



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Problemas de coordinación entre la nación y el territorio en la implementación de la Ley 1448 de 2011: análisis del diseño institucional y la implementación territorial (2011- 2014)

Manuel Rodrigo Gómez Torrejano

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales,
IEPRI
Bogotá, Colombia
2016

Problemas de coordinación entre la nación y el territorio en la implementación de la Ley 1448 de 2011: análisis del diseño institucional y la implementación territorial (2011- 2014)

Manuel Rodrigo Gómez Torrejano

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al
título de:

Magíster en Estudios Políticos

Director:

Ph.D., Juan Gabriel Gómez Albarello

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales,
IEPRI
Bogotá, Colombia
2016

Resumen

La Ley 1448 de 2011 fue promovida por el gobierno nacional como un importante avance en materia de verdad, justicia y reparación para cientos de miles de víctimas del conflicto armado en Colombia. Sin embargo, este avance contrasta con los inmensos retos aún enfrenta la ley, en particular, los relacionados con la puesta en marcha territorial de la misma y con la coordinación entre la Nación y el territorio. La presente investigación se propone explicar los factores de diseño institucional y de política local que influyen en la existencia de problemas de dicha coordinación en la implementación de la Ley 1448 de 2011 (durante el periodo 2011 - 2014), resaltando dos temas centrales: i) la precaria estructura de incentivos y monitoreo con la que cuenta la ley y la política de víctimas; y ii) la recepción y ejecución formal de la ley en el ámbito local, en el que las autoridades territoriales privilegian el cumplimiento de requisitos de formulación de instrumentos de planeación, pero no tienen ni la voluntad, ni la capacidad de ejecutar cabalmente dichos instrumentos.

Palabras clave: Ley 1448 de 2011, coordinación nación territorio, voluntad política, capacidad institucional.

Abstract

The Victims Act of Congress 1448 of 2011 was promoted by the national government as an important step forward for truth, justice and reparation for thousands of armed conflict victims in Colombia. However, this advance contrasts with huge challenges still facing the implementation of this law, in particular those related to enforcing the law at the regional and local levels, as well as ensuring the coordination between the national and local authorities. This research aims at explaining the factors of institutional design and local politics that explain the existence of problems such as the lack of coordination in the implementation of this Act (for the period 2011-2014), highlighting two main issues: i) precarious monitoring and incentive structure that have the law and politics of victims and ii) the receipt and formal law enforcement at the local level, where the local authorities favor compliance formulation requirements planning instruments, but have neither the will nor the ability to fully implement those instruments.

Key words: Law 1448 of 2011, coordination between the national government and territory, political will, institutional capacity.

CONTENIDO

Introducción	1
Avances y problemas en la implementación de la Ley.	3
Metodología y orden de la exposición.....	9
1. Revisión de literatura.....	12
1.1. Descentralización en los estados en vía de desarrollo y la implementación de políticas públicas.....	12
1.2. Relación entre el Estado local y el Estado nacional.	16
1.3. La debilidad del Estado local en la implementación de políticas	18
2. Referentes teóricos de la investigación	22
3. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA LEY EN LA COORDINACIÓN NACIÓN TERRITORIO: COMPARACIÓN Y ANÁLISIS DE PROBLEMAS.....	28
3.1. Alcances y limitaciones de la comparación.....	29
3.2. Descentralización y atención y reparación integral de víctimas.....	30
3.3. Diseño institucional para superar los problemas de coordinación.....	33
3.3.1. Relación entre responsabilidades, capacidades y financiación.....	36
3.3.2. Incentivos para el cumplimiento.....	37
3.3.3. Instrumentos de planeación	38
3.3.4. Coordinación de la oferta territorial con la oferta nacional.	38
3.3.5. Fuentes de información para la planificación.....	39
3.4. Diseño institucional del Sistema General de Participaciones -SGP-	39
3.5. ¿Qué hace que un diseño funcione (medianamente) y el otro pareciera no andar?	43
3.5.1. Relación entre responsabilidades y financiación.	47
3.5.2. Incentivos para el cumplimiento.....	48
3.5.3. Coordinación con la oferta nacional	51
3.5.4. Instrumentos de planeación	52
3.5.5. Fuentes de información para la planificación	53
4. IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES: COMPARACIÓN DE CINCO ESTUDIOS DE CASO.....	58
4.1. Breve descripción de los municipios.....	61
4.2. Los elementos de la comparación.	65
4.3. Instrumentos de planeación y lógica interna entre el plan de desarrollo y plan de acción territorial -PAT-	69
4.3.1. Análisis de los municipios.....	70
4.4. Diagnósticos y caracterización de la población para la formulación.....	75
4.4.1. Análisis de los municipios.....	76
4.5. Mecanismos e instancias de control y seguimiento.	78
4.5.1. Participación y control local de la ley.....	85
5. CONCLUSIONES.....	91
5.1. Imagen y práctica.....	93
5.2. Diseños institucionales e incentivos.....	94
5.3. Capacidad y voluntad local	95

5.4.	Despliegue territorial de la política.	96
6.	BIBLIOGRAFÍA	98
6.1.	Libros y artículos académicos.....	98
6.2.	Leyes, decretos y sentencias.	101
6.3.	Documentos producidos por entidades públicas.	102
6.4.	Notas de prensa y páginas web.....	103
6.5.	Entrevistas realizadas.....	103

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: EJEMPLO DE SELECCIÓN CON BASE EN LOS CRITERIOS DE CAPACIDAD Y VOLUNTAD.....	9
TABLA 2: COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN. FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN (S.F.).....	42
TABLA 3: MIRADA GENERAL A LA COMPARACIÓN DE LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES.....	46
TABLA 4: RANGOS DE CALIFICACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA INFORMACIÓN DE LA UARIV (2014).....	60
TABLA 5: RANGOS DE CALIFICACIÓN DEL DESEMPEÑO INTEGRAL MUNICIPAL. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DNP (2014).....	60
TABLA 6: MUNICIPIOS ESCOGIDOS PARA LA COMPARACIÓN CON BASE EN LOS CRITERIOS DE CAPACIDAD Y VOLUNTAD.	61
TABLA 7: RESUMEN CON LA VALORACIÓN CUALITATIVA DEL ANÁLISIS DE LOS CASOS.....	68

Introducción

La Ley 1448 de 2011 fue promovida por el gobierno nacional como un importante avance en materia de verdad, justicia y reparación para cientos de miles de víctimas del conflicto armado en Colombia. Para su implementación no solamente se diseñó un andamiaje institucional nacional, con la creación de entidades como la Unidad de Atención y Reparación Integral para Víctimas -UARIV- y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -UAEGRT-, sino que, adicionalmente, se establecieron una serie de responsabilidades a municipios, departamentos y entidades del orden nacional, que buscaban hacer la política viable en todo el país.

Después de 4 años de ejecución de la política, se evidencian importantes resultados que incluyen, entre otros, el montaje de la institucionalidad prevista para la ejecución de la misma, el inicio del proceso de restitución de tierras en varios departamentos del país,¹ y la inclusión de más de 5 millones y medio de víctimas como sujeto de reparación. Así mismo se han adelantado procesos de reparación colectiva en casos emblemáticos como son comunidades afrodescendientes, sindicalistas y periodistas.²

Sin embargo, estos logros contrastan con los inmensos retos aún enfrenta la ley,³ en particular, los relacionados con la puesta en marcha territorial de la misma. Esta debe estar sustentada en la coordinación entre los diferentes niveles de la administración

¹ Resaltaba una analista los siguientes logros al principio del presente años: “Hace tres años fueron inauguradas las primeras oficinas regionales de la Unidad de Restitución de Tierras, entidad que ha recibido a la fecha un poco más de 72.000 solicitudes de inscripción en el registro. Un año después, jueces y magistrados especializados en restitución promulgaron las primeras sentencias. De los más de 7.000 casos con demandas, la jurisdicción ha resuelto en 900 fallos un poco más de 1.900 reclamaciones sobre aproximadamente 1.600 predios.” (Bolívar, 2015)

² Ver: el concepto de reparación colectiva en la página web de la UARIV (2013). <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/reparacion/9-uncategorised/155-reparacion-colectiva>

³ De hecho, recientemente se han escuchado voces que hablan de una ley hecho para fracasar. Ver por ejemplo la opinión de James Robinson (2015) sobre el asunto en una reciente columna de opinión de en el diario El Espectador. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/colombia-esta-vez-diferente-articulo-538466>

pública: el nacional, el departamental y el municipal. Al municipio, según la ley, se le ordena una importante labor en materia de atención y reparación de víctimas.

Si se parte por reconocer que el municipio en Colombia es el “eslabón más débil” en la estructura del Estado (Maldonado, 2012), las posibilidades de que implemente las medidas dictadas por la ley dependen de la coordinación estrecha con la nación y los departamentos.

Este supuesto se encontraba claro en la ley al punto que se creó en la UARIV una subdirección a cargo del tema de coordinación “Nación - territorio”, entendida como “la relación estratégica entre las entidades nacionales y territoriales, con el propósito de prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas.”⁴ Sin embargo, la práctica superó los supuestos de la ley y los problemas en la coordinación e implementación subsisten. Al respecto dice la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011:⁵

“Persisten los problemas de coordinación nación-territorio en la mayoría de los municipios y departamentos del país, especialmente i) frente a los requerimientos de las víctimas ya que no siempre está garantizado el acceso a la información; ii) las administraciones locales no entregan la información solicitada por las víctimas; iii) no hay acompañamiento de los entes territoriales; iv) los Comités de Justicia Transicional sesionan sin convocar al delegado de las mesas departamentales” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, 2014)

La situación acá mostrada evidencia un problema recurrente en la implementación de políticas en el país, pero con poca exploración académica a pesar de ser un asunto reiterado en documentos de política pública e incluso en pronunciamientos de la Corte Constitucional.⁶

⁴ Esto según lo señala el artículo 244 del decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley de Víctimas.

⁵ Comisión conformada por los órganos de control: Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la Nación.

⁶ Ver por ejemplo el Auto 383 de 2010, se seguimiento a la sentencia T-025 de 2004

En un país caracterizado por la precariedad institucional en gran parte de su territorio (como lo evidencia los trabajos de García 2009 y García y Espinosa 2011 y 2014) y por la existencia de poderes regionales y locales con alta capacidad de presión sobre el Estado nacional (Gutiérrez 2010), preguntarse por la coordinación interinstitucional permite evidenciar una dimensión distinta de un problema ampliamente abordado en las ciencias sociales del país. No se trata exclusivamente de comprender la implementación de una ley o una política pública en particular, sino de utilizar el caso de una ley compleja y multisectorial como esta, para ampliar la comprensión de los problemas y entender los factores políticos e institucionales que los explican. Y es que efectivamente cuando

[...] se habla de políticas públicas, a menudo se olvida que para que éstas existan se precisa de varios presupuestos: un estado eficaz, un sistema político representativo, una sociedad civil capaz de hacer ver sus preferencias y un mercado que atienda las señales de la intervención estatal.

Estos factores los damos por descontado en una democracia y nos enfocamos en los aspectos técnicos de las políticas públicas, olvidando que buena parte de los problemas en el diseño, la implementación y la evaluación se originan en problemas de funcionamiento del Estado o del sistema político. (Cuervo,2015)

De manera que no es una propuesta por analizar o evaluar una política pública. Se trata de intentar abordar los aspectos institucionales y políticos que impiden o dificultan la implementación territorial de dicha política. Así, la presente investigación se realiza con el propósito de responder las siguientes preguntas *¿Qué factores de diseño institucional y de política local explican la existencia de problemas de coordinación entre la nación y el territorio en la implementación de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) durante el periodo 2011 - 2014? Y ¿cómo estos factores explican la variación en la implementación municipal?*

A continuación, presenté con mayor detalle los avances y problemas en la implementación de la Ley de Víctimas, con base en la información brindada por la UARIV y por los órganos de control del Estado Colombiano:

Avances y problemas en la implementación de la Ley.

La coordinación entre la nación y el territorio es una de los supuestos más importantes de cara a la implementación de la Ley 1448 de 2011. En cada uno de los informes de gestión

presentados por la UARIV para el periodo 2011 - 2014 se muestran los avances de la entidad en esta materia y se evidencian algunas de las dificultades para abordarla. Los informes presentan la información sin mayor nivel de desagregación territorial, imposibilitando la comparación rigurosa entre municipios y entre departamentos. En sus conclusiones los informes destacan el esfuerzo de las entidades, principalmente la UARIV, en la implementación de la Ley.

Año a año los principales resultados en materia de coordinación que presenta la Unidad de Víctimas sobre el conjunto de entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas -SNARIV- son:

- El año 2011 fue el año de promulgación de la Ley y de su reglamentación por medio de los decretos ley 4633 y 4335 y los decretos reglamentarios 4634, 4800 y 4829. De estos, el 4800 fue el acto administrativo que desarrolló de manera más amplia las responsabilidades de las entidades encargadas de la implementación de la ley en materia de coordinación entre la nación y el territorio. En el segundo semestre de este año, con la ley recién promulgada, se inició el proceso de capacitación de funcionarios en el ámbito local, con el propósito de fortalecer la implementación y sobre todo de dar a conocer la ley y las responsabilidades que asignaba a las entidades territoriales, que en su momento era un reto determinante para ponerla en marcha. La asistencia técnica se realizó entre los meses de julio y diciembre del 2011 y contó con la participación de más de 2300 funcionarios (UARIV, 2012).
- Para el año 2012, la UARIV resaltó nuevamente la reglamentación de algunos aspectos establecidos en la Ley relacionados con la coordinación, la conformación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional -CTJT-⁷ en 31 departamentos y 935 municipios, la inclusión de asuntos centrales de la política de víctimas en los planes de desarrollo municipales y departamentales (de las administraciones locales que iniciaron en el año 2012) y la asistencia técnica realizada a las entidades territoriales para la formulación de los Planes de Acción Territorial -PAT-⁸ (UARIV, 2013)

⁷ Máxima instancia de coordinación territorial de la Ley, que se describe más a fondo los capítulos tres y cuatro.

⁸ Los PAT son los instrumentos territoriales de planeación para la debida implementación de la Ley.

- Para el año 2013, se resalta entre los logros la conformación de los CTJT en los 32 departamentos del país y en 1102 municipios, se puso en marcha el Comité Nacional de Coordinación Nación Territorio y sesionó 8 veces durante el año. Así mismo, junto con el Ministerio del Interior, se continuó la asistencia técnica a las entidades territoriales.
- El informe del año 2014 por parte de la UARIV presenta una serie de alcances en materia de monitoreo y seguimiento de la gestión territorial con la puesta en marcha del sistema “Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno” -RUSICST-, que busca el seguimiento y la evaluación al desempeño en la gestión de la política pública de atención y reparación integral a víctimas de las entidades territoriales, a partir de la información que estas mismas reportan semestralmente a través de una plataforma web, en un esfuerzo coordinado con el Ministerio del Interior (UARIV, 2015:318). Con base en este instrumento se adelantó el proceso de certificación de la contribución de las entidades territoriales al goce efectivo de derechos de las víctimas.

En conjunto los informes de la UARIV destacan la importancia de la coordinación entre las entidades del orden nacional y las entidades territoriales, a la vez que señalan las acciones más importantes realizadas por las entidades del SNARIV, dirigidas al fortalecimiento de este propósito. No obstante, la información brindada en esta materia solo permite contar con una mirada general y centrada en el alistamiento institucional de la ley, sin que sea posible profundizar en la implementación local, en los mecanismos de relacionamiento entre las entidades del orden nacional y las entidades territoriales y mucho menos en la mirada que las entidades territoriales realizan de la ley.

Esta imposibilidad para conocer el avance de los municipios y los departamentos en la implementación de manera desagregada se subsanó parcialmente hacia el año 2013 con la publicación de los resultados del proceso de certificación de la contribución de las entidades territoriales al goce efectivo de derechos de las víctimas, que brinda información desagregada sobre la labor realizada por las alcaldías (municipales y distritales) y las gobernaciones.

La certificación se basa en la evaluación de las entidades territoriales, para luego situarlas en tres categorías y así decidir si se aprobaba o no al municipio o departamento. Las categorías son: “alta contribución” para aquellas que contribuyeron con entre un 75 y un 100% en sus responsabilidades, “media contribución” para aquellas que lo hicieron en el rango del 50 y el 75% y “baja contribución” para aquellas que estuvieron por debajo del 50%. La categorización que se realizó de los municipios (incluyendo los distritos) evidencia el limitado alcance de la implementación de la Ley en el ámbito territorial: 579 municipios (el 51,2% del total nacional de municipios) se encuentra en la categoría “baja contribución”, 392 (34,7%) se encuentran en la categoría de “media contribución”, y tan solo 160 se encuentran en la de “alta contribución”. En el aspecto en particular de la coordinación entre la nación y el territorio la categorización no varía radicalmente. De nuevo, el mayor porcentaje lo ocupan las entidades con “baja contribución” siendo un total de 522 (46,2%), seguida por la “media contribución” con un total de 437 municipios (38,6%). Tan solo 173 municipios, es decir solo el 15,2% de los municipios del país, se encuentran en la categoría de “alta participación” (UARIV, 2014).

En el caso de las gobernaciones los resultados mejoran. En los resultados generales de la certificación el mayor porcentaje se encuentran en la categoría de “alta contribución” (56,3% de las gobernaciones departamentales, es decir 18), mientras las categorías de “media” y “baja”, hay 8 (25%) y 6 (18,7%) gobernaciones respectivamente (UARIV, 2014). Esto demuestra una mayor capacidad del nivel departamental para responder a sus responsabilidades en la implementación de la ley.

De forma paralela a los informes presentado por la UARIV, la ley dio a los órganos de control⁹ la responsabilidad de realizar un seguimiento riguroso a través de la conformación de una Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 -CSMLV-. Esta debe monitorear las acciones del SNARIV y presentar informes anuales que permitan tanto contrastar la información provista por el Gobierno Nacional en su propio seguimiento, como la elaboración de recomendaciones para mejorar la política de víctimas. En el tema de coordinación Nación-territorio el balance que realiza la CSMLV es negativo con relación a las acciones adelantadas por las entidades del orden nacional y por la poca

⁹ La Ley dice en su artículo 201 que se conformará una Comisión de Seguimiento y Monitoreo conformada por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y representantes de víctimas.

información desagregada sobre las entidades territoriales, en particular los municipios. En el informe presentado en el año 2012 los órganos de control consideran que el principal responsable en la implementación de la ley es la Nación, en cabeza del Gobierno Nacional, y que no existe un equilibrio entre las responsabilidades asignadas a las entidades territoriales y la capacidad fiscal y administrativa de las mismas, lo que va en detrimento del goce efectivo de derechos de las víctimas (CSMLV, 2012).

En el informe de la Comisión de los años 2013 y 2014 se establecieron dos problemas de suma importancia en la ejecución de la ley: por un lado, el tránsito de responsabilidades del Gobierno Nacional a las entidades territoriales no se estaba dando con rapidez, lo que implicaba a su vez, que lo formulado en los planes de desarrollo y los planes de acción territorial -PAT- no estaba siendo ejecutado de forma efectiva por parte de los municipios y departamentos. Por el otro, se realizó un énfasis en el retraso que tenía la UARIV en diseñar un sistema de corresponsabilidad que estableciera procedimientos y mecanismos estándar de coordinación entre la Nación y el territorio (CSMLV, 2013).

En el informe presentado en el año 2015 se resalta con preocupación la persistencia de las dificultades que existen en materia de coordinación y sobre todo la lentitud con que en palabras de la Comisión

“[...] se advierte que aún no ha sido firmado el Decreto de Corresponsabilidad respectivo, lo que implica que no existe aún la reglamentación normativa que direcciona adecuadamente los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad. A su vez, la CSML advierte que persiste la falta de capacidad técnica, administrativa y fiscal en diversas entidades del SNARIV, expresada en la deficiente formulación de PATs y escasa o nula destinación de recursos para sustentarlos. A esto se suma el desconocimiento de las funciones entre las mismas entidades del sistema, lo que ha llevado a su duplicidad, como se presenta en el caso de la UARIV que, siendo coordinadora del SNARIV, desarrolla con voluntad y preocupación funciones que deben ser asumidas con la debida responsabilidad e iniciativa de algunas entidades de orden nacional y territoriales.” (CSMLV, 2015:69)

Además, reconoce la Comisión que “la débil voluntad política de algunas de las entidades del SNARIV, especialmente en el nivel territorial, afecta de manera significativa la

implementación de la ley en algunos aspectos fundamentales” (CMSLV, 2015:70). Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la manera en que los entes territoriales se abstienen de solicitar apoyo financiero y técnico a los niveles superiores de gobierno, lo que puede explicarse por el desconocimiento de los mecanismos de financiación existentes o por el desinterés político de alcaldes y gobernadores.

En conclusión, se pueden resumir los problemas de la coordinación entre la nación y el territorio en la implementación de la Ley 1448 de 2011 en cuatro puntos:

- En primer lugar, la ley establece responsabilidades a las entidades territoriales que pueden estar por encima de sus capacidades institucionales. Según los resultados brindados por la certificación de la contribución de las entidades territoriales al goce efectivo de derechos de las víctimas realizada por la UARIV, puedo afirmar que los municipios son las entidades territoriales que más afectada se ve por ese desequilibrio entre las responsabilidades y las capacidades.
- En segundo lugar, considero importante destacar el concepto de “voluntad política” en el desarrollo local de la ley. Es decir, que la limitada contribución de los municipios al goce efectivo de derechos de las víctimas, puede estar mediada tanto por la capacidad, como por la voluntad de responder a las responsabilidades asignadas a las administraciones locales.
- En tercer lugar, considero que el proceso de implementación de la política por parte de las entidades del orden nacional se ha visto limitado por las necesidades de alistar el funcionamiento de las entidades involucradas en esta labor, a través de acciones como del diseño de instrumentos,¹⁰ la capacitación de funcionarios, el establecimiento de procedimientos administrativos, entre otros. Esto ha implicado que muchos de los resultados presentados por la UARIV en sus informes respondan a logros de diseño o de proceso, más no de impacto directos sobre el funcionamiento articulado entre las entidades nacionales y las territoriales.
- Por último, creo que la relación entre las entidades del orden nacional y las del nivel territorial no pareciera ser fluida y acorde a los propósitos de la ley. Por el contrario, los principios de coordinación, corresponsabilidad y subsidiariedad, que deberían imperar en la política resultan prácticamente inexistentes en la práctica.

¹⁰ Como manuales y guías para la implementación local de la política.

Metodología y orden de la exposición.

Para responder las preguntas de investigación planteadas anteriormente utilicé una metodología para la descripción y explicación de los factores a identificar (problemas de coordinación e implementación) y su influencia en la variación municipal. Esta metodología fue comparativa, de análisis institucional y cualitativa,¹¹ en la que a partir de la revisión a profundidad de fuentes documentales y la recolección de información local y nacional, abordé la temática identificada.

Con el propósito de responder a lo planteado por el primer elemento de las preguntas, el diseño institucional, realicé una comparación entre el diseño de la corresponsabilidad en la Ley de Víctimas con el diseño del Sistema General de Participaciones -SGP- y su implementación. Comparo los diseños con base en la legislación y reglamentación que los soporta. El análisis del diseño en su implementación lo estudio a través de evaluaciones de política y análisis académicos realizados de forma previa al desarrollo de esta investigación.

Con relación a lo que he considerado como la diada capacidad institucional y voluntad política hice un trabajo de comparación sub-nacional, entre municipios, en el que a través de la revisión detallada de la situación de cada uno de estos pude analizar el papel que juega la voluntad política y la capacidad con relación a la coordinación de su labor con el orden departamental y nacional. Para esto conté con cinco casos de estudio, en el que las variables determinantes para su selección fueron voluntad política (baja o alta) y capacidad institucional (baja o alta), de la siguiente forma:

	Alta voluntad	Baja Voluntad
Alta capacidad	Municipio 1	Municipio 3
Baja capacidad	Municipio 2	Municipio 4

Tabla 1: ejemplo de selección con base en los criterios de capacidad y voluntad

¹¹ Utilizada en una amplia variedad de trabajos académicos con intereses similares, ver: Isaza (2014), Vargas (2014) y Berrio (2014).

En el capítulo en el que realizo la comparación presento con mayor detalle el proceso de selección de los municipios.

La información que utilicé para la investigación fue:

- a. Revisión detallada *marco legal que regula* la coordinación entre la nación y los territorios en la implementación de la Ley de Víctimas. Esto me implicó conocer a profundidad la ley y sus decretos, como también la documentación que ha producido la Subdirección de Coordinación Nación-Territorio de la UARIV. Así mismo, se revisó y seleccionó la información pertinente al tema de Sistema General de Participaciones -SGP-, para la comparación realizada.
2. *Fuentes documentales* producidas tanto por las instituciones oficiales como por organizaciones no gubernamentales y académicas que están al tanto del tema:
 - a. Pronunciamientos de la Corte Constitucional que abordaron el tema de coordinación nación-territorio en la implementación de la política de víctimas, principalmente de la población desplazada forzosamente.¹²
 - b. En la comparación de los diseños institucionales, recolecté y evalué la producción académica que aborda dicha temática.
 - c. Revisé de forma sistemática planes, actas y documentos de política pública relevantes para conocer el funcionamiento local de la ley.
3. Por último, documenté el *conocimiento y opiniones* de funcionarios estatales y personas que manejan el tema a profundidad.

Estructuré la investigación en cinco capítulos, además de esta introducción: en el primer capítulo hago una revisión de literatura, en el que ubico el problema de investigación en un espectro más amplio. Si bien puede haber omisiones, intenté cubrir un extenso número de trabajos académicos que muestran la importancia de esta investigación en diálogo con diferentes temáticas abordadas nacional e internacionalmente. En el segundo capítulo presento de manera sucinta los referentes teóricos que guiaron la elaboración de la investigación y el análisis realizado. En los capítulos tercero y cuarto desarrollo el contenido empírico de la investigación: en el tercero realizo la comparación de los diseños

¹² Los pronunciamientos de la Corte en esta materia se desprenden de la Sentencia T-025 de 2004, que declaró el estado de cosas inconstitucional en la situación que enfrentaba la población que había sido desplazada de manera forzada en el marco del conflicto armado.

institucionales de la coordinación nación-territorio de ley 1448 de 2011 y el Sistema General de Participaciones -SGP- y en el cuarto analizo la implementación territorial en los cinco municipios seleccionados. Por último, en el capítulo quinto concluyo la investigación.

1.Revisión de literatura

A pesar de su centralidad en el funcionamiento del Estado colombiano, particularmente en lo concerniente a la ejecución de la Ley de Víctimas, el interés académico sobre los problemas existentes para coordinar la implementación de políticas entre el orden nacional y el territorial ha sido limitado. En muchos casos éste se ha visto mediado por la descentralización como el asunto central a estudiar y por las dificultades para fortalecer el funcionamiento estatal de forma medianamente uniforme en todos los municipios del país. Por tal motivo la elaboración de una revisión de literatura sobre el tema se hace difícil, pero interesante.

Propongo como categorización guía para la revisión de la literatura tres aspectos centrales del problema que aborda esta investigación: en primer lugar, se considera el asunto de la descentralización en los estados en vía de desarrollo y la implementación de políticas públicas. En segundo lugar, la relación entre el Estado local y el Estado nacional, mediado por la figura del fortalecimiento institucional. Por último, realizo una aproximación a los trabajos que abordan la debilidad del Estado local en la implementación de políticas.

1.1. Descentralización en los estados en vía de desarrollo y la implementación de políticas públicas.

En la primera categoría se encuentra con mayor claridad el asunto de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y aborda de manera directa el tema de la descentralización como un asunto problemático en muchos estados en vía de desarrollo. Una mirada a estudios de caso en el ámbito internacional evidencia las dificultades para que los gobiernos locales de estados en vía de desarrollo, en contextos de

descentralización, ejecuten políticas en sus territorios. Aquí encontramos los trabajos de Ayee (2007), Koelblea y Siddlea (2014), Faguet (2000), Lewis (2015) y Arellano et al. (2014) que abordan casos nacionales, en busca de respuestas a las realidades de los gobiernos locales en la implementación de políticas y la provisión local de servicios para sus habitantes.

El trabajo de Ayee aborda el caso de Ghana y muestra la paradoja existente entre la financiación nacional a los gobiernos locales como una necesidad para llevar a cabo el proceso de descentralización, y como esta misma financiación desincentiva de manera progresiva las posibilidades del Estado local de recaudar ingresos propios, generando dinámicas “re-centralizadoras”. De otro lado, el trabajo de Koelblea y Siddlea aborda el contexto de descentralización en la Suráfrica pos-apartheid, mostrando el claro desbalance que existe entre lo que reconoce la constitución en materia de descentralización y las capacidades locales para llevar a cabo dicho proceso. En este caso, y a diferencia del anterior, el asunto fiscal no se considera como central, comparado con la sobrecarga de funciones a los gobiernos locales, que contrasta con su limitada capacidad para cumplirlas. El trabajo de Faguet se introduce en el tema a través del caso boliviano, centrado en la transformación de los patrones de inversión pública local y mostrando como el proceso de descentralización puede promover un mejor direccionamiento de dicha inversión, dada la identificación de necesidades que realiza el Estado local. Sin embargo, los resultados de este trabajo muestran las limitaciones de superar problemas centrales en la provisión de servicios (como es el manejo del agua), dado que el mejor direccionamiento no genera, de forma inmediata, una mejor coordinación entre el gobierno nacional y su contraparte local. Por su parte Lewis realiza una revisión al caso de Uganda, su proceso de descentralización y la forma en el que la proliferación de nuevas unidades administrativas locales ha generado procesos de recentralización del poder estatal, ligado a la poca capacidad de dichas unidades y a su debilidad para relacionarse con el gobierno central. Por último, Arellano et al. se centran en las debilidades de los municipios en México para sustentar como la estructura de desarrollo de este país se encuentra marcada por la fragilidad del eslabón más débil del régimen federal, los municipios, con consecuencias negativas en términos políticos, sociales y económicos. Los autores hacen un llamado por contar con un nuevo diseño institucional que fortalezca el ámbito municipal en este país.

Dentro de este grupo de trabajos se encuentran también aquellos que abordan esta temática desde miradas comparativas o a través de estudios regionales que incluyen el análisis de varios casos. Resultan relevantes los trabajos de Eaton y Dickovick (2004), Erk (2014) y Bellofatto y Besfamille (2015). En el primero de estos artículos, Eaton y Dickovick abordan el proceso de recentralización del poder en países descentralizados. Los casos de estudio son Argentina y Brasil y el argumento central del autor es que, motivados por la necesidad de contar con mejores instrumentos para la estabilización de la economía, los gobiernos nacionales han utilizado diferentes maniobras para retomar el poder sobre el manejo de temas centrales en el diseño e implementación de políticas.

El trabajo de Erk presenta cinco patrones de evolución de los procesos de descentralización llevados a cabo en el África subsahariana, que evidencian la gran brecha existente entre las apuestas constitucionales de los estados de esta región en la promoción de la descentralización, impulsada en gran medida por agencias internacionales y su implementación y estado actual. Erk muestra, a través de los patrones identificados, la manera en la cual las realidades locales, la debilidad institucional y la dinámica política nacional, han limitado el alcance de la descentralización y han traído, en algunos casos, procesos de recentralización del poder, contrarios a lo establecido en los marcos legales.

Bellofatto y Besfamille por su parte desarrollan un modelo que busca encontrar el nivel óptimo de descentralización, con base en la capacidad del estado local. La capacidad es analizada por los autores a través de dos dimensiones de la misma: la administrativa, relacionada con la provisión local de servicios, y la fiscal, que responde a la capacidad local de recaudar impuestos. El trabajo parte por considerar que en los países en desarrollo descentralizados existe por lo general un desbalance entre las responsabilidades asignadas a los gobiernos sub-nacionales, representado en sus gastos, y el nivel de ingresos con el que cuentan, ya sea a través de recaudación de impuestos propios o de transferencias del gobierno nacional.

En el ámbito nacional hay varios trabajos en torno al tema de la descentralización y la implementación de políticas públicas para el caso colombiano. Un primer ejemplo es el libro de Jean-François Jolly (2010), en el que autor, con un enfoque constructivista, busca comprender la tensión existente entre los propósitos de la descentralización en Colombia

y la posibilidad real de implementar políticas en los territorios. Para esto, desarrolla un marco teórico que pone en diálogo con el estudio de la implementación de las políticas de vivienda de interés social, de servicios públicos domiciliarios y educativa, en distintos municipios y periodos de tiempo en el país. El autor concluye que los alcances de la descentralización y del desempeño de los municipios se encuentran limitados por el carácter centralizado de la producción normativa y la comprensión, desde el ámbito nacional, del municipio como operador de las políticas y no como un ente autónomo, como lo promueve el proyecto descentralizador de la constitución de 1991.

En esta misma dirección, pero a través de la revisión exhaustiva de leyes y sentencias de la Corte Constitucional, se encuentra el trabajo de Botero y Hofman (2015), que parte por considerar que “el Congreso nacional a través de la expedición de leyes orgánicas y ordinarias que desarrollan los principios constitucionales y ponen en marcha el esquema de Estado unitario [...] han transformado a las entidades territoriales [...] en prestadores de servicios y políticas públicas definidas desde la nación (442). Para estas autoras esta realidad no solamente contradice los principios de autonomía y competencia que la Constitución nacional impulsa, sino también que profundiza un “limbo jurídico” en la definición clara de responsabilidades y de formas de ordenamiento territorial de carácter regional, consagradas en la carta política, pero sin piso jurídico para su existencia real.

Un trabajo que aborda esta problemática, pero a través de observar las transformaciones en el sistema político colombiano es el de Gutiérrez (2010). En este artículo el autor realiza un análisis en torno a los impactos que produjo la descentralización en la dinámica política del país (nacional y localmente vista). El autor desarrolla una serie de tesis en las que se destacan los efectos inesperados de los diseños institucionales puestos en marcha en el contexto descentralizador de las décadas de 1980 y 1990, en los que la debilidad institucional territorial se vio avasallada por actores políticos y criminales capaces de conquistar el poder local. Esta dinámica impactó negativamente sobre la provisión de servicios¹³ por parte del estado local, aunque el autor resalta de manera cautelosa que “[l]a autonomía conquistada por los niveles subnacionales en el modelo descentralizador colombiano tuvo efectos diferenciales, dependiendo del grado de implantación de las fuerzas ilegales, la capacidad regulatoria del estado y de la presencia de mercados

¹³ El artículo evalúa la transformación de la recaudación del impuesto predial y la prestación de salud en el contexto de descentralización.

legales aparte de la producción de materias primas para la exportación” (Gutiérrez, 2010:37).

Un último trabajo que considero relevante en esta primera categoría es el realizado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado (2010) en el que se desarrolla una propuesta para el establecimiento de un sistema de corresponsabilidad entre la Nación y el territorio en materia de atención a la población víctima del conflicto armado. Este trabajo parte por reconocer tanto las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno reconocidos en la Constitución, como los llamados realizados por la Corte Constitucional para mejorar la coordinación entre las entidades territoriales y la nación, en la puesta en marcha de una política de atención a la población desplazada que realmente permita superar el problema.

1.2. Relación entre el Estado local y el Estado nacional.

En la segunda categoría brindo una mirada a la relación entre el Estado nacional y el Estado local. Si bien es un asunto que parece superpuesto con el anterior, existe una literatura que aborda esta relación desde la perspectiva de la construcción de Estado, el fortalecimiento de la capacidad institucional y desde allí analizan un amplio tipo de fenómenos como la violencia o la corrupción.

Un primer trabajo en esta dirección es el de Besley y Persson (2009) que dialoga con la literatura sociológica e histórica sobre la formación del Estado moderno y evalúa cuantitativamente sus tesis con el propósito de evidenciar los retos que enfrentan hoy los Estados de institucionalidad débil. Los autores parten de una definición simple de capacidad del Estado, entendida como su habilidad para implementar un rango de políticas públicas. Esta capacidad se divide en capacidad fiscal, relacionada con la recolección de impuestos, y capacidad legal, relacionada con cumplimiento de la ley para el buen funcionamiento del mercado. El trabajo concluye que la baja capacidad puede relacionarse con un crecimiento económico mediocre o estar relacionada con la probabilidad de una guerra civil.

En el ámbito de las ciencias sociales colombianas existe un inmenso número de trabajos que abordan la relación entre el Estado local y el Estado nacional, mediado por la pregunta por la capacidad institucional y por las falencias que ha tenido el Estado colombiano en su consolidación territorial. Un primer trabajo que resulta interesante dentro de este grupo es el Mauricio Uribe López (2013). El libro de Uribe López desarrolla la tesis que la imposibilidad del Estado colombiano de constituirse de forma sólida y con control en todo el territorio nacional se encuentra mediada por un “anti-estatismo” de las élites, que surge “del interés de impedir que el desarrollo del poder infraestructural¹⁴ del Estado amenace el statu quo de estratificación social y desigualdad” (Uribe López, 2013:198). El antiestatismo refleja, para el autor, una contradicción entre bloques de poder y, más exactamente, entre un sector de las élites (catalogadas por el autor de forma algo trivial como rurales) que se ha cerrado a las reformas para el fortalecimiento del Estado, y otro que ha promovido dicho fortalecimiento. El resultado es un Estado que si bien cuenta con sectores modernos (representados principalmente en las instituciones de orden nacional), no cuenta con la capacidad de penetrar la totalidad del territorio.

Por otro lado, se encuentra el trabajo de Claudia López (2013) en el que la autora indaga por la forma en la que Colombia se ha propuesto “llevar el Estado a las regiones”, como un asunto central para entender un amplio grupo de políticas desarrolladas por sucesivos gobiernos nacionales por más de seis décadas, y en las cuales persiste una mirada limitada sobre el papel mismo del Estado y sobre el territorio que “no es ocupado por este”. En palabras de la autora:

El Estado no es un ente plenamente autónomo, una variable independiente, que se decide llevar de un lugar a otro. El Estado es un resultado, una variable dependiente de las condiciones, preferencias y arreglos sociales, económicos y políticos de una sociedad. La distribución muy desigual del Estado colombiano sobre el territorio y la población es el resultado de unos arreglos de poder particulares, que han definido qué es y quién ocupa el centro, qué es y quién ocupa la periferia y cómo se relacionan. Centro y periferia se construyen mutuamente. [...] Construir Estado en las regiones implica redistribuir e institucionalizar los arreglos de poder en el centro, en la periferia, y sus interdependencias. (López, 2013: 42)

¹⁴ El concepto de poder infraestructural fue desarrollado por Michael Mann.

Un último texto a revisar en estas categorías es el de Fernán González (2014). El autor desarrolla en su libro un marco de análisis amplio en torno al tema del poder y la violencia en el país, recogiendo una serie de investigaciones desarrolladas en el marco del Observatorio Colombiano para el Desarrollo Integral, la Convivencia Ciudadana y el Fortalecimiento Institucional -ODECOFI-. En el texto se observa la debilidad institucional del Estado colombiano desde una perspectiva histórica, que pretende superar la conceptualización de Estado fallido o frágil, para mostrar lo que el autor denomina una forma particular de construcción de Estado. Y es que la perspectiva adoptada en investigación “ha obligado a matizar la concepción ideal del Estado como una realidad homogénea y claramente identificada de la sociedad, con pleno dominio sobre el conjunto de la sociedad. Y a evitar la tentación de sobrestimar la capacidad de las instituciones estatales para transformar la sociedad [...]” (González, 2014:18). El trabajo de González centra su atención, por lo tanto, tanto el proceso histórico de construcción del Estado en nuestro país, como en las múltiples relaciones que este proceso genera con procesos particulares de poblamiento territorial en el que actores locales entrelazan formas de relacionamiento social con una realidad institucional carente y, en algunos casos, inexistente.

1.3. La debilidad del Estado local en la implementación de políticas

Por último, en esta revisión se encuentra la literatura que ha abordado la manera en la que la debilidad institucional afecta la debida implementación de políticas que, en la práctica, se encuentra estrechamente relacionado con provisión de bienes y servicios por parte del Estado y en última instancia con el cumplimiento de los derechos de la población. Un primer aporte que resulta relevante en esta temática son los trabajos realizados por García y Espinosa (García y Espinosa, 2011 y 2013). El primer trabajo, es un artículo en el que se indagó por la presencia y desempeño estatal en la geografía colombiana y su relación con distintos fenómenos que enfrenta el país (relacionados con violencia e ilegalidad), valiéndose de un indicador de capacidad del Estado en el ámbito local construido por los investigadores. Este indicador muestra una cara del Estado basada en las capacidades del municipio, y evidencia el precario funcionamiento y presencia de la institucionalidad pública en amplias zonas del territorio nacional. Además,

analiza las similitudes espaciales de dicha precariedad con otros fenómenos estudiados y mostrando que

“esa precariedad institucional parece particularmente delicada en los momentos actuales cuando, por un lado, el modelo de desarrollo económico —y de los recursos económicos— se está trasladando de las laderas de las montañas hacia las zonas bajas y cálidas de la periferia, donde la institucionalidad es débil o inexistente, y cuando, además, el poder de la mafia para capturar las instituciones locales no solo no parece debilitarse —por lo menos el negocio del narcotráfico sigue intacto— sino que en muchas regiones se fortalece.” (García y Espinosa, 2011:97)

El segundo trabajo de estos autores desarrolla el concepto de apartheid institucional, para mostrar como esa disparidad en la presencia institucional a lo largo y ancho del territorio nacional genera una severa afectación de derechos para las poblaciones que allí habitan.¹⁵ García y Espinosa destacan en sus conclusiones el siguiente hallazgo:

Hemos identificado 229 municipios (el 62% del territorio nacional), en los cuales habitan más de seis millones de personas, es decir, casi el 14% de la población total del país. Son esas personas, ubicadas en esos territorios, las que, a nuestro juicio, tendrían derecho a reclamar el amparo institucional que los saque el estado de abandono y vulnerabilidad en el cual se encuentran. (García y Espinosa, 2013:119)

Un segundo aporte, que indaga por el asunto del desempeño institucional en la implementación de políticas y su impacto en la confianza ciudadana, es el de Scott Mainwaring (2008). Este artículo, que el capítulo encargado de concluir un volumen dedicado al asunto de la crisis de representación democrática en la región andina, se centra en observar la forma en el que el mal funcionamiento del Estado, más exactamente las deficiencias estatales, en los países de la región andina, son la principal causa de la crisis de confianza de la ciudadanía en la representación democrática. Estas deficiencias, dice el autor, implican algo más que un mal desempeño dado que el Estado no cumple en los casos estudiados con funciones básicas de gobierno, de justicia y de seguridad (Mainwaring, 2008:442).

¹⁵Que puede estar estrechamente relacionada con fenómenos como las dificultades institucionales para implementar una determinada política.

*

La revisión de literatura brinda una panorámica de los diferentes aspectos que aborda esta investigación y de los aportes que puede brindar a distintos tipos de literatura con relevancia nacional e internacional. Un primer aspecto que considero importante de la revisión es la forma en el que el caso colombiano encuentra referentes de diálogo con investigaciones de distintas latitudes. El primero se encuentra en la relación entre las instituciones formales de descentralización y su viabilidad en términos de desarrollo. Este tema es central para el contexto en el que se sitúa la investigación: i) el desbalance existente entre responsabilidades y capacidad financiera de los gobiernos subnacionales; ii) su falta de capacidad para implementar política y hacer efectivos los derechos de la población; y iii) la limitada coordinación que existe entre los niveles nacionales y locales de gobierno.

Por otro lado, son importantes los aportes que brindan una discusión más profunda sobre la construcción del Estado y el fortalecimiento de la autoridad en la totalidad del territorio nacional. Este ha sido un tema recurrente en las ciencias sociales colombianas, en el que se encuentran aportes variados. En la revisión de literatura se priorizaron las miradas en las que la relación entre lo local y lo central resaltan como el componente problemático, que explica en gran medida la debilidad del Estado colombiano o su particular forma de construcción. En consecuencia, una discusión sobre la llamada relación nación - territorio que quiera recoger los aportes de la academia colombiana, debe reconocer la problematización del Estado como ente capaz de abarcar todo el territorio e intentar aproximarse a su alta variación territorial y a las diferentes manifestaciones que evidencia su acción.

Otro aspecto que permite señalar la revisión es el de la capacidad del Estado en la implementación de políticas (visto tanto desde provisión de servicios, como con la garantía misma de los derechos de los ciudadanos), la cual introduce un asunto central en el contexto de la presente investigación: la debilidad se puede ver traducida tanto en una masiva ausencia de garantía de realización de derechos para sectores amplios de la población, como en resquebrajamiento de la legitimidad del Estado, promovida por dicha ausencia. Sin embargo, esta debilidad y la variación dentro de los territorios y así mismo

la garantía de derechos y, por lo tanto, es importante indagar por los mecanismos que explican dicha variación.

Por último, considero relevante señalar las posibilidades que abre el dialogo entre los textos abordados y la perspectiva teórica que adopta esta investigación. Por ejemplo, el trabajo de Erk (2014) muestra a través del análisis de los estados del África subsahariana la tensión constante que existe entre marcos legales que pretenden cambiar realidades y desenlaces contrarios a los propuestos por dichos marcos. La exploración que realizo en esta investigación busca aportar elementos para avanzar en la comprensión de la dislocación entre ley y realidad, tan propia de muchos países en vía de desarrollo, y descubrir cómo incluso cuando se ha formulado una política para desarrollar la ley y esta ópera en el territorio nacional, sus resultados no satisfacen a aquellos a los que deberían ir dirigidos.

2. Referentes teóricos de la investigación

Una mirada a las instituciones locales desde su relación con el Estado nacional, a través del ejemplo de una política multisectorial, requiere unos referentes teóricos comprensivos de una realidad compleja, marcada por la disparidad existente entre lo establecido en la ley y lo que ocurre en la realidad. Es por tal razón que en esta investigación encuentro sustento en un enfoque constructivista, que problematiza visiones simplistas de las instituciones. Al respecto, los trabajos de García Villegas (2014 y en coautoría con Espinosa, 2013) en la comprensión del fenómeno estatal en Colombia y América Latina resultan particularmente útiles para situarse en una visión constructivista de las instituciones. Esto porque es

una visión que reconoce el carácter flexible y negociable de las instituciones pero que no por ello anula la dimensión normativa y jurídica de las normas constitucionales y legales. Esta visión ayuda [...] a superar dos concepciones opuestas que han dominado en América Latina sobre el derecho y el Estado. La primera de ellas, la visión nominalista o formalista del derecho y de las instituciones, la cual supone que el Estado está en todas o en casi todas partes y que basta con tener normas jurídicas para tener las realidades que ellas contemplan. La segunda, de tipo materialista, supone que el derecho y el Estado deben ser un reflejo de las condiciones materiales existentes y que, si no lo son, entonces son meros cascarones simbólicos destinados al mantenimiento de un modelo de dominación económica y política, en cuyo caso el tema de los derechos y de la lucha por los derechos es algo infructuoso, cuando no contraproducente. (García y Espinosa, 2013:37 y 38)

Esta perspectiva es desarrollada por García Villegas con mayor profundidad y enfocada en el campo del derecho¹⁶ en su libro *La Eficacia Simbólica del Derecho* (2014). Allí presenta el enfoque de forma más completa y reconoce su virtud para ampliar la comprensión limitada y sobretodo predeterminada (ya sea por el formalismo de la ley o por las condiciones materiales) que la tradición liberal y la tradición marxista tienen.¹⁷ Para García el enfoque constructivista permite ver de forma más profunda la tensión y la disputa que existe en las instituciones, y en sus alcances para transformar realidades sociales. Esta perspectiva introduce la concepción de instituciones como realidad inacabadas y sujetas a cambios, tensiones y conflictos constantes, y establece el importante rol que juega la cultura en el resultado social de dichos conflictos. De hecho, el incumplimiento de la ley por parte de ciudadanos y Estado, como un fenómeno cultural en Colombia, ha sido un tema central en el trabajo de García, que explica en gran medida muchos de los problemas que tenemos como sociedad.

En torno al aspecto de la cultura es particularmente interesante el trabajo del autor (García Villegas, 2009) sobre la cultura del incumplimiento de reglas en América Latina. Allí se reconoce el carácter recíproco de la relación de incumplimiento por parte de ciudadanos e instituciones públicas, que desemboca en serias contravenciones sociales. Como profundizo más adelante con base en los análisis de los capítulos tres y cuatro, el correlato del incumplimiento se encuentra en dos fenómenos de los acá doy cuenta: la centralidad del formalismo en el cumplimiento de la ley y la poca cultura de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios locales.

Adicionalmente, considero importante contar con un referente teórico que me permita reflexionar sobre el concepto de Estado de forma clara y en diálogo con el enfoque expuesto. Tal es la posibilidad que brinda el trabajo de Joel Migdal, en la medida en que reevalúa la concepción clásica de Weber¹⁸ y reconoce la necesidad de complejizar la

¹⁶ Aunque, dado el enfoque sociológico de su trabajo, con una fuerte conexión con las realidades sociales e institucionales de Latinoamérica.

¹⁷ Que son en la práctica las dos concepciones (nominalista y materialista) mencionadas en la cita del texto de García y Espinosa (2013).

¹⁸ Es de resaltar que la crítica a la conceptualización realizada por Weber que hace Migdal, no solo reconoce el valor del trabajo del sociólogo, sino que se centra particularmente en el uso acrítico de dicho concepto de forma posterior. Dice el autor “Aunque Weber colocó con prudencia entre paréntesis

mirada sobre el Estado, al fijarse no solamente en su presencia formal o en la forma en la que el Estado se presenta a sí mismo. La definición que Migdal da al Estado tiene dos componentes que permiten “abrir” el análisis: “1) La imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes.” (Migdal, 2011:34)

La imagen es un asunto central en la construcción teórica de Migdal. Es la auto-referencia del Estado y puede ser vista con una homologación de un Estado a otro, “en especial la imagen del Estado moderno que tiene sus orígenes entre los siglos XV y XVII en el noroeste de Europa y que llegó a abarcar el mundo en la última mitad del siglo XX” (Migdal, 2011:34). Por su parte las prácticas son acciones reales llevadas a cabo por un sinnúmero de actores (personas que ocupan cargos), que pueden o no estar en coherencia con la imagen que proyecta el Estado, y que no deben ser observadas simplemente como seguimiento o desviaciones de las reglas impuestas por este, sino como un complejo entramado de interacciones que responden a diferentes ámbitos normativos (que pueden ser formas tradicionales de regulación del orden social, o prácticas clientelistas en torno a la provisión de servicios, por ejemplo).

Debe entenderse al Estado, bajo estas consideraciones, como una entidad contradictoria que puede actuar en contra de sí misma;¹⁹ como una organización que se extiende dentro de la sociedad y que coexiste con distintas organizaciones sociales formales e

las palabras “con éxito” en la cita (relativa al Estado) [...] en la práctica todos los tipos de Estado, tanto los que tienen éxito al monopolizar la violencia como los que no, ha aparecido en los estudios de ciencias sociales como si fueran organizaciones propositivas y muy unidas, con objetivos autónomos, que usan la violencia y la legitimidad como herramientas eficaces para mantener el control social e implementar políticas. Weber fue mucho más exacto que muchos que siguieron sus supuestos. Tuvo el cuidado de observar lo limitada que era en realidad la experiencia de los Estados que centralizan y monopolizan *con éxito* la violencia.” (Migdal, 2011:31)

¹⁹ Nos dice el autor al respecto: “mi visión del funcionamiento interno de la dominación y el cambio empieza con el axioma de que en ningún lado existe un conjunto único e integrado de reglas, ya sea codificado en la ley del Estado, santificadas como escrituras religiosas o consagradas como reglas de etiqueta para la conducta cotidiana. Simplemente en ninguna sociedad existe un código universal indiscutible [...] para guiar la vida de la gente” (Migdal, 2011:27)

informales.²⁰ Lo que distingue al Estado de las otras organizaciones (al menos en la época moderna) es que busca dominar, por medio de sus funcionarios, a dichas organizaciones. Es decir que se aspira a que el Estado establezca las reglas que regulan los actores presentes en su territorio (Migdal, 2011:75).

Este marco de referencia requiere algunos conceptos adicionales que permitan acercar la reflexión teórica brevemente reseñada al análisis de la coordinación entre la nación y el territorio en la implementación de la ley 1448 de 2011. Dado el interés de la investigación, el trabajo de J.F. Jolly (2010 y 2014) resulta pertinente para este propósito, dado que aporta en la comprensión del enfoque constructivista aplicado al análisis de políticas públicas y su implementación territorial. El autor desarrolla una serie de elementos que permiten entender el “despliegue territorial” de la política pública en un Estado como el colombiano, caracterizado por su fragilidad institucional y por una capacidad parcial de cubrir todo el territorio y actuar sobre él (Jolly, 2010). Así, el autor muestra como el proceso de descentralización en Colombia, ha sido una “descentralización controlada”, que define en gran medida la forma como se da el gobierno del territorio en el que “las normas y sentencias tienden a reducir los ejecutivos locales (alcaldes y gobernadores) al rol de *agentes regidores del Estado central*, fieles ejecutores de directrices nacionales, más que *actores gobernantes*, intérpretes de las necesidades de sus comunidades [...]” (Jolly, 2010:116. Cursivas en el original)

Para Jolly, esta situación del Estado colombiano, diferente a los ejemplos europeos o estadounidense de Estado fuerte que copa y controla su territorio a cabalidad, requiere herramientas de análisis de la acción gubernamental distintas a las que han sido utilizadas en los ejemplos comentados. Así, reconoce que la única forma en la que Estado logra “alcanzar” los territorios es a través de una forma híbrida en sus políticas públicas, en las que una lógica sectorial se combina y recubre una lógica territorial: la primera corresponde a la relación vertical entre el centro político del país y los entes territoriales, a los que se les transmiten tareas propias de diferentes ámbitos de la política, para que sean ejecutados localmente. La segunda, responde a una lógica más horizontal, en la que departamentos y municipios (y sus respectivos representantes) implementan, de forma consensuada y coherente con las realidades territoriales, políticas locales.

²⁰ Esto es un elemento central dentro del planteamiento teórico y metodológico de Migdal conocido como “El Estado en la Sociedad”.

Hasta este punto he establecido el marco de referencia que guía mi análisis tanto en la comprensión del Estado, las instituciones y el régimen descentralizado colombiano, como en la perspectiva con la que analizo el problema que me he propuesto estudiar. No obstante, dado mi interés en realizar una comparación de diseños institucionales considero necesario contar con instrumentos conceptuales que guíen dicha comparación de manera más rigurosa. Parto por aceptar que las instituciones y su impacto en la sociedad se puede dar, dentro de otras formas, como resultado de una acción intencional. Esto quiere decir “como producto de una intervención deliberada por parte de agentes dotados de intención en búsqueda de un objetivo. Tales agentes pueden ser individuos aislados o grupos organizados” (Goodin, 2003:41). Es posible suponer, así mismo, que las transformaciones o impactos que tengan las instituciones, pueden o no ser exactamente lo que se proponían dichos agentes, con su diseño. Y, de hecho, los cambios producidos, pueden beneficiar o no a los agentes dotados de intención. De este modo, “[t]odo caso real de cambio institucional involucra, casi seguramente, una combinación de [...] tres elementos. Los problemas que enfrentan los grupos, las soluciones que elucubran y la manera en que las implementan; todo está sujeto al accidente y al error” (Goodin, 2003:42)

El enfoque teórico desarrollado por Elinor Ostrom (2011) para analizar instituciones y la forma en que estas son diseñadas y puestas en funcionamiento con el propósito de resolver problemas sociales, resulta propicio para la adelantar la comparación. La autora reconoce los avances y limitaciones de la teoría de la elección racional y desde allí aborda el análisis de las instituciones de gobierno de recursos de uso común.²¹ Resalta en su análisis que “[e]n lugar de suponer que pueden diseñarse soluciones institucionales óptimas con facilidad e imponerse con bajos costos mediante la intervención de autoridades externas, argumento que ‘corregir las instituciones’ es un proceso difícil que demanda mucho tiempo y que acarrea conflictos” (Ostrom, 2011:55). Ostrom distingue tres problemas o enigmas centrales que deben resolver los individuos en la labor de “corregir las instituciones”. Estos son la provisión del recurso común en cuestión, el compromiso de los individuos que se encuentran vinculados a dicho recurso y la supervisión que se establezca para el cumplimiento de dicho compromiso.

²¹ Si bien el trabajo de Ostrom tiene un interés particular en las situaciones de gobierno de recursos de uso común, sus conclusiones se dirigen de forma más amplia al análisis del cambio institucional.

El equilibrio de un diseño institucional exitoso se encuentra mediado, para Ostrom, por la existencia de una estructura de incentivos positivos y negativos, que promuevan el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el desarrollo del diseño. Así mismo, exige un compromiso creíble de las partes reguladas por la institución creada y un sistema de monitoreo capaz de hacer seguimiento al accionar de dichas partes. Dado el interés y tipos de casos que la autora aborda en su trabajo, tanto el compromiso como el monitoreo son observados como procesos horizontales entre individuos interesados en alcanzar sus objetivos en contexto de alta interdependencia con otros individuos.

Los enfoques constructivistas y los enfoques más cercanos a la teoría de la elección racional se encuentran, en principio, separados por una brecha epistemológica importante. No obstante, dadas las preguntas que busco responder en esta investigación, considero crucial tender puentes entre los enfoques planteados en busca de la respuesta más adecuada. Así, comprendo que la acción de los individuos se encuentra mediada tanto por estructuras sociales, como por diseños institucionales y será en torno a estos campos que se responderán las preguntas que han sido planteadas.

Con los elementos que he recogido en la introducción y en los dos capítulos siguientes me planeo la siguiente hipótesis para la investigación: *Los factores de diseño institucional y de política local que explican la existencia de problemas de coordinación entre la nación y el territorio en la implementación de la Ley 1448 de 2011 (durante el periodo 2011 - 2014) son: i) la precaria estructura de incentivos y monitoreo con la que cuenta la ley y la política de víctimas en su conjunto; ii) en el ámbito local, se presenta una recepción y ejecución formal de la ley, en el que las autoridades locales privilegia el cumplimiento de requisitos de formulación de instrumentos de planeación, pero no tienen ni la voluntad, ni la capacidad de ejecutar cabalmente dichos instrumentos; iii) por último, la variación territorial en la ejecución de la política de víctimas es explicada tan solo parcialmente por los distintos niveles de voluntad y capacidad que tienen los municipios.*

3.EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA LEY EN LA COORDINACIÓN NACIÓN TERRITORIO: COMPARACIÓN Y ANÁLISIS DE PROBLEMAS.

El primer paso en la explicación de los problemas existentes para coordinar la labor de las entidades del orden nacional y las territoriales, en particular los municipios, se encuentra en la identificación de las falencias o vacíos existentes en la ley. Si bien es un tema que continúa trabajándose y fortaleciéndose desde la UARIV y su Subdirección de Coordinación Nación Territorio -SCNT-, las falencias que han marcado la implementación durante el periodo de estudio que comprende esta investigación (2011-2014), suponen un serio contrapío al cumplimiento de los objetivos en materia de atención y reparación integral, que son requisitos indispensables para el goce efectivo de derechos de la población víctima del conflicto armado.

Con el propósito de encontrar y explicar los problemas asociados a la coordinación e implementación territorial en el diseño de la ley, se abordará de forma paralela y como referente de comparación el diseño institucional del Sistema General de Participaciones -SGP-, haciendo énfasis en el funcionamiento de la política de educación. Para realizar esta comparación es importante reconocer que existen limitaciones que hacen del mismo un ejercicio imperfecto, pero dadas las características de ambos modelos y los diferentes

resultados que han alcanzado en su implementación, es posible extraer conclusiones útiles en la comprensión del problema que aborda esta investigación.

3.1. Alcances y limitaciones de la comparación

Previo a realizar la presentación de los marcos legales y su comparación, presumo relevante precisar que se están comparando diseños de dimensiones diferentes. En primer lugar, los problemas sociales que hicieron necesaria su formulación e implementación responden a asuntos de distinto orden en la organización misma del Estado. En el caso particular de la Ley de Víctimas, y sus mecanismos de coordinación entre la nación y el territorio, partimos de una problemática clara: una situación masiva de victimización de la población civil en el marco del conflicto armado, que debe ser atendida y reparada de forma integral, lo que exige una respuesta coordinada del Estado colombiano que incluya una focalización de recursos por parte de todos los niveles de gobierno. Para esto se estableció el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV- y se establecieron competencias a entidades del orden nacional y a las entidades territoriales (municipios y departamentos), a las que les fueron asignadas responsabilidades que exigen un enorme esfuerzo fiscal y administrativo.

El SGP, por su lado, hace parte del proceso de evolución institucional de uno de los temas centrales en el proceso de descentralización administrativa y fiscal iniciado hace más de treinta años (Maldonado, 2011; Bonet, Pérez y Ayala, 2014). Contempla la distribución de recursos y el establecimiento de responsabilidades en temas centrales para el funcionamiento del Estado, con el objetivo de lograr la asignación apropiada de recursos y competencias para las entidades territoriales y así mejorar la eficacia en la implementación de políticas en el ámbito local. El SGP se constituye en la guía para la distribución de recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales y que entran a ser parte de los presupuestos de departamentos, distritos y municipios, como ingresos no tributarios, para el cumplimiento de sus responsabilidades, principalmente en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Es decir, que el SGP es un instrumento central dentro de la estructura de prestación de servicios básicos en el ámbito territorial y uno de los pilares del régimen descentralizado consagrado en la constitución política.

Por lo tanto, la comparación de los diseños institucionales debe partir por reconocer que la investigación aborda marcos temporales muy diferentes (de diseño y, sobre todo, de periodo de implementación), como dimensiones normativas distintas. Sin embargo, esta variación no impide comparar los diseños e identificar las razones que explican las deficiencias de la coordinación entre la nación y el territorio en materia de atención y reparación integral de las víctimas.

3.2. Descentralización y atención y reparación integral de víctimas

Contar con nociones sobre la descentralización política, administrativa y fiscal, y partir de allí hacia la comprensión de la corresponsabilidad en materia de atención de víctimas del conflicto armado es de suma utilidad para adentrarse a la complejidad que caracteriza la implementación de este tipo de políticas en el país. La atención de la población en situación de desplazamiento, por ejemplo, ha estado marcada por la insuficiencia en la coordinación de las entidades que involucra y esto se ha visto reflejando en la imposibilidad de atender dicha problemática.

La descentralización es un elemento consignado el ordenamiento constitucional colombiano. La carta política del 91

“[...] se refiere a la descentralización en los artículos 1º y 209. Sin embargo, el alcance de la expresión descentralización en esos artículos es completamente diferente. El artículo 1º trata el tema de la organización territorial del Estado y el 209 el de la función administrativa. En ambos casos, la descentralización significa que se tiene autoridad jurídica o moral, lo que a su vez quiere decir que la entidad se puede representar a sí misma, celebrar contratos y acudir ante la justicia como demandante o demandado. De esta manera las entidades descentralizadas poseen recursos propios, constituidos con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial; igualmente, tienen autonomía financiera y administrativa” (Quintero: 2011:41)

Partiendo de esta descripción y reconociendo la autonomía de las entidades territoriales como un factor determinante en la descentralización política y administrativa del país, considero relevante resaltar los siguientes elementos presentes en la Constitución:

- El artículo 286, que señala que “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”.
- El artículo 287 reconoce que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tienen los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”.
- El artículo 288 de la Constitución señala que corresponde a la ley orgánica de ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011) establecer la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.²²
- El artículo 298 de la Constitución señala que los departamentos tienen autonomía para la administración de asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. La misma norma señala que los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

Este es el marco general de referencia para el proceso de implementación de políticas que requieren una participación activa de las entidades territoriales. En materia de atención de víctimas del conflicto armado, la Corte Constitucional Colombiana ha observado como la distribución de funciones y la falta de capacidad local resaltan entre los problemas para la implementación territorial de políticas públicas destinadas a la

²² Es de resaltar que esta ley orgánica ha sido criticada por no cumplir cabalmente con los propósitos que se le habían dado en la Constitución, a pesar de los múltiples intentos que se llevaron a cabo para su promulgación. La distribución del mapa de competencias entre los diferentes niveles del Estado fue uno de los temas que no se concretó, “[d]e hecho esta ley desvió este propósito hacia una distribución de funciones en materia de ordenamiento físico del territorio, con lo cual simplemente completó el papel de los tres niveles del Estado en materia de ordenamiento territorial cuyo desarrollo inicial tuvo lugar mediante la ley 388 de 1997” (Duque, 2012).

atención de la población en situación de desplazamiento forzado. A partir de la promulgación de la Sentencia T-025 de 2004, en la que se determinó la existencia de un “estado de cosas inconstitucional” con relación al tema del desplazamiento forzado en Colombia, la Corte ha venido profundizando sobre el tema a través de subsecuentes autos de seguimiento y ha dedicado grandes esfuerzos a determinar la importancia de los problemas de coordinación entre las entidades públicas, nacionales y locales, para la debida implementación de las políticas de atención y reparación de las víctimas. Para esta institución el papel desempeñado tanto por entidades nacionales como por las entidades territoriales no ha impactado de forma clara en el mejoramiento de la situación de la población víctima del conflicto armado, entre otras razones, por las limitadas capacidades municipales y por los problemas existentes en materia de coordinación entre estas y de estas con las entidades de carácter nacional.

La Corte Constitucional ha llegado a conclusiones como la siguiente:

“En su labor de seguimiento, esta Corporación tras constatar las debilidades en la distribución y articulación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, emitió el auto 177 de 2005, por medio del cual señaló: “uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación de dicho estado de cosas es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales”, además reiteró los criterios constitucionales básicos que deben tener en cuenta los organismos de los diferentes niveles territoriales y adoptó una serie de medidas específicas encaminadas a asegurar la efectiva coordinación.”²³

Igualmente, los pronunciamientos de la Corte han dejado claros la necesidad de establecer una mayor coordinación entre la acción de la Nación y las entidades territoriales a fin de responder a los retos que en materia de atención a la población en situación de desplazamiento se refiere:

“La Corte señaló en la sentencia T-025 de 2004 que una de las causas de la insuficiencia institucional y presupuestal que daba origen a la declaratoria de estado de cosas inconstitucional, estaba relacionada con la inadecuada coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, en la atención del

²³ Auto 383 de 2010

desplazamiento forzado. Esta falencia ha afectado de manera decisiva el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la materia, la adecuada asignación y destinación de recursos, y la capacidad institucional en su conjunto. La Corte Constitucional señaló que *“uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación de dicho estado de cosas es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de la entidades territoriales”*²⁴ y que *“uno de los mayores obstáculos (...) en materia de atención integral a la población desplazada es (...) la debilidad y falta de coordinación institucional (...) y la falta de clarificación, de asunción y de cumplimiento de reglas precisas respecto del grado de corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada”*.²⁵

3.3. Diseño institucional para superar los problemas de coordinación

Reconociendo lo planteado por la Corte, la Ley de Víctimas fue diseñada con base en un sistema que vincula y articula las entidades parte del proceso de atención y reparación. Este es el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas -SNARIV-, compuesto por 30 entidades del nivel nacional,²⁶ por las mesas de participación de víctimas,²⁷ por los departamentos, municipios y distritos y por los Programas Presidenciales de Atención Integral contra Minas Antipersonales y de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Entre los objetivos del SNARIV se encuentran:

- Participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas.
- Adoptar los planes y programas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas y la implementación de las medidas de que trata la presente ley.

²⁴ Auto 177 de 2005.

²⁵ Auto 383 de 2010 (cursivas como en el original)

²⁶ Artículo 160 de la ley 1448 de 2011

²⁷ Como su nombre lo indica, estas mesas son el espacio dispuesto en la Ley para garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación y seguimiento de la política a nivel nacional y territorial.

- Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada atención integral y garantía de los derechos humanos y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario que les asisten a las víctimas.
- Garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas.
- Apoyar los esfuerzos de las Organizaciones de la Sociedad Civil que acompañan y hacen seguimiento al proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
- Garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.²⁸

Así mismo, la ley estableció responsabilidades para cada nivel de gobierno y dispuso de algunos instrumentos para fortalecer la coordinación entre la Nación y el territorio en su implementación. Por ejemplo, en su artículo 172 señala que la UARIV deberá diseñar una estrategia, con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, para articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas conflicto armado interno.

En materia de responsabilidades, encontramos que a los municipios en cabeza de su respectivo alcalde les corresponde:

- Liderar la expedición de los programas territoriales de prevención, asistencia, protección y reparación integral a víctimas, en los planes de desarrollo territorial con sus debidas asignaciones presupuestales (art. 174).
- Presidir y ejercer la secretaría técnica los Comités Territoriales de Justicia Transicional (art. 173), por lo que tendrán un especial liderazgo en la expedición de los planes de acción que ejecutan los programas territoriales.

²⁸ Entre otras funciones. Ver: Artículo 161 de la ley 1448 de 2011

- Formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes, así como de los funcionarios. (Art. 31, p.2).
- En casos de atentados terroristas y desplazamientos masivos, debe elaborar el censo de las personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia y bienes. Con el acompañamiento de la Personería Municipal (art. 48).

De otro lado, le delegó responsabilidades adicionales a las personerías municipales, que se transformaron en “la puerta de entrada” de las víctimas a la Ley en los territorios, al ser la entidad encargada de recibir las solicitudes de ingreso al Registro Único de Víctimas - RUV-, paso necesario para que esta población pueda recibir los beneficios dispuestos en la Ley. Las personerías deben igualmente recibir las inscripciones de las personas y organizaciones interesadas en participar en la mesa municipales de participación de víctimas, censar a la población víctimas de atentados terroristas en el territorio que hace parte de su jurisdicción y recibir reportes de despojos y abandonos en situaciones de desplazamiento forzado, para iniciar acciones ante las entidades responsables en la materia.

Los departamentos deben cumplir el papel subsidiario que le otorga la constitución y, al igual que los municipios, deben contar con planes para la implementación de la política que respondan a las necesidades de sus territorios y focalicen sus recursos en pos de fortalecer a los municipios con menor capacidad institucional y financiera.

Como se evidencia, las entidades territoriales desempeñan un rol fundamental en la política de víctimas. Con base en el análisis de la distribución de responsabilidades junto con los problemas que he identificado en la información primaria y secundaria recolectada, planteo cinco categorías en las que se pueden organizar los temas críticos que explican las dificultades que enfrenta la acción coordinada del Estado en la implementación de la Ley:

3.3.1. Relación entre responsabilidades, capacidades y financiación

No hay un claro equilibrio entre las responsabilidades asignadas a las entidades territoriales, su capacidad institucional y el marco fiscal para su cumplimiento. Así, en los términos expuestos por un asesor de la SCNT de la UARIV, “se establecen competencias y se exige una oferta institucional local para las víctimas, pero el presupuesto es, con contadas excepciones, el mismo que tienen para implementar sus funciones regulares.”²⁹ Así mismo, las competencias asignadas se enfrentan a una capacidad territorial limitada, entendida esta como “el conjunto de condiciones institucionales, políticas, administrativas, fiscales y poblacionales de las entidades territoriales que determinan la articulación de la oferta nacional y territorial en materia de prevención, atención, asistencia y reparación integral” (Ortiz, 2015:10).

La situación de los personeros municipales retrata claramente esta situación. En muchos casos no cuentan con los recursos o la capacidad técnica de afrontar sus labores, y esto afecta la ejecución local de la Ley en al menos dos temas centrales: en primer lugar, como lo reconoce la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas - CSMLV-, los personeros en su calidad de secretaría técnica de las mesas, no están acompañando los procesos de participación de las víctimas en todo el país de forma uniforme. Esto ha producido, entre otros problemas:

“i) descontento con el rol de las personerías en calidad de secretarías técnicas; ii) poca discusión sobre política pública y mucha discusión sobre asuntos logísticos como transporte a las sesiones, alimentación, entre otros aspectos; iii) enfrentamientos constantes entre quienes venían del extinto espacio de las mesas de fortalecimiento a la población víctima de desplazamiento y los representantes de las víctimas de otros hechos victimizantes; iv) precaria incidencia en el ajuste de los planes de acción territorial (PAT) respectivos; v) falta de reconocimiento a su legitimidad como espacio autónomo por parte de los alcaldes municipales.” (CSMLV, 2014:46)

²⁹ Entrevista asesor 1 de la SCNT de la UARIV. La identificación de cada uno de los entrevistados se encuentra en la sección de bibliografía.

En segundo lugar, las personerías municipales no están garantizando el acceso ágil al RUV, lo que en la práctica “cierra las puertas” de la Ley a las víctimas, esto debido a que “continúan atrapados en la poca capacidad presupuestal y administrativa [...] Los personeros son la puerta de entrada a la Ley y esa puerta se encuentra con preocupantes barreras de acceso, como se pudo evidenciar en Bolívar y Magdalena.” (CSMLV, 2014:557)

3.3.2. Incentivos para el cumplimiento

El diseño institucional que establece la distribución de competencias y recursos no genera incentivos suficientes a las autoridades locales, a las que les son asignadas una serie de responsabilidades sin un claro soporte financiero. Además, la presión por atención a las víctimas es mucho mayor en determinados municipios lo que genera una situación inequitativa en términos de la asignación de recursos fiscales propios. Así, se evidencia que

“el inadecuado diseño normativo de la distribución de competencias y recursos no genera incentivos suficientes a las autoridades locales que reciben tareas, pero no ingresos para su cumplimiento; [...] De otra parte, se carece de controles sociales e institucionales suficientemente fuertes que presionen a las autoridades locales para que tengan un mejor desempeño en la atención y reparación a la población víctima.” (Maldonado, 2013:64)

La no resolución de este aspecto limita la posibilidad de que la Ley, con su dimensión, se pueda implementar de manera debida. Y es que,

“[...] un diseño de esta complejidad requiere de un compromiso general de todos los organismos del Estado que no se ha cumplido. Los esfuerzos desplegados por la UARIV y por el Ministerio del Interior para hacer efectiva esta institucionalidad son significativos, pero los resultados concretos que pueden ser percibidos por las víctimas, son aún escasos. La demora de los demás organismos sectoriales y de muchas de las entidades territoriales en asumir sus obligaciones demuestra una baja apropiación de esta política y una débil coordinación institucional. La responsabilidad de la coordinación de la política de reparación en cabeza de la UARIV convierte a esta institución no solo en la cabeza técnica, sino política de la reparación.” (CIJT, 2015:2)

Este punto es central en el análisis del diseño institucional. Retornando al trabajo de Ostrom (2011), encontramos que la posibilidad de que un determinado diseño funcione depende de la estructura de incentivos que haya sido desarrollada, en particular con aquellos que regulan a las entidades y cargos que ejecutan la política. Este es un aspecto particularmente débil del diseño de coordinación de la política de víctimas como se observa en los diagnósticos revisados.

3.3.3. Instrumentos de planeación

El municipio debe planificar su política de atención y reparación de víctimas a través de la inclusión en su plan de desarrollo de los programas y proyectos que llevará a cabo en dicha temática, y de la debida asignación de recursos. Posteriormente debe elaborar un instrumento que es el Plan de Acción Territorial -PAT-, en el que desarrolla de forma más clara y específica dichos programas y proyectos y establece medidas que le permita coordinar su oferta institucional.

La inclusión de este instrumento en las responsabilidades de los municipios generó una carga que fue asumida con todo el formalismo, pero con poca utilidad en materia de implementación, dado que su formulación suele darse con el propósito de cumplir con los requisitos legales impuestos, sin que implique en muchos casos un verdadero ejercicio de planificación territorial de la política de víctimas. Como lo planteó un consultor de la SCNT en una de las entrevistas hechas para esta investigación: “los municipios se preocupan por las fechas y los documentos. Muchos de ellos toman las guías y plantillas que envía la Unidad de Víctimas y el Ministerio del Interior, introducen dos o tres cambios y aprueban en los Comités de Justicia Transicional sin mayor atención a los problemas reales que tienen, ni a los costos que esos problemas les implica.”³⁰

3.3.4. Coordinación de la oferta territorial con la oferta nacional.

El municipio debe planificar su política en el ámbito local, elaborando los instrumentos comentados y a partir de estos coordinar su implementación con la oferta departamental y nacional. Debido a los diseños existentes, el municipio rara vez cuenta con la información

³⁰ Entrevista asesor 3 de la SCNT de la UARIV. Este es un tema en que coinciden varios de los asesores y consultores de la UARIV entrevistados.

para conocer el rumbo de las políticas de los otros niveles de gobierno, lo que dificulta enteramente esta labor.³¹

3.3.5. Fuentes de información para la planificación.

Un tema central en la implementación de una política compleja como esta, se encuentra en la información y las fuentes estadísticas³² que les permitan a las entidades territoriales diagnosticar la dimensión del reto local en materia de atención y reparación integral de víctima y planificar la manera en que afrontará dicho reto, con base en la existencia de recursos limitados que deben ser utilizado de forma óptima. Este es un tema crítico en un contexto estatal de precariedad en la disponibilidad de cifras confiables para la planeación, en particular la relacionada con las víctimas. Si bien existe un enorme esfuerzo por parte de la Red Nacional de Información -RNI- de la UARIV, para consolidar y depurar la información proveniente del registro de población desplazada y otras fuentes de información que el gobierno ha recogido durante los últimos lustros, este continua siendo una debilidad, dado que los municipios aún no cuentan con información consolidada y menos actualizada sobre la evolución de la población reconocida por la UARIV como víctima en sus respectivos territorios.³³

A continuación, se presenta el diseño institucional del Sistema General de Participaciones -SGP-.

3.4. Diseño institucional del Sistema General de Participaciones -SGP-

Por su parte, el SGP se organiza con base en los artículos 356 y 357 de la Constitución política y tiene como principal antecedente, posterior a la promulgación de la constitución

³¹ Entrevista asesor 1 de la SCNT de la UARIV.

³² Y de hecho central en el desarrollo del Estado moderno: “[...] el sistema estadístico ayuda a la construcción del Estado moderno, en sus diferentes roles, particularmente en su rol de Estado Providencia y en su rol de Estado regulador [...] Si abrimos los periódicos y señalamos con lápiz rojo los debates políticos actuales, comprobamos que con mucha frecuencia tienen lugar alrededor de nociones estadísticas: la medida del paro, de la pobreza, de las desigualdades, de la natalidad, de los problemas demográficos, etc.” (Armatte, 2014:22).

³³ Entrevistas asesor 1 y 2 de la SCNT de la UARIV.

de 1991, la ley 60 de 1993, que tuvo como propósito la distribución de competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales, al reglamentar dichos artículos de la carta política. Bajo este marco legal, la distribución de recursos y competencias se daba bajo dos mecanismos de transferencia: el situado fiscal y las transferencias municipales.³⁴

Mediante el acto legislativo 01 de 2001 se reformaron los artículos nombrados de la Constitución y se creó el Sistema General de Participaciones -SGP-, que fue reglamentado a través de la ley 715 del mismo año. El Sistema, básicamente, recogió en una sola “bolsa” los recursos que se transferían bajo los dos mecanismos existentes (Bonet, Pérez y Ayala, 2014). La ley 715 de 2001 es la base del SGP y las reformas posteriores se han dado sobre el diseño institucional que estableció. Así, en el año 2007 se realizó una nueva reforma constitucional, por medio del acto legislativo 04, y se aprueba la Ley 1176 de 2007 que modificó artículos de la ley anterior.

Los recursos del SGP se asignan con el propósito de que las entidades territoriales financien los servicios que tienen a cargo en materia, principalmente, de educación salud, agua potable y saneamiento básico. Así mismo se financian, con un recurso minoritario, otros sectores denominados de “propósito general” definido en las leyes vigentes.

El diseño bajo el que opera el SGP varía con relación a cada uno de los temas gruesos que son financiados por medio de este, pero en términos generales es posible afirmar que se presenta un direccionamiento de la política desde el ámbito nacional y una ejecución territorial, que cambia entre las entidades territoriales certificadas y las no certificadas. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en el funcionamiento del tema educación: La nación tiene entre sus obligaciones la formulación de la Política Nacional de Educación, que

³⁴ “El situado fiscal por un lado representaba los recursos que el Gobierno Nacional Central asignaba a los departamentos, al distrito capital y a los distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta con el fin de financiar la salud y la educación en estas entidades territoriales. Se estableció como un porcentaje creciente de los ICN que permitiera cubrir de manera adecuada los servicios públicos para los cuales está destinado. Las transferencias a los municipios se hacían a través de lo que se conocía como las participaciones municipales. Estos recursos estaban destinados a sectores específicos tales como educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Al igual que en el caso del situado fiscal, el crecimiento de las participaciones estaba ligado a los ICN.” (Bonet, Pérez y Ayala, 2014: 10)

aborda de manera global los siguientes asuntos ejes de la política pública de educación preescolar, básica y media:

- Atención integral a la primera infancia.
- Pertinencia de los contenidos.
- Cobertura.
- Eficiencia del sector.
- Calidad.

Las entidades territoriales tienen competencias en tres aspectos de la implementación territorial de la política: i) política y planeación, ii) inspección y vigilancia y iii) administración. Las competencias generales en estos tres aspectos de los municipios (certificados y aquellos que no lo están) son:

	Municipios certificados	Municipios no certificados
Política y planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer políticas y programas de educación. • Organizar el servicio educativo. • Acciones para mejorar la calidad, cobertura y eficiencia. • Dar asistencia técnica a las instituciones. 	Ejecutar las política nacionales y departamentales de educación.
inspección y vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisar el servicio educativo prestado por entidades oficiales y/o privadas. • Dirigir la evaluación de la calidad de las 	Contribuir al desarrollo de funciones de inspección y vigilancia determinadas por otros niveles de gobierno.

Administración	instituciones educativas.	
	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar concursos para promover personal docente, directivos y administrativo. • Administrar recursos de Calidad de matrícula ordinaria, gratuidad, primera infancia y alimentación escolar. • Planear capacitaciones y aplicar incentivos y sanciones a las instituciones educativas. • Consolidar información para remitir a la Nación. • Aprobar la creación de instituciones de educación para el trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar traslados de docentes. • Administrar y distribuir de recursos de Calidad de matrícula ordinaria, gratuidad, primera infancia y alimentación escolar. • Aportar recursos propios en la financiación de infraestructura. • Suministrar información al departamento y a la nación.

Tabla 2: Competencias de las entidades territoriales en la implementación de la política de educación. Fuente: Ministerio de Educación (s.f.)

La importancia del recurso proveniente del SGP en la implementación y financiación territorial de la educación preescolar, básica y media es muy alta, hecho que refleja una alta dependencia de las transferencias de la Nación para financiar la prestación del servicio educativo en los territorios (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013), y que a su vez evidencia el alto nivel de centralización del régimen político.

El SGP ha alcanzado importantes resultados a pesar de la persistencia de falencias en su funcionamiento. Un primer logro ha sido el establecimiento de mecanismos estándar de asignación de recursos que genera “menor incertidumbre y menor exposición al riesgo de las cuentas territoriales y nacionales” (Bonet, Pérez y Ayala, 2014: 53). Esto ha sido un proceso de aprendizaje institucional, reformado a través de los diferentes actos legislativos y leyes que han dado forma al sistema actual.

Por otro lado, se encuentra el progresivo aumento de cobertura en los temas centrales que debe abordar (educación, salud, agua potable y saneamiento básico). Este logro está marcado por dos limitaciones: de un lado, las metas que evalúan al sistema tienen un claro énfasis en el tema de cobertura, pero no incluye el asunto de la calidad. Por el otro, las metas no diferencian entre zonas rurales y urbanas, lo que dificulta conocer a fondo las condiciones de acceso a servicio con relación al área de residencia (Bonet, Pérez y Ayala, 2014: 53).

3.5. ¿Qué hace que un diseño funcione (medianamente) y el otro pareciera no andar?

Las dimensiones y alcances de los diseños comparados son diferentes. No obstante, su necesidad de coordinación entre el nivel central del Estado es un elemento común y la base de la comparación. El SGP ha sufrido transformaciones y es en sí mismo el resultado de reformas progresivas y aprendizajes institucionales que se han dado desde la promulgación misma de la constitución de 1991. Caso diferente es la estrategia de coordinación nación territorio introducida en la Ley de Víctimas, que no sufrió reformas o ajustes desde su promulgación hasta el año 2015 en el que se promueve el decreto

2460.³⁵ Sin embargo, en la actualidad sigue funcionando con los mismos instrumentos previstos en la Ley, basado en el sistema que integra a las instituciones con mandato en materia de atención y reparación integral a las víctimas (el SNARIV).

La comparación, por lo tanto, se realizará con base en los elementos que brindan las características y aprendizajes de los diseños institucionales desde la perspectiva de la implementación territorial. A continuación, se presentan de forma sucinta (Tabla 3) los factores que guiarán la comparación, que no son más que las cinco categorías de asuntos críticos identificadas en la presentación del diseño de la Ley 1448. De forma posterior se desarrolla la comparación a profundidad.

³⁵ Sobre el impacto del decreto no es mucho lo que se puede analizar aún, dado el poco espacio de tiempo que ha habido desde su promulgación y es un instrumento que queda fuera del periodo de tiempo de análisis sugerido en la presente investigación. Sin embargo, en opinión de un asesor de la SCNT de la UARIV, el decreto va a permitir mejorar la coordinación y regular los tiempos, para que el municipio pueda planificar la política con mayor conocimiento de las realidades departamentales y nacionales. Entrevista asesor 2 de la SCNT de la UARIV.

SGP**Coordinación nación
territorio - Ley de Víctimas**

Relación entre responsabilidades, capacidades y financiación.	Responsabilidades asignadas con base en asignación presupuestal y capacidades (entre municipios certificados y no certificados).	Responsabilidades asignadas sobre los recursos propios de los municipios, sin diferenciación por capacidades.
Incentivos para el cumplimiento.	Mecanismos instituciones de control en funcionamiento, con condiciones de implementación claras para las entidades territoriales. Mecanismos sociales de control muy débiles y con bajo funcionamiento.	Mecanismos institucionales de control muy débiles y que hacen seguimiento principalmente al gobierno nacional, con muy bajo control territorial. Mecanismos sociales de control claramente estructurados, pero muy débiles y con bajo capacidad de incidencia.
Coordinación con la oferta institucional departamental y nacional	Mecanismos de coordinación de la oferta municipal, con la nacional y departamental, basados en la planificación de las entidades nacionales.	Ausencia de mecanismos claros (para el periodo 2012-2014) para coordinación de la oferta municipal, con la nacional y departamental.
Instrumentos de planeación	Asuntos centrales de la planeación municipal, que se desarrollan de manera rutinaria, con acompañamiento y asesoría de las entidades del orden	Instrumentos nuevos de planeación para la implementación de la política de víctimas, que tiene un carácter multisectorial.

Fuentes de información para la planificación	nacional.	Acompañamiento técnico de la UARIV.
	Registros administrativos, como SISBEN, SIMAT, entre otros.	Información sobre las víctimas y su situación en proceso de sistematización por la Red Nacional de Información -RNI- de la UARIV.

Tabla 3: Mirada general a la comparación de los diseños institucionales.

3.5.1. Relación entre responsabilidades y financiación.

El establecimiento de competencias en los procesos de descentralización es determinante para comprender el alcance y el tipo de régimen descentralizado existente (Bardhan y Mookherjee, 2014). La relación entre dichas competencias y los recursos financieros disponibles para su realización determinan en gran medida el alcance real del régimen descentralizado, siendo esta, una relación generalmente problemática en los países en desarrollo, debido a las precarias capacidades territoriales e institucionales con las que cuentan las administraciones locales (Ayee, 2007; Arellano, et al, 2014).

En materia de comparación de los diseños encontramos un contraste entre la forma como se establecen las responsabilidades municipales en el SGP y las establecidas a través de la Ley 1448 de 2011. Si bien, en el diseño del SGP persisten sobrecargas territoriales y un alto nivel de centralización de la función de planeación de las diferentes políticas sectoriales (Bonet, Pérez y Ayala, 2014), las competencias más importantes (como las expuestas en el ejemplo del tema de educación), se encuentran claramente establecidas y cuentan con un respaldo financiero producto de las transferencias del gobierno nacional, que se brindan a través de un mecanismo claro de repartición de recursos. Esto deja abierta una discusión en torno al carácter centralista de este diseño institucional, pero es una reflexión que trasciende el presente análisis.

La ley 1448 por su parte, establece unas competencias a los distintos niveles de gobierno y exige al SNARIV implementar la política con base en los principios de coordinación, subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, y le indicó a la UARIV establecer un sistema de corresponsabilidad que establezca claridad en los mecanismos de transferencia de recursos, entre otros aspectos. Si bien, a finales del año 2015 se estableció el decreto 2460 que dio mayor claridad a la coordinación entre la nación y las entidades territoriales, el periodo 2011 - 2014 se encuentra marcado por una precaria implementación territorial de la ley y un desajuste entre las capacidades financieras de los municipios y sus responsabilidades, como insistentemente ha planteado la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas -CSMLV- (2013 y 2015).

3.5.2. Incentivos para el cumplimiento.

Sumado a lo anterior, encontramos en la comparación un sistema de incentivos para el cumplimiento muy distinto. Mientras que el SGP establece unos procedimientos regulatorios de monitoreo, seguimiento y control, que han permitido un aumento paulatino de la cobertura (Bonet, Pérez y Ayala, 2014).³⁶ Estos mecanismos se encuentran sistematizados en instrumentos de gobierno como es el decreto 28 de 2008, en el que se señalan los “eventos de riesgo” (artículo 09) que pueden generar problemas en la prestación del servicio y medidas correctivas ante la persistencia de dichos eventos, en las que se incluyen acciones como la suspensión de giros de recursos a la entidad territorial. Además, se encuentran acompañados de una estructura institucional nacional como lo es el Sistema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP, coordinado desde el DNP.

La Ley de Víctimas a su vez cuenta con unos mecanismos de seguimiento y monitoreo de orden nacional como son los establecidos en sus artículos 201, 202 y el artículo 260 del decreto 4800 de 2011, en los que se señala la creación de una comisión de seguimiento y monitoreo conformada por delegados de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la Nación (que es la ya nombrada CSMLV), una comisión de seguimiento adicional en el Congreso de la República, conformada por las mesas directivas de las Comisiones primeras de Senado y Cámara, y se establecen los mecanismos de seguimiento y evaluación para las entidades del SNARIV: el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial -RUSICST- y Formulario Único Territorial -FUT-.

El monitoreo de la política que realizan las comisiones creadas se enfoca principalmente en la implementación realizada por parte del Gobierno Nacional, que es el encargado de rendir cuentas a nivel global de la evolución de la política de víctima a través de informes anuales que muestren su avance. Si bien esto no descarta la realización de seguimiento

³⁶ Aunque esto no niega la persistencia de diversas formas de corrupción en la utilización de los recursos del Sistema, como ha sido argumentado por distintos analistas (Maldonado 2011; Tarazona, 2013).

sobre las entidades territoriales,³⁷ no existe en la práctica un mecanismo que asegure el cumplimiento de la ley de forma rigurosa en cada uno de los municipios y distritos del país, que es en donde la población víctimas espera ser atendida. Como lo sugiere un asesor de la UARIV, “la política debe ser constantemente promovida desde las entidades nacionales con el propósito de que los municipios adopten medidas y elaboran con un mínimo de rigor los instrumentos de planeación para su debida implementación.”³⁸ Incluso el mejor instrumento para controlar desde la UARIV la implementación territorial de la Ley, que la “certificación de la contribución de las entidades territoriales al goce efectivo de las víctimas”, es descrita por la CSMLV como un “una difusa certificación que realiza, sin carácter vinculante o sancionatorio, sobre los avances de las respectivas entidades públicas con responsabilidades frente a las víctimas” (2015).

De hecho, en un reciente análisis del Centro Internacional para la Justicia Transicional - CIJT-, se han planteado que la

“[...]certificación debe ayudar a los municipios y departamentos a tener mayores posibilidades de financiamiento de los proyectos que presenten. No obstante, no existe claridad sobre las consecuencias para las entidades territoriales cuando son descertificadas, como tampoco existe información pública al respecto. Recientemente este mecanismo ha sido ampliado a todas las entidades que conforman el SNARIV, incluidos los Ministerios, al menos en relación a la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado. Será un desafío político que una entidad del rango de la UARIV pueda certificar a los ministerios, y establecer cuáles serán los resultados efectivos de dicha certificación, pero usado con prudencia y firmeza puede ser un mecanismo muy interesante para mejorar la capacidad de respuesta y coordinación, especialmente de los ministerios que han sido renuentes a asumir sus obligaciones.” (CIJT, 2015:11, subrayado propio)

En materia de control social como incentivo para la correcta implementación de la ley, es posible afirmar que ambos diseños institucionales se encuentran muy limitados. El SGP cuenta con mecanismos de aplicación local tales como presentación de metas a los

³⁷ Y de hecho la CSMLV ha mostrado de forma reiterada en sus informes la necesidad de abordar la implementación territorial.

³⁸ Entrevista asesor 2 de la SCNT de la UARIV.

Consejos Territorial de Planeación, la rendición de cuentas que debe realizar anualmente como mínimo, con base en la información provista por los resultados del monitoreo, las auditorías y las evaluaciones que sobre la entidad territorial realicen las entidades nacionales; y la elaboración de informes de resultados, que deben ser presentados a la ciudadanía en general, en donde se evidencien la evaluación del avance de los compromisos adquiridos en los planes sectoriales para los temas sujetos al presupuesto del SGP.

Por su parte, la ley 1448 de 2011 estableció un sistema de participación para la población víctima, con una estructura que va desde lo municipal a lo nacional. Se trata de mesas de participación efectiva que deben ser establecidas en cada municipio y distrito del país, de las que deben surgir representantes a las mesas departamentales y de estas últimas deben ser escogidos representantes a la mesa nacional, acorde a una representación que tenga en cuenta factores como el género, la etnia, el tipo de victimización entre otros. Las mesas de participación efectiva sirven como la instancia válida de interlocución y consulta de las víctimas ante las administraciones locales, departamentales y ante el Gobierno Nacional, en los temas concernientes a la implementación de la política pública de atención y reparación integral de víctimas.

Los análisis realizados sobre la forma en la que estos diseños institucionales funcionan como control social a la implementación de la política y permiten una incidencia real de las víctimas de cara a las administraciones locales es pesimista. A pesar del avance que implica la existencia del sistema de mesas de participación que van de lo local a lo nacional, se puede hablar de un diseño que promueve la participación, pero limita la incidencia de las víctimas (Vargas Reina, 2012 y 2014; Berrío 2014), lo que termina restringiendo la capacidad de control social sobre las administraciones, tanto en el ámbito territorial como en el ámbito nacional.

De manera que a pesar de la formalización y el reconocimiento en la ley de las víctimas como sujetos activos en el proceso de implementación de las medidas que los afectan directamente, lo que se ha observado en su ejecución es la composición de una compleja estructura de participación, reglada para la selección de representantes que cuentan con espacios de interlocución con autoridades (nacionales y locales), pero que influyen poco

en posibles transformaciones de la política nacional y localmente. En consecuencia, si bien la ley

“avanza en diseñar algunos mecanismos de rendición de cuentas de las entidades territoriales con miras a corregir los problemas identificados por la Corte en el sistema de atención a la población desplazada, no garantiza que se resuelvan los problemas de coordinación que impiden que las víctimas sean actores activos en el diseño y la implementación de políticas [...]” (Berrío, 2014:22)

3.5.3. Coordinación con la oferta nacional

La posibilidad de que un municipio pueda coordinar su política territorial con las políticas departamentales y nacionales, depende de que este conozca y maneje tanto los lineamientos de política de los otros niveles de gobierno, como los mecanismos de cofinanciación y corresponsabilidad disponibles. En el caso del SGP, los temas centrales que deben ser financiados a través de este recurso son recurrentes en la política local (educación salud, agua potable y saneamiento básico) y deben contar con asignaciones presupuestales en sus respectivos planes de desarrollo, Así mismo, la función de planeación de la política recae principalmente sobre el nivel nacional, lo que brinda información completa a los municipios en materia de asignación presupuestal e implementación local.

La Ley de Víctimas, por su parte, asignó a los municipios la responsabilidad de elaborar planes para la implementación de la política en el ámbito local, que deben articular su oferta institucional, con la del departamento y la nación sin conocer, necesariamente, el contenido de esta. Al ser una política de carácter multisectorial, que aborda un amplio número de temas,³⁹ el municipio, que es en suma el nivel con menos recursos técnicos y financieros en la estructura del régimen descentralizado, debe hacer un esfuerzo por planificar en coordinación con los otros niveles del gobierno, sin conocer realmente lo que el departamento y nación van a hacer, o los mecanismos de cofinanciación o asistencia financiera que puedan existir.⁴⁰

³⁹ Además de la atención y del progresivo proceso de reparación, la ley debe garantizar el restablecimiento y acceso rápido y oportuno a todos sus derechos, como son educación, salud, vivienda, entre otros.

⁴⁰ Entrevista asesor 1 de la SCNT de la UARIV.

3.5.4. Instrumentos de planeación

Los asuntos abordados en el marco del SGP hacen parte del proceso regular de planeación de los municipios. Temas como la salud o la educación son prioridades que deben ser abordadas y sobre las que existe, regularmente, experiencia y seguimiento por parte de las entidades locales a cargo de esos de esos asuntos. Por tal razón, los planes de desarrollo municipales suelen tener claridad sobre las partidas presupuestales que atañen a estos temas, y aún si persisten escases y mal manejo de recursos, se ejecutan.

De otro lado, la Ley de Víctimas introdujo un nuevo instrumento de planeación que además de coordinar la política territorial con la de los otros niveles de gobierno, debe ser el soporte que permita la implementación debida de la política en los municipios. Por lo tanto, los PAT, que son los instrumentos de planeación introducidos por la Ley, deben

“[...]tener en cuenta para su formulación las herramientas de planeación, gestión y presupuestos territoriales dentro de las cuales se encuentran: el Marco Fiscal de Mediano Plazo, los Planes de Ordenamiento Territorial, los planes de agua, vivienda y los dirigidos a población en pobreza extrema, es decir, deben hacer parte de la apuesta de desarrollo social y local de las administraciones territoriales.” (Ministerio del Interior, 2012)

Es importante resaltar que los PAT deben entenderse como el instrumento articulador superior de la política de víctimas en el ámbito local, en tanto que su contenido no sólo refiere una identificación poblacional o meramente geográfica, sino que consigna una ruta 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. Además, los PAT se deben formular para períodos de cuatro años y se debe ejecutar por medio del presupuesto anual. En lo que se refiere a su papel central en la articulación nación territorio, el artículo 250 del decreto 4800 determina que para promover dichas acciones los departamentos “deben diseñar e implementar el Plan de Acción Departamental, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado y los planes de acción de los municipios de su jurisdicción. Las actividades previstas en el plan de acción departamental, deben tener asignaciones presupuestales en el plan de desarrollo departamental”.

Con mayor exactitud, el artículo 254 del decreto 4800 de 2011 define los Planes así:

“Planes de acción territorial para la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas. Los planes de acción territorial contemplan las medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas. Los planes serán elaborados por los departamentos, municipios y distritos con la participación de las víctimas. Deben ser coherentes con el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y con los Planes de Desarrollo Territoriales. Contendrán como mínimo, la caracterización de las víctimas de la respectiva jurisdicción que considerará los distintos hechos victimizantes, la asignación presupuestal correspondiente, así como el mecanismo de seguimiento y de evaluación con metas e indicadores.”

Sin embargo, en la práctica y durante el periodo 2011 - 2014, estos instrumentos de planeación fueron reducidos a un compromiso formal en su formulación, sin importar realmente su contenido, así la CSMLV planteaba en el año 2014 que

“[n]o hay compromiso de los gobiernos locales. El cuello de botella está en la articulación Nación territorio y en la formulación y ejecución de los planes de acción territorial (PAT). El mismo diseño de muchos PAT es precario, y otros PAT son copiados de otros municipios. Desconocimiento de la Ley 1448 por parte de algunos funcionarios en lo local” (CSMLV, 2014:41).

De este modo se llegó a una situación de precaria planeación y diseño para la implementación local, con el ejemplo central de unos PAT que sobrecargan las administraciones locales en su proceso de formulación y que no cumplen con las características mínimas para ser instrumentos que fortalezcan a las entidades territoriales en cumplimiento de los objetivos de la Ley. Por el contrario, “[l]o que hoy existen son planes desarticulados y desfinanciados [...], los PAT de los entes territoriales, que funcionan respondiendo insuficientemente a las demandas, y sobre los cuales la UARIV no tiene posibilidades jerárquicas de intervenir [...]” (CSMLV, 2015:36)

3.5.5. Fuentes de información para la planificación

Una debilidad que considero de gran relevancia en la elaboración de los PAT ha sido la inexistencia de diagnósticos y caracterizaciones de la población víctima lo suficientemente

confiables para que el diseño de la política local se aproxime a la realidad local y responda a los retos que en materia de atención y reparación integral tiene en sus territorios. En consecuencia, un número importante de planes no cuentan con una caracterización de la población víctima que tenga los mínimos necesarios establecidos por la normatividad, en la medida que la información existente no da cuenta de la situación y necesidades de las personas afectadas con respecto a sus derechos y de acuerdo con los hechos victimizantes, para la implementación de las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral, ni se realiza a la luz del enfoque diferencial, entre otros elementos (CSMLV, 2014).

En contraste, para la implementación local de las competencias financiadas por medio del SGP, los municipios cuentan con información de registros administrativos⁴¹ provenientes de diferentes fuentes que, si bien mantienen un grado de imperfección, les permite conocer de manera más cierta sus necesidades y diagnosticar sus problemas con una mirada más clara de la realidad. De hecho, una estrategia reciente para fortalecer la caracterización de las víctimas en el ámbito territorial ha sido la de complementar los vacíos existentes en los diagnósticos con información proveniente de dichos registros, particularmente el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN-.⁴²

Si bien la planeación en materia de atención y reparación integral a las víctimas se puede fortalecer a través del uso de los registros administrativos, para completar de mejor manera la caracterización de la población víctima es necesaria una depuración de las fuentes de información que comprenden de manera especial a esta población. La UARIV ha venido realizando ingentes esfuerzos en la depuración de dicha información, a través de la Red Nacional de Información -RNI-, pero su operatividad continúa siendo precaria, lo que hace que en muchas zonas del país se planee la política sin un conocimiento real del problema.

Así mismo, la UARIV se ha propuesto, a través de su Modelo de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas -MAARIV-, construir Planes de Atención, Asistencia y

⁴¹ Entre las fuentes utilizadas para la planeación se encuentran el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN- o Sistema de Matriculas Estudiantil -SIMAT-.

⁴² Entrevistas de expertos locales de los municipios de San Rafael (Antioquia) y Ocaña (Norte de Santander)

Reparación Integral -PAARI-, que requieren la actualización de la información de las víctimas tanto para los procesos de asistencia como de reparación integral. Sin embargo, Este modelo ha tenido problemas de implementación, que van desde el desconocimiento de las víctimas de la existencia de dicho instrumento,⁴³ hasta la complejidad misma de su ejecución, como lo reconoció la Corte Constitucional en una decisión reciente.⁴⁴

*

En el presente capítulo presenté los diseños institucionales para la implementación territorial y coordinada de la Ley 1448 de 2011 y del SGP. Reconocí las diferencias de ambos diseños, pero resalté la utilidad de la comparación con el propósito de conocer los puntos de encuentro y las diferencias que hacen posible la mejor operatividad del SGP, en comparación con la coordinación entre la Nación y el territorio de la Ley de Víctimas. El resultado de la comparación permite decir que la ejecución territorial de la ley se encuentra mediada por problemas de diseño institucional que desconocen realidades políticas, administrativas y fiscales del país, sobretodo en el ámbito territorial, que dificulta la realización de sus objetivos. La relación entre responsabilidades y la realidad fiscal de los municipios marca desde un principio el desbalance existente en el diseño.

Ante esta situación me pregunto ¿cómo abordar la brecha entre la imagen y la práctica en la ejecución de la Ley de Víctimas? ¿Qué elementos brinda el análisis del SGP para aportar en el cierre de dicha brecha? Siguiendo las líneas que establecí en mis referentes teóricos para esta investigación, este es el punto donde es necesario tender un puente entre los referentes constructivistas, que me brindan los elementos para entender los problemas del tránsito del diseño a la realidad tan evidentes en el caso de la coordinación entre la Nación y los territorios en la Ley de Víctimas, y el enfoque de Ostrom (2011), que brinda ideas para tratar la brecha entre la imagen y la práctica. El trabajo de Ostrom invita a responderse las preguntas hechas teniendo dos ideas en mente: en primer lugar, la

⁴³ “La Defensoría del Pueblo encuestó a 747 víctimas que ya han sido sujeto de aplicación de PAARI por parte de la UARIV en 91 municipios del país; al respecto preocupa a la Comisión que el 70% de los encuestados afirma saber que tienen derecho a la reparación integral, pero que de ellos, dos terceras partes manifiestan no saber cuál es el mecanismo para acceder a las medidas respectivas. De igual forma, llama la atención que el 64% de los encuestados no tiene conocimiento sobre si tiene o no PAARI elaborado.” (CSMLV; 2015:67 y 68).

⁴⁴ Ver: Sentencia T-293 de 2015

estructura de incentivos que contiene cada uno de los diseños institucionales planteados. En segundo lugar, el sistema de monitoreo que haga creíble el compromiso adjudicado, en este caso, a las entidades territoriales.

Con relación a la primera idea, al estar el SGP en el “corazón” del régimen descentralizado colombiano, ha evolucionado en la dirección de establecer condiciones positivas y negativas a la ejecución de los recursos que por esta vía se transfieren de la nación al territorio. Si bien prácticas como la corrupción y el uso ineficiente de recursos financieros se siguen presentando, el caso de la educación muestra un aumento de cobertura que debe ser entendido como un logro del proceso de aprendizaje institucional. Los municipios deben responder por la destinación del gasto y de sus resultados depende la certificación por parte del Ministerio de Educación Nacional -MEN-. La posibilidad de asumir las responsabilidades administrativas de la educación del municipio, entendidas como competencias, funciones y recursos administrados de manera autónoma y descentralizada, depende de la decisión formal que toma el MEN con base en un procedimiento riguroso de evaluación de la planeación de la política local y de sus capacidades. Los municipios no certificados dependen de la acción departamental, que cumple el rol de entidad certificada, maneja los recursos y el contenido de la política en armonía con las políticas nacionales, dejando a dichos municipios las labores residuales (Ministerio de Educación Nacional, S.f.).

La Ley de Víctimas asignó responsabilidades a todos los municipios sin distinción, reconociendo la importancia de una acción conjunta del Estado, que cubriera la totalidad del territorio nacional. En estos términos la política de víctimas solo cubre o alcanza a llegar a las poblaciones en las que el Estado local es capaz de llegar, generándose así lo que García y Espinosa (2014) han denominado *apartheid institucional*. Esta realidad no es susceptible de ser transformada a través de los mecanismos previstos en la ley. La certificación que da la UARIV no tiene el poder de transformar situaciones locales, en la medida en que no acarrea costos y no brinda beneficios tangibles a las administraciones locales por el cumplimiento de la ley. Es decir que más allá de ser un instrumento de evaluación formal de la política, la certificación que brinda la UARIV no fue diseñada para transformar o corregir las falencias identificadas en su puesta en marcha.

La estructura de incentivos y el sistema de monitoreo para el cumplimiento de compromisos son el punto crítico que resalta en la comparación. Los logros alcanzados por el SGP en el tema de educación básica tienen como característica central una evolución del sistema hacia la recentralización de las funciones por parte del Gobierno Nacional. Los arreglos institucionales que ha llevado al sistema actual se han producido a través de darle prioridad al control desde la nación y de esta hacia los departamentos, limitando progresivamente el papel de los municipios. Como se observó, los mecanismos de control y monitoreo social del SGP no son muchos más fuertes que los encontrados para la política de víctimas, hecho que no tenderá a fortalecerse mientras la estrategia sea la centralización. En este sentido, ambos diseños generan incentivos para la reproducción de los que podría denominarse la cultura de la no rendición de cuentas a la ciudadanía.

4.IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES: COMPARACIÓN DE CINCO ESTUDIOS DE CASO

Mostrar las particularidades de los municipios en la ejecución de la Ley tiene un doble propósito. De manera general, no se puede desconocer la importancia de los gobiernos locales en términos políticos, económicos y administrativos, en la comprensión del funcionamiento de los Estados actualmente (Bardhan y Mookherjee, 2014). Y en particular, para comprender los problemas en la coordinación entre la Nación y el territorio es central dar una mirada a la forma en la que los gobiernos locales están implementando una política que evidencia importantes problemas de diseño.

La apuesta metodológica hecha para esta parte de la investigación ha sido la comparación de casos subnacionales. Se han escogido cinco municipios que presentan un nivel diferente de voluntad política y de capacidad institucional y compararlos a través de los principales ítems de implementación disponibles, con la intención de evidenciar la diversidad de los contextos locales de implementación de la ley. Para la selección de los cinco municipios se utilizaron indicadores objetivos (elaborados por entidades estatales) que se aproximan a los conceptos de voluntad política y capacidad institucional que, como se observó en el planteamiento del problema, son centrales para entender las dificultades que se abordan en esta investigación.⁴⁵

⁴⁵ Los municipios fueron escogidos dentro de un número limitado de casos. Se tomaron dentro del subconjunto de los municipios del país en los que la Subdirección Coordinación Nación Territorio de la UARIV realizó un piloto durante el año 2014, con el propósito de poner en marcha una estrategia de

En el caso de la voluntad política se utilizó como indicador objetivo la calificación brindada por la UARIV, que certifica la contribución de las entidades territoriales al goce efectivo de las víctimas. La ley 1448 de 2011, a través del decreto reglamentario 4800 de 2011, le dio a la Unidad la competencia de certificar a las entidades territoriales, no solo a través de su capacidad administrativa, sino teniendo en cuenta el impulso brindado por estas a la implementación de la ley y en última instancia su aporte en la garantía del goce efectivo de derecho de las víctimas del conflicto armado. Partiendo de dicha competencia la entidad, a través de la Subdirección Nación Territorio, diseñó un proceso de calificación en el que a partir de información brindada por los municipios y departamentos se lograra evidenciar el avance en su gestión. Los criterios utilizados por el indicador fueron los siguientes:

- Cumplimiento y ajustes de los Planes de Acción Territorial (PAT).
- Funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT).
- Ejecución de programas y proyectos para víctimas.
- Participación efectiva de las víctimas.
- Avances en la implementación de la Ley de Víctimas.⁴⁶

La calificación realizada por la Unidad ubica a los municipios de acuerdo al nivel de impulso que han brindado a la Ley bajo los siguientes intervalos.

Nivel de contribución	Baja	Media	Alta
Intervalo de contribución	Entre 0 y 50%	Entre 50 y 75%	Entre 75 y 100%

fortalecimiento en esta materia. Los criterios de selección de estos municipios fueron: i) cercanía física y facilidad de acceso (por los limitados recursos de la estrategia), ii) interés de los alcaldes de los municipios escogidos, y iii) recomendación de la dirección territorial. Esto hizo posible recolectar una mayor y mejor información sobre la implementación de la política de víctimas.

⁴⁶ Una explicación más detallada del indicador se encuentra en UARIV (2014)

Tabla 4: Rangos de calificación de la contribución de las entidades territoriales.

Fuente: elaboración propia con base en la información de la UARIV (2014)

En el caso de la capacidad institucional se utilizó el indicador de desempeño integral municipal diseñado por el Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Este indicador resume el desempeño de las administraciones municipales con base en los resultados obtenidos en los componentes de Eficacia, Eficiencia, Gestión y Cumplimiento de Requisitos Legales. Funciona de la siguiente forma:

Las calificaciones cercanas a 100 corresponden a los municipios de mejor desempeño, por ser los municipios que cumplen lo establecido en sus planes de desarrollo, consiguen la mayor cantidad de bienes y servicios en relación con los insumos que utilizan, cumplen a cabalidad lo estipulado en la Ley 715 de 2001 en cuanto a la ejecución de los recursos del SGP y tienen una alta capacidad de gestión administrativa y fiscal. (DNP, 2014: 7)⁴⁷

Una vez realizado el indicador, y para facilitar la caracterización municipal, los resultados de la medición se presentan por rangos de desempeño, establecidos de la siguiente forma:

Niveles de cumplimiento	Sobresaliente	Satisfactorio	Medio	Bajo	Crítico
Rangos de cumplimiento	≥ 80	≥ 70 y < 80	≥ 60 y <70	≥ 40 y <60	<40

Tabla 5: Rangos de calificación del desempeño integral municipal. Fuente: elaboración propia con base en DNP (2014)

Los indicadores que se utilizaron fueron los realizados por ambas entidades, la UARIV y el DNP, para la vigencia del año 2013 y fueron publicados en el año 2014, de manera que evalúan el mismo periodo de tiempo en las entidades territoriales.

⁴⁷ Una descripción más detallada del indicador se encuentra en DNP (2014).

Con base en estos indicadores se lograron establecer los siguientes municipios, como los indicados para hacer parte del ejercicio de comparación cualitativa:

	Alta voluntad	Baja Voluntad
Alta capacidad	Ocaña - Norte de Santander. Capacidad: Satisfactorio Voluntad: Alto	Soledad - Atlántico ⁴⁸ Capacidad: Satisfactorio Voluntad: Medio
Baja capacidad	San Rafael - Antioquia: Capacidad: Bajo Voluntad: Alto	Tumaco - Nariño Capacidad: Bajo Voluntad: Bajo

Tabla 6: municipios escogidos para la comparación con base en los criterios de capacidad y voluntad.

Adicionalmente se escogió un caso intermedio, que es el municipio de Yondó - Antioquia, que presenta un desempeño institucional *medio* y un indicador de voluntad *medio*, para contrastarlo con los casos “extremos” expuestos en el cuadro anterior.

4.1. Breve descripción de los municipios.

Los cinco municipios escogidos demuestran la alta diversidad local en la implementación de la ley. Se encuentran ubicados en 4 departamentos del país y abarcan del mejor modo posible diferentes realidades territoriales y de afectación ligadas a la dinámica del conflicto armado (ver ilustración 1).

Los principales datos de los municipios para el periodo de estudio (2011 - 2014) son:

⁴⁸ El caso de Soledad - Atlántico tiene la particularidad de ser un caso ubicado con capacidad *sobresaliente* en el indicador del DNP y con calificación *media* en el indicador de la UARIV. Esto en la medida en que la diada alta capacidad - baja voluntad no se encuentra presente en el subconjunto de municipios de los que fueron seleccionados los cinco para el estudio. Sin embargo, en el universo de municipios del país se presentan casos como el de Cartagena, que es un caso ubicado con capacidad *sobresaliente* en el indicador del DNP y con calificación *baja* en el indicador de la UARIV.

- **Ocaña:** se encuentra ubicado en el departamento de Norte de Santander, en la región del Catatumbo. Es un municipio categoría cuarta, con una población aproximada de 95.190 habitantes, con una distribución entre la zona urbana y rural del 89.5% (85.233 habitantes), y el 10,5% (9.957 habitantes), respectivamente (Municipio de Ocaña, 2012). El alcalde para el periodo 2012 - 2015,⁴⁹ Jesús Antonio Sánchez Clavijo, fue elegido mediante la figura grupo significativo de ciudadanos, con un 32% de los votos.

La dinámica del conflicto armado en la región del Catatumbo ha hecho que el municipio de Ocaña, que es el centro comercial y financiero de esta región, se convierta en uno de los mayores receptores de población desplazada del nororiente del país (FIP, 2013), lo que le ha exigido mantener un importante esfuerzo institucional para garantizar mínimamente los derechos de esta población.

- **Soledad:** se encuentra ubicado en el departamento de Atlántico y hace parte de la zona metropolitana de la ciudad de Barranquilla. Es un municipio de segunda categoría y tiene una población de 551.082 habitantes (Municipio de Soledad, 2012a). El alcalde para el periodo 2012 - 2015, Franco Asis Castellanos Niebles, fue elegido como candidato del Partido Liberal, con un 52% de los votos.

Como parte de la zona metropolitana, se caracteriza como receptor de población desplazada forzadamente. De hecho, según los plantea la administración municipal, es una las cinco ciudades del país que más ha recibido población en los últimos años (Municipio de Soledad, 2012b).

- **San Rafael:** se encuentra ubicado en el departamento de Antioquia, en la región oriente. El municipio se encuentra clasificado como categoría sexta, con una población que es cercana a los 13,696 habitantes, distribuidos en 7198 habitantes del sector rural y 6498 habitantes en la cabecera municipal aproximadamente (Municipio de San Rafael, 2012a). El alcalde para el periodo 2012 - 2015, Orley de

⁴⁹ Que es el periodo que enmarca el grueso de la investigación.

Jesús Santacruz Valencia, fue elegido como candidato del Partido Cambio Radical, con un 43% de los votos.

San Rafael se encuentra ubicado en la subregión oriente del departamento. Si bien el municipio no se ha visto afectado por el conflicto armado de igual forma que otras zonas de Antioquia, la dinámica del conflicto del departamento lo ha obligado a mantener activos programas de atención humanitaria.⁵⁰

- **Tumaco:** se encuentra ubicado en el departamento de Nariño, en la región del pacífico. El municipio se encuentra clasificado como categoría cuarta, con una población que es cercana a los 187.084 habitantes, distribuidos en 84.589 habitantes del sector rural y 102.495 habitantes en la cabecera municipal (Municipio de Tumaco, 2012a). El alcalde para el periodo 2012 - 2015, Víctor Arnulfo Gallo Ortiz, inscrito mediante la figura grupo significativo de ciudadanos, fue elegido con un 74% de los votos.

La intensidad del conflicto armado en la región del pacífico nariñense ha sido muy alta, con impactos devastadores sobre la población civil. Los ciudadanos de Tumaco han sufrido unos niveles muy altos de violencia, que han hecho de este municipio un constante expulsor de población. Paradójicamente, al ser el centro poblado más importante de la zona, lo ha convertido en un receptor de población desplazada, hecho que da al municipio una connotación particular en este aspecto.

Tumaco tiene una población mayoritariamente afrodescendiente, y han sido establecidos en su territorio 14 consejos comunitarios. Así mismo, cuenta con una importante población indígena, y existen allí 12 resguardos, aunque con menos población que los consejos. Esto implica que la variable étnica y el enfoque diferencial resultan centrales en la implementación de la política de víctimas.

Yondó: se encuentra ubicado en el departamento de Antioquia, en la región del Magdalena Medio. El municipio se encuentra clasificado como categoría sexta,

⁵⁰ Entrevista experto local de San Rafael.

con una población que es cercana a los 18613 habitantes, distribuidos en 9.222 habitantes del sector rural y 9.392 habitantes en la cabecera municipal a (Municipio de Yondó, 2012a). El alcalde para el periodo 2012 - 2015, Wilfrido Uzuriaga Aponza, fue elegido como candidato del Partido Verde, con un 32% de los votos.

La historia reciente del municipio se encuentra marcada por la dinámica del conflicto en la región del Magdalena Medio. La región sufrió desde principio de la década del 2000 la arremetida de los grupos paramilitares, con impactos graves sobre la población civil (Vásquez, 2006). El municipio en particular se vio afectado tanto por violencia y victimización en contra de sus habitantes, como por la recepción de población proveniente de otras partes de la región.

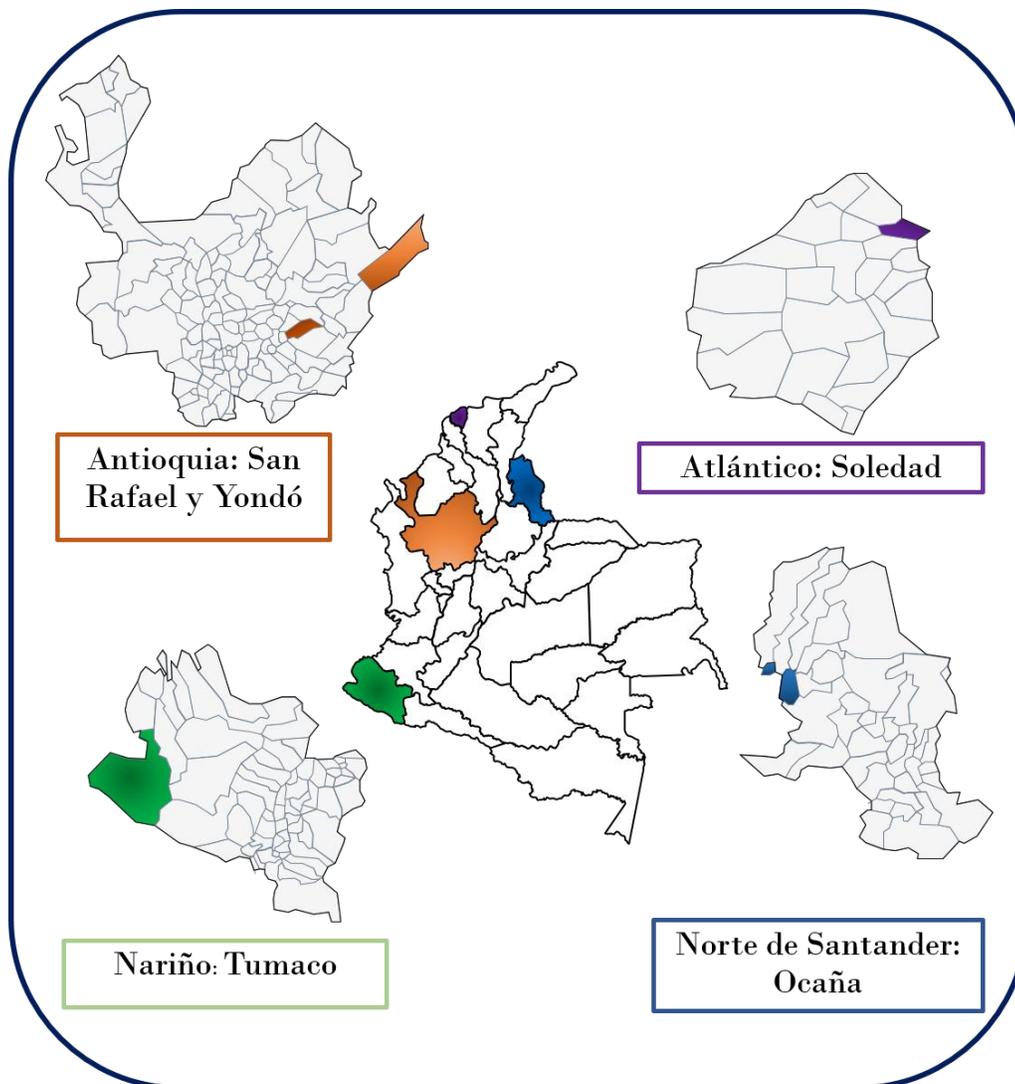


Ilustración 1: ubicación geográfica de los municipios escogidos

4.2. Los elementos de la comparación.

La implementación de la política pública en el ámbito local se encuentra mediada tanto por la voluntad política de las administraciones locales, como por su capacidad institucional. El despliegue territorial (Jolly, 2010 y 2014) de la ley se realiza a través los mencionados planes de acción territorial -PAT-, que son instrumentos diseñados, implementados y evaluados por las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), con base en unos lineamientos guía brindados por el Gobierno Nacional. Adicionalmente, el diseño de implementación y seguimiento local promovido por la ley

tiene como ejes los comités territoriales de justicia transicional -CTJT- y las mesas de participación efectiva de víctimas. Esto hace de estos elementos (PAT, CTJT y mesas de participación) elementos centrales para observar la implementación territorial.

En consecuencia, y dado que he escogido casos que presentan diferentes niveles en las variables de capacidad y voluntad, el balance lo realizo con base en tres factores que permiten observar de forma más concreta la implementación territorial de la política de víctimas y en particular analizar los problemas que esta tiene. Los factores son:

- Instrumentos de planeación y lógica interna entre el plan de desarrollo y plan de acción territorial -PAT-.
- Diagnósticos y caracterización de la información para la formulación.
- Mecanismos e instancias de control y seguimiento (Funcionamiento de los CTJT y las Mesas de Participación).

Hago la comparación con base en la información documental que recogí y sistematicé. Dicha información se encuentra compuesta por documentos oficiales producidos por los propios municipios bajo estudio (Planes de desarrollo, planeas de acción territorial -PAT-, actas de conformación y funcionamiento de las instancias locales de la ley) y análisis diagnósticos de la implementación de la política de cada uno de los municipios producidos por la Subdirección de Coordinación Nación Territorio -SCNT- de la UARIV, en el marco de la estrategia piloto de fortalecimiento a la asistencia técnica en materia de coordinación territorio en 20 municipios del país.⁵¹ Complemento y contrasto la base documental con entrevistas que realicé a personas que han analizado la implementación de la política en los municipios escogidos.

Realicé el análisis documental con base en una revisión sistemática de la información recolectada, en la que se representa la revisión detallada de cada uno de los documentos y se extrajeron conclusiones para cada uno de los factores puestos en cuestión en la comparación.

Del resultado del análisis extraigo una calificación cualitativa de los municipios por cada uno de los tres ítems, del siguiente modo: si la implementación ha avanzado (IA), si la

⁵¹ Implementada durante el segundo semestre del año 2014 y los primeros dos meses del año 2015.

implementación ha sido limitada (IL) o si la implementación ha sido nula (IN). Esta calificación busca entender cómo los factores estudiados en el despliegue territorial de la política ayudan a entender las problemáticas comunes, las diferencias y, en última instancia, a brindar una lectura simplificada sobre las realidades locales en las que se desenvuelve la implementación de la política de víctimas.

El siguiente cuadro muestra de forma sucinta el resultado de análisis cualitativo, que posteriormente será expuesto a profundidad:

	Ocaña	Soledad	San Rafael	Tumaco	Yondó
Instrumentos de planeación y lógica interna entre el plan de desarrollo y plan de acción territorial - PAT-.	IL	IN	IL	IL	IN
Diagnósticos y caracterización de la información para la formulación.	IL	IN	IN	IL	IN
Mecanismos e instancias de control y seguimiento (CTJT y Mesas de participación).	IL	IL	IL	IL	IN

Tabla 7: resumen con la valoración cualitativa del análisis de los casos.

4.3. Instrumentos de planeación y lógica interna entre el plan de desarrollo y plan de acción territorial - PAT-.

Cada uno de los instrumentos de planeación revisados, en particular los PAT, se encuentran formulados bajo criterios específicos de formalidad legal. Esto implica la exposición explícita y exhaustiva en cada uno de los documentos de todo el marco legal involucrado en la responsabilidad local de formulación de los mismos y de implementación de la Ley. No obstante, dicha formalidad decora documentos de variada calidad, en los que no siempre se encuentra claramente la forma en la que se llevará a cabo la política o las medidas no cuentan con un respaldo financiero suficiente para su realización.

Un ejemplo de la importancia que nacionalmente se le ha dado al cumplimiento de los aspectos formales se encuentra en la formulación a nivel nacional de casi la totalidad de PAT departamentales y municipales, sin que esto implique en la práctica un cumplimiento territorial con las víctimas del conflicto armado. La UARIV ha resaltado este nivel de formulación de la política como un gran logro, pero en los informes que ha presentado al Congreso de la República no ha realizado un análisis crítico del proceso de formulación que ha impulsado.

En el caso de los cinco municipios escogidos para el análisis, cuando se observa en detalle el contenido de dichos instrumentos se encuentran generalmente medidas tomadas sobre la base de diagnósticos poco rigurosos, que evidencian la ausencia de información consolidada sobre la situación de la población víctimas en los contextos locales y en los que la relación entre acciones a desarrollar y financiación no es equilibrada, dejando en entredicho la posibilidad de ejecución real de los planes. Esto, por supuesto, varía en los diferentes municipios, en los que se pueden observar diferentes niveles o intensidades de la problemática. Se pasa a continuación a ver con más detalles cada uno de los análisis realizados a los PAT y su relación con los planes de desarrollo departamentales, especificando sus particularidades con el propósito de conocer los matices que propicia esta comparación.

4.3.1. Análisis de los municipios

Ocaña:

El municipio cuenta con cada uno de sus instrumentos de planeación en materia de víctimas. Su plan de desarrollo tiene el componente “*Las Víctimas de la Violencia y los Desplazados con Apoyo y Acompañamiento Confiables*”, que tiene como objetivo “garantizar el goce efectivo de derechos a la población en situación de desplazamiento y víctimas de la violencia.” Este plan no especifica medidas ni partida presupuestal para la implementación del componente, mas advierte, que dicha información será desarrollada bajo la implementación del instrumento de planeación “Plan Integral Único”, que fue el instrumento de planeación de las políticas para la población desplazada por el conflicto armado, previa promulgación de la Ley 1448 de 2011, que lo reformó en el PAT.

El PAT municipal desarrolla el componente enunciado en el plan de desarrollo, a través de cuatro objetivos en los que se encuentran programas de atención y asistencia principalmente. Los resultados de los objetivos buscan la atención del 100% de los casos. Sin embargo, este porcentaje no se encuentra respaldado en un diagnóstico de la población que se espera sea recibida o al menos una proyección con base en las dinámicas recientes de recepción de población desplazada, lo que hace del resultado, en el mejor de los casos, difícil de evaluar. Sobre el asunto, nos dice el diagnóstico de la SCNT de la UARIV lo siguiente:

“[...] puede observarse en el PAT y en la matriz que lo acompaña que la identificación de la problemática se hace de manera general y no relacionada con los derechos y líneas de acción contempladas en cada componente, de tal manera que la visualización e identificación de manera alineada no es posible, lo que dificulta una planeación estratégica con bases sólidas y claras. (UARIV-SCNT, 2014a:18)

A pesar de estos problemas, se debe anotar que el PAT cuenta con asignación presupuestal para cada uno de los años que cubre el periodo de ejecución (2012 - 2015), aunque los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación no se encuentran especificados en el documento.

Soledad:

El municipio cuenta con cada uno de sus instrumentos de planeación en materia de víctimas. Su plan de desarrollo tiene el programa “*Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado*”, que cuenta con un proyecto, llamado “*Implementación de Políticas Públicas a Población víctima del Conflicto Armado*”, nueve objetivos y siete estrategias para su realización. Así mismo, incluye acciones puntuales para la población víctima en distintos componentes de política, en particular aquellos relacionados con la promoción social, la equidad y la justicia. Sin embargo, en estos últimos no se especifica, más allá de la mención, de qué forma en particular se atiende a dicha población. El PAT, por su parte, desarrolla el programa enunciado en el plan de desarrollo, y cuenta con una caracterización aproximada de la población, con distinción por género y raza.

Los problemas de este instrumento se encuentran relacionados con la asignación presupuestal. Muchos de los rubros establecidos provienen de programas de promoción social, equidad y justicia, y no discriminan la asignación específica para la población víctima del municipio, lo que hace sumamente difícil el monitoreo y evaluación de la implementación de la política de atención y reparación integral. Así mismo, “[l]as metas del territorio, no tienen la diferenciación entre metas de impacto, de producto y de gestión, aunque cuentan con recursos para cada uno de los componentes.” (UARIV-SCNT, 2014b:27).

Por último, una dificultad general del PAT, relacionada estrechamente con la forma como se dio la asignación presupuestal, es que el proceso de articulación entre este y el plan de operativo de inversión del plan de desarrollo del municipio es un proceso que, como evidencia el diagnóstico realizados por la SCNT de la UARIV, no se da en la formulación de los instrumentos de planeación, sino de forma posterior, lo que impide que se garantice que las medidas formuladas contarán con el respaldo financiero suficiente para su implementación. De hecho, la asignación financiera que refleja el PAT es prácticamente nula, lo que hace de este instrumento un ejercicio improductivo en la implementación de la ley en el municipio.

San Rafael:

El municipio cuenta con cada uno de sus instrumentos de planeación en materia de víctimas. Su plan de desarrollo tiene un programa estratégico (que es el “*Programa para la inclusión social y la reconciliación*”) que busca la inclusión de la población víctima del conflicto, a través de los subprogramas “*de atención y asistencia a las víctimas*”, y “*de implementación, seguimiento y monitoreo a la atención a población de víctimas*”. Estos dos subprogramas se encuentran estructurados a través de cuatro proyectos (tres correspondientes al primer y uno al segundo), en los que desglosan las acciones que implementa el municipio en materia de atención. El PAT municipal desarrolla de manera más extensa los subprogramas y proyectos, demostrando el interés del municipio por abarcar de forma apropiada los temas que atañen a la implementación de la ley 1448 de 2011.

De nuevo, los problemas del PAT no radican tanto en la existencia de medidas y demás (que de hecho las hay), como en la posibilidad real de ejecución y seguimiento de metas. Con relación a la ejecución se encuentra que las medidas no se encuentran claramente respaldadas por una asignación presupuestal coherente con lo expuesto en el plan de desarrollo. El diagnóstico de la SCNT reconoce que “[n]o es posible identificar en los instrumentos de planificación local para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, la procedencia de los recursos que se proyectan para la materialización o contribución al goce efectivo de derechos de la población” (UARIV-SCNT, 2014c:8 y 9). Y, por otro lado, plantea que “a pesar de no contar con un PAT ambicioso en cuanto a metas y proyecciones presupuestales, el presupuesto con el que cuenta el municipio, limita la materialización de las metas contempladas en el PAT, de esta manera las posibilidades se reducen a las acciones de gestión de la entidad territorial” (UARIV-SCNT, 2014c:10). Esto implica, que en este caso la planeación puede resultar en un ejercicio estéril, de cara a su importancia en la implementación local de la Ley.

Tumaco:

El municipio cuenta con cada uno de sus instrumentos de planeación en materia de víctimas. El plan de desarrollo tiene un programa exclusivo para la atención de las víctimas. Su objetivo general es “atender las disposiciones de la Ley 1448 y adelantar las gestiones para que la población víctima del conflicto tenga acceso a mecanismos de

restitución y garantía de protección, buscando la generación de condiciones que prevengan fenómenos de vulneración de derechos.” Este plan desarrolla de forma detallada las medidas para la implementación del programa. Pero estas medidas tan solo plantean de forma genérica la implementación de una serie de acciones que no son descritos a cabalidad. Por otro lado, en la asignación presupuestal es dispar y una porción importante de los programas se encuentran enunciados en el presupuesto sin contar con asignación financiera, mientras hay otros en los que dicha asignación es muy baja para la dimensión de la acción a implementar.

El PAT municipal, como sucede con los demás, profundiza en las medidas expuestas en el plan de desarrollo. En el caso particular de este municipio, el documento de planeación de política de víctimas cuenta con una extensa caracterización del municipio, de las dinámicas del conflicto armado (particularmente grave en esta zona del país) y de las cifras de victimización de la población. Este último aspecto de la caracterización es muy pertinente, pero en la forma en la que está elaborado resulta poco útil en la medida en que caracteriza de manera muy general el municipio y no brinda información desagregada sobre la situación socioeconómica de la población víctima en particular, lo que afecta la toma de decisiones y la focalización de los limitados recursos con los que cuenta la entidad territorial. La SCNT reconoce esta situación cuando plantea que “el municipio de Tumaco en cumplimiento de garantizar el goce efectivo de los derechos presenta inconvenientes dado que en la caracterización no se identifican las diferentes problemáticas que impiden el disfrute real de las víctimas del conflicto armado en el marco de la política pública” (UARIV-SCNT, 2014d:71). Y de esta forma se concluye que

“Una debilidad dentro de la planificación del documento se relaciona con la identificación de las víctimas en particular, por enfoque diferencial y por grupos especiales de protección constitucional, por otra parte no se encuentra datos de la cobertura de los programas, planes y proyectos de la oferta institucional para cada grupo poblacional [...] lo que se convierte en un obstáculo importante para la medición de las metas e indicadores y el impacto en la comunidad víctima del conflicto armado.” (UARIV-SCNT, 2014d:74).

En el caso de este municipio la desagregación poblacional se basa en el enfoque diferencial para poblaciones étnicas es muy importante, dado el peso población de las

comunidades afrodescendientes e indígenas que habitan el municipio bajo definiciones territoriales claras se propiedad colectiva.

Yondó:

El municipio cuenta con cada uno de sus instrumentos de planeación en materia de víctimas. El plan de desarrollo tiene componentes específicos para la población víctima de desplazamiento y víctimas de hechos diferentes al desplazamiento. Estos componentes tienen como objetivo “Generar compromisos, tanto presupuestales como administrativos, para el desarrollo de acciones conducentes a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población en riesgo o situación de desplazamiento.”

Más allá de la enunciación y de un sucinto diagnóstico del problema, el plan de desarrollo no establece programas o proyectos específicos que pudieran ser ampliados y estructurados de mejor manera en el PAT. Este último, es un documento extenso que contiene una amplia caracterización del municipio, no necesariamente relacionada con su objeto, que es la población víctima que allí reside. El documento plantea una serie de acciones en torno a problemas que identifica de forma poco clara, lo que hace de dichas acciones una lista desordenada, en la que no se vislumbra la estructura de una política de atención y reparación integral. La SCNT es enfática en este sentido, cuando plantea que

“[...] se puede evidenciar que éste instrumento no cuenta con la suficiente estructuración técnica que permita constituirse en el documento guía para la ejecución de política pública de víctimas en el municipio, si bien es cierto que se evidencia un esfuerzo local para dar cumplimiento al mandato legal en relación con esta política, adolece de información, planeación y especialmente de la incorporación de elementos determinantes que posibilite los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y el territorio según lo establecido en el artículo 172 de la ley 1448 de 2011” (UARIV-SCNT, 2014e:4)

Por otro lado, la desarticulación entre lo planteado en el PAT y en el plan de desarrollo, es muy alta, lo que hace que la política de víctimas no cuente con un sustento real en la planeación financiera del municipio. Esto, a su vez, produce que los programas planteados en el PAT no se encuentren en dirección del cumplimiento de la política, en la medida en que no responden a las capacidades reales de la entidad territorial. De este modo “[l]a caracterización actual de la oferta institucional para víctimas es muy limitada y

se evidencia que no existe una planeación orientada a establecer líneas de conexión entre la oferta institucional y la materialización de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la población víctima” (UARIV-SCNT, 2014e:19)

4.4. Diagnósticos y caracterización de la población para la formulación.

Se ha planteado con anterioridad la importancia de un debido diagnóstico de la situación del municipio y la caracterización de la situación de la población víctima, con el propósito de generar instrumentos de planeación útiles que brinden el soporte adecuado a una correcta implementación de la política. Es de resaltar que la Ley, y previamente la Corte Constitucional, han planteado la importancia de la caracterización en el diseño local de la ley. La guía elaborada por el Ministerio del Interior y otras entidades nacionales para la elaboración de los PAT es enfática en este aspecto:

“La caracterización busca identificar la situación de la población víctima desde el punto de vista de las necesidades específicas y elementos particulares para la implementación de programas, proyectos y acciones que conlleven a garantizar el goce efectivo de los derechos a través de la prevención, atención, asistencia y reparación integral. Se propone caracterizar cuatro elementos que logren dar cuenta de la situación actual del departamento, municipio y/o distrito: i) Contexto Local, ii) Dinámica del Conflicto Armado, iii) Población Víctima y iv) Oferta Institucional.” (Ministerio del Interior, Et. Al., 2012:18)

Una necesidad adicional que exige una correcta caracterización de la población víctima se encuentra en la posibilidad de conocer los componentes de atención y reparación que ha recibido cada víctima (individual o como familia), que le permita al Estado conocer el proceso, identificar las condiciones de vida de las personas que han sido atendidas y evaluar si existe un proceso de restablecimiento de derechos que es, en últimas, un objetivo central de la Ley 1448.

Con base en estos elementos se presenta a continuación el análisis de los instrumentos de planeación de los cinco municipios, y se acompaña el análisis con la perspectiva brindada por los diagnósticos realizados por la SCNT.

4.4.1. Análisis de los municipios

Ocaña:

El PAT municipal cuenta con diagnóstico del municipio y caracterización general de la población víctima. Estos abordan elementos básicos de contexto (como población, geografía, etc.) y luego brindan una serie de análisis sucintos, relacionados con la dinámica reciente del conflicto armado, con las causas del desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes y con los factores de riesgos (centrado en la presencia de grupos armados en el municipio) a que se presenten nuevas violaciones a los derechos de vida, integridad, libertad y seguridad, tanto de las víctimas como de la población en su conjunto. La caracterización, por su parte, muestra las cifras generales de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes, clasificados por edad.

En principio la información brindada resulta útil para conocer el contexto particular de implementación de la política. No obstante, analizada al detalle se encuentra que la caracterización poblacional no brinda información detallada en aspectos socioeconómicos y discriminación en materia de género, raza o etnia, lo que hace de las medidas generales, poco asociadas a las principales necesidades de la población víctima en el departamento y sin una línea de base que permita hacer seguimiento a los avances y resultados de su implementación. De hecho, la SCNT considera que “[I]a información consignada en el PAT puede ser subjetiva, es necesario contar con datos más reales, el alcalde municipal presenta voluntad para ello, sin embargo, se requiere de las orientaciones claras de [...] metodología e instrumentos a trabajar.” (UARIV-SCNT, 2014a:7)

Soledad:

El PAT municipal cuenta con diagnóstico del municipio y caracterización general de la población víctima. El primero se centra en el contexto general del municipio y brinda información sobre hechos recientes relacionados con el conflicto armado. La caracterización se centra de forma casi exclusiva en la dinámica del desplazamiento forzado. En ambos casos se trata de ejercicios sumamente precarios y poco específicos de cara a población víctima. De hecho, se observa en parte la misma información presente en el plan de desarrollo, con la excepción de las cifras de recepción de personas en situación de desplazamiento durante el periodo 2000 - 2011, y las cifras de personas por el punto de apoyo de la UARIV durante el primer semestre del año 2012.

En materia de análisis de necesidades de la población víctima la información es prácticamente nula y esto, como se observó en el acápite anterior, explica en gran medida la limitada oferta específica para esta población, que termina subsumida en los programas sociales, de equidad y justicia.

San Rafael:

El PAT municipal cuenta con diagnóstico del municipio y caracterización general de la población víctima. Cuenta con información amplia acerca del contexto socioeconómico del municipio, pero no se encuentra desagregada para la situación particular de la población víctima. El análisis realizado en materia de conflicto se enfoca en la dinámica del desplazamiento forzado, y en menor medida aborda hechos como la vinculación de menores al conflicto armado y los eventos que se han presentado con minas antipersonales. Al igual que en los casos observados la información no especifica la situación de necesidades de la población víctima. En este sentido se expresa la SCNT cuando plantea que

“La información base de la caracterización, no se considera suficiente y adecuada, ya que la base de datos con la que cuenta el municipio, limita lecturas sobre necesidades de la población, composición o variación en la composición de los núcleos familiares, ubicación en el territorio, acceso a bienes y servicios durante el tiempo transcurrido entre otros [...]” (UARIV-SCNT, 2014c:17)

Un elemento positivo de este PAT es que realiza el mapeo de las falencias institucionales que se tienen para la atención de las víctimas, y enfoca parte de su acción al fortalecimiento estas.

Tumaco:

El PAT del municipio tiene un análisis de contexto amplio en el que desarrolla temas centrales en la implementación de su política, como la caracterización de las comunidades afrodescendientes e indígenas que habitan allí. Desarrolla un extenso contenido sobre el municipio con muchos apartes del plan de desarrollo, que resultan poco relevantes. También contiene la caracterización de la población en situación de desplazamiento, la dinámica del conflicto con sus correspondientes fuentes estadísticas, la identificación de los hechos y la elaboración de una línea de tiempo, todos estos

elementos que aportan insumos importantes para la construcción del PAT en conformidad con los componentes de la política pública en prevención y protección; asistencia y atención, reparación integral de las víctimas del conflicto armado (UARIV-SCNT, 2014c).

A pesar de este importante avance, la desagregación de información y la especificidad en materia de necesidades de la población víctima persiste como una falencia del PAT, que limita el alcance de las medidas y que debe avanzar “en la caracterización de la población víctima diferente al desplazamiento, se debe identificar a la población víctima a la luz del enfoque diferencial, de acuerdo con el sexo, la edad, la etnia y la situación de discapacidad, así como la ubicación dentro de la jurisdicción del municipio” (UARIV-SCNT, 2014c:46)

Yondó:

El PAT municipal tiene una extensa caracterización del contexto local, en el que se abordan temas como la historia del municipio, hidrología o actividades económicas principales. Desarrolla una detallada caracterización de la oferta institucional en la que se especifica la existencia o no de programas específicos para la población en situación de desplazamiento forzado y las víctimas de otros hechos. Igualmente, el municipio cuenta con una caracterización del conflicto armado en la que se relata su historia reciente, a través de los hechos más relevantes. En el caso de la caracterización de la población víctima, el documento no presenta el mismo nivel de rigurosidad. Esto hace de la identificación de problemas que propone el mismo documento un ejercicio poco sólido y sin sustento. De hecho, el extenso contenido en materia de caracterización municipal no se resulta útil en la formulación de la política de víctimas.

4.5. Mecanismos e instancias de control y seguimiento.

El control y el seguimiento de la política en el ámbito local es determinante tanto para garantizar una mejor ejecución de los recursos, como para evaluar progresivamente la implementación de la política. No existe a la fecha de hoy una evaluación nacional de la implementación de los PAT territoriales y la certificación que realiza la UARIV no es un mecanismo lo suficientemente contundente como para garantizar un mejoramiento de la política con base en el seguimiento que realiza esta entidad.

Territorialmente se encuentran dos instancias encargadas del control y seguimiento de la implementación de la Ley 1448 de 2011. La primera son los Comités Territoriales de Justicia Transicional -CTJT- que son la máxima instancia de diseño, implementación y coordinación de la política de víctimas en el ámbito local. Según el artículo 173 de la Ley deben estar conformados en los municipios por:

- El alcalde que los presidirá.
- Los secretarios de gobierno, planeación, salud y educación.
- El comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción.
- El coordinador del Centro del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-.
- El personero
- Dos representantes de las mesas de participación de víctimas

Según el artículo 252 del decreto 4800 de 2011, los comités deberán servir de instancia de articulación para la elaboración de los planes de acción para el cumplimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo territoriales en cumplimiento de la Ley. Igualmente deben:

- Preparar informes sobre las acciones que se han emprendido y su resultado, los recursos disponibles y los solicitados a otras autoridades locales, regionales y nacionales, sobre las necesidades.
- Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos encaminados hacia la prevención, asistencia, atención, y reparación integral a las víctimas, incorporen medidas que respondan a las necesidades particulares de los sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad.
- Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a la ejecución del plan de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, teniendo en cuenta los avances en el cumplimiento de las metas de corto, mediano y largo plazo.

La segunda instancia son las mesas de participación de víctimas. La Ley de Víctimas generó una nueva institucionalidad que en gran medida recogió el diseño de participación de población desplazada existente, pero que amplió dicho diseño al universo de víctimas reconocido en el artículo 3 de la Ley y le dio una mayor importancia dentro de la estructura de atención y reparación integral. De hecho, consagró la participación como un

principio en el cumplimiento de la Ley. Así, el artículo 192 evidencia la importancia del derecho a la participación y es enfático al decir que “[e]s deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación ejecución y sentimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma [...]”; el artículo 193 señala que las mesas de participación son el escenario central para la participación y delegación; y el artículo 194 establece que la participación de estar regida por un protocolo de participación efectiva.

Estas mesas de participación son la instancia válida de interlocución y consulta de las víctimas y deben tener una función de veeduría ciudadana sobre el cumplimiento de la Ley. La UARIV ha sido enfática en reconocer su importancia y en resaltar sus potencialidades:

“Luego de su aprobación en junio de 2013 [de la Resolución 0388 de 2013, que es el protocolo de participación efectiva de las víctimas], se inició la instalación de las mesas municipales, distritales, departamentales y nacional de participación efectiva de las víctimas, las cuales, a la fecha, han servido de punto de encuentro, discusión e incidencia de las víctimas ante las autoridades locales, regionales y nacionales en la formulación de los PAT y en componentes de la Política Pública, que contribuyan al goce efectivo de derechos. Vale señalar que el protocolo es el primer y único instrumento en el mundo que garantiza a las víctimas de un conflicto armado participar de manera efectiva en la planeación, ejecución y control de las políticas públicas de atención y reparación.” (UARIV, 2014:325)

Sin embargo, esta función ha sido puesta en entredicho en diferentes análisis que coinciden en mostrar “[...] que la proliferación de instancias de participación, como fue posible constatarlo en el sistema de participación para la población desplazada, no garantiza la participación de las víctimas ni en la formulación de las políticas (en el orden nacional) ni en la implementación de los programas (en el orden local).” (Berrio, 2014:23)

Las percepciones de los analistas de las dinámicas locales entrevistados⁵² en el marco de esta investigación coinciden en el limitado alcance de las mesas de participación como mecanismos de seguimiento y control ciudadano a la implementación local de la política.

Entre los factores que determinan estas limitaciones resaltan:

- Las debilidades técnicas de los representantes de las víctimas para hacer seguimiento a la política y realizar propuestas para su mejoramiento.
- La utilización de mecanismos expeditos de interlocución con las autoridades locales, que en ocasiones resultan en confrontaciones directas con funcionarios del orden local, departamental e incluso nacional.
- La politización de las mesas de participación. Debido al diseño de los mecanismos de selección de representantes de las víctimas, se ha dado un proceso de politización que genera fenómenos como la atomización de las víctimas y pequeños grupos o el uso de estrategias propias de la competencia electoral que en ocasiones van en detrimento de las posibilidades de interlocución de las víctimas

La evidencia recogida en los cinco municipios es dicente en este aspecto:

Ocaña:

- **CTJT:** fue conformado el 20 de febrero de 2012, por medio del decreto 074. La conformación está hecha bajo los parámetros de la Ley, con las entidades pertinentes, la debida participación de los representantes de víctimas y dentro de los plazos establecidos. A partir de su conformación y durante el periodo de estudio, el CTJT se reunió 16 veces, en el que la administración local presenta temas generales de la implementación local de la Ley.
- **Mesa de participación:** se constituyó plenamente en agosto del año 2013. Los representantes fueron elegidos por el grupo de organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de las víctimas inscritas en la mesa municipal, a través de la personería, con el propósito de ejercer la representación en los espacios de participación. La elección se realizó el 12 de junio de 2013 y el 21 de agosto del

⁵² Es un análisis en el que confluyen las opiniones de los entrevistados para los municipios de San Rafael, Yondó, Ocaña.

mismo año se adoptó el reglamento interno en sesión consignada en el acta No. 002.

Durante el periodo de estudio, la mesa de participación se reunió 10 veces, una de las cuales no contó con la mínima participación para sesionar. Las actas de seguimiento evidencian la elaboración del reglamento interno de la mesa y de su respectivo plan de trabajo. Sin embargo, no existe ningún registro de encuentros destinados a realizar un seguimiento de la política, lo que repercute en una clara ausencia de mecanismo de control social, sobre la implementación local.

Soledad

- **CTJT:** fue conformado por medio del decreto 111 de 2012, con las especificaciones de Ley. Durante el periodo de estudio se reunió 14 veces. El diagnóstico realizado por la SCNT del funcionamiento real de este espacio interinstitucional es poco alentador. Plantea la Subdirección: “Están sesionando conforme a lo estipulado en el acta, es decir por lo menos cada 4 meses, sin embargo, se realizan sólo pensando en lo normativo y político y no siempre teniendo en cuenta el fin para lo cual fueron creados” (UARIV - SCNT, 2014b:25)
- **Mesa de participación:** se constituyó plenamente en septiembre del año 2013. Los representantes fueron elegidos por el grupo de organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de las víctimas inscritas en la mesa municipal, a través de la personería, con el propósito de ejercer la representación en los espacios de participación.

La elección se realizó el 04 de agosto de 2013, pero tan solo hasta la primera semana del mes de septiembre se realizó la primera sesión de la mesa de participación, en la que se adoptó el reglamento interno en sesión (UARIV-SCNT, 2014a:41). Las actas de las sesiones de la mesa municipal se encuentran caracterizadas por la poca rigurosidad en su diligenciamiento y por el contenido mínimo de información.

San Rafael:

- **CTJT:** fue conformado por medio del decreto 026 de 2012, con las especificaciones de Ley. Durante el periodo de estudio se reunió cinco veces. A pesar de la debida conformación y de la regularidad con la que sesionó durante los tiempos establecidos, la SCNT encontró que el CTJT de San Rafael no contaba con mecanismos de seguimiento a los compromisos establecidos, y reconoció que “la entidad territorial no cuenta con un instrumento de medición a los avances de la política pública, tampoco se evidencia la realización de un comité de justicia transicional donde se hubiese desarrollado temáticas relacionadas con avances territoriales a partir de la intervención de los diferentes niveles de gobierno” (UARIV - SCNT, 2014c:25)
- **Mesa de participación:** se constituyó en el mes agosto del año 2013. Los representantes fueron elegidos por el grupo de organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de las víctimas inscritas en la mesa municipal, a través de la personería municipal. La elección se realizó en la segunda semana del mes Julio de 2013 (procedimiento consignado en el acta 001 de la mesa) y el 28 de agosto del mismo año se adoptó el reglamento interno en sesión consignada en el acta No. 002 (UARIV-SCNT, 2014c). No fue un escenario dinámico durante el periodo de estudio, con tan solo cinco sesiones de trabajo No fue posible conocer las actas, ni información relativa a las misma.

Tumaco:

- **CTJT:** fue conformado por medio del decreto 085 de 2012, con las especificaciones de ley. Durante el periodo de estudio se reunió 18 veces. El seguimiento a la operatividad del CTJT evidencia el levantamiento de actas por cada sesión en las que se registran los temas abordados. Resalta la ausencia en los documentos de seguimiento a la implementación de la política pública. Es decir, no se hacen referencias directas a la ejecución del PAT.

La SCNT anota “que un gran número de convocatorias del CTJT se reúne para tratar temas de desplazamientos masivos por atentados terroristas, amenazas y solicitudes de atención y misiones humanitarias para tratamiento de la población afectada por éstos hechos victimizantes, además de solicitar atención médica y psicosocial para las víctimas” (SCNT, 2014). Esto hace que el funcionamiento del

comité se encuentre permanente afectado por la dinámica del conflicto armado en el municipio, generando una obligación local de respuesta inmediata y actuación ante las contingencias, pero debilitando la capacidad de implementación de los ejes de la política que exigen mayor regularidad.

- **Mesa de participación:** La participación de las víctimas en el municipio de Tumaco ha tenido particularidades con relación a lo observado en los otros municipios. Dada la existencia de organizaciones de población afrodescendientes y al apoyo brindado por organizaciones no gubernamentales, se logró generar una dinámica de participación importante en torno al diseño del PAT. La SCNT plantea que “[l]os escenarios de encuentro alrededor del diseño participativo de la política pública para prevenir proteger, asistir atender, reparar y garantías de no repetición a las víctimas del conflicto armado, han permitido afianzar dinámicas de trabajo en equipo, cooperación, comunicación y complementariedad entre la institucionalidad, las comunidades y la cooperación internacional [...]”

No obstante, el dinamismo que existió en la formulación del plan no se ha dado con la misma fuerza en el proceso de seguimiento a la implementación de la política.⁵³ En este caso en particular se observan serias limitaciones técnicas para evaluar los avances y limitaciones de la implementación local de la ley.

Yondó:

- **CTJT:** fue conformado por medio del decreto 032 de 2012, con las especificaciones de ley. Durante el periodo de estudio se reunió 15 veces. El comité tuvo un funcionamiento regular, acorde a lo establecido en la ley, con sesiones periódicas. Según la entrevista realizada para el municipio de Yondó, el CTJT sufre de un proceso de “desgaste” asociado a la complejidad de las sesiones y a la limitada disponibilidad de personal para los espacios de interlocución establecidos en el municipio.
- **Mesa de participación:** se constituyó plenamente en septiembre del año 2013. Los representantes fueron elegidos por el grupo de organizaciones de víctimas y

⁵³ Entrevista experto local del municipio de Tumaco.

organizaciones defensoras de las víctimas inscritas en la mesa municipal, a través de la personería, con el propósito de ejercer la representación en los espacios de participación.

La elección se realizó en el mes de julio de 2013, con todos los mecanismos de ley, y en la primera semana del mes de agosto se realizó la primera sesión de la mesa de participación, en la que se adoptó el reglamento interno en sesión, por medio del acta 002, Sin embargo, el nivel de operatividad de la mesa de víctimas ha sido muy reducido y accidentado. Durante el periodo de estudio la mesa se reunió en 6 ocasiones, y en dos de ellas no se contó con el número de personas necesaria para sesionar. Las actas diligenciadas son de mala calidad y no muestran el más mínimo avance en materia de seguimiento a la ley de víctimas en el ámbito local.

4.5.1. Participación y control local de la ley

El análisis del avance de los mecanismos e instancias de control y seguimiento evidencia un desbalance local en la ley. Si bien la puesta en marcha de dichos mecanismos puede ser observado como un gran avance⁵⁴ para el cumplimiento de los objetivos trazados por el gobierno nacional en esta materia; lo cierto es que en la práctica los resultados del funcionamiento tanto de los CTJT como de las mesas de participación efectiva han sido muy limitados.

Los CTJT se caracterizan por un alto nivel de funcionamiento formal. Las sesiones se han realizado en todos los municipios con una regularidad acorde a lo estipulado en la ley y de dicha labor han surgido los planes y documentos oficiales que se les exigen. En los cinco casos estudiados se registró la participación de los representantes de víctimas, dato para resaltar y que registro como un avance importante. Los problemas surgen cuando se observa con algo más de detalle la operatividad real de los comités y el cumplimiento de su labor de seguimiento a la implementación de la política pública en el ámbito local. Las dificultades que enfrentan los municipios resultan en un funcionamiento “accidentado” de los CTJT, que se transforman en una suerte de “comités de emergencia” obligados a reaccionar parcialmente ante las contingencias generadas por el conflicto armado, pero

⁵⁴ Más en el sentido de que se basa e intenta mejorar experiencias pasadas como las mesas de participación de población en situación de desplazamiento.

que no actúan bajo criterios rigurosos de planeación y seguimiento, como se supone debe ser.

Otro elemento central para comprender los problemas en la operatividad de los comités se encuentra en el limitado personal con el que cuentan los municipios y la sobrecarga que supone para algunos funcionarios la participación en el CTJT y los subcomités que han sido dispuestos en la ley. El nivel de ocupación que exige el funcionamiento del comité y los subcomités puede producir un progresivo agotamiento en las personas que participan en dichos escenarios de interlocución.⁵⁵ Este alto nivel de operatividad puede recaer sobre funcionarios como los secretarios de gobierno o los enlaces de víctimas, que son generalmente los delegados por los alcaldes para adelantar las funciones correspondientes a este componente de la política pública local.

Un tema relevante en este sentido ha sido la labor los enlaces de víctimas. Esta figura fue creada por la ley y reglamentada por el artículo 130 del decreto 4800 de 2011. Se estableció como el responsable local de promover el cumplimiento de la ley. Así mismo, como interlocutor con el ministerio público, con las víctimas en el contexto de las mesas de participación y con la UARIV, para transmitir la información al alcalde, a los secretarios de despacho y en general a los funcionarios que tienen que ver de una u otra forma con la atención y asistencia a las víctimas.

De manera general, puede decirse que este cargo fue creado con el propósito de contar con una persona en las administraciones locales que dinamizara el proceso de implementación de ley y articulara las distintas dependencias de la administración local con responsabilidades específicas en la materia. Sin embargo, en la práctica el “enlace de víctimas” se convirtió en el mayor responsable de la ley, lo que ha llevado a una sobrecarga de sus funciones en muchos de los municipios, llevando su labor a la casi inoperatividad.⁵⁶ Además, muchos de estos enlaces son escogidos sin contar con las capacidades técnicas mínimas, lo que no ha hecho más que aumentar la sobrecarga mencionada e impactar de manera negativa en los resultados.

⁵⁵ Entrevistas realizadas a los expertos locales.

⁵⁶ Este es un asunto recurrentemente mencionado con los entrevistados nacionales y municipales.

Con relación a las mesas municipales de participación la situación no es mejor que en el caso de los CTJT. Las mesas están conformadas por representantes de víctimas, escogidos de manera democrática por las víctimas inscritas ante el ministerio público. Estos representantes tienen el requisito de ser parte de organizaciones de víctimas y estar inscritos en el RUV. Este diseño es sumamente positivo y acorde a los objetivos de la ley, pero genera tres problemas que han truncado su efectividad como mecanismo de seguimiento y control local:⁵⁷

- **Representación más que participación:** el diseño institucional de participación de las víctimas ha promovido la participación a través de un mecanismo que se podría considerar piramidal, que va desde los municipios (elección de representantes municipales) hasta la nación, pasando por los departamentos. En este proceso se escogen los representantes municipales, departamentales y nacionales de las víctimas. La representación se encuentra mediada por cuotas específicas, basadas tanto en un enfoque diferencial como en cubrir el rango de hechos victimizantes establecidos en la ley. El diseño es riguroso, extenso en materia de garantías para la debida selección de los representantes y fue pensado para cubrir de la mejor forma posible la variedad de necesidades que en materia de participación fueron expresadas por las víctimas (ver: UARIV - OIM, S.f.).

Sin embargo, el rigor del diseño para la elección de los representantes de las víctimas no se traslada a los mecanismos específicos de participación e incidencia. Cuando se observan al detalle estos mecanismos y su funcionamiento (al menos en los cinco municipios estudiados), es evidente la dificultad de incidir a profundidad en la formulación de la política en el ámbito local y menos aún de hacer seguimiento sostenido y valorar la implementación. El protocolo de participación efectiva de las víctimas (Resolución 0388 de 2013) no es enfático al establecer la forma en que las tareas enunciadas serán llevadas a cabo, más allá de enunciar los incentivos para que los representantes de las víctimas participen.

⁵⁷ Análisis complementarios en torno a este tema se pueden encontrar en los trabajos de Vargas (2014) y Berrio (2014).

- **Politización y atomización de las organizaciones de víctimas:** los mecanismos de elección de representantes han impactado de forma negativa en la cohesión del movimiento de víctimas. Dado el tipo de selección promovido, se ha generado un proceso de “politización electoral” de este proceso, en el que la competencia por ocupar los cargos disponibles en los municipios genera distintos niveles de disputa entre las organizaciones que representan los intereses de esta población.
- **Falta de cualidades técnicas o acompañamiento técnico a los representantes de víctimas:** la selección democrática de los representantes no garantiza su capacidad técnica para las labores que corresponden a estos cargos. Si bien este no es problema en sí mismo, dado que bastaría con acompañamiento apropiado por parte del ministerio público o de otro tipo de actores no gubernamentales,⁵⁸ en la práctica se ha convertido en un impedimento para llevar a cabo tareas que van desde el seguimiento riguroso al funcionamiento de la mesa de participación, hasta la incidencia correcta en la política, a través de los instrumentos previstos en la ley.

El resultado de esta realidad puede resumirse en dos puntos: en primer lugar, las mesas de participación terminan destinando la mayor parte del tiempo en los aspectos formales de funcionamiento, que incluye asuntos como la selección de delegados para las responsabilidades que les conciernen (como la participación en el CTJT) y formulación de los planes de trabajo. Esto genera un nivel de ocupación alto, con pocos resultados tangibles en relación con la ejecución misma de la política. En segundo lugar, la carga existente de tareas formales genera un decrecimiento de la incidencia en la implementación local de la política y genera, en algunos casos, la frustración de la población víctima que utiliza vías de hecho para expresar su malestar ante las administraciones locales, sin generar resultados sostenibles en el tiempo.

*

⁵⁸ Como lo demuestra parcialmente el ejemplo de Tumaco.

La revisión de los casos municipales complementó el análisis de diseño que realicé en el capítulo anterior y me ayudó a aterrizar los problemas a asuntos que enfrentan los municipios de forma rutinaria en la implementación de la ley. La selección de los municipios con base en los criterios de capacidad institucional y voluntad política me permitió contar con una variedad de ejemplos claramente diferenciados entre sí. No obstante, los problemas identificados fueron muy similares y se comprobó que la forma en que las variables son operacionalizadas a través de indicadores objetivos no explican a profundidad las problemáticas que han surgido con la ley. Al revisar la evaluación cualitativa en la tabla 7 se observa que los resultados asignados a los municipios no se encuentran claramente soportado en las variables. Por ejemplo, el municipio de Soledad muestra el peor desempeño acumulado, lo que me permitiría presumir que la voluntad política juega un papel preponderante en la explicación. Pero el caso de Tumaco supondría un revés a dicha presunción. En este sentido solo es posible afirmar que el desempeño de los cinco municipios es tan limitado que es difícil extraer conclusiones con base en la calificación brindada por los indicadores del DNP y la UARIV a cada uno de ellos.

Por otro lado, es diciente el limitado alcance del “despliegue territorial” de la política (Jolly, 2010). Las realidades de la planeación territorial que reflejan los cinco estudios de caso muestra problemas de fondo en el ciclo mismo de producción local de la política pública, hecho que explica en gran medida el tremendo desbalance en la implementación de la misma a nivel nacional (CSMLV, 2014). Los mecanismos diseñados en la ley para fortalecer la acción de las entidades territoriales a través del seguimiento y la evaluación oportuna (comités y mesas de participación) se han quedado en el funcionamiento rutinario, sin ser capaces de trascender en acciones que obliguen a los gobiernos locales a mejorar su acción. De este modo, la centralidad del formalismo en el cumplimiento de la ley y la poca cultura de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios locales (y de exigencia rigurosa de cuentas por parte de la ciudadanía), se encuentran aquí como fenómenos que se retroalimentan de manera mutua.

Considero entonces que la estructura de incentivos y monitoreo del esquema de coordinación entre la Nación y el territorio es sumamente débil y no asegura un cumplimiento en pos de la garantía de los derechos de las víctimas. La certificación que brinda la UARIV no me permitió encontrar diferencias sustanciales en los productos

entregados y aprobados por las entidades territoriales, lo que indica que el indicador producto de dicha certificación es un ejercicio sin trascendencia para las administraciones locales y sin un potencial transformador o de reforma del sistema a futuro.

5. CONCLUSIONES

En la investigación abordé los problemas de coordinación entre la Nación y el territorio en la implementación de la Ley de Víctimas (ley 1448 de 2011). El marco general de la investigación, como lo mostré en el estado del arte realizado, se centra en los problemas existentes para implementar políticas públicas complejas en regímenes descentralizado de países en vía de desarrollo, con el propósito final de evaluar el papel del Estado, tanto en la producción, diseño y ejecución de normas y políticas.

La perspectiva teórica que adopté para la comprensión del fenómeno de estudio fue una perspectiva constructivista de las instituciones, que permitiera observar la complejidad del entramado social y político que va de la norma a la realidad en el caso estudiado. Se tomó una visión de las instituciones “apartada no solo de las miradas idealistas que reducen dichas instituciones a imágenes o a formas jurídicas, sino también de las visiones materialistas que reducen el derecho a las fuerzas económicas y a la dominación, desconociendo así la relativa autonomía de las formas y de la racionalidad jurídica” (García y Espinosa, 2014:148). Esta perspectiva la complementé con tres elementos: i) una perspectiva alternativa del Estado que reconoce las fuerzas contradictorias que lo conforman y que lo despoja de su imagen de coherencia, se desprende de la comprensión de las instituciones estatales como univocas y monolíticas y problematiza su estudio, que es el trabajo de Joel Migdal (2011); ii) una perspectiva constructivista para analizar las políticas públicas en un contexto como el colombiano, que entiende la necesidad de tener en cuenta los elementos resaltados anteriormente y que plantea la dislocación que existe entre el régimen descentralizado plasmado en la constitución política de Colombia y la realidad de las múltiples fuerzas locales, representadas por administraciones que terminan teniendo un papel de “regidores de los territorios”, llamados a desplegar las políticas bajo parámetros altamente direccionados desde el

centro político (Jolly, 2010 y 2014); y iii) como complemento a las perspectivas adoptadas, tomé algunos aportes para el análisis de los diseños institucionales del trabajo de Elinor Ostrom (2011). Soy consciente de sus diferencias con los otros autores trabajados, pero también de los aportes que brinda en el estudio de los incentivos para el cumplimiento de responsabilidades asignadas por un determinado acuerdo institucional.

Un punto de partida para concluir los resultados de la investigación es una mirada optimista sobre el problema estudiado: la promulgación de una Ley que promueve medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Estas han sido un amplio sector de la población que ha sufrido violaciones a sus derechos fundamentales en el marco de una confrontación armada con varios años de persistencia. Su implementación ha exigido un enorme esfuerzo institucional para la puesta en marcha de mecanismos que permitan hacerla realidad, involucrando a los diferentes niveles de la administración pública: el nacional, el departamental y el municipal.

De igual forma, se observan avances en la consideración de las víctimas como sujetos de derechos y en el reconocimiento simbólico de sus exigencias, que, de hecho, abonaron un proceso iniciado por la Corte Constitucional, cuando le exigió al estado, a través de la reconocida Sentencia T-025 de 2004, medidas reales para que la población en situación de desplazamiento superara el “estado de cosas inconstitucional” en el que se encontraba. Así, por ejemplo, se encuentra que en materia de reparación individual, “[l]a UARIV ha introducido una modalidad de acción que persigue dotar de sentido a la reparación, con lo que se refuerza un mensaje de dignidad y de reconocimiento de las víctimas. Esto se expresa en la realización de entrevistas personales y la entrega de la carta de dignificación. La entrega de indemnizaciones muestra avances concretos” (Centro Internacional de Justicia Transicional, 2015:1). De otro lado, se promovió un sistema de participación, con un protocolo claro que regula la selección y representación de las víctimas en los ámbitos municipal, departamental y nacional. Sin lugar a dudas, estos avances muestran el potencial de la ley y envían un importante mensaje a la sociedad sobre el interés del gobierno de transformar positivamente la situación de cientos de miles de personas afectadas.

No obstante, a cinco años de su promulgación, y de manera más específica para esta investigación, durante el periodo 2011 - 2014, los avances de la ley se han visto menguados por el choque entre el diseño institucional y el real funcionamiento de las instituciones colombianas. En materia de diseño de la política, los problemas identificados no solamente fueron múltiples, sino que se encontraban en el corazón mismo de la coordinación entre la nación y el territorio, y en la implementación local de la política. Las fallas recorren problemas del régimen descentralizado del Estado colombiano: el establecimiento de cargas presupuestales y administrativas a las entidades territoriales (en particular a los municipios), que dependen en gran medida de los recursos provenientes de la Nación. Dichas cargas recaen en muchos casos sobre entidades territoriales débiles, con baja capacidad técnica y con serias dificultades para diseñar una política que se ajuste a sus realidades locales.

A continuación, desarrollo cuatro puntos que muestran los resultados alcanzados en la investigación con base en la hipótesis planteada:

5.1. Imagen y práctica

La doble cara del Estado en la que insiste Joel Migdal (2011), caracterizada por la existencia de una dislocación entre la imagen y las prácticas se expresa de forma clara en los casos municipales de estudio. La información recabada para el análisis institucional local evidencia una clara apuesta de las entidades territoriales por dar prioridad a todos los aspectos formales que les exige la ley. Cada uno de los PAT revisados contaba con una exposición explícita de todo el marco legal involucrado tanto en la implementación de la política de víctimas, como en las responsabilidades de las entidades territoriales. Así mismo, la estructura de los documentos mantenía de forma precisa las indicaciones dadas por las entidades del orden nacional, replicando un modelo de plan, que fue diseñado de forma “genérica” para todo el país. Es evidente la importancia de la “imagen” en la formulación de la política. La entidad territorial se preocupa por cumplir con la producción de documentos de planeación que se desarrollen de acuerdo a unos lineamientos brindados por las entidades nacionales, en procura de ejecutar sus competencias.

La otra cara del Estado se hace presente en la implementación de dichos planes. Con tan solo adentrarse a la lectura detallada de los PAT se encuentra la progresiva deformación

de la “imagen” y surgen con mayor claridad la “prácticas”. Más allá de la formalidad de los planes, la información con la que se construyen rara vez contribuye a la debida formulación de la política. En estos casos, por poner un ejemplo, la realización del diagnóstico no corresponde con el diseño de las medidas y a su vez las medidas establecidas no cuentan con una asignación presupuestal coherente con las metas propuestas

Esta dislocación entre imagen y prácticas se evidencia con fuerza cuando se observan los mecanismos locales de control social de la política. El funcionamiento de las instancias de seguimiento y control (Comités de justicia transicional -CJT- y Mesas de participación de víctimas) enfrentan múltiples problemas para funcionar de manera efectiva y en algunos casos ni siquiera operan realmente. Sin embargo, la revisión detallada de los estudios de caso municipales muestra la existencia de actas de conformación, de escogencia de delegados y registros de sus respectivas secretarías técnicas. El respeto por la forma se mantiene. Su utilidad persiste en entredicho y su capacidad de incidir en la implementación de la ley se encuentra claramente cuestionada (Vargas Reina, 2014; Berrío, 2014; Centro Internacional de Justicia Transicional, 2015).

Las instituciones no se forman inmediatamente con la promulgación de la ley y su existencia formal no garantiza la transformación de la realidad dramática que pretende cambiar. La operatividad que ha alcanzado la ley no debe, sin embargo, despreciarse. Es la base de un proceso que debe avanzar en la consecución de los ambiciosos objetivos que se ha trazado el Gobierno con la Ley de Víctimas. Si bien es poco probable que la imagen y la práctica alcancen una coherencia absoluta, si es posible pensar que un progresivo proceso de fortalecimiento de la institucionalidad pública lleve a que la brecha entre las dos caras del Estado se cierre progresivamente.

5.2. Diseños institucionales e incentivos

Uno de aportes centrales de esta investigación para explicar y proponer alternativas a la brecha entre imagen y práctica se encuentra en la estructura de incentivos establecida en el diseño de la Ley de Víctimas. En el tercer capítulo abordé los problemas de diseño que han hecho de la ejecución de esta política un reto insuperable para el Estado en su conjunto. La ley asignó responsabilidades a todos los municipios sin distinción y sin

estímulos claros para garantizar su cumplimiento. La estructura de incentivos y el sistema de monitoreo son falencias centrales en la coordinación entre la Nación y el territorio, tal y como se supuso en la hipótesis de trabajo.

Cerrar la brecha entre imagen y práctica exige la transformación de la estructura de incentivos que regula la ley, pero no exclusivamente a través de la centralización y el monitorio del gobierno central sobre las entidades territoriales, sino dándole cabida a un mejoramiento progresivo de los mecanismos sociales de control que redunde en un seguimiento horizontal de aquellos que se ven afectados por la ejecución de la política. La experiencia de las mesas de participación no es un avance para demeritar. Por el contrario, es una apuesta por fortalecer la capacidad de ejercer ciudadanía por parte de las víctimas del conflicto armado, que ha tenido impactos positivos. Sin embargo, su impulso inicial ha tendido a desvanecerse y la capacidad de incidencia no ha sido suficientemente clara y no ha transformado la limitada tradición de poca rendición de cuentas por parte de las autoridades locales. Avanzar en su fortalecimiento es clave para mejorar el cumplimiento local y la exigibilidad sobre las acciones de alcaldes y gobernadores.

5.3. Capacidad y voluntad local

La dimensión local de la ley explorada en la investigación, muestra que el cruce de los indicadores de voluntad política y capacidad institucional no explica los productos de la implementación. La cuidadosa selección de municipios con base en indicadores que pueden aproximarse operacionalmente a los conceptos utilizados, no generó un resultado contundente de cara a los resultados en materia de implementación local. Esto quiere decir que la lectura de las realidades municipales que se puede hacer a través los indicadores elaborados por el Estado, no brindan (al menos en los casos estudiados) un panorama profundo del funcionamiento local de las entidades territoriales.

No obstante, el cruce de los indicadores evidencia una serie de problemáticas que resultan muy interesantes de analizar. En primer lugar, se encuentra que hay falencias en materia de planeación e implementación de la política de víctimas que son transversales a los municipios estudiados. El uso de los instrumentos de planeación y el cumplimiento de los requisitos legales no significó en ninguno de los casos una política de víctimas sólida,

capaz de responder a los retos identificados localmente. Adicionalmente, se encontraron importantes debilidades en la capacidad de los municipios para caracterizar de forma rigurosa la situación de la población víctima, lo que resulta en diagnósticos muy generales, con bajo nivel de desagregación de la información y con muy poca o nula evaluación de necesidades de la población víctima a atender. De este modo, se puede afirmar que no solamente el diseño institucional se estrelló estrepitosamente contra la realidad territorial, sino que a su vez los municipios rara vez conocen con certeza la dimensión de los problemas que enfrentan. En la práctica diaria de muchos de los municipios del país la planeación de la política se hace "a ciegas".

Por su parte, los mecanismos de control, seguimiento y participación local que estableció la ley, para su correcta implementación, resultaron afectados por las difíciles condiciones locales. Los comités operan en una situación que podría denominarse como precaria, por al menos tres razones: i) por la dinámica del conflicto armado, que los obliga a funcionar a la marcha de las contingencias humanitarias producidas por la violencia local y limita su capacidad de actuar acorde a la planeación realizada; ii) por la prioridad que se brinda a los aspectos formales, como base del funcionamiento, en el que la tarea de fondo (el seguimiento, el control y la participación), quedan supeditados a la producción de actas que cumplan los requisitos de forma; y iii) por la sobrecarga de actividades que se producen sobre personas que en la mayoría de los casos no cuentan con las capacidades técnicas: en los CTJT son muchas veces los "enlaces de víctimas" quienes sufren estas sobrecargas, y en las mesas de participación efectiva son los representantes de víctimas quienes terminan siendo sobrecargados por labores que no necesariamente se encuentran dirigidas al cumplimiento del objetivo final de su labor.

5.4. Despliegue territorial de la política.

La política se despliega en el ámbito local a través de los Planes de Acción Territorial - PAT-. El ejecutivo local los diseña con base en estrictos lineamientos brindados por el Gobierno Nacional, a través de guías que establecen punto a punto su contenido. Esta es la base de la implementación en municipios y departamentos de la política pública de víctimas, en la que los alcaldes y gobernadores cumplen el rol de "implementadores". Los resultados de la investigación muestran elementos en la dirección trazada por Jolly (2010 y 2014) y es tal vez allí donde se genera uno de los mayores desbalances de la ley.

Al estar regidos por un régimen de “descentralización controlada” (Jolly, 2010), las entidades territoriales se esfuerzan más por cumplir el rol formal que les designa el Gobierno Nacional (y es al que más se le hace seguimiento, como lo evidencian los informes al Congreso de la República elaborados por la UARIV), y no se plantean una política que impacte la realidad territorial de forma real, aún si esto exige tomar medidas contrarias a las exigencias que las entidades nacionales hacen a las territoriales.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Libros y artículos académicos

- Armatte, M. (2014), “El papel de la estadística en la construcción del Estado nación.” En: Arribas, M. y Barbut, M. (Coor.), *Estadística y Sociedad*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Arellano, D., Et. Al. (2014), “Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada”. En: Díaz, A. (Comp.), *Gobiernos Locales*, México, D.F.: Siglo Veintiuno.
- Ayee, J. (1995), “Financing sub-national governments in Ghana: The district assemblies' common fund”, En: *Regional and Federal Studies*, Vol. 5, No. 3, pp. 292-306.
- Bardham, P. y Mookherjee, D. (2014), “El surgimiento de los gobiernos locales: una visión de conjunto”. En: Díaz, A. (Comp.), *Gobiernos Locales*, México, D.F.: Siglo Veintiuno.
- Berrio, J. (2014) “¿Participación para qué?: análisis al funcionamiento del sistema de participación de víctimas diseñado en la Ley 1448 de 2011”, Bogotá: Uniandes.
- Besley, T. y Persson, T. (2009), “State Capacity, Conflict and Development”, S.C.:S.E.
- Bonet, J., Pérez, G. y Ayala, J. (2014), “Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia”, Cartagena: CEER, Banco de la República.
- Botero, M. H. y Hofman, J. M. (2015), “Desarrollo territorial en la Constitución de 1991. La fragmentación regional no resuelta”. En: Cerón Steevens, K. N. y Arévalo Ramírez, W. (Ed.), *De la Constitución de 1991 a la realidad. Debates políticos, jurídicos, territoriales e internacionales*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Centro Internacional de Justicia Transicional (2015), *Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia*, Bogotá: CIJT

- Cuervo, Jorge (2015), “Las premisas de las políticas públicas”, publicado en: <http://jorgeivancuervores.wixsite.com/politicas-publicas/single-post/2015/02/03/Las-premisas-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas>
- Duque, Naidú (2012), “Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial.” En: En: Revista Análisis Político, 76, pág. 175-190
- Erk, J. (2014), “Federalism and Decentralization in Sub-Saharan Africa: Five Patterns of Evolution”, En: Regional and Federal Studies, Vol. 24, No. 5, pp.535-552.
- Faguet, J. (2000), “Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia”, Londres: s.e.
- García Villegas, M. y Espinosa, J. (2011), “Estado, municipio y geografía”. En: García, M. Et. Al., *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.
- _____ (2014), *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en el Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- García, M. (2014), *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina*. Bogotá: Debate.
- _____ (2009), *Normas de papel, la cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores
- González, F. (2014), *Poder y Violencia en Colombia*, Bogotá: Colección Territorio, Poder y Conflicto - ODECOFI.
- Goodin, R. (2003), “Las instituciones y su diseño.” En: Goodin, R. (Comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Gedisa.
- Gutiérrez, F. (2010), “Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia”. En: 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Isaza, C. (2014), “El diseño institucional para la rendición de cuentas. Una valoración del caso colombiano”. En: Revista Gestión y Política Pública, No.2, pág.339-375.
- Jolly, J. F. (2010), *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*, Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana
- _____ (2014), “Territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de políticas públicas en el

territorio.” En: Cuervo, J.I. (Ed.), *Ensayos sobre políticas públicas II*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Koelble, T. y Siddle, A. (2014), “Decentralization in Post-Apartheid South Africa”, En: *Regional & Federal Studies*, Vol. 24, no. 5, pág. 607-623
- Lewis, J. I. (2014), “When Decentralization Leads to Recentralization: Subnational State Transformation in Uganda”, En: *Regional and Federal Studies*, Vol. 24, no. 5, pág. 571-588.
- López, C. (2013), “Tras medio siglo de intentos por llevar el Estado a las regiones ¿qué deberíamos preguntarnos?, ¿cómo deberíamos avanzar?” En: *Revista Arcanos No.18*, Corporación Nuevo Arco Iris.
- Mainwaring, S. (2008), “Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región Andina”, En: Mainwaring, S., Bejarano, A. y Pizarro, E., *La Crisis de representación democrática en los países andinos*, Bogotá: Grupo editorial Norma.
- Maldonado, A. (2011), “La lucha contra la corrupción en Colombia: La Carencia de una política integral.” Policy Paper 2, Fescol.
- _____ (2012), *Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia 1991-2008*, tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- _____ (2013), “Dimensión territorial de la política de víctimas. Estrategia de articulación nación territorio y sistema de corresponsabilidad en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas - Artículo 172 de la Ley 1448 de 2011”. Bogotá: Insumo para la formulación de la estrategia.
- Migdal, J. (2011), *Estados débiles, estado fuertes*. México D.F.: FCE
- Marín, I. (2009), *Las Entidades Territoriales en la Garantía de los Derechos de las Víctimas*, Consultoría para la Oficina Técnica de Cooperación Embajada de España en Colombia AECID
- Ortiz, Javier (2015), “Construcción del Índice de Capacidad Territorial para la Coordinación Nación Territorio del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”, Trabajo de investigación presentado como requisito título de Magister en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- Ostrom, E. (2011), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F.: FCE

- Quintero, G. (2011), "Introducción a la estructura del Estado colombiano", en: López Sterup, H. (Coord.), *Manuel de constitución y democracia de Estado y la Protección de los derechos - Vol.II*, Universidad de los Andes.
- Tarazona, A. (2013), *Corrupción y fallas en la regulación del sistema general de seguridad social en salud en Colombia*, trabajo de grado para optar por el título de especialización en alta gerencia, Universidad Militar Nueva Granada.
- Uribe, M. (2013), *La Nación Vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vargas, 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." En: *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), pág.167-207
- Vargas, J. (2012). *Diseños institucionales que promueven la participación, pero limitan la incidencia política de las organizaciones de población desplazada.* En: *Revista Análisis Político*, 76, pág. 41-57
- Vásquez, Teófilo (2006), "Dinámicas, tendencias e interacciones de los actores armados en el Magdalena Medio, 1990 – 2001." En: *Varios Autores, Conflictos, Poderes e Identidades en el Magdalena Medio, 1990 2001*, Bogotá: Colciencias y Cinep.

6.2. Leyes, decretos y sentencias.

- Acto legislativo 01 de 2001.
- Acto legislativo 04 de 2007.
- Auto 177 de 2005, de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2005.
- Auto 383 de 2010, de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2005.
- Constitución Política de Colombia, 1991
- Decreto 4800 de 2011.
- Decreto 2460 de 2015
- Ley 60 de 1993.
- 1176 de 2007
- Ley 1448 de 2011.
- Sentencia T-025 de 2004
- Sentencia T-293 de 2015

6.3. Documentos producidos por entidades públicas.

- CSMLV (2012), Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012. S.L.
- _____ (2014), Primer informe al Congreso de la República 2013 - 2014. Bogotá.
- _____ (2015), Segundo informe al Congreso de la República 2014 - 2015. Bogotá.
- DNP (2014), Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2013. Informe nacional de resultados Leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013), Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones, Bogotá: Dirección General de Apoyo Fiscal.
- Ministerio de Educación Nacional (S.f.), Guía No. 9 Guía Certificación de Municipios Menores de Cien Mil Habitantes.
- Municipio de Ocaña (2012a), Plan de Desarrollo Municipal.
- _____ (2012b), Plan de Acción Municipal.
- Municipio de San Rafael (2012a), Plan de Desarrollo Municipal.
- _____ (2012b), Plan de Acción Municipal.
- Municipio de Soledad (2012a), Plan de Desarrollo Municipal.
- _____ (2012b), Plan de Acción Municipal.
- Municipio de Tumaco (2012a), Plan de Desarrollo Municipal.
- _____ (2012b), Plan de Acción Municipal.
- Municipio de Yondó (2012a), Plan de Desarrollo Municipal.
- _____ (2012b), Plan de Acción Municipal.
- UARIV (2012), Informe de gestión anual. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV-. Bogotá.
- _____ (2013), Informe de gestión anual. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV-. Bogotá.
- _____ (2014), Documento final de certificación de la contribución de las entidades territoriales al goce efectivo de las víctimas vigencia 2013, Bogotá: Dirección de Gestión Interinstitucional.

- _____ (2015), Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011 - II Semestre de 2013. Bogotá.
- UARIV - SCNT (2014a), Balance de la política pública de víctimas en el municipio Ocaña (Norte De Santander) - Estrategia De Articulación Nación Territorio.
- _____ (2014b), Balance de la política pública de víctimas en el municipio Soledad (Atlántico) - Estrategia De Articulación Nación Territorio.
- _____ (2014c), Balance de la política pública de víctimas en el municipio San Rafael (Antioquia) - Estrategia De Articulación Nación Territorio.
- _____ (2014d), Balance de la política pública de víctimas en el municipio Tumaco (Nariño) - Estrategia De Articulación Nación Territorio.
- _____ (2014e), Balance de la política pública de víctimas en el municipio San Rafael (Antioquia) - Estrategia De Articulación Nación Territorio.

6.4. Notas de prensa y páginas web

- Bolívar, A. (2015), "Ley de víctimas: desafíos para la reparación integral", disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8369-ley-de-v%C3%ADctimas-desaf%C3%ADos-para-la-reparaci%C3%B3n-integral.html>
- Robinson, J. (2015), "Colombia: ¿esta vez es diferente?", disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/colombia-esta-vez-diferente-articulo-538466>
- UARIV (2013), "Reparación colectiva", disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/reparacion/9-uncategorised/155-reparacion-colectiva>

6.5. Entrevistas realizadas

- Entrevista asesor 1 (Fabio Medina - Asesor de la SCNT de la UARIV), realizada el 20 de febrero de 2015.
- Entrevistas asesor 2 (Iván Palomino - asesor de la SCNT de la UARIV), realizadas el 16 de junio de 2015 y el 18 de febrero de 2016.

- Entrevistas a asesor 3 (Pedro Rojas, consultor de la SCNT de la UARIV), realizadas el 30 de agosto de 2015 y el 21 de enero de 2016).
- Entrevista a experto en política local (Jhony de los Ríos, fue consultor para el municipio de San Rafael (Antioquia) de la SCNT de la UARIV), el 26 de febrero de 2015
- Entrevista a experta en política local (Patricia Oquendo, fue consultora para el municipio de Ocaña (Norte de Santander) de la SCNT de la UARIV), realizada los días 5 y 19 de febrero de 2016).
- Entrevista a experto en política local (consultor con reserva de nombre del municipio de Tumaco, en temas de planeación y políticas de poblaciones vulnerables), realizada el día 30 de marzo de 2016.
- Entrevista a experto en política local (Nelson Estrada, consultor para el municipio de Yondó (Antioquia) de la SCNT de la UARIV), realizada los días 5 y 19 de febrero de 2016).