

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS EN LAS ENTIDADES
TERRITORIALES COLOMBIANAS

SONIA MILENA CIFUENTES CRUZ

DIRECTOR DE TESIS
GONZALO ALFREDO VARGAS FORERO Ph.D.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO – CIDER
MAESTRÍA EN ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS SOBRE DESARROLLO
BOGOTÁ, D.C.

2016

Tabla de contenido

Resumen	3
Introducción.....	4
1. Revisión de literatura.....	6
2. Marco conceptual y metodológico.....	9
2.1. Marco conceptual.....	9
2.2. Marco metodológico.....	12
3. El estado de la implementación: las variables dependientes.....	17
4. Los factores que limitan la implementación: las variables independientes	20
4.1. La tratabilidad del problema	20
4.1.1. Disponibilidad de teorías y tecnologías probadas.....	20
4.1.2. Diversidad de comportamiento en el grupo objetivo	22
4.1.3. Porcentaje del grupo objetivo en la población total.....	23
4.1.4. Alcance del cambio comportamental requerido.....	25
4.2. Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación	26
4.2.1. Objetivos claros y coherentes	26
4.2.2. Incorporación de la teoría causal e incidencia de los funcionarios en el logro de los objetivos..	29
4.2.3. Recursos financieros	30
4.2.4. Integración jerárquica dentro y entre las instituciones implementadoras	34
4.2.5. Reglas de decisión para las entidades implementadoras.....	37
4.2.6. Asignación del programa a entidades y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos	38
4.2.7. Posibilidades formales de acceso a actores externos	40
4.3. Variables no normativas que condicionan la implementación.....	42
4.3.1. Condiciones socioeconómicas y tecnológicas que influyen en el logro de los objetivos normativos	42
4.3.2. Atención que los medios de comunicación le prestan al problema	43
4.3.3. Variaciones en el apoyo del público a los objetivos normativos	44
4.3.4. Cambios en las actitudes de los grupos de ciudadanos (<i>constituency groups</i>) hacia los objetivos y las decisiones de las instancias implementadoras.....	46
4.3.5. Apoyo de las autoridades integrantes de las instituciones implementadoras frente a los objetivos normativos	47
4.3.6. Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados	48
5. Conclusiones.....	51
Referencias	54
Anexos	61

Resumen

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional esperaba resolver los problemas de implementación asociados a la Política Pública de Atención a Víctimas señalados por la Corte Constitucional. Mediante el uso del marco de análisis de Sabatier y Mazmanian (1980), este trabajo determina si la Ley lo ha logrado y las variables que pueden haber incidido en ello. Las fuentes de información y los métodos empleados en esta investigación fueron: revisión normativa, análisis de información cuantitativa y entrevistas a funcionarios expertos en la política. Se concluye que la implementación de la Ley en las entidades territoriales ha sido insatisfactoria debido a las dificultades que han retrasado el restablecimiento y garantía de los derechos de las víctimas. Las razones que lo explican se sustentan en la tratabilidad del problema que enfrenta la ley, su escasa capacidad para estructurar el proceso de implementación y las variables externas que lo condicionan.

Palabras clave: implementación, política pública, víctimas, entidades territoriales.

Introducción

El desplazamiento debido al conflicto armado interno en Colombia ha constituido durante las últimas décadas un fenómeno de gran impacto en la sociedad, que el Estado ha buscado atender mediante un marco normativo que incluye leyes, decretos y resoluciones expedidas por las ramas legislativa y ejecutiva pero también numerosas sentencias y autos de la Corte Constitucional. La Ley 387 de 1997 reconoció la condición de desplazado y sus derechos, determinó la creación de diversas entidades y definió la responsabilidad del Estado y de los comités municipales, distritales y departamentales en materia de atención a la población víctima del desplazamiento.

Sin embargo, la violación reiterada de los derechos de las víctimas, condujo a la Corte Constitucional a dictar la Sentencia T-025 de 2004 donde declaró un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) relativo a las condiciones de vida de la población desplazada y la necesidad de adoptar correctivos en todos los niveles del gobierno para garantizar su superación y el Goce Efectivo de sus Derechos (GED). La Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) modificó y complementó el contenido de la Ley 387 de 1997, buscó el restablecimiento de los derechos de las víctimas, y creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), del cual hacen parte las entidades territoriales.

El parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, define a la persona víctima del desplazamiento como:

Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas por infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

A pesar de la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas y sus decretos reglamentarios, la Corte continúa señalando dificultades en materia de su implementación, tanto en el nivel central como territorial. Así por ejemplo, el Auto 099 de 2013 describe falencias en el componente de Atención y Asistencia transversales a los niveles de la administración, asociadas con la entrega efectiva, continua y completa de la ayuda inmediata o de urgencia, la ayuda humanitaria de emergencia y la ayuda humanitaria de transición. La Corte señala la incapacidad de las entidades territoriales para ofertar la ayuda inmediata y las dificultades que se presentan en la población

afectada para recibirla; la ausencia del principio de subsidiariedad; la excesiva centralización en los trámites correspondientes, que representa sobrecargas para las administraciones locales y la poca articulación entre la ayuda de transición y los programas sociales del nivel nacional que permitan complementarla.

En este contexto, la pregunta que se plantea es ¿Ha logrado la Ley 1448 de 2011 resolver las dificultades señaladas por la Corte Constitucional acerca de su implementación en el territorio y qué factores han incidido en ello? En consonancia con el marco conceptual escogido, los objetivos específicos que se pretenden alcanzar son: determinar la tratabilidad del problema que busca atender la Ley de Víctimas, reconocer la capacidad de la Ley para estructurar apropiadamente el proceso de implementación y definir el efecto de las variables exógenas que afectan la implementación de la Política Pública de Víctimas.

El estudio de las variables que inciden en la implementación de la Ley 1448 de 2011 se realizó a partir del marco de análisis propuesto por Paul A. Sabatier y Daniel Mazmanian en 1980, que consiste en determinar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos, clasificados en tres categorías: 1) la tratabilidad del problema que se busca atender; 2) la capacidad de la norma para estructurar adecuadamente el proceso de implementación; y 3) el efecto de las diversas variables de contexto en la implementación¹.

Para la aplicación del marco de análisis se llevó a cabo la revisión de documentos relacionados con la implementación de la Ley 1448 de 2011 en las entidades territoriales y las normas posteriores a su expedición, con excepción del Decreto 2460 de 2015 (recientemente publicado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social). Igualmente se recurrió a información secundaria y se analizaron los resultados obtenidos de las entrevistas semiestructuradas aplicadas a miembros de diferentes entidades consultadas.

Este documento se compone de cinco capítulos, que incluyen esta introducción. En el primer capítulo se presenta la revisión de literatura, donde se incluyen los principales hallazgos e hipótesis de trabajos relevantes en materia de implementación de la política en las entidades territoriales. El capítulo dos integra el marco conceptual y metodológico, donde se muestra el marco de análisis de Sabatier y Mazmanian y se explica detalladamente su adaptación en el contexto de esta investigación. En el capítulo tres, se exponen los resultados de las variables

¹ Las citas que se presentan en este documento, referentes a los textos de Sabatier y Mazmanian (1980, 1986 y 1989), son producto de la traducción propia y en algunas ocasiones se tomó como referencia el capítulo VI del libro de Aguilar, Luis F. (1993).

dependientes que conforman el marco, seguido por el capítulo cuatro donde se señala lo propio para el caso de las variables independientes, junto con el análisis y la evaluación derivada de las diferentes fuentes de información empleadas. Finalmente, en el capítulo cinco se encuentran las conclusiones, donde se identifica la efectividad de la política en términos de su implementación.

1. Revisión de literatura

Si bien hay abundante literatura sobre el desplazamiento forzado en Colombia, no muchos trabajos analizan las políticas públicas puestas en marcha para responder a esta problemática y son menos los que adoptan un enfoque territorial. Ibáñez y Vélez (2003) señalan por ejemplo que la efectividad de las inversiones y programas (para proteger a la población desplazada) no ha sido estudiada con profundidad y hay algunos indicios que apuntan a un cubrimiento insuficiente. No obstante, aunque la mayoría de trabajos corresponden a “literatura gris”, hay documentos rigurosos que examinan tanto las competencias como las capacidades de la Nación y las entidades territoriales para atender las necesidades de las víctimas. Por ejemplo, Ibáñez y Vélez (2003) estimaron el impacto del desplazamiento en los municipios mediante el uso de indicadores de intensidad y de presión y encontraron que las grandes ciudades son las mayores receptoras de población desplazada pero que son las intermedias las que enfrentan una grave presión por este fenómeno. Señalaron que aunque gran parte de las responsabilidades financieras recaen en el Gobierno Nacional y las responsabilidades administrativas e institucionales recaen en los gobiernos locales, en algunos casos los sitios receptores deben reasignar recursos de sus presupuestos para financiar los costos que implican atender las necesidades de la población afectada.

Ibáñez y Velásquez (2008) estudiaron los casos de Antioquia, Bogotá, Medellín y Santa Marta y encontraron que la lenta implementación de la Política Pública para la Población Desplazada por parte de las autoridades locales se debe a la falta de voluntad política, la escasez de recursos fiscales, la necesidad de atender a la población nativa y los insuficientes incentivos políticos para atender a la población afectada. También señalaron como dificultades durante la implementación: la falta de recursos presupuestales para ejecutar la política, la

“descentralización incompleta” (p. 35), los Planes Integrales Únicos (PIU)² reducidos a “listados de buenas intenciones” sin asignación real de presupuesto ni indicadores de seguimiento (p. 37) y por último, la falta de claridad acerca de la cesación de la condición de desplazado por parte del gobierno.

Riveros (2010) identificó problemas similares: la ambigüedad en las competencias asignadas a las entidades territoriales, su escaso margen presupuestal sumado a la inflexibilidad en las estructuras administrativas locales, el déficit en la capacidad de coordinación nacional del Sistema, la ausencia de indicadores de impacto de la acción de las administraciones locales y de indicadores de proceso de las labores de coordinación nacional.

Pedraza & Restrepo (2009) afirman que los avances normativos, presupuestales e institucionales no garantizan el GED o la prevención del desplazamiento forzado, ante una total “deformación de la descentralización del país” (p. 27). Revisaron las funciones asignadas a los departamentos y municipios en materia de prevención del desplazamiento forzado y atención a la población desplazada y encontraron dos limitaciones importantes: “el centralismo exacerbado del Gobierno Central” (p.38) y la capacidad territorial exclusiva de entidades categoría 1,2 y 3, para desarrollar arduos procesos de planeación orientados al diseño de políticas de prevención y atención del desplazamiento. Entre otros hallazgos, los autores señalan las debilidades de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada y las escasas posibilidades de acción por parte de las entidades municipales en materia de estabilización socioeconómica.

En 2010 la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CODHES), realizó un análisis de las políticas de tierras, vivienda y generación de ingresos para la población desplazada e identificó como problemática la ausencia de un poder de compensación nacional de las asimetrías propias del desarrollo mismo del territorio, junto con el carácter indicativo que se presenta en la práctica alrededor de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Las investigaciones hasta aquí presentadas son todas previas a la expedición de la Ley 1448 de 2011. Se esperaba que esta Ley contribuyera a mejorar la implementación de las políticas de atención a víctimas principalmente mediante la creación del Sistema Nacional de Atención y

² El Plan Integral Único (actualmente denominado Plan de Acción Territorial-PAT) fue en su momento una herramienta participativa que permitía coordinar esfuerzos para responder a las diversas demandas y necesidades de la población desplazada o en riesgo en el territorio, asumiendo compromisos a corto, mediano y largo plazo (artículo 2º, Decreto 250 de 2005).

Reparación a las Víctimas— el SNARIV y mediante la creación de una entidad nacional responsable de coordinarlo—la UARIV. Sin embargo, hasta la fecha muy pocos trabajos de investigación han buscado examinar su efectividad.

Entre ellos, Vargas (2014) hizo un análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia antes y después de la Ley 1448 e identificó factores estructurales que obstaculizan la implementación de la política: la débil capacidad institucional, técnica y financiera local, la débil articulación nación-territorio, la violencia asociada a la profesión de liderazgo y la frágil cultura política alrededor del tema de participación. La autora concluye además que la Ley introduce reglas de juego para el ejercicio de participación pero ésta resulta aislada de las instancias de decisión en lo programático y lo presupuestal; además, que hay desarticulación de las entidades a cargo de la atención y reparación a las víctimas, que terminan detonando nuevos problemas de acción colectiva.

Rettberg (2015), publicó un balance de la Ley de Víctimas en Colombia donde resalta tanto sus logros como los retos que afronta. La autora destaca principalmente el andamiaje institucional en el que se apoya la ley, la capacidad técnica que ha desarrollado, el respaldo legal y el músculo financiero que se le ha concedido a la reparación de las víctimas y finalmente, tanto el consenso como el apoyo popular respecto a su validez moral y política. Dentro de los retos que enfrenta la política señala: su sostenibilidad fiscal, la voluntad de los colombianos para asumir muchos de los costos que implica la paz, las expectativas generadas en torno a la política de reparación y la fuerte presencia de organizaciones que defienden la causa de las víctimas en el proceso político.

Los trabajos señalados coinciden en afirmar que hay fallas estructurales tanto en el diseño como en la implementación de la política, relacionadas principalmente con la falta de claridad en la legislación acerca de las competencias tanto del Gobierno Central como de las entidades territoriales y las limitaciones financieras e institucionales que éstas enfrentan para atender las necesidades de las víctimas. Los pronunciamientos de la Corte Constitucional y los trabajos de Vargas (2014) y Rettberg (2015), sugieren que dichas limitaciones persisten aún tras la expedición de la Ley de Víctimas. Este trabajo examina los factores que pueden estar contribuyendo.

2. Marco conceptual y metodológico

2.1. Marco conceptual

La implementación de una política pública es la fase donde se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos y discursos (Meny & Thoening, citados por Roth, 2002, p.109), o que para otros como Sabatier y Mazmanian se traduce en el cumplimiento de una decisión política básica (1980). Los enfoques de análisis de la implementación de políticas pueden agruparse en dos categorías: top-down (de arriba-abajo) y bottom-up (de abajo-arriba). Mientras este último implica examinar la implementación al nivel de los usuarios y los “street-level-bureaucrats”, el primero ofrece una perspectiva desde el punto de vista de los policy makers y es dentro de esta que se ubica el marco de Sabatier y Mazmanian, seleccionado para esta investigación. Este ha sido aplicado en diferentes contextos y ofrece una apuesta metodológicamente clara ya que precisa las variables objeto de análisis. De haber sido elegido el enfoque bottom-up y tratándose una política de nivel nacional, hubiese resultado necesario examinar diversos casos, lo cual excedía el alcance de este trabajo de investigación.

El marco de análisis de Sabatier y Mazmanian, se compone de tres categorías de variables independientes: a) la tratabilidad de los problemas que aborda una ley, b) el grado en el que la ley estructura de manera coherente el proceso de implementación y c) las variables no normativas que condicionan la implementación. Cada categoría, está integrada a su vez por variables que pueden facilitar o dificultar la ejecución de la política. Por último, el marco de análisis incluye las etapas de implementación, que para el caso corresponden a las variables dependientes, como se presenta en la Figura 1. A continuación se explican estas categorías con mayor detalle.

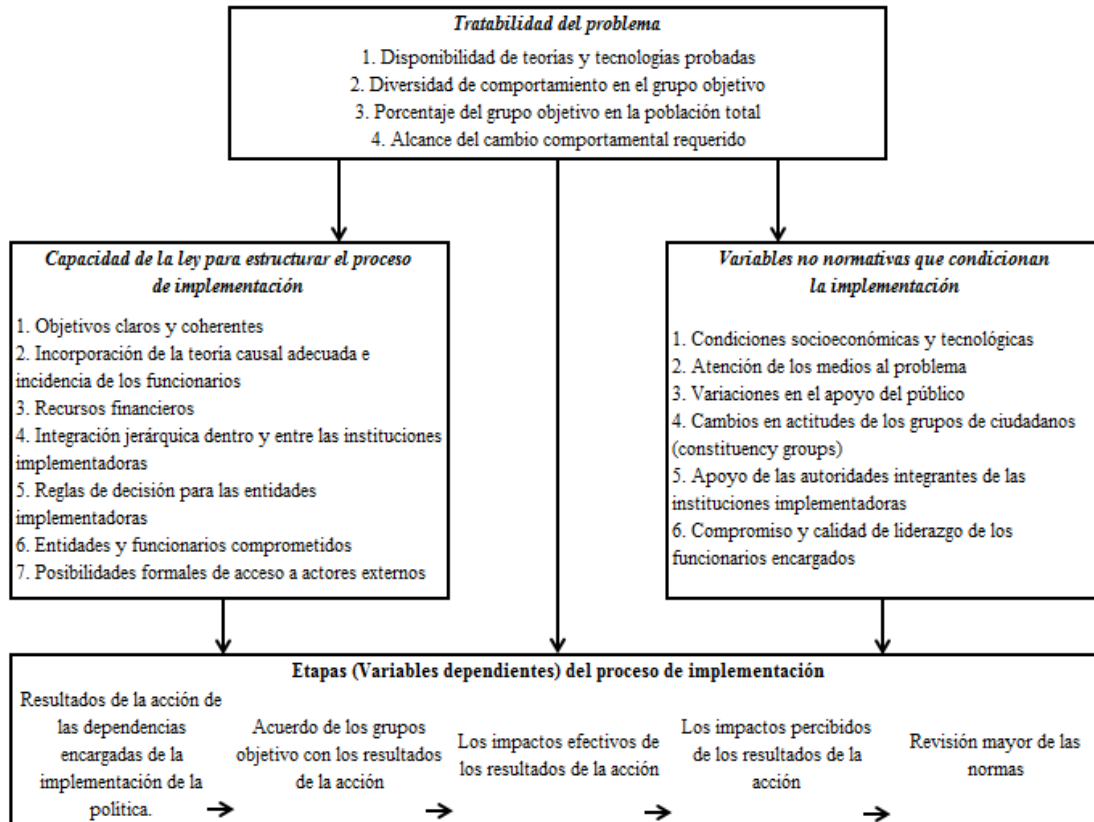


Figura 1. Diagrama de flujo de las variables del proceso de implementación. Fuente: Sabatier y Mazmanian (1980).

a) La tratabilidad del problema

Según Sabatier y Mazmanian (1980) la solución de ciertos problemas sociales puede resultar más sencilla que la de otros debido a: 1) las dificultades para medir los cambios en la gravedad de ciertos problemas, para relacionar tales cambios con las modificaciones deseadas en el comportamiento del grupo objetivo (teoría causal) y para desarrollar la tecnología que permita capacitar al grupo objetivo en la adopción de tales cambios; 2) la diversidad del comportamiento que se pretende regular, variable que en algunos casos dificulta la expedición de reglamentos precisos; 3) el porcentaje que representa la población cuyo comportamiento desea regularse dentro de determinada jurisdicción, pues cuanto más pequeño resulte, mayor apoyo político recibirá el programa y 4) la magnitud de las modificaciones requeridas en el comportamiento del grupo objetivo, ya que a mayor cantidad de cambios, más difícil resultará lograr una implementación exitosa.

b) La capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación

Sabatier y Mazmanian (1980) sostienen que las posibilidades de éxito en la implementación de una ley aumentan cuando: i) los objetivos normativos son precisos y su grado de importancia está claramente establecido, pues representan un recurso para los funcionarios y los adeptos al programa; ii) incorpora una teoría causal adecuada para alcanzar los objetivos de la política, donde se requiere además suficiente jurisdicción por parte de los funcionarios responsables de la implementación para lograr los cambios deseados; iii) la instancia a cargo de la implementación dispone de recursos financieros para el logro de los objetivos normativos; iv) se presenta un alto grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación, de no ser así el grado de obediencia y aceptación de la política por parte de los funcionarios y grupos objetivo sufrirá variaciones considerables; v) determina las reglas de decisión que deben seguir las entidades implementadoras para apoyar los objetivos normativos; vi) el programa o la política se asigna a las agencias y los funcionarios comprometidos con el logro de los objetivos normativos y vii) se conceden oportunidades de participación a actores externos, como la propia ciudadanía.

c) Las variables no normativas que condicionan la implementación

Sabatier y Mazmanian (1980) afirman que existen algunas variables exógenas a la implementación de la política que pueden afectar el logro de los objetivos normativos: i) los cambios en las condiciones sociales, económicas y tecnológicas tienden a afectar la realización y el apoyo a los objetivos; ii) la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta la ley no suele ser continua; iii) el apoyo del público a los objetivos normativos presenta variaciones, lo que dificulta que un programa reciba apoyo político continuo; iv) con el transcurso del tiempo ocurren cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos (*constituency groups*) frente a los objetivos y las decisiones políticas de las instancias responsables; v) es probable que no exista un apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones a cargo de la implementación y vi) el compromiso y liderazgo de los funcionarios frente a la realización de los objetivos no en todos los casos resulta ser sólido y tiende a decaer.

Por otra parte, Sabatier y Mazmanian (1980) consideran cada una de las etapas del proceso de implementación como una variable dependiente, que constituye un insumo entre sí. La primera etapa se refiere a las decisiones de las dependencias implementadoras, la segunda al acatamiento

de tales decisiones por parte de los grupos objetivo, la tercera a los impactos efectivos de dichas decisiones, la cuarta a los impactos percibidos de las mismas y la quinta consiste en la evaluación que realiza el sistema político acerca de la legislación. Evaluar las cinco etapas solo será posible cuando expire la Ley 1448, es decir, en el año 2021; considerando los objetivos de esta investigación y aclarando que no se trata de realizar una evaluación de impacto de la política, este trabajo examina las dos primeras.

Según Sabatier (1986) el marco se ha aplicado en numerosos casos de estudio mostrando cuatro virtudes: 1) la importancia que se confiere a la estructura legal del proceso de implementación; 2) las condiciones para una implementación efectiva, que representan una lista de factores críticos para comprender tanto las variaciones en el desempeño del programa como en las estrategias de los partidarios del mismo; 3) la practicidad de la lista de variables y el énfasis que hace el marco en el ciclo *formulación-implementación-reformulación* que motiva a los autores a analizar plazos de implementación más largos y 4) el enfoque en los objetivos normativos que contribuye a una evaluación menos pesimista del desempeño gubernamental. Sin embargo, Sabatier (1986) también reconoce algunas debilidades: i) el error de enfatizar en objetivos de política claros y coherentes, pues muchos programas incorporan objetivos contradictorios, incumpliendo así con este criterio y ii) el marco no proporciona un buen *vehículo conceptual* para analizar cambios en la política en periodos de una década o más y se concentra en los defensores del programa, desatendiendo estrategias de otros actores.

La aplicación del marco de análisis de Sabatier y Mazmanian en el caso de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas, consiste en explorar y analizar las variables independientes que exponen los autores y las dos primeras variables dependientes. Como se señaló, las tres variables dependientes restantes se relacionan con los impactos reales y percibidos de la política y, teniendo en cuenta que la Ley de Víctimas se expidió en el año 2011, no ha transcurrido el tiempo suficiente que permita evaluarlos.

2.2. Marco metodológico

La estrategia de investigación se deriva directamente del marco analítico de Sabatier y Mazmanian (1980). Para diseñarla se tuvieron en cuenta casos de aplicación de dicho marco como por ejemplo los estudios sobre la Comisión Costera de California y sobre la Ley de

Educación Primaria y Secundaria de 1965 (Sabatier y Mazmanian, 1989). En dichos casos los autores obtuvieron información cualitativa sobre cada variable de interés y posteriormente usaron categorías de evaluación (alto, medio y bajo) para calificarlas, es decir, para indicar en qué medida se cumplía cada una de las condiciones de éxito de implementación de la política definidas por el marco de análisis.

Siguiendo la misma lógica, en esta investigación las variables de interés planteadas por Sabatier y Mazmanian fueron reformuladas en el contexto del tema de estudio, tal como se muestra en la Tabla 2: las tres primeras columnas de la izquierda presentan las variables propuestas por dichos autores y la cuarta muestra cómo se traduce cada una de ellas en el escenario específico de esta investigación, a través de las diferentes preguntas formuladas a los entrevistados. Precisamente con el fin de realizar una evaluación objetiva y metódica de las variables definidas en el marco de análisis, dichos interrogantes fueron planteados en términos de en qué tanto, existe mucho o poco, es satisfactorio o insatisfactorio, de manera tal que si por ejemplo la opinión del entrevistado, contrastada con las demás fuentes de información, indicaba aspectos negativos sobre determinada variable, esta era calificada como baja.

Acerca de las fuentes de información empleadas para responder cada interrogante, se identificaron tres tipos: a) documentos, b) datos cuantitativos y c) entrevistas semiestructuradas, como se muestra precisamente en las tres columnas de la derecha (ver Tabla 2).

Los documentos consisten en la normatividad y jurisprudencia expedida con posterioridad a la Ley 1448 de 2011, que incluyen el conjunto de decretos, resoluciones, autos y sentencias con ocasión del tema del desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes, con excepción del Decreto 2460 de 2015, recientemente publicado³. Igualmente, se consultaron publicaciones e informes de entidades como CODHES, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y la Federación Nacional de Departamentos, cuyo uso consistió principalmente en el análisis de la consistencia interna de la Ley de Víctimas, especialmente en lo concerniente a la delegación de competencias en el ámbito territorial.

Los datos cuantitativos se obtuvieron del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Red Nacional de Información (RNI), el Formulario Único Territorial (FUT-Capítulo 1 Víctimas) junto con el Reporte Unificado del Sistema de Información,

³ El artículo 2.2.8.3.1.26. del Decreto 2460 de 2015 señala que el Ministerio del Interior y la UARIV definirán, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Sección, el proceso para la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia que regirá en la vigencia 2016.

Coordinación y Seguimiento Territorial de la política pública de víctimas del conflicto armado interno (RUSICST). Estos datos permitieron calcular el índice de presión municipal, el gasto de inversión per cápita en población desplazada realizado por tipo de entidad territorial e igualmente reconocer aspectos como la coordinación entre Nación y territorio, la participación de las víctimas en el proceso de implementación de la política, la heterogeneidad en las condiciones socioeconómicas e institucionales propias de cada ente territorial, la interacción de actores como concejos y asambleas en la implementación de la política y en general, la efectividad de las entidades territoriales en la implementación de la Ley 1448.

Las entrevistas semiestructuradas buscaron centrar la discusión en factores que a la luz del marco de análisis planteado, han incidido en la implementación de la política en las entidades territoriales. Al tratarse de una entrevista semiestructurada, se pretendía que los participantes ahondaran en aspectos considerados trascendentales dentro de la investigación como por ejemplo, la voluntad política de los gobernantes, el compromiso de los funcionarios a cargo de la implementación o la asignación de recursos para el funcionamiento de la política pública en el nivel subnacional.

La elección de los entrevistados, referenciados en la Tabla 1, estuvo condicionada a un conocimiento suficiente de la Política Pública de Víctimas y su vinculación activa a entidades relacionadas con la implementación de la misma, algunas de las cuales integran el SNARIV.

Tabla 1
Relación de entrevistados según entidad

IDENTIFICACIÓN	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA ENTREVISTA
[E1]	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	JORGE ESPITIA	21/08/2015
[E2]	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	MERCEDES ORTIZ	21/08/2015
[E3]	DEFENSORÍA DEL PUEBLO	LUISA FERNANDA PARIS	31/08/2015
[E4]	ACNUR	MANUEL OVIEDO	2/09/2015
[E5]	PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	JOSE ALEXANDER PACHECO	8/09/2015
[E6]	CODHES	MARIA ANGÉLICA GÓMEZ	10/09/2015
[E7]	UARIV	JORGE IVÁN PALOMINO	18/09/2015
[E8]	MINISTERIO DEL INTERIOR	JHOHANNA ROJAS CARDONA	18/09/2015
[E9]	FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS	ALEXANDER PÉREZ ORTIZ	23/09/2015
[E10]	DNP	ADRIANA TRUJILLO	29/09/2015
[E11]	DPS	RAÚL ANDRÉS ARCE	30/09/2015
[E12]	FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS	ANGHARAD COLLADO	30/09/2015
[E13]	ALTA CONSEJERÍA VÍCTIMAS - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ	PIEDAD LUNA ORTIZ	8/09/2015

Tabla 2
Matriz Metodológica

Tipo de variable	Categoría	Aspectos específicos de la variable	Guía de Preguntas	Análisis Documental*	Fuentes de información Entrevista**	Análisis financiero y/o estadístico ***	
Variables Independientes	1. Tratabilidad del problema	1.1 Disponibilidad de teorías y tecnologías probadas	1.1.1 ¿En qué medida Colombia ha adoptado modelos de política pública de otros países en el tema de desplazamiento? 1.1.2 ¿En qué medida algunas entidades territoriales han aprendido o han adoptado modelos que han sido aplicados en otras?		Experiencias de Colombia en la adopción de modelos internacionales Aprendizaje e implementación de modelos entre entidades del nivel local		
		1.2 Diversidad de comportamiento en el grupo objetivo	1.2.1 ¿En qué medida el enfoque diferencial representa una oportunidad en los territorios para facilitar la implementación de la política? ¿Podría dar ejemplos?		Complicaciones que representa para la implementación, la atención diferencial de la PD.		
		1.3 Porcentaje del grupo objetivo en la población total	1.3.1 ¿En qué medida la implementación de la política se facilita o se dificulta cuando hay un gran número de personas desplazadas en una entidad territorial?		Facilidad de implementación de la política con un menor número de personas afectadas.	No. De ubicados (RNI) Población DANE	
		1.4 Alcance del cambio comportamental requerido	1.4.1 ¿En qué medida pueden lograrse los cambios requeridos en el comportamiento de las entidades territoriales para mejorar la implementación de la política?		Esfuerzos comportamentales que implica el GED para las entidades territoriales.		
	2. Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación	2.1 Objetivos claros y coherentes	2.1.2 ¿Existe mucha, poca o ninguna claridad en la ley respecto a la definición de competencias a cargo de las entidades territoriales en materia de implementación de la política?		Consistencia interna de la ley en la definición de objetivos. Entre la ley y los autos o sentencias.	Rol de las entidades territoriales definidas en la ley.	
		2.2 Incorporación de la teoría causal adecuada	2.2.1 ¿Qué tanto conocimiento tienen los funcionarios locales responsables de la implementación, acerca de la política de atención a las víctimas?				
			2.2.2 ¿Los funcionarios locales responsables de la implementación tienen poca o mucha incidencia sobre los instrumentos necesarios para garantizar el Goce Efectivo de los Derechos a la población desplazada? ¿... incidencia sobre los factores que condicionan el Goce Efectivo de los Derechos de las víctimas?			Capacidad de las autoridades locales para garantizar el GED a la PD (jurisdicción, competencias e instrumentos).	
		2.3 Recursos financieros: entendidos como disponibilidad presupuestal en las entidades territoriales.	2.3.1 ¿Resultan suficientes o insuficientes los recursos disponibles en las entidades territoriales en desarrollo de cada uno de los componentes de la política? ¿Qué componente resulta ser el más costoso para una entidad territorial en términos de su implementación?			Costos que asumen las entidades territoriales por la atención y estabilización de la PD.	Revisión y análisis del gasto de inversión en población desplazada reportada por las entidades territoriales en el FUT. RUSICTS_LA.3: Durante el semestre ¿El departamento o apoya a su municipio con recursos para la producción de bienes y servicios a la población víctima? RUSICTS_LA.9: Durante el semestre ¿La Nación ha apoyado de manera presupuestal la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a la población víctima en su entidad territorial?
		2.4 Integración jerárquica dentro y entre las instituciones implementadoras	2.4.1 ¿Existe poco, mucho o ningún grado de coordinación entre las entidades del orden nacional y territorial?		Incentivos y sanciones a las autoridades locales responsables de realizar la implementación.	Coordinación Nación - Territorio	RUSICTS_LA.16: Durante el semestre ¿Su alcaldía ha realizado acciones conjuntas con otros municipios para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado?
		2.5 Reglas de decisión para las instituciones encargadas			Formulación de las normas de decisión que las dependencias implementadoras deben acatar.		
2.6 Entidades y funcionarios comprometidos	2.6.1-2.6.2 ¿Cuál es su percepción acerca del compromiso por parte de los funcionarios nacionales y locales frente a la implementación de la política?			Desempeño de los actores responsables de la implementación en los diferentes niveles de gobierno.			

Tabla 2 (continuación)

Tipo de variable	Categoría	Aspectos específicos de la variable	Guía de Preguntas	Análisis Documental*	Fuentes de información Entrevista**	Análisis financiero y/o estadístico ***
2. Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación	2.7 Posibilidades formales de acceso a actores externos		2.7.1 ¿Cuál es el grado de participación de las organizaciones de víctimas en la implementación de la política a escala territorial? ¿Dicha participación resulta ser efectiva?		Importancia de la participación de las víctimas en los procesos de implementación.	RUSICSTS_D.P.1: ¿En su municipio existen organizaciones de víctimas? RUSICSTS_D.P.6: ¿En su municipio existe la Mesa Municipal de Participación de Víctimas? RUSICSTS_D.P.8: ¿Su municipio cuenta con un espacio de consulta permanente con la población víctima diferente a la Mesa de Participación? RUSICSTS_D.P.13: ¿Durante el semestre, su administración ha generado incentivos para promover la participación efectiva de las víctimas? RUSICSTS_LP.5: ¿Durante el semestre su municipio aportó elementos y recursos para garantizar la participación efectiva de las víctimas?
			2.7.2 ¿En qué medida han sido empleados en las entidades territoriales los mecanismos de participación que permiten a las víctimas reclamar por el cumplimiento de sus derechos?		Supervisión realizada por las autoridades de la dependencia.	
Variables Independientes	3.1 Condiciones socioeconómicas y tecnológicas		3.1.1 ¿En qué medida la heterogeneidad en las condiciones socioeconómicas y capacidades administrativas de las entidades territoriales dificultan la implementación de la política?		Influencia de los cambios socioeconómicos en la atención a la PD.	RUSICSTS_DA.1: ¿Su alcaldía participó en el diseño de planes, programas o proyectos dirigidos a la prevención, atención, asistencia y reparación integral a la población víctima en su entidad territorial? RUSICSTS_LA.4: Durante el semestre ¿El departamento ha indagado sobre la capacidad institucional de su alcaldía para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas?
			3.2.1 ¿En qué medida los medios de comunicación regionales o locales influyen para que las entidades territoriales lleven a cabo una implementación efectiva de la política?		Influencia de los medios de comunicación en la importancia de la atención a la PD.	
			3.3.1 ¿En qué medida la opinión pública apoya, rechaza o es indiferente a la política de atención a los desplazados?		Grado de apoyo a la política por parte de la ciudadanía.	
			3.4.1 ¿En qué medida se encuentran fortalecidas las organizaciones de víctimas a nivel local, en términos del número de miembros y recursos financieros disponibles?		Incidencia de las organizaciones de víctimas en la implementación.	
			3.5.1 ¿En qué medida los concejos y asambleas constituyen un apoyo al proceso de implementación de la política?		Interacción de las dependencias implementadoras con autoridades legislativas y ejecutivas.	RUSICSTS_LA.15: ¿El Concejo Municipal ha sancionado algún acuerdo para la reglamentación o implementación de la política de víctimas?
			3.6.1 ¿En qué medida las capacidades de los funcionarios en el nivel nacional y territorial facilita o dificulta la implementación de la política?		Grado de compromiso y nivel de liderazgo de los funcionarios responsables.	
			3.6 Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados			
Variables Dependientes	Resultados de la acción de las dependencias encargadas de la implementación de la política.		<u>Pregunta de cierre</u> En su opinión qué tan efectivas han sido las entidades territoriales en la implementación de la política de atención a víctimas del desplazamiento.			RUSICSTS_D.CTJ.1: ¿Su alcaldía tiene creado el CTJT? RUSICSTS_LCJT.8: ¿Su Comité Territorial de Justicia Transicional se reunió durante el semestre? RUSICSTS_LA.6: Durante el semestre ¿La gobernación ha apoyado la operación del CTJT del municipio?
			Acuerdo de los grupos objetivo con los resultados de la acción			RUSICSTS_D.PAT.1: Relacione los planes municipales en materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas con que cuenta su municipio.

* El análisis documental consiste en la revisión de la normatividad expedida a partir de la Ley 1448 de 2011, informes de las entidades consultadas y documentos académicos relacionados.

** Las entrevistas se realizarán a funcionarios de la CGR, Defensoría del Pueblo, PGN, ACNUR, CODHES, UARIV, MININTERIOR, FND, DNP, DPS, FCM Y Alta Consejería de Víctimas.

*** El análisis financiero se realiza a partir de información del FUT y el estadístico a partir de registros de fuentes como DANE, RNI y RUSICST.

Antes de iniciar cada entrevista, se obtuvo el consentimiento informado por parte de los entrevistados (ver Anexo 3) y se les hizo saber el propósito de la investigación junto con el uso netamente académico de las opiniones suministradas. Dado que la metodología no hacía necesaria la participación de las víctimas dentro del estudio, no se llevaron a cabo encuentros con las mismas y en razón a ello no se requirió tampoco tener acceso a datos sensibles como su identidad.

3. El estado de la implementación: las variables dependientes

Como se ya se indicó este trabajo solo examina las dos primeras variables dependientes, es decir, las decisiones de las dependencias implementadoras y el acatamiento de tales decisiones por parte de los grupos objetivo.

Las decisiones de las dependencias a cargo de la implementación, se evaluaron a partir de la conformación del Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) en los municipios, su efectividad y el apoyo recibido por parte del nivel departamental en su operación. El RUSICST muestra que de las 1.041 entidades territoriales que realizaron el reporte, 1.039 municipios (99,8%) afirman haber creado dicho Comité⁴ y las reuniones efectivamente realizadas durante el segundo semestre de 2014 dan cuenta de la continuidad de estos espacios de participación y decisión. Sin embargo, estos avances no implican un compromiso por parte de las gobernaciones para garantizar la operación de los comités existentes en los municipios de su respectiva jurisdicción.

El acuerdo de los grupos objetivo con las decisiones de las dependencias implementadoras, fue evaluado a partir de la formulación del Plan de Acción Territorial (PAT); de las 1.024 entidades territoriales que realizaron el reporte, 1.017 (99,3%) afirmaron haber diseñado su PAT⁵. No obstante, la normatividad vigente establece la creación de instrumentos adicionales cuya adopción no muestra resultados tan

⁴ Las dos alcaldías municipales que reportaron no tener creado el CTJT corresponden a Altos del Rosario (Bolívar) y Armero (Tolima).

⁵ Las siete entidades territoriales que reportaron no haber diseñado el PAT corresponden a Ciudad Bolívar (Antioquia), Pinillos (Bolívar), Turbaná (Bolívar), Cuítiva (Boyacá), Junín (Cundinamarca), Quetame (Cundinamarca) y Río Quito (Chocó).

satisfactorios. Así, de las 1.024 entidades que reportaron la existencia de planes municipales en materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, 766 (75%) afirman tener el Plan de Contingencia; 553 (54%) el Plan Integral de Prevención; 251 (25%) el Plan Operativo de Sistemas de Información; 100 (10%) el Plan de Reparaciones Colectivas y 151 (15%) el Plan de Retorno y Reubicación.

En opinión de los entrevistados, en el nivel territorial los avances más sobresalientes se ubican en sectores como salud y educación, debido a las asignaciones del Sistema General de Participaciones (SGP), sobre las cuales la normatividad vigente ha establecido metas de cobertura y garantía de acceso para toda la población, más no representan un esfuerzo presupuestal propio de los entes territoriales [E3, E8, E9, E11].

Dentro de los componentes más rezagados en la implementación se encuentra la Reparación Integral a las víctimas que, según el artículo 69 de la Ley 1448 de 2011, comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica a favor de la población cuyos derechos han sido vulnerados. Al respecto se encuentra que:

Uno de los retos que enfrenta la política para las víctimas se refiere a la generación de expectativas que se han desarrollado en torno a la política de reparación. Ya en la actualidad, la demanda excede el ritmo y la capacidad de respuesta por parte de las autoridades estatales. Según el universo presente de víctimas, más del 90% está pendiente de reparación. (Rettberg, 2015, pp. 186- 187)

No hay efectividad. Los avances en restitución de tierras son mínimos. En reparación estamos en niveles inferiores al 10% de implementación. Atención y asistencia sigue siendo lo más fuerte pero es insuficiente. Es tan insuficiente que ya el Gobierno Nacional para esta vigencia agotó los recursos y todavía faltan 4 años de la vigencia fiscal. Y las demás medidas no despegan. Entonces hasta cuando no despegue todo el andamiaje de la Ley 1448 y el territorio no entienda la importancia de la implementación de estas políticas, esto no va para ningún Pereira [E5].

En lo que respecta al componente de Atención y Asistencia, la Sala de Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, a través del Auto 099 de 2013, realizó el diagnóstico de las tres etapas para la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento en términos de su implementación, evidenciando las siguientes dificultades:

1. Falencias en la entrega efectiva, continua y completa de la ayuda inmediata o de urgencia: i) Falencias que recaen en las entidades territoriales (ausencia de procedimientos adecuados para entregar la ayuda; falta de voluntad política o no ejecución de los recursos asignados); ii) Ausencia de acompañamiento por parte de las entidades del orden departamental y nacional que tienen que respaldar la actuación de los municipios cuando estos no cuentan con la capacidad ni los recursos para entregar la ayuda humanitaria, de acuerdo con el principio de subsidiariedad; iii) Problemas en cabeza de las autoridades del nivel nacional, como la excesiva centralización en el trámite de las solicitudes de registro y de la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, que repercute en la imposición de cargas excesivas en las entidades territoriales.

2. Falencias en la entrega efectiva, continua y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga: i) Dificultades para un acceso adecuado a la oferta estatal; ii) Falencias en el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga por parte de las autoridades nacionales; iii) Entrega inoportuna y con una baja cobertura de la ayuda de emergencia y su prórroga.

3. Falencias en la ayuda humanitaria de transición: i) Ingreso inmediato de la población desplazada a la ayuda de transición; ii) Insuficiencia y falta de oportunidad de la ayuda de transición, al igual que ausencia de continuidad y de articulación con otros programas para la población desplazada dirigidos a la estabilización socioeconómica; iii) Falta de acompañamiento integral por parte de la Red Unidos para superar esta etapa de urgencia.

Recientemente en el marco de la audiencia pública fijada mediante Auto 298 de 2015 y modificada a través del Auto 348 del mismo año, la UARIV solicitó a la Corte Constitucional levantar parcialmente el ECI [E7]. Sin embargo, los aspectos ya señalados sumados a i) dificultades relacionadas con el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI), considerado uno de los mayores fracasos de la ley [E3], ii) los temas étnico y de género concebidos como los más rezagados [E5, E6] y iii) la falta de claridad respecto a la política de generación de ingresos [E8, E10, E11], llevan a concluir que la implementación de la Ley 1448 en las entidades territoriales ha sido limitada y persisten grandes retos frente a un horizonte de menos de seis años para su vencimiento y la intención aparentemente frustrada del Gobierno Nacional por resarcir a las víctimas, como constata el siguiente testimonio:

Esta es una política totalmente transformadora. Lo que pasa es que soy sincero, esto no se va a lograr en el término de vigencia de la Ley por muchas cosas: porque el Gobierno Nacional no tiene presupuesto, (...) porque las administraciones locales no han entendido la importancia de la implementación en el territorio y (...) porque todavía no han cesado los hechos generadores de victimización en Colombia. El conflicto persiste, los factores de vulnerabilidad que acentúan las condiciones de victimización en Colombia persisten. Entonces mientras no se supere eso, no vamos a cumplir la promesa de la ley [E5].

En síntesis se concluye que la implementación de la política ha sido *deficiente*: si bien hay avances formales en la creación de los CTJT y formulación de los Planes de Acción Territorial, hay falencias importantes en el desarrollo de los componentes de la política, especialmente Atención y Asistencia y Reparación Integral, atribuibles al bajo desempeño y compromiso tanto del Gobierno Central como de los municipios y departamentos, la falta de recursos y la persistencia del conflicto armado. Situaciones que en conjunto retrasan el restablecimiento de los derechos vulnerados a la población víctima con un agravante adicional, el periodo de vigencia que le resta a la Ley.

4. Los factores que limitan la implementación: las variables independientes

Este capítulo describe cada una de las variables contenidas dentro las categorías del marco de análisis de Sabatier y Mazmanian: a) la tratabilidad del problema, b) la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación y c) las variables no normativas que lo condicionan. Para ello se presentan los resultados de las entrevistas semiestructuradas, la revisión documental y el análisis cuantitativo llevado a cabo. Con base en esta información se evalúa en qué medida se cumplen las condiciones que favorecen la implementación de la política.

4.1. La tratabilidad del problema

4.1.1. Disponibilidad de teorías y tecnologías probadas

Sabatier y Mazmanian (1980) afirman que la ausencia de una tecnología o una *teoría causal válida* dificultan el logro de los objetivos normativos. Para valorar esta variable se preguntó a los entrevistados sobre la adopción en Colombia de modelos de política pública de otros países en el tema de desplazamiento y sobre los posibles aprendizajes entre las entidades territoriales durante el proceso de implementación.

El modelo de atención a víctimas en Colombia, en opinión de los entrevistados, ha incorporado estándares internacionales de Derechos Humanos, Derecho Internacional

Humanitario, Principios Rectores, Principios de Pinheiro, entre otros⁶. Sin embargo, el modelo en sí mismo no constituye una copia, pues hay elementos que lo hacen único como su intención de reparar un gran número de víctimas en medio del conflicto y la influencia de la Corte Constitucional, no solo por la expedición de la Sentencia T-025 de 2004, sino por el direccionamiento, el seguimiento y los ajustes que ha ordenado al marco normativo como en ningún otro caso. Hechos que sitúan a Colombia como pionero en la creación de modelos de este tipo, que podrían servir de referente para otros países que quisieran adoptarlo [E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E12].

Dicha percepción coincide en primer lugar con lo señalado por Molano (2015), “a pesar de que las confrontaciones militares aún no hay cesado y la insurgencia no ha entregado las armas, el Gobierno colombiano ya ha iniciado el programa más ambicioso del mundo en materia de reparación” (p.76) y en segundo lugar con testimonios recogidos como el siguiente:

(...) es difícil decir que hemos importado y adoptado un modelo. Tal vez Colombia sería referente para otros países. Tal vez se han escuchado experiencias. Pero el modelo como tal es único por esas dos características: continuidad del conflicto y número de víctimas [E8].

En cuanto a experiencias aprendidas, algunos entrevistados reconocen la importancia de propiciar espacios donde haya un intercambio de prácticas entre las entidades territoriales [E2, E7]. Muestra de estos espacios de interacción son los *encuentros de ciudades capitales*, promovidos por el Ministerio del Interior y la *Red de Intercambio de Experiencias Significativas (RIES)*, creada por la Federación Colombiana de Municipios. Otros entrevistados son escépticos y argumentan que tal aprendizaje solo resulta posible entre entidades territoriales con características similares:

(...) uno no puede replicar modelos porque cada ente territorial tiene sus propias características político-administrativas y los casos que se han presentado como exitosos, en la práctica no lo son. Entonces Bogotá y Medellín se muestran como casos exitosos, pero si uno los audita a “rajatabla” [sic] con la Ley 1448 se da cuenta que eso no es tan cierto, entonces la realidad es otra [E5].

⁶ La adopción de estándares internacionales en el Derecho Colombiano en materia de desplazamiento y otros hechos victimizantes, puede consultarse con mayor detalle en Vidal, R. (2007); Auto 099 de 2013 (21 de mayo) y Sentencia C-280/13.

Estudios como el de la Universidad de Harvard ratifican que “el programa de reparación colombiano es líder mundial en términos del cumplimiento de las normas internacionales de los más altos estándares, y en el abordaje de todos los temas relevantes” (2014, p.7). Pero en realidad no existe una tecnología exitosa en ningún otro país replicable en el caso colombiano y en términos de experiencias aprendidas, la evidencia muestra que aunque sean relevantes solo resultan viables entre entidades territoriales con características y capacidades similares. Por esta razón esta variable se califica como *moderada*.

4.1.2. Diversidad de comportamiento en el grupo objetivo

Según Sabatier y Mazmanian (1980), a mayor diversidad del comportamiento que se pretende regular, mayor dificultad para formular reglamentos claros y lograr los objetivos normativos. El artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 reconoce la existencia de poblaciones con características especiales asociadas a la edad, el género, orientación sexual y situación de discapacidad y adopta un *enfoque diferencial*. El artículo 2º de la misma Ley, prevé medidas especiales para grupos étnicos que motivaron la expedición de los Decretos con fuerza de ley 4633, 4634 y 4635 de 2011⁷. En opinión de los entrevistados, aunque el enfoque diferencial permite reconocer las características y necesidades en el territorio que requieren ser atendidas, también representa una dificultad en la implementación porque demanda de las administraciones locales procesos técnicos, administrativos y de adecuación de su oferta institucional en condiciones de capacidades y recursos limitados [E2, E5, E6, E8, E9, E11]. Opiniones como la siguiente dan cuenta de ello:

El enfoque diferencial es una oportunidad para el ente territorial de identificar las necesidades de ese grupo poblacional específico y atacarlas directamente para su superación, pero a veces el enfoque diferencial se traduce en obstáculos técnicos y administrativos para el ente territorial en la administración, porque en muchas ocasiones hay insuficiencia de capacidades. En otros aspectos, claro que es una oportunidad para atender a esa población y avanzar en políticas de superación de

⁷ El objetivo de estos Decretos, consiste en establecer el marco normativo e institucional de la atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras (cuando corresponda) y de los derechos a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto-Ley 4635 de 2011); pueblo Rrom (Decreto 4634 de 2011) y pueblos y comunidades indígenas (Decreto-Ley 4633 de 2011).

estadios de vulnerabilidad; sin embargo, hay una dificultad y es que el tema diferencial es difícil de explicar en el territorio (...) [E5].

En el caso de las comunidades étnicas, se encuentran dificultades como la inexistencia del protocolo de participación⁸, la falta de organización de la población afrocolombiana (en comparación con la indígena), y el desconocimiento de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 en las entidades territoriales [E5, E8, E9, E10, E11].

Esta variable se califica como *baja*, debido a la diversidad de las víctimas y las exigencias administrativas, técnicas y financieras que implican para las administraciones locales. Aunque la Ley y la jurisprudencia⁹ insisten en la necesidad de garantizar una atención diferenciada, según Sabatier y Mazmanian (1980) esto complejiza la reglamentación de la política y genera mayor discrecionalidad por parte de sus ejecutores, generando así resultados menos consistentes con los objetivos normativos.

4.1.3. Porcentaje del grupo objetivo en la población total

Según Sabatier y Mazmanian (1980), mientras más pequeño y más definido sea el grupo objetivo, más fácil será movilizar apoyo político en favor del programa y más probable alcanzar los objetivos normativos. Para valorar esta variable se preguntó a los entrevistados en qué medida la implementación de la Ley se facilita o se dificulta cuando existe en la entidad territorial un gran número de víctimas. Las respuestas fueron contrastadas con datos de población del DANE y reportes del FUT.

Las opiniones recogidas se resumen en dos posiciones: la primera señala que un número de víctimas alto puede desbordar las capacidades institucionales del ente territorial porque implica mayores esfuerzos presupuestales en atención y asistencia; además, una entidad

⁸ Según el artículo 194 de la Ley 1448 de 2011, el protocolo de participación efectiva permite que se brinden las condiciones necesarias para el derecho a la participación y garantiza que las entidades implementadoras remitan previamente a las Mesas de Participación de Víctimas de los tres niveles de gobierno, las decisiones proyectadas otorgándoles a sus miembros la posibilidad de presentar observaciones.

⁹ En los Autos 174 de 2011, 045- 112- 173 y 299 de 2012, 098 de 2013, 073-173 de 2014 y 009 de 2015, la Corte Constitucional se pronuncia frente a la falta de atención de las autoridades y la necesidad de acciones contundentes hacia la protección de los grupos étnicos (especialmente afrodescendientes), mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones, personas en situación de desplazamiento con discapacidad y víctimas de violencia sexual por parte de actores armados.

territorial con menor número de víctimas, aún con recursos escasos, puede focalizar su política para superar la condición de víctima de su población. La segunda posición indica que un mayor número de víctimas puede hacer que el problema sea más visible y se convierta en un motor para impulsar políticas orientadas a la superación de la situación de vulnerabilidad:

(...) creo que si uno tiene más víctimas, visibiliza más la problemática o la situación y puede liderar programas de desarrollo y puede jalonar [sic] mayores recursos o puede hacer lo que está haciendo Medellín que es una visión un poco más regional, no nos traigamos todos acá a Medellín sino empecemos a darle desarrollo a los municipios aledaños y con eso estamos pensando en una política regional más que municipal o de la ciudad [E10].

En algunos casos los entrevistados reconocen que la respuesta de la entidad territorial no solo está condicionada a sus capacidades institucionales y fiscales [E1, E5, E12] sino a la voluntad política de la autoridad local. Suele suceder que esta inversión no resulta conveniente para algunos municipios, pues los hace más llamativos para la población afectada, hecho que se traduce en un índice de presión mayor [E7].

Ante el desacuerdo entre los entrevistados se analizaron los resultados del reporte realizado por los entes territoriales en el FUT. Al contrastar el índice de presión¹⁰ con el cociente entre el gasto de inversión orientado a proyectos a favor de la población desplazada (GIPD) y el gasto de inversión total (GIT) realizado por la entidad, no se observa un patrón de asociación entre estas variables (ver Figura 2). En cambio, se encuentra que las entidades con menor nivel de desarrollo son las más afectadas por cuenta de un mayor número de víctimas y que el porcentaje de GIPD es mínimo en todos los casos.

¹⁰ El índice de presión muestra la población desplazada recibida sobre la población de la entidad territorial receptora por cada mil habitantes (UARIV, 2013).

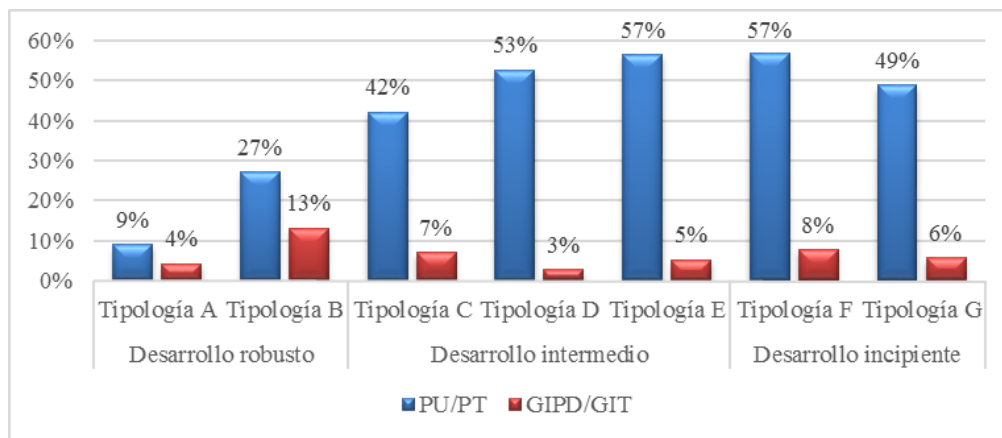


Figura 2. Índice de presión asociado al gasto de inversión en víctimas del desplazamiento. Fuente: DANE, RNI, FUT 2014. Elaboración de la autora.

El porcentaje del grupo objetivo en la población total se califica como *bajo*, pues las entidades territoriales de desarrollo intermedio e incipiente son las mayormente afectadas por cuenta de un gran número de víctimas asentadas en su territorio, lo que según Sabatier y Mazmanian se traduce en una dificultad para conseguir apoyo político y lograr los objetivos normativos.

4.1.4. Alcance del cambio comportamental requerido

Sabatier y Mazmanian (1980) argumentan que a mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento de los grupos objetivo, más difícil será lograr una implementación exitosa de la política. Esta pregunta fue valorada en función de aquellos cambios institucionales, que a juicio de los entrevistados, son necesarios en los diferentes niveles de gobierno para mejorar la implementación de la política.

En términos de la Nación, en primer lugar se percibe un apoyo a las estrategias lideradas por la UARIV en relación con la asistencia técnica a las entidades territoriales en asuntos como la planeación, aunque se recomienda fortalecer este acompañamiento [E3, E8]. En segundo lugar, la UARIV reconoce su rol dentro de los cambios que deben promoverse en las entidades territoriales a favor de una implementación exitosa en temas como: a) fortalecimiento de los mecanismos de coordinación de la política, b) mejoramiento de las

labores de retroalimentación a las entidades en relación con los mecanismos de seguimiento existentes (RUSICST, FUT, etc.), c) incentivo a la formulación de políticas a través del control social (vía mesas de participación) y d) incremento de la financiación a las iniciativas locales [E7].

También se hace un llamado a la descentralización de competencias desde el Gobierno Nacional a las entidades territoriales, acompañada de la transferencia de conocimiento, recursos e instalación de capacidades. Es importante delegar en las administraciones locales para alcanzar mejores resultados en términos de implementación de la política, por ejemplo mediante los mecanismos contenidos en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, donde se encuentra el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas [E10], definido en el artículo 180 de la Ley 1753 de 2015 o los Contratos Plan contenidos en el artículo 198 de la citada norma [E9].

En el ámbito territorial, los entrevistados sugieren que es necesario un cambio de mentalidad en doble vía: de un lado la entidad territorial debe concebir la política como una oportunidad de desarrollo y no como una cuestión de dar y recibir algo a cambio [E5, E7, E8]. De otro lado, debe haber una lectura de la política diferente por parte de la población afectada, donde la victimización se asuma como un estado transitorio, apartado de una visión asistencialista [E5]. También recomiendan que el ente territorial no se limite a lo establecido por la norma y en cambio genere procedimientos o mecanismos alternos que conduzcan a mejores prácticas en la implementación [E2].

En síntesis, se requieren sustanciales modificaciones tanto en la visión centralista del Gobierno Nacional, en la óptica asistencialista de la política por parte de las víctimas, como en la interpretación errada de las entidades territoriales al concebir la Ley no como una oportunidad de desarrollo, sino como una carga adicional en su administración. Ante esta magnitud de cambios, según los autores, será más difícil lograr una implementación exitosa. Por lo tanto, esta variable se califica como *baja*.

4.2. Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación

4.2.1. Objetivos claros y coherentes

Según Sabatier y Mazmanian (1980) la precisión y jerarquización de los objetivos normativos, aumentan las posibilidades de articular las decisiones políticas de las dependencias encargadas y alinear el comportamiento de los grupos objetivo con las directrices normativas. Para valorar esta variable se preguntó a los entrevistados sobre la claridad de las competencias establecidas en la Ley de Víctimas a cargo de las entidades territoriales y se revisaron las normas expedidas con posterioridad a la Ley 1448 de 2011, exceptuando el Decreto 2460 de 2015 (ver Anexo 1).

Las opiniones recogidas indican que la Ley precisa algunas responsabilidades del nivel territorial, como la asistencia funeraria o la atención humanitaria inmediata a las víctimas [E7]. Las dificultades aparecen en situaciones donde concurren NaciónNación y territorio [E5, E7, E10] en ausencia de un Sistema de Corresponsabilidad, que impide reconocer quién hace, con qué y cómo [E1, E6, E8]. Adicionalmente, la Ley no es integral, pues en materia de víctimas existe un complejo marco normativo que dificulta su comprensión en las entidades territoriales [E2], y que sumado a la centralización del Estado, entorpecen la implementación de la política [E9, E10, E12]. La siguiente opinión lo ilustra:

Hay un artículo de la Ley que dice que las entidades territoriales podrán complementar las medidas de reparación. Eso se puede interpretar de diversas maneras: desde el hecho que ellos tengan programas complementarios para cuando una víctima reciba la indemnización, hasta que autónomamente las entidades territoriales por ejemplo, se den a la tarea de hacer medidas de satisfacción, construir algunas obras, dar alimentos o cosas que en general dignifiquen la memoria de las víctimas. Entonces en la implementación ya comienza a haber un marco de acción un poco más complejo en el que es necesario comenzar a delimitar con un procedimiento claro, qué puede hacer cada nivel de gobierno. Porque no es solamente lo que le toca sino también hasta dónde alcanza por el tema de capacidad que puedan llegar a tener las entidades territoriales, tanto municipales como departamentales, y que dan lugar a toda la aplicación corresponsable de la política (...) a través de la implementación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación [E7].

La Ley de Víctimas indica que con cargo a los recursos del presupuesto territorial, las entidades deberán prestar asistencia de urgencia y gastos funerarios a las víctimas, complementar las medidas de atención y reparación integral y gestionar tanto la presencia como la respuesta oportuna de las autoridades nacionales implementadoras (numeral 1, Artículo 174). Sin embargo, se encuentran dificultades en la norma, relacionadas con la

especificidad de las competencias asignadas a los departamentos, los municipios y distritos que integran el territorio nacional.

Es frecuente encontrar tanto en la Ley 1448 de 2011 como en las normas que la regulan, competencias que se refieren a las entidades territoriales en un sentido muy general desconociendo aspectos como su categorización (en función de su capacidad administrativa y fiscal), su población e ingresos corrientes de libre destinación (Capítulo I, Ley 617 de 2000). En consecuencia, hay duplicidad o reiteración de las funciones orientadas a la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

En términos de recursos, no se establecen cuantías y límites al gasto de inversión realizado por las entidades territoriales en cada uno de los componentes contenidos en la Ley de Víctimas. A diferencia de las transferencias realizadas por la Nación a través del SGP, la norma no precisa qué porcentaje de recursos debe destinarse a determinado componente de la política (en función de sus capacidades), ni cuáles fuentes deben emplearse para su financiación. Esto representa dificultades en la implementación, ya que puede convertirse en un asunto sometido a la discrecionalidad de las administraciones locales, como se soporta en la siguiente afirmación:

En la 1448 se avanzó o se ha avanzado frente a lo que había en otro marco normativo y a lo que decía la Corte, pero nunca va a ser tan claro como la Ley 715 con los temas de salud y educación, que para mí es la lógica que debería tener el tema. En generación de ingresos por ejemplo (...) no está clara la competencia a nivel nacional pues mucho menos va a estar clara a nivel territorial. Entonces tú dices cómo voy yo a concurrir aquí o voy a complementar el esfuerzo de, si no sé qué es lo que tiene que hacer la entidad territorial. Entonces es casi como puro encuentro de buenas voluntades y eso está en la mayoría de los temas [E11].

Si bien el artículo 23 del Decreto 2569 de diciembre de 2014 establece que se entenderá que una persona víctima de desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad originada en dicho hecho victimizante cuando se ha estabilizado económicamente, la imprecisión en las políticas de generación de ingresos y opiniones como las siguientes, señalan que aún no hay claridad acerca de la cesación de la condición de víctima, hecho que dificulta delimitar la oferta nacional y territorial:

Hablar de la “efectividad” de la política resulta arriesgado toda vez que persiste la duda de si existe una sola víctima a quien haya sido posible garantizar el goce efectivo de sus derechos y resarcir el daño causado [E7, E8].

Más allá de montos, proyectos y capacidades técnicas, debemos preguntarnos —y preguntarles a las víctimas—: ¿Cuándo se sienten reparadas? ¿Habrá punto de cierre de este proceso y cuál será él? En pocas palabras, ¿cómo y en qué medida esta ley va a contribuir a la reconciliación nacional? (Rettberg, 2015, p.187)

Esta variable se califica como *baja*, pues la Ley se enmarca en un conjunto de normas de difícil comprensión y aplicación en el nivel territorial, que no representan directrices precisas para los funcionarios responsables de la implementación, ni constituye tampoco un recurso para los partidarios de la ley (Sabatier y Mazmanian, 1980). Desconoce además las características y capacidades de cada ente territorial, lo que conlleva imprecisiones en la implementación, sumado a las dificultades que representa la inexistencia de un Sistema de Corresponsabilidad en la delegación de competencias para cada nivel de gobierno.

4.2.2. Incorporación de la teoría causal e incidencia de los funcionarios en el logro de los objetivos

Según Sabatier y Mazmanian (1980) una *teoría causal válida* requiere de los funcionarios a cargo de la implementación, su comprensión del vínculo entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos de la política, así como su incidencia sobre los elementos que permitan alcanzarlos. Para valorar esta variable se preguntó a los entrevistados por el conocimiento de los funcionarios acerca de la Ley de Víctimas y su incidencia en la implementación.

Con excepción de algunas entidades, donde la dinámica del conflicto armado demanda un mayor conocimiento de la norma, en las entidades territoriales no ha habido una apropiación suficiente de la política [E1, E5]. Los principales factores que explican este hecho son la rotación de personal en alcaldías y gobernaciones (en función del ciclo político de los mandatarios) y la falta de compromiso con las víctimas por parte de la autoridad local, quien en muchos casos delega sus responsabilidades en un funcionario conocido como ‘*enlace de víctimas*’ que puede conocer las particularidades de la Ley y

tener voluntad para gestionar acciones en favor de los afectados, pero carece de poder de decisión para ejecutarlas [E2, E3, E7, E8, E11]. En consecuencia, hay un conocimiento general por parte de los funcionarios, más no se llega al conocimiento deseado que consiste en comprender la esencia misma de la Ley.

Por otra parte, los funcionarios locales son los llamados a hacer la política en las entidades territoriales, donde tienen total incidencia en su implementación para garantizar el GED de las víctimas [E5, E12]. Esto requiere voluntad política del mandatario local y el concejo para asignar recursos y promover acciones que permitan superar la situación de vulnerabilidad de las víctimas [E8, E9], pues cuando se delega en los enlaces o funcionarios de menor jerarquía, se establecen límites a la gestión, más aún cuando estas personas no tienen respaldo político de la administración [E6]. En contraste, la incidencia sobre los instrumentos es menor, ya que el diseño de la política y los procesos de focalización, se realizan desde el nivel central, situación que deriva en una pérdida de autonomía propia e injerencia del ente territorial [E3, E10, E11].

Esta variable se califica como *baja*, pues el conocimiento insuficiente de la Ley y la falta de voluntad política de los funcionarios, dificulta la comprensión del vínculo intervención-logro de objetivos. Además, en algunos aspectos la injerencia del nivel central le resta autonomía al territorio en la implementación de la política.

4.2.3. Recursos financieros

Según Sabatier y Mazmanian (1980) las instancias a cargo de la implementación deben disponer de un financiamiento mínimo que les permita lograr el cumplimiento de los objetivos normativos. Para valorar esta variable se analizaron los resultados del FUT (ver Anexo 2) y del RUSICST, que se contrastaron con la opinión de los entrevistados acerca de la suficiencia de recursos financieros en el territorio para la implementación, junto con su valoración en relación con el componente más costoso de la política.

El Gobierno Nacional ya reconoció que las proyecciones de gasto para la implementación de la Ley de Víctimas, contenidas en el documento CONPES 3712 de 2011, no se ajustan a la realidad del fenómeno de la victimización causado por el conflicto

armado en Colombia (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, 2015). Los datos contenidos en el FUT con corte a diciembre de 2014, muestran que el porcentaje de ejecución del GIPD en las entidades territoriales es alto, e incluso en algunos casos supera el GIT (ver Figura 3); sin embargo, en términos del GIPD per cápita se encuentran debilidades en la implementación de la Ley.

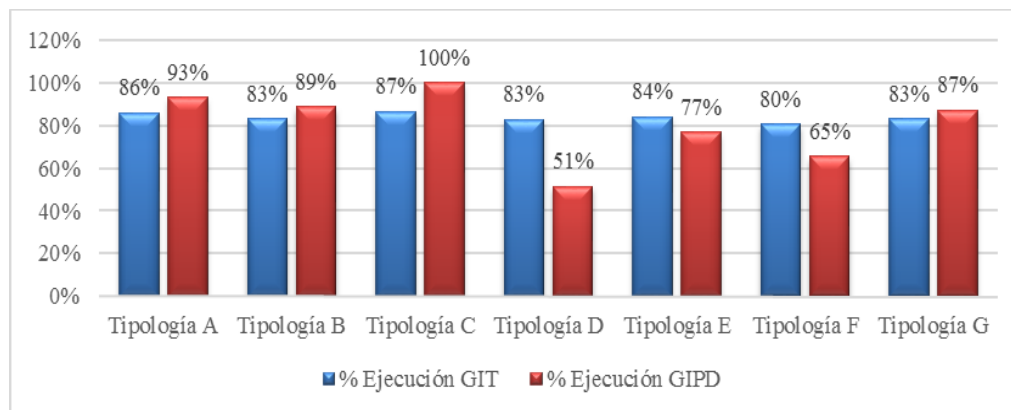


Figura 3. Porcentaje de ejecución gasto de inversión total y gasto de inversión en víctimas del desplazamiento. Fuente: FUT 2014. Elaboración de la autora.

Al examinar el GIPD per cápita por categorías de desarrollo, las entidades de desarrollo robusto e intermedio hacen un gasto mayor que aquellas ubicadas en niveles de desarrollo inferior (ver Figura 4). En relación con la figura 3, esto muestra que aun cuando las entidades territoriales de menor desempeño logren un porcentaje de ejecución del gasto en la población afectada relativamente alto, no garantizan niveles de GIPD per cápita similares a los que alcanzan las entidades de desarrollo robusto. Situación que evidencia la escasez de recursos en las entidades territoriales menos desarrolladas.

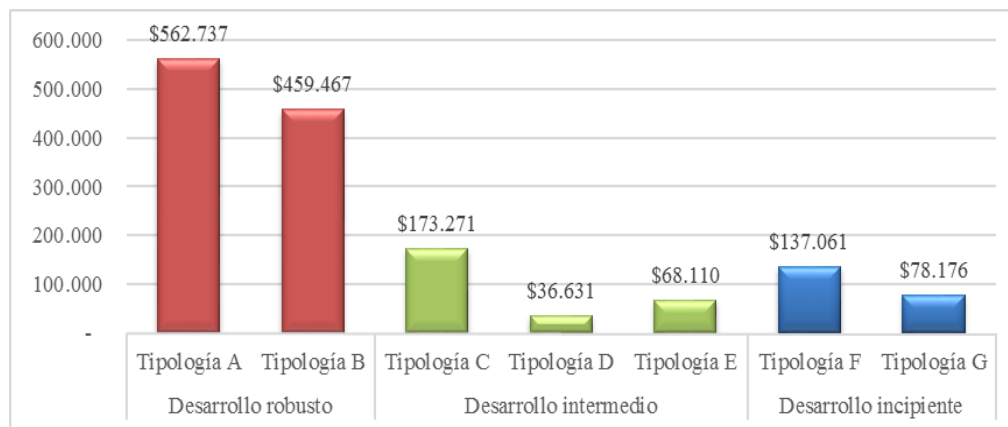


Figura 4. Gasto de Inversión Per Cápita comprometido en proyectos orientados a la población desplazada
Fuente: FUT 2014. Elaboración de la autora.

Según los entrevistados, si bien los recursos resultan limitados por razones asociadas al número de víctimas ubicadas en el territorio y a un asunto de insuficiencia de capacidades históricas, se hubieran logrado mejores resultados con un uso eficiente de los recursos y una mejor planificación [E1, E5, E6, E7, E8, E11, E12]. Por otra parte, algunos consideran que los recursos de atención a víctimas se han destinado a problemáticas sociales de carácter estructural en zonas carentes de institucionalidad y presencia del Estado:

Lo que estamos haciendo es cargando esas causas estructurales, como brechas sociales, a la Política de Víctimas. Si uno lo ve así evidentemente estamos desfinanciados y nunca lo vamos a lograr (...) Entonces depende del alcance que tú definas para la Política de Víctimas hasta dónde llegamos, hasta dónde deberíamos llegar en el conflicto y hasta dónde podríamos reparar administrativamente a las víctimas (...) Nosotros no podemos reconstruir proyectos de vida, podemos propiciar algunas medidas reparadoras sí, pero no podemos reconstruir el tejido social como muchos venden en el discurso [E10].

La escasez de recursos también se relaciona con la falta de voluntad política y el incumplimiento del principio de subsidiariedad por parte del nivel departamental y la Nación hacia las entidades con menor nivel de desarrollo [E3, E9]. Los resultados del RUSICST conllevan evaluar la fortaleza de las finanzas departamentales para realizar transferencias a los municipios de su jurisdicción orientadas a la atención a víctimas. Durante el segundo semestre de 2014, tanto en las entidades de desarrollo robusto como

intermedio, cerca del 82% no recibieron recursos del departamento y en el caso de las entidades de desarrollo incipiente el porcentaje se ubicó en 88%.

Por parte de la Nación, según el RUSICST un 65% de las entidades territoriales de desarrollo robusto sí recibieron apoyo presupuestal para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación a la población víctima, mientras que en las entidades de desarrollo intermedio el porcentaje se ubicó en 27% y en las de desarrollo incipiente llegó al 26%. Esta situación indica debilidades en la focalización de la ayuda presupuestal del nivel central, que estaría siendo orientada a entidades con mayores capacidades financieras y en menor medida a entidades de desarrollo intermedio e incipiente, carentes de recursos y capacidades para la atención a víctimas.

Cuando se consultó a los entrevistados sobre cuál es el componente más costoso de la política, se encontró que la Atención y la Asistencia demandan mayores recursos debido a la continuidad del conflicto y la falta de límites establecidos por la Ley a la ayuda suministrada [E6]. El análisis del GIPD por componente confirma esta opinión (ver Figura 5) e indica que las autoridades locales prefieren suministrar ayudas coyunturales, en vez de plantear alternativas de largo plazo que permitan atacar las problemáticas estructurales de las víctimas, lo que termina representando un “gasto sin retorno para la Nación” [E5]. Otros componentes como la Reparación Integral, que incluye medidas como vivienda (donde no hay disponibilidad de suelos en los territorios y los recursos son limitados), indemnización administrativa y reparación colectiva, implican también recursos importantes tanto para el Gobierno Nacional como para las entidades territoriales [E1, E2, E7, E9, E10, E11].

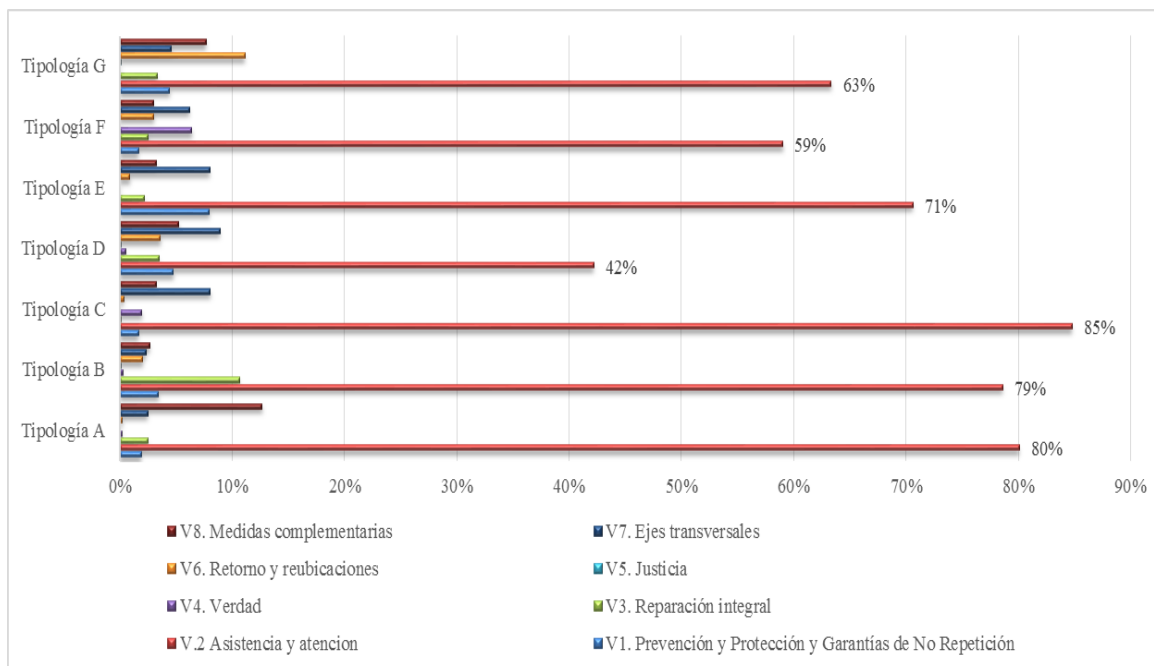


Figura 5. Gasto de Inversión comprometido en proyectos orientados a población desplazada, por componente de la política. Fuente: FUT 2014. Elaboración de la autora.

En síntesis, sólo las entidades territoriales con mayores niveles de desarrollo disponen del financiamiento mínimo, al que se refieren Sabatier y Mazmanian, para garantizar una mejor atención a las víctimas; en las entidades menos desarrolladas hay escasez de recursos y capacidades, además no hay subsidiariedad por parte de los departamentos y la Nación. Por esta razón esta variable se califica como *baja*.

4.2.4. Integración jerárquica dentro y entre las instituciones implementadoras

Sabatier y Mazmanian (1980) sostienen que uno de los principales obstáculos en la implementación, es la dificultad para coordinar acciones dentro de determinada dependencia gubernamental y entre las numerosas instancias semiautónomas de gobierno involucradas en esta etapa. Para valorar esta variable, se revisó la normatividad y la jurisprudencia expedida con posterioridad a la Política Pública de Víctimas (ver Anexo 1) y se preguntó a los entrevistados por el grado de coordinación entre las entidades del orden nacional y territorial.

El artículo 172 de la Ley de Víctimas establece que:

La UARIV, deberá diseñar con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la Constitución Política, una estrategia que permita articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral (...)

No obstante, en opinión de los entrevistados, la articulación NaciónNación-territorio es débil y se explica por una visión extremadamente centralista de la capacidad de gestión pública del Estado, reflejada en la renuencia de la Nación por transferir competencias, instalar capacidades y proveer recursos directamente a las entidades territoriales [E6, E12]. El Gobierno Nacional parece haber entendido la descentralización como el diseño de instrumentos técnicos que deben ser adoptados en los entes territoriales, independientemente de sus capacidades técnicas y administrativas [E5]. Problemas a los que se suman las consecuencias que ha generado la posición que ocupa la Unidad de Víctimas dentro de la organización estatal y que se recogen en opiniones como la siguiente:

La Unidad de Víctimas tiene un perfil muy alto pero no tiene dientes. Entonces es el coordinador del SNARIV pero ninguno de los ministerios generalmente le hace caso porque su mandato es mucho más alto que el de la misma Unidad (...) hay una pelea permanente entre la Unidad de Víctimas y el Ministerio del Interior, porque al Ministerio se le quitaron muchas competencias en el nivel territorial como coordinador natural de la relación Nación-territorio. Entonces viven en pugna permanente. Hay muchas cosas de la coordinación Nación – territorio en donde no se ha avanzado por eso [E6].

Esto refleja las tensiones entre las entidades del nivel nacional, que dificultan la planificación de las acciones en el territorio y provocan su llegada desarticulada [E8], generando con ello ineficiencias en la implementación de la política. Si bien la Unidad de Víctimas ha dispuesto herramientas como los Proyectos de Cofinanciación o el recientemente creado Tablero PAT¹¹, como aproximación a la estrategia NaciónNación-territorio, urgen los esfuerzos para mejorar tanto el diálogo como la definición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno bajo una óptica de capacidades. A

¹¹ El Tablero PAT es la herramienta que permitirá identificar anualmente las necesidades de la población víctima individual y colectiva; definir los compromisos por cada nivel de gobierno; aplicar los principios de subsidiariedad y concurrencia y ajustar el Plan de Acción Territorial- PAT (UARIV, 2015).

finales de 2015 se expidió el Decreto de Corresponsabilidad que pretende resolver algunos de estos problemas, pero algunos entrevistados consideran que aún hacen falta otros esfuerzos:

Hoy se debe estar expidiendo el decreto de la Estrategia de Corresponsabilidad que va a dar unas reglas claras de cómo se debe más o menos subsidiar y concurrir a las entidades, entonces eso va a ayudar, pero aun así yo creo que nos falta un mapa general de una estrategia con unas metas que le apunten a cómo nos tenemos que articular, se ha avanzado pero le falta [E8].

Adicionalmente, el artículo 14 del Decreto 4800 de 2011 define el principio de subsidiariedad, pero no especifica las condiciones bajo las cuales la Nación y los departamentos apoyarían a los municipios carentes de capacidades, ni tampoco los términos o la dimensión de la ayuda que se proporcionaría. El artículo 108 de la citada norma señala la necesidad de implementar una estrategia masiva de alimentación y alojamiento en aquellas ciudades o municipios donde se presenten altos índices de recepción de desplazados, pero no define ayudas adicionales que pudieran suministrarse.

Sobre este asunto la Corte se ha pronunciado mediante Autos como el No. 099 de 2013, frente al cual la UARIV emitió la Resolución 271 de 2014¹², cuyo artículo 7° establece que:

La Unidad brindará de manera transitoria y en aplicación del principio de subsidiariedad, apoyo a los municipios que carezcan de capacidad técnica, administrativa o presupuestal, para atender a las víctimas asentadas en su territorio, con ayuda o atención humanitaria inmediata tanto para hechos diferentes al desplazamiento forzado como directamente relacionados con este (...) a través del mecanismo de montos de dinero o en especie.

Esta Resolución constituye un avance en materia de acompañamiento a los municipios afectados por la llegada masiva de población desplazada, pero tiene un alcance limitado porque se trata de una ayuda que no logra potenciar las capacidades institucionales en el territorio y además establece condiciones que resultan paradójicas al tratarse de entidades carentes de recursos. Entre ellas, la UARIV determina que el municipio o distrito

¹² Previo a esta Resolución y como respuesta a la orden número dos del Auto 383 de 2010, la UARIV expidió en el año 2012 la Resolución 2348, “*Por la cual se establecen los requisitos y condiciones para brindar el apoyo subsidiado a los entes territoriales en la entrega de la ayuda humanitaria y atención humanitaria establecidas respectivamente en los artículos 47 (parágrafo 1) y 63 de la Ley 1448 de 2011, y se establecen los mecanismos y criterios para brindar este apoyo de manera individual*”.

focalizado debe disponer de canales de conectividad y acceso a internet que garanticen el flujo de la información relacionada con las solicitudes de apoyo de ayuda o atención humanitaria inmediata (numeral 4, literal b, artículo 12), cuando es alta la probabilidad que en entidades de desarrollo incipiente, no sea posible disponer de tales tecnologías.

Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, también pueden cuestionarse a la luz de lo definido en el artículo 135 del Decreto 4800 de 2011, que recurre a ellos para delegar en las entidades territoriales funciones como generar alternativas que incentiven el desarrollo y ejecución de proyectos de vivienda para población víctima, habilitar suelo para la construcción de viviendas, ejecutar proyectos de mejoramiento de vivienda y titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social (...) El caso de los proyectos de vivienda trasciende los límites de la descentralización y se aproxima a un asunto de “desconcentración jerárquica o funcional”¹³ que excede las capacidades de las entidades territoriales, teniendo en cuenta lo definido en el artículo 356 de la Constitución Política¹⁴ y en el Auto 116A de 2012 (...) en materia de desplazamiento forzado, se hace aún más manifiesto que la materialización del derecho a la vivienda es un asunto de interés nacional que supera con creces el ámbito local y sectorial.

En suma, hay un grado mínimo de coordinación entre las acciones desarrolladas por la Nación y las entidades territoriales, explicada por la pobre aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad, lo que implica según Sabatier y Mazmanian (1980), variaciones en el grado de acatamiento y aceptación de la política, en función de las características propias del contexto local. Por estas razones esta variable se califica como *baja*.

4.2.5. Reglas de decisión para las entidades implementadoras

¹³ La desconcentración jerárquica o funcional, se da cuando mediante la Ley se otorga, directamente, una función específica a cierta autoridad, aunque dicha función corresponde, en principio, a otra autoridad. (Procuraduría General de la Nación, 2011, p.29)

¹⁴ El artículo 356 de la Constitución Política establece que no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Según Sabatier y Mazmanian (1980), la ley puede lograr una mayor influencia en la implementación si precisa las reglas de decisión que deben acatar las instancias responsables. Es decir, puede incidir para que las actuaciones de los funcionarios sean totalmente coherentes con los objetivos normativos o para que la toma de decisiones en las instancias implementadoras se delegue en funcionarios que tiendan a apoyarlos. El análisis normativo pone en evidencia que contrario a lo que sucede en temas como la participación, donde se ha adoptado el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas (Resolución 0388 de 2013) que define procedimientos y principios para su funcionamiento, en materia de toma de decisiones a cargo de los funcionarios del nivel nacional y territorial, pertenecientes al grupo de entidades que conforman el SNARIV, no se ha diseñado una herramienta orientadora similar.

Si bien el artículo 168 de la Ley 1448 señala las funciones de la UARIV y el artículo 178 los nueve deberes de los funcionarios públicos frente a las víctimas, no se establecen procedimientos que guíen la toma de decisiones de las instancias o los funcionarios a cargo, hacia el logro de los objetivos normativos, razón por la cual esta variable se califica como *baja*.

4.2.6. Asignación del programa a entidades y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos

Sabatier y Mazmanian (1980) afirman que un programa nuevo requiere de funcionarios muy comprometidos, que no adopten una posición neutral frente a la situación, adapten la norma a su contexto mediante procedimientos alternos para hacerla operativa y reafirmen su validez frente a quienes quieran incumplirla. Para valorar esta variable se consultó a los entrevistados su percepción acerca del compromiso de los funcionarios con la implementación de la Ley, tanto en el nivel nacional como territorial.

En el nivel nacional el compromiso de los funcionarios es sobresaliente [E11, E12], sin desconocer la ausencia de cargos de carrera administrativa en las entidades que lideran la política. Sabatier y Mazmanian (1980) sostienen que es más factible lograr mayor compromiso por parte de los responsables de la implementación, cuando se crea una nueva

instancia que administre el estatuto, pues el programa será su mayor prioridad y la apertura de nuevos cargos puede constituir un apoyo para la misma. Planteamiento que se ajusta al caso de la UARIV y opiniones como la siguiente conducen a reafirmarlo:

Yo creería que hay más compromiso en el nivel nacional pero también creo que eso puede obedecer a que los funcionarios del nivel nacional están en su gran mayoría solo para el tema de víctimas. Entonces está toda la Unidad de Víctimas que ellos solo se preocupan por víctimas. Pero si está el funcionario de la alcaldía que tiene el tema de víctimas y tiene 8.000 temas más, pues puede que tenga la mejor voluntad pero no tiene tiempo [E11].

El compromiso de los funcionarios en el nivel territorial muestra matices, pues aunque hay consenso frente a los avances alcanzados tras la expedición de la Ley 1448 de 2011, como un mayor respeto por la integralidad y los derechos de las víctimas [E7], este es un asunto que también pasa por la “voluntad política” e incluso la sensibilidad de los gobernantes frente a las víctimas, hacia quienes en algunos casos llegan a expresar rechazo [E1, E2, E3, E5, E6].

Una de las mayores problemáticas, como en el nivel nacional, consiste en que los responsables de la implementación en las entidades territoriales son contratistas y en consecuencia no integran la planta de personal de las administraciones locales [E4, E6, E9], lo que genera una alta rotación entre los funcionarios, con la consiguiente pérdida de capacidades, lo que a su vez exige mayores esfuerzos en términos de capacitación:

No son funcionarios de carrera. Ese es el problema en toda la lógica del Estado colombiano, de la burocracia colombiana, para cualquier ley y te aplica aquí también (...) El 80% de los funcionarios de los gobiernos territoriales y de los funcionarios del gobierno nacional son contratistas, no son funcionarios de carrera (...) entonces el compromiso es volátil, el compromiso depende de tu contrato (...) Tanto para los funcionarios del territorio como del nivel nacional tienes que estar generando esa voluntad constantemente, lo cual es desgastante y es una pérdida de plata absoluta y enorme [E12].

En síntesis, el compromiso de los funcionarios se califica como *alto* en el nivel nacional, asociado a la existencia de la UARIV y *bajo* en las entidades territoriales, donde se resalta la ausencia de cargos de carrera administrativa que limita la continuidad de la política e implica mayores esfuerzos en la implementación de la Ley.

4.2.7. Posibilidades formales de acceso a actores externos

Sabatier y Mazmanian (1980), afirman que las leyes con mayor probabilidad de alcanzar sus objetivos son aquellas que promueven y facilitan la participación de los ciudadanos en procedimientos de la dependencia implementadora o en investigaciones judiciales relevantes. Para evaluar esta variable se consultó a los entrevistados por el grado de participación de las organizaciones de víctimas en las entidades territoriales y la medida en que han empleado los mecanismos que permiten a los afectados reclamar la garantía de sus derechos.

Algunos entrevistados coinciden en afirmar que se han generado espacios de participación para las víctimas y ha aumentado su grado de incidencia tanto a nivel territorial como nacional [E7]:

Lo único que he podido comprobar en estos tres años de implementación de la Ley es el cambio radical que han dado las organizaciones de víctimas y cómo han pasado de ser pequeñas organizaciones sin ningún tipo de incidencia, a ser organizaciones clave en el territorio con un nivel de incidencia político muy alto y con un nivel de *accountability* también extremadamente alto. Si algo ha salido muy bueno de la Ley en estos últimos tres años ha sido el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas [E12].

A su vez, autores como Rettberg y Mosquera (citados por Rettberg, 2015), coinciden al señalar que “Estas organizaciones operan como garantes de los derechos de las víctimas y se han constituido en nuevos actores e interlocutores en la escena política nacional” (p.17).

De acuerdo con los resultados del RUSICST para el segundo semestre de 2014, hay una alta presencia de organizaciones de víctimas en las diferentes categorías de entidades territoriales. Además, el 94% de las entidades que reportaron (independientemente de su nivel de desarrollo) afirman tener instalada la mesa de participación de víctimas y espacios de consulta alternos. No obstante, es baja la proporción de entidades que están generando incentivos a la participación¹⁵, salvo aquellas de mayor nivel de desarrollo, lo que denota

¹⁵ El artículo 53 de la Resolución 0388 de 2013 determina que se otorgarán los siguientes tipos de incentivos a los integrantes de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas: 1) De capacitación y formación, 2) Apoyo a procesos de formación e intercambio de experiencias, 3) Acceso a educación superior y 4) Financiación de proyectos de promoción de la participación de las víctimas.

falta de compromiso de las administraciones locales o presencia de intereses que no propician una mayor participación en sus territorios.

Aunque la principal instancia de participación de las víctimas en el nivel local son los Comités Territoriales de Justicia Transicional (artículo 173, Ley 1448 de 2011), es allí donde se presentan debilidades ya que la participación de los afectados llega a convertirse en un hecho formal o simbólico, carente de incidencia en la política local [E1, E3, E6, E8]. Esto se explica por la desorganización de las víctimas (no hay censo de organizaciones existentes), los intereses de algunos líderes que desdibujan las necesidades de la población, la falta de iniciativas por parte de organizaciones donde no hay consciencia acerca de su verdadero rol, y el rompimiento de procesos a causa de la rotación de algunos líderes, como sucede en la Mesa Nacional de Víctimas [E2, E5, E10, E11]. Aunque el Protocolo ha permitido promover estos espacios de participación en las entidades territoriales, los entrevistados identificaron varios obstáculos: suele desconocerse en el nivel territorial tanto por parte de los funcionarios como de las víctimas; el apoyo de los alcaldes a las mesas de participación es insuficiente; los personeros locales no muestran liderazgo y se convierten en aliados de las administraciones locales, abandonando su rol como secretarios técnicos de las mesas y el tránsito de las organizaciones de desplazados a las organizaciones de víctimas ha generado vicios en los procedimientos [E6, E9, E19].

En relación con la efectividad de la Comisión de Monitoreo y Seguimiento¹⁶ en la implementación de la Ley, los entrevistados señalaron que aunque sus sugerencias han resultado útiles para fortalecer procesos en entidades como la UARIV y su presencia institucional en el territorio ha motivado el cumplimiento de deberes y el establecimiento de compromisos [E2, E3], su labor no ha tenido el efecto esperado ya que más que prevenir, la Comisión se ha encargado de recomendar sobre lo sucedido [E4, E5, E7, E8].

¹⁶ El artículo 201 de la Ley 1448 de 2011 ordena la conformación de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, cuya función principal consiste en hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en la Ley. Dicha Comisión está integrada por a) el Procurador General de la Nación o su delegado, quien la presidirá; b) el Defensor del Pueblo o su delegado, quien llevará la secretaría técnica; c) el Contralor General de la Nación o su delegado y d) tres representantes de las víctimas de acuerdo con el procedimiento establecido en el Título VIII, los cuales deberán ser rotados cada dos años.

Esta variable se califica como *moderada*, pues si bien la Ley ha logrado promover la creación y mantenimiento de los espacios de participación en favor de las víctimas, su efectividad e incidencia han sido bajas. Delegar la supervisión de la Ley en la CSML se considera un aspecto positivo, por ser esta partidaria de la norma y apoyar la labor de las instancias implementadoras; sin embargo, su labor no ha tenido el impacto deseado.

4.3. Variables no normativas que condicionan la implementación

4.3.1. Condiciones socioeconómicas y tecnológicas que influyen en el logro de los objetivos normativos

Según Sabatier y Mazmanian (1980), esta variable integra la percepción de la importancia relativa del problema, los cambios en las condiciones socioeconómicas locales y la gravedad del problema que se aborda junto con la diversidad económica de los grupos objetivo. Para valorar esta variable se preguntó a los entrevistados en qué medida la heterogeneidad en las condiciones socioeconómicas y capacidades administrativas de las entidades territoriales dificultan la implementación de la política; también se analizó información del FUT y el RUSICST.

La categorización de las entidades territoriales según su nivel de desarrollo, muestra gran diversidad de capacidades administrativas, financieras e institucionales que constituyen barreras para la atención a las víctimas [E8]. Debido a las brechas observadas en los entes territoriales, no es apropiado exigir el mismo grado de cumplimiento de los objetivos normativos a entidades con un nivel de desarrollo bajo que a aquellas con un desarrollo robusto e intermedio, que tienen mayores recursos o cuya población afectada no es tan significativa dentro de su jurisdicción [E5, E12]. Al respecto surgen opiniones como la siguiente:

Yo no le puedo pedir a un municipio de sexta categoría que haga o que tenga la capacidad que tiene Bogotá, Medellín o la Gobernación de Antioquia para atender a las víctimas porque son capacidades totalmente distintas, son escenarios político administrativos diferentes y el municipio de sexta categoría se ve a gatas [sic] para atender sus responsabilidades mínimas. Vemos el caso de Bogotá que tiene una apuesta por complementar la oferta nacional, pero aun así esa complementariedad de la oferta es deficiente. En el caso de Antioquia vemos que ellos tratan de

implementar la estrategia en el territorio, de hacer propuestas a nivel territorial pero por la dimensión o el fenómeno de victimización en Antioquia también resulta ser ineficiente. Ahora imagínate un municipio de sexta categoría que no tiene recursos, que tiene poca capacidad técnica, cómo se verá enfrentado a implementar una ley con todas las dificultades y todas las exigencias de la Ley 1448 [E5].

Como se presentó en la sección 4.1.3. el porcentaje de víctimas dentro de la población total, tiende a ser mayor en entidades territoriales de desarrollo intermedio e incipiente, respecto a aquellas de desarrollo robusto. Hecho asociado a las notables diferencias en el GIPD per cápita, señaladas en la sección 4.2.3., donde se evidenció la escasez de recursos en las entidades menos desarrolladas.

Los entrevistados señalan además la importancia de adaptar las exigencias de la política a las realidades del territorio [E5] y es allí donde el Sistema de Corresponsabilidad puede contribuir sustancialmente. En su opinión, se esperan mayores esfuerzos del nivel central por transferir capacidades administrativas e institucionales a las entidades territoriales, para que en ausencia de recursos al menos sea posible afianzar la planificación y lograr por esta vía resultados más eficientes en la implementación [E7, E12]. El RUSICST confirma estas necesidades, pues por ejemplo de las 1.025 entidades que reportaron la participación de su alcaldía en el diseño de instrumentos orientados a la población víctima sólo Medellín, Bogotá, Cali, Cartagena, Barranquilla y Bucaramanga (Tipología A) respondieron SI en su totalidad (100%), en el resto de tipologías que comprenden entidades de menor nivel de desarrollo, el porcentaje promedio se ubicó en 42%.

Esta variable se califica como *baja*, pues está condicionada a la heterogeneidad de las entidades territoriales en términos de la presión del fenómeno y sus capacidades financieras, administrativas e institucionales. Esto reduce las posibilidades de lograr los objetivos normativos, pues según Sabatier y Mazmanian (1980) la imposición de normas uniformes en jurisdicciones distintas, aumenta la oposición de quienes deben asumir costos que les parecen injustos.

4.3.2. Atención que los medios de comunicación le prestan al problema

Según Sabatier y Mazmanian (1980) los medios de comunicación masiva resultan importantes porque transmiten los cambios en las condiciones socioeconómicas, que a su vez generan diferentes percepciones en el público; además, por las variaciones en el apoyo político que pueden ocasionar, producto de su tendencia a saturar cierto tema para luego fijar su atención en cualquier otro. Para valorar esta variable se consultó a los entrevistados por la influencia de los medios de comunicación sobre la implementación de la política en las entidades territoriales.

La mayoría coincide en que los medios de comunicación podrían difundir la Política Pública de Víctimas, promover una mayor sensibilización frente a la población afectada y contribuir a reducir los estereotipos y la discriminación en su contra [E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E12]. Al respecto se tiene que:

(...) si los medios de comunicación, mucho más de cara al proceso de paz, explican que Colombia tiene una deuda social con estas víctimas, que no se han buscado ellas su propio dolor sino que es parte de un proceso primero de verdad, segundo de reparación, de justicia y que lo que se les está dando no es una dádiva sino que es el reconocimiento a un derecho, seguramente los medios de comunicación podrían jugar allí un papel importante [E4].

La responsabilidad social de los medios de comunicación es mínima [E11], pues asumen el tema como un asunto mediático, que tiende a generar respuestas reactivas, irrealistas y descontextualizadas. Su desconocimiento del tema, los hace difusores de información sesgada que termina afectando la percepción de la ciudadanía hacia las víctimas [E2, E3, E10, E13].

La atención de los medios de comunicación frente al problema se califica como *baja*, debido al desconocimiento y poco interés que manifiestan frente a las víctimas, lo que según Sabatier y Mazmanian (1980), representa una dificultad en su rol de mediadores y gestores de apoyo político hacia la ley.

4.3.3. Variaciones en el apoyo del público a los objetivos normativos

Sabatier y Mazmanian (1980) señalan que el interés público en la ley o el problema tiende a ser cíclico y expresan además que el público puede influir en el proceso de

implementación a través de: su interacción con los medios de comunicación para alterar la agenda política, la influencia que puedan ejercer sobre los legisladores para conseguir que primen sus intereses y el uso de encuestas de opinión pública como medio para apoyar posiciones políticas particulares. Para valorar esta variable se consultaron los resultados de la Encuesta Nacional ¿Qué piensan los colombianos después de siete años de justicia y paz? del año 2012 y se indagó entre los entrevistados por la sensación de apoyo o rechazo de la ciudadanía hacia la política.

La Encuesta Nacional revela que las percepciones y valoraciones sobre las víctimas del conflicto armado interno por parte de la población general, resultan positivas en la medida en que el 71% las consideran personas inocentes, injustamente afectadas. Por el contrario, las opiniones en la población general parecen divididas cuando se pregunta acerca de la mayoría de personas que se beneficiarán de la Ley de Víctimas, pues el 48% opinan que son realmente víctimas que ameritan esos beneficios y el 52% afirma que son personas que se hacen pasar por víctimas para recibirlos; situación que podría reflejar una visión negativa de las víctimas, en general, y de los controles del Estado colombiano en particular (Centro de Memoria Histórica, 2012, p.85). Otro aspecto interesante se encuentra al consultar entre la población general si las víctimas deben recibir atención del Estado por los daños y sufrimientos por los que han pasado, frente a lo cual el 88% se muestra de acuerdo, a lo que se suma además que el 68% de la población total considera que las víctimas aún no reciben la atención que merecen por parte del Estado.

Del 2012 al 2015, la percepción de la ciudadanía hacia la Política Pública de Víctimas parece haber logrado un mejor grado de aceptación de acuerdo con las opiniones de los entrevistados. Sin embargo, su énfasis en el componente de Atención y Asistencia ha generado controversias en la opinión pública, como se señala a continuación:

La Ley 1448 trae [sic] un enfoque transformador, pero la visión de la fase de Atención y Asistencia es un poco tóxica para la opinión pública, (...) algunos sectores no conciben que se atienda y se asista tan prolongadamente. Hay sectores de la opinión pública que dicen cómo es posible que a una víctima que es desplazada hace diez años yo todavía la tenga que atender. Entonces uno dice: no, pero es que no ha superado los estadios de vulnerabilidad y responden que en 10 años ya es vulnerable por otras razones no por los hechos originales. Por eso digo que hay un poco de ambas cosas: entienden la necesidad de atender las víctimas, pero a la vez critican el enfoque asistencialista de la política [E4].

Los entrevistados también afirman que el apoyo del público suele variar en función de la dimensión del conflicto en cada entidad territorial. Donde la intensidad de la guerra es mayor, hay mayor sensibilidad frente al tema, mientras que en las ciudades capitales la apatía suele ser predominante [E2, E6, E11, E13].

Esta variable se califica como *moderada*, pues si bien desde los comienzos de la Ley la ciudadanía ha mostrado su respaldo hacia la población afectada y ha reconocido al Estado como garante de sus derechos, tras cuatro años de implementación hay desacuerdos acerca de la ayuda prolongada concedida a las víctimas y el apoyo hacia la política tiende a variar en función de la intensidad del conflicto armado en las entidades territoriales.

4.3.4. Cambios en las actitudes de los grupos de ciudadanos (*constituency groups*) hacia los objetivos y las decisiones de las instancias implementadoras

Sabatier y Mazmanian (1980) señalan que los impulsores de la política deben enfrentar el hecho que el apoyo de los grupos de ciudadanos (*constituency groups*) a sus posiciones tienda a declinar con el transcurso del tiempo. De allí la importancia de convertir este apoyo en organizaciones viables que logren ser aceptadas como participantes legítimas y necesarias en la toma de decisiones políticas importantes. Para valorar esta variable, se preguntó a los entrevistados por el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas en el nivel local, en términos del número de miembros que las conforman y los recursos financieros disponibles.

Pese a que muchas víctimas no se encuentran organizadas [E2], hecho que afecta su representación, las organizaciones existentes integran un considerable número de miembros [E1, E2, E7, E8, E11]. Sin embargo, en algunos casos aunque las organizaciones logran conformarse, se presentan desacuerdos en su interior que dificultan su incidencia en la política, como se indica a continuación:

(...) en algunos de los dos municipios del Valle que visitamos en la comisión pasada, encontramos que había tres organizaciones de víctimas y entre esas tres no hay ni el más mínimo acuerdo para hacer sus propuestas, para hacer sus demandas e incluso algunas de ellas se oponen a

lo que la otra solicita y digamos eso es difícil, se visualizan ellas mismas como rivales, entonces ese es un problema que hay en la organización de las víctimas [E2].

Especialmente según los entrevistados, aquellas organizaciones que surgieron con posterioridad a la expedición de la Ley 387 de 1997, son organizaciones fuertes, sólidas en su liderazgo, algunas de las cuales cuentan con recursos de Cooperación Internacional [E5]. Caso contrario a las creadas tras la promulgación de la Ley 1448 de 2011, cuyo fortalecimiento organizativo y financiación está sometido a la discrecionalidad de la autoridad local, lo que genera pugnas por la asignación de los presupuestos en las mesas de víctimas [E5, E6].

Esta variable se califica como *moderada*, pues no todas las víctimas integran una organización y las existentes no cuentan en todos los casos con recursos disponibles para desarrollar su gestión e incidir en la implementación. Hecho que de acuerdo con Sabatier y Mazmanian (1980) delimita su legitimidad y trascendencia en la toma de decisiones políticas importantes.

4.3.5. Apoyo de las autoridades integrantes de las instituciones implementadoras frente a los objetivos normativos

Según Sabatier y Mazmanian (1980) el apoyo de las autoridades implementadoras puede lograrse en virtud de la magnitud de la supervisión que se encargue a estas autoridades y la incompatibilidad de los decretos expedidos con posterioridad a la ley original. Para valorar esta variable, se consultó a los entrevistados por el apoyo que representan para la política los concejos municipales y las asambleas departamentales.

La injerencia de los concejos y asambleas es de gran relevancia porque son las instancias que aprueban los planes de desarrollo y los presupuestos de las entidades territoriales [E2, E3, E5, E7, E8, E9]. Además, pueden facilitar la comunicación entre las autoridades locales y las organizaciones de víctimas y hacer seguimiento a la implementación de la política [E6, E12, E13]. Sin embargo, debido a su desconocimiento de la Ley o a la poca sensibilidad y conciencia respecto al tema, estos no logran brindar el respaldo suficiente a

la política y pueden convertirse en un obstáculo para su implementación [E4, E6, E11]. Por ejemplo, se encuentra que:

Son fundamentales porque son los que tienen que verificar que lo que se dice en el PAT sea real. Es decir, asambleas y concejos aprueban el presupuesto y si no aprueban presupuesto para la atención a víctimas, pues nunca va a avanzar la política en el territorio. Sin embargo, no han entendido lo importante que es aprobar recursos para la implementación de la Ley 1448, entonces hay planes en el territorio que no tienen presupuesto básicamente porque los concejos y las asambleas no se lo asignaron [E5].

El apoyo de las autoridades integrantes de las instancias implementadoras se califica como *bajo*, pues aunque pueden resultar claves en la implementación exitosa de la Ley, siempre que dispongan de recursos y el deseo de hacerlo (Sabatier y Mazmanian, 1980), no sucede esto en el caso de los concejos y las asambleas, donde el apoyo hacia la política es escaso por falta de interés y desconocimiento hacia la misma.

4.3.6. Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados

De acuerdo con Sabatier y Mazmanian (1980), esta variable incluye dos componentes: i) la prioridad que tengan los objetivos normativos en las preferencias de los funcionarios y ii) la capacidad de los funcionarios para responder a dichas preferencias e ir más allá en uso de los recursos disponibles. Para valorar esta variable se preguntó a los entrevistados en qué medida las capacidades de los funcionarios en el nivel nacional y territorial facilitan o dificultan la implementación de la Ley.

En el nivel nacional las competencias de los funcionarios para implementar la política son mayores en contraste con las del nivel territorial, donde suelen estar condicionadas a los programas o capacitaciones ofrecidas por las entidades nacionales u organizaciones internacionales [E1, E3, E8]. Aunque no hay perfiles definidos alrededor del tema de víctimas, hay asuntos que por su envergadura requieren profesionalismo, como el PAPSIVI, que no debería ser delegado en los enlaces territoriales [E7]. En opinión de los entrevistados se requiere un fortalecimiento de las capacidades, principalmente en las

administraciones locales, en función del tipo de atención que requiera suministrarse a la población víctima. Al respecto se encuentran opiniones como la siguiente:

Medellín por ejemplo, tiene recursos pero finalmente también hay un equipo bueno que facilita los procesos porque tiene ideas, es un equipo especial que solo tiene el tema de víctimas. Hay otros municipios donde los procesos de articulación se dificultan porque ya conceptualmente uno no logra conectarse con ellos. Este tema de víctimas se ha complejizado mucho, no es un tema sencillo de entender, tienen mil restricciones y no es un tema amigable. Hay entidades territoriales donde no hay sujeto para la interlocución, así uno lo ponga en los términos más sencillos (...) [E11].

El compromiso y liderazgo de los funcionarios se califica como *alto* en el nivel nacional, donde se dispone de grupos mejor calificados y *bajo* en las entidades territoriales, donde el grado de profesionalismo resulta insuficiente para interlocutar con las instancias nacionales y garantizar una atención apropiada a las víctimas; situación que según Sabatier y Mazmanian (1980) afecta las decisiones políticas de las instancias a cargo de la implementación.

Por último, tomando como referencia la matriz de evaluación aplicada al estudio sobre la Comisión Costera de California (Sabatier y Mazmanian, 1989), a continuación se presentan de manera conjunta las variables independientes y su grado de efectividad en la implementación de la Ley de Víctimas.

Tabla 3

Grado en que la Ley 1448 de 2011 cumple las condiciones para una implementación efectiva. Fuente: adaptado de Sabatier (1989). Elaboración propia.

Aspectos específicos de la variable / Evaluación general	Discusión
1.1 Disponibilidad de teorías y tecnologías probadas: moderado	Realmente no existe una tecnología exitosa en ningún otro país replicable al caso colombiano y en términos de experiencias aprendidas, aunque sean relevantes solo resultan viables entre entidades territoriales con características y capacidades similares.
1.2 Diversidad de comportamientos en el grupo objetivo: bajo	Gran diversidad de víctimas que representan para el territorio exigencias administrativas, técnicas y financieras. Aunque la Ley y la jurisprudencia reiteran la necesidad de garantizar una atención diferenciada, según Sabatier y Mazmanian esto complejiza la reglamentación de la política y genera mayor discrecionalidad por parte de sus ejecutores, generando así resultados menos consistentes con los objetivos normativos.
1.3 Porcentaje del grupo objetivo en la población total: bajo	Las entidades territoriales de desarrollo intermedio e incipiente son las mayormente afectadas por cuenta de un gran número de víctimas asentadas en su territorio, lo que según Sabatier y Mazmanian se traduce en una dificultad para conseguir apoyo político y lograr los objetivos normativos.
1.4 Alcance del cambio comportamental requerido: bajo	Se requieren sustanciales modificaciones tanto en la visión centralista del Gobierno Nacional, en la óptica asistencialista de la política por parte de las víctimas, como en la interpretación errada del territorio al concebir la Ley no como una oportunidad de desarrollo, sino como una carga adicional en su administración. Esta magnitud de cambios, hace más difícil lograr una implementación exitosa.
2.1 Objetivos claros y coherentes: bajo	La ley se enmarca en un conjunto de normas de difícil comprensión y aplicación en el territorio. También desconoce las características y capacidades de cada ente territorial, lo que conlleva imprecisiones en la implementación, sumado a las dificultades que representa la inexistencia de un Sistema de Corresponsabilidad en la delegación de competencias a cada nivel de la administración.
2.2 Incorporación de la teoría causal adecuada e incidencia de los funcionarios: bajo	El conocimiento insuficiente de la Ley y la falta de voluntad política de los funcionarios, dificulta la comprensión del vínculo intervención-logro de objetivos. En algunos aspectos la injerencia del nivel central le resta autonomía al territorio en la implementación de la política de víctimas.
2.3 Recursos financieros (disponibilidad presupuestal en las entidades territoriales): bajo	Sólo las entidades territoriales con mayor nivel de desarrollo disponen del financiamiento mínimo, al que se refieren Sabatier y Mazmanian, para garantizar una mejor atención a las víctimas; en las entidades menos desarrolladas hay escasez de recursos y capacidades, en ausencia de subsidiariedad por parte de los departamentos y la Nación.
2.4 Integración jerárquica dentro y entre las instituciones implementadoras: bajo	Hay un grado mínimo de coordinación entre las acciones desarrolladas por la Nación y el territorio, explicada por la pobre aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo que implica según Sabatier y Mazmanian, variaciones en el grado de acatamiento y aceptación de la política, en función de las características propias del contexto local.
2.5 Reglas de decisión para las instituciones encargadas: bajo	Si bien el artículo 168 de la Ley 1448 señala las funciones de la UARIV y el artículo 178 los nueve deberes de los funcionarios públicos frente a las víctimas, la norma no establece procedimientos que orienten la toma de decisiones de las instancias o los funcionarios a cargo hacia el logro de los objetivos normativos.
2.6 Entidades y funcionarios comprometidos: Alto : Nivel nacional Bajo : territorio	El compromiso de los funcionarios se califica como alto en el nivel nacional, asociado a la existencia de la UARIV y bajo en las entidades territoriales, donde se resalta la ausencia de cargos de carrera administrativa que limita la continuidad de la política en el territorio e implica mayores esfuerzos en la implementación de la Ley.
2.7 Posibilidades formales de acceso a actores externos: moderado	Si bien la Ley ha logrado promover la creación y sostenimiento de los espacios de participación en favor de las víctimas, su efectividad e incidencia han sido bajas. Delegar la supervisión de la ley en la CSML se considera un aspecto positivo, por ser esta partidaria de la norma y apoyar la labor de las instancias implementadoras, aunque su labor no ha tenido el impacto deseado.
3.1 Condiciones socioeconómicas y tecnológicas: bajo	Los cambios en las condiciones socioeconómicas se asocian a la heterogeneidad del territorio en términos de la presión del fenómeno y sus capacidades financieras, administrativas e institucionales. Esto reduce las posibilidades de lograr los objetivos normativos, pues según Sabatier y Mazmanian, la imposición de normas uniformes en jurisdicciones distintas, aumenta la oposición de quienes deben asumir costos que les parecen injustos.
3.2 Atención de los medios al problema: bajo	Los medios de comunicación tienen desconocimiento de la política y manifiestan poco interés frente a las víctimas, lo que según Sabatier y Mazmanian, representa una dificultad en su rol de mediadores y gestores de apoyo político hacia la ley.
3.3 Variaciones en el apoyo del público: moderado	Aunque desde los comienzos de la Ley la ciudadanía ha mostrado su respaldo hacia la población afectada y ha reconocido al Estado como garante de sus derechos, tras cuatro años de implementación hay desacuerdos acerca de la ayuda prolongada concedida a las víctimas y el apoyo hacia la política tiende a variar en función de la intensidad del conflicto armado en los territorios.
3.4 Cambios en actitudes de los grupos de ciudadanos (constituent y groups): moderado	No todas las víctimas integran una organización y las existentes no cuentan en todos los casos con recursos disponibles para desarrollar su gestión e incidir en la implementación. Hecho que de acuerdo con Sabatier y Mazmanian, delimita su legitimidad y trascendencia en la toma de decisiones políticas importantes.
3.5 Apoyo de las autoridades integrantes de las instancias implementadoras: bajo	En el caso de los concejos municipales y las asambleas departamentales, el apoyo hacia la política es escaso por falta de interés y desconocimiento hacia la misma. Aunque resulten claves en la implementación exitosa de la ley, estas situaciones impiden que puedan asumir un rol trascendental dentro de la misma.
3.6 Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados: Alto : Nivel nacional Bajo : territorio	El compromiso y liderazgo de los funcionarios es alto en el nivel nacional, donde están mejor capacitados y bajo en las entidades territoriales, donde el grado de profesionalismo resulta insuficiente; situación que según Sabatier y Mazmanian, afecta las decisiones políticas de las instancias a cargo de la implementación.

5. Conclusiones

Tras el análisis riguroso realizado sobre los documentos, fuentes de información secundaria y declaraciones de los profesionales entrevistados, este trabajo ha mostrado que a la luz de las variables definidas en el marco de análisis de Sabatier y Mazmanian (1980), aún persisten debilidades en la implementación de la Política Pública de Víctimas señaladas por la Corte Constitucional y que la Ley 1448 de 2011 no ha logrado superar satisfactoriamente.

En primer lugar, esto se debe a que el problema que busca resolver es complejo y aunque se presenta en muchos países, pocos lo han enfrentado con los mismos estándares y ambiciones del gobierno colombiano. En segundo lugar, a la diversidad de víctimas ubicadas en las entidades territoriales, quienes según la ley y la jurisprudencia deben ser atendidas con un enfoque diferencial, hecho que impone mayores exigencias a las administraciones locales. En tercer lugar, al gran número de víctimas asentadas en los municipios con menor nivel de desarrollo, situación que complejiza su atención ante la ausencia de capacidades instaladas. Por último, las diferentes posiciones del nivel central y territorial frente a la política, sumadas a las consideraciones de la población víctima, han generado dificultades para el logro de los objetivos establecidos por la ley.

Por otra parte, el marco normativo que regula la política es complejo y no establece un Sistema de Corresponsabilidad que facilite la delegación de competencias, en función de las capacidades propias de cada entidad territorial. Además, el desconocimiento de la Ley por parte de las administraciones locales, incide significativamente en la poca voluntad de los mandatarios para ejecutar acciones en favor de las víctimas. Asimismo, la escasez de recursos en los municipios menos desarrollados y la poca articulación entre los tres niveles de gobierno, explicada por la débil aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad por parte de los departamentos y la Nación, dificultan el restablecimiento de los derechos a las víctimas. También se señalan las divergencias en el compromiso nacional y territorial, explicadas por el reducido número de funcionarios de planta con dedicación exclusiva al tema de víctimas y finalmente, la baja efectividad e incidencia de las mesas de víctimas, que aunque pueden disponer de estos espacios de

participación en las entidades territoriales, en ocasiones no cuentan con el respaldo de las autoridades locales que garantice su funcionamiento e incluso no logran que sus propuestas sean realmente consideradas por parte de las instancias implementadoras.

Para concluir, se destacan los factores de contexto asociados con la heterogeneidad de las entidades territoriales, pues en cada una la dinámica del conflicto y las capacidades administrativas, financieras e institucionales para implementar la política son diferentes. Por otro lado, los medios de comunicación que en opinión de los entrevistados tienen un manejo mediático del tema de víctimas, hecho que les impide asumir un compromiso social con esta población e implica además la difusión de información descontextualizada que termina por afectar la percepción de la ciudadanía alrededor de esta problemática.

A su vez, el apoyo del público que si bien ha mostrado un incremento importante a partir de la expedición de la Ley 1448 en relación con la necesidad e importancia de reparar a la población víctima, refleja igualmente su renuencia a aceptar ayudas estatales prolongadas especialmente en materia de asistencia humanitaria. Adicionalmente, las organizaciones de víctimas, que aunque se encuentren fortalecidas en términos de número de miembros, en ocasiones no logran establecer acuerdos alrededor de los temas que abordan, sumado a que en ciertos casos carecen de recursos financieros suficientes que garanticen su funcionamiento en las entidades territoriales, lo que en suma termina por limitar su incidencia en la implementación de la política.

Ahora bien, los concejos y asambleas, cuyo desconocimiento de la política se refleja en el poco interés que manifiestan frente a la situación de vulnerabilidad de las víctimas y quienes deberían constituirse en verdaderas instancias promotoras del cumplimiento de la ley en las entidades territoriales. En último término, las capacidades de los funcionarios, ya que en el Gobierno Nacional el nivel de profesionalismo es superior al que puede encontrarse en las administraciones locales, donde suele estar condicionado a capacitaciones ofrecidas por entidades del nivel nacional o Cooperación Internacional, entre otros.

Por su parte, en términos de la eficacia del marco de análisis y sus debilidades en materia de evaluación de políticas públicas, es importante mencionar que la definición de una lista de variables constituye una herramienta práctica para validar la existencia o no de

determinados aspectos que deberían cumplirse para conseguir una implementación efectiva. Sin embargo, la investigación realizada pone en evidencia que el estudio de todas las variables que integran el marco de Sabatier y Mazmanian, está condicionado al tipo de política pública que se pretenda evaluar, ya que por ejemplo no en todos los casos puede identificarse una teoría causal válida que sustente la ley. Adicionalmente, aun cuando mediante la calificación de las variables sea posible identificar aquellas donde se concentran las mayores dificultades, el marco no especifica sobre cuál o cuáles de estas debería concentrarse la atención de las instancias implementadoras para definir acciones orientadas a su superación y lograr entonces el cumplimiento de los objetivos normativos.

Como uno de los mayores aportes de esta investigación al tema de víctimas del conflicto armado, se resalta en primer lugar la contribución realizada en términos de literatura académica disponible y adicionalmente, la aplicación del marco de análisis de Sabatier y Mazmanian en asuntos sociales, ya que ha sido empleado con mayor frecuencia en estudios sobre el medio ambiente, educación, salud, fuerza laboral e incluso sustancias psicoactivas. Igualmente, en términos del desarrollo, esta investigación puede aportar elementos claves que permitan potenciar las capacidades políticas, técnicas y administrativas en las entidades territoriales, para que dispongan de mayores herramientas que les facilite el cumplimiento de las competencias establecidas por la ley, logrando así mejorar el bienestar de sus habitantes, en este caso en particular, de la población víctima.

Finalmente, son numerosos los retos que plantea la Política Pública de Víctimas tanto para el nivel central como territorial a fin de lograr mejores resultados en términos de su implementación, más aún si se tiene en cuenta el periodo de vigencia que le resta a la Ley 1448 de 2011. Esto sumado a las expectativas que surgen luego de la expedición del Decreto 2460 de 2015, mediante el cual se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad y que debe motivar la realización de nuevos estudios acerca de la articulación efectiva entre los tres niveles de gobierno o por su parte, posibles evaluaciones de impacto de la política que puedan llevarse a cabo tras algunos periodos de su puesta en marcha.

Referencias

Aguilar, Luis F. (1993). La implementación de las políticas. México: Miguel Angel Porrúa.

Recuperado de: <http://bit.ly/1XBF EJY>

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. MP: Manuel José Cepeda.

Recuperado de: <http://bit.ly/119DSy1>

Auto 112 de 2011. MP: Luis Ernesto Vargas. Recuperado de: <http://bit.ly/1OjxX3Z>

Auto 174 de 2011. MP: Luis Ernesto Vargas. Recuperado de: <http://bit.ly/1PKRb6D>

Auto 045 de 2012. MP: Luis Ernesto Vargas. Recuperado de: <http://bit.ly/1OyoCaf>

Auto 116A de 2012. MP: Luis Ernesto Vargas. Recuperado de: <http://bit.ly/1Ojy2EV>

Auto 173 de 2012. MP: Luis Ernesto Vargas. Recuperado de: <http://bit.ly/1XBGZjR>

Auto 299 2012. MP: Luis Ernesto Vargas. Recuperado de: <http://bit.ly/24epHxU>

Auto 098 de 2013. MP: Luis Ernesto Vargas. Recuperado de: <http://bit.ly/1PWtC8Q>

Auto 099 de 2013. MP: Luis Ernesto Vargas. Recuperado de: <http://bit.ly/20IKJjH>

Sentencia C-280 de 2013. MP: Nilson Pinilla Pinilla. Recuperado de:

<http://bit.ly/1SWeWwT>

Auto 073 de 2014. MP: Luis Ernesto Vargas. Recuperado de: <http://bit.ly/21dxMQX>

Auto 173 de 2014. MP: Luis Ernesto Vargas. Recuperado de: <http://bit.ly/1Ojymn9>

Auto 009 de 2015. MP: Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de: <http://bit.ly/1LsvaJM>

Auto 298 de 2015. MP: Myriam Ávila Roldán. Recuperado de: <http://bit.ly/1RTjnqI>

Auto 348 de 2015. MP: Myriam Ávila Roldán. Recuperado de: <http://bit.ly/20ILbhH>

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2010). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Establecer un sistema integrado de corresponsabilidad entre la Nación y el territorio. Bogotá: CODHES.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (2015). Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015. Bogotá: CSML.

Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de: <http://bit.ly/1kOHRxI>

Decreto 250 de 2005 (febrero 7), 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 No. 45.816. Recuperado de: <http://bit.ly/1PKSwdL>

Decreto-Ley 4633 de 2011 (09 de diciembre), por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Diario Oficial No. 48.278. Recuperado de: <http://bit.ly/1OjyzXr>

Decreto 4634 de 2011 (09 de diciembre), por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. Diario Oficial No. 48.278. Recuperado de: <http://bit.ly/1KuGFBH>

Decreto-Ley 4635 de 2011 (09 de diciembre), por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Diario Oficial No. 48.278. Recuperado de: <http://bit.ly/1Qqgkkg>

Decreto 4800 de 2011 (20 de diciembre), por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.280. Recuperado de: <http://bit.ly/1KZgUJN>

Decreto 2569 de 2014 (12 de diciembre), mediante el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto número 4800 de 2011, se deroga el inciso 2° del artículo 112 del Decreto número 4800 de 2011. Diario Oficial No. 49.363. Recuperado de: <http://bit.ly/1Rc67v3>

Decreto 2460 de 2015 (17 de diciembre), por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2° del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. Diario Oficial No. 49.729. Recuperado de: <http://bit.ly/1RTjqml>

Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2011). Documento Conpes 3712: Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Bogotá: DNP. Recuperado de: <http://bit.ly/27wUrvE>

Departamento Nacional de Planeación y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2014). Manual Formulario Único Territorial – FUT- Categoría Víctimas 1 y 2. Bogotá: DNP, UARIV. Recuperado de: <http://bit.ly/1Rc6fuE>

Departamento Nacional de Planeación (2015). Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. Bogotá: DNP. Recuperado de: <http://bit.ly/1oPiJPA>

Centro de Memoria Histórica, Fundación Social, Organización Intenacional para las Migraciones, Unidad para la Atención y Repración Integral a las Víctimas, Universidad de los Andes (2012). Encuesta Nacional ¿Qué piensan los colombianos después de siete años de justicia y paz? Bogotá: OIM, Fundación Social. Recuperado de: <http://bit.ly/1QqgRTj>

Ibáñez, A. & Vélez, C. (2003). Instrumentos de atención de la población desplazada en Colombia: una distribución desigual de las responsabilidades municipales. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, 2003.

Ibáñez, A., & Velásquez, A. (2008). Public policies to assist internally displaced persons: the role of municipal authorities. Washington: Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement.

Ley 152 de 1994 (15 de julio), por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 43.091. Recuperado de: <http://bit.ly/OX4So3>

Ley 387 de 1997 (18 de julio), 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. Diario Oficial No. 43.091. Recuperado de: <http://bit.ly/1mZ4syr>

Ley 617 de 2000 (06 de octubre), por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la

descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Diario Oficial No. 44.188. Recuperado de: <http://bit.ly/1PWwiDv>

Ley 1448 de 2011 (10 de junio), por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.096. Recuperado de: <http://bit.ly/1D9Alps>

Ley 1454 de 2011 (28 de junio), por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.115. Recuperado de: <http://bit.ly/1cy4d56>

Ley 1753 de 2015 (9 de junio), por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Diario Oficial No. 49.538. Recuperado de: <http://bit.ly/1Q5qhYH>

Molano, A. (2015). El posconflicto en Colombia: reflexiones y propuestas para recorrer la transición. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: Fundación Konrad Adenaur en Colombia - KAS.

Pedraza, B. & Restrepo, D. (2009). Las entidades territoriales en la realización de derechos de la población desplazada. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.

Procuraduría delegada para la descentralización y entidades territoriales (2011).

Descentralización y entidades territoriales. Bogotá: IEMP. Recuperado de:

<http://bit.ly/1sZ4XtG>

Resolución 2348 de 2012 (28 de diciembre), por la cual se establecen los requisitos y condiciones para brindar el apoyo subsidiario a los entes territoriales en la entrega de la ayuda humanitaria y atención humanitaria establecidas, respectivamente, en los artículo

47 (parágrafo 1º) y 63 de la Ley 1448 de 2011, y se establecen los mecanismos y criterios para brindar este apoyo de manera individual. Diario Oficial No. 48.675. Recuperado de: <http://bit.ly/1osyRWH>

Resolución 388 de 2013 (10 de mayo), por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado. Diario Oficial No. 48.796. Recuperado de: <http://bit.ly/212USNI>

Resolución 271 de 2014 (11 de abril), por la cual se establece el apoyo subsidiario a las entidades territoriales en la entrega de la ayuda o atención humanitaria inmediata contempladas en los artículos 47 (parágrafo 1o) y 63 de la Ley 1448 de 2011. Diario Oficial No. 49.131. Recuperado de: <http://bit.ly/1TqmkyI>

Rettberg, A (2015). Ley de víctimas en Colombia: un balance. *Revista de Estudios Sociales*, (54), 185-188. Recuperado de: <http://bit.ly/1ruTmU3>

Riveros, H (2010). ¿Cómo coordinar las políticas nacionales con los departamentos y municipios? La eficacia de los derechos de la población en situación de desplazamiento: un desafío para la aplicación de los principios constitucionales de organización territorial. En: C. Rodríguez (coord.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 262-291). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Roth, A-N (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sabatier, P & Mazmanian, D (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.

Sabatier, P (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggest Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 22-48.

Sabatier, P & Mazmanian, D (1989). *Implementation and Public Policy*. Lanham, University Press of America. Cap. VII, 256-263.

Sikkink, K., Marchesi, B., Dixon, P., y D'Alessandra, F., (2014). Reparaciones integrales en Colombia: logros y desafíos. Evaluación comparativa y global. Harvard Kennedy School – Carr Center for Human Rights Policy. Recuperado de: <http://bit.ly/1zmlDKF>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2013). Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012. Recuperado de: <http://bit.ly/1Q5r8Zw>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2014). Lineamientos sobre los criterios y parámetros para la entrega de asistencia funeraria a las víctimas del conflicto armado interno por parte de los departamentos, distritos y municipios. Bogotá: UARIV. Recuperado de: <http://bit.ly/1RTjwdB>

Vargas Reina, J. (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2012. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 167-207. doi: dx.doi.org/10.12804/esj.16.1.2014.04.

Vidal, R. (2007). *Derecho Global y Desplazamiento Interno: Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo* (Primera edición). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Anexo 1

Presentación del marco normativo

Según Sabatier y Mazmanian (1980), en la medida en que la ley defina instrucciones claras para los funcionarios y demás actores a cargo de la implementación, mayor será la posibilidad de armonizar las decisiones políticas y el comportamiento de los grupos objetivo con estas directrices. Creado mediante el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) está conformado por entidades del orden nacional y territorial, así como organizaciones públicas y privadas, que deben formular o ejecutar planes, programas, proyectos y acciones orientadas a la atención y reparación integral a las víctimas.

A partir de lo establecido en el artículo 161 de la Ley 1448, los objetivos de las entidades que hacen parte del SNARIV consisten en participar en la formulación e implementación de la política, mediante la adopción de medidas de atención, asistencia y reparación junto con planes y programas que garanticen los derechos de las víctimas. También deben promoverse espacios de integración, canalización y coordinación interinstitucional, en cumplimiento de los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.

Sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales¹⁷ proclamada en el artículo 1° y 257 de la Carta Política, el ejercicio de sus competencias se encuentra guiado por los principios rectores definidos en el artículo 288 de la Constitución, el parágrafo del artículo 3° del Capítulo I de la Ley 152 de 1994, el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 y en el tema concreto de víctimas, los artículos 11 a 14 del Decreto reglamentario 4800 de 2011, a saber: la coordinación, entendida como el trabajo armónico que deben realizar las entidades nacionales y territoriales para garantizar los fines del Estado; la concurrencia, que consiste en el desarrollo oportuno de acciones conjuntas en busca de un objetivo común por parte de la Nación y los entes territoriales; la subsidiariedad, donde la Nación y los departamentos

¹⁷ La autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios, es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la Ley (Procuraduría delegada para la Descentralización y entidades territoriales, 2011, p. 21).

apoyarán a aquellos municipios cuya insuficiente capacidad institucional, técnica y/o financiera les impida llevar a cabo las competencias y responsabilidades asignadas por la ley junto con la complementariedad, que se trata del uso de mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios para potenciar la prestación de servicios a cargo de las entidades de orden nacional y territorial. Por último, se encuentra la corresponsabilidad, principio introducido en el artículo 10 del citado Decreto reglamentario, que se refiere a la responsabilidad común a todas las entidades estatales de prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas.

En el siguiente aparte se presentan las competencias asignadas a las entidades territoriales, mediante la Ley 1448 de 2011, su decreto reglamentario y las principales normas expedidas con posterioridad a su promulgación.

1. Competencias del nivel subnacional

1.1. Competencias asignadas a los departamentos

A continuación se enumeran las competencias asignadas a las entidades departamentales, derivadas de la revisión realizada al conjunto de normas expedidas a partir de la Ley 1448 del año 2011 (con excepción del Decreto 2460 de 2015), para identificar si son suficientemente claras y precisas para lograr el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición (Art. 1º, Ley 1448 de 2011).

En el Componente de Atención y Asistencia, el párrafo 1º del artículo 47 de la Ley 1448 de 2011 (modificado por el art. 122 de la Ley 1753 de 2015) define que son las entidades territoriales en primera instancia y la UARIV subsidiariamente, quienes deberán prestar alojamiento y alimentación transitoria a las víctimas. Sumado esto a que por una parte el artículo 50 señala que las entidades territoriales, pagarán con cargo a sus presupuestos los gastos funerarios de las víctimas, siempre que no dispongan de recursos para sufragarlos, y que el párrafo 1º del artículo 65 (modificado por el art. 122 de la Ley 1753 de 2015) precisa que la UARIV deberá garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento e igualmente, en coordinación con los entes territoriales, garantizará el alojamiento temporal de la población desplazada.

La Ley 1448 establece que las entidades territoriales deberán diseñar e implementar programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales dispondrán de las asignaciones presupuestales correspondientes dentro de sus planes de desarrollo y estarán sujetos a los lineamientos señalados en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Artículo 174).

Sin ninguna distinción, en el mismo artículo se precisan cuatro funciones especiales a cargo de las entidades territoriales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas:

1. Con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal (...) deberán prestarles asistencia de urgencia, asistencia de gastos funerarios¹⁸, complementar las medidas de atención y reparación integral y gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
2. Con cargo a los recursos que reciban del SGP (...) garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.
3. (...) garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional, de la cual deben disponer a través de los Gobernadores y Alcaldes como primeras autoridades de policía administrativa en los órdenes departamental, distrital y municipal.
4. Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios (...)

A lo largo de la Ley de Víctimas es posible identificar otras competencias bajo la responsabilidad de las entidades territoriales tales como:

5. La organización y operación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), presididos por el gobernador o alcalde respectivamente, cuya función consisten en elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, a lo que se suman acciones de coordinación con las demás entidades integradoras del SNARIV en todos los niveles de gobierno; articulación de la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas; coordinación de las actividades en materia de inclusión e inversión social para la población vulnerable y materialización de la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración (Art. 173)
6. Garantizar el derecho a la participación efectiva de las víctimas mediante un protocolo dispuesto por los alcaldes, gobernadores y el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación (Art. 194).

El Decreto reglamentario 4800 de 2011 señala también diversas responsabilidades a cargo de las entidades territoriales en materia de atención, asistencia y reparación integral a

¹⁸ La circular externa N° 11 de 2014 de la UARIV determina los lineamientos sobre los criterios y parámetros para la entrega de asistencia funeraria a las víctimas del conflicto armado interno por parte de los departamentos, distritos y municipios.

las víctimas, muchas de las cuales se encuentran dispersas a lo largo de la norma, entre ellas:

7. Los gobernadores, alcaldes y demás representantes de las entidades que conforman la Red Nacional de Información serán responsables de la implementación y ejecución del Plan Operativo de Sistemas de Información dentro de sus funciones y competencias (Parágrafo 1°, artículo 60).
8. En desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, el Programa de generación de empleo rural y urbano participará en la definición de las líneas estratégicas en los planes territoriales para llevarlo a cabo, que incluirán los términos de asignación presupuestal, recolección de la información y ejecución y seguimiento según las capacidades de cada entidad territorial (parágrafo, art. 67).
9. La UARIV coordinará y articulará el diseño e implementación de las acciones dirigidas a garantizar la implementación integral de los procesos de retorno y reubicación, en conjunto con las entidades nacionales y territoriales del SNARIV (art. 76)
10. Las secretarías de educación departamental y municipal deben gestionar recursos, con el fin de promover estrategias de permanencia escolar (...), para garantizar las condiciones dignas y promover la retención dentro del servicio educativo de la población víctima (parágrafo 1°, art. 91)
11. (...) Las entidades territoriales harán las apropiaciones presupuestales necesarias para la provisión de bóvedas y sepulturas necesarias (parágrafo 1°, art. 99).
12. El artículo 101 establece que las entidades territoriales (...) analizarán técnicamente en cada vigencia fiscal la cantidad de recursos necesarios para cumplir con la asistencia funeraria a favor de las víctimas.
13. Las entidades territoriales deben garantizar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado ocurridos durante los últimos tres meses, cuando estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del hecho (art. 102).
14. La UARIV y las entidades territoriales deben implementar un programa de alojamiento temporal en condiciones dignas para los hogares víctimas del desplazamiento forzado que haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración, que no cuente con una solución de vivienda definitiva (art. 116).
15. En cumplimiento del principio de responsabilidad compartida y colaboración armónica, las entidades que deben participar en los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas (...) son entre otras las alcaldías y gobernaciones (art. 122).
16. Los entes territoriales deberán garantizar la operación y sostenimiento de los Centros Regionales creados por la UARIV, para lo cual deberán utilizar la estructura organizacional y física, territorial y nacional existente (...) (art. 123).
17. Las entidades nacionales y territoriales (...), deben adoptar el Protocolo de atención establecido por la UARIV (art. 125).
18. Los entes territoriales deben adoptar los lineamientos del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas en concordancia con lo establecido en el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 (art. 164).
19. Se deberán crear y adoptar estrategias de difusión de los programas de protección en todo el territorio nacional con el apoyo de los entes territoriales, con el fin de que las víctimas los conozcan (art. 214).
20. El gobernador o alcalde, según corresponda, presidirá los que se consideran la máxima instancia de articulación nacional, los Comités Territoriales de Justicia Transicional (art. 252).

21.(...) La UARIV, las alcaldías, distritos y gobernaciones tienen el deber de garantizar los recursos técnicos, logísticos y presupuestales que aseguren la creación y sostenimiento de las Mesas de Participación de las Víctimas en todos los niveles (art. 262)

En lo que concierne a las funciones en materia de articulación, se distingue puntualmente entre los deberes del orden departamental, municipal y distrital. En esta medida pueden señalarse:

22. Apoyar e intermediar la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. Aplicar los principios de concurrencia, a partir de la realización de acciones conjuntas y oportunas con las entidades de los diferentes niveles de gobierno; complementariedad, mediante mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios que propendan por una eficiente prestación de servicios junto con el desarrollo de proyectos regionales y subsidiariedad, a través del apoyo en el ejercicio de las competencias a sus municipios incapaces de ejercer sus competencias y responsabilidades. A lo anterior se suman funciones como diseño e implementación del plan de acción departamental, articulado con el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a su vez con los planes de acción de los municipios de su jurisdicción, a los cuales deberá apoyar y promover tanto en su diseño como implementación; igualmente, apoyo y promoción de los CTJT Departamental e instalación y promoción de los CTJT de los municipios de su jurisdicción; garantizar la seguridad de las víctimas y en particular de las personas que retornen o se reubiquen en los territorios de sus municipios y finalmente, priorizar la construcción de infraestructura para vías y prestación de servicios públicos en beneficio de las víctimas que retornen o se reubiquen en sus municipios (Art. 250)

Otras de las funciones asignadas a las entidades territoriales a través del Decreto reglamentario 4800 de 2011, se relacionan con la difusión y socialización del otorgamiento de las medidas de satisfacción (art. 174), junto con la formulación y ejecución a nivel departamental, regional o local de los Planes Integrales de Prevención a las violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, cuyas características se encuentran definidas en el artículo 202.

1.2. Competencias asignadas a los municipios y distritos

Respecto a las competencias propias de los entes municipales y distritales, la Ley 1448 de 2011 señala lo siguiente:

1. En aquellos municipios donde se adelanten procesos de restitución, las alcaldías deben formular estrategias de seguridad pública en conjunto con el Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes y funcionarios (Parágrafo 2º, art. 31).
2. En el evento en que se presenten atentados terroristas y desplazamientos masivos la Alcaldía Municipal a través de la Secretaría de Gobierno, dependencia, funcionario o autoridad que

corresponda, con el acompañamiento de la Personería Municipal, deberá elaborar el censo de las personas afectadas (...) (art. 48).

3. La atención inmediata de las víctimas de desplazamiento forzado, será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento (art. 63).

4. Corresponde a la UARIV y a los alcaldes municipales o distritales del lugar donde reside la persona en situación de desplazamiento, llevar a cabo la evaluación de cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento cada dos años. A partir de los resultados de dicha evaluación, corresponde a las entidades del orden nacional, regional o local enfocar su oferta institucional para lograr la satisfacción de las necesidades asociadas al desplazamiento (art. 68, reglamentado por el Decreto 2569 de 2014).

5. Las entidades territoriales deben establecer mecanismos de alivio y/o exoneración a favor de las víctimas del despojo o abandono forzado, por concepto de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionadas con el predio restituído o formalizado (Numeral 1, art. 121).

6. Si bien la creación, fortalecimiento e implementación de los Centros Regionales de Atención y Reparación fue delegada a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- (art. 168), son los municipios y distritos quienes deben apropiar los recursos necesarios en los planes de desarrollo para su funcionamiento, aspecto que involucra gastos administrativos, tecnológicos y operativos, así como el mantenimiento de su estructura física y sostenibilidad (art. 126, Decreto 4800 de 2011).

7. El párrafo 3° del artículo 174, referente a las funciones de las entidades territoriales precisa que los Concejos Distritales y Municipales garantizarán a las Personerías Distritales y Municipales respectivamente, los medios y recursos que resulten necesarios para el cumplimiento de esta Ley.

Aunque el Decreto reglamentario 4800 de 2011 abarca diversas competencias que se extienden a las entidades territoriales en general, en lo concerniente a municipios y distritos se identifican las siguientes funciones:

8. En materia de articulación, prestar los bienes y servicios que permitan garantizar la prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. Como en el caso de los departamentos, aplicar los principios de concurrencia y complementariedad así como diseñar e implementar el plan de acción distrital o municipal en coherencia con el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el plan de acción del departamento correspondiente. Sumado a esto se encuentran labores de instalación y operación de su Comité de Justicia Territorial Municipal y del departamento correspondiente, junto con el deber de garantizar tanto la seguridad como la construcción de infraestructura para vías y la prestación de servicios públicos en beneficio de las víctimas que retornen o se reubiquen en sus territorios. A lo anterior se añade que los distritos y municipios, deben diseñar, implementar, revisar, supervisar y evaluar sus políticas, planes, programas y proyectos, sin desconocer los hechos victimizantes, la participación de las víctimas, el enfoque diferencial y el goce efectivo de sus derechos (art. 251).

9. Las entidades territoriales de orden municipal, sin perjuicio del principio de subsidiariedad, la UARIV y el ICBF (...) deben garantizar la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas del desplazamiento forzado, [...] en las etapas de urgencia, emergencia y transición (art. 106).

10. La entidad territorial receptora de población desplazada, debe garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento

transitorio, mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV). Igualmente, en aquellas ciudades y municipios con altos índices de recepción de desplazados, debe implementarse una estrategia masiva de alimentación y alojamiento, según el grado de vulnerabilidad derivado del desplazamiento (...) (art. 108).

11. En desarrollo de la etapa de transición, las entidades territoriales en conjunto con la UARIV son las responsables de implementar la oferta de alojamiento, mientras que la oferta de alimentación se encuentra a cargo del ICBF (art. 113).

12. Los municipios y distritos (...) deben apropiarse los recursos necesarios en los planes de desarrollo para el funcionamiento de los centros de atención que garanticen los gastos administrativos, tecnológicos, y operativos, fin para el cual podrán celebrar contratos interadministrativos con la UARIV (art. 126).

13. Bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, las entidades públicas del orden municipal, distrital y departamental, tienen la responsabilidad generar alternativas que incentiven el desarrollo y ejecución de proyectos de vivienda para población víctima, habilitar suelo para construcción de viviendas, ejecutar proyectos de mejoramiento de vivienda y titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social (...), para lo cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, llevarán a cabo la capacitación y orientación técnica correspondiente (arts. 135 y 136).

Si bien son estas las principales normas que establecen los lineamientos para la implementación de la política en las entidades territoriales, posterior a su publicación se encuentra un importante número de decretos y resoluciones, que dictan medidas especiales relacionadas con las competencias del nivel subnacional sobre el asunto. Recientemente el Decreto 2569 de 2014, del Departamento para la Prosperidad Social, definió los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas del desplazamiento forzado a partir de la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima. Igualmente, el Decreto determina los criterios técnicos para evaluar la superación de la situación de vulnerabilidad manifiesta, dentro de un proceso de retorno y reubicación en un lugar diferente o igual al de recepción. En lo que respecta a las entidades territoriales, se especifica lo siguiente:

14. Las alcaldías municipales tienen a su cargo el transporte de emergencia necesario en la etapa de atención inmediata (numeral 6, art. 5)

15. Las entidades nacionales y territoriales darán prioridad en la ejecución de sus presupuestos a la atención de la población desplazada, sumado ello al deber de priorizar todas las solicitudes de atención humanitaria, la cual constituye un título de gasto prevalente sobre las demás obligaciones de la entidad (parágrafo 2º, art. 5)

16. Las entidades territoriales deben contribuir a la verificación de la situación de vulnerabilidad cuando dispongan de la capacidad técnica, administrativa y/o financiera para llevarla a cabo (parágrafo, art. 25)

17. Las entidades del nivel nacional y territorial competentes deben focalizar, priorizar, flexibilizar y asignar su oferta dirigida a las víctimas en las medidas de salud, educación,

identificación, alimentación, vivienda, generación de ingresos incluyendo el acceso a tierras, empleo y atención psicosocial, señaladas en los listados generados por la UARIV (art. 29).

Por último, es importante considerar los Decretos con fuerza de ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, que establecen algunas responsabilidades especiales en cabeza de las entidades territoriales respecto a los grupos étnicos. De esta manera, en el caso del Decreto Ley 4633 de 2011, compete a las entidades territoriales, la UARIV y el ICBF prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a estas víctimas (parágrafo 1°, artículo 73); pagar con cargo a sus presupuestos y sin intermediarios sus gastos funerarios siempre que no cuenten con recursos para sufragarlos, respetando en todo momento sus usos y costumbres tradicionales (artículo 75) e igualmente, garantizar su respectiva vinculación al régimen subsidiado (parágrafo 2°, artículo 78).

Anexo 2

Metodología empleada en el análisis financiero

En esta investigación, la disponibilidad de recursos orientados a la implementación de la política pública, fue evaluada en términos del gasto de inversión total de las entidades territoriales al cierre de la vigencia 2014 (definitivo y comprometido) y a su vez, del gasto de inversión realizado en proyectos orientados a la población desplazada (definitivo y comprometido) reportado por las entidades territoriales en el Formulario Único Territorial-FUT-, durante este mismo periodo y por tipo de componente de la política, a saber: V.1) Prevención y Protección y Garantías de no Repetición; V.2) Asistencia y Atención; V.3) Reparación Integral; V.4) Verdad; V.5) Justicia; V.6) Retorno y Reubicaciones; V.7)Ejes Transversales y V.8) Medidas Complementarias.

Ya que la organización del territorio colombiano comprende un total de 1.100 municipios, 32 departamentos y la ciudad de Bogotá (DNP, 2015), lo que representaría una revisión de igual número de ejecuciones presupuestales, se realizó la selección de una muestra de entidades teniendo en cuenta el número de víctimas ubicadas reportadas por la Red Nacional de Información en el año 2014 y la herramienta metodológica de tipologías

departamentales y municipales propuesta por el Departamento Nacional de Planeación¹⁹. El criterio de selección consistió en incorporar las entidades con el mayor número de víctimas ubicadas como proporción del total de ubicados por tipología, de manera que la sumatoria de las participaciones así obtenidas no fuera inferior al 50% en cada grupo.

Se eligieron un total de 109 entidades municipales en las que reside el 62% de todas las víctimas (7.098.632 personas). Como puede observarse en la Tabla A2, que muestra el detalle de la selección realizada, la Tipología A es la única cuya participación alcanza el 100%, ya que por su importancia se tuvieron en cuenta las 5 entidades territoriales que la conforman más Bogotá.

Tabla A2
Entidades seleccionadas para el análisis financiero

Tipología	Número de entidades	Víctimas ubicadas	Participación en el total de ubicados por tipología	Entorno de Desarrollo
A*	6	1.140.752	100%	Desarrollo Robusto
B	11	766.641	69%	
C	8	769.493	53%	Desarrollo Intermedio
D	16	571.998	51%	
E	28	575.955	52%	
F	22	374.204	50%	Desarrollo Incipiente
G	18	209.865	50%	
TOTAL	109	4.408.908		

* Incluye las ciudades capitales Medellín, Bogotá, Cali, Cartagena, Barranquilla y Bucaramanga.

Fuente: Elaboración propia, con base en Tipología DNP y Ubicados según RNI.

El Formulario Único Territorial – Categoría Víctimas 1- es diligenciado por cada entidad territorial con una periodicidad trimestral en dos secciones, la primera incluye el reporte fiscal y financiero asociado a las acciones de prevención, atención y reparación integral a la población desplazada y la segunda, incorpora a la población víctima de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento (DNP, UARIV, 2014). Dicha información es de carácter oficial y constituye una de las fuentes más robustas en términos de los recursos ejecutados por una entidad territorial en materia de implementación de la Política Pública de Víctimas.

¹⁹ El ejercicio parte de un concepto de entorno del desarrollo que permite clasificar las de acuerdo con: i) Funcionalidad urbano-regional, ii) Dinámica Económica, iii) Calidad de Vida, iv) Ambiental, v) Seguridad y vi) Institucional. Luego se definen siete tipologías municipales y cinco departamentales con características relativamente homogéneas al interior y heterogéneas entre grupos (DNP, 2015).

En esta investigación sólo se tuvo en cuenta el reporte realizado por las entidades territoriales en la primera sección; sin embargo, cabe mencionar que en algunos casos excepcionales se tomó el valor registrado en la sección de otros hechos victimizantes, en la medida en que las entidades reportaron una cifra acumulada del gasto de inversión realizado. Situación que no representa una dificultad a efectos del análisis, ya que el porcentaje de víctimas de desplazamiento representa el 79% del total de víctimas registradas en el país, de acuerdo con los datos más recientes suministrados por la Red Nacional de Información.

Anexo 3

Consentimiento informado

Buen día mi nombre es Sonia M. Cifuentes Cruz, actualmente soy estudiante de la maestría de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo en el CIDER de la Universidad de los Andes. Como trabajo de grado estoy realizando una investigación, dirigida por el Dr. Gonzalo Vargas, acerca de la implementación de la Ley de Víctimas en las entidades territoriales; (adjunto carta de presentación de la Universidad con mayor información).

Con el objetivo de presentar una visión integral sobre la opinión de los funcionarios de diferentes entidades involucradas en dicho asunto, le invito a participar como entrevistado (a) en esta investigación.

Si usted lo autoriza la información que sea proporcionada (testimonios, percepciones) será presentada dentro de los resultados de la investigación. Sus nombres o cualquier otra identificación no aparecerán relacionados en el documento resultante para guardar la privacidad de su información. Las grabaciones y transcripciones serán utilizadas únicamente por los investigadores y tendrá un uso exclusivo para este estudio. No se pagará ningún monto de dinero por las entrevistas. Si tienen alguna pregunta o desean alguna aclaración sobre la información anterior pueden hacerlo.

¡Muchas Gracias!

CERTIFICADO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

He sido debidamente informado acerca del propósito de esta investigación y fueron resueltas las inquietudes manifestadas respecto de la misma. Doy mi consentimiento y accedo de manera voluntaria a responder las preguntas:

Si _____ No _____

Doy mi consentimiento, para autorizar el uso de mi testimonio en la investigación:

Si _____ No _____

NOMBRE _____ FIRMA _____

Lugar _____

Fecha _____, _____ 201__.

Firma de la persona que obtuvo el Consentimiento Informado
