



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.
Carrera 8ª. No. 10-65
Ciudad

Pronunciamento sobre la atención integral a la población desplazada, dentro del Plan de Desarrollo 2008- 2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”.

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá, D.C., en cumplimiento de las funciones que constitucional y legalmente le corresponden con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la Ley 87 de 1993, la Ley 42 de 1993, el Decreto Ley 1421 de 1993 y el Acuerdo 361 de 2009; considera oportuno y conveniente pronunciarse sobre la atención que la Administración Distrital ha brindado a la población en situación de desplazamiento. Este pronunciamento tiene en cuenta el resultado de las evaluaciones realizadas por este organismo de control, la magnitud de los recursos públicos comprometidos y el bajo nivel de mejoramiento en las condiciones de vida así como, el grado de vulnerabilidad de dicha población.

En este contexto constitucional y legal, la Contraloría de Bogotá, D.C., considera necesario e importante atender la recomendación de la Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, referente a la fiscalización de los recursos invertidos en la atención de esta problemática.¹ En consecuencia, se

¹ PLANTEAMIENTOS COMPLEMENTARIOS SOBRE LA AGENDA DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO, POSTERIORES A LA AUDIENCIA DEL 11 DE DICIEMBRE DE 2008, Bogotá, D.C. Enero 15 de 2009. literal c. “El fortalecimiento del papel de los organismos de control contribuye tanto a la observancia de los derechos como a la sostenibilidad de las políticas de atención al desplazamiento. El anuncio de la Contraloría General de la Nación el día 11 de diciembre, en el sentido de desarrollar e implementar un sistema de fiscalización del uso de los recursos presupuestales específicamente destinados a la atención de la población desplazada en todas las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Atención Integral a la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

pronunció en abril de 2010, "sobre las deficiencias en la orientación de la política pública, el uso de los recursos públicos y el control y consolidación de la información que da cuenta de la atención a la población desplazada por la Secretaría de Gobierno"². Igualmente, realizó una evaluación de la política pública de desplazamiento en octubre de 2010³.

El desplazamiento forzado en Colombia constituye una de las problemáticas sociales de mayor crecimiento en los últimos diez años. El Estado colombiano expidió un marco normativo y formuló una política pública nacional, que reconoce la existencia de un sistema formal de derechos y la necesidad de materializarlos⁴. Esta formalización requiere igualmente, la destinación de recursos para atender las necesidades básicas de quienes han sido obligados a abandonar su lugar de residencia y sus actividades económicas y sociales, han enfrentado pérdidas personales, sociales y económicas, que les dificulta el acceso y disfrute de unas condiciones de vida digna a la que tienen derecho.

La responsabilidad de la política pública para dar solución integral a la población desplazada corresponde al Gobierno Nacional, mientras que a los gobiernos locales les corresponde brindar ayuda complementaria y temporal.

Las cifras de desplazados en Colombia, según el Departamento para la Prosperidad Social, entre los años 1997- septiembre 2011, alcanzó 3.875.987 personas equivalente al 8.4% del total de la población colombiana. Esta cifra corresponde a 905.114 hogares, con promedio de cuatro miembros.

Los recursos del gobierno nacional para la atención de los desplazados se ha incrementado en grandes proporciones, en la vigencia 2011 alcanzaron aproximadamente \$1.6 billones.

El dramático aumento de la población desplazada en todo el territorio nacional, se expresa de manera diferente en cada una de las regiones del mismo. En el caso de

Población Desplazada constituye un elemento esencial para garantizar la adecuada inversión de los recursos destinados a la población desplazada en la atención de sus necesidades y por lo tanto de evitar el desvío de los mismos, constituyéndose de esta manera en una herramienta importante en el marco del proceso de seguimiento que adelanta la Corte Constitucional. La Comisión considera de especial relevancia que los resultados de esta fiscalización puedan ser presentados ante la Corte Constitucional en el marco en referencia y que se demande a la Contraloría General de la Nación una evaluación periódica especial tanto de las acciones que adelantan en materia del desplazamiento forzado las diferentes instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada, y los resultados de las políticas públicas sobre desplazamiento a nivel territorial, en lo que atañe a sus competencias en materia fiscal y de ejecución presupuestal..."

² Pronunciamento comunicado el 14 de abril de 2010, al Doctor Andrés Restrepo, Secretario Distrital de Gobierno (e).

³ Informe de Balance Social y evaluación de Políticas Públicas del Distrito Capital -2009. Contraloría de Bogotá.

⁴ Ley 387 de 1997, Ley 1190 de 2008, Decreto 2569 de 2000, Ley 589 de 2000, Decreto 2007 de 2000, Decreto 2131 de 2000, Decreto 250 de 2005, Decreto 1997 de 2009, y Decreto 2965 de 2009. documentos CONPES 2804 de 1995, 2924 de 1997, 3057 de 1999, 3115 de 2003, 3400 de 2005 y 3616 de 2009.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Bogotá, su condición de capital la ha constituido en una de las principales zonas receptoras de población desplazada.

Según el Registro Único de Población Desplazada, al 2011, se han asentado, en la ciudad, 320.518 personas que comprenden 82.637 hogares, población que representa el 8.3%, del total de la población en situación de desplazamiento en el país. Esta magnitud hace que el Distrito Capital ocupe el segundo lugar de recepción de la población desplazada después del departamento de Antioquia.

En el último año, Bogotá recibió un promedio de dieciocho (18) familias por día, que reclaman atención en vivienda, alimentación, salud, educación y orientación.

A través de la Secretaría Distrital de Gobierno, el Distrito Capital coordina la atención a la población desplazada, que involucra otras entidades como:

- UAO: Unidades de atención y Orientación.
- Secretaría Distrital Salud SDS
- Secretaria Distrital de Educación SDE
- Secretaría Distrital de Hábitat SDH
- Secretaria Distrital de Hacienda SDH
- Instituto Economía Social IPES
- Caja de Vivienda Popular CVP
- Universidad Distrital UD
- Veeduría Distrital VD
- Programa Misión Bogotá

El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C., 2008 – 2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” incluye en el objetivo estructurante “Ciudad de Derechos” el programa “Construcción de Paz y Reconciliación”. En este se formula de manera específica la garantía de los derechos de la población desplazada por el conflicto armado.

En el plan se formularon dos proyectos con objetivo específico de atención a la población desplazada. De otra parte, en diferentes sectores administrativos se formularon proyectos para atención de población vulnerable que incluye atención a desplazados. Por estar dirigidos a un rango mayor de población no se visibilizan de manera específica los recursos invertidos y las acciones ejecutadas en pro de los desplazados.

ce

J



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Cuadro No. 1
Proyectos específicos para población desplazada - Plan de desarrollo "Bogotá positiva a septiembre 2011 - Millones de pesos

Entidad	No.	Proyecto	Meta	Recursos Programados	Recursos Invertidos a Sept. 2011	Resultados	
						Acciones cumplidas	% Cumplimiento respecto a la meta
Secretaría Distrital de Gobierno	295	Atención integral a la población desplazada	Ofrecer atención complementaria y orientación integral a 8.000 familias adicionales de población desplazada por año	32.344,4	22.996,8	Se ofreció atención a 6.296 familias.	78,7
			Apoyar en proyectos productivos a 2.000 familias de desplazados y desmovilizados	4.531,7	3.881,7	Se apoyaron 1.661 familias	83,0
			Apalancar 1.000 proyectos productivos para población desplazada	2.146,6	1.496,6	Se apalancaron 713 proyectos productivos.	71,3
				39.022,7	28.375,1		
Secretaría Distrital del Hábitat	644	Soluciones de vivienda para población en situación de desplazamiento	Ofrecer solución de vivienda a 4.000 familias desplazadas	58.094,1	34.779,5	Se ofrecieron 705 viviendas. Se asignaron 2.925 subsidios	17,62
				97.116,8	63.154,6		

Fuente: Informes SHD, Proyecto de presupuesto 2011. Cálculos C.B.

Para la atención inicial e integral a la población desplazada, el Distrito Capital creó seis (6) Unidades de Atención y Orientación (UAO)⁵, las cuales tienen relación directa o indirecta con las instituciones que conforman el sistema distrital de atención a población desplazada. En estas unidades se realizan las siguientes actividades:

- Toma de declaraciones por parte de funcionarios de la Personería Distrital
- Ayuda humanitaria de emergencia. (Bonos) intercambiables por elementos de aseo y comida
- Atención en albergue de paso de Urgencia "Solferino"
- Raciones de Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR)
- Orientaciones y remisiones al sistema social de salud
- Orientaciones y remisiones a la Secretaría de Educación Distrital
- Orientaciones y remisiones a la Secretaría de Integración Social del Distrito
- Remisión para la obtención de documentos de identidad ante la Registraduría
- Orientación sobre convenios SENA y educación superior

⁵ UAO Ciudad Bolívar-Usme: Calle 63 Sur No. 72-19, Barrio Ismael Perdomo, Teléfono 7760002
 UAO Puente Aranda: Carrera 36 # 18A - 47, Barrio Cundinamarca, Teléfono: 2778311- 2777397
 UAO Bosa-Kennedy: Calle 37 sur No. 72 L - 77 Teléfono: 4547969
 UAO Rafael Uribe Uribe: Calle 22 sur No. 14 A 99 Teléfono: 2090787/ 2206380
 UAO Suba: Carrera 91 # 147 - 01, Parque Fundacional Suba, Teléfono: 6816216 / 6810014 / 6861550
 UAO Terminal: Módulo: 5-Oficina: 108 Teléfono: 4282884

cl



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

- Atención psicosocial y asesoría jurídica

El objetivo del proyecto 295, es formular, construir y ejecutar políticas complementarias a las del gobierno nacional, dirigidas a la estabilización socioeconómica de la población y a la superación de la situación de extrema vulnerabilidad, el Distrito capital atiende a este tipo de población en coordinación con las demás entidades.

La Contraloría en auditoría realizada en el primer semestre de 2010 a la Secretaría de Gobierno Distrital⁶, con respecto a al cumplimiento de las metas de este proyecto, señaló:

(...) "Respecto a las metas formuladas en el plan de desarrollo del proyecto de inversión 295, se observó:

META 1.- Atender 8.000 familias nuevas cada año. El alcance de esta meta hace referencia a orientación y asesoría que se ofrece desde las seis (6) Unidades de Atención y Orientación (UAO). Si se tiene en cuenta que diariamente están llegando a Bogotá cerca de 50 familias de desplazados y la meta es atender 8000 familias al año, la meta solo permitiría cubrir el 44%, no obstante, desde las UOA se está brindando atención y asesoría a toda la población que acude a ellas.

En cuanto, a la ayuda complementaria a través de albergue temporal, se observó que la Secretaría de Gobierno suscribió con la Cruz Roja un convenio de asociación 1553 de 2008 denominado "Albergue de Paso de Urgencia Solferino" por \$534.7 millones, aportó \$473.5 millones y la Cruz Roja, \$61.2 millones. La capacidad permitía el acceso para 10.800 desplazados; sin embargo, solo cuatrocientos cincuenta (450) desplazados aproximadamente lo demandaron dentro del plazo pactado seis meses. Al respecto se estableció que la administración no realizó un adecuado estudio, para que el valor pactado se determinara de acuerdo al servicio prestado y no por el costo de toda la capacidad instalada, conllevando a la cancelaran \$325.0 millones, por un servicio no utilizado, hecho que tipificó un presunto detrimento al patrimonio público, por lo cual se adelanta proceso de investigación en la Dirección de Responsabilidad Fiscal en este ente de control.

META 2.- Apoyar 2.000 familias a través de proyectos productivos. Mediante el proyecto *Empresarios sin Indiferencia*, a través de la figura jurídica *Cooperativa Asociada de Trabajo CAT* propuesta por el "Fondo Emprender" del SENA, creado para aportar capital semilla para jóvenes de último semestre de universidad o de carreras técnicas, más no para este tipo de población, desarrollado en corresponsabilidad del sector privado, (Fundaciones: Corona, Compartir, Mario Santodomingo, Fisitec y Prodensa, agrupadas en la Unión Temporal Fundacional). Los recursos aportados al programa son \$5.428.6 millones; por la Secretaría de Gobierno-Sena \$3.050.3 millones, y por la Unión Temporal Fundacional \$2.378.3 millones.

⁶ Informe de Auditoría a la Secretaría Distrital de Gobierno. Mayo 25 de 2010.





CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Para tal efecto, se suscribieron dos convenios de cooperación -319 de 2005 y 386 de 2006, con la Unión Temporal Fundacional, para diseñar, acompañar y poner en marcha 100 proyectos productivos, observándose que se formularon 43, de los cuales se aprobaron por 37, de éstos 22 se encontraban en fase preoperativa a agosto de 2009 y finalmente únicamente 15 entraron en operación, no obstante se pagó por el diseño y acompañamiento de los 100 planes de negocio, hechos que dieron lugar a establecer presunto detrimento al patrimonio en cuantía de \$ 342.9 millones, por el convenio 319/05, y \$1.105.1 millones, por el convenio 386/06. Como resultado de la gestión de esta Contraloría, se han reintegrado al distrito \$520.0 millones.

Además de lo anterior vale la pena señalar lo expresado por el Gerente Interventor del "Fondo Emprender", del Sena, en informe presentado con corte a julio 20 de 2009 "La situación crítica de proyectos como Alistamientos y la dificultad generalizada de falta de comercialización o mercados asegurados, hacen ver que es indispensable retomar las obligaciones de cada uno de los actores del proceso, secretaria de gobierno, Unión Temporal Fundacional, SENA Dirección Nacional, SENA dirección regional, FONADE e Interventoría de la Universidad de Antioquia"

META 3.- Apalancar 1.000 proyectos productivos, de los cuales en la vigencia 2008 se aprobaron 270 planes de negocio, Empresas Asociativas de Trabajo, el proyecto se denominó Raíces Nuevas, del componente desarrollo productivo, con subvención de la Comisión Europea, y de las fundaciones: Antonio Restrepo Barco en desarrollo humano, salud y educación; Compartir en desarrollo productivo; Fundación Julio Mario Santo Domingo, en desarrollo productivo, Corporación Nuevo Arco Iris, en organizaciones. Este proceso fue apoyado por la Universidad de la Sabana para estructurar los planes de negocio, con recursos asignados por \$6.941'1, millones; \$2,956'1 millones de la Secretaría de Gobierno, y \$3.984'9, millones de la Unión Europea.

En operativo realizado por este ente de control a las localidades de Bosa, Kennedy y Usme, en agosto de 2009, se observó de los 38 negocios seleccionados y del concepto de los beneficiarios, inoperancia, precariedad, escasa demanda de los productos o servicios ofrecidos, o de inventarios, circunstancias, que permiten inferir que algunos de los negocios estarían llamados inevitablemente al fracaso y por ende al objetivo propuesto.

Es así como, después de tres años de implementación en cuatro fases: selección, formación de competencias, viabilización y operación, 82 planes de negocio no operan por distintas razones⁷ entre ellas, 20 por quiebra, lo que significa que cerca del 30% de estos proyectos fueron fallidos. Estos resultados prueban que no se llevo a cabo un diagnóstico con base en las realidades sociales y económicas de los desplazados y de las zonas en donde se proyecto su operación.

Sin cumplir de manera efectiva los procesos ordenados en las normas citadas en los párrafos precedentes y sin la experiencia e idoneidad, propia de otras entidades de la administración distrital, la Secretaría de Gobierno, adelanto en cooperación con el sector empresarial Privado dos proyectos de emprendimiento empresarial, Empresarios sin


⁷ Según información Secretaría de Gobierno



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ. D.C.

Indiferencia" 100 planes de negocio programados y "Raíces Nuevas" 270 planes de negocio, con recursos ejecutados en aproximadamente \$12.000 millones, de lo cual se presentan quiebras, inoperancia y cierres, con el consecuente fracaso del objetivo planteado, cual es el de la estabilización socioeconómica de la población beneficiaria.

Al respecto, se estableció a través del análisis documental y operativo realizado por este ente de control a sitios de operación de los negocios, que de los 100 planes de negocio del modelo Empresarios sin Indiferencia, bajo la figura de Cooperativas Asociadas de Trabajo, se formularon solo 43, se aprobaron 37 y solamente 22 habían entrado en operación en el 2009, sin que ello signifique la generación de ingresos, pues muchos de ellos son precarios; del programa Raíces Nuevas, se aprobaron 270 planes de negocio, de los cuales 82, no operan entre otras razones por quiebra, lo que significa que son proyectos fallidos al no generar ingresos para esta población y mucho menos estabilización socioeconómica⁸.

La situación descrita empeora al observar la atención en generación de empleo e ingresos en el IPES y la falta de estudios sobre el desarrollo y los efectos sociales de la inversión que realiza el Distrito Capital, referente a los cambios en la calidad de vida de los beneficiarios de los servicios y programas directamente relacionados con esta población y cuales efectivamente han logrado la estabilización socioeconómica.

Por lo anterior, es claro para este organismo de control, que persisten las deficiencias comunicadas mediante el pronunciamiento de fecha 14 de abril de 2010, en la cual se alertó sobre "c. Los proyectos formulados de emprendimiento empresarial adelantados en cooperación con el sector empresarial privado" Empresarios sin Indiferencia" y "Raíces Nuevas" con recursos ejecutados en aproximadamente \$12.000 millones, presentan resultados de quiebra, inoperancia y cierres, con el consecuente fracaso del objetivo planteado, cual es el de la estabilización socioeconómica de la población desplazada".

El IPES tiene la responsabilidad de diseñar y desarrollar alternativas productivas, acordes a las políticas públicas del sector de Desarrollo económico de Bogotá, para elevar la productividad y competitividad de la población económicamente vulnerable de la ciudad⁹. (Incluye la población desplazada).

Las limitaciones que se pueden señalar sobre su gestión, tienen que ver con la identificación y seguimiento al desempeño de los desplazados, como emprendedores o empresarios. Comúnmente son parte de la estadística de los vulnerables atendidos por el instituto y no se lleva un record, ni se han implementado instrumentos de agremiación de las empresas de éstos, para saber de su estado y resultados.

cey

⁸ Cabe aclarar que algunos apartes de este análisis fueron extraídos del pronunciamiento realizado por la Dirección de Gobierno, enviado al Alcalde Mayor de Bogotá el 14 de abril de 2010.

⁹ www.bogota.gov.co/ipes





CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En la meta de ofrecer solución de vivienda a 4.000 familias desplazadas, el reporte del seguimiento a la inversión¹⁰ de la Administración muestra que a septiembre 30 de 2011 se han ofrecido 705 viviendas 17,6% de la meta del plan y se han asignado 2.925 subsidios. Es de aclarar que la asignación se refiere al derecho adquirido y no a la entrega efectiva.

Para este organismo de control, los resultados muestran que al terminar el periodo de la administración 2008-2012 no va a cumplir la meta consistente en dar solución a las familias en situación de desplazamiento.

De otra parte en el pronunciamiento hecho por este organismo de control en la vigencia 2010, se comunicó a la Administración Distrital:

"b. No tiene implementado un sistema de información que permita identificar por componente la atención brindada a cada uno de los beneficiarios, desde las distintas entidades distritales, circunstancia que no ha permitido una adecuada rendición de cuentas ni el control y seguimiento a los recursos invertidos"

La Contraloría, constató que para el registro y caracterización de la población atendida y orientada en las UAO's en el D. C., la Secretaria de Gobierno ha desarrollado un sistema de información llamado SIDES. En cada UAO se encuentra implementado el sistema en red con Secretaria de Gobierno, pero, no se encuentra en red con Acción Social. Tampoco se encuentra compartida con las entidades que desarrollan acciones en torno a éstos.

Esta situación evidencia que la red existente no permite migrar información de las instituciones que desarrollan acciones, impidiendo determinar con claridad la integralidad en la atención brindada a cada persona desplazada y su familia, los costos y los beneficios.

No obstante, los avances en la sistematización de datos y caracterización de la población desplazada, aún se evidencian debilidades por parte de la administración distrital en torno a la información clara y precisa de la población objeto, los beneficios recibidos por ésta y su consolidación; esta situación genera deficiencias en los procesos de seguimiento y evaluación de la gestión realizada y su impacto en las condiciones de vida de los beneficiarios.

Los recursos destinados por el sector salud, para atender a la población desplazada de Bogotá, se incluyen en los proyectos que se relacionan en el cuadro siguiente.

el

¹⁰ Segplan con corte a septiembre de 2011. Secretaria Distrital de Planeación
www.contraloriabogota.gov.co
Carrera 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888

Cuadro No. 2
Proyectos formulados por el sector Salud 2008-2011

No.	Proyecto	Meta	Recursos programados	Recursos invertidos
497	Infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente	Garantizar 20.000 vacunas anuales contra el neumococo para recién nacidos de SISBEN 1 y 2 (1.000 vacunas PCU, para cada localidad)	0,00	0,00
		Alcanzar las coberturas útiles de vacunación (> o = 95%) para todos los biológicos del programa ampliado de inmunizaciones	0,00	0,00
618	Promoción y afiliación al régimen subsidiado y contributivo	Incrementar en un 52 % (892.415) las personas afiliadas al régimen subsidiado de salud	2.797.348,96	1.244.566,98
		Incrementar en un 52 % (892.415) las personas afiliadas al régimen subsidiado de salud	0,00	0,00
620	Atención a población vinculada	Mantener la cobertura en servicios de salud para el 60% de la población pobre no asegurada	2.187.054,15	1.513.847,55
		Mantener la cobertura en servicios no POS-S para el 15% de la población afiliada al régimen subsidiado	22.989,70	15.986,94
623	Salud a su casa	Cubrir 425 microterritorios con la estrategia Salud a su Casa	147.855,77	112.188,45
624	Salud al colegio	Cubrir 734 sedes educativas con el programa Salud al Colegio	90.912,33	64.269,58
626	Instituciones saludables y amigables	Cubrir 144 instituciones públicas y privadas, prestadoras de servicios de salud, con la estrategia de gestión y acción en salud pública	66.582,31	50.151,74
		Cubrir 600 instituciones para la atención de personas mayores con la estrategia de gestión y acción en salud pública	4.300,37	2.556,98
		Cubrir 68 instituciones para la atención de menores en protección con la estrategia de gestión y acción en salud pública	1.158,91	657,13
		Fortalecer la línea amiga de las niñas, niños y adolescentes 106 (atención 24 horas)	5.352,12	3.919,53
627	Comunidades saludables	Desarrollar en las 20 localidades una estrategia de comunidad saludable	159.808,94	110.970,79
630	Salud al trabajo	Cubrir 10.000 empresas formales con procesos de inclusión a personas en situación de discapacidad	25.567,23	18.553,84
		Vincular 20.000 niños y niñas menores de 15 años expuestos a situaciones de vulneración de derechos y sus familias a procesos de atención integral para el desarrollo psicosocial	6.071,84	4.390,50

Fuente: Segplan sept. 2011

Estos proyectos incluyen la población desplazada, más no se discrimina en razón a que los recursos van dirigidos a rangos mayores de población.

Para la atención en educación a desplazados, la Secretaría de Educación – SED, tiene la responsabilidad de “garantizar el acceso progresivo, permanencia y calidad en los servicios sociales, incluyendo en el sistema educativo, a niños, niñas, jóvenes y afectados por el conflicto armado. En este sentido, la SED, contempla dos momentos:

- *Un proceso ordinario inicial, que se estipula en la resolución de matrículas de cada año.*
- *Un proceso extraordinario¹¹, en cualquier momento del año escolar, previa inscripción en el SIPOD¹².*



¹¹ Circular 20 de 1999

¹² Sistema de información de población desplazada

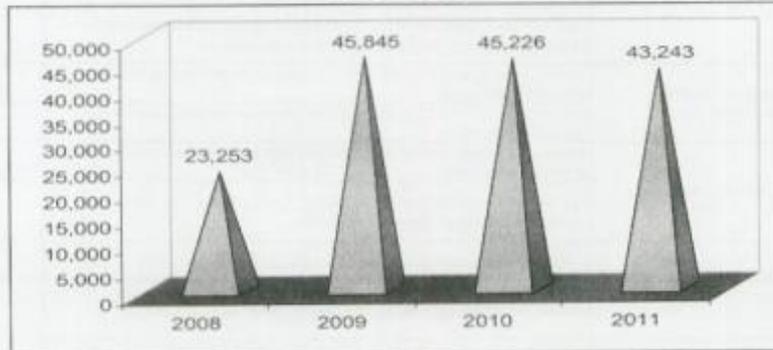




CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La atención de la población desplazada en el sector educativo durante la vigencia de este plan, presentó un incremento de 86% desde 2008.

Gráfica No. 1
Matricula Total de Población Desplazada
2008 - 2011

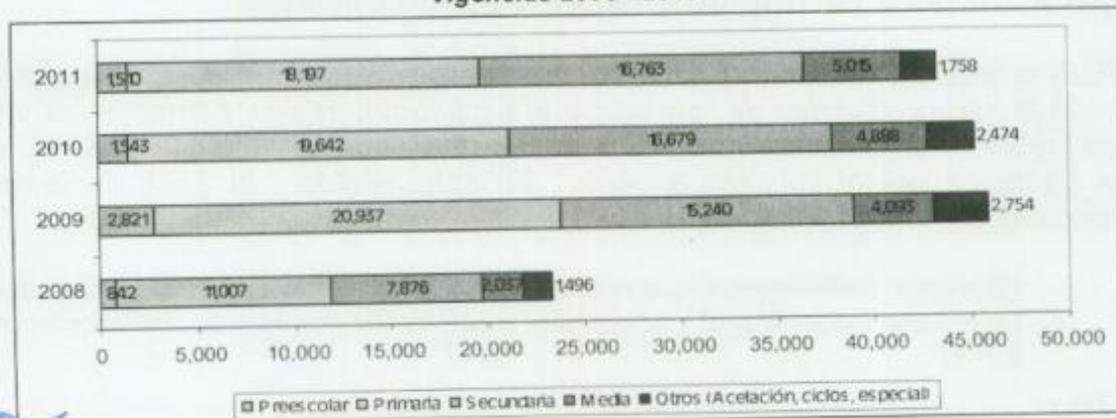


Fuente: Matricula Oficial Anexo 6º Años 2008, 2009, 2010 y 2011
Dirección de Cobertura – Cálculo Oficina Asesora de Planeación – SED

La distribución por nivel educativo, de la población desplazada, en su gran mayoría está registrada en el nivel básico (primaria y secundaria), con un incremento del 113% en los estudiantes de secundaria, al pasar en el 2008 de 7.876 a 16.763 en 2011.

La mayor variación se presenta en la educación media. En 2008 se identificaron 2.037 alumnos en los grados 10º y 11º y para el año 2011 se amplió a 5.015, que equivale a un incremento de 146%.

Gráfica No. 2
Matricula Población Desplazada por nivel educativo
Vigencias 2008 - 2011



Fuente: Matricula Oficial Anexo 6A – Anexo 2008, 2009, 2010 y 2011
Dirección de Cobertura – Cálculo: Oficina Asesora de Planeación – SED



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La SED amplió las estrategias de alimentación escolar, gratuidad total en tarifas y útiles escolares, transporte escolar, subsidio educativo condicionado, cupos educativos en colegios de concesión y convenio (subsidio a la demanda educativa) y programas pedagógicos pertinentes y de inclusión social para la atención a la población vulnerable en la escuela. Y la estrategia de articulación de la educación media con la superior, con el objeto de garantizar la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en condición de desplazado dentro del sistema educativo.

Cuadro No. 3
Beneficiarios de Estrategias de la SED
Vigencias 2009 - 2011

Beneficiarios	2009	2010	2011
Alimentación Escolar	30,508	31,920	41,635
Gratuidad Escolar	45,845	45,226	43,243
Útiles Escolares	2,602		
Transporte Escolar	5,789	4,653	2,006
Subsidio educativo condicionado	19,114	21,564	21,778
Alumnos en colegios en concesión y convenio	7,523	7,088	6,485
Transformación Pedagógica *	45,845	45,226	43,243
Articulación de la educación Media con la Superior			1,548

* Comprende reorganización de colegios por ciclos y por periodos académicos, incorporación de la lectura y escritura, expediciones pedagógicas, bilingüismo, programas de tiempo extraescolar.

Fuente: Informe de Gestión Atención a la Población Desplazada 2008 - 2011
Secretaría de Educación Distrital.

El cálculo de la Canasta Educativa básica, para el Distrito efectuada en el 2008 y proyectada de acuerdo IPC, para atención a la población desplazada 2008 -2011, teniendo en cuenta los proyectos de inversión para el acceso, calidad y mejoramiento de la infraestructura señaló las siguientes cifras:

Vigencia 2009: \$1.574.264
Vigencia 2010: \$1.637.735
Vigencia 2011: \$1.734.454

Inversión del Distrito en atención a la población desplazada

El gobierno distrital en el periodo 2008- sept-2011, asignó la suma de \$588.142 millones y la inversión fue de \$516.325 millones.

dy

Cuadro No. 4



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Recursos invertidos en la Población en Situación de Desplazamiento en Bogotá
Millones de pesos

ENTIDAD	TOTAL 2008-2011	
	APROPIADO	EJECUTADO
Instituto para la Economía Social IPES	14.000	11.352
Secretaría de Educación Distrital	305.279	282.555
Secretaría Distrital de Gobierno	29.724	28.267
Secretaría Distrital de Integración Social	39.390	37.224
Secretaría Distrital de Salud	161.042	119.377
Secretaría Distrital del Hábitat	38.707	37.553
RECURSOS DISTRITO	588.142	516.328

Fuente: Informes trimestrales sobre la atención a desplazados. Secretaría Distrital de Gobierno

Con estos recursos la Administración brindó la atención humanitaria y de urgencia a la población desplazada en aspectos como: reconocimiento, orientación y atención primaria, registro e identificación ciudadana, albergue temporal, alimento, bonos de asistencia alimentaria educación, salud y vivienda. En las condiciones descritas anteriormente.

La Corte Constitucional ha manifestado la preocupación por la falta de recursos suficientes para la atención de la población desplazada, en el Auto 383 de 2010¹³ afirma: "3. Compromiso presupuestal de las entidades territoriales para la superación de ECI¹⁴:

(...) "Por otro lado, es claro para la Corte que, salvo excepciones, no ha habido aumento significativo del presupuesto que destinan las entidades territoriales al tema del desplazamiento, aunque hay municipios y departamentos cuyo esfuerzo presupuestal en la materia debe resaltarse, como por ejemplo es el caso de Antioquia y Bogotá. (...)

En el mismo Auto numeral 3.6. El impacto desproporcionado del desplazamiento en algunas regiones con bajos recursos propios y el impacto para algunas regiones frente a desplazamientos masivos, señala:

(...) En un sentido similar, la Procuraduría General de la Nación presenta como problema estructural de las entidades territoriales, el hecho de que tengan que asumir cargas que en principio son de la Nación, porque los procesos de valoración de Acción Social son extremadamente lentos. Textualmente dice la Procuraduría:

"Hay un excesivo centralismo en los procesos de valoración por Acción Social, lo que trae en consecuencia excesivos retrasos en las valoraciones y entregas de la Atención Humanitaria de Emergencia - AHE; se ha descargado dicha obligación en las entidades territoriales, lo que las ha comprometido fiscalmente al tener que asumir cargas que no son propias de su competencia y que no fueron previstas presupuestalmente, o al menos por períodos tan prolongados, recursos que incluso podrían destinarse a fases de atención diferentes como la estabilización socioeconómica." (...)

¹³ Sala Especial de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento. Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil diez (2010).

¹⁴ ECI: Estado de Cosas Inconstitucional.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

(...) 3.10. En síntesis, todo lo anterior lleva a la Corte a concluir que en materia presupuestal no es posible hablar de avances significativos en las entidades territoriales. Si bien la Corte valora los esfuerzos presupuestales realizados por algunas de ellas, es claro que en la mayoría de los casos los esfuerzos continúan siendo insuficientes, teniendo además en cuenta el aumento progresivo del desplazamiento en algunas regiones del país. En este sentido, la Corte comparte el diagnóstico de algunos de los intervinientes, que sostiene que aún falta mucho por hacer en términos de una debida coordinación del nivel central que ayude a mejorar los compromisos presupuestales, no solo en términos de volumen de recursos destinados para atender sus responsabilidades con la población desplazada, sino también en cuanto a la gestión presupuestal de recursos escasos, pues con frecuencia, aun si los recursos destinados son pocos, la ejecución presupuestal es aún más baja”.

En relación con la capacidad institucional y presupuestal en el Auto 219 de 2011¹⁵, la Corte señaló:

“196. No obstante estos ajustes, los informes remitidos a la Corte Constitucional dan cuenta que durante 2009 y 2010, la capacidad institucional de Acción Social siguió siendo insuficiente y que los retrasos en la respuesta a las peticiones, a las tutelas, y solicitudes de entrega de ayudas, continúa siendo una falencia que retrasa gravemente el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía de los derechos mínimos de la población desplazada que, de conformidad con lo señalado en la sentencia T-025 de 2004, debe asegurarse mientras se hacen los ajustes a la política pública, en términos de corrección **de la capacidad institucional y presupuestal**. (Subrayado fuera de texto). Como principal causa de esta situación se continúa señalando la excesiva centralización de los procesos de valoración para la entrega de ayuda humanitaria de emergencia en Bogotá, y la falta de capacidad operativa para responder en los tiempos legales a las solicitudes de atención o inclusión. Este retraso contribuyó a que la capacidad de atención a cargo de las entidades territoriales fuera desbordada dado que debieron asumir cargas presupuestales e institucionales mayores a las esperadas”. (...)

Por su parte, la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado¹⁶, resalta la gestión realizada por el Distrito Capital. En cuanto a la Atención Primaria en salud y vivienda:

(...) “Tal vez una de las experiencias más desarrolladas es la de Salud a su Hogar en Bogotá, que concibe la atención primaria integral en salud como una estrategia para la integración de servicios individuales y colectivos dirigidos a poblaciones específicas en territorios determinados. El enfoque implementado hace énfasis en la acción sobre los determinantes sociales y ambientales de la salud mediante intervenciones clínicas, sociales y de salud pública, la acción intersectorial por la salud y la participación comunitaria”. (...)

En Vivienda, con respecto a la Financiación complementaria: “Una política de vivienda para desplazados, como ocurre con los procesos de reasentamiento de vivienda, supone que las familias tengan cierre financiero sin necesidad de crédito complementario, pues la experiencia demuestra que en estos dos casos muchas familias quedarían por fuera de la posibilidad de obtener su vivienda, con lo cual el plan se vería frustrado.

¹⁵ Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento. Octubre 13 de 2011.

¹⁶ Documento denominado El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: aplicar políticas públicas idóneas y eficientes, Volumen 4. Impreso en abril de 2009.





CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Éste es quizás uno de los principales obstáculos para sacar adelante un plan de vivienda para desplazados de cobertura nacional. El hecho es que muy pocas ciudades grandes, como es el caso de Bogotá y Medellín¹⁷, y algunos departamentos como Antioquia y Caquetá, cuentan con subsidios complementarios de vivienda con beneficios especiales para la población desplazada, con lo cual se garantiza el cierre financiero sin tener que recurrir a créditos.

Donde no se cuenta con este subsidio complementario es necesario adquirir un crédito para cubrir el 50% o más del costo de la vivienda, lo que ha llevado a muchas familias a tener que renunciar al subsidio ya adjudicado. A esto se suma la inexistencia de un compromiso del sector financiero en la adjudicación de créditos complementarios para esta población, y menos aún de créditos que además sean pagables.

CONCLUSIONES

Soportado en las cifras y situaciones descritas en este documento, es de vital importancia para la Contraloría de Bogotá, D.C., pronunciarse una vez más sobre la gestión del Distrito Capital al finalizar la vigencia 2011, sobre la atención de la población en situación de desplazamiento, que durante la última década se ha constituido en un rango importante de la población de la capital del país.

- 1. Con respecto al grado de cumplimiento del Plan de Desarrollo 2008-2012 "Bogotá Positiva: Para vivir mejor" en términos de avance físico de las metas plan, la Contraloría de Bogotá observa que en materia de salud y educación los esfuerzos tanto presupuestales como administrativos por parte del Distrito Capital han sido importantes y registran una creciente cobertura para la población desplazada; se presentan bajos resultados en lo relativo a la estrategia de empleo e ingreso y estabilización socioeconómica. Esta situación es preocupante porque pone en riesgo el esfuerzo inicial de la política y aboca a la población desplazada a recibir sólo ayudas asistenciales y mediáticas sin lograr una solución integral.*
- 2. La estrategia de empleo e ingreso, no permite la estabilización económica ni garantiza a la población desplazada alimentos y techo de forma continua. La inversión efectuada para el apalancamiento de proyectos productivos no ha generado ingresos ni sostenibilidad económica. Recursos significativos se han invertido en la generación de metodologías y planteamiento de estrategias, que han tomado un tiempo prolongado para su estructuración e implementación, sin que la población afectada haya recibido el beneficio.*
- 3. En la meta de ofrecer solución de vivienda a 4.000 familias desplazadas, el reporte del seguimiento a la inversión¹⁸ de la Administración Distrital muestra que se ofrecieron 705*

¹⁷ En estas dos ciudades el Subsidio complementario cubre alrededor del 45% del valor de la vivienda. En ciudades intermedias como Florencia se aporta el 15%. Es necesario que esta política de subsidios municipales se generalice, con lo cual se facilitará enormemente el acceso a los programas de vivienda para muchas familias de desplazados y de pobres históricos que hoy no lo pueden hacer.

¹⁸ Segplan con corte a septiembre de 2011. Secretaría Distrital de Planeación
www.contraloriabogota.gov.co
Carrera 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

viviendas equivalente a un cumplimiento del 17.6% y se asignaron 2.925 subsidios con una inversión de \$58.094.1 millones. Teniendo en cuenta que la asignación de subsidios no implica su entrega efectiva, significa, que al terminar el período de la administración 2008-2012 no se va a cumplir con este propósito. En consideración del organismo de control, éste es uno de los componentes de atención a la población en situación de desplazamiento, más rezagado.

- 4. La responsabilidad del gobierno distrital de brindar ayuda complementaria y temporal a la población desplazada, ha superado la capacidad institucional y desbordado los límites del gobierno local, el cual se ha visto abocado a asumir la responsabilidad del gobierno nacional, de prestar una solución integral a esta población.*
- 5. Persisten las deficiencias señaladas en pronunciamiento de abril de 2010 por este ente de control relacionadas con el control y consolidación por la Secretaria de Gobierno de la información que da cuenta de la atención a la población desplazada. Se evidenció que existe una red de información que comparten las seis Unidades de Atención y Orientación –UAO que no es transversal con las demás entidades que atienden en otros frentes a la población en situación de desplazamiento. Este hecho, no permite consolidar las acciones del Distrito de manera individual y por familia, conocer cuál es la población a atender, dónde se encuentra y en qué cantidad y dificulta el seguimiento a los recursos invertidos y la efectividad de los programas.*
- 6. No existen estudios sobre el desarrollo y los efectos sociales de la inversión que realiza el Distrito Capital, sobre los cambios en la calidad de vida de los beneficiarios de los servicios y programas directamente relacionados con esta población.*
- 7. Mientras no exista una política estructural de paz al interior del país, no se podrá cortar de raíz el fenómeno del desplazamiento.*
- 8. Es necesario y urgente que la Administración Distrital realice un replanteamiento en el enfoque de la política pública de atención a los desplazados que considere el ámbito de la Ley de Víctimas¹⁹ recientemente promulgada, que en el Artículo 174 asigna funciones especiales a las entidades territoriales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, lo cual implica la asignación de los recursos necesarios para la implementación de todas las acciones requeridas, como lo manifestó la Corte Constitucional en el Auto 219 de 2011 de la Sala especial de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, con respecto al Gobierno Nacional²⁰.*

¹⁹ Ley 1448 de 2011. El Artículo 60 y siguientes. Ley complementaria con la política de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada.

²⁰ Página 71. "149. No obstante, dado que varios de los artículos contenidos en la Ley 1448 de 2011, implican transformaciones importantes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y de la Política Pública en materia de desplazamiento forzado interno, así como de los modelos de atención, es necesario conocer la forma como el Gobierno Nacional entiende la interrelación existente entre la política pública plasmada en la Ley 387 de 1997 y la prevista en el Ley 1448 de 2011, en términos de capacidad institucional demandada, clarificación de responsabilidades institucionales, necesidades de armonización entre las dos políticas, precisión sobre la capacidad institucional y presupuestal para atender la población objetivo de cada una de las dos leyes, como quiera que las responsabilidades estatales con las víctimas del desplazamiento no desaparecen por la expedición de una ley en la que se establezca un ámbito de protección particular, la cuantificación de recursos presupuestales requeridos, los vacíos, las contradicciones y los cambios normativos que deben ser considerados, así como la metodología prevista para la participación efectiva de las víctimas, el cronograma, recursos y plan de acción previstos para la transición institucional, de tal forma que la implementación de la política a favor de las víctimas impida continuar con el avance en la superación del estado

02

2

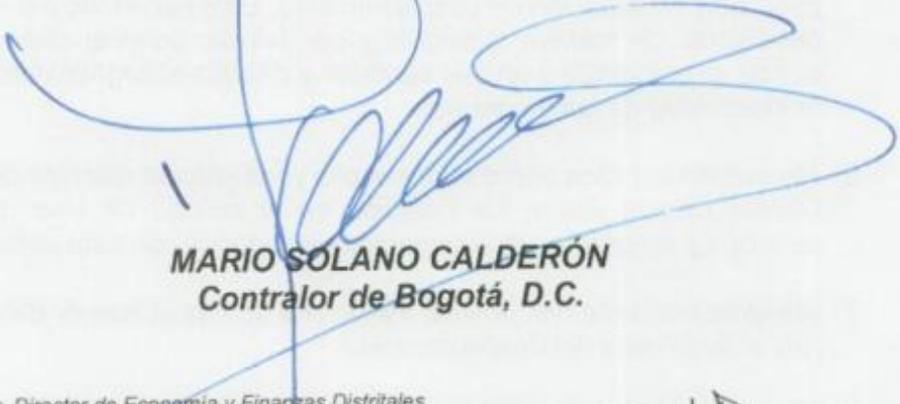


CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

9. Para la Contraloría de Bogotá, D.C., la Administración Distrital ha cumplido la ayuda complementaria y temporal, señalada por la ley 387 de 1997, siendo responsabilidad del Gobierno Nacional brindar solución integral, la cual está lejos de ser efectiva en tanto que al constituirse en un fenómeno creciente e imprevisible, desborda la capacidad institucional, situación que exige llevar al Gobierno Nacional una propuesta de aunar esfuerzos y recursos para lograr la efectividad en la atención de la población desplazada.

Por lo expuesto, de forma precedente, este Organismo de Control reitera la importancia de la evaluación que haga la Administración Distrital, de la manera como se brinda atención integral a la población desplazada, se tomen los correctivos necesarios con el fin de optimizar la capacidad institucional y la inversión de los recursos públicos, al tiempo que se dará traslado a la Corte Constitucional y a la Contraloría General de la República para que analice y determine las acciones que considere sean pertinentes, frente a las políticas y actividades desarrolladas por la administración Distrital en asocio con el Gobierno Nacional, a fin de dar efectiva respuesta a las sentidas necesidades de los desplazados.

Cordial saludo.



MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralor de Bogotá, D.C.

Revisó: Mauricio Bogotá Muñoz, Director de Economía y Finanzas Distritales
Proyectó: Jaime Noy Fonseca, Subdirector Evaluación Sectorial, Plan de Desarrollo y Políticas Públicas.
Elaboró: María Eugenia Vásquez, Soraya Contreras, Luis Alfredo Cadena, Oscar Estupiñán, Eduardo Carreño B, Susana Valenzuela, Profesionales Subdirección Evaluación Sectorial, Plan de Desarrollo y Políticas Públicas.
Aprobó: Clara Alexandra Méndez – Contralora Auxiliar. 

de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado o constituya un retroceso en términos de goce efectivo de los derechos de la población desplazada, o en una excusa para postergar indefinidamente las obligaciones estatales frente a la población desplazada."