

CAROLINA VÁSQUEZ PINZÓN

*La meta es uno, en lo local*



Resumen. El desplazamiento interno en Colombia ingresó a la agenda política en 1997, a través de la expedición de la Ley 387, con la cual se pretende prevenir el desplazamiento y atender a los colombianos en esa condición, así como promover su protección, consolidación y estabilización socioeconómica. Desde entonces, el gobierno nacional ha liderado, promovido e implementado diversos programas para la atención integral de los colombianos en desplazamiento y su reincorporación a la sociedad colombiana. A pesar de la legislación, las decisiones y programas gubernamentales, a la fecha ningún colombiano en desplazamiento ha cesado su condición y, por el contrario, se evidencia que esta condición, llamada a ser transitoria, tiende a perpetuarse. Surge entonces un interrogante: ¿qué impide que la labor institucional y la oferta estatal logren satisfacer de manera permanente las necesidades de la población desplazada?

Este documento presenta una de las respuestas a esa inquietud, relacionada con la estructura del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y las competencias locales para atender esta problemática.

Palabras clave. Desplazamiento Interno, Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada, Acción Social, Atención Integral a Población Desplazada, Unidad de Atención y Orientación, Descentralización Territorial, Autonomía Local, Concurrencia, Subsidiaridad, Coordinación, Comité Territorial de Atención Integral a Población Desplazada.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene dos propósitos: el primero es informar a cualquier individuo que esté interesado en conocer sobre la atención del desplazamiento en Colombia, la forma como el gobierno ha decidido desarrollar este mandato. El segundo pretende promover el diálogo en torno a dos factores que se consideran vitales para garantizar que la atención al desplazamiento genere resultados efectivos en el proceso de restablecimiento de los derechos, bienestar y dignidad de la población en dicha condición.

En la primera parte se describe el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, el cual define la estructura funcional y la forma como se atiende a los colombianos en desplazamiento en el país. Se menciona cómo la ley ha definido que la condición de desplazamiento está llamada a ser una condición transitoria, razón por la cual existe un proceso que cuenta con un punto de entrada, un proceso de atención y un punto de salida de dicha condición.

Dado que a la fecha ningún colombiano en condición de desplazamiento ha dejado de serlo, aun cuando durante 10 años se han invertido recursos para lograrlo y todos han recibido algún proceso de atención, se plantea un interrogante: ¿qué impide que la labor institucional y la oferta estatal logren satisfacer

de forma permanente las necesidades de la población desplazada y superar esa condición llamada a ser transitoria?

En la segunda parte del documento, producto de los diálogos, entrevistas, encuentros y trabajos de campo en la investigación, se presenta una de las tantas respuestas que pueden existir a este interrogante, se esboza un planteamiento y unas recomendaciones para debatir sobre la política nacional.

#### I. PLAN NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Desde febrero de 2005, mediante la expedición del Decreto 250, Colombia cuenta con un Plan para atender a la población desplazada. El objetivo principal de ese decreto es definir los procesos que se deben llevar a cabo para la prevención y atención a la población desplazada y especificar las entidades responsables y sus competencias. Con lo anterior, Colombia tendrá una forma efectiva de solucionar las necesidades de esta población.

Para la creación del Plan, el gobierno nacional llevó a cabo 40 encuentros en el país con funcionarios de diversas entidades públicas que han atendido la problemática desde 1997, año en el cual se produjo la ley que regula todo el tema del desplazamiento. De igual forma participaron organizaciones de población desplazada e instituciones privadas que se han vinculado para trabajar por la solución de esta situación.

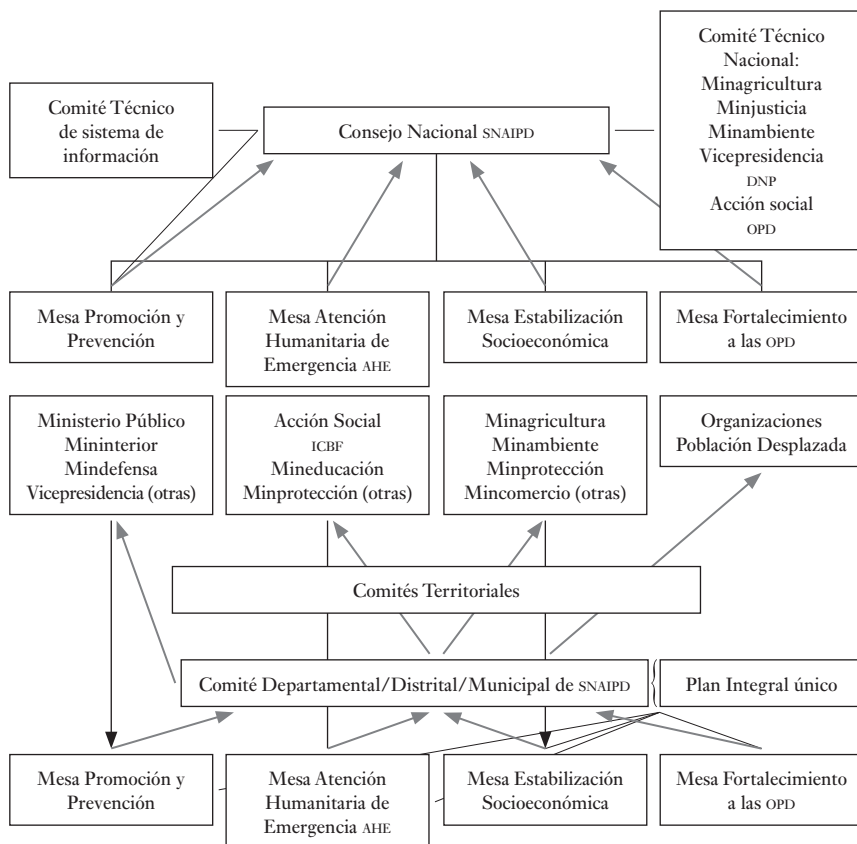
Como producto de estos encuentros, se estructuró el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, creado en el artículo cuarto de la Ley 387. Lo hace al agrupar y clasificar las instancias del gobierno nacional y territorial que deben conformar, participar y deliberar para la atención del desplazamiento. Ubica como órgano consultivo y asesor al Consejo Nacional, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables ofrecen para atender el desplazamiento. Este Consejo Nacional está integrado por un delegado del Presidente de la República, el Consejero Presidencial para los Desplazados, el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Protección Social, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Desarrollo Económico, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Defensor del Pueblo, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el Consejero Presidencial para la Política Social, el Gerente de Acción Social y el Alto Comisionado para la Paz. Se debe reunir dos veces al año para revisar y ajustar la política nacional. A él reportan cuatro mesas temáticas que se reúnen cuatro veces al año (ver gráfica uno).

Para apoyar la gestión del Consejo Nacional, se cuenta con tres instancias: el *Comité Técnico de Sistemas de Información*, el cual administra la información sobre la atención del desplazamiento, se encarga de los reportes y la divulgación y es el responsable del monitoreo y evaluación de los datos. La *Unidad Técnica Conjunta*, conformada por Acción Social y el ACNUR, encargada de asesorar técnicamente a las instancias del Sistema en torno a la formulación de política e implementación de acciones para la población desplazada. El *Comité Técnico Nacional* es el encargado de preparar la información necesaria para las reuniones del Consejo Nacional y de preparar los proyectos de ley y otros necesarios para el funcionamiento del Consejo y el seguimiento a las acciones de las instituciones del Sistema. Lo integran las secretarías técnicas de cada una de las Mesas Nacionales que conforman el SNAIPD.

Para las entidades territoriales (municipios y departamentos), menciona que tal y como se organiza el gobierno nacional, las autoridades locales deben hacerlo para definir las estrategias y acciones que se han de implementar en su jurisdicción. Es así como el Plan crea los Comités Territoriales, conformados por cuatro mesas locales que reportan, tanto al Comité Territorial como a las cuatro mesas nacionales correspondientes con su temática (ver gráfica uno).

Para promover la participación de la población desplazada en el proceso de toma de decisiones, definición de estrategias y recomendaciones para la política pública de atención al desplazamiento, el Plan crea la Mesa de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada, la cual ha de funcionar como uno de los órganos que reporta tanto al Consejo Nacional del Sistema (para el nivel nacional) y a los Comités Territoriales (para el nivel territorial).

GRÁFICA UNO: SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL  
A LA POBLACIÓN DESPLAZADA



Fuente: Elaboración propia.

La coordinación del SNAIPD es responsabilidad de Acción Social, establecimiento público del orden nacional, que promueve la articulación de las entidades del sistema, maneja la información, procura la implementación de acciones en las líneas estratégicas por fase de intervención y, en conjunto con Planeación Nacional, determina los indicadores con los que se mide la estabilización socioeconómica de las familias, como información básica para determinar la cesación de la condición de desplazamiento.

La implementación de las acciones nacionales se materializa en lo local, es decir, en el municipio que recibe a las familias o individuos desplazados. En cada una de las capitales de departamento, Acción Social cuenta con una Uni-

dad Territorial en la cual un grupo de profesionales atiende los requerimientos de la población. Para la atención de las familias o individuos de forma oportuna en esos territorios, el Plan ha definido que las alcaldías deben crear y financiar las Unidades de Atención y Orientación (UAO), en las cuales, bajo la dirección de un coordinador experto en desplazamiento, concurren las instituciones del SNAIPD para recibir a la población desplazada, brindar acciones de emergencia y orientarlas hacia los servicios que ofrecen los programas y las entidades.

Para articular la gestión de las entidades que integran el SNAIPD en lo local, el Plan ha creado el Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada (en adelante Comité Municipal), encargado de diagnosticar, concertar, definir y evaluar los programas y acciones que, en cada fase de atención, se implementarán para atender a la población. Es competencia de cada alcalde la creación y operación de este espacio, el cual debe contar con participación de líderes y representantes de la población desplazada.

El Plan ha definido que las decisiones locales (diagnóstico, programas y proyectos) para trabajar la problemática del desplazamiento deben plasmarse en el Plan Integral Único (PIU). Estos planes deben estar articulados con las directrices de la política que dicta el gobierno nacional. En desarrollo de los PIU, los Comités Municipales deben evaluar cada seis meses los casos de retorno o reubicación para evidenciar el nivel de estabilización socioeconómica y, al alcanzarlo, soportar la cesación de la condición de desplazado.

Así como el Plan describe las instancias y competencias institucionales para la atención de la problemática, también establece las estrategias y procedimientos para la intervención, determinando tres fases de atención: 1. Prevención y Protección, 2. Atención Humanitaria de Emergencia y 3. Estabilización socioeconómica. Cada una de estas fases está compuesta por líneas estratégicas, definidas como: (i) acciones humanitarias, (ii) desarrollo económico local, (iii) gestión social y (iv) hábitat, que en su conjunto pretenden que las familias cesen su condición de desplazamiento (ver gráfica dos).

GRÁFICA DOS: FASES DE INTERVENCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

La Fase de Promoción y Prevención plantea unas acciones que intentan impedir que suceda el desplazamiento y la protección inmediata una vez éste ha sucedido, con la finalidad de atender a las familias en su territorio de origen y de acompañarlas en ese tránsito de evacuación del mismo.

La Atención Humanitaria de Emergencia comprende el conjunto de apoyos y beneficios que se ofrece al individuo y/o familia que se desplaza en el momento en el cual llega a un municipio receptor, bajo el supuesto de que en este lugar no cuenta con redes de apoyo para atenderlo en el periodo de crisis y la necesidad de restablecer los derechos que le fueron vulnerados como consecuencia del desplazamiento.

Una vez que se han garantizado unas condiciones mínimas de subsistencia en ese municipio receptor y que la familia o individuo ha tomado la decisión de reubicarse en ese lugar (también puede decidir retornar o reubicarse en un lugar distinto a aquel en el que se encuentra), se inicia la fase de estabilización socioeconómica de la familia, la cual comprende un conjunto de programas y ofertas institucionales para que la familia genere los ingresos necesarios que le permitan iniciar y mantener su nueva vida.

Para operar las fases que el gobierno ha definido se crea el Programa de Atención Integral a la Población Desplazada, el cual, de acuerdo con el Plan y con la normatividad vigente en la materia, establece que la condición de desplazamiento está llamada a ser una *situación transitoria*, la cual tiene un punto de entrada, un proceso de atención y un punto de salida.



El punto de entrada es la *inclusión* del individuo en el Registro Único de Población Desplazada RUPD. Para ello, luego de ocurrir el desplazamiento, el individuo debe presentar una declaración ante Ministerio Público, en la cual relata los hechos que lo forzaron a migrar de su hogar y las personas de su familia con quienes se desplazó. Una vez el gobierno verifica que esta narración es verídica, por medio de una resolución motivada se reconoce la condición de desplazamiento y el declarante con su núcleo familiar ingresan al RUPD.

La siguiente etapa es la *atención* de las necesidades de cada individuo. Como consecuencia de la violencia, se ha visto forzado a dejar su hogar, sus familiares y amigos; a desprenderse de lo mucho o poco que tuviese y a no disfrutar de varios de sus derechos fundamentales como colombiano: salud, educación, vivienda, seguridad, vida digna, intimidad, libre desarrollo de la personalidad, trabajo. Con el abandono de sus condiciones usuales de vida, inicia un camino desconocido para recomponer y construir una nueva realidad en un lugar diferente al habitual, el cual le es ajeno y por lo general hostil.

La forma como el gobierno ha contribuido en la reconstrucción de ese proyecto de vida es a través de la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE), en la cual se entrega al individuo y su núcleo familiar ayuda económica durante tres meses para cubrir sus gastos básicos de alimentación y vivienda. En este periodo el desplazado ha de definir si desea ubicarse en el lugar donde se encuentra, retornar a su lugar de origen o reubicarse en uno diferente. Sea cual fuere su opción, el gobierno debe ofrecer los programas necesarios para el restablecimiento de sus derechos y el goce de los mismos.

El tiempo que tarda un colombiano en condición de desplazamiento para construir su nuevo proyecto de vida es incierto y depende de muchos factores. Uno de ellos está relacionado con las redes de apoyo con las que cuente en el lugar de llegada (familiares, amigos); otro, con la agilidad del gobierno para atender y acompañar sus necesidades; también las oportunidades en su nuevo territorio y, por supuesto, sus capacidades adaptativas y sus conocimientos.

Al mismo tiempo que el individuo y las personas a su cargo han iniciado el proceso para acceder a las ofertas del gobierno, restablecer sus derechos y definir su nuevo proyecto de vida, el gobierno ofrece diferentes alternativas para que la familia logre generar los ingresos necesarios que le permitan autoabastecerse y financiar, por sus propios medios, la continuación de su proyecto de vida.

En este punto, el gobierno, con recursos propios y de cooperación internacional, le ofrece al individuo tres alternativas: trabajar en una empresa, crear un negocio propio o mejorar el negocio (si ya ha puesto en marcha uno). De acuerdo con su decisión, se inicia un proceso de formación y acompañamiento

que pretenden garantizar la generación de ingresos necesaria para que cese la condición de desplazado.

Una vez el gobierno verifique que el individuo y su familia perciben ingresos estables que garanticen la no vulnerabilidad de todas las personas del hogar, cesará la condición de desplazado y por tanto el reconocimiento que existe sobre el que alega serlo.

Considerando que es responsabilidad del gobierno nacional dirigir, coordinar y ejecutar las acciones que promuevan la atención y la generación de ingresos de los desplazados, actualmente Acción Social adelanta dos programas nacionales para atender este mandato. El primero es el Programa de Generación de Ingresos, dirigido a los 410.231 hogares desplazados hasta el 31 de diciembre de 2005. Su objetivo es brindar acompañamiento sicosocial hacia lo productivo, asesoría empresarial para la formulación y el desarrollo del plan de negocios y entrega de recursos no reembolsables para la financiación. La coordinación, asesoría y acompañamiento para la ejecución es responsabilidad de Acción Social, que contrata entidades sin ánimo de lucro (en adelante *operadores*) para que implementen el Programa de acuerdo con las directrices establecidas.

El segundo es el Programa de Apoyo a Población en Condición de Desplazamiento en Colombia, dirigido a los hogares desplazados desde el primero de enero de 2006, cifra que al 30 de septiembre de 2008 asciende a 200.111 familias. El objetivo es brindar de manera integral la atención humanitaria, el acompañamiento sicosocial, la orientación ocupacional y el apoyo para la generación de ingresos. A diferencia del Programa de Generación de Ingresos, éste es coordinado por una alianza estratégica entre Acción Social y CHF Internacional. Este último se encarga de contratar a los operadores y de garantizar el cumplimiento de los parámetros comunes, definidos para su implementación en todo el país.

Los parámetros establecen que la atención se debe ofrecer en nueve momentos que van desde el reconocimiento del participante y su primer diagnóstico ocupacional, hasta el inicio de los planes laborales o de negocios (emprendimiento o fortalecimiento empresarial). Las actividades son iguales para todos los participantes y predominan los talleres grupales. El proceso termina con la graduación (luego de seis meses), momento en el cual el participante debe gestionar la continuidad de sus actividades productivas. A partir de este punto se espera que la familia esté en condiciones de autoabastecerse y gestionar por sí misma su bienestar, logrando la cesación definitiva de su condición de desplazamiento.

De acuerdo con el Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno SIGOB, en el periodo comprendido entre julio de 2005 y marzo de 2008, un total 77.933 familias han sido atendidas en alguna de las tres modalidades de

intervención: ubicación laboral, emprendimiento y fortalecimiento empresarial. Las gestiones adelantadas ascienden a un total de \$145'637.715.

Con todo lo antepuesto, se esperaría que la persona en condición de desplazamiento, luego de un tiempo determinado de atención y acompañamiento y con la intervención de las entidades tanto del gobierno nacional como de los gobiernos territoriales, logre asumir por su cuenta su bienestar y el de su familia; ejercer la plena ciudadanía; gozar de los derechos fundamentales y recibir por parte del gobierno la notificación de que su condición ha cesado. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que el gobierno nacional ha liderado en estos diez años de atención al desplazamiento, los desplazados siguen siéndolo indefinidamente (a la fecha ninguno de los 2'703.550 colombianos desplazados ha cesado su condición), su situación es indigna en la mayoría de los casos y la cifra continúa en aumento. Surge entonces una inquietud: ¿qué impide que la labor institucional y la oferta estatal logre satisfacer de forma permanente las necesidades de la población desplazada y superar esa condición llamada a ser transitoria?

Las respuestas a este interrogante son diversas y marcan el punto de partida para debatir sobre el abordaje que se la ha dado a la problemática del desplazamiento. En este artículo se desarrolla una de esas respuestas y con ella se esboza un primer planteamiento, con la finalidad de iniciar un diálogo que permita la construcción colectiva de mejores procesos y estrategias para atender esta problemática que afecta no solo a los casi 3'000.000 de colombianos en condición de desplazamiento sino a toda la nación.

Luego de la realización de entrevistas, grupos focales y visitas de campo realizadas a funcionarios públicos del nivel distrital y nacional, operadores, líderes e individuos en condición de desplazamiento en la ciudad de Bogotá, se concluye que dos de los factores que impiden satisfacer de forma permanente las necesidades de la población desplazada son la atención homogénea a nivel nacional y la centralización. Aun cuando tanto los territorios como los problemas de la población desplazada son heterogéneos, la estrategia ha sido abordar la problemática desde la estandarización del proceso y la definición por parte del gobierno nacional de las estrategias, acciones y programas de inversión.

Con esa tipificación se ha definido que la persona en desplazamiento, sea cual fuere su situación, ha de recorrer la ruta establecida y al cabo de seis meses logrará *adaptarse e integrarse* a la sociedad (aun cuando viene del entorno rural), *generar* recursos por sus propios medios (porque todos los desplazados son empresarios) y *superar* los traumas físicos, emocionales y morales consecuencia del hecho violento que originó el abandono de su hogar.

Al abordar la problemática de esta manera, se está desconociendo que cada una de las historias de vida de los 2'703.550 colombianos desplazados difiere

una de la otra (Registro Único de Población Desplazada); los motivos del desplazamiento son variados; sus capacidades y habilidades no son las mismas; los niveles de educación son diversos; los intereses de todos no son iguales; muchos se han desplazado una, dos y hasta tres veces; algunos se dedicaban a labores de campo, otros al comercio en el campo y otros a trabajar el pancoger; muchas mujeres son cabeza de familia quienes tienen que trabajar y además cuidar a sus hijos; las pérdidas económicas, materiales, humanas y emocionales son diferentes en unos y otros; la afectación a los roles y la cohesión familiar es única en cada caso; la oferta de programas y de recursos es diferente en cada entidad territorial; la eficiencia gubernamental difiere de un municipio a otro y la ciudad les será siempre ajena a sus costumbres y hábitos.

Por otro lado está la centralización. La forma como se ha decidido atender la problemática plantea que los gobiernos territoriales deben definir sus acciones de acuerdo con la oferta del gobierno nacional, adaptando las realidades de su territorio y las demandas de la población que decidió ubicarse en su jurisdicción, a la oferta nacional.

Con base en estos dos factores, se presenta el siguiente planteamiento con el cual se sugiere revisar la forma como se ha abordado la problemática del desplazamiento, las competencias entre los niveles de gobierno y se propone una forma de intervención mediante un proceso inductivo: de lo particular en lo local a lo general en lo nacional.

## II. EN LA ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO DEBERÍA PRIMAR LA AUTONOMÍA LOCAL

Los colombianos hemos definido como fines esenciales del Estado, entre otros, la primacía de los derechos inalienables de la persona y el amparo a la familia como institución básica de la sociedad. Para el cumplimiento de este mandato, las autoridades administrativas cuentan con tres estrategias centrales que hacen eficiente su gestión: la desconcentración, la delegación y la descentralización administrativa (Art. 209 de la Constitución Política Nacional).

Esta tercera estrategia definió que el gobierno nacional cedía la responsabilidad por el bienestar de los ciudadanos a las autoridades locales de los territorios (departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas); así pues, los colombianos residentes dentro de esos límites geográficos recibirían la atención de sus necesidades de manos de los dirigentes elegidos localmente.

La Constitución Política define que el municipio es la entidad principal para la gestión política y administrativa del Estado. A éste le compete prestar los servicios públicos, construir las obras, ordenar el desarrollo de su territorio,

promover la participación ciudadana y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Por otro lado, es en el municipio en donde se materializa la acción administrativa del Estado y su articulación con los agentes de lo público: la empresa y la sociedad. Es en esta intersección desde donde se planea el desarrollo, se ejecutan los proyectos, se verifican los impactos y se ajustan los procesos para continuar con la gestión del bienestar, todo enmarcado en esa división política territorial.

Durante las últimas tres décadas, el gobierno nacional ha promovido el logro de la descentralización administrativa y el fortalecimiento de la autonomía municipal a través de tres principios. El primero es el de la concurrencia, el cual plantea que si bien las funciones territoriales deben ser asumidas por la entidad territorial, puede existir la mecánica de la acción conjunta. Es decir, los intereses o necesidades que se atiendan podrían ser tanto competencia nacional como local.

El segundo es el de la subsidiaridad, por medio de la cual el gobierno nacional o el departamental asumen transitoriamente las competencias de los municipios si éstos todavía no son capaces de cumplir con sus funciones. El objetivo es asumir estas responsabilidades temporalmente, mientras se acompaña y fortalece la capacidad local.

Y el tercero es la coordinación, que pretende el desarrollo de las otras dos por medio de la deliberación, la concertación y la unión de esfuerzos institucionales en los tres niveles de gobierno para esa causa en común: el bienestar social, económico y la conservación ambiental en ese territorio.

Así pues, para ser consecuentes con la forma como los colombianos hemos decidido administrarnos, la problemática del desplazamiento debería ser abordada desde la descentralización, con acciones de subsidiaridad, concurrencia y coordinación. En otras palabras, se plantea un escenario en el que a partir de una revisión de la distribución de competencias administrativas para atender las necesidades de los desplazados, sean los gobiernos municipales los que asuman la tarea de restablecer las condiciones de vida digna de la población desplazada ubicada en sus territorios.

En el escenario que se propone, es el gobierno municipal el encargado de gestionar la atención y acompañamiento a la población desplazada hasta lograr que cese dicha condición. Es importante tener en cuenta que el desplazamiento es un problema nacional que afecta a ciudadanos de diferentes municipios y departamentos, por lo tanto el gobierno nacional habría de destinar los recursos económicos, humanos y tecnológicos necesarios para *concurrir* en la atención de la población, especialmente en los municipios receptores, con pleno reconocimiento del derecho a la autonomía de las entidades territoriales.

En ejercicio de la autonomía municipal, para la definición de los proyectos y programas que el gobierno nacional desee implementar en los territorios, se requeriría que aquellos sean coherentes con la realidad local, se definan con base en un diagnóstico y respondan a las prioridades que las autoridades locales han concertado mediante la coordinación con los actores que atienden la problemática.

Por lo anterior, no se consideraría viable que las necesidades de los desplazados fuesen atendidas con una estrategia nacional única y homogénea, dado que con ella se desconocería la particularidad de los casos en cada uno de los territorios. Por ejemplo, la problemática por carencia de una vivienda digna es un factor común en todos los desplazados, pero la forma de atenderla puede variar entre Quibdó y Bogotá. Mientras en el primer municipio las familias se encuentran asentadas en una misma zona, en el segundo los desplazados se encuentran dispersos por todo el territorio. Esto supone un abordaje desde las alternativas locales para solucionar la problemática, que se complementa con las acciones y recursos con los que concurre el gobierno nacional.

La contribución del gobierno nacional a la gestión local podría llevarse a cabo en distintas acciones. Una de ellas sería el acompañamiento para diseñar y definir los programas municipales de atención a la población desplazada. Considerando que el gobierno nacional, a través de Acción Social, cuenta con sucursales en los 32 departamentos del territorio nacional (*unidades territoriales*) es el nivel de gobierno el que tiene la posibilidad de identificar las experiencias exitosas que se han ejecutado en el país y documentarlas. Con esta actividad, tomada como base para la definición y articulación de políticas y estrategias locales, se podría promover la réplica de prácticas y prevenir el ensayo y error típicos en la oferta social.

Otra gestión importante de Acción Social en el territorio sería la articulación entre las necesidades locales y la inversión del gobierno nacional. Si bien cada entidad nacional que pertenece al SNAIPD debe definir en su planeación y presupuesto actividades para atender a la población desplazada, estas acciones no pueden decidirse sin el conocimiento pleno de la realidad y de las necesidades en lo local. Es a través de las Unidades Territoriales y su participación en los Comités Municipales como se construiría el puente entre la demanda y la oferta. Con esta información los programas nacionales se ajustarían a las necesidades locales. Sería luego responsabilidad de las autoridades en el territorio gestionar ante los oferentes departamentales o nacionales, las acciones conjuntas, para solucionar la problemática local.

Lo anterior se podría materializar a través de convenios interadministrativos que permitan que cada entidad participante destine los recursos o aportes de que

disponga para la satisfacción de las necesidades de un determinado municipio en materia de atención al desplazado.

Otra función del gobierno nacional en lo local sería la administración del Sistema de Información, con el cual las autoridades locales tendrían una herramienta gerencial para tomar decisiones, hacer ajustes al PIU y gestionar los recursos necesarios para concurrir en su gestión. Asimismo, estos resultados territoriales podrían sumarse para presentar los resultados agregados de la atención del desplazamiento por parte del gobierno colombiano, de manera coordinada en sus tres niveles.

En relación con la organización existente para la atención a los desplazados (Decreto 250), la estructura nacional se podría mantener como espacio para socializar las experiencias locales, presentar las contribuciones de las entidades nacionales en la atención desde lo municipal, recopilar los informes a la ejecución de los PIU y consolidar el banco de experiencias exitosas que se pueden replicar.

En resumen, las entidades nacionales no ejecutarían programas para la población en forma directa, sino que su operación sería asistir a las administraciones locales para atender la problemática. Concurrirían con recursos financieros, tecnológicos y humanos bajo la dirección de las autoridades locales y de acuerdo con el PIU. Con lo anterior, la gestión del gobierno nacional se materializaría en observancia de la autonomía territorial.

El siguiente principio es el de *subsidiaridad*, al cual se recurriría en los casos que el gobierno nacional cuente con soportes suficientes para asegurar que el municipio no tiene capacidad fiscal ni de gestión para atender a la población desplazada que se encuentre en su territorio. En esta situación, sería responsabilidad del gobierno nacional liderar la gestión necesaria para que las autoridades acompañen el restablecimiento del bienestar de los desplazados y promover así la superación de su condición.

Una de las estrategias que se podrían adelantar para ejercer este principio es compartir la competencia con el nivel departamental. Mientras el gobierno nacional realiza sus acciones para el bienestar de los desplazados que no han recibido la atención adecuada, el gobierno regional debería iniciar un proceso de asistencia técnica al municipio para que pueda en un momento determinado asumir nuevamente su responsabilidad.

El punto central de este acompañamiento sería lograr que el municipio encuentre la forma de guiar sus acciones hacia la satisfacción de las necesidades de los desplazados en su territorio y el seguimiento, evaluación y ajuste de dichas acciones. Lo anterior, mediante la interacción de las instancias locales tanto públicas como privadas y con la participación de la población.

Vale la pena decir, en consonancia con lo anterior, que cada municipio tiene una realidad distinta en cuanto a la problemática y sus capacidades para atenderla, razón por la cual el gobierno nacional debería destinar los recursos disponibles de acuerdo con las capacidades locales, y en desarrollo del principio de subsidiariedad, dar prioridad a los municipios que no cuentan con herramientas de gestión para el bienestar de la población desplazada en su territorio.

Para finalizar, los anteriores principios se articulan y conectan con la aplicación de la *coordinación* en el nivel local. Con base en la autonomía municipal, las autoridades locales deberían liderar el proceso de diagnóstico de la población desplazada (línea de base); hacer un inventario de la oferta pública existente en materia de salud, educación, vivienda, seguridad, identidad; de los recursos financieros disponibles; de las organizaciones de la sociedad civil; de las empresas locales o sucursales de otras empresas, y con esta información concertar cuál será su estrategia de intervención para cada caso de desplazamiento y cuáles son los apoyos que necesita para que concurra el gobierno nacional o en su defecto subsidie en su totalidad.

Correspondería entonces a cada municipio identificar desde su realidad local y particular, la composición de la población en situación de desplazamiento en su territorio e identificar cuáles son sus necesidades para el goce efectivo de los derechos vulnerados con el desplazamiento.

En cuanto a las acciones tendientes a la satisfacción de esas necesidades, sería responsabilidad del municipio coordinar los esfuerzos de los diferentes actores, incluyendo el apoyo de la empresa privada, del tercer sector y del gobierno nacional y departamental cuando éstos concurran o subsidien al municipio.

Para materializar esto último, se haría necesario que todos los municipios, incluyendo aquellos más apartados, dispongan de la información generada desde los entes nacionales y departamentales acerca de los recursos disponibles y la oferta en servicios o fuentes de apoyo, así como de los mecanismos para acceder de forma eficiente y oportuna a los mismos. Esta oferta, desde luego, debería desde su etapa de formulación y planeación ser producto de espacios de concertación y diagnóstico en lo local, esto es, estar basada en la realidad particular de los diferentes municipios contenida en cada uno de los PIU. Esta tarea la sería asumida por las Unidades Territoriales, como puente entre la demanda y la oferta.

Como se mencionó en la primera parte de este documento, en relación con los espacios para la coordinación en el municipio, el Decreto 250 de 2005 establece que en cada municipio debe existir un *Comité Municipal* para la atención integral de la población desplazada, el cual debe estar conformado por las entidades competentes para atender las necesidades de la población. Así mismo determina que el Comité Municipal debe estar organizado en cuatro mesas que se corres-



ponden con las tres fases de intervención de la política nacional y una cuarta para garantizar la participación de los desplazados en su proceso de atención.

Lo anterior supone que en la actualidad los municipios cuentan con la estructura necesaria para planear, organizar, dirigir, ejecutar y coordinar las acciones públicas y privadas que se requieren para atender a la población desplazada en sus territorios. Para maximizar la gestión de estos Comités Municipales se propone:

- Deberían ser de obligatoria conformación por parte del Alcalde Municipal, principalmente en aquellos municipios en los cuales el Sistema de Información evidencie un número considerable de personas en condición de desplazamiento (municipios receptores).

- Su conformación debería ser producto de la interacción y deliberación al interior del Consejo Municipal de Política Social, instancia con la cual se concretan las acciones y a la cual debe reportar sus actividades.

- Para garantizar el compromiso de las autoridades locales con la problemática y la capacidad resolutoria del Comité, la participación del Alcalde Municipal en las reuniones debería ser indelegable.

- La Secretaría Técnica debería ser responsabilidad del Director(a) de la UAO local y del funcionario con mayor rango de Acción Social en lo local. En los municipios en los cuales las capacidades locales no permitan ejercer su función en forma directa, sería responsabilidad de los funcionarios de Acción Social liderar el proceso de atención y acompañar el mismo hasta lograr transferir las capacidades a las autoridades locales.

- En cada uno de los niveles territoriales se deberían establecer términos exactos de respuesta de los diferentes funcionarios y actores institucionales de forma que se garantice la atención oportuna de las necesidades de la población desplazada.

- La gestión de las acciones concertadas en el PIU debería ser responsabilidad del Director(a) de la UAO, quien reporta al Comité Municipal en pleno y es el encargado de asesorar al Alcalde y al Concejo Municipal en cuanto a las decisiones que se requieren para la atención de cada caso particular.

- La Secretaría Técnica debería realizar una Rendición de Cuentas semestral, tanto al Consejo Municipal de Política Social como a la población desplazada y a la ciudadanía en general, en la cual se contrasten la planeación, la ejecución y el mejoramiento de las condiciones iniciales producto del diagnóstico de cada uno de los desplazados.

Así pues, el camino que se debería iniciar en este momento, con base en el aprendizaje de la última década, es el de lograr que las autoridades municipales se apropien de la responsabilidad con los habitantes en condición de desplazamiento que se encuentran en su territorio; gestionen y coordinen recursos locales, departamentales, nacionales e internacionales para su acompañamiento y atención; verifiquen la situación de cada uno de los desplazados en su jurisdicción y definan la ruta y los procesos necesarios para garantizar que *uno a uno* gocen de los derechos vulnerados, logren vivir dignamente y recuperen su bienestar emocional, social, económico, físico y mental.