

INDICADOR DE CONCURRENCIA

INTRODUCCIÓN

La estrategia de corresponsabilidad es un modelo de gestión pública para articular la planeación, la ejecución y el seguimiento de la política pública para las víctimas del conflicto armado. Define las reglas y procedimientos para implementar los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, en el ejercicio de las competencias de las entidades de los distintos niveles de gobierno del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado interno.

Fue reglamentada a través del decreto 2460 de 2015 incorporado en el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Inclusión Social y Reconciliación 1084 de 2015. En el marco de dicha estrategia fue previsto establecer un mecanismo de seguimiento para monitorear el desempeño de su aplicación en los diferentes niveles de gobierno y la coordinación entre estos.

Según los artículos “2.2.8.3.1.22 Seguimiento a la estrategia de corresponsabilidad” y “2.2.8.3.1.23. Instrumentos para el seguimiento”: del decreto 1084 de 2015, el seguimiento consiste en la verificación del grado de corresponsabilidad generado entre los niveles de gobierno para la garantía de los derechos de la población víctima del conflicto armado. El decreto también faculta al gobierno nacional para definir la metodología correspondiente, utilizando las herramientas de información y medición existentes, especialmente las definidas en el artículo 2.2.8.3.8 del decreto 1084 de 2015.

En cuanto al principio de concurrencia, el decreto 1084 de 2015 estableció que este opera sobre las competencias en las cuales dos o más niveles de gobierno deben garantizar de manera conjunta las medidas definidas por las disposiciones relativas a la política pública para las víctimas, cuando así este establecido.

En la práctica los tres niveles de gobierno han venido implementando conjuntamente diferentes medidas del mapa de política pública para las víctimas en un mismo municipio. Sin embargo, existe la necesidad de diseñar un indicador específico para medir la aplicación de este principio pues, aunque algunas fuentes de información pueden ofrecer datos útiles, no existe en la actualidad una medición encaminada a evaluar su comportamiento.

OBJETIVO

Establecer un indicador que permita medir el comportamiento del principio de concurrencia en el marco de la política pública para las víctimas, como contribución a la identificación del grado de corresponsabilidad generado entre los niveles de gobierno para la garantía de derechos de la población beneficiaria de esta política.

ALCANCE

La estrategia de corresponsabilidad fue reglamentada en diciembre de 2015 y durante el 2016 se implementó por primera vez mediante un proceso de transición ante la llegada de las nuevas administraciones locales. Sin embargo, la vigencia 2016 no fue planeada conforme a las reglas y fechas previstas en el decreto de corresponsabilidad, por lo que su implementación y seguimiento también se realizó con base en los procedimientos establecidos previamente, conforme a la resolución 289 del 15 de marzo de 2016.

Actualmente la información de la que se dispone da cuenta solamente de la planeación que los tres niveles de gobierno hicieron el 2016 para implementar el 2017, es decir la identificación de necesidades y el establecimiento de compromisos en los términos del artículo 2.2.8.3.1.7. Además, según el artículo 2.2.8.3.8, el reporte sobre la ejecución de los compromisos del primer semestre de 2017 solo es posible tenerlo completo hasta el 30 de septiembre cuando finaliza el plazo de las gobernaciones, y en todo caso no recaería sobre toda la vigencia 2017, sino sólo sobre la mitad.

Por todo lo anterior, la presente metodología medirá el principio de concurrencia solo teniendo en cuenta los compromisos realizados por los tres niveles de gobierno y no sobre su ejecución reportada también en el Tablero PAT. Una vez la información de la ejecución de los compromisos 2017 para los tres niveles de gobierno esté disponible, se hará una medición análoga del indicador planteado a continuación con esa información.

METODOLOGÍA

Para el cálculo del indicador de concurrencia se utiliza como fuente de información el reporte de necesidades, compromisos y avances de las entidades territoriales y nacionales en el Tablero PAT. En primera instancia, los municipios reportan sus necesidades a partir de una serie de preguntas indicativas que abarcan el mapa de la política de víctimas. A partir de la identificación de esas necesidades, en etapa de planeación los municipios, departamentos y entidades nacionales reportan sus compromisos. Posteriormente, en etapa de ejecución, los mismos niveles de gobierno reportan sus avances para estas mismas necesidades.

Usando esta información se construyen dos variables. La primera indica el porcentaje de cada necesidad que es atendida por los tres niveles de gobierno en su conjunto. Esto es, a partir de los compromisos asumidos por cada nivel de gobierno, determinar cuánto se logró cubrir de cada necesidad:

(1) % cubierto de la necesidad

$$= \% \text{ cubierto municipio} + \% \text{ cubierto departamento} + \% \text{ cubierto nación} =$$

$$= \frac{\text{Compromiso municipio}}{\text{Necesidad}} + \frac{\text{Compromiso departamento}}{\text{Necesidad}} + \frac{\text{Compromiso nación}}{\text{Necesidad}}$$

En los cálculos sólo se tendrán en cuenta aquellas necesidades que, posterior al reporte del municipio, presentaban un déficit. Es decir, necesidades en las cuales el municipio no cubrió la totalidad. Adicionalmente, en el caso en que los compromisos cubran más del 100% de la necesidad, esta variable tomará el valor de 100% y no mayor.

Para el cálculo de la segunda variable, primero se hizo una definición conceptual de qué niveles de gobierno deberían concurrir en cada necesidad según sus competencias; el resumen de este análisis se muestra en el Anexo. A partir de este análisis, se identificó que en algunas necesidades no hacía falta concurrir pues eran de competencia exclusiva, en otras debían concurrir sólo dos niveles de gobierno y en otras los tres. Usando como base esta definición conceptual, se calculó qué porcentaje de los niveles de gobierno que debían concurrir para atender cada necesidad efectivamente lo hicieron. De este proceso se excluyen aquellas necesidades en las que se identificó que no debía haber concurrencia.

$$(2) \% \text{ de niveles de gobierno que concurren} = \frac{\text{niveles de gobierno que se comprometieron}}{\text{niveles de gobierno con competencia}}$$

Finalmente, el indicador de concurrencia se calcula multiplicando ambas variables para cada necesidad reportada.

Indicador de concurrencia

$$= \% \text{ cubierto de la necesidad} \times \% \text{ de niveles de gobierno que concurren}$$

La intuición de este indicador se explica de la siguiente manera. Primero, se identificó qué tanto se está atendiendo cada necesidad. Sin embargo, esta necesidad puede estar siendo atendida sólo por un nivel de gobierno cuando más de uno tenía competencia. En este sentido, y teniendo cuenta que se busca medir la concurrencia, debe matizarse esta variable según cuántos niveles de gobierno participaron en atender esta necesidad. A continuación, se presentan dos ejemplos con datos ficticios para ilustrar esto.

Ejemplo 1. Vinculación a programas de mejoramiento de vivienda urbana. Note que es competencia de los tres niveles de gobierno.

Pregunta indicativa: Número de hogares víctimas, incluidos en el RUV, ubicados en el sector urbano, que serán vinculados a programas de mejoramiento de vivienda

Necesidad: 1,000

Compromiso municipio: 800

Compromiso departamento: 0

Compromiso nación: 0

$$(1) \% \text{ cubierto de la necesidad} = \frac{800+0+0}{1000} = 80\%$$

$$(2) \% \text{ de niveles de gobierno que concurren} = \frac{1}{3} = 33.3\%$$

$$\text{Indicador de concurrencia} = 80\% \times 33.3\% = 26.6\%$$

Ejemplo 2. Vinculación a programas de mejoramiento de vivienda urbana. Note que es competencia de los tres niveles de gobierno.

Pregunta indicativa: Número de hogares víctimas, incluidos en el RUV, ubicados en el sector urbano, que serán vinculados a programas de mejoramiento de vivienda

Necesidad: 1,000

Compromiso municipio: 300

Compromiso departamento: 200

Compromiso nación: 200

$$(1) \% \text{ cubierto de la necesidad} = \frac{300+200+200}{1000} = 70\%$$

$$(2) \% \text{ de niveles de gobierno que concurren} = \frac{3}{3} = 100\%$$

$$\text{Indicador de concurrencia} = 70\% \times 100\% = 70\%$$

En ambos ejemplos se presenta una necesidad de 1,000 hogares para ser vinculados en programas de mejoramiento de vivienda urbana. En el primer ejemplo, el municipio logró cubrir el 80% de esta necesidad, pero este porcentaje fue matizado por el hecho de que ni la gobernación ni la nación concurren para atender el déficit. El indicador de concurrencia arrojaría un resultado de 26.6%. En el segundo ejemplo, aunque se atendió un porcentaje menor de la necesidad, 70%, esta necesidad fue atendida por los tres niveles de gobierno, implicando un grado de concurrencia mucho mayor. El indicador de concurrencia refleja este hecho y arroja un resultado de 70%.

Estas conclusiones pueden resumirse como dos propiedades que posee el indicador de concurrencia. Primero, es más alto en tanto más se cubra la necesidad presentada. Segundo, es más alto en tanto más niveles de gobierno hayan concurrido para atender esa necesidad.

Como paso final, se debe promediar entre el nivel de desagregación deseado, el indicador de concurrencia que se calculó para cada necesidad. Esto es, para calcular el indicador de concurrencia nacional, se promedia el indicador de concurrencia calculado para todas las necesidades de todos los municipios. Sin embargo, se puede calcular el indicador a nivel municipal, departamental o a nivel de medida y derecho según el mapa de política. De esta manera, el indicador permite no sólo medir el grado de concurrencia que se da en todo el país, sino que permite también identificar en qué municipios o departamentos no se está concurriendo, o que medidas y derechos presentan los mayores cuellos de botella. Finalmente, según lo planteado en el alcance de este documento, una vez se disponga información sobre la ejecución de compromisos de los tres niveles de gobierno, esta información reemplazará la de los compromisos en la medición.

ANEXO- DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS POR MEDIDA

Medida/ componente	Competencia por nivel			Niveles con concurrencia	Hay concurrencia
	Nación	Departamento	Municipio		
Asistencia Funeraria	SI	NO	SI	2	SI
Educación	NO	NO	NO	0	NO
Eje transversal	SI	SI	SI	3	SI
Generación De Ingresos	SI	SI	SI	3	SI
Reunificación Familiar	SI	SI	NO	2	SI
Salud	NO	NO	NO	0	NO
Subsistencia mínima	SI	SI	SI	3	SI
Alimentación	SI	SI	SI	3	SI
Identificación	NO	NO	NO	0	NO
Reparación Integral	SI	SI	SI	3	SI
Educación y Alimentación	SI	SI	SI	3	SI
Verdad	SI	SI	SI	3	SI
Vida, integridad, libertad y seguridad	SI	SI	SI	3	SI
Vivienda	SI	SI	SI	3	SI