

Documento

Conpes

3115

**República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**

**DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL SECTORIAL PARA EL
CUMPLIMIENTO DEL CONPES 3057, PLAN DE ACCIÓN PARA LA
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO**

Red de Solidaridad Social

DNP: AD – Proyectos Especiales

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., mayo 25 de 2001

CONTENIDO

CONTENIDO	1
I INTRODUCCIÓN	2
II ANTECEDENTES	3
A. EVOLUCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO	3
B. EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES DEL PLAN	4
III PROPUESTA	4
ESQUEMA DE FINANCIACIÓN:	6
IV RECOMENDACIONES	8

I. INTRODUCCIÓN

El 10 de noviembre de 1999 se aprobó el documento CONPES 3057 “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”. Dicho Plan redefinió los mecanismos e instrumentos para la prevención, protección y atención humanitaria de emergencia para la población desplazada y, así mismo, estableció acciones para la estabilización socioeconómica de dicha población a través del retorno o la reubicación de los afectados.

A pesar de que el Plan fue reconocido nacional e internacionalmente como un avance institucional sin precedentes por su integralidad en la atención del problema, por la inclusión de un esquema institucional abierto a diferentes actores para la ejecución, y por contar por primera vez con estándares mínimos universalmente reconocidos, a la fecha no ha logrado los resultados esperados.

En septiembre de 2000 la Corte Constitucional emitió la sentencia SU – 1150/2000 con la cual se dispone que el Presidente de la República, debe hacer uso de sus atribuciones para determinar las responsabilidades de cada entidad en esta materia y que, así mismo, debe establecer la fórmula administrativa que evite la descoordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada antes de haber transcurrido seis meses luego de la notificación¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento propone un mecanismo de distribución presupuestal sectorial, y recomienda el ajuste de los mecanismos y procedimientos que faciliten el acceso de la población desplazada a los programas de las instituciones que hacen parte de Sistema, de forma que permita al Estado dar una respuesta efectiva al fenómeno del desplazamiento forzado para el período 2001 - 2002.

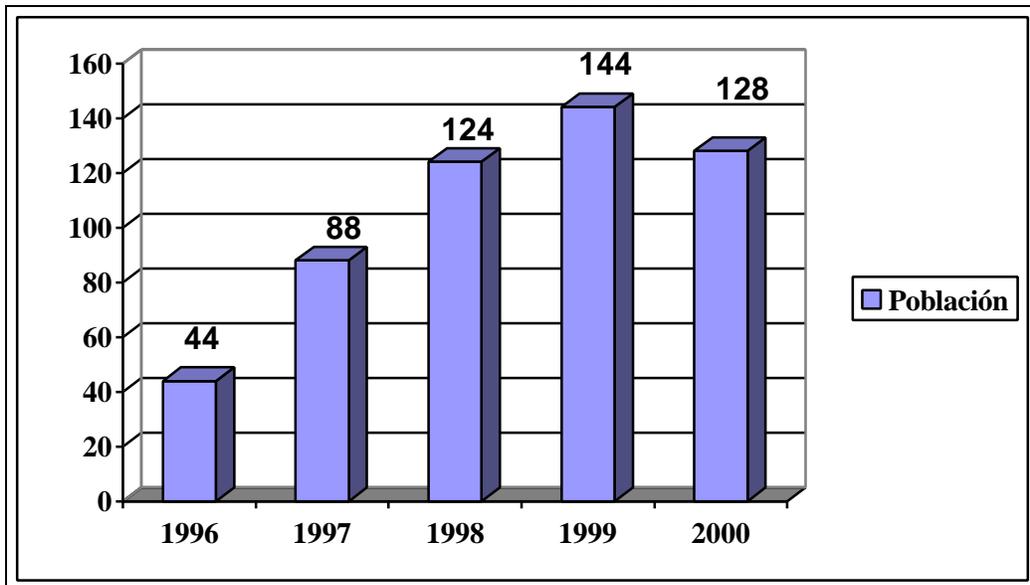
¹ Según la Ley 387 de 1997, Artículo 5, el Sistema Nacional Integral de Atención a la Población Desplazada “Estará constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada”.

II. ANTECEDENTES

A. Evolución del desplazamiento forzado

De acuerdo con la Red de Solidaridad Social, en el año 2000 se presentaron 1.351 eventos de desplazamiento colectivo que llevaron a 128.843 personas, pertenecientes a 26.819 hogares a migrar. De estos desplazamientos, el 35% corresponde al primer semestre del año, y el 65% al segundo semestre². Si se compara con el acumulado total de población desplazada en el período 1996 - 1999 (400.000 personas; 80.000 familias), la evolución del año 2000 indica un incremento de 32% en el número de desplazados, con lo cual el total de población desplazada estimada entre 1996 y el año 2000 asciende a 528.000 personas, que componen 105 mil familias (gráfico 1).

Gráfico 1
Población Desplazada (miles)
1996 - 2000



Fuente: Sistema de Estimación de Población Desplazada, Red de Solidaridad Social.

En cuanto al área afectada por el desplazamiento forzado, la Red Nacional de Información sobre Desplazamiento Forzado registra para este mismo período, 478 municipios afectados, de los cuales 158 son expulsores, 158 receptores y 162 presentan la doble condición.

² RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Red Nacional de Información de Población Desplazada: Avances Componentes, Metodología y Cifras. Bogotá, febrero de 2001. p 7 y 36.

B. Ejecución y obstáculos al cumplimiento del Documento CONPES No 3057

Si bien se ha logrado mejorar sustancialmente la respuesta de emergencia en asistencia humanitaria³, se evidencia un importante rezago en el retorno o la reubicación de la población. Tres factores han influido principalmente para que los resultados a la fecha no hayan alcanzado las metas planteadas:

Primero, debido a que el Documento CONPES N° 3057 estableció un mecanismo de demanda para la asignación de recursos el cual requiere contar con una base de programas y proyectos, algunas entidades o programas no han podido asignar recursos por falta de proyectos formulados. Así mismo, la formulación de los mismos no ha sido suficiente para satisfacer la demanda por falta de recursos.

Segundo, los procedimientos para el acceso de población desplazada a programas de inversión a través de entidades del orden nacional (v.gr. vivienda, crédito, Red de Apoyo Social), han sido restrictivos. En algunos programas a los cuales se accede por demanda, como es el caso de los créditos para actividades productivas, subsidios o acceso a tierras y a vivienda, los mecanismos de focalización no contemplan canales especiales de acceso para la población desplazada. En muchos casos, existiendo demanda por parte de esta población, algunas entidades no han podido ejecutar recursos programados debido a que los mecanismos de calificación limitan su asignación a desplazados.

Tercero, si bien ha habido avances en la coordinación para la prevención, atención y restablecimiento de las familias desplazadas, la programación de la inversión en las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, evidencia problemas de dispersión e insuficiente asignación en programas generales y específicos para atender el fenómeno del desplazamiento. En la actualidad, solamente la Red de Solidaridad Social cuenta con proyectos específicos para población desplazada en el presupuesto nacional. Por otro lado, varias entidades del Sistema tienen proyectos generales que no cuentan con recursos específicos para la atención del desplazamiento, dificultando la determinación del monto de la inversión y su impacto.

III. PROPUESTA

Como respuesta a la situación descrita, y con el fin de cumplir adecuadamente con los objetivos del “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”, se propone:

1. Que las entidades del Sistema destinen recursos para la formulación de programas y proyectos que permitan atender la demanda de la población desplazada de acuerdo con los objetivos del documento Conpes No 3057.

2. Revisar y adecuar en coordinación con la Red de Solidaridad Social, los mecanismos de calificación y acceso a los beneficios de los programas sociales dirigidos a poblaciones vulnerables a cargo de las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada. Lo anterior, sin perjuicio de alterar la orientación de dichos programas y en estricto cumplimiento de los principios de focalización, eficiencia y equidad con que han sido concebidos.

En particular, para los programas de la Red de Apoyo Social a cargo de Presidencia de la República, se propone dar acceso a la población desplazada que se encuentre registrada en el sistema único de registro de la Red de Solidaridad Social⁴. Para esto el Departamento Nacional de Planeación y el Fondo de Inversiones para la Paz incluirán las modificaciones pertinentes en los manuales operativos de los programas Jóvenes en Acción, Empleo en Acción y Familias en Acción garantizando que no se genere duplicidad en la asignación de beneficios a través del acceso simultaneo a diferentes programas.

3. Una distribución presupuestal a través de los programas y proyectos de las entidades del orden nacional, dentro de los cuales cabe la posibilidad de brindar beneficios a la población desplazada y mejorar la respuesta integral al problema por parte del Estado. Esta distribución incluye programas de vivienda rural y urbana, crédito para proyectos productivos, empleo de emergencia, subsidios para salud y educación, titulación y distribución de tierras, capacitación, atención psicosocial y protección.

³ En 1999 se desplazaron 28.800 hogares y la atención humanitaria en dicho año alcanzó el 21.8% de esa cifra. Para el año 2000, de un total de 25.600 hogares desplazados la atención humanitaria se incrementó al 47.1%, con lo cual se evidencia una mayor capacidad de respuesta de parte de la Red de Solidaridad Social.

⁴ El DAPRE –FIP y el Departamento Nacional de Planeación definirán la temporalidad para el acceso de esta población y los mecanismos para la definición de los beneficiarios para lo cual la Red de Solidaridad Social suministrará la base de información del Sistema Único de Registro de Desplazados.

Esquema de Financiación

Se recomienda aprobar la distribución presupuestal consignada en el Cuadro 1, con base en: i) la identificación de los programas y proyectos sociales dirigidos a la población vulnerable, con apropiaciones en el presupuesto nacional; ii) la posibilidad de destinar recursos de estos programas para atender a la población desplazada y iii) las necesidades de recursos para dar cumplimiento a los objetivos del Documento Conpes N° 3057 de 1999.

Cuadro 1
Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado
Distribución de Recursos por programas y proyectos generales y específicos 2001 - 2002
(millones de pesos)

ENTIDAD	1995-2000	2001	2002
PRESIDENCIA	52.912	73.900	70.521
<i>Fondo de Inversiones para la Paz¹</i>	11.562	47.400	45.233
<i>Red de Solidaridad Social</i>	41.350	26.500	25.288
MINISTERIO DEL INTERIOR	14.502	50	48
FINDETER		9.000	8.588
BANCO AGRARIO		7.000	20.000
INCORA	32.975	1.705	2.000
DRI		7.000	14.314
SENA		10.000	9.543
MINISTERIO DE SALUD	37.837	8.748	9.212
ICBF	693	2.553	2.655
MINISTERIO DE DESARROLLO		2.000	1.909
MINISTERIO DE EDUCACION		2.141	2.569
INURBE²		20.000	19.085
OTROS³		1.630	1.555
TOTAL	138.919	145.727	161.999

1. Incluye una estimación global de recursos de la Red de Apoyo Social con base en el acceso potencial de la población desplazada a estos programas a través de un esquema de demanda.
2. Recursos nuevos de IVA social a ser apropiados por el Ministerio de Hacienda y el DNP para vivienda urbana y rural.
3. Incluye recursos del Plante, DANSOCIAL, Ministerio de agricultura, ICETEX y Defensoría del Pueblo.

La distribución de recursos por programas generales y específicos en las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada se presenta en el Anexo 1. Este anexo presenta la apropiación presupuestal de las principales entidades que pueden atender población desplazada a través de sus programas y proyectos. Con base en esa apropiación, incluye la distribución específica que cada

entidad deberá invertir durante la vigencia fiscal del 2001 para cumplir con las metas del Documento Conpes N° 3057. La Red de Solidaridad Social coordinará con cada entidad del sistema, los procedimientos para la efectiva asignación y ejecución de estos en beneficio de la población desplazada.

Las inversiones que las entidades han ejecutado en programas y proyectos de atención a población desplazada entre 1995 y 1999 se presenta en el Anexo 2.

IV. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y la Red de Solidaridad Social recomiendan al CONPES:

1. Adoptar el esquema de distribución de recursos y las asignaciones propuestas en el presente documento, con base en las partidas presupuestales identificadas.
2. Solicitar a las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada destinar los recursos contenidos en los programas y proyectos identificados en esta propuesta para la atención de dicha población.
3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación apropiar y garantizar los recursos para el cumplimiento de esta propuesta.
4. Solicitar a todas las entidades incluidas en el Esquema de Financiación, revisar y ajustar los mecanismos, procedimientos o mandatos legales y reglamentarios para permitir la incorporación efectiva de población desplazada en sus programas y proyectos.
5. Solicitar a las entidades remitir los ajustes propuestos y un plan de acción para su implementación, al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD-, a más tardar en 30 días hábiles a partir de la aprobación de este documento.
6. Solicitar a la Red de Solidaridad Social coordinar con todas las entidades incluidas en el Esquema de Financiación de este documento, la puesta en marcha de los ajustes y procedimientos que permitan el acceso de la población desplazada a los programas y proyectos sociales, e informar de sus avances al CNAIPD.
7. Solicitar al DAPRE – FIP y al DNP definir los mecanismos de acceso de la población desplazada en los programas de la Red de Apoyo Social (Empleo en Acción, Familias en Acción y Jóvenes en Acción) con base en los criterios establecidos en este documento.
8. Solicitar a las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, que en la programación del presupuesto para la vigencia del 2002 tomen en cuenta las necesidades de

atención de la población desplazada a través de programas generales o específicos con base en la distribución de recursos definida en este documento.

9. Solicitar al DNP estudiar mecanismos para agilizar los procesos de inscripción de población desplazada en el SISBEN y explorar la posibilidad de que las personas incluidas en el SISBEN de un municipio expulsor, puedan ser atendidas en el municipio receptor.

10. Con base en el documento CONPES 3057 se solicita a la Red de Solidaridad Social y a las demás instituciones del sistema coordinar todas las acciones que garanticen la efectividad de las directrices consignadas en el presente documento.

11. Solicitar al DNP definir en conjunto con la Red de Solidaridad Social los indicadores para la evaluación de resultados del Plan de Acción para la Atención Integral a la Población desplazada, definido en el documento CONPES No 3057.