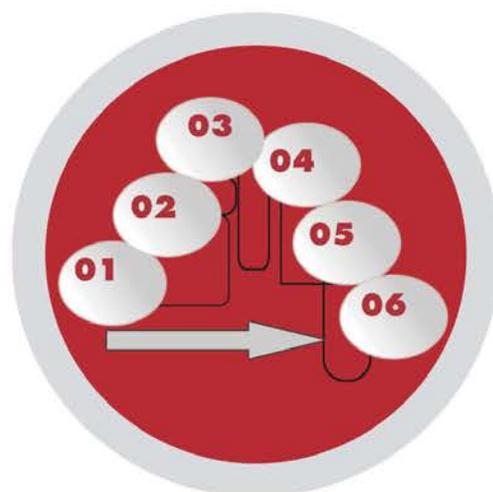




DNP Departamento Nacional de Planeación

Lineamientos generales de flexibilización de la oferta para población víctima de la violencia





DNP Departamento
Nacional
de Planeación

www.dnp.gov.co

Dirección General
Simón Gaviria Muñoz

Subdirección Sectorial
Luis Fernando Mejía Alzate

Subdirección Territorial y de Inversión Pública
Manuel Fernando Castro Quiroz

Secretaría General
Édgar Antonio Sánchez Álvarez

Grupo de Proyectos Especiales
Lina María García Muñoz
Coordinadora

Claudia Juliana Melo
Yachay Julián Tolosa Bello
Adriana Pilar Trujillo Carvajal
Diana Milena Flórez Muñoz
Yudy Andrea Novoa López
July Andrea Sandoval Rojas

**Lineamientos generales de
flexibilización de la oferta para
población víctima de la violencia**

Bogotá, marzo de 2015

Grupo de Comunicaciones
y Relaciones Públicas DNP

Wiston Manuel González del Río
Coordinador

Carmen Elisa Villamizar Camargo
Apoyo de publicaciones

Adriana Paola Forero Ospina
Correctora de estilo

©Departamento Nacional de Planeación,
2015
Calle 26 N.º 13-19 Teléfono 3815000
Bogotá, D.C., Colombia

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. MARCO GENERAL	7
2.1 DEFINICIÓN	7
2.2 PREMISAS DEL EJERCICIO.....	7
2.3 MARCO DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL.....	8
2.3.1 Población víctima del desplazamiento forzado	8
2.3.2 Población víctima de otros hechos <i>victimizantes</i>	13
3. CRITERIOS DE ANÁLISIS PARA LA FLEXIBILIZACIÓN	15
3.1 ANÁLISIS DEL PROGRAMA O PROYECTO	15
3.1.1 Cadena de valor.....	15
3.1.2 Insumos.....	16
3.1.3 Procesos.....	16
3.1.4 Productos	16
3.1.5 Resultados	17
3.2 ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN	17
3.2.1 Necesidades de la población desplazada en la flexibilización de oferta	18
3.2.2 Focalización y priorización.....	18
3.3 2.3. ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE GÉNERO	22
3.4 2.4. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE INTERVENCIÓN.....	26
3.5 ANÁLISIS DE FLEXIBILIZACIÓN.....	26
4. REFERENCIAS.....	30
ANEXO 1. MAPA DE “POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN, PREVENCIÓN, ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN PARA TODAS LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO”	31

1. INTRODUCCIÓN

La Corte Constitucional, mediante la sentencia T-025 de 2004 declaró “el Estado de Cosas Inconstitucional en la situación de la población víctima del desplazamiento forzado”, determinando, entre otras causas, que los programas dirigidos a la población desplazada y los recursos destinados para su atención no se compadecían con la situación de vulnerabilidad de esta población.

Por lo anterior, dicha sentencia ordena tomar medidas para superar estas falencias, entre las cuales se encuentran: 1) el diseño y la ejecución de programas que permitan brindar una atención integral a la población desplazada; y, 2) el cálculo de los recursos presupuestales correspondientes. En respuesta a lo ordenado, el Gobierno nacional y las entidades que conformaban el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) —hoy Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)—, diseñaron e implementaron programas de atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Posteriormente, la Corte Constitucional, mediante auto de seguimiento 383 de 2010, específicamente en el apartado “Resuelve 3” fija que el Gobierno nacional debe “adoptar las medidas necesarias para que la oferta institucional ofrecida por las entidades que hacen parte del SNAIPD, sea flexibilizada en función de las necesidades y prioridades de atención a la población desplazada”.

En el artículo 180 de la Ley 1450 de 2011 “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos”¹, se estableció que “las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación flexibilizarán su oferta destinada a la prevención, protección y atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, de tal forma que atienda las necesidades de esta población y tenga en cuenta las características del territorio”.

Así entonces, el Gobierno nacional debe adoptar las medidas que sean necesarias para que la oferta institucional ofrecida por las entidades que hacen parte del SNARIV se flexibilice en función de las necesidades y prioridades de atención a la población víctima del desplazamiento forzado.

En efecto, la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras

¹ En aras de garantizar el avance en la política pública de víctimas del conflicto armado, el Gobierno nacional incluyó este artículo en la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. “Todos por un nuevo país” presentada al Congreso de la República.

disposiciones”, ofrece elementos adicionales para tener en cuenta en cuanto a la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas.

El artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, numeral 9, establece como objetivo del SNARIV: “Garantizar la flexibilización de la oferta de las entidades responsables de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas para el cumplimiento de lo dispuesto en la ley”.

Así, la oferta institucional se flexibilizará en favor de la población víctima de acuerdo con los parámetros del art. 3 de la Ley 1448 de 2011 y de la población desplazada por la violencia, teniendo en cuenta sus particularidades identificadas a través de una debida caracterización en función de sus necesidades y prioridades de atención y de las características del territorio. De esta forma, se ofrecerán soluciones integrales, con las que esta población no solo podrá superar su situación de vulnerabilidad manifiesta, sino también alcanzar el goce efectivo de sus derechos (GED).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación, a través del presente documento, propone una metodología para que los formuladores de los proyectos de inversión puedan avanzar hacia la flexibilización de su oferta para la población víctima, haciendo una mención especial a la inclusión del enfoque de género en los términos descritos por la jurisprudencia y la ley, con el fin de avanzar en la garantía de los derechos de la población víctima.

2. MARCO GENERAL

2.1 DEFINICIÓN

Para efectos de esta propuesta se entenderá por *flexibilización de la oferta institucional dirigida a la población víctima*:

...el análisis realizado y las acciones implementadas en los proyectos de inversión, que busquen eliminar las posibles barreras que encuentra esta población para acceder, mantenerse y adquirir las condiciones necesarias para alcanzar el goce efectivo de sus derechos.

Para poder realizar este análisis e implementar las acciones necesarias para la flexibilización, se deben incorporar como mínimo los siguientes elementos en el momento de formular e implementar los planes, programas o proyectos: 1) la oferta institucional; 2) la caracterización de la población —donde se reconocen aspectos diferenciales como género, etnia y edad—; 3) las características de los territorios donde habita la población víctima; 4) la articulación sectorial y territorial; 5) el contexto de los territorios; y, 6) el marco institucional que rige los programas. En este proceso se requerirá la articulación con las entidades territoriales, quienes serán aliados fundamentales para apoyar la identificación de las necesidades y prioridades de atención a esta población.

2.2 PREMISAS DEL EJERCICIO

La metodología propuesta se rige por las siguientes premisas:

- La atención y reparación integral a las víctimas se debe entender desde el cumplimiento del GED y desde las necesidades de la población, con el fin de poder evidenciar las falencias y vacíos de la oferta.
- La valoración de la demanda implica identificar las características, condiciones, potencialidades, preferencias y expectativas de la población; así como definir los activos que requieren y las capacidades que deben desarrollar de acuerdo con sus preferencias y necesidades. Se recomienda que las entidades territoriales acompañen el proceso de valoración.
- En esta versión se presenta un ejercicio particular relacionado con la inclusión del enfoque de género en el proceso de flexibilización de la oferta, el cual no

solo implica describir información sobre el número y la situación de los hombres y las mujeres, sino incluir herramientas e instrumentos como el análisis de brechas y barreras para mitigar los cuellos de botella de la oferta que contribuyen a perpetuar las inequidades de género y a agravar los efectos diferenciados del conflicto armado. Sin embargo, lo ideal es intentar estos ejercicios de focalización y enfoque en otros casos también.

- La propuesta está enmarcada en el esquema de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, la cual incluye tanto a la población víctima de desplazamiento forzado como a la de otros hechos *victimizantes*, teniendo en cuenta algunas medidas particulares para las de la primera caracterización. Cabe destacar que la atención se debe dar de acuerdo con criterios claros de focalización y priorización de la población, entendiendo que el acceso es de implementación gradual.
- Es preciso tener en cuenta las condiciones de los territorios con el fin de establecer la manera en que los programas se ajustan a sus realidades. En este punto es necesario considerar la heterogeneidad en el desarrollo del país, las disparidades en las capacidades locales y la articulación requerida con el nivel central.
- Por lo anterior, el énfasis del ejercicio estará en lograr unas reglas generales que permitan un ajuste integral a partir de los elementos mencionados con anterioridad.

2.3 MARCO DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL

2.3.1 Población víctima del desplazamiento forzado

La flexibilización de la oferta se enmarca en las necesidades de la población víctima en general, sin embargo, es necesario realizar un análisis particular de la población víctima del desplazamiento forzado principalmente por las siguientes razones: en primer lugar, porque constituyen más del 85 % del universo total de las víctimas registradas²; en segundo lugar, porque existe un marco jurisprudencial derivado de la sentencia T-025 de la Corte Constitucional que realiza un seguimiento a las acciones del Estado colombiano con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población; y en tercer lugar, porque este hecho genera un rompimiento del tejido social y proyecto de vida de las personas que lo han sufrido, lo que las deja en una situación de

² Registro Nacional de Información, fecha de corte 1 de noviembre de 2014.

vulnerabilidad socioeconómica tal que son necesarias las acciones puntuales y adicionales que se puedan implementar para lograr el restablecimiento de sus derechos.

2.3.1.1 Superación de la vulnerabilidad

La superación de la vulnerabilidad se refiere a la recuperación que logran los hogares en las principales afectaciones materiales e inmateriales asociadas a los derechos a la salud —incluye atención psicosocial—; educación, vivienda, identificación, reunificación familiar, alimentación y generación de ingresos —incluye orientación ocupacional—, (véase el gráfico 1). Al respecto, es importante mencionar que la superación de las afectaciones se debe dar bajo los principios de complementariedad, progresividad y gradualidad.³ Adicionalmente, existen derechos transversales: garantía a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal.

Gráfico 1. Esquema para la superación de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada por la violencia



Fuente: GPE-DNP.

1. Al ocurrir el desplazamiento forzado, el gobierno deberá garantizar a las personas el **derecho a la subsistencia mínima:** alimentación, alojamiento

³ Colombia, Congreso de la República. Ley 1448 de 2011, artículos 17, 18 y 21 (10 junio 2011).

temporal, salud, a través de las etapas establecidas por la Ley 1448 en su artículo 62: a) la atención inmediata a cargo del ente territorial⁴ mientras se decide sobre su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV); la atención humanitaria de emergencia⁵ a cargo de la Unidad para las Víctimas, una vez se dé la inclusión del hogar en el RUV, y b) la atención humanitaria de transición⁶ a cargo de la Unidad para las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), mientras persistan carencias en la subsistencia mínima.

2. Igualmente, desde el primer momento, la persona deberá tener acceso a la oferta relacionada con sus **derechos a la salud, educación, reunificación familiar, alimentación e identificación**.
3. A partir de la inclusión en el RUV, la persona podrá acercarse a los Centros Regionales o estrategias complementarias de atención⁷ con el fin de solicitar el acceso a las medidas de asistencia, atención y reparación integral establecidas en la Ley 1448 de 2011, Decreto 4800 de 2011 y el documento CONPES 3726 de 2011.
4. Las víctimas de este delito podrán iniciar un proceso de **retorno o reubicación** bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad. Cuando esto ocurre, se espera en cualquier caso la garantía de los derechos mencionados en el numeral 2 y la materialización gradual y progresiva del derecho a la **generación de ingresos** —incluye orientación ocupacional— y a la **vivienda**.
5. Así entonces, con la previa valoración de la situación del hogar en relación con estos derechos, se podrá establecer la superación de la situación de vulnerabilidad causada por el delito del desplazamiento forzado, la cual se logra cuando el hogar se encuentre estabilizado socioeconómicamente.
6. En este proceso a partir del acceso a las medidas de asistencia y atención, la persona podrá acceder de manera gradual a las **medidas de reparación** —individual y colectiva—, de conformidad con el esquema de atención y reparación integral, tales como: indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución —tierras, vivienda, acceso a créditos y alivio de pasivos—. Estas

⁴ Colombia, Presidencia de la República. Decreto 4800 de 2011, artículo 108 (20 diciembre 2011).

⁵ Colombia, Presidencia de la República. Decreto 4800 de 2011, artículo 109 (20 diciembre 2011).

⁶ Colombia, Presidencia de la República. Decreto 4800 de 2011, artículo 112 (20 diciembre 2011).

⁷ Es importante que los centros de atención o la implementación de las estrategias de atención cuenten con personal capacitado para atender diferentes necesidades que se presenten por el género, etnia, cultura, entre otros, de las víctimas.

medidas deben considerar las necesidades de las víctimas de acuerdo con su género, etnia, raza, entre otros aspectos.

7. El proceso de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado inicia cuando la víctima voluntariamente comienza su proceso de retorno o reubicación en un lugar distinto al de expulsión, incluyendo la reubicación en el lugar de recepción; o cuando se cumplen las condiciones descritas en los numerales 2 y 3 del artículo 7 del Decreto 1377 de 2014.⁸
8. Paralelo al cumplimiento de los derechos contemplados en la superación de la vulnerabilidad y una vez se dé el retorno o la reubicación, se debe trabajar en el proceso de integración comunitaria; este proceso debe conducir a la adaptación de los hogares a su lugar de residencia, sea éste un nuevo lugar de recepción o el mismo de donde fue expulsado. La integración comunitaria debe ayudar además a revertir tendencias discriminatorias sufridas por las víctimas en relación con su característica de víctima, género, etnia o religión.

2.3.1.2 *Secuencialidad de condiciones para el GED*

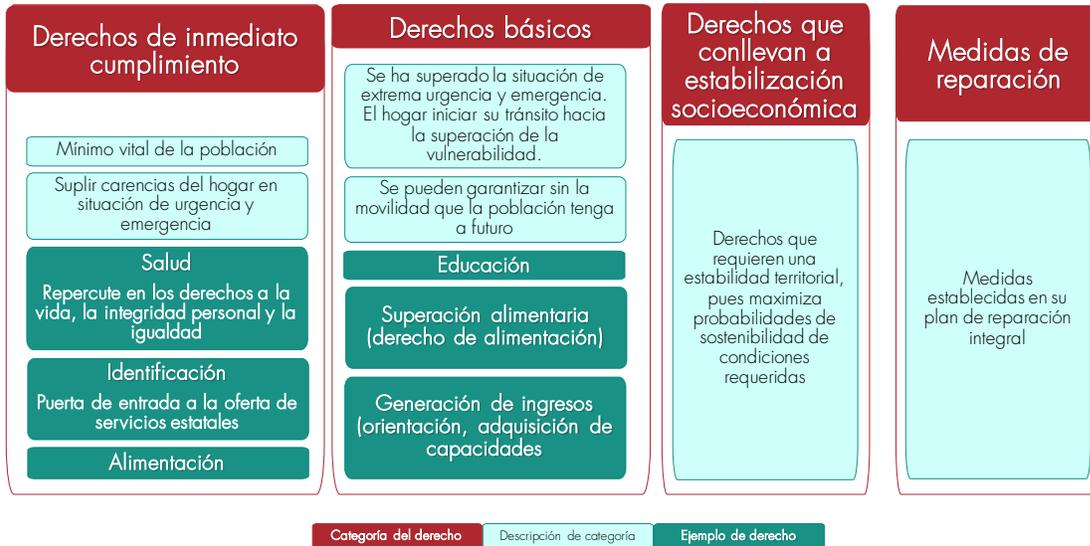
Con este objetivo, y a manera ilustrativa, se propone una secuencialidad de condiciones para la obtención del goce efectivo de los derechos, bajo el marco general establecido por el esquema de superación de la situación de vulnerabilidad y el mapa de la política pública.

La secuencialidad propuesta, evidencia las condiciones previas a cualquier intervención con las que debe contar el hogar para maximizar el impacto de dichas intervenciones y alcanzar la sostenibilidad:

Es importante resaltar que el proceso descrito anteriormente se realiza en el marco de un proceso de retorno o reubicación, sin catalogarlo como un momento específico de dicho esquema.

⁸ Es decir: 1) Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar; 2) Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y este no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima

Gráfico 2. Secuencialidad de condiciones para el GED*



Fuente: GPE-DNP.

* Esta secuencialidad es indicativa ya que se pueden presentar situaciones donde los derechos tengan una valoración distinta por razón de género, etnia, religión, entre otras variables.

2.3.1.3 Articulación con la flexibilización

Al basar el análisis de flexibilización en el esquema de superación de la vulnerabilidad, esta se marca como eje articulador de la adquisición de condiciones por parte de la población víctima del desplazamiento en la medida que es atendida por la oferta institucional.

Es importante tener en cuenta que una atención secuencial, progresiva y continua permite una intervención integral que aumenta las probabilidades de sostenibilidad de las condiciones adquiridas a medida que se accede a la oferta, lo que permite evitar la ocurrencia de reversibilidades en la situación de vulnerabilidad de la población.

El análisis de flexibilización no solo debe comprender las barreras de acceso a la oferta existente, o la modificación de los parámetros básicos de focalización, sino que debe presentarse bajo un enfoque mucho más amplio contemplando un análisis detallado de dicha oferta, analizando su contribución al goce efectivo de derechos, y estableciendo claramente las condiciones previas con que debe contar cada uno de los hogares para lograr la adquisición de nuevas características en el proceso de superación de la vulnerabilidad.

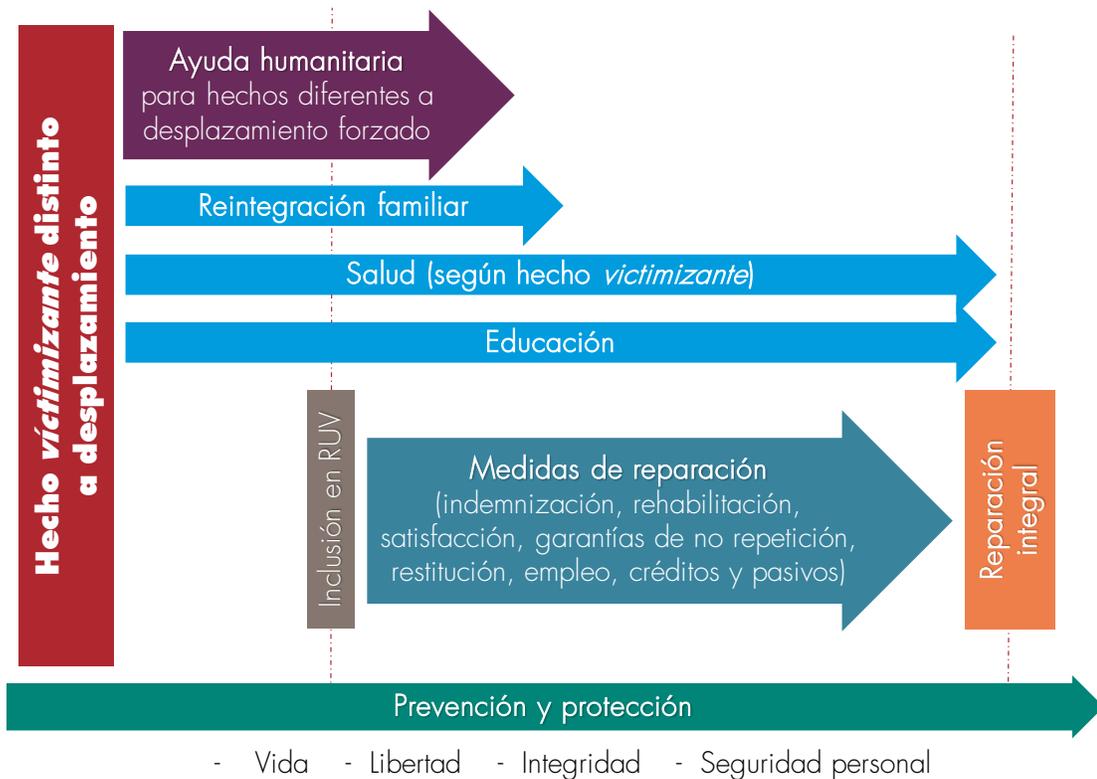
Para lo anterior, es importante tener presente la fase en la cual se encuentra la intervención que se quiere hacer por cuanto fundamenta el ejercicio de focalización y priorización de la población víctima del desplazamiento que se va a atender con la oferta propuesta, incluyendo el apoyo para revertir tendencias culturales de discriminación.

2.3.2 Población víctima de otros hechos victimizantes

Para el caso de víctimas de otros hechos *victimizantes*, el esquema de atención propuesto corresponde al siguiente gráfico, donde el gobierno deberá garantizar a las personas el **derecho a la subsistencia mínima** mediante el componente de ayuda humanitaria, y los **derechos de educación, salud y reintegración familiar** —en los casos que se requiera—, incluso antes de que se decida su inclusión en el RUV.

Una vez se logra su inclusión en el RUV, la víctima por otros hechos *victimizantes* podrá acceder de manera gradual a las **medidas de reparación**: indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución, garantías de no repetición, empleo, créditos y pasivos. Estas medidas deben considerar las necesidades de las víctimas de acuerdo con su género, etnia, raza, entre otros aspectos.

Gráfico 3. Esquema para la atención de víctimas por otros hechos *victimizantes*



Fuente: GPE-DNP.

Mapa de política pública en el marco de la atención, asistencia y reparación para todas las víctimas del conflicto armado⁹

El mapa de política está delimitado en cinco componentes cuyo propósito es solventar la situación generada a un individuo o colectivo por el menoscabo de sus derechos en el marco del conflicto armado. Este mapa se organiza de acuerdo con los siguientes ejes transversales: articulación nación-territorio, sistemas de información, la participación efectiva de las víctimas, enfoque diferencial y enfoque psicosocial.

Es de suma importancia determinar a qué componente contribuye la oferta propuesta por la entidad en el proyecto de inversión durante su proceso de formulación, con el fin de dirigir las acciones, los objetivos, las metas y los mecanismos de seguimiento correspondientes. En el anexo 1 se encuentra la información detallada.

⁹ Se debe tener en cuenta que algunos hechos victimizantes han establecido una ruta especial de asistencia y atención, como por ejemplo para las víctimas de minas antipersona o de municiones sin explotar (MAP/MUSE). Para estos casos deberán tener en cuenta los componentes establecidos en cada una de ellas.

3. CRITERIOS DE ANÁLISIS PARA LA FLEXIBILIZACIÓN

Los lineamientos generales de flexibilización expuestos en este documento buscan proponer aspectos mínimos sobre los cuales se podría analizar la oferta institucional dirigida hacia la población víctima del conflicto armado.

En este sentido se realiza una categorización de estos lineamientos en cuatro grandes aspectos sobre: 1) El programa, 2) la focalización de la población, 3) el enfoque de género, y 4) el sistema de intervención.

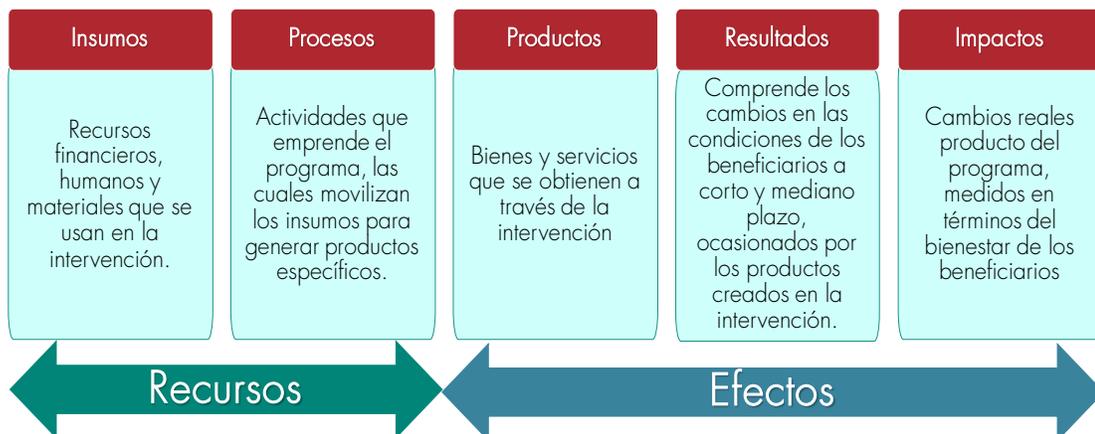
3.1 ANÁLISIS DEL PROGRAMA O PROYECTO

Mediante el análisis del programa o proyecto se puede diagnosticar la contribución o garantía de la intervención frente al goce efectivo de derechos de la población, de tal manera que se logre ajustar la oferta institucional, identificar vacíos de la política pública o comprobar que se están atendiendo las necesidades particulares de la población. Para este análisis se puede aplicar la metodología de “cadena de valor”.

3.1.1 Cadena de valor

La metodología más utilizada para analizar las actividades desarrolladas por un programa o proyecto es la metodología de cadena de valor (véase el gráfico 3), donde se estudian cuatro aspectos importantes: insumos, procesos, productos y resultados. Su estudio permite identificar en cuál de ellos se podrían implementar acciones o modificaciones que lleven a la flexibilización.

Gráfico 4. Cadena de valor



Fuente: Gráfico ajustado GPE con base en Guía para la Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP-DNP).

3.1.2 Insumos

En este punto de la cadena de valor se establecen los recursos que se emplean en la intervención, ya sean financieros, humanos o materiales, y se define si son suficientes para soportarla en las magnitudes requeridas. Se deben tener en cuenta factores como la etapa de la secuencialidad de condiciones para el GED —población desplazada— en la que se encuentra la intervención, o la medida a la que contribuye en el mapa de política —población víctima en general—.

Ejemplo: Una entidad decide entregar soluciones de vivienda rural a la población en situación de desplazamiento. Dentro del análisis de insumos debería identificar: 1) ¿Tiene capacidad para adelantar estas acciones con su equipo de trabajo o deberá contratar empresas especializadas? 2) ¿Requiere del apoyo de otras entidades o de autoridades nacionales o locales para acceder a algunos insumos —predios, licencias—? 3) ¿Cuenta con recursos presupuestales suficientes para adelantar el programa? 4) ¿Existe claridad respecto a las condiciones de los lugares donde las personas quieren retornar o reubicarse?

3.1.3 Procesos

Los procesos transforman los insumos para generar los productos específicos del programa. Son aquellas actividades que le permiten a la población adquirir condiciones particulares de acuerdo con la etapa en la secuencialidad de condiciones para el GED —población desplazada—, o con el mapa de política pública —otras víctimas—.

El análisis de los procesos debe partir del resultado esperado del programa contrastado con las herramientas de secuencialidad propuestas anteriormente. El fin es evidenciar las falencias, los vacíos o las fortalezas de la oferta para cumplir con el GED de la población víctima y con la superación de la vulnerabilidad de la población desplazada.

Ejemplo: Para la entrega de soluciones de vivienda, la entidad establece un proceso de selección de beneficiarios, evaluación, selección y adjudicación. En el análisis de proceso debería analizar: 1) ¿Los criterios de selección tienen en cuenta las condiciones particulares de la población víctima de acuerdo con la secuencialidad propuesta de GED? 2) ¿El mecanismo de convocatoria favorece la participación de la población que se busca beneficiar?

3.1.4 Productos

Los productos son los bienes y servicios que se entregan a la población, por lo que su análisis implica evaluar si estos permiten adquirir las condiciones esperadas para

avanzar hacia la superación de la vulnerabilidad asociada al desplazamiento o el GED como víctima de la violencia.

Ejemplo: Una entidad genera cupos de formación profesional en modalidad presencial para atención a jóvenes desplazados que se reubicaron en un municipio determinado. En el análisis de producto la entidad puede preguntarse: 1) ¿El cupo es suficiente para que las personas aprovechen este servicio? 2) ¿Las personas pueden acceder con facilidad al lugar y las condiciones de horario previstas para los procesos de formación?

3.1.5 Resultados

El análisis de los resultados del programa o proyecto debe partir de un contraste entre las condiciones de la población víctima para el GED y los resultados finales de la intervención. Es importante que el análisis comience desde la etapa en la que se encuentra el programa, tanto en la secuencialidad de condiciones para el GED como en el mapa de política, de tal manera que este responda específicamente a los esfuerzos en los que debería concentrarse la intervención para la consecución de sus objetivos, y el avance de la población hacia el restablecimiento de derechos.

Ejemplo: Con los cupos de formación profesional generados, la entidad deberá identificar si cumple un resultado asociado como: Número de jóvenes con formación técnica y tecnológica, que contribuye a la garantía del derecho a la educación.

Del análisis completo de la cadena de valor se obtiene un diagnóstico integral de la oferta en términos de su contribución o garantía de derechos, permitiendo de esta manera construir la secuencia adecuada de intervenciones de acuerdo con las necesidades de la población en términos de las condiciones con las que debe contar para alcanzar la superación de la vulnerabilidad asociada al desplazamiento forzado y el momento en el cual deben adquirirse. Igualmente, este análisis contribuye a la consecución de derechos en el marco de las medidas contempladas en el mapa de política pública dirigida a las víctimas del conflicto armado.

3.2 ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN

Los lineamientos generales sobre la población se fundamentan en la necesidad de la oferta de responder a las particularidades de la población y del territorio. En este sentido, es necesario plantear mecanismos con los cuales se vinculen al análisis estas características, de tal forma que desde la mirada de la demanda de bienes y servicios por parte de la población se logre un diagnóstico integral que permita la flexibilización adecuada de la oferta.

Al igual que las reglas sobre la oferta, estas parten del goce efectivo de derechos y tienen el objetivo de mostrar las falencias, vacíos o fortalezas que existen sobre la oferta institucional, para responder a las necesidades de la población.

3.2.1 Necesidades de la población desplazada en la flexibilización de oferta

Con el fin de analizar las necesidades de la población víctima en términos de sus derechos, es necesario plantear la manera en que estas representan el eje fundamental sobre el cual se articula toda la oferta institucional, para la búsqueda de la superación de la vulnerabilidad y la garantía de derechos.

Este análisis deberá contemplar un marco territorial más que individual, y permitirá evidenciar el volumen de la demanda de servicios como insumo para la toma de decisiones en el análisis de flexibilización. Para realizar este ejercicio se propone utilizar los mecanismos de focalización y priorización, ya que articulan la información territorial y poblacional para el análisis de oferta.

La participación de las entidades territoriales durante todo el proceso de formulación del proyecto es esencial. Sin embargo, su participación en la focalización y priorización es esencial debido a que permitirá que las medidas o instrumentos dirigidos a la flexibilización de la oferta puedan dar una respuesta más adecuada a los obstáculos que impiden la garantía de los derechos de las víctimas.

3.2.2 Focalización y priorización

La focalización de la población desplazada por la violencia y víctima de otros hechos se establece como un parámetro del análisis de flexibilización ya que de esta se desprende un análisis tanto del territorio, en términos de las condiciones previas y la oferta adecuada para cada uno, como de las características poblacionales cuyo fundamento básico es el GED.

El artículo 94 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 definen la focalización como “el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable”. En este sentido, la focalización es un instrumento básico para lograr que determinados programas destinados a grupos específicos lleguen efectivamente a la población escogida como objetivo.

Cabe destacar que en el marco del Decreto 2569 de 2014, se ha establecido que la Unidad para las Víctimas realizará una medición de “subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad para efectos de caracterizar, diagnosticar, planificar e implementar acciones en los planes de acción nacional y territorial”. Dicha medición,

según el decreto mencionado, deberá ser tenida en cuenta por las entidades del orden nacional y territorial para priorizar, focalizar y flexibilizar su oferta relacionada con “medidas de salud, educación, identificación, alimentación, vivienda, generación de ingresos incluyendo el acceso a tierras, empleo y atención psicosocial, a partir de los listados señalados¹⁰”.

3.2.2.1 Tipos de focalización

Existen tres tipos principales de focalización:

1. La *focalización individual* hace referencia al mecanismo mediante el cual se establece la población sujeto de la intervención —para este caso se denominará focalización poblacional—; es decir, los criterios o características individuales o del hogar que establecen las probabilidades de ser sujeto de atención.

Ejemplo: Mujeres cabeza de hogar

2. La *focalización categórica* se refiere a los mecanismos mediante los cuales se caracteriza la población teniendo en cuenta factores adicionales a las características propias del hogar o el individuo.

Ejemplo: Focalización geográfica y focalización demográfica¹¹

3. La *autofocalización* hace referencia al mecanismo mediante el cual, al establecer un incentivo único, la población misma se focaliza en el momento anterior de presentarse a la oferta.

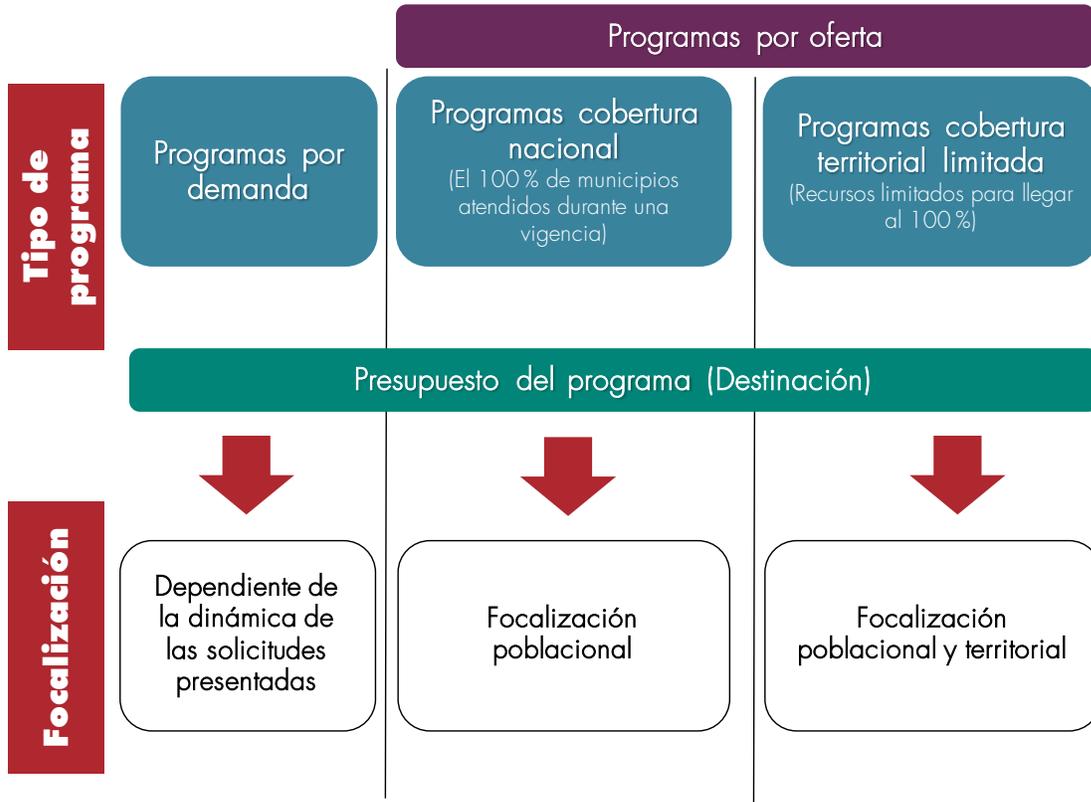
Ejemplo: Establecer el criterio de incentivo de salarios mínimos en un programa de empleo, generando que solamente la población en situación de pobreza se presente para trabajar.

De acuerdo con el Documento CONPES 100 de 2006 que establece los lineamientos para la focalización del gasto público social, la focalización trae como consecuencia la priorización de población en el marco de sus características, por lo que para este ejercicio los mecanismos de priorización poblacional harán parte del proceso de focalización poblacional.

¹⁰ Según el artículo 29 del Decreto 2569 de 2014, “La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), generará en los meses de febrero y agosto de cada año los listados de las personas y hogares víctimas del desplazamiento forzado que requieren oferta para garantizar cada uno de los derechos [...]”.

¹¹ Esta caracterización implica realizar diagnósticos con enfoques de género, que permitan un mejor análisis de flexibilización de oferta.

Gráfico 5. Consideraciones sobre la focalización



Fuente: GPE-DNP.

La focalización aplica dependiendo de las características de cobertura que tenga el programa o proyecto de acuerdo con el presupuesto de inversión (véase el gráfico 4); es decir, se pueden encontrar tres tipos de programas para los cuales se debe implementar un mecanismo diferente de focalización.

Una primera categoría de programas o proyectos hace referencia a aquellos cuya regionalización no depende de sí mismo, y no responde a un ejercicio de planeación previo a la intervención, sino que por el contrario responde a la dinámica de requerimientos de la población. A esta categoría de programas se le denominará *programas por demanda*.

Para estos programas no es posible realizar un ejercicio de focalización previa a la intervención, por lo que es necesario implementar mecanismos de priorización poblacional —con enfoque de género— en caso de requerirse con el fin de que se maximicen los impactos de la intervención.

En este caso, el análisis de flexibilización en cuanto a los criterios de focalización debe comprender como mínimo los siguientes aspectos para la priorización:

- Magnitud de las afectaciones causadas por el hecho victimizante en cada uno de los hogares.
- Nivel de vulnerabilidad socioeconómica de la población.
- Necesidades de la población en términos del objetivo del programa.

La segunda categoría de los programas es que estén presentes en todo el territorio nacional, por lo que la focalización de sus recursos aborda específicamente el análisis poblacional. Estos programas se denominarán *programas con cobertura nacional*. Para la focalización poblacional es necesario que se contemplen como mínimo los siguientes criterios:

- *Criterios de entrada y de elegibilidad de la población:* mediante los cuales se conocen las condiciones que requiere la población para poder maximizar los resultados de la intervención. Este mecanismo permite asignar los recursos eficientemente debido a que solo se intervendrá la población cuyas condiciones adquiridas le permitan traducir la intervención en efectos sostenibles.
- *Criterios de salida y resultados esperados:* estos criterios permiten conocer las condiciones que se busca que adquiera la población una vez finalice la intervención del programa o proyecto. En este sentido, es importante analizar tanto en el marco del esquema de superación de la vulnerabilidad como en el mapa de la política pública, cómo la intervención del programa contribuye o garantiza las condiciones que se requieren en la fase de la atención en la cual se encuentra la oferta; lo cual, contrastado con las necesidades de la población, establecen un criterio fundamental de focalización poblacional.

La tercera categoría de programas hace referencia a los programas que no cuentan con una cobertura nacional, por lo que deben racionalizar su intervención. Para esto se hace necesaria la implementación de mecanismos de focalización tanto territorial como poblacional. Estos programas se denominarán *programas de cobertura territorial limitada*.

Para los programas de cobertura territorial limitada, la focalización debe contemplarse teniendo en cuenta como mínimo dos grandes aspectos: la focalización territorial y la focalización poblacional.

Para la focalización territorial, se debe contemplar:

- Las características generales del territorio deben estar acordes con los objetivos del programa o proyecto, las cuales presentan el marco general en el cual se encuentra la población que lo habita.

- Las capacidades de la entidad territorial, ello que permite evidenciar las condiciones, medios y herramientas con que cuenta la entidad territorial para el diseño, implementación y seguimiento de la política pública para la población víctima.
- Un diagnóstico territorial en el marco de las necesidades poblacionales enfocadas en el GED de acuerdo a las competencias del programa.

La conjunción de estos criterios¹² contribuirá a un análisis territorial integral, que a su vez permitirá establecer la medida y el mecanismo con el cual se intervendrá, teniendo en cuenta los principios de la descentralización administrativa: concurrencia, subsidiariedad, y complementariedad.

Para el caso de la focalización poblacional, se deben contemplar los mismos criterios expuestos para los programas de cobertura nacional, cruzados con el análisis territorial que aplica para este tipo de programas.

3.3 ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE GÉNERO

El enfoque de género corresponde al análisis de las inequidades, asimetrías y relaciones de poder que experimentan hombres y mujeres en la sociedad, lo cual robustece el análisis poblacional al concentrarse en la comprensión de las relaciones de poder y exclusión (PNUD, 2014) que se desarrollan en ámbitos como la familia, el trabajo, la comunidad y otros espacios de interacción entre hombres y mujeres, lo que demuestra que no es suficiente una oferta institucional que atienda de manera proporcional a todos, sino que los programas, actividades y productos formulados e implementados deben responder a sus necesidades de manera diferenciada.

Se acepta así que para hablar de proyectos de inversión con enfoque de género, es necesario:

1. Atender a hombres y mujeres de manera diferenciada, sin suponer que lo estamos haciendo solo por contar con estadísticas de sexo masculino y femenino.
2. Entender que la neutralidad de género en los proyectos no existe, por lo que, tanto las causas como los efectos de las intervenciones pueden ser distintos, y las brechas entre hombres y mujeres se pueden estar profundizando.
3. Contar con la participación de beneficiarios hombres y mujeres favorece la construcción de las iniciativas y la optimización del ejercicio de flexibilización.

¹² Se recomienda para la focalización territorial considerar los criterios propuestos en la Cartilla de Regionalización de Proyectos de Inversión. Disponible en la página web del Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/Cartilla%20regionalizaci%C3%B3n%202014.pdf>

Es fundamental generar espacios que contribuyan a la calidad de la participación (AECID, 2013).

Con base en lo anterior y de acuerdo con el proceso de flexibilización de la oferta con enfoque de género para la atención de víctimas del conflicto armado se proponen los siguientes criterios para tener en cuenta en dicho análisis, siguiendo el manual realizado por Faúndez (2010): 1) fase de diagnóstico; 2) fase de priorización de alternativas y definición de objetivos.

1. **Fase de diagnóstico:** Una vez sea identificada la situación negativa que padece la población víctima en un momento determinado (DNP, 2013), se debe establecer si sus causas corresponden a alguna desigualdad o discriminación basada en el sexo de las personas o rasgos atribuidos en la relación de género.

Ejemplo: El Ministerio de Educación considera que un problema de la población víctima es “baja asistencia educativa”. Cuando realiza la encuesta a las personas entre 5 y 17 años para determinar las causas, observa que las razones para no estudiar según género corresponden a las enunciadas en el cuadro 1.

Cuadro 1. Razones para no estudiar según género*
Porcentaje de niñas y niños entre 5 y 17 años víctimas que no estudian

	Sexo	
	Mujer	Hombre
Tiene que trabajar o no dispone de dinero (%)	14,9	27,0
No hay oferta educativa (%)	11,2	12,9
No quiere estudiar (%)	18,3	36,6
Debe encargarse de los oficios del hogar (%)	31,3	4,3
Problemas de Seguridad (%)	2,3	2,3
Otro (%)	22,0	16,9
Total (%)	100	100

Fuente: EGED (2014).

* Información tomada de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos realizada por la Unidad de Víctimas y DANE, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), (diciembre, 2014), Informe del Gobierno nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014, Bogotá.

Una lectura general demuestra cómo el problema de inasistencia escolar en los hombres está relacionado con la falta de interés en el estudio; sin embargo, en el caso de las mujeres la razón principal corresponde al hecho que “debe encargarse de los oficios del hogar”. En este análisis preliminar las acciones que adelante el ministerio para atender

esta situación deberían ser diferenciadas por género, ya que se puede concluir, en el caso de las mujeres, que la causa está asociada a una característica asignada a ellas, relacionada con su rol en el hogar. Como ejemplos están las acciones relacionadas con la economía del cuidado, donde estarían involucradas entidades adicionales como el ICBF.

Igualmente, dentro de la *fase de diagnóstico*, se propone analizar el problema, partiendo de la comprensión de si es una situación no deseada, relacionada con la *condición* de los hombres y las mujeres o su *posición* (Faúndez, 2010).

Tabla 1. Ejemplo del análisis de un problema desde la condición y la posición

Problema: baja capacidad para generar ingresos de la población rural	
<p>Condición:</p> <ul style="list-style-type: none"> Contexto material que define la situación de hombres y mujeres (CEDEM). 	<p>Posición:</p> <ul style="list-style-type: none"> Cuestiones relativas al estatus, la valoración social, el prestigio, la autoridad y el poder (CEDEM).
<p>Ejemplos de causas desde la condición:</p> <ul style="list-style-type: none"> Falta de acceso a medios de producción. Nivel de formación bajo. Bajo acceso y apropiación de recursos tecnológicos. Dificultad para definir un proyecto de vida, lo cual incide en embarazos tempranos. 	<p>Ejemplos de causas desde la posición:</p> <ul style="list-style-type: none"> Trabajo de hombres y mujeres con remuneraciones distintas o inexistentes. Acceso diferenciado a la propiedad. Incidencia en la toma de decisiones. Entornos y prácticas socioculturales que determinan los roles de hombres y mujeres.

Ejemplo adaptado de un proyecto de inversión registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), denominado "Apoyo a los emprendimientos productivos y de desarrollo de las mujeres rurales nacional", del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El análisis anterior permite determinar si existen características asociadas a la condición o posición de las personas que explica la existencia de una situación negativa. En cuanto la primera, la entidad deberá implementar estrategias para ampliar las oportunidades de hombres y mujeres; frente a la segunda, las acciones corresponden a cambios estructurales, generación de cambios culturales, promoción de estrategias de sensibilización en la comunidad.

Como se observa, la entidad podrá reconocer si una o varias causas del problema identificado pueden ser atendidas desde su competencia, o requieren la articulación con otras instancias nacionales, territoriales o comunitarias para adelantar su programa o proyecto.

Finalmente, el problema identificado puede ser analizado desde las perspectivas de brechas o barreras de género (Faúndez, 2010), que a continuación se describen:

Tabla 2. Perspectivas con enfoque de género de una situación problemática

Perspectiva	Definición	Ejemplos
	Se refiere a la magnitud de las disparidades de acceso a la oferta, basadas en género.	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel educativo de mujeres y hombres. • Nivel de ingresos. • Participación política. • Dificultades para cumplir con el rol de jefatura del hogar, sin condiciones de subsistencia mínima.
Barreras de género	Obstáculos generados por normas, organizaciones, estructuras de poder.	<ul style="list-style-type: none"> • Creencias culturales. • Reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos.

Fuente: GPE-DNP

Como marco de referencia, el documento CONPES 3784 de 2013 definió tres ejes problemáticos en relación con las mujeres víctimas del conflicto armado, son ellos:

- Las mujeres son víctimas de graves y particulares formas de violencia con ocasión del conflicto armado.
- Los entornos y prácticas socioculturales desconocen a las mujeres como sujetas de derechos.
- Las mujeres víctimas enfrentan dificultades en el acceso a la atención y restablecimiento de sus derechos.¹³

2. *Fase de priorización y definición de objetivos:* teniendo en cuenta el análisis del problema y sus causas, y entendiendo cómo este afecta de forma diferenciada a hombres y mujeres, es posible establecer objetivos que cumplan con las siguientes características:

- a. Conducen a soluciones diferenciadas del problema identificado, teniendo en cuenta el diagnóstico realizado.
- b. Contribuyen a la reducción de brechas y superación de barreras de género.
- c. Transforman situación de posición o condición de los hombres y mujeres víctima, dentro de una sociedad.
- d. Permiten establecer acciones claras y específicas que dan cuenta del enfoque de género dentro del programa o proyecto.

¹³ Para mayor información se puede consultar la cartilla CONPES 3784 que está disponible en http://escuela.unidadvictimas.gov.co/cartillas/Conpes_ESCUELA.pdf

3.4 ANÁLISIS DEL SISTEMA DE INTERVENCIÓN

En esta etapa del análisis se incluyen los aspectos transversales a toda la oferta que influyen en su accionar y en la consecución de sus objetivos, el estudio de estos aspectos debe partir desde una mirada global que contemple las condiciones mínimas con las que debe contar una intervención en relación con sí misma y con las demás.

Para realizar este análisis es fundamental usar sistemas de información que permitan identificar: 1) si la oferta es adecuada para superar la situación de vulnerabilidad de la población desplazada y el goce efectivo de los derechos de la población víctima; 2) la situación de la población por género, etnia, edad y otros mecanismos diferenciales; 3) si el programa se articula con otros esfuerzos institucionales: interoperabilidad de los sistemas; 4) los insumos útiles para la toma de decisiones y ajustes de la oferta; 5) el momento adecuado en que se debe activar cada uno de los servicios de la oferta institucional, maximizando la eficiencia de las intervenciones, pues no todas las acciones estatales deben llegar al tiempo —secuencialidad—.

3.5 ANÁLISIS DE FLEXIBILIZACIÓN

Por último, es necesario establecer cómo se articulan todas las etapas del análisis en un resultado que deja ver los puntos sobre los cuales es necesario flexibilizar la oferta para responder a las necesidades de la población víctima en términos de sus derechos.

Para esto se proponen los siguientes pasos, con ellos es posible finalizar el proceso de análisis en todas sus etapas para convertirlo en recomendaciones de flexibilización de la oferta:

PASO 1 CONTRASTE DEL ANÁLISIS DE LA OFERTA CON SECUENCIALIDAD DEL GED

Preguntas orientadoras	Insumos previos
<p>a. ¿El programa garantiza o contribuye al goce efectivo de algún derecho?</p> <p>b. ¿Bajo qué componente del derecho se enmarca la intervención del programa? (gráfico de secuencialidad de condiciones para el GED, mapa de política pública dirigida a víctimas).</p> <p>c. ¿Los criterios de entrada al programa permiten atender a la población que cuenta con las capacidades y tiene la necesidad de la intervención? (gráfico de secuencialidad de condiciones para el GED, mapa de política pública dirigida a víctimas).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cadena de valor del programa construida. • Ubicación del programa dentro del esquema de superación de la situación de vulnerabilidad. • Ubicación del programa en la secuencia de condiciones para el

Preguntas orientadoras	Insumos previos
<p>d. ¿Los procesos y productos del programa permiten establecer la garantía de las condiciones establecidas en la pregunta “b”?</p> <p>e. ¿Los criterios de salida del programa corresponden con la consecución de las condiciones establecidas en la pregunta “b”, y la contribución del derecho establecido en la pregunta “a”?</p> <p>f. ¿Los resultados del programa responden al objetivo principal y los objetivos específicos en su cabalidad?</p> <p>g. ¿Los componentes de la cadena de valor reconocen derechos o vulneraciones por razón de la etnia, género, edad y otras medidas diferenciales?</p>	<p>GED, mapa de política pública dirigida a víctimas.</p>

PASO 2 CONTRASTE DEL ANÁLISIS DE LA OFERTA CON EL ANÁLISIS POBLACIONAL

Preguntas orientadoras	Insumos previos
<p>a. ¿El programa atiende población por demanda?</p> <p>b. ¿La demanda de bienes o servicios del programa es mayor que las capacidades de atención del mismo?</p> <p>c. De acuerdo con la respuesta de la pregunta anterior ¿es necesario realizar una focalización territorial?, ¿esta se realiza bajo un mecanismo técnico y objetivo?, ¿los criterios empleados para este fin responden a diagnósticos de la población sujeto de intervención en el marco de los criterios de entrada, y a las características del territorio en el marco de los resultados que busca la intervención?</p> <p>d. De acuerdo con la respuesta de la pregunta “b”, ¿es necesario realizar una focalización poblacional?, ¿los criterios empleados para este fin responden a diagnosticar la población sujeto de intervención en el marco de los criterios de entrada?</p> <p>e. ¿Cumple el análisis poblacional con la atención de aspectos diferenciales de esta?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de oferta realizado. • Tipo de programa establecido — consideraciones sobre la focalización—. • Mecanismos de focalización necesarios de acuerdo al tipo de oferta — consideraciones sobre la focalización—.

PASO 3 CONTRASTE DEL ANÁLISIS DE LA OFERTA CON ENFOQUE DE GÉNERO¹⁴

¹⁴ El análisis de la oferta con enfoque de género corresponde a uno de los criterios que se pueden emplear para el ejercicio de flexibilización. No significa que sea el único criterio que deba utilizarse, ni tampoco que este sea excluyente de los criterios adicionales propuestos en esta cartilla, o de otros que se puedan seguir elaborando en el marco de esta temática.

Preguntas orientadoras	Insumos previos
<p>a. En el diseño de los planes, programas, o proyectos, ¿se promueve la participación de los hombres y las mujeres facilitando la identificación de necesidades de manera diferenciada?</p> <p>b. ¿El problema que busca atender la oferta tiene causas relacionadas con las características asignadas a las relaciones de género, o las desigualdades basadas en el sexo de las personas?</p> <p>c. En caso afirmativo para la pregunta “b”, ¿esas causas condujeron a establecer una oferta institucional diferenciada por género?</p> <p>d. ¿La oferta institucional contribuye a la reducción de brechas y superación de barreras de género?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de oferta realizado con base en herramientas de análisis de enfoque de género.

PASO 4

CONTRASTE DEL ANÁLISIS DE LA OFERTA CON SISTEMAS DE INTERVENCIÓN

Preguntas orientadoras

- ¿El programa cuenta con un sistema de información sobre los beneficiarios de la intervención?
- ¿Este sistema de información cuenta con mecanismos que garantizan la calidad y confiabilidad de la información?
- ¿Este sistema inter-opera con algún otro sistema?
- ¿El programa se complementa con alguna otra intervención? —cuenta con objetivos complementarios— o por el contrario ¿se excluye? —cuando se cuenta con ofertas con objetivos similares—.

PASO 5

CONCLUSIONES FINALES DE FLEXIBILIZACIÓN

Con la solución a cada una de las preguntas propuestas en los pasos anteriores se obtiene un diagnóstico que permite hacer las modificaciones o ajustes necesarios para flexibilizar la oferta de tal manera que esta responda a las necesidades tanto del territorio como de la población, y teniendo en cuenta medidas diferenciales de la población como género y etnia.

PASO 6

VALIDACIÓN DEL ANÁLISIS DE FLEXIBILIZACIÓN EN SUIFP

El análisis de la flexibilización es competencia exclusiva de la entidad formuladora y ejecutora del proyecto, por lo que es muy importante que este se realice para garantizar la superación de

rigidices de la oferta, y para complementar y armonizar los esfuerzos locales dirigidos hacia la atención a la población víctima, haciendo un uso eficiente de los recursos escasos.¹⁵

Sin perjuicio de lo anterior, respecto a los proyectos de inversión relacionados con la asistencia y atención a la población víctima del desplazamiento forzado y víctimas de otros hechos, que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN), cualquier proceso de actualización de estos mediante el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) deberá contar con la validación de este análisis. Para este fin, en los roles de SUIFP denominados “Control de Formulación Técnico” y “Entidad Jefe de Planeación” se ha incluido una pregunta, la cual es soporte de dicha revisión.

De esta forma, dentro del sistema SUIFP, y en la ruta BPIN> FILTROS DE CALIDAD, los usuarios mencionados deberán responder el siguiente interrogante:

Pregunta SUIFP

En la elaboración del proyecto de inversión ¿se realizó en esta vigencia el análisis de flexibilización de oferta para la población víctima del desplazamiento forzado y para las víctimas de otros hechos? Sí/No/No aplica.¹⁶

Gráfico 6. Pregunta de verificación en SUIFP

Dimensión	Pregunta	Descripción	Respuesta	Observación
Relación con la planificación	¿Se realizó en esta vigencia el análisis de flexibilización de oferta para la población víctima del desplazamiento forzado y para las víctimas de otros hechos?	¿Que es flexibilización de oferta? Se entiende como flexibilización, el proceso de generar y aplicar reglas que permitan eliminar las barreras que encuentra la población víctima de desplazamiento forzado y víctimas de otros hechos, para acceder, mantenerse y adquirir las condiciones necesarias que permitan alcanzar la superación de su vulnerabilidad y el goce efectivo de sus derechos a través de una atención integral, gradual y secuencial. Sustento legal Lo anterior en cumplimiento de (i) lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 383 de 2010, mediante el cual se hace seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-25 de 2004, que contempla en el numeral tercero de su parte resolutive: “adoptar las medidas necesarias para que la oferta institucional ofrecida por las entidades que hacen parte del SNATPD, sea flexibilizada en función de las necesidades y prioridades de atención a la población desplazada”; (ii) lo estipulado en el numeral nueve del artículo 161 de la Ley 1448 de 2011; (iii) la Ley 1450 de 2011 en el artículo 180; y (iv) el Decreto 4800 parágrafo 1 del artículo 82. Herramienta. Los elementos a ser tenidos en cuenta para la flexibilización de la oferta, se encuentran consignados en la “Cartilla de lineamientos generales para la flexibilización de oferta” disponible en la página web del Departamento Nacional de Planeación - DNP. www.dnp.gov.co	<input checked="" type="radio"/> S <input type="radio"/> N	

Fuente: SUIFP-DNP.

¹⁵ Numeral 3.9. Auto 383 de 2010.

¹⁶ La opción “No aplica” corresponde a aquellos proyectos de inversión que no atienden población víctima del desplazamiento forzado y víctimas de otros hechos.

4. REFERENCIAS

- AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia) (2013). *Caja de Herramientas para la Equidad de Género de la Cooperación Española en Colombia*. Recuperado de <http://bit.ly/1EabCGs>
- Colombia, Congreso de la República. Ley 1448 de 2011, artículos 17, 18 y 21 (10 junio 2011).
- Colombia, Presidencia de la República. Decreto 4800 de 2011, artículos 108, 109 y 112 (20 diciembre 2011).
- Faúndez, A. (2010). *Manual para la transversalización del enfoque de igualdad de género en el ciclo de proyecto*. Recuperado de <http://bit.ly/1K9iYOL>
- Información tomada de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos realizada por la Unidad de Víctimas y DANE. UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV), (diciembre, 2014), Informe del Gobierno nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los Autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014, Bogotá.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia) (2004). *Integración del enfoque de género en los proyectos del PNUD, en PNUD*. Recuperado de <http://bit.ly/1M1RHJf>

ANEXO 1. MAPA DE “POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN, PREVENCIÓN, ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN PARA TODAS LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO”

Componente de Política	Descripción	Líneas de acción del componente	Medidas
<p>Componente de Verdad Instancia: Subcomité de Medidas de Satisfacción</p>	<p>Busca reconocer a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general el derecho a conocer la verdad acerca de los hechos, los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones que trata el artículo 3 de la ley.</p>	<p>a) Verdad histórica: promueve procesos de construcción, recuperación, difusión y preservación de la memoria histórica, sobre los motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia.</p> <p>b) Verdad judicial: desarrolla acciones orientadas a garantizar a las víctimas, testigos, defensores y otros sujetos, el acceso, publicidad o derecho a obtener información, en el marco de los procesos judiciales de las violaciones a los DD. HH. y el DIH.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de la memoria. • Protección y preservación de la memoria histórica. • Difusión y apropiación colectiva de la verdad y la memoria. • Acceso a información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos.
<p>Componente de Justicia</p>	<p>Este componente busca el esclarecimiento de las</p>	<p>a) Verdad judicial: la verdad judicial en este componente se complementa con el componente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Esclarecimiento de los hechos.

Componente de Política	Descripción	Líneas de acción del componente	Medidas
	<p>violaciones, la identificación de los responsables y su respectiva sanción.</p>	<p>de verdad anteriormente señalado. De esta manera, se desarrollan las acciones que se deben realizar para que la verdad judicial, que resulta de los procesos judiciales, sea conocida por las víctimas, y por la sociedad en su conjunto.</p> <p>Así mismo, este componente deberá incorporar una estrategia de lucha contra la impunidad, que contiene líneas de intervención orientadas a mejorar la capacidad institucional de las entidades concernidas, teniendo como fundamento la articulación entre las entidades competentes en esta materia.</p> <p>b) Acceso a la justicia: diseña e implanta mecanismos efectivos de acceso a la justicia y protección de los derechos de las víctimas, contra las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de los responsables. • Sanción.
<p>Componente de Prevención y Protección</p> <p>Instancia: Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición</p>	<p>Integra las acciones y medidas encaminadas a promover y salvaguardar el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a la jurisdicción del Estado colombiano y en especial de aquellos</p>	<p>La prevención, corresponde a evitar la ocurrencia de violaciones a los DD. HH y DIH, y a neutralizar o superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto. La protección se orienta a salvaguardar los derechos a la vida e integridad personal con la adopción de medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo. Además, se articulan las acciones orientadas a la protección</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención Temprana • Prevención Urgente • Garantías de no repetición

Componente de Política	Descripción	Líneas de acción del componente	Medidas
	en situación de riesgo extraordinario o extremo.	patrimonial de tierras y territorios que buscan garantizar a las víctimas el derecho a la propiedad y al usufructo de sus tierras o de los territorios colectivos, en riesgo de ser abandonados o despojados.	<ul style="list-style-type: none"> • Protección • Protección de bienes patrimoniales
<p>Componente de Atención y Asistencia</p> <p>Instancia: Subcomité de Atención y Asistencia</p>	De acuerdo con lo contemplado en el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011, la asistencia está dirigida a restablecer los derechos de las víctimas, garantizar las condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política, a través de un conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros.	Según lo contemplado en el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011, las medidas de atención están dirigidas a brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial, con el propósito de facilitar el ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de la población víctima. Así mismo, la asistencia constituye un conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, dirigidos a restablecer los derechos de las víctimas, garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de dar información y orientación. • Acompañamiento jurídico y psicosocial. • Ayuda o atención humanitaria. • Identificación, incluye entrega de documentos y de libretas militares. • Asistencia en salud. • Asistencia en educación. • Alimentación. • Reunificación familiar. • Generación de ingresos. • Asistencia funeraria.
<p>Componente de Reparación Integral</p>	Este componente tiene como objetivo reparar de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y	A. Restitución: corresponde al restablecimiento de la situación existente de las víctimas, antes de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Según lo contenido en la Ley 1448	<ul style="list-style-type: none"> • Restitución de tierras que busca el restablecimiento del goce jurídico y material de las tierras y territorios abandonados forzosamente o despojados.

Componente de Política	Descripción	Líneas de acción del componente	Medidas
<p>Instancia: Subcomité de Restitución; Rehabilitación; Indemnización; Medidas de Satisfacción; Reparación Colectiva</p>	<p>efectiva a las víctimas, por el daño sufrido como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Para tal fin, contempla las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.</p>	<p>de 2011, el Decreto 4800 y Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, en el marco de la restitución se contemplan varias medidas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La restitución de vivienda tiene como fin atender de manera progresiva a las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, a través del subsidio familiar de vivienda rural o urbana. • Medidas para la promoción del empleo rural y urbano destinadas a brindar las herramientas necesarias para que las víctimas puedan entrar a competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones. • Estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos en condiciones especiales para las víctimas, permitiéndoles la recuperación de su capacidad productiva haciendo uso de líneas de crédito de redescuento. • Retornos y reubicaciones y las acciones desarrolladas para el restablecimiento y la reparación de una persona desplazada por causa del conflicto armado interno, dada por la posibilidad de retornar al lugar habitual de residencia, o reubicarse en otro

Componente de Política	Descripción	Líneas de acción del componente	Medidas
			distinto, en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.
		<p>B. Rehabilitación: consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitación física y mental. • Rehabilitación psicosocial • Rehabilitación social y comunitaria.
		<p>C. Indemnización: consiste en una compensación económica entregada a las víctimas por los perjuicios causados con ocasión de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia; lo anterior, teniendo en cuenta la naturaleza y el impacto del hecho <i>victimizante</i>, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial y con observancia de los principios de progresividad y gradualidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de la indemnización administrativa. • Acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos, con el propósito de que las víctimas puedan reconstruir su proyecto de vida en diferentes componentes: formación técnica o profesional para las víctimas o sus hijos, creación o fortalecimiento de empresas productivas o activos productivos, adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada o adquisición de inmuebles rurales.
		<p>D. Medidas de satisfacción: restablecimiento de la dignidad de las víctimas y difundir la verdad sobre lo sucedido, con el fin de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reparación simbólica, (aceptaciones públicas de hechos y solicitudes de perdón público, acciones en materia de memoria histórica, conmemoraciones: día

Componente de Política	Descripción	Líneas de acción del componente	Medidas
		<p>proporcionar bienestar y contribuir a mitigar su dolor.</p>	<p>nacional de la memoria, museo nacional de la memoria).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exención de la prestación del servicio militar.
		<p>E. Reparación colectiva: según lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 en el artículo 151 el Programa de Reparación Colectiva dirigido a sujetos de reparación colectiva que hayan sufrido un daño colectivo ocasionado por la violación de los derechos colectivos; la violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos; o un impacto colectivo por la violación de derechos individuales, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.</p> <p>Debe entenderse a la reparación colectiva como un derecho del que son titulares los grupos, pueblos u organizaciones sociales y políticas que hayan sido afectadas por el daño, por lo que se busca garantizar la reparación justa, adecuada y proporcional a las víctimas colectivas de la violencia como fórmula para el tránsito hacia la paz duradera y la convivencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Restitución de territorios y retorno y/o reubicación para sujetos colectivos. • Reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva mediante la reconstrucción y preservación de la memoria histórica. • Generación de empleo y autoempleo para sujetos de reparación colectiva. • Cogestión, coordinación y priorización para el goce efectivo de derechos • Restitución de derechos de grupos sociales y políticos. • Rehabilitación comunitaria y reconstrucción del tejido social. • Reparación de las afectaciones ocasionadas al ambiente.

Componente de Política	Descripción	Líneas de acción del componente	Medidas
			<p>Reparación colectiva para sujetos étnicos. De acuerdo con los decretos-ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, se concibe la reparación colectiva cuando un pueblo o comunidad, como sujeto colectivo, haya sufrido el menoscabo de sus derechos a causa de hechos <i>victimizantes</i> individuales que impacten a la totalidad del colectivo o de hechos que afecten al colectivo en pleno, causando daños a la integridad étnica y cultural, al territorio, a la autonomía y a la libre circulación.</p> <p>La formulación y consulta previa de un Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), según los decretos ley, es necesario la caracterización de los daños y afectaciones con la participación y el consentimiento de la comunidad afectada y con estos resultados se procederá a la formulación de medidas necesarias para reparar integral y colectivamente a la comunidad frente a los daños causados. Esta reparación precisa medidas diferenciales en la dimensión material e inmaterial.</p>

Eje	Descripción
<p>Enfoque Diferencial Instancia: Subcomité de Enfoque Diferencial</p>	<p>Según el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, el principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Así mismo el reconocimiento de este enfoque implica que el Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado.</p>
<p>Articulación Nación-territorio Instancia: Subcomité de Nación-territorio</p>	<p>Constituye un instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales del territorio tomando en cuenta su potencialidad económica y la atención a los temas sociales, culturales y ambientales. Para esto integra espacios, actores, la producción de bienes y servicios, así como las políticas públicas de intervención con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional.</p> <p>La articulación de la nación con el territorio busca el reconocimiento de la heterogeneidad de las entidades territoriales en cuanto a sus capacidades fiscales, administrativas y financieras, y el desarrollo de diversos mecanismos, herramientas y estrategias a partir de los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, eficiencia, equilibrio de recursos y competencias.</p>
<p>Enfoque Psicosocial Instancia: Subcomité de Rehabilitación</p>	<p>El enfoque psicosocial comprende lo que resulta de la interacción entre la vida mental individual y la vida mental de los colectivos. Es una perspectiva que reconoce la interdependencia entre lo psicológico y lo social. Para desarrollar la aplicabilidad de este enfoque, la UARIV es la encargada de diseñar las directrices del enfoque psicosocial y las demás entidades del SNARIV deberán adoptarlas en el marco de sus competencias (Decreto 4800 de 2011, art 163) El enfoque psicosocial para víctimas del conflicto armado colombiano recoge los principios generales que define la Ley de Víctimas: el enfoque de daños, la integralidad de las medidas, el enfoque de derechos, el diferencial y el transformador. De la misma forma se ha definido los objetivos del enfoque psicosocial en los procesos de reparación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender el sufrimiento que surge como consecuencia de los daños causados por las graves violaciones al DIH y al DD. HH. • Dar sentido a las medidas de reparación para que sean coherentes con la experiencia de sufrimiento de las víctimas.

Eje	Descripción
	<ul style="list-style-type: none"> • Mitigar los daños y promover el restablecimiento de las víctimas. <p>De manera adicional, en la atención que busca la reparación integral de las víctimas, el enfoque psicosocial está orientado a tres propósitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento y la dignificación: busca incorporar al quehacer de la atención acciones que eviten la <i>retraumatización</i> y la <i>revictimización</i>, lo cual se traduce en lograr una práctica de la atención de acción sin daño. • Las atenciones focalizadas: atienden las necesidades psicosociales que se dan en el marco de los procesos de atención, asistencia y reparación integral. • La atención psicosocial con propósitos de rehabilitación.
<p>Participación Efectiva de las Víctimas</p>	<p>Como participación efectiva de las víctimas se entiende el ejercicio que estas hacen del derecho a la participación a través del uso y disposición real y material de los mecanismos democráticos y los instrumentos previstos en la Constitución y las leyes.</p> <p>Según el Decreto 4800 de 2011, artículo 261, se entiende por participación aquel derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria, en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y los planes, programas y proyectos implementados para fines de materializar su cumplimiento.</p>
<p>Sistemas de Información</p> <p>Instancia: Subcomité de Sistemas de Información</p>	<p>Contempla las acciones encaminadas a desarrollar el Registro Único de Víctimas (RUV) y la Red Nacional de Información (RNI) como elementos transversales para que los componentes de la política de atención, asistencia y reparación integral se implementen y sean el medio para que se genere el engranaje requerido entre las entidades responsables para prestar las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.</p>