con anterioridad al Plan de Desarrollo del Distrito (2008-2011) y desde una perspectiva diferenciada. Se trata de un PIU prolijamente descrito y es-

tablecido, que sigue las fases de atención a las necesidades de la PD establecidas hasta el 2009, cuando tuvo lugar la reformulación de la PP nacional (integral). Tales fases eran: a) prevención y protección, b) ayuda humanitaria y c) estabilización socioeconómica (a las que se sumaban dos ejes transversales: participación de la PD e identificación). Su presupuesto total se aproxima a los 159 mil millones de pesos, de los cuales un 0,6% se emplea para la primera fase (prevención y protección), un 5% para la de ayuda humanitaria, un 93,8% para su estabilización socioeconómica (educación, salud, vivienda y generación de ingresos), y el 0,6% restante se emplea para identificación y participación.

En este contexto, el enfoque diferencial se enuncia como un principio orientador del PIU y, en cuanto al diagnóstico, se menciona que, pese al hecho de que no hay metodologías adecuadas para tener este enfoque en consideración desde las PP nacionales, se hace un esfuerzo por realizar una transversalización del mismo en el conjunto de las fases y estrategias del PIU; algo que se logra efectivamente y aunque ello no puede apreciarse en el presupuesto consolidado, sí puede identificarse en los presupuestos anuales.

Por su parte, el Plan de Desarrollo de Cartagena (2008-2011) se orienta hacia las necesidades generales del Distrito y en sus principios orientadores recoge el enfoque de género (2), pero no menciona a la población desplazada. Más adelante, al describir sus seis objetivos estratégicos (superación de la pobreza y la exclusión, educación, salud, desarrollo económico, hábitat y urbanismo, convivencia ciudadana), menciona la problemática del desplazamiento en algunos de ellos. En el primero, sobre pobreza y exclusión, incluye a la población desplazada en el universo de la extrema pobreza, sin desagregarla cuantitativamente. Únicamente se dedica directamente a la PD el programa “¡En Cartagena todas y todos tenemos derechos!”, cuyo objeto es avanzar hacia el GED de la población desplazada, “a través de una política pública integral, con enfoque diferencial, que consolida las fases de intervención y las líneas estratégicas, para la prevención y atención al desplazamiento forzado...”. Importa subrayar que este párrafo del Plan concluye afirmando: “De igual forma, el Plan Integral Único (PIU), elaborado colectivamente hace parte integral de esta estrategia”; es decir, se confirma que la temática sobre desplazamiento se inscribe en la segunda estrategia, sobre cohesión social, de este objetivo sobre pobreza y exclusión.

En términos presupuestarios, el Plan de Desarrollo se apoya en un Plan Plurianual de Inversiones por un valor de 2,9 billones de pesos; de los cuales, un 4,5% se emplea en superación de la pobreza (objetivo 1), un 37% en educación, un 27% en salud, un 0.6% en desarrollo económico, un 25% en hábitat y urbanismo y un 6% en convivencia ciudadana. Es difícil identificar qué recursos se emplean para la PD cuando se asocia a la extrema pobreza, pero importa saber que el total de los recursos destinados a este eje son reducidos (129 mil millones, es decir el 4,5% del Plan). Tampoco puede identificarse qué cantidad de recursos se emplean para la PD en los capítulos sobre educación o salud, dado que en estos no se menciona dicha población (como sí se hacía en el primer eje). Y el programa que dice explícitamente que constituye la PP para desplazamiento (¡En Cartagena todas y todos tenemos derechos!) sólo recibe algo más de 5 mil millones de pesos en los cuatro años; es decir, sobre mil millones de pesos al año. Es en el ámbito de este eje que se concretan los proyectos que se inscriben en el banco de proyectos local.

Cuando se examina el asunto desde el Presupuesto anual del Distrito (por ejemplo, en el año 2010), puede observarse un desglose más específico de las partidas para PD: el programa “En Cartagena, todas y todos...”, aparece con sus mil millones correspondientes, y entre las menciones específicas sobre PD en el Despacho del Alcalde y en las secretarías de educación y salud, pueden identificarse claramente 850 mil millones más. Es decir, aunque puedan existir otras partidas no identificadas para PD que benefician a esta población, puede afirmarse que tanto en el Plan de Desarrollo como en el Presupuesto anual del Distrito, las cifras asignadas para estos efectos son considerablemente menores que las previstas en el PIU. Fuentes consultadas en la unidad de derechos humanos del Distrito informan de que varios de los programas previstos se están desarrollando en el 2010, si bien el enfoque diferencial está presente y se desarrollan acciones específicas para implementar algunos de los programas referidos al Auto 092.

En el caso del Distrito de Bogotá la posibilidad de examinar la PP sobre desplazamiento en el contexto de las PP generales del Distrito se hace más compleja, por cuanto el PIU todavía vigente fue elaborado en el 2004 y las actuaciones distritales han modificado apreciablemente sus líneas de trabajo previstas. En el 2010 se está preparando un nuevo PIU, cuyo borrador puede examinarse, pero en relación con el Plan de Desarrollo distrital vigente 2008-2012 (“Bogotá positiva: para vivir mejor”).

Este Plan de Desarrollo se apoya en un Plan Plurianual de Inversiones por valor de 30,6 billones de pesos, que se desglosa así: un 61,4% para el objetivo de Ciudad de Derechos, un 31,7% para el de Derecho a la Ciudad, un 1,8% para Ciudad Global; 0,8% en Participación y Descentralización, y un 4,0% en Gestión pública y Finanzas Sostenibles. El primer objetivo incorpora salud, vivienda, educación y seguridad, y en este bloque también se incluyen “Construcción de Paz y Reconciliación”, directamente referido a la población desplazada, con un presupuesto de 80 mil millones, y la política de equidad de género, con una asignación de 23,7 mil millones. Sin embargo, según se indica en el borrador del nuevo PIU, este programa inicial se amplió, dando lugar al “*Programa de Atención Complementaria a Población en Situación de Desplazamiento con el Proyecto 295*”, el cual elevó las cifras considerablemente. Según la presentación del Distrito en el encuentro con la Corte Constitucional en el 2009, Bogotá habría gastado en el 2008 más de 123 mil millones de pesos en atención a la PD.

Algo que puede apreciarse mejor es la diferencia que presenta el PIU 2004 con el Plan de Desarrollo en cuanto a la presencia del enfoque diferencial. Como se ha insistido, el PIU 2004 se orientaba mucho más a un enfoque de familia y niñez, mientras que el Plan de Desarrollo actual presenta una transversalización bastante apreciable del enfoque de género, incluyendo una PP específica al respecto. Desde este punto de referencia, el borrador del nuevo PIU parte de considerar el enfoque diferencial como el primero de sus principios orientadores, desagregándolo posteriormente según el enfoque específico de género. No obstante, el estado actual del borrador del nuevo PIU no permite reconocer cómo se traducirá esa clara perspectiva de género en términos programáticos y presupuestales.

En suma, todo indica que la atención efectiva de la población desplazada y la relevancia del enfoque diferencial en su interior, dependen bastante de la voluntad de las distintas entidades territoriales. La articulación de las PP nacionales con las territoriales presenta un cuadro muy desigual, algo que refiere a las dificultades de fondo que presentan las relaciones generales entre Nación y territorios.

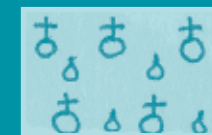
Esas dificultades de articulación se reflejan en la falta de sintonía que presentan los PIU y los Planes de Desarrollo en los territorios. Incluso en los casos en que las entidades territoriales se comprometen efectivamente con la atención a la PD, como se aprecia en Cartagena y Bogotá, estas divergencias de planificación se hacen patentes; en unos casos, como en Cartagena, por cuanto el PIU se estableció desbordando los parámetros de la gestión distrital, tendiendo a establecer metas apreciablemente ambiciosas, que luego no pudieron ser cumplidas por la planeación y la presupuestación del Distrito, y en otros casos, como en Bogotá, por falta de actualización del PIU que fue sobrepasado claramente por los Planes de Desarrollo que se fueron elaborando consecutivamente.

Un balance nacional sobre estos desajustes es realizado por la Corte Constitucional al emitir a fines del 2010 el Auto 383 sobre “Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales”. El Auto destaca que sólo una parte de los municipios han elaborado un PIU, pero incluso en esos casos “una falencia que quedó en evidencia en los informes recibidos es la ausencia de claridad sobre las formas de articulación de los planes integrales únicos con los planes locales de desarrollo.” Por otra parte, “la Corte insiste en que contar con un plan integral único -PIU- no es en sí mismo suficiente para poder afirmar que las entidades territoriales cuentan con una política pública en materia de desplazamiento forzado. Mientras este instrumento no esté articulado con los planes de desarrollo territorial, y en esa medida cuente con un presupuesto específico destinado a hacerlo efectivo, no dejará de ser un simple documento escrito, que no responde a las necesidades locales, no permite una articulación con la oferta institucional nacional, que está muy lejos de ser percibido como un instrumento útil y necesario para asegurar la atención de la población desplazada”. En cuanto a la cuestión presupuestal, la Corte asume la afirmación de la Comisión de Seguimiento, en cuanto a que “los aportes presupuestales de las entidades territoriales terminan dependiendo *más de la discrecionalidad y voluntad política de los mandatarios locales*, que de criterios objetivos”.

En suma, puede afirmarse que el esfuerzo realizado en los territorios para atender a la población desplazada, ha estado referido tanto o más a las coyunturas, condiciones e incluso personas implicadas, que a una planeación y una documentación consistentes; algo que también se aprecia con claridad en cuanto al enfoque diferencial de dicha atención.

LA COYUNTURA DEL NUEVO GOBIERNO Y LA REPARACIÓN

La coyuntura del nuevo gobierno y la reparación



PUEDE AFIRMARSE QUE LA PP SOBRE DESPLAZAMIENTO, así como su enfoque diferencial, encaran una nueva perspectiva en la coyuntura que corresponde al despegue del Gobierno entrante del Presidente Santos, algo que, en términos de corto plazo, significa su elevación radical en la agenda política nacional.

Como ya se anticipó, ello tiene como referencia fundamental la naturaleza del proyecto gubernamental que se inicia, el cual tiene como una de sus características centrales el tratar de avanzar, al mismo tiempo, tanto en las tareas (principalmente de seguridad) para la superación del conflicto; como en las tareas (principalmente de reparación) que corresponden a una situación de postconflicto; en la perspectiva de lograr asegurar el desarrollo socioeconómico a partir de un modelo productivo de alto rendimiento (país “civet”) sobre la base de una combinación de líneas productivas de tecnología avanzada y una explotación intensiva de recursos naturales, principalmente de hidrocarburos y minerales. En realidad, el proyecto trata de establecer un círculo virtuoso en donde se retroalimenten la superación del conflicto (logrando tanto la seguridad como la reparación) para facilitar el fuerte crecimiento económico y, a su vez, obtener los recursos suficientes de dicho crecimiento para poder impulsar soluciones duraderas en la superación del conflicto y sus secuelas.

Importa señalar que la principal diferencia con respecto al proyecto del Presidente Uribe consiste no tanto en la relación entre modelo productivo y superación del conflicto, sino en la forma de resolver este último. Es decir, para el anterior mandatario la relación podría sustentarse principalmente en las tareas de seguridad para garantizar condiciones económicas, mientras que para el

Presidente Santos ello sólo se obtiene mediante un cuadro de relaciones e insumos políticos que, en las condiciones de Colombia, implica necesariamente acometer las tareas del postconflicto, en particular las referidas a la reparación de las víctimas del mismo.

Ahora bien, estas diferencias están produciendo divergencias crecientes entre ambos líderes, que se reproducen al interior del partido de Gobierno (Unidad Nacional). Más aun, como sugieren las fuentes consultadas, el nuevo proyecto gubernamental está produciendo efectos pertinentes en todo el sistema de partidos políticos, en la dirección de recomponer un centro político de alta resolución. De hecho, algunos de sus elementos (por ejemplo, la Ley de Víctimas) están causando diferencias en prácticamente todos los partidos del arco parlamentario.

Pero para seguir incrementando ese capital político, el proyecto del nuevo Gobierno necesita también una interlocución positiva con los nuevos actores políticos, principalmente con la sociedad civil organizada y con la rama judicial (la Corte Constitucional sobre todo). Para ello está obligado a avanzar de manera clara en las tareas de reparación, tanto de forma sustantiva como simbólica.

Un asunto pendiente en este campo tiene que ver con la posibilidad de levantar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) que todavía se mantiene vigente. El Informe trasladado a la Corte (en julio de 2010) por el Gobierno saliente, de notable extensión, busca demostrar tanto el avance del Gobierno en la atención de la población desplazada, como la necesidad de acotar el límite temporal de esa figura jurídica. La Corte también ha recibido los comentarios hechos por la Comisión de Seguimiento de la sociedad civil, que aprecian el avance de la PP gubernamental, pero consideran que no es suficiente para proceder al levantamiento del ECI. La decisión de la Corte ha sido optar por una doble vía: a) por un lado estudiar el Informe del Gobierno e ir preparando una respuesta al respecto; b) pero al mismo tiempo realizar una consulta al nuevo Gobierno sobre si hace suyo el Informe o estaría dispuesto a modificarlo. Esta consulta la hace finalmente mediante el Auto 385, emitido en diciembre del 2010.

En todo caso, las fuentes consultadas en la Corte tienen la percepción de que el ECI no se levantará en el corto plazo, pese a que se prevé una mejora de relaciones con el nuevo Gobierno. Sin embargo, la Corte está estudiando la posibilidad de ir produciendo un levantamiento progresivo por áreas o temas, según

avancen en su desempeño sustantivo. Por ejemplo, levantar el ECI en el área de educación, salud, etc.

Mientras tanto, la atención se ha trasladado al debate del proyecto de Ley de Reparación a las Víctimas del Conflicto, que ha incluido finalmente el otro proyecto de Ley sobre Restitución de Tierras. Se trata de una norma de reparación notablemente amplia en su cobertura, puesto que no sólo incluye las víctimas de crímenes atroces (homicidios, desaparecimientos, torturas, etc.), como ha sucedido en otros procesos mundiales de reparación, sino que incluye también las víctimas de desplazamiento forzado, lo que implica acciones de reparación para más de cuatro millones de personas. Por otra parte, también amplia las opciones de operación, puesto que está en discusión la posibilidad de que exista reparación por vía administrativa y por vía judicial.

Importa subrayar que la institucionalidad y el Plan de Acción que establece la Ley para gestionar la Reparación a Víctimas del Conflicto, son considerablemente parecidos a los ya establecidos para la atención de la población desplazada. Y la Ley determina tácitamente que ambas estructuras podrán funcionar paralelamente por un tiempo, hasta comprobar cómo es posible su fusión. Así, por ejemplo, cuando la Ley se refiere a los sistemas de información, establece: “Acción Social es la entidad responsable del manejo del Registro Único de Población Desplazada - RUPD. Esta herramienta se mantendrá hasta tanto se realice la interoperabilidad con el Registro Único de Víctimas” (Art. 154).

La amplitud y cobertura de la Ley ha suscitado en el Congreso una insistente discusión sobre la posibilidad real de su implementación. Por esa razón, se ha solicitado la comparecencia del Ministerio de Hacienda para obtener información acerca del respaldo presupuestal que necesitaría dicha aplicación. La respuesta de esta entidad es que la Ley es financiable sobre la base de una aplicación progresiva, que permita ir obteniendo recursos para la satisfacción de segmentos de población víctima, hasta abarcar la totalidad del universo.

Sin embargo, el debate ha dejado de manifiesto que las cifras manejadas no son del todo precisas. Importa, por tanto, señalar algunas observaciones generales al respecto. Ante todo, es necesario recordar que, con la baja presión fiscal que tiene hasta hoy, el Presupuesto Nacional de Colombia alcanza los 150 billones y medio de pesos. No obstante, con la reciente reforma tributaria aprobada a fines

del 2010, se estima que el Estado podría obtener 4 billones más. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda estima que las regalías, sobre todo por la actividad minera, podrían aumentar rápidamente hasta llegar a los 15 billones en el 2015. Estas son las dimensiones que se manejan en cuanto a la disponibilidad de recursos públicos.

Ahora bien, el problema es que las cifras respecto de las necesidades de atención y reparación de la población desplazada son apreciablemente altas. Como se indicó, el Informe de julio 2010 que envía el Gobierno a la Corte Constitucional, estima que serán necesarios 44,2 billones en los próximos diez años para la atención de la PD, lo que significa un promedio de 4 billones anuales. Por su parte, La Comisión de Seguimiento de la PP sobre Desplazamiento, estima que las necesidades de atención de la PD podrían cubrirse con 28,2 billones de pesos, a invertir durante los próximos cinco años. Sin embargo, cuando introduce el costo de reparación por concepto de tierras despojadas, la Comisión estima una cifra de 53,4 billones de pesos. Es decir, sobre la base de los recursos disponibles actualmente, el Estado “necesitaría cerca de 19 años para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada hasta 2010, si no se considera el lucro cesante en materia de tierras y cerca de 54 años si se tiene en cuenta este último” (Comisión, 2010). Por otra parte, si a estos cálculos se agregan los que refieren a otros tipos de víctimas, las cifras siguen incrementándose. Por ejemplo, cabe preguntar qué reparación sería exigible por las 94.565 mujeres violadas en los pasados diez años de conflicto, 26 mil de las cuales quedaron embarazadas. Solamente teniendo en cuenta la reparación por concepto de mantenimiento de los “hijos del conflicto”, se estiman una cifra de 10 billones de pesos, a la que habría que agregar la reparación por violación.

Es cierto que es necesario afinar los cálculos para saber que conceptos de atención pueden ser al mismo tiempo de reparación, pero es evidente que las cifras estimadas por ambos conceptos (atención y reparación) por parte de distintas agencias, son de una dimensión apreciablemente superior a las cifras que se han manejado en el debate sobre la Ley de Víctimas, así como superan apreciablemente los ingresos fiscales mencionados hoy como disponibles por el Ministerio de Hacienda. De hecho, la Comisión de Seguimiento ha realizado un ensayo de búsqueda de otras fuentes adicionales y, con esfuerzo, obtienen recursos para los

28,2 billones en concepto de atención. La adición de los costos por reparación a los distintos tipos de víctimas incrementa considerablemente los recursos necesarios. Es decir, todo indica que se fortalece la tesis de la exsenadora Cecilia López cuando afirma que “no le salen las cuentas”.

En todo caso, tanto por el debate sobre el proyecto de Ley, como si ésta se aprueba y comienza a implementarse su institucionalidad y política, lo cierto es que la temática de reparación en general y desplazamiento en particular van a estar en el corto plazo en el centro del escenario público y político; algo a lo hay que sumar la necesidad de resolver el ECI que se mencionó anteriormente, directamente referido al desplazamiento forzado. No hay duda, por tanto, que esta problemática va a situarse en el corto plazo en la cresta de la ola de la atención gubernamental y de la gestión pública. Además, esa atención está asegurada políticamente, por cuanto en el interior del Gobierno buena parte de sus líderes más destacados (Vicepresidente, Ministro del Interior, Ministro de Agricultura) han hecho de este asunto el centro de sus preocupaciones ante la opinión pública.

Ahora bien, cabría la pregunta de si esta alta relevancia de la problemática del desplazamiento en la agenda nacional se vería acompañada de igual forma por su enfoque diferencial, especialmente en materia de género. Una razón importante que operaría a favor de esta posibilidad se refiere al hecho de que existen indicios de que también las PP sobre equidad de género van a recuperar su relevancia en la nueva Administración. De hecho, importa señalar que el Plan Nacional de Desarrollo ha incluido finalmente un apartado sobre equidad de género, donde se menciona la situación específica de las mujeres desplazadas. De igual forma, en el capítulo sobre desplazamiento del PND también se menciona, aunque puntualmente, el enfoque diferencial. Por otra parte, la información obtenida de la Vicepresidencia ha confirmado que será esta instancia la que coordine políticamente a la Consejería para la Equidad de la Mujer en este campo. Importa subrayar que la Ley de Víctimas también identifica a la Vicepresidencia como instancia que coordinará la institucionalidad que se creará al respecto.

No obstante, estas perspectivas favorables no garantizan la inclusión de las demandas de las mujeres desplazadas en la corriente principal de las PP nacionales. Cabrían al respecto dos consideraciones principales: por un lado, en el corto plazo, la suerte que puede tener la concreción del enfoque diferencial como acción

específica; y por otro lado, de manera más general, la verdadera puesta en práctica de la PP sobre desplazamiento en el mediano y largo plazo (más allá de su actual encumbramiento político y mediático en el corto plazo).

Sobre la primera observación, es necesario recordar lo ya dicho acerca de las vicisitudes que tiene que atravesar un asunto de atención pública, para pasar desde las declaraciones de interés que se establecen en el PND, hasta su desarrollo programático y de proyectos, con la asignación presupuestaria correspondiente. Ese proceso implica tanto al DNP y al Ministerio de Hacienda como a las instituciones ejecutoras (Acción Social, Ministerio del Interior, etc.), para asegurar la cadena de ejecución desde el PND hasta los proyectos de inversión. Desde luego, siempre es posible optar por la vía CONPES y dado el carácter transversal del enfoque diferencial, podría considerarse acorde con la revisión que se hace de dicho instrumento. Sin embargo, habría que cuidar que la resolución CONPES incluyera explícitamente los proyectos y sus correspondientes respaldos financieros.

Es necesario recordar que la posibilidad de concretar el enfoque diferencial en materia de género en términos programáticos, enfrenta un nudo todavía no deshecho en relación con las determinaciones establecidas en el Auto 092. Como se recordará, la Administración anterior optó, según se manifiesta en el Informe de julio a la Corte, por utilizar la referencia formal del cubrimiento de los 13 programas del Auto, pero a partir de las acciones realizadas según la lógica de las instituciones implicadas. Es decir, dejó a la actual Administración la disyuntiva de cumplir con el espíritu del 092 pero optando o no por seguir taxativamente su letra.

Importa subrayar que existe alta coincidencia en las fuentes consultadas acerca de que el Auto 092 es un buen ejemplo de cómo la Corte comienza a superar el límite de sus funciones; también entre quienes defienden la sentencia T-025 como intervención legítima de la Corte sobre la incapacidad estructural de la gestión pública para asegurar derechos fundamentales (en este caso, de la población desplazada). Incluso en el seno de la Corte existe la percepción de que es necesario evitar en el futuro una intervención tan pormenorizada en el campo de la programación y los criterios de operación. Es decir, así como existe consenso sobre la validez del espíritu del Auto 092, existe una relativa deslegitimación respecto de la aplicación de su letra, en cuanto al mandato de los 13 programas (según los criterios de racionalidad).

Sin embargo, entre las organizaciones de mujeres se mantiene una percepción mayoritaria de que la relativización del mandato detallado de los 13 programas podría difuminar el perfil específico de las necesidades de las mujeres en situación de desplazamiento. Ese es el espíritu del Documento de la Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092, donde incluyen los “Lineamientos para un plan integral...”, mencionados anteriormente (que incorporan modificaciones menores al cuadro de los 13 programas de la Corte). Sin embargo, cabe mencionar que en el encuentro habido en Cartagena, en el contexto de las consultas del Consejo de Planeación sobre el Plan de Desarrollo, entre las representantes de las organizaciones de mujeres, las consejeras y el DNP, los grupos de trabajo hicieron recomendaciones sustantivas para incluir en el Plan sin referirse obligadamente al Auto 092, incluso en el grupo que trabajó sobre mujeres desplazadas.

La información obtenida en las entidades ejecutoras refleja todavía un cierto impasse de orientación, que guarda relación con esa tensión existente en torno a la letra del Auto 092. En general, puede afirmarse que siguen la orientación pragmática de la Administración anterior de actuar conforme a la lógica institucional, pero tomando como referencia formal el cuadro de los 13 programas establecidos por la Corte. Sin embargo, puede afirmarse que esta situación no puede mantenerse en el tiempo: implica una disfunción y un desorden relativo, que complican todavía más el desarrollo de las PP en esta materia. Alguna de las fuentes consultadas sugiere como solución un acuerdo entre Gobierno y Mesa Nacional de Seguimiento sobre una concreción programática de orden progresivo, para ser elevado a la Corte al objeto de que sea acogido por ésta. Sin embargo, el asunto se hace más complejo al tratar de ver cómo afectará al Auto 092 la aprobación de la Ley de Víctimas. Ahora resulta muy incierto tratar de imaginar cómo sucederá concretamente esa afectación, pero es importante mantener un alto nivel de atención al respecto.

En cuanto a la observación más general sobre la posibilidad real de llevar a la práctica las PP sobre desplazamiento y reparación a mediano y largo plazo (que condicionaría la factibilidad de su enfoque diferencial) existe una controversia no resuelta. Buena parte de las fuentes consultadas muestran sus dudas acerca de que el círculo

virtuoso que pretende el Gobierno funcione sincronizadamente, logrando así obtener a tiempo los recursos necesarios para impulsar actuaciones públicas consistentes en materia de reparación. Por ejemplo, hay que tomar en consideración factores imponderables importantes, como está siendo la emergencia invernal que ya ha causado 10 billones de pérdidas. Sin embargo, para el proyecto gubernamental mantener la idea del círculo virtuoso entre recursos y acciones sustantivas de reparación es imprescindible, porque sin una ejecución sustantiva de estas actuaciones en el mediano plazo se produciría el distanciamiento de sus aliados y el regreso de la crítica cerrada de los nuevos actores (incluyendo a la Corte). Algo que disolvería los fundamentos políticos de su estrategia.

El desarrollo de su proyecto político le obliga a mantener la apuesta, porque no tiene las condiciones para un retroceso al proyecto de la anterior Administración del Presidente Uribe. En otras palabras, el avance de su proyecto político obliga al nuevo Gobierno a quemar las naves respecto del proyecto heredado. Por eso la política declaratoria del Presidente Santos está obligada a ser optimista, cuando no exitista, y a veces puede parecer jugando al “todo o nada”.

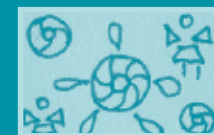
No obstante, alguna de las fuentes consultadas considera que existe un espacio intermedio de reacomodo para el proyecto gubernamental. Se trataría de lograr asegurar zonas importantes del territorio, mientras se consigue contener (y negociar con) los grupos armados en otras zonas menos controlables. Algo que guarda relación con la estrategia de las “zonas de consolidación” del antiguo Ministro de Defensa José Manuel Santos. Esta división territorial permitiría intentar que el círculo virtuoso (entre recursos y PP de reparación) funcionara en buena parte del país. Es decir, no se trata de un retroceso al proyecto uribista centrado en la seguridad,

sino mantener las dos alas del actual proyecto gubernamental (seguridad y reparación) pero para una parte delimitada del territorio, desde la cual se avanzaría eventualmente hacia el resto. No es necesario enfatizar lo complejo de un planteamiento de este tipo, pero no puede descartarse que forme parte (como plan B) del proyecto político en curso.

En teoría, existe una alternativa aún más ambiciosa para poder conjugar políticas de seguridad y de reparación: lograr un acuerdo nacional que sea la base de una Política de Estado en la materia. Es decir, convocar un concierto de fuerzas sociales y políticas para discutir el proyecto gubernamental, que de lugar a un acuerdo básico, sobre el que se proyecte una Política de Estado, en torno a la cual converjan los distintos poderes públicos. La independencia de los diferentes poderes del Estado no excluye la posibilidad de que confluyan en una determinada perspectiva por voluntad propia. Obviamente, no pueden ocultarse las distintas dificultades que existen para lograr avanzar en esta dirección; la primera de ellas, como plantean distintos actores, saber cómo va a distribuirse la riqueza que se genere si realmente se consigue operar como país “civet”, y parece muy difícil que dichos sectores acepten autonomizar el paquete de la política amplia de paz (reparación) y seguridad, del resto de los elementos (socioeconómicos) del proyecto. En suma, parece más probable que el proyecto gubernamental opte por buscar una acumulación de fuerzas en torno a sí mismo, que se lance a la búsqueda de un acuerdo nacional y una Política de Estado.

CONCLUSIONES

Conclusiones



1. El análisis general que contiene este informe trata de establecer las condiciones para responder el gran interrogante que lo motiva y que ahora podría formularse en los siguientes términos: ¿el encumbramiento político y mediático que tiene en el corto plazo la problemática del desplazamiento y su reparación, va a significar que esta cuestión y el enfoque diferencial que debe acompañarla lograrán inscribirse definitivamente en la corriente principal de las PP nacionales?
2. Para avanzar en una respuesta consistente pueden examinarse algunos supuestos de partida. El primero de ellos es que todo indica que la intencionalidad del Gobierno del Presidente Santos es dar una respuesta positiva a este interrogante: sin traducir en PP sustantivas la atención y reparación de la población desplazada y los otros tipos de víctimas del conflicto, parece imposible mantener las alianzas logradas y las interlocuciones positivas con los nuevos actores, que necesita el proyecto gubernamental para su desarrollo. En el debate sobre la Ley de Víctimas ha podido apreciarse que algunos sectores del partido en el Gobierno discuten si esto sería realmente necesario, es decir, si es absolutamente imprescindible pasar de la política declaratoria sobre reparación (cuyos réditos políticos nadie discute) al desarrollo efectivo de PP sustantivas, con el apoyo presupuestal correspondiente. Resulta difícil identificar las posiciones dentro del Gobierno al respecto, pero todo indica que, por convicción o por conveniencia, la resultante general de actitudes tiende a dar una respuesta positiva a la inclusión de los temas de desplazamiento y reparación en la corriente principal de las PP nacionales.

3. Más adelante se examinará la factibilidad de ello, pero ahora hay que consignar de inmediato el cambio que supone en términos de voluntad gubernamental. En efecto, bien por razones de falta de consideración o por criterio político, lo cierto es que hasta el presente Gobierno no había verdadera voluntad política para incorporar las PP sobre desplazamiento forzado en la corriente principal de la acción pública. Como se indicó, puede hacerse una periodización de este proceso en los siguientes términos:
 - a) hasta 1997 no puede identificarse una política clara en materia de desplazamiento, aunque se habían realizado acciones puntuales desde los años ochenta (también porque el desplazamiento fue visto como una estrategia contrainsurgente);
 - b) desde 1997 tiene lugar la inscripción definitiva del tema en la agenda nacional y el inicio de una política perfilada, aunque más declaratoria que ejecutiva;
 - c) espoleado por la Corte Constitucional (Sentencia T-025) el Gobierno impulsa desde el 2005 un Plan Nacional y un incremento presupuestal apreciable, pero manteniendo el asunto dentro del marco de la seguridad y bajo criterios discrecionales (también en cuanto al Presupuesto Nacional);
 - d) como respuesta al Auto 008 de la Corte (2009), el informe del Gobierno de ese mismo año contiene una compactación definitiva de un documento de Política Nacional sobre desplazamiento, aunque todavía no se aprecia una desagregación consistente de programas y proyectos con su respaldo financiero correspondiente;
 - e) con la llegada del Gobierno del Presidente Santos se replantea la importancia de esta problemática desde el interior del propio proyecto gubernamental y se convierte en un objetivo de alta prioridad.
4. El otro supuesto de partida, que examinan muchos sectores políticos y académicos, refiere a si, más allá de las intenciones del Gobierno, será realmente posible impulsar y ejecutar PP efectivas sobre desplazamiento y reposición, dados los recursos disponibles de la Administración actual. En cuanto al tema de los recursos se hace necesario tomar en consideración tanto los financieros como los institucionales, así como los de la Administración central y los de los territorios.

5. Como se apuntó en el informe, todavía no hay una estimación afinada de la relación real entre recursos disponibles y recursos necesarios para atender y reparar efectivamente a las víctimas del conflicto (por desplazamiento forzado y otras causas). Con los recursos existentes y los que se espera agregue el alto desempeño económico futuro (país civet), así como el leve aumento de la presión fiscal, la única forma de enfrentar las necesidades de atención (en torno a los 29 billones) y de reparación (más de 60 billones, para los distintos tipos de víctimas) consiste en un proceso progresivo de empleo de recursos financieros que debe oscilar entre dos extremos: a) no ser tan rápido que implique un déficit público inmanejable y b) no ser tan lento que apenas tenga impacto en la situación real de la población desplazada y otro tipo de víctimas. Es evidente que no existe un amplio margen de maniobra, pese a que el Gobierno asegure que todo avanzará sin contratiempos imposibles de superar.
6. La búsqueda de fuentes alternativas de recursos, como se pretende desde los nuevos actores (sociedad civil, Corte, etc.) no es tan fácil como se pretende. El Ejercicio realizado por la Comisión de Seguimiento de PP así lo demuestra: con esfuerzo, se logra una aproximación a los gastos necesarios en materia de atención de la PD, pero no alcanza para la suma de ambas necesidades (atención y reparación), aún a sabiendas de que no se trata de una suma matemática, por cuanto algunos aspectos de la atención pueden solaparse con los de reparación, pero esa intersección tampoco es enorme.
7. Pese a que el acento sobre los recursos se pone con frecuencia en los de naturaleza presupuestal, lo cierto es que en los informes de revisión que hacen tanto el Gobierno como los grupos técnicos que asisten a la Corte Constitucional, se refleja con claridad que quizás la mayor debilidad se refiera a los recursos institucionales. Hay coincidencia acerca de la notable divergencia existente entre la facilidad para formar Comisiones y Sistemas integrados nominalmente por diversas instituciones y la dificultad para que cada institución ponga luego personal suficiente y con las capacidades requeridas para atender el problema a tratar; algo que se ha manifestado gravemente en el caso de la atención a la población desplazada: la amplia cabeza nominal del SNAIPD tiene por debajo un cuerpo institucional raquítrico (ubicado principalmente en tres instituciones). Importa subrayar que este mismo riesgo se

- proyecta claramente en el diseño institucional de la Ley de Víctimas que se debate en el Congreso.
8. La posibilidad de que la estrategia de reparación pueda llevarse a efecto guarda relación con la capacidad general del sistema de generación y desarrollo de las PP en Colombia. Como se señaló en el Informe, pueden evidenciarse algunos rasgos principales de este sistema (especialmente desde una mirada comparada). Un primer aspecto refiere al concepto amplio de políticas públicas usado en Colombia (como en otros países de las Américas): tanto en los círculos técnicos como en los medios de comunicación del país, se habla de PP para referirse a alguna acción impulsada por cualquiera de los poderes públicos, sin importar la dimensión y el alcance de la misma. Ello entraña una relativa dificultad cuando se trata de saber si las PP sobre desplazamiento tienen suficiente consistencia y apoyo presupuestal.
 9. Como se vio, el sistema de PP tiene como estructura principal una planificación nacional bastante consolidada, pero también necesitada de cambios políticos y técnicos importantes. De hecho, existe un esfuerzo de compactación y simplificación en curso que afecta a la planificación nacional y a los mecanismos de seguimiento y evaluación. Así, están en marcha procesos como: la compactación de metas del PND, la simplificación del SIGOB, la delimitación del CONPES y la construcción de un Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), entre otros.
 10. En términos estrictos, el sistema general tiene una frondosidad apreciable que necesita de simplificación; algo que se refleja principalmente en cuanto al papel del CONPES, cuyo uso está siendo fruto de una reevaluación, iniciada en el 2009 y que todavía no está plenamente concluida. Puede afirmarse que existe la tendencia a anunciar con bastante capacidad mediática las acciones públicas, pero que su ejecución es generalmente difícil de prever.
 11. Por ello, es necesaria una atención especial para reconocer cuando una determinada política consigue alcanzar su aplicación efectiva como PP priorizada. En el contexto de la planeación nacional, el tema en cuestión debe tener presencia: a) como mención explícita en alguna de las áreas que componen el PND, en términos de estrategia o política; b) debe tener expresión en el nivel programático; c) debe suscitar reacción de las instituciones competentes de la

Administración pública que implique el planteamiento de proyectos de inversión; d) debe traducirse en el registro de tales proyectos en el BPIN como parte del Plan de Inversión. Importa subrayar que cada uno de estos pasos tiene su importancia, pero que sin una reacción desde las instituciones implicadas en la problemática para determinar programas y proyectos de inversión, ésta puede quedarse sin apoyo presupuestario sustantivo. A menos que, como ha sucedido hasta ahora, en el curso de este proceso o de forma independiente, tenga lugar una decisión política presidencial o desde las instituciones implicadas se recurra al atajo de utilizar la vía del CONPES (como de hecho ha sucedido con la acción pública respecto a la situación de la población desplazada).

12. En relación con lo anterior es necesario insistir acerca de la debilidad institucional consignada y la tendencia a ocultarla mediante la formación de amplios Consejos, Comisiones y Sistemas, que apenas coordinan en el nivel superior, pero luego presentan enormes dificultades para coordinar en terreno, entre otras razones porque las instituciones ponen muy poco personal para atender la problemática de que se trate. Ello se agrava en el caso de la articulación interinstitucional en los territorios.
13. Importa subrayar que la incapacidad estructural del Estado para atender a la PD que está en la base de la intervención de la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-025 del 2004, que declara el Estado de Cosas Inconstitucional, ha sido percibida de manera parcial, incluso por la propia Corte. Es indudable que la intervención judicial ha permitido que el conjunto del sistema político colombiano se hiciera responsable de una violación masiva de derechos, que en circunstancias anteriores habían sucedido en medio de la irresponsabilidad colectiva. Y que ello fue decisivo sobre todo frente a un Gobierno que trataba de que volviera a suceder lo mismo. Pero en términos de darle soluciones a la grave situación, también la Corte, como otros actores, han puesto demasiada atención a la cuestión de la voluntad política y relativamente poca a la grave debilidad institucional (camuflada) que tiene la Administración en Colombia. No obstante, su intervención probablemente tenga el efecto positivo de mostrar la desnudez de este reinado público.
14. El otro grave problema que presenta el sistema de PP nacionales, sobre el que hay coincidencia en los círculos de planeación y gestión pública del país,

es su difícil articulación con la actuación pública en los territorios. Como se describe en el informe, ello tiene como telón de fondo la tradicional evidencia de que Colombia tiene mucha geografía pero poco Estado; así como del hecho de que cómo resolver esa inconsistencia atraviesa todo el curso de la historia colombiana. La manera tradicional de enfrentar el problema ha consistido en buscar intermediaciones operativas entre el poder central y el realmente existente en los territorios. Desde la Colonia, la Administración central buscaba algún tipo de entendimiento con personajes locales con poder, autoridad o liderazgo, generalmente religioso, económico o político, con frecuencia curas o gamonales. A partir del nacimiento de la República independiente, este cuadro relacional fue evolucionando hacia una cultura política acentuadamente clientelista, donde los actores locales podían establecer alianzas con partidos o políticos nacionales. En la segunda mitad del siglo pasado, con el surgimiento de la guerrilla y los diferentes actores armados se ha producido una nueva mezcla de clientelismo tradicional y/o procesos sustitutivos de captura de las instituciones públicas, que continúa afectando profundamente el gobierno local en la actualidad.

15. Así pues, existe una acentuada heterogeneidad en cuanto a la gestión pública en los territorios de Colombia. En aquellos municipios de mayor tamaño, donde hay presencia efectiva del Estado, tiende a existir un alto nivel de competencia electoral y una gestión de acuerdo a pautas regulares. En aquellos otros, alejados de las grandes urbes y de menor tamaño, la tendencia es la contraria: alta influencia de los actores armados, que afectan los procesos o actúan como intermediarios de los poderes públicos centrales.
16. En términos generales, la armonización global del proceso de descentralización todavía dista de haberse concluido. De hecho, esta armonización estaba contemplada en el texto constitucional de 1991, mediante el establecimiento de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que todavía está pendiente. Esta ausencia implica que todavía aparezcan vacíos en cuanto a responsabilidades específicas, sobre todo en términos de coordinación entre Nación y entes territoriales.
17. El efecto que tiene lo anterior en el campo de las PP es que las políticas que surgen del Plan Nacional de Desarrollo –o se impulsan mediante CONPES-

no siempre se desarrollan a cabalidad en los distintos territorios. Hay que recordar que, a partir de la Constitución de 1991, las entidades territoriales deben conformar sus propios planes de desarrollo; y si bien el texto constitucional es claro respecto de que ello debe hacerse “de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional” (Art. 339), lo cierto es que eso tiene lugar efectivamente más en unos casos que en otros. Algo que presenta responsabilidad compartida: por un lado, la Administración central no tiene capacidad para asistir a todos los municipios, y por el otro, las dinámicas internas en buena parte de los territorios son divergentes a las del Gobierno nacional (bien por competencia política o por influencia de los actores armados).

18. El efecto que todo ello tiene en cuanto a las PP sobre desplazamiento es que la respuesta de las entidades territoriales al respecto es muy desigual. Las dificultades de articulación entre Nación y territorios se reflejan aquí en la falta de sintonía que presentan los PIU y los Planes de Desarrollo en los territorios. Incluso en los casos en que las entidades territoriales se comprometen efectivamente con la atención a la PD, como se aprecia en Cartagena y Bogotá, estas divergencias de planificación se hacen patentes. En unos casos, como en Cartagena, por cuanto el PIU se estableció desbordando los parámetros de la gestión distrital, tendiendo a establecer metas apreciablemente ambiciosas, que luego no pudieron ser cumplidas por la planeación y la presupuestación del Distrito, y en otros casos, como en Bogotá, por falta de actualización del PIU que fue sobrepasado claramente por los Planes de Desarrollo que se fueron elaborando consecutivamente. Es decir, el esfuerzo realizado para atender a la población desplazada, con un enfoque diferencial, ha estado referido tanto o más a las coyunturas, condiciones e incluso personas implicadas, que a una planeación y una documentación consistentes.
19. Aunque es cierto que la suerte de las demandas de las mujeres desplazadas está ligada a la que pueda tener la PP general sobre desplazamiento, es necesario reconocer que podría suceder –como de hecho ocurre frecuentemente– que la política general no incluya efectivamente un enfoque diferencial en materia de equidad de género. Sin embargo, como se señala en el informe, existen indicios favorables a que ello tenga una relación positiva en esta oportunidad.

20. Importa subrayar que esto también supondría un cambio notable respecto de lo que ha venido sucediendo con la PP sobre desplazamiento. Como han puesto de manifiesto los distintos informes y emplazamiento de las organizaciones de mujeres desplazadas y en particular la Mesa Nacional de Seguimiento, las PP impulsadas por los sucesivos Gobiernos no han incorporado el enfoque diferencial o lo han hecho de manera muy desigual.
21. Existe coincidencia en diversas fuentes consultadas acerca de que ello guarda relación también con el retroceso relativo de las PP para la equidad de género que tiene lugar en el país, desde fines de los años noventa en adelante. Pese a que los últimos Gobiernos siguieron la decisión iniciada a comienzos de los años noventa de elaborar PP para la promoción de la mujer y la equidad de género, lo cierto es que el peso de su importancia, tanto en términos de acciones como institucionales, disminuyó entre las prioridades gubernamentales. Esta inconsistencia fue llevada a su máxima expresión durante los periodos correspondientes al Gobierno inmediatamente anterior.
22. Con el inicio del Gobierno del Presidente Santos pareciera que podría producirse una recuperación de la importancia de las PP para la equidad de género en la agenda nacional. Existen varios indicios al respecto. El actual Plan Nacional de Desarrollo incorpora la cuestión de la equidad de género como un elemento de la nueva gestión pública. Es cierto que el apartado sobre esta materia es todavía poco integral y compacto, pero las discusiones sobre el mismo podrán mejorarlo apreciablemente, incorporando el compromiso gubernamental de impulsar una Política Nacional para la Equidad de Género. Por otro lado, la decisión de que la Vicepresidencia tendrá en sus manos la dirección política de la instancia especializada en esta materia (la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer), también parece indicar que habrán nuevos desarrollos al respecto.
23. Ahora bien, el incremento de la relevancia de las PP para la equidad de género no significa automáticamente una mayor presencia del enfoque diferencial en las PP sobre desplazamiento. La revisión de las PP de género anteriores muestra el hecho de que tiene poca presencia en ellas la problemática sobre desplazamiento en general y sobre las mujeres desplazadas en particular. Como se ha mencionado, este asunto aparece únicamente en los

contenidos del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (2000-2002), en el capítulo sobre Mujeres y Conflicto Armado. En general, las propuestas que se hacen en la matriz de planificación de este Plan cubren bastante los aspectos más relevantes del enfoque diferencial en materia de género que hoy se plantean. Sorprende así que en la Política Nacional siguiente, que destaca desde su título el papel de las mujeres en la construcción de la paz, no se haya seguido incorporando la problemática de las mujeres desplazadas.

25. Sin embargo, esta cuestión ha tomado relevancia desde el ámbito de la problemática del desplazamiento, sobre todo a partir de la intervención de la Corte Constitucional y sus autos específicos al respecto. Importa subrayar que, en todo caso, no parece haberse producido un cruce sustantivo y organizado entre PP de género y PP sobre desplazamiento, para dar lugar a una intersección que refiera a la situación de las mujeres desplazadas, si bien puede apreciarse por los informes institucionales que las instituciones encargadas de ambas problemáticas (género y desplazamiento) se han encontrado colaborando con frecuencia en asuntos prácticos sobre el terreno.
26. En el contexto de las PP sobre desplazamiento, la cuestión del enfoque diferencial aumenta su relevancia con la intervención de la Corte Constitucional mediante la emisión del Auto 092, que se basa en lo que considera el impacto diferenciado del conflicto armado sobre las mujeres del país, dados los riesgos específicos y cargas extraordinarias que les impone por su género la violencia armada, y que mandata al Gobierno el desarrollo de 13 programas específicos y, además, le establece criterios de racionalidad para su implementación. Según las fuentes consultadas, la naturaleza de este Auto genera, desde su emisión, controversias sobre el alcance de sus determinaciones. En círculos gubernamentales y políticos se aprecia que la Corte sobrepasa sus competencias al meterse en el campo de la programación administrativa; pero entre las organizaciones de mujeres el auto significa que finalmente se logra explicitar las condiciones específicas de las mujeres desplazadas. Y parece una hipótesis analítica plausible que sean ciertas ambas cosas.
27. Hasta la llegada del nuevo Gobierno, la respuesta al cumplimiento del Auto 092 parece indicar que ha habido una decisión gubernamental de tomar como referencia formal los 13 programas del Auto 092, pero responder a la

problemática de las mujeres desplazadas según los criterios de operación propios de la Administración en curso. También se hace evidente que el proceso de diseño y preparación de los programas se ha realizado lentamente, lo que deja a la siguiente Administración la tarea de encarar finalmente dos asuntos centrales: 1) desarrollar una política efectiva para asegurar los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas; 2) decidir si ello se realiza según los criterios operativos avanzados en el Auto 092 o respondiendo al espíritu general del Auto sobre la necesidad de impulsar la política como la mencionada en el numeral anterior.

28. Importa subrayar que incluso en el seno de la Corte existe la percepción de que es necesario evitar en el futuro una intervención tan pormenorizada en el campo de la programación y los criterios de operación. Es decir, así como existe consenso sobre la validez del espíritu del Auto 092, existe una relativa deslegitimación respecto de la aplicación de su letra, en cuanto al mandato de los 13 programas (según los criterios de racionalidad).
29. Sin embargo, entre las organizaciones de mujeres se mantiene una percepción mayoritaria de que la relativización del mandato detallado de los 13 programas podría difuminar el perfil específico de las necesidades de las mujeres en situación de desplazamiento. Ese es el espíritu del Documento de la Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092, donde incluyen los “Lineamientos para un plan integral...”, mencionados anteriormente (que incorporan modificaciones menores al cuadro de los 13 programas de la Corte). Sin embargo, cabe mencionar que en el encuentro habido en Cartagena, en el contexto de las consultas del Consejo de Planeación sobre el Plan de Desarrollo, entre las representantes de las organizaciones de mujeres, las consejeras y el DNP, los grupos de trabajo hicieron recomendaciones sustantivas para incluir en el Plan sin referirse obligadamente al Auto 092, incluso en el grupo que trabajó sobre mujeres desplazadas.
30. La información obtenida en las entidades ejecutoras refleja todavía un cierto impasse de orientación, que guarda relación con esa tensión existente en torno a la letra del Auto 092. En general, puede afirmarse que mantienen la orientación pragmática de la Administración anterior de actuar conforme a la lógica institucional, pero manteniendo como referencia formal el cuadro

de los 13 programas establecidos por la Corte, aunque últimamente se ha manifestado en el SNAIPD una nueva tendencia a regresar a una estrategia integral que recoja el espíritu del Auto 092 pero no su letra. Sin embargo, puede afirmarse que esta indefinición no puede mantenerse en el tiempo: implica una disfunción y un desorden relativo, que complican todavía más el desarrollo de las PP en esta materia. Alguna de las fuentes consultadas sugiere como solución un acuerdo entre Gobierno y Mesa Nacional de Seguimiento sobre una concreción programática de orden progresivo, para ser elevado a la Corte al objeto de que sea acogido por ésta.

31. Una última conclusión sobre el cuadro general más actualizado pasa por reflexionar más detenidamente sobre la dinámica generada con el debate en curso sobre la Ley de Víctimas. Para ello es necesario diferenciar sus efectos a corto plazo de los que pueda inducir a mediano y largo plazo sobre las PP sobre desplazamiento y el enfoque diferencial que debe formar parte de las mismas.
32. En el corto plazo, todo indica que el avance de esta normativa va a contribuir poderosamente a mantener en alza la importancia de las PP sobre desplazamiento tanto en la Administración central como en los territorios. En lo inmediato, las lógicas de actuación sobre atención y reparación de las víctimas por desplazamiento pueden verse idénticas o en todo caso complementarias. Tampoco se aprecian grandes divergencias entre la reparación de éstas y otro tipo de víctimas.
33. Sin embargo, en el mediano plazo, cuando, una vez aprobada, comience a implementarse la Ley, se habrá de encarar la confección de la institucionalidad de coordinación y operación y comenzarán a evidenciarse las dificultades de la transición de una lógica general de atención (a la PD) y una lógica tendente a la reparación de las víctimas del conflicto. La interpretación que se hace desde el Gobierno es que esta transición no presentará grandes inconvenientes y que se pasará de las organizaciones existentes sobre desplazamiento, desde el Sistema Nacional de Atención Integral a la PD (SNAIPD) en adelante, a las previstas en la Ley sobre Víctimas, acentuadamente similares, sin mayores dificultades. De hecho, algunas entidades, como Acción Social, ya están preparándose al respecto, procediendo a fundir los departamentos de víctimas y desplazamiento, para facilitar los compromisos que establece

la nueva Ley. Sin embargo, ésta es una interpretación optimista, por cuanto esta fusión operativa (que ya se efectúa en Acción Social) no será tan simple a la hora de impulsar acciones en todo el campo de la gestión pública.

34. En realidad, la nueva PP integral de atención a la PD, compactada finalmente en el Informe gubernamental a la Corte del 2009, que hoy es entendida como el documento de PP vigente, tendrá que ser readaptada en los hechos. No es previsible mantener un Plan de Acción para atención de PD y un Plan de Acción para reparación de las víctimas (como se prevé en la Ley) trabajando en paralelo o como se plantea “complementariamente”; a menos que se piensen como dos componentes diferenciados de una política general de reparación a las víctimas por desplazamiento.
35. Es decir, en el mediano plazo, el proceso de armonización de las PP y las instituciones para desplazamiento y para reparación de víctimas, va a consumir un tiempo y un esfuerzo inevitables. Y en este contexto, no sería imprevisible que el efecto real sea el de ralentizar el proceso de atención efectiva de la PD, tanto a nivel de la Administración central como en los territorios. Sólo después de este período de transición es que podrán ajustarse los mecanismos de actuación sobre atención de la PD y (al mismo tiempo) reparación de ese y otro tipo de víctimas. Los proyectos que trabajan con la PD deberían tomar en cuenta esa probable circunstancia, que puede manifestarse sin que ello suponga necesariamente que las PP sobre desplazamiento dejen de inscribirse en la corriente principal de las PP nacionales.
36. En este cuadro hay que situar los posibles efectos que esta armonización necesaria tendrá sobre las intervenciones realizadas hasta el momento por parte de la Corte Constitucional. Es probable que haya aspectos generales que mantengan su validez, como por ejemplo, la consignación del Estado de Cosas Inconstitucional, en la sentencia T-025; pero también es probable que otros asuntos de aplicación, como los contenidos en los Autos, sufran modificaciones en el nuevo escenario. En este sentido, es altamente probable que ello afecte al Auto 092, pero ese supuesto habrá que confirmarlo a la luz del texto final que se apruebe de la Ley de Víctimas.
37. Una vez pasado el período de armonización entre la normativa (así como de PP e institucionalidad) de atención a la población desplazada y la de re-

paración de víctimas (que incluye la PD), algo que ocupará en torno a dos años tras la aprobación de la Ley de Víctimas, irá mostrándose más diáfana-mente el gran reto sustantivo de lograr la reparación efectiva de las víctimas del conflicto, incluyendo la restitución de bienes, y podrá saberse realmente si la previsión de recursos (presupuestales, humanos, institucionales, etc.) realizada inicialmente fue realista o, por el contrario, fue insuficiente para implementar la normativa aprobada. Dado el enfoque que ha planteado el Gobierno del uso progresivo de los recursos durante un cierto período (un período que se discute en la Ley de Víctimas si será de diez o quince años), lo más probable es que se abra un proceso que avance entre los dos extremos a evitar, mencionados anteriormente: ser demasiado rápido que implique un déficit público inmanejable o ser tan lento y débil que apenas tenga impacto en la reparación efectiva de las víctimas (incluida la PD). Una previsión razonable induce a pensar que en este camino la acción pública tendrá un estrecho margen de maniobra, siempre expuesta a los avatares de la vida política y los diversos y frecuentes imprevistos (como ha probado recientemente la emergencia invernal del 2010).

Referencias generales

RELACIÓN DE INFORMANTES CLAVES

- Diego Dorado.-** Titular de la Dirección de Seguimiento y Evaluación del Departamento Nacional de Planificación (DNP).
- Claudia Alejandra Gálvez Ramírez.-** Directora del Grupo de Proyectos Especiales del DNP.
- José Fernando Arias.-** Titular de la Dirección de Desarrollo Social del DNP
- José Danilo González.-** Dirección de Seguimiento y Evaluación del Departamento Nacional de Planificación (DNP).
- Carolina Isaza.-** Dirección de Seguimiento y Evaluación del Departamento Nacional de Planificación (DNP).
- Julio Abril.-** Dirección de Seguimiento y Evaluación del Departamento Nacional de Planificación (DNP).
- Armando Ardila Delgado.-** Dirección de Seguimiento y Evaluación del Departamento Nacional de Planificación (DNP).
- Claudia Juliana Melo.-** Grupo de Proyectos Especiales del DNP.
- Adriana Marcela González.-** Dirección de Desarrollo Social del DNP
- María Victoria Calle Correa.-** Magistrada de la Corte Constitucional; representante de dicha Corte ante la Comisión de Género de la rama Judicial.
- Luis Ernesto Vargas.-** Magistrado de la Corte Constitucional, encargado de la materia de desplazamiento forzado.
- Claudia Elena Reales.-** Magistrada auxiliar de la Corte Constitucional.
- Viviana Gaitán.-** Coordinadora de la Unidad de Desarrollo de Política Pública para el Desplazamiento Forzado de Acción Social.

Andrea Tague Montaña.- Unidad de Desarrollo de PP para el Desplazamiento Forzado de Acción Social.

Montserrat Muñoz.- Vicepresidencia de la República.

Tomás Concha.- Programa de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.

Patricia Flores.- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Liliana Guzmán.- Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Interior y Justicia.

Cecilia López.- ExMinistra en diferentes carteras y exsenadora por el Partido Liberal.

Eduardo Pizarro.- Presidente de la Comisión de Reparación y Reconciliación.

Barbara Hess.- Directora de GTZ en Colombia. Exdirectora del Programa ProEquidad de GTZ.

Marco Romero.- Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES).

Roberto Vidal.- Profesor de la Universidad Javeriana y coautor del Informe sobre Desplazamiento y Construcción de Paz, apoyado por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza.

Ruby Alba Castaño.- Comité Ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Desplazados (única mujer de siete miembros de dicho Comité).

Claudia Mejía.- Directora de SISMA-MUJER y representante ante el Consejo Nacional de Planeación.

Diana Espinoza.- Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Bancada de Mujeres del Congreso y oficial de UNIFEM.

Referencias bibliográficas y documentales

Acción Social. (2010). *Desplazamiento y pobreza*. Acción Social, Bogotá.

ACNUR. (2007). *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia*. ACNUR, Bogotá.

Alcaldía del Distrito Central de Bogotá (2010). *Documento borrador del Plan Integral Único de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento (2010-2020)*, Fundación Social, Bogotá.

Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias (2007). *Plan Integral Único para la Prevención y Atención a la problemática del desplazamiento en el Distrito de Cartagena de Indias*. Alcaldía Distrital, Cartagena de Indias.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). *La política de las políticas públicas*. BID, Washington D.C.

Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2010). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado* (vol. I y II). CODHES, Bogotá.

- Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2010). *Comentarios al informe del 1 de junio de 2010 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004*. CODHES, Bogotá.
- Concejo de Bogotá, D.C. (2008). *Acuerdo 308 de 2008, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, 2008-2011 "Bogotá positiva: para vivir mejor"*. Concejo de Bogotá, Bogotá.
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias (2007). *Acuerdo por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, 2008-2012 "Por una sola Cartagena"*. Concejo Distrital Cartagena de Indias, Cartagena.
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias (2009). *Decreto distrital 325 de 2009, por medio del cual se liquida el presupuesto para la vigencia fiscal 2010*. Concejo Distrital Cartagena de Indias, Cartagena.
- Congreso de Colombia. (1958). *Ley 19 de 1958, sobre Reforma Administrativa y organismos de Dirección Económica y Planeación*. Diario Oficial, Bogotá.
- Congreso de Colombia. (1989). *Ley 38 de 1989, que norma el Presupuesto General de la Nación*. Diario Oficial, Bogotá.
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley No. 152, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Diario Oficial, Bogotá.
- Congreso de Colombia. (1998). *Ley No. 489 de 1998, sobre Organización y funcionamiento de la Administración Pública*. Diario Oficial, Bogotá.
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley No. 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Diario Oficial, Bogotá.
- Congreso de Colombia. (2003). *Ley No. 823 de 2003, por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres*. Diario Oficial, Bogotá.
- Congreso de Colombia. (2005). *Ley No. 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley...* Diario Oficial, Bogotá.
- Congreso de Colombia. (2008). *Ley No. 1190 de 2008, por la cual se declara el 2008 como Año de la Promoción de los Derechos de las Personas Desplazadas por la Violencia y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial, Bogotá.
- Congreso de Colombia. (2010). *Ley No. 1421 de 2010*. Bogotá.

- Congreso de Colombia. (2010). *Texto definitivo de proyecto de Ley No. 107/10 y acumulado con el No. 85/10 aprobado por la Cámara "Por la cual se dictan medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y se dictan otras disposiciones"*. (Texto no publicado), Bogotá.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2010). *Informe de Gestión 2002-2010*. Observatorio de Asuntos de Género, Bogotá.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2002), *Mujeres Constructoras de Paz. Política Nacional orientada a la paz, la equidad y la igualdad de oportunidades*, Presidencia de la República, Bogotá.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (1999). *Plan Nacional de Equidad de Oportunidades 2000-2002*. Presidencia de la República, Bogotá.
- Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia. (1993). *Política Integral para las Mujeres Colombianas*. Presidencia de la República, Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (1995). *Documento 2804 de 1995, sobre Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. CONPES, Bogotá.
- CONPES. (1997). *Documento 2904 de 1997, sobre atención a la población desplazada*. CONPES, Bogotá.
- CONPES. (2005). *Documento 3400 de 2005, sobre Metas y Priorización de Recursos Presupuestales para Atender a la Población Desplazada por la Violencia en Colombia*. CONPES, Bogotá.
- CONPES. (2009). *Documento 3616 de 2009, sobre Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*. CONPES, Bogotá.
- Corporación Nuevo Arcoiris. (2010). *Balance de las FARC después de Jojoy y los nuevos carteles del narcotráfico. Informe Seguridad y Conflicto Armado 2010*. Nuevo Arcoiris, Bogotá.
- Corte Constitucional (2004). *Sentencia No. T-025 sobre Atención a la población desplazada y existencia de un estado de cosas inconstitucional*. República de Colombia, Bogotá.
- Corte Constitucional (2007). *Auto No. 109 de 2007, sobre Adopción de los indicadores de resultado de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 184 de 2004, 178 de 2005, 218, 266, 337 de 2006, 0127 y 082 de 2007*. República de Colombia, Bogotá.

Corte Constitucional. (2008). *Auto 052-2008, sobre Seguimiento de la Política sobre Desplazamiento en los Territorios*. República de Colombia, Bogotá.

Corte Constitucional. (2008). *Auto No. 092-2008, sobre Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado...* República de Colombia, Bogotá.

Corte Constitucional. (2008). *Auto No. 237-2008, sobre Incumplimiento de la órdenes impartidas en el Auto No. 092-2008, sobre Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado...* República de Colombia, Bogotá.

Corte Constitucional. (2008). *Auto No. 335-2008, sobre los elementos de juicio para declarar la superación del estado de cosas inconstitucional*. República de Colombia, Bogotá.

Corte Constitucional. (2009). *Auto No. 008-2009, sobre Persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante Sentencia T-025 de 2004*. República de Colombia, Bogotá.

Corporación Latinobarómetro. (2010). *Informe Latinobarómetro 2010*. Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1998). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. "Cambio para construir la paz"*. DNP, Bogotá.

DNP. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. "Hacia un estado comunitario"*. DNP, Bogotá.

DNP. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. "Estado comunitario: desarrollo para todos"*. DNP, Bogotá.

DNP. (2009). *Avances y retos de la política social en Colombia*. DNP, Bogotá.

DNP. (2009). *BPIN: 20 años*. DNP, Bogotá.

DNP. (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. "Prosperidad para todos"*. DNP, Bogotá.

DNP. (2010). *Crecimiento económico en el 2010 y perspectivas*. DNP, Bogotá.

DNP. (2010). *¿En qué invierte el Estado colombiano?* DNP, Bogotá.

DNP. (2010). *Informe de cierre presupuesto de inversión. Sector Acción Social. Vigencia 2009*. DNP, Bogotá.

DNP. (2010). *Informe de cierre presupuesto de inversión. Sector Interior y Justicia. Vigencia 2009*. DNP, Bogotá.

DNP. (2010). *Informe de cierre presupuesto de inversión. Sector Protección Social. Vigencia 2009*. DNP, Bogotá.

DNP. (2010). *La pobreza y su medición*. DNP, Bogotá.

DNP. (2010). *Profundizar el régimen democrático. 2019 Visión Colombia. Segundo Centenario*. Ministerio de Interior y Justicia, Bogotá.

Echeverry, Juan Carlos. (24/10/2010). Declaraciones al Diario El Tiempo, en su calidad de Ministro de Hacienda.

Gaceta Constitucional et al. (2010). *Constitución Política de Colombia y Códigos Básicos*. LEGIS, Bogotá.

García, M. y Revelo, J. E. (2010). *Estado Alterado*. Colección DeJusticia, Bogotá.

García, M. y Revelo, J. E. (2009). *Mayorías sin Democracia. Desequilibrios de poderes y Estado de Derecho en Colombia, 2002-2009*. Colección DeJusticia, Bogotá.

García, Mauricio. (2008). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Biblioteca José Martí, Bogotá.

Gomáriz, Enrique A. (1992-1995). *Mujeres Latinoamericanas en Cifras*. (Coautor, Serie de 19 libros). FLACSO, Santiago de Chile.

Gomáriz, Enrique A. (1993). *La planificación con perspectiva de género. Manual de Trabajo*. SERNAM, Santiago de Chile.

Gomáriz, Enrique A. y Jovel, Rosalía (2006). *Municipalidades modernas con equidad de género*. FISDL/GTZ, San Salvador.

Gomáriz, Enrique A. (2007). "Sistema Político y Políticas Públicas en América Latina". *Revista Reforma y Democracia del CLAD, N. 38, mayo del 2007*. CLAD, Caracas.

Gomáriz, Enrique A. (2007). "Las dificultades de gobernar por Políticas Públicas en Centroamérica". *Ponencia presentada al VI Congreso de Ciencias Políticas de ALACIP, San José de Costa Rica, agosto del 2008*. FLACSO, San José.

Hoyos, Guillermo (editor). (2007). *Las víctimas frente a la búsqueda de la verdad y la reparación en Colombia*. Editorial Javeriana, Bogotá.

International Crisis Group (2007). "Los nuevos grupos armados de Colombia". En: *Informe sobre América Latina No. 20*. ICG, Bruselas.

Jaramillo, Lucas. (2008). *Cultura política en tiempos paramilitares*. Método, Bogotá.

Leal, Francisco (Editor). (2006). *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*. Norma, Bogotá.

López, Claudia. (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá.

Losada, Ricarte. (2009). *Los errores del 91*. Universidad la Gran Colombia, Bogotá.

Mesa Nacional de Seguimiento Auto 092. (2009). *Política pública para mujeres en situación de desplazamiento. Auto 092: un proceso de incidencia social*. Mesa, Bogotá.

Mesa Nacional de Seguimiento Auto 092. (2010). *Tercer informe de seguimiento al Auto 092 de 2008*. Mesa, Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2005). *Decreto No. 4730 de 2005, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto*. Diario Oficial, Bogotá.

Ministerio del Interior. (2000). *Decreto No. 2569 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial, Bogotá.

Ministerio del Interior y de Justicia. (2005). *Decreto No. 250 de 2005, por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial, Bogotá.

Ministerio del Interior y de Justicia. (2007). *La ruta de la protección. Manual de la protección, a la vida, a la libertad y a la seguridad personal de la población en situación de desplazamiento*. Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá.

Ministerio del Interior y de Justicia. (2009). *Decreto No. 1997*. Diario Oficial, Bogotá.

Ministerio del Interior y de Justicia. (2010). *Decreto No. 1740*. Diario Oficial, Bogotá.

Montoya, Ana Milena (2009). *Recorrido por las políticas públicas de equidad de género en Colombia y aproximación a la experiencia de participación femenina con miras a la construcción de escenarios locales*. Universidad de Medellín, Bogotá.

Olano, Hernán. (2010). *El choque de trenes: ¿guerra entre Cortes?* Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá.

Patiño, Carlos A. (2010). *Guerra y construcción del Estado en Colombia. 1810-2010*. Debate, Bogotá.

Pizarro, Eduardo. (2010). “Bases para una política de reparación en Colombia viable, justa y sostenible”. (En original), Bogotá.

Pizarro, Eduardo. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Norma, Bogotá.

Presidencia de la República (1974). *Decreto 627 de 1974, por el cual se reestructura el Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Departamento Nacional de Planeación*. Diario Oficial, Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (1995). *Política de Equidad y Participación de la Mujer –EPAM-*. Presidencia de la República, Bogotá.

Presidencia de la República (2005). *Decreto 2500 de 2005, por el cual se modifica el Artículo tercero del Decreto 627 de 1974 sobre reorganización del Consejo Nacional de Política Económica y Social*. Diario Oficial, Bogotá.

Presidencia de la República (2009). *Decreto 3517 de 2009, por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación*. Diario Oficial, Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (2010). *Decreto 3445 de 2010, por el cual se crean unas Altas Consejerías en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*. Diario Oficial, Bogotá.

Procuraduría General de la Nación. (2008). “Informes de seguimiento al Auto 092: Mujeres, Conflicto y Desplazamiento”. En: *Procurando la Equidad*. No. 3, Bogotá.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2003). *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de Desarrollo Humano para Colombia*. PNUD, Bogotá.

Proyecto Brookings-Berna sobre desplazamiento interno. (2008). *Desplazamiento interno y la construcción de la paz*. Editorial Javeriana, Bogotá.

Rincón, Tatiana. (2010). *Verdad, justicia y reparación*. Universidad del Rosario, Bogotá.

Reales, Clara y Montilla, Juan (Eds.). (2010). *Los caminantes Invisibles*. Consejo Noruego para Refugiados, Bogotá.

Rodríguez-Garvito, Cesar (2010), *Cortes y cambio social*. Colección DeJusticia, Bogotá.

Salazar, Boris et al. (2008). *¿A dónde ir? Un análisis del desplazamiento forzado*. Editorial Universidad del Valle, Bogotá.

Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). (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*. SNAIPD, Bogotá.

SNAIPD. (2010). *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*. SNAIPD, Bogotá.

Uprimny, Rodrigo et al. (2006). *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Norma, Bogotá.

Velásquez, Fabio. (2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. GTZ/Foro Nacional por Colombia, Bogotá.

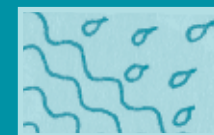
Vidal, Roberto et al. (2010). *Informe final sobre desplazamiento forzado y construcción de paz en Colombia 2009-2010*. Proyecto Brookings-Berna, Universidad Javeriana, Bogotá.

Vidal, Roberto. (2007). *Derecho Global y Desplazamiento Interno*. Editorial Javeriana, Bogotá.

Zarama, Ernesto. (2009). “Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo”. Serie Políticas Sociales N. 152. CEPAL, Santiago de Chile.

ANEXOS: NORMATIVA BÁSICA SELECCIONADA

Anexos: normativa básica seleccionada



Anexo 1

NORMATIVA BÁSICA SOBRE PLANIFICACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (TÍTULO XII, CAPÍTULO 2) DE LOS PLANES DE DESARROLLO

Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Artículo 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Artículo 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

Artículo 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

Artículo 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

Artículo 344. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.

En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

LEY ORGANICA DEL PLAN DE DESARROLLO

No. 152 DE 1994

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I Principios generales

Artículo 1°. Propósitos. La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2° del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

Artículo 2°. Ambito de Aplicación. La Ley orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

Artículo 3°. Principios generales. Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:

a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica;

b) ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;

c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;

d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad;

e) Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;

f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquellos tengan cabal culminación;

g) Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley;

h) Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;

i) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;

j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;

k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva;

l) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

m) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste;

n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos,

Parágrafo. Para efecto de lo previsto en el literal d) de este artículo se entiende por:

Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.

Subsidiariedad. Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.

Complementariedad. En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.

CAPÍTULO II El Plan Nacional de Desarrollo

Artículo 4°. Conformación del Plan Nacional de Desarrollo. De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Artículo 5°. Contenido de la parte general del Plan. La parte general del plan contendrá lo siguiente:

a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;

b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;

c) Las estrategias y política en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;

d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

Artículo 6°. Contenido del plan de inversiones. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:

a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;

b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;

c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;

d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Artículo 7°. Presupuestos plurianuales. Se entiende por presupuestos plurianuales la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal.

Cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, se procurará que los primeros tengan garantizada la financiación hasta su culminación.

CAPÍTULO III Autoridades e instancias nacionales de planeación

Artículo 8°. Autoridades e instancias nacionales de planeación. Son autoridades nacionales de planeación:

1. El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.

2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.
3. El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.
4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.
5. Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.

Son instancias nacionales de planeación:

1. El Congreso de la República.
2. El Consejo Nacional de Planeación.

Artículo 9°. Consejo Nacional de Planeación. El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:

1. En representación de las entidades territoriales sus máximas autoridades administrativas así:

Cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a convertirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno por las entidades territoriales indígenas y uno por cada región que llegare a conformarse en desarrollo de lo previsto por el artículo 307 de la Constitución Política.

Parágrafo. La representación de los municipios y distritos, las provincias y departamentos, será correspondiente con la jurisdicción territorial de cada uno de los actuales Corpes, según ternas que por cada una de dichas jurisdicciones presenten para el efecto.

Para estos propósitos, deberá tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos a los que pertenezcan los alcaldes que representen a los municipios y distritos.

Este criterio también se aplicará para el caso de las provincias.

2. Cuatro en representación de los sectores económicos, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y las empresas y entidades de prestación de servicios.

3. Cuatro en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales.

4. Dos en representación del sector educativo y cultural, escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales jurídicamente reconocidas de las universidades, las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a nivel nacional instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones nacionales legalmente constituidas, cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural y las organizaciones que agrupen a nivel nacional los estudiantes universitarios.

Parágrafo. Habrá por lo menos un representante del sector universitario.

5. Uno en representación del sector ecológico, escogido de terna que presenten las organizaciones jurídicamente reconocidas cuyo objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y del medio ambiente.

6. Uno en representación del sector comunitario escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales, de asociaciones comunitarias con personería jurídica.

7. Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, otro de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las organizaciones no Gubernamentales.

Parágrafo. El Gobierno establecerá el procedimiento para la presentación de las listas de las diversas organizaciones y entidades a que se refiere el presente artículo para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, así como los criterios para su organización y los elementos básicos del reglamento para su funcionamiento.

Artículo 10. Calidades y períodos. Para efectos de la designación de los integrantes del Consejo Nacional de Planeación, se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

El estar o haber estado vinculado a las actividades del respectivo sector o territorio y poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o región que se trate.

Los integrantes del Consejo Nacional de Planeación serán designados para un período de ocho años y la mitad de sus miembros será renovado cada cuatro años. En el evento en que el número de integrantes del Consejo sea impar, el número de integrantes que será renovado será el equivalente al que resulte de aproximar el cociente al número entero siguiente.

Parágrafo. Para efectos de dar cumplimiento a lo anterior, la renovación de la mitad de los miembros designados para conformar el primer Consejo Nacional de Planeación a partir de la vigencia de la presente Ley se realizará a los cuatro años de haber sido designados, conforme a la determinación que tome el Gobierno Nacional.

Artículo 11. Designación por parte del Presidente. Una vez que las organizaciones de las autoridades y sectores a que se refiere el artículo anterior presenten las ternas correspondientes a consideración del Presidente de la República, éste procederá a designar los miembros del Consejo Nacional de Planeación siguiendo como criterio principal de designación, el previsto en el artículo 10. de la presente Ley. Si transcurrido un (1) mes desde la fecha en que hubiere sido convocado a conformarse el Consejo Nacional de Planeación, el Presidente de la República no hubiere recibido la totalidad de las ternas de candidatos, designará los que falten sin más requisitos que la observancia de los criterios de designación previstos en la Constitución y la ley.

Artículo 12. Funciones del Consejo Nacional de Planeación. Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales

de Planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.

3. Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.

4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.

5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

CAPÍTULO IV

Procedimiento para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo

Artículo 13. Proceso de elaboración. La elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, que debe ser sometido por el Gobierno al Congreso Nacional durante los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial, se adelantar conforme a las disposiciones de los artículos siguientes.

Artículo 14. Formulación inicial. Una vez elegido el Presidente de la República todas las dependencias de la administración y en particular, las autoridades de planeación, le prestarán a él y/o a las personas que él designe para el efecto, el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para que adelante las gestiones indispensables para iniciar la formulación del plan de desarrollo.

Artículo 15. Coordinación de las labores de Formulación. El Director del Departamento Nacional de Planeación, coordinará de conformidad con las orientaciones impartidas por el Presidente de la República, las labores requeridas para continuar la formulación del plan de desarrollo, con los ministerios, las entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación que se organicen en desarrollo del artículo 306 y con el Consejo Superior de la Judicatura a través de su Sala Administrativa.

Artículo 16. Participación activa de las Entidades Territoriales. Las autoridades nacionales de planeación y las entidades de planificación regional que llegaren a constituirse, garantizarán la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales en el proceso de elaboración del plan.

Artículo 17. Presentación al Conpes. El Director del Departamento Nacional de Planeación presentará a consideración del Conpes el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo. El componente correspondiente al plan de inversiones deberá contar con el concepto previo relativo a las implicaciones fiscales del proyecto del plan, emitido por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. El Conpes aprobará finalmente un documento consolidado que contenga la totalidad de las partes del plan, conforme a la Constitución y a la presente Ley. Para estos efectos, se realizará un Conpes ampliado con los miembros del Conpes Social y se invitará a participar en representación de las entidades territoriales, a cinco (5) gobernadores y cinco (5) alcaldes, en correspondencia con la jurisdicción territorial de cada uno de los cinco Corpes que hoy existen. Así mismo serán invitados los representantes legales de las regiones a que se refiere el artículo 307 de la Constitución y al presidente del Consejo Superior de la Judicatura.

Parágrafo. Para estos propósitos, deberá tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos a los que pertenezcan los alcaldes que representen a los municipios.

Artículo 18. Concepto del Consejo Nacional de Planeación. El proyecto del plan, como documento consolidado en sus diferentes componentes, será sometido por el Presidente de la República a la consideración del Consejo Nacional de Planeación a más tardar el 15 de noviembre, para análisis y discusión del mismo, para que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes, antes del 10 de enero. Si llegado el 10 de enero, el Consejo no se hubiere pronunciado sobre la totalidad o parte del plan, se considerará surtido este requisito en esa fecha. El 15 de noviembre el Presidente de la República enviará al Congreso copia del proyecto del plan de desarrollo.

Artículo 19. Proyecto definitivo. oída la opinión del Consejo, el Conpes efectuará las enmiendas que considere pertinentes luego de lo cual, el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará el proyecto a consideración del Congreso antes del 7 de febrero, para lo cual lo convocará a sesiones extraordinarias.

CAPÍTULO V

Aprobación del Plan

Artículo 20. Presentación y primer debate. El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo será presentado ante el Congreso de la República y se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.

Artículo 21. Segundo debate. Con base en el informe rendido en el primer debate, cada una de las Cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.

Artículo 22. Modificaciones por parte del Congreso. En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarias, no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara. En caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.

En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir.

Artículo 23. Modificaciones por parte del Gobierno Nacional. En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Gobierno Nacional podrá introducir modificaciones a cualquiera de las partes del Plan Nacional de Desarrollo. Si se trata de modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, se observarán las mismas disposiciones previstas en el artículo precedente, en lo pertinente.

Artículo 24. Participación del Director Nacional de Planeación. El Director del Departamento Nacional de Planeación asesorará al Congreso en el análisis del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo y

llevará la vocería del Gobierno ante la comisión de asuntos económicos, cuando el Presidente así lo encomiende. Para tal fin asistirá a las Comisiones Constitucionales con el objeto de suministrar los informes, datos y explicaciones, que sean indispensables.

Artículo 25. Aprobación del Plan por Decreto. Si el Congreso Nacional no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en el término de tres meses señalado por la Constitución, el Gobierno podrá poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de Ley, el proyecto presentado por éste.

CAPÍTULO VI Ejecución del Plan

Artículo 26. Planes de acción. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado cada uno de los organismos públicos de todo orden a los que se aplica esta Ley preparará su correspondiente plan de acción.

En la elaboración del plan de acción y en la programación del gasto se tendrán en cuenta los principios a que se refiere el artículo 3o. de la presente Ley, así como las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.

Los planes que ejecuten las entidades nacionales con asiento en las entidades territoriales deberán ser consultados previamente con las respectivas autoridades de planeación, de acuerdo con sus competencias.

Artículo 27. Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional. El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional es un instrumento para la planeación que registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental y socioeconómicamente, susceptibles de financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Los Ministerios, Departamentos Administrativos, la Contraloría, la Procuraduría, la Veeduría, la Registraduría, la Fiscalía y las entidades del orden nacional deberán preparar y evaluar los programas que vayan a ser ejecutados, en desarrollo de los lineamientos del plan y para el cumplimiento de los planes de acción.

El Departamento Nacional de Planeación conceptuará sobre tales programas de inversión y los registrará en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional.

El Departamento Nacional de Planeación tendrá la obligación de mantener actualizada la información que se registra en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional.

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional se articulará con la Unidad de Gestión de Proyectos contemplada en el artículo 58 de la Ley 70 de 1993.

Artículo 28. Armonización y sujeción de los presupuestos oficiales al plan. Con el fin de garantizar la debida coherencia y armonización entre la formulación presupuestal y el Plan Nacional de Desarrollo, se observarán en lo pertinente las reglas previstas para el efecto por la ley orgánica del presupuesto.

CAPÍTULO VII Evaluación del Plan

Artículo 29. Evaluación. Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y la calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades.

Para los efectos previstos en este artículo todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados.

El Departamento Nacional de Planeación presentará al Conpes, en el mes de abril de cada año, un informe sobre el resultado del total de las evaluaciones con un documento que se constituirá en la base para el diseño del plan de inversiones del próximo año.

De acuerdo con la organización del sistema las principales entidades ejecutoras desarrollarán sus propios sistemas de evaluación y el DNP podrá efectuar de manera selectiva directa o indirectamente la evaluación de programas y proyectos de cualquier entidad nacional, regional o territorial responsable. La organización del sistema de evaluación se establecerá mediante decreto.

Parágrafo. Para efectos de este artículo, se aplicarán los principios de eficiencia, de eficacia y responsabilidad, conforme lo disponga la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en lo pertinente.

Artículo 30. Informes al Congreso. El Presidente de la República presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de sus distintos componentes.

Igualmente, el Presidente de la República, al presentar el presupuesto de rentas y la Ley de Apropia-ciones al Congreso, deberá rendir un informe sobre la forma como se está dando cumplimiento al plan de inversiones públicas aprobado en el plan de desarrollo, sustentando la correspondencia entre dicha iniciativa y el Plan Nacional de Desarrollo.

CAPÍTULO VIII Los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales

Artículo 31. Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente Ley.

Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán en los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus

usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta Ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación.

Artículo 32. Alcance de la planeación en las entidades territoriales. Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia.

CAPÍTULO IX

Autoridades e instancias territoriales de planeación

Artículo 33. Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales. Son autoridades de planeación en las entidades territoriales:

1. El Alcalde o Gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial.

2. El Consejo de Gobierno Municipal, Departamental o Distrital, o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.

3. La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde o Gobernador, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del Plan con las Secretarías y Departamentos Administrativos, y las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción.

4. Las demás Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes.

Son instancias de planeación en las entidades territoriales:

1. Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y las Entidades Territoriales Indígenas, respectivamente.

2. Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación.

Parágrafo. Si surgieren nuevas entidades territoriales, las dependencias que dentro de sus estructuras se creen y sean equivalentes a las citadas en el presente artículo, tendrán el mismo carácter funcional respecto de aquéllas.

Artículo 34. Consejos Territoriales de Planeación. Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.

Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la Constitución vigente, estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los Departamentos o Municipios.

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados éstos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de planeación participarán representantes de los municipios.

Artículo 35. Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación. Son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sean compatibles sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas.

Parágrafo. La dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo Consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

CAPÍTULO X

Procedimientos para los planes territoriales de desarrollo

Artículo 36. En materia de elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta Ley para el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 37. Para los efectos del procedimiento correspondiente, se entiende que:

a) En lugar del Departamento Nacional de Planeación actuará la Secretaría, Departamento Administrativo u oficina de Planeación de la entidad territorial o la dependencia que haga sus veces;

b) En lugar del Conpes, actuará el Consejo de Gobierno, o la autoridad de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales. En lugar del Consejo Nacional de Planeación lo hará el respectivo Consejo Territorial de Planeación que se organice en desarrollo de lo dispuesto por la presente Ley;

c) En lugar del Congreso, la Asamblea, Concejo o la instancia de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales.

Artículo 38. Los planes de las entidades territoriales. Se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberán tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.

Artículo 39. Elaboración. Para efecto de la elaboración del proyecto del plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargos deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:

1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.

2. Una vez elegido el Alcalde o Gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación, le prestarán a los candidatos electos y a las personas que éstos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para la elaboración del plan.

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberá tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.

3. El Alcalde o Gobernador, presentará por conducto del secretario de planeación o jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo.

Dicho Consejo de Gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos (2) meses siguientes a la posesión del respectivo Alcalde o Gobernador conforme a la Constitución Política y a las disposiciones de la presente Ley.

4. Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, la respectiva administración territorial convocará a constituirse al Consejo Territorial de Planeación.

5. El proyecto de plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes.

En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativa deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular.

6. El respectivo Consejo Territorial de Planeación deberá realizar su labor antes de transcurrido un (1) mes contado desde la fecha en que haya presentado ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo plan.

Si transcurriere dicho mes sin que el respectivo Consejo Territorial se hubiere reunido o pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del plan, considerará surtido el requisito en esa fecha.

Tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo.

Parágrafo. Las disposiciones de este artículo se aplicarán respecto de la máxima autoridad administrativa y corporación de elección popular de las demás entidades territoriales.

Artículo 40. Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si trans-

curre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso.

Artículo 41. Planes de acción en las entidades territoriales. Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

Artículo 42. Evaluación. Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción.

Artículo 43. Informe del Gobernador o Alcalde. El Gobernador o Alcalde presentará informe anual de la ejecución de los planes a las respectiva Asamblea o Concejo o la autoridad administrativa que hiciera sus veces en los otros tipos de entidades territoriales que llegaren a crearse.

Artículo 44. Armonización con los presupuestos. En los presupuestos anuales se debe reflejar el plan plurianual de inversión. Las Asambleas y Concejos definirán los procedimientos a través de los cuales los Planes Territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos.

Artículo 45. Articulación y Ajuste de los Planes. Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, entre sí y con respecto al Plan Nacional, tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones gubernamentales. Si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la Asamblea o del Concejo, ajustes a su plan plurianual de inversiones, para hacerlo consistente con aquéllos.

Artículo 46. Los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales que se llegaren a organizar en desarrollo de las normas constitucionales que autorizan su creación, se aplicarán en relación con las dependencias, oficinas y organismos que sean equivalentes a los que pertenecen a la estructura de las entidades territoriales ya existentes, y a los cuales esta Ley otorga competencias en materia de planeación.

CAPÍTULO XI Planeación regional

Artículo 47. Funciones especiales de las Regiones de Planificación en relación con el plan de desarrollo. Además de las funciones para las cuales fueron creadas, corresponderá a las regiones de

planificación legalmente existentes a la fecha de vigencia de esta Ley, contribuir a que haya la debida coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales, así como promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación y de los departamentos, asesorar técnica y administrativamente a las oficinas de planeación departamentales, y apoyar los procesos de descentralización. Así mismo, les corresponderá ejercer las funciones y atribuciones que esta Ley asigna expresamente a las regiones administrativas y de planeación hasta su transformación en éstas.

Parágrafo. Las funciones y competencias de las regiones de planeación a las cuales se refiere esta Ley, serán asumidas por las regiones administrativas y de planeación que se organicen en desarrollo del artículo 306 de la Constitución Política.

Artículo 48. Autoridades e instancias regionales de planeación. Son autoridades regionales de planeación: Las correspondientes a la rama ejecutiva de las regiones que se constituyan en desarrollo del artículo 307 de la Constitución Nacional.

Son instancias regionales de planeación: Las correspondientes corporaciones de elección popular y los consejos consultivos de planeación.

CAPÍTULO XII Disposiciones generales

Artículo 49. Apoyo Técnico y Administrativo. Para los efectos de los procesos de planeación de que trata la presente Ley asignanse las siguientes responsabilidades de apoyo técnico y administrativo:

1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, establecerá un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación.

2. El Departamento Nacional de Planeación, organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento.

3. Las entidades territoriales, a través de sus organismos de Planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos y sistemas de información para la planeación. El Departamento Nacional de Planeación organizará las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, de acuerdo con lo que se disponga en el reglamento.

4. Los departamentos, distritos y municipios con 100.000 o más habitantes cumplirán lo establecido en el numeral anterior en un plazo máximo de dieciocho meses y los demás municipios, en un plazo máximo de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para lo cual los departamentos prestarán el apoyo necesario.

5. Los programas y proyectos que se presenten con base en el respectivo banco de proyectos tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación y a los demás programas a ser ejecutados en los niveles territoriales, de conformidad con los reglamentos del Gobierno Nacional y de las autoridades competentes.

Artículo 50. Adecuación Institucional. Para los efectos de la adecuación institucional exigida por lo dispuesto en la presente Ley, créase una Comisión integrada por tres senadores y tres representantes de la comisiones tercera de cada Cámara, para que, en coordinación con el Presidente de la República, en el término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, acuerden las reformas a la estructura y funciones del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 51. Régimen de Transición de los Corpes. Los Consejos Regionales de Planeación, creados por las disposiciones legales, promoverán dentro del término de dos años contados a partir de la promulgación de esta Ley, la organización de las regiones de que trata el artículo 306 de la Constitución y los gobernadores deberán definir los términos de dicha transición, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.

Parágrafo 1. Concluidos los dos años la organización administrativa y financiera de los actuales Consejos Regionales de Planeación, Corpes, dejará de existir. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 2. Mientras se constituyen las Regiones Administrativas y de Planeación, las funciones y atribuciones que les son asignadas en esta Ley, serán ejercidas por los actuales Corpes.

Artículo 52. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,
JORGE RAMON ELIAS NADER

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
FRANCISCO JOSE JATTIN SAFAR

El Secretario General del Senado,
PEDRO PUMAREJO VEGA

El Secretario General de la Cámara de Representantes,
DIEGO VIVAS TAFUR

Anexo 2

NORMATIVA BÁSICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

LEY 387 DE 1997

(julio 18)

Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

Del desplazado y de la responsabilidad del Estado

Artículo 1º.- Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:

Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.

Parágrafo.- El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por desplazado.

Artículo 2º.- De los Principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios:

1. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.
2. El desplazado forzado de los derechos civiles fundamentales reconocidos Internacionalmente.
3. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.

4. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.
5. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.
6. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.
7. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.
8. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen de derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.
9. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia.

Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-029 de 2009, siempre que se entienda que, cuando corresponda, sus previsiones, en igualdad de condiciones, se aplican también a los integrantes de las parejas del mismo sexo.

Artículo 3º.- De la responsabilidad del Estado. Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia

Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano.

TÍTULO II

Del sistema nacional de atención integrada a la población desplazada por la violencia

CAPÍTULO I

Creación, constitución y objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

Artículo 4º.- De la creación. Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos:

1. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana
2. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Parágrafo 2º.- El Director de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior ejercerá la secretaría técnica del Consejo Nacional.

Artículo 7º.- De los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. El Gobierno Nacional promoverá la creación de los comités municipales; distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, que estarán conformados por:

1. El Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá.
2. El Comandante de Brigada o su delegado.
3. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva dicción o su delegado.
4. El Director del Servicio Seccional de salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso.
5. El Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
6. Un representante de la Cruz Roja Colombiana.
7. Un representante de la Defensa Civil.
8. Un representante de las iglesias.
9. Dos representantes de la población Desplazada.

Parágrafo 1º.- El Comité, por decisión suya, podrá convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o en general a organizaciones cívicas o a personas de relevancia social en el respectivo territorio.

El Ministro del Interior o cualquier entidad del orden nacional, miembros del Consejo Nacional puede, para efectos de coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención, asistir a las sesiones de dichos comités.

Parágrafo 2º.- Cuando el desplazamiento se produzca en poblaciones, veredas o corregimientos en donde no puedan convocarse todos los anteriores miembros, el Comité podrá sesionar con la primera autoridad política del lugar-inspector de policía o quien haga sus veces, el representante de los desplazados y/o el representante de las Iglesias, de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional.

Parágrafo 3º.- En aquéllos municipios o distritos donde se presenten situaciones de desplazamiento provocadas por la violencia, será obligación de los alcaldes convocar de emergencia los comités municipales y distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada. Será causal de mala conducta omitir el cumplimiento de esta disposición.

Artículo 8º.- De las acciones de prevención de los comités municipales. Las acciones de prevención que deberán emprender los comités municipales, entre otras, será:

1. Acciones jurídicas. Los miembros del comité municipal deberán orientar a comunidades que puedan verse afectadas por un hecho de desplazamiento, en la solución, por vías jurídicas e institucionales, de los conflictos que puedan generar tal situación. Así mismo, analizarán la viabilidad de las acciones jurídicas y recomendarán o decidirán la interposición oportuna de los recursos constitucionales o legales pertinentes que permitan minimizar o erradicar procesos embrionarios de persecución o violencia.
2. Los miembros del comité municipal tratarán de prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos.
3. Acciones asistenciales. Los miembros del comité municipal deberán evaluar las necesidades insatisfechas de las personas o comunidades que eventualmente puedan precipitar un proceso de desplazamiento forzado. Deberán con base en dicha evaluación, tomar las medidas de asistencia del caso.

CAPÍTULO II

Del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

SECCIÓN I

Del Diseño y Objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

Artículo 9º.- Del Diseño. El Gobierno Nacional diseñará el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia el cual, una vez aprobado por el Consejo Nacional, será adoptado mediante decreto.

Para la elaboración de dicho plan se contará con el concurso de las entidades públicas, privadas y comunitarias que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Las medidas y acciones que se adopten en el Plan Nacional deberán atender las características y condiciones especiales de las «zonas de expulsión» y de las «zonas de recepción».

Parágrafo. El Gobierno Nacional diseñará y pondrá en ejecución, en un término no mayor de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, el plan a que hace referencia este artículo.

Artículo 10º.- De los objetivos. Los objetivos del *Plan Nacional* serán los siguientes entre otros:

1. Elaborar diagnósticos de las causas agentes que generen el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio Nacional donde se producen los mayores flujos de población de las zonas receptoras, de las personas y entidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias económicas, jurídicas, políticas que ello genere.
2. Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.
3. Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y adaptación a la nueva situación.
4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.
5. Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social.
6. Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o si reubicación en nuevas zonas de asentamiento.
7. Brindar atención especial a las mujeres y niños preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.
8. Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios, y
9. Las demás acciones que el Consejo Nacional considere necesarias.

SECCIÓN 2

De la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia

Artículo 11º.- Funcionamiento. La Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población.

Además, le permitir evaluar la magnitud del problema, tomar medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la consolidación y estabilización de los desplazados y formular alternativas de solución para la atención a la población desplazada por la violencia. Esta red deberá contar con un módulo especial para el seguimiento de las acciones ejecutadas en desarrollo del Plan Nacional.

Artículo 12º.- Puntos de Información Locales. La Consejería Presidencial para los Desplazados y la Dirección General Unidad Administrativa especial para los Derechos Humanos, en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales, las personerías municipales, las oficinas regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja Colombiana, la Iglesia, y las organizaciones de desplazados, acordarán la instalación de puntos de red en los municipios de las zonas afectadas por el desplazamiento.

Artículo 13º.- Del observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia. El Gobierno Nacional creará un Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia, el cual producirá informes semestrales sobre la magnitud y tendencias que presente el desplazamiento y los resultados de las políticas estatales en favor de la población desplazada. Dicho observatorio fortalecerá al Red Nacional de Información y contará con la participación de expertos y centros académicos de reconocida trayectoria.

SECCIÓN 3

De la Prevención

Artículo 14º.- De la prevención. Con el objeto de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional adoptará entre otras las siguientes medidas:

1. Estimar la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento.
2. Promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de la perturbación.
3. Desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas, y los bienes patrimoniales de la población desplazada.
4. Diseñar y ejecutar un plan de Difusión del Derecho Internacional Humanitario, y
5. Asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo para que se incluyan los programas de prevención y atención.

Parágrafo.- La Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, deberá concertar con las autoridades municipales y/o departamentales la convocatoria de los Consejos de Seguridad, cuando existan razones fundadas para presumir que se presentará un desplazamiento forzado.

SECCIÓN 4

De la Atención Humanitaria de Emergencia

Artículo 15º.- De la Atención Humanitaria de Emergencia. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamentales y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.

El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.

Parágrafo.- A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más. *Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-278 de 2007. El texto restante fue declarado EXEQUIBLE en la misma providencia, en el entendido que el término de la atención humanitaria de emergencia previsto en esa disposición será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.*

SECCIÓN 5

Del Retorno

Artículo 16º.- El Retorno. El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en esta Ley, en materia de protección y consolidación y estabilización socioeconómicas.

SECCIÓN 6

De la consolidación y estabilización socioeconómica

Artículo 17º.- De la consolidación y estabilización socioeconómica. 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 reasentimiento 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.

SECCIÓN 7

De la cesación de la condición de desplazado forzado

Artículo 18°.- De la cesación de la condición de desplazado forzado. La condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentimiento.

Parágrafo.- INEXEQUIBLE. El desplazado cooperará en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación.

SECCIÓN 8

De las instituciones

Artículo 19°.- De las instituciones. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

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

1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación, de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dado prelación a la población desplazada.
El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de título de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.
En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.
El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

- El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.
2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.
3. El Instituto de Fomento Industrial, a través de los programas de Propyne y Finurbano otorgará líneas especiales de crédito en cuanto a períodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de microempresas y proyectos productivos que presenten las personas beneficiarias de la presente Ley.
4. El Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993.
5. La Red de Solidaridad Social dará en las mesas de solidaridad prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a sus programas.
6. La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia.
7. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dará prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados.
8. El Sistema Nacional de Codificación dará atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la población afectada por el desplazamiento forzado.
9. Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederá a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS.
10. El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para la víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básicas y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.
11. El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica.
12. La Defensoría del Pueblo diseñará y ejecutará programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario.
En estos programas se deberán integrar las Entidades Gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de Desplazados.

13. La Comisión Nacional de Televisión diseñará y ejecutará campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional, y
14. El Instituto Nacional de la Reforma Urbana, Inurbe, desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.

Artículo 20°.- Del Ministerio Público. Corresponde al Ministerio Público y a sus oficinas regionales y seccionales la guarda y promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la población víctima del desplazamiento forzado, así como el control del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Las autoridades municipales deberán informar, de manera inmediata, al representante del Ministerio Público correspondiente, sobre la ocurrencia del desplazamiento sobre la ocurrencia de eventos que puedan generarlo.

CAPÍTULO III

Del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

Artículo 21°.- De la creación y naturaleza. Créase el Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia que funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuentas.

Parágrafo.- La Consejería Presidencial para los Desplazados coordinará la ejecución de los recursos de este Fondo.

Artículo 22°.- Del objeto. El Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia tiene por objeto financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención, humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la Red Nacional de Información.

Parágrafo.- La participación del Fondo Nacional en la financiación y/o cofinanciación de los programas mencionados, no exime a las instituciones y entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales involucradas en la atención integral a la población desplazada, de gestionar los recursos necesarios para la ejecución de las acciones de su competencia.

Artículo 23°.- De los recursos. Los recursos del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estarán constituidos por:

1. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Las donaciones en dinero que ingresen directamente al Fondo, previo incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas.
3. Los recursos de crédito que contrate la Nación para atender el objeto y funciones del Fondo, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
4. Los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
5. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquiera a cualquier título de conformidad con la Ley.

Artículo 24°.- De la administración. La administración del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estará a cargo del Director General de la Dirección General

Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien será ordenador del gasto en virtud de la delegación que le otorgue el Ministro del Interior.

Artículo 25°.- De la reglamentación. El Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta Ley, reglamentará la organización y funcionamiento del Fondo, los objetivos y funciones que le corresponden, el régimen de apropiaciones y operaciones en materia presupuestal y patrimonial necesario para su operación.

Así mismo, el Gobierno Nacional hará los ajustes y traslados presupuestales correspondientes en el Presupuesto General de la Nación para dejar en cabeza del Fondo las apropiaciones necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

TÍTULO III

Marco de protección jurídica

Artículo 26°.- De la definición de la situación militar de los desplazados. Las personas que teniendo la obligación legal de resolver su situación militar y que por motivos relacionados con el desplazamiento forzado no lo hubiesen hecho, podrán presentarse a cualquier distrito militar, dentro del año siguiente a la fecha en la que se produjo el desplazamiento, para resolver dicha situación sin que se le considere remiso.

Artículo 27°.- De la perturbación de la posesión. La perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor.

El poseedor interrumpido en el ejercicio de su derecho informará del hecho del desplazamiento a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, o a cualquier entidad del Ministerio Público, a fin de que se adelanten las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar.

Artículo 28°.- De los procesos jurídicos y administrativos en los que el desplazado forzado es parte. En los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado forzado es parte, las autoridades competentes evaluarán conforme a las circunstancias del caso, los cambios de radicación, comisiones, traslados y demás diligencias necesarias a fin de garantizar la celeridad y eficacia de los procesos de que se trate, sin perjuicio de los derechos de terceros.

TÍTULO IV

Otras disposiciones

Artículo 29°.- De la protección a las personas desplazadas. La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior brindará protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad, bajo los parámetros que establezca el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

La evaluación de la situación de seguridad de los desplazados se hará en estrecha colaboración con el Ministerio Público, la Iglesia y las Organizaciones No Gubernamentales que realicen actividades en las zonas de expulsión.

Artículo 30°.- Del apoyo a las organizaciones de desplazados. El Gobierno Nacional brindará las garantías necesarias a las organizaciones de los desplazados y a las Entidades No Gubernamentales que desarrollen acciones en por de los derechos humanos y de los desplazados internos.

Artículo 31°.- De los informes al Congreso. Con el fin de evaluar el desarrollo del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, antes del 16 de marzo de cada año, un informe sobre la ejecución del plan y los correctivos y propuestas de acción a seguir.

Artículo 32°.- De los beneficios consagrados en esta Ley. (Modificado por el art. 32, Ley 962 de 2005). Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrado en la presente Ley, las personas colombianas que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1 de esta Ley y que cumplan los siguientes requisitos:

1. Que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales o Distritales, o cualquier despacho judicial de acuerdo con el procedimiento de recepción de cada entidad, y
2. Que además, remitan para su inscripción copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, o a la oficina que esta entidad designe a nivel departamental, distrital o municipal.

Parágrafo.- Cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, esta persona perderá todos los beneficios que otorga la presente Ley, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 33°.- En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución Nacional, los beneficiarios de la presente Ley, las Organizaciones No Gubernamentales y las entidades oficiales encargadas de la defensa o promoción de los Derechos Humanos, podrán ejercitar la acción de cumplimiento para exigir judicialmente la plena efectividad de los derechos consagrados en la presente Ley en favor de los desplazados.

Mientras se desarrolla legalmente el artículo 87 de la Constitución Nacional, la acción de cumplimiento se tramitará de conformidad con las disposiciones procedimentales y de competencia consignadas en el Decreto 2591 de 1991 sobre acción de tutela.

Artículo 34°.- De la vigencia de la Ley. Esta Ley rige a partir de su promulgación.

Publíquese y ejecútese.

Dada en Ibagué, a 18 de julio de 1997.

El Presidente de la República, ERNESTO SAMPER PIZANO. El Ministro del Interior, CARLOS HOLMES TRUJILLO. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA. El Ministro de Defensa Nacional, GILBERTO ECHEVERRI MEJÍA.

Anexo 3

NORMATIVA BÁSICA SOBRE MUJERES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Segunda de Revisión
AUTO N° 092 de 2008

Referencia: Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.

Magistrado Ponente:
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil ocho (2008)

(Nota de edición: dada la apreciable extensión del Auto 092, compuesto por 248 páginas, aquí se reproduce únicamente la síntesis que hace de sí mismo el propio Auto, así como el Programa 10 de los 13 planteados por la Corte en su interior, en razón del especial interés que tiene para el Proyecto PRODEMUJER).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia con el objeto de proteger los derechos fundamentales de las mujeres afectadas por el desplazamiento forzado por causa del conflicto armado,

en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, y después de haber convocado una sesión de información técnica el día 10 de mayo de 2007 con la participación de los voceros de las mujeres desplazadas.

Síntesis de la presente decisión

a. En la presente providencia, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional adopta medidas comprensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en el país y la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado; tales medidas consisten, en síntesis, en (i) órdenes de creación de trece (13) programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres, de manera tal que se contrarresten efectivamente los riesgos de género en el conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado, (ii) el establecimiento de dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas, (iii) la adopción de órdenes individuales de protección concreta para seiscientos (600) mujeres desplazadas en el país, y (iv) la comunicación al Fiscal General de la Nación de numerosos relatos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado interno colombiano.

El presupuesto fáctico de esta decisión es el impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas. El presupuesto jurídico de esta providencia es el carácter de sujetos de protección constitucional reforzada que tienen las mujeres desplazadas por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

b. El análisis y la valoración fácticos y jurídicos realizados por la Corte Constitucional se llevaron a cabo en dos ámbitos principales: (1) el campo de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, y (2) el campo de la atención a las mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado y la protección de sus derechos constitucionales fundamentales.

c. En el ámbito de la prevención del desplazamiento forzoso, la Corte Constitucional ha identificado diez (10) riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano, es decir, diez factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres. Estos riesgos son: (i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados *a posteriori* por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales,

comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento. Luego de valorar jurídicamente estos diez riesgos desde un enfoque de prevención del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ordena en el presente Auto que el Gobierno Nacional adopte e implemente un programa para la prevención de los riesgos de género que causan un impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, programa que ha de ser diseñado e iniciar su ejecución en un término breve en atención a la gravedad del asunto – a saber, tres meses a partir de la comunicación de la presente providencia.

De igual forma, en el ámbito de la prevención del desplazamiento forzoso y al identificar los riesgos de género en el conflicto armado colombiano, la Corte hace hincapié en el riesgo de violencia sexual, constatando la gravedad y generalización de la situación de que se ha puesto de presente por diversas vías procesales ante esta Corporación en este sentido, mediante informaciones reiteradas, coherentes y consistentes presentadas por las víctimas o por organizaciones que promueven sus derechos; y explica que los relatos de episodios de violencia sexual contra mujeres sobre los que ha sido alertada incluyen, según informaciones fácticas detalladas que se reseñan en el acápite correspondiente, (a) actos de violencia sexual perpetrados como parte integrante de operaciones violentas de mayor envergadura -tales como masacres, tomas, pillajes y destrucciones de poblados-, cometidos contra las mujeres, jóvenes, niñas y adultas de la localidad afectada, por parte de los integrantes de grupos armados al margen de la ley; (b) actos deliberados de violencia sexual cometidos ya no en el marco de acciones violentas de mayor alcance, sino individual y premeditadamente por los miembros de todos los grupos armados que toman parte en el conflicto, que en sí mismos forman parte (i) de estrategias bélicas enfocadas en el amedrentamiento de la población, (ii) de retaliación contra los auxiliares reales o presuntos del bando enemigo a través del ejercicio de la violencia contra las mujeres de sus familias o comunidades, (iii) de retaliación contra las mujeres acusadas de ser Colaboradoras o informantes de alguno de los grupos armados enfrentados, (iv) de avance en el control territorial y de recursos, (v) de coacción para diversos propósitos en el marco de las estrategias de avance de los grupos armados, (vi) de obtención de información mediante el secuestro y sometimiento sexual de las víctimas, o (vii) de simple ferocidad; (c) la violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas (reales o presuntas) con un miembro o colaborador de alguno de los actores armados legales e ilegales, por parte de sus bandos enemigos, en tanto forma de retaliación y de amedrentamiento de sus comunidades; (d) la violencia sexual contra mujeres, jóvenes y niñas que son reclutadas por los grupos armados al margen de la ley, violencia sexual que incluye en forma reiterada y sistemática: (i) la violación, (ii) la planificación reproductiva forzada, (iii) la esclavización y explotación sexuales, (iv) la prostitución forzada, (v) el abuso sexual, (vi) la esclavización

sexual por parte de los jefes o comandantes, (vii) el embarazo forzado, (viii) el aborto forzado y (ix) el contagio de infecciones de transmisión sexual; (e) el sometimiento de las mujeres, jóvenes y niñas civiles a violaciones, abusos y acosos sexuales individuales o colectivos por parte de los miembros de los grupos armados que operan en su región con el propósito de obtener éstos su propio placer sexual; (f) actos de violencia sexual contra las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos **de facto** por los grupos armados al margen de la ley en amplias extensiones del territorio nacional; (g) actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; (h) casos de prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles, perpetrados por miembros de los grupos armados al margen de la ley; o (i) amenazas de cometer los actos anteriormente enlistados, o atrocidades semejantes.

Las conductas sobre las cuales se han presentado informaciones detalladas a la Corte que se reseñan en el acápite correspondiente, incluirían, de ser ciertos los hechos, dentro de todas las anteriores categorías: violaciones y abusos sexuales individuales y colectivos, torturas sexuales, mutilaciones sexuales y posteriores homicidios de las víctimas, actos atroces de ferocidad y barbarie de contenido sexual, prostitución forzada, esclavización sexual, desnudez pública forzada, humillación sexual individual y colectiva, sometimiento a violencia sexual como medio para obtener información, o amenazas de violencia sexual, así como el sometimiento de las víctimas a prácticas crueles, inhumanas y degradantes tales como bailes, desfiles, entretenimientos o acompañamientos forzados para complacer a los miembros de los grupos armados, y actos de sevicia cometidos públicamente contra sus cuerpos o cadáveres, a lo largo de todo el país y contra cientos de mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores pertenecientes a la población civil. Algunos de estos crímenes se han cometido en forma aislada, otros con distintos grados de frecuencia, asunto que compete determinar a las autoridades competentes para realizar las investigaciones penales de rigor. La Corte Constitucional no es competente para verificar fácticamente ni valorar jurídicamente desde la perspectiva penal la ocurrencia de estos crímenes. Sin embargo, al constatar -en virtud de informaciones reiteradas y consistentes que ha recibido- que se trata de un fenómeno cuyas dimensiones no se han valorado en su plena extensión hasta el momento, la Corte comunicará las denuncias de cientos de casos de crímenes sexuales recientes al Fiscal General de la Nación, para lo de su competencia, y solicitará a la Procuraduría General de la Nación que supervigile el avance de las investigaciones y procesos penales a los que haya lugar.

Advierte la Sala que el traslado a la Fiscalía y la comunicación a la Procuraduría obedece a la necesidad de que los órganos competentes establezcan si se cometieron las conductas de las que se ha informado a la Corte, y cuáles fueron sus autores o partícipes. Al hacer dicho traslado, la Corte no está concluyendo que la Fiscalía no haya adelantado funciones de investigación para superar la impunidad. Además, tales investigaciones pueden haberse desarrollado en el marco de procesos relativos a otros actores violentos, como organizaciones de narcotraficantes, bandas urbanas o rurales de delinquentes y otras manifestaciones de criminal organizada. Por otra parte, la Corte no se refiere al lapso posterior a la desmovilización de grupos armados ilegales, ni a la incidencia que ello pueda tener. Es de esperar que si dicha desmovilización culmina plenamente, ello contribuya a prevenir la realización futura de estos actos.

d. En el ámbito de la atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y de la protección de sus derechos, la Corte Constitucional ha identificado dieciocho (18) facetas de género del desplazamiento forzado, es decir, aspectos del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres, por causa de su condición femenina en el marco del conflicto armado colombiano. Estas dieciocho facetas de género del desplazamiento incluyen tanto (1) patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al desplazamiento pero que se ven potenciados y degenerados por el mismo, impactando en forma más aguda a las mujeres desplazadas, como (2) problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan, y que no afectan ni a las mujeres no desplazadas, ni a los hombres desplazados. En la categoría (1) se cuentan los riesgos acentuados de las mujeres desplazadas de ser víctimas de patrones estructurales de violencia y discriminación de género tales como (i) la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual; (ii) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; (iii) el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; (iv) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores; (v) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (vi) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (vii) la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; (viii) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y

reubicación; (ix) los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas; (x) la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; (xi) la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y (xii) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición. La categoría (2) incluye (xiii) los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechos; (xiv) problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización; (xv) problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada; (xvi) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; (xvii) el enfoque a menudo "familista" del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia; y (xviii) la reticencia estructural

del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla. Luego de valorar constitucionalmente cada una de estas facetas de género y explicar su incidencia sobre el disfrute de los derechos fundamentales de las mujeres afectadas, la Corte imparte las medidas de protección a las que necesariamente debe haber lugar,

consistentes en ordenar la creación de doce programas específicos por parte del Gobierno Nacional orientados a resolver estas facetas de género del desplazamiento forzado, dentro de un término breve dada la gravísima magnitud de la situación – a saber, tres (3) meses después de la comunicación de la presente providencia.

e. Finalmente, en respuesta a la situación concreta y particular de seiscientos (600) mujeres desplazadas por la violencia en diversos lugares del país que ha sido puesta de presente por diversas vías ante esta Corporación, la Corte Constitucional impartirá las correspondientes órdenes individuales de protección para cada uno de sus casos específicos, y ordenará que, además de recibir la atención general a la que tiene derecho cualquier persona desplazada, sean vinculadas a los programas relevantes que se habrán de crear en respuesta a las facetas de género del desplazamiento interno, que resulten pertinentes para su situación personal y familiar.

f. Dada la magnitud de las violaciones de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas que han sido demostradas ante la Corte Constitucional y el carácter estructural de los problemas que han de resolverse, la Sala instará en esta providencia al mayor nivel posible de participación por parte de las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia en el país, en el proceso de diseño e implementación de los trece programas que se ordena establecer mediante el presente Auto, y en el seguimiento individual de la situación de cada una de las seiscientas beneficiarias de las órdenes concretas de protección que más adelante se impartirán.

(...)

VB.10. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.

VB.10.1. *Ámbito de cobertura necesario y obligatorio.*

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un Programa específico para promover la participación de la mujer desplazada y prevenir la violencia contra las mujeres desplazadas que son líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo detalle en las Secciones IV.B.1.10. y IV.B.1.11. del presente Auto.

VB.10.2. *Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.*

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales violados por esta faceta de género del desplazamiento forzoso.

La indicación de estos derechos y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en el acápite IV.B.4.2.10. y IV.B.4.2.11. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro

del enfoque diferencial de género; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres afectadas por estas facetas de género del desplazamiento dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.

VB.10.3. *Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.*

La gravedad de esta faceta de género del desplazamiento interno, descrita en el presente Auto, amerita la adopción de un programa que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumpla con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en el proceso de diseño e implementación del Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total **quince**, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

VB.10.3.1. *Especificidad individual del Programa.* Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

VB.10.3.2. *Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo,* basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

VB.10.3.3. *Cronograma acelerado de implementación.*

VB.10.3.4. *Presupuesto suficiente y oportunamente disponible.* La Sala advierte que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

VB.10.3.5. *Cobertura material suficiente,* de conformidad con el espectro fáctico de estas facetas de género del desplazamiento, descrito en la presente providencia.

VB.10.3.6. *Garantías de continuidad hacia el futuro,* en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

VB.10.3.7. *Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales* quebrantados por estas facetas de género del desplazamiento. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán

armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.10.3.8. **Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional**, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.10.3.9. **Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento** que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.10.3.10. **Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna** frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.10.3.11. **Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.**

V.B.10.3.12. **Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada**, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

V.B.10.3.13. **Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma**, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.10.3.14. **Apropiación nacional y autonomía.** Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.10.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.10.4. **Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.**

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

V.B.10.5. **Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.**

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de noti-

ficación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa para la Prevención de la Violencia Sexual, Explotación Sexual y Abuso Sexual en el Marco del Conflicto Armado deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después de que se haya notificado la presente providencia.

V.B.10.6. **Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.**

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutoria. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto–, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

V.B.10.7. La Corte advierte sobre la existencia de títulos jurídicos constitucionales concretos en cabeza de las mujeres beneficiarias de órdenes específicas de protección impartidas en el presente Auto, para exigir la implementación pronta de este programa y su acceso inmediato al mismo, dentro de los términos establecidos en cada una de las órdenes individuales de protección. Ello no implica que éstas mujeres hayan de ser las únicas beneficiarias del Programa; por el contrario, según se indicó anteriormente, uno de sus elementos mínimos de racionalidad es que cuente con una cobertura apropiada de conformidad con la magnitud fáctica del problema al que busca responder.