



ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN  
DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

# La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales\*

Ana María Ibáñez<sup>+</sup>  
Andrés Moya<sup>++</sup>





Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD)

#### **Director de la Misión**

*Hugo López Castaño*

#### **Codirector de la Misión**

##### **Ex Secretario Técnico**

*Jairo Núñez Méndez*

#### **Apoyo Técnico**

*Francisco Lasso, Natalia Millán, Gelka Buitrago  
Silvia Espinosa y Laura Cuesta*

#### **Apoyo Administrativo**

*Juan Guillermo Alba, Paula Acosta,  
Luz Magdalena Salas y Libia Janeth Mogollón*

#### **Foros y Seminarios**

*Luisa Fernanda Ramírez*

---

Departamento Nacional de Planeación, 2007

### **La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales**

*ISBN: 978-958-8025-95-7*

#### **Coordinación Editorial**

*Norma Beatriz Solís Cárdenas*

#### **Diseño de Carátula**

*Clara Victoria Forero*

#### **Fotografía de Carátula**

*Claudia Marlén Forero*

#### **Diagramación e Impresión**

*Xpress Estudio Gráfico y Digital Ltda.*

Departamento Nacional de Planeación  
Calle 26 No. 13-19  
Teléfonos: 5960300/5663666  
Bogotá D.C., Colombia

Impreso y hecho en Colombia  
Printed in Colombia



# **La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales\***

**Ana María Ibáñez<sup>+</sup>**  
**Andrés Moya<sup>++</sup>**

\* Este documento fue preparado para la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Los resultados y propuestas son responsabilidad de los autores y no comprometen a la MERPD, al Departamento Nacional de Planeación ni a las instituciones financiadoras. Agradecemos a Beatriz Acosta (RSS), María Angélica Alvarado (DNP), Luis Alberto Bonilla (RSS), Ana Isabel Correa (Icbf), Gloria Estela Gómez Cuartas (Sena), Janeth Guevara (Ministerio de Educación), Miguel Jiménez (Fonvivienda), Adriana León (RSS), Patricia Luna (RSS), Ricardo Montoya (Incoder), Josué Lucio Robles (Ministerio de la Protección Social) y Roberto Rodríguez (Banco Agrario) por la valiosa información que suministraron para la elaboración de este documento.

<sup>+</sup> Investigadora de la Universidad de los Andes. [aibanez@uniandes.edu.co](mailto:aibanez@uniandes.edu.co)

<sup>++</sup> Investigador de la Universidad de los Andes. [an-moya@uniandes.edu.co](mailto:an-moya@uniandes.edu.co)



# Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>9</b>
<b>Introducción</b>	<b>25</b>
<b>I. El desplazamiento forzoso en Colombia: tendencias, distribución regional, causas y modalidades</b>	<b>27</b>
A. Magnitud del desplazamiento forzoso en Colombia	27
B. Distribución regional del desplazamiento	29
C. Causas y modalidades del desplazamiento en Colombia	33
<b>II. La legislación colombiana para proteger a la población desplazada</b>	<b>38</b>
A. La legislación colombiana relacionada con el fenómeno del desplazamiento	39
B. Conclusiones	45
<b>III. Comparación de las características y condiciones socioeconómicas de la población desplazada y la población pobre en Colombia</b>	<b>46</b>
A. Estructura de los hogares desplazados	47
B. Condiciones de vida en los municipios receptores	50
C. Pérdida de activos	60
D. Población desplazada: el riesgo de caer en pobreza crónica	62
<b>IV. Las políticas y programas para la población desplazada en Colombia</b>	<b>65</b>
A. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada	65
B. El Sistema Único de Registro	69
C. La asistencia humanitaria de emergencia	72
D. Restitución de activos	75
E. Programas de generación de ingresos	85
F. Educación	90
G. Salud	95
H. El retorno de la población desplazada	100
I. La cesación de la condición de desplazado	103
J. Recomendaciones de política	104
<b>Anexo</b>	<b>125</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>140</b>
<b>Siglas</b>	<b>143</b>



# Índice de cuadros y gráficos y gráficos

## Cuadros

Cuadro 1.	Intensidad del desplazamiento	31
Cuadro 2.	Presión del desplazamiento	32
Cuadro 3.	Desplazamientos intra e inter-departamentales	33
Cuadro 4.	Actores del desplazamiento	35
Cuadro 5.	Estructura de los hogares desplazados y los hogares pobres	48
Cuadro 6.	Estructura de género los hogares desplazados y los hogares pobres	48
Cuadro 7.	Composición étnica de los hogares desplazados y los hogares pobres	49
Cuadro 8.	Condiciones laborales de hogares desplazados y hogares pobres	52
Cuadro 9.	Condiciones educativas de hogares desplazados y hogares pobres	53
Cuadro 10.	Porcentaje de hogares desplazados y hogares pobres afiliados al SGSSS	56
Cuadro 11.	Acceso a servicios públicos en la vivienda de hogares desplazados y hogares pobres	57
Cuadro 12.	Tenencia de la vivienda de hogares desplazados y hogares pobres	58
Cuadro 13.	Tipo de la vivienda de hogares desplazados y hogares pobres	59
Cuadro 14.	Tipos de vínculos con la tierra, definición y derechos legales	78
Cuadro 15.	Asignación de predios a la población desplazada - 1996-2005	82

## Cuadros Anexo

Cuadro A1.	Sentencias de la Corte Constitucional	126
Cuadro A2.	Leyes relacionadas con desplazamiento forzoso	127
Cuadro A3.	Decretos relacionados con desplazamiento forzoso	128
Cuadro A4.	Acuerdos relacionados con desplazamiento forzoso	131
Cuadro A5.	Resoluciones, directivas y circulares relacionadas con desplazamiento forzoso	132



# Índice de cuadros y gráficos

## Índice de cuadros y gráficos

Cuadro A6.	Conpes relacionados con desplazamiento forzoso	133
Cuadro A7.	Responsabilidades de las instituciones en la atención a la población desplazada	133
Cuadro A8.	Costo de atención del desplazamiento forzado por la violencia	139

### Gráficos

Gráfico 1.	Magnitud del desplazamiento	28
Gráfico 2.	Departamentos expulsores y receptores	30
Gráfico 3.	Desplazamientos individuales y masivos.	34
Gráfico 4.	Recursos para la atención a la población desplazada en el Presupuesto General de la Nación: 1995-2002	45
Gráfico 5.	Número de familias retornadas durante el actual Gobierno	102







# Resumen Ejecutivo

**E**l desplazamiento forzoso en Colombia afecta a 1.661.284 colombianos<sup>1</sup>, equivalentes a 3,6% de la población colombiana y a 13,1% de la población rural. La migración forzada, al ser intempestiva, ocasiona una pérdida importante de capital físico, financiero, humano y social. Además, las condiciones de la población desplazada en los municipios receptores son sumamente precarias. Por último, la carencia de activos y las condiciones económicas generan una alta vulnerabilidad de los hogares desplazados a cualquier variación en sus ingresos y, peor aun, su riesgo de caer en condiciones de pobreza crónica es elevado.

Las condiciones económicas de la población desplazada y su situación de víctima de la violencia han conminado a un esfuerzo institucional y una inversión estatal considerables. El Estado ha desarrollado una extensa legislación que se inicia con la Ley 387 de 1997, la cual es la base para la promulgación de decretos, resoluciones y directivas presidenciales especiales. Así mismo, las instituciones estatales, tanto nacionales como locales han debido readecuar sus funciones para atender a dicha población. Por último, la inversión pública destinada a mitigar el impacto de la expansión del desplazamiento ascendió considerablemente, en particular a partir de 2001. La reciente sentencia de la Corte Constitucional y el nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada<sup>2</sup> indican que la tendencia creciente de la inversión destinada a la población desplazada se profundizará aun más. Pese al indiscutible esfuerzo de estas entidades, el programa de ayuda para esta población con mayor cubrimiento alcanzó un máximo de 43,3%. El objetivo de este documento es presentar las principales falencias y debilidades de la política actual para la población desplazada, con el fin de proponer ajustes que permitan incrementar su cobertura, efectividad y eficiencia.

<sup>1</sup> Fecha de corte: 31 de julio de 2005.

<sup>2</sup> Sentencia No. T-025 de 2004 y Decreto 250 de 2005.



## **El desplazamiento forzoso en Colombia: tendencias y distribución regional**

A mediados de los años noventa, el desplazamiento forzoso adquirió connotaciones importantes y se convirtió en uno de los resultados más dramáticos de la violencia en Colombia. Las principales fuentes estadísticas en este campo coinciden en señalar que el número de personas víctimas de la violencia y el desplazamiento forzoso creció considerablemente desde mediados de la década de los noventa y alcanzó su máximo nivel en 2002. El gobierno colombiano reporta que entre 1995 y 2005 se desplazaron 1.661.284 personas<sup>3</sup>. Más aun, desde 1995 hubo un incremento considerable en el número de personas desplazadas, que en 2002 alcanzó su nivel más crítico: mientras que en 1995 esta cifra sólo correspondía a 247, en 2002 el número de desplazados llegó a 423.231 personas, lo que revela la magnitud de éste fenómeno y su intensificación como consecuencia del recrudecimiento de la violencia. En los últimos dos años, sin embargo, la Red de Solidaridad Social (RSS) reporta un descenso en el número de personas desplazadas, al pasar de 219.315 personas en 2003, a 145.995 en 2004, la cifra más baja en los últimos cuatro años<sup>4</sup>.

De igual forma, en los años recientes, el fenómeno de desplazamiento forzoso se ha expandido a lo largo del país debido a la generalización de la violencia armada y cada vez abarca más territorio. Como resultado, el fenómeno del desplazamiento afecta alrededor de 90% de los municipios del país, ya sea por la expulsión o por la recepción de personas. A pesar de esto, la expulsión y la recepción de personas desplazadas se concentran en unos pocos municipios.

## **La legislación colombiana para proteger a la población desplazada**

Los derechos de la población desplazada están protegidos por la legislación nacional e internacional. Los principios rectores del desplazamiento forzoso rigen los derechos de dicha población en el ámbito internacional. En el ámbito nacional, la Ley 387 de 1997 así como los decretos, resoluciones y directivas presidenciales que se desprenden de esta constituyen el marco normativo en el tema del desplazamiento forzoso. La Corte Constitucional ha proferido, además, un conjunto de sentencias relacionadas con el tema.

La Ley 387 de 1997 diseña la respuesta institucional del Estado para la población desplazada al asignar responsabilidades específicas a las entidades estatales y al crear el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Con el fin de coordinar las políticas y programas a nivel nacional y local, se instituyen tres órganos: el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada y los Comités Departamentales, Distritales y Municipales.

Por otra parte, en la sentencia T-025 la Corte Constitucional define los derechos de la población desplazada y estipula que las familias desplazadas

<sup>3</sup> Red de Solidaridad Social, corte a 31 de julio de 2005.

<sup>4</sup> Los datos proporcionados por CODHES presentan notables diferencias frente a los datos de la RSS, en términos de la tendencia de los últimos años y respecto al número total de desplazados por la violencia en el país, lo que obedece a las diferencias en la definición de desplazamiento adoptada y a los sistemas de recolección de información de cada una de estas instituciones. Un análisis más detallado de las diferencias en las cifras y metodologías se encuentra en el Informe Final.



son “sujeto de especial protección por el Estado” y conservan, además, sus derechos fundamentales y constitucionales. Como consecuencia, un hogar desplazado tiene derecho a recibir ayuda humanitaria; contar con un acceso efectivo a los servicios de atención en salud; retornar o reubicarse de manera voluntaria en condiciones de seguridad; recibir apoyo del Estado en el proceso de definir alternativas para generar ingresos que le permitan vivir digna y autónomamente; y acceder a un cupo en un establecimiento educativo. Así mismo, su condición de víctima de un delito le otorga el derecho a la justicia, a la revelación de los hechos del delito y a obtener, de los autores del delito, una reparación.

La atención gubernamental para la población desplazada está compuesta por tres etapas: la prevención, la asistencia humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica. Los programas de prevención se concentran en evitar la ocurrencia de nuevos procesos de desplazamiento forzado. La Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) apoya a la población desplazada, una vez ocurre el desplazamiento, y proporciona ayuda con el fin de garantizar unas condiciones mínimas de subsistencia durante los tres primeros meses. Al finalizar la Atención Humanitaria de Emergencia, se inicia la estabilización socioeconómica cuyo objetivo primordial es promover la reinserción de la población desplazada en los procesos productivos ya sea en el municipio de origen (retorno), el municipio de recepción (asentamiento) o cualquier otro municipio (reubicación).

La estrategia de prevención tiene como objetivo desarticular los múltiples actores y procesos de violencia generadores del desplazamiento así como promover el Derecho Internacional Humanitario. La estrategia de Atención Humanitaria de Emergencia

busca dar un apoyo oportuno al desplazado una vez ocurrido el desplazamiento y en los tres primeros meses posteriores, prorrogables por tres meses más. La estrategia de consolidación y estabilización socioeconómica tiene como objetivo lograr que la población desplazada restablezca su capacidad de generar ingresos en su lugar de origen, o que se generen condiciones estables para aquellos individuos que permanezcan en el sitio receptor o sean reubicados. La Ley 387 dispone la necesidad de generar posibilidades de acceso a tierras, crédito, asistencia técnica, capacitación, infraestructura básica y comercialización, seguridad alimentaria, atención en salud, educación gratuita para los menores de edad, empleo, disposición de vivienda y equipamiento urbano.

La inscripción en el Sistema Único de Registro (SUR) es el requerimiento indispensable para el acceso a la mayoría de los programas de Atención Humanitaria de Emergencia y de estabilización socioeconómica. El Sistema Único de Registro fue creado con el fin de identificar a las personas que se consideran legalmente desplazadas, caracterizar dicha población, cuantificar la demanda real por atención estatal y establecer un seguimiento a las ayudas prestadas por la RSS. Para acceder al SUR, los hogares desplazados deben rendir una declaración frente a cualquier entidad del Ministerio Público. La información es valorada por las Unidades Territoriales de la RSS, en un término de 15 días, para determinar su inclusión en el SUR. Los hogares no son incluidos en el SUR cuando la declaración es contraria a la verdad, cuando el desplazamiento no se produjo por los hechos contemplados en la Ley 387 de 1997 o cuando la solicitud de inscripción se realiza un año después de sucedido el desplazamiento.



### **Comparación de las características y condiciones socioeconómicas de la población desplazada y la población pobre en Colombia**

El Gobierno Nacional y las Jurisprudencias de la Corte Constitucional han derivado en programas especiales para la población desplazada que han generado una discriminación positiva para este grupo de la población. La discriminación positiva de los programas estatales hacia la población desplazada, dados los altos índices de pobreza del país, ha suscitado diversos interrogantes entre algunos hacedores de política y analistas; a saber: ¿Está la población desplazada en peores condiciones que la población pobre? ¿No sería suficiente cobijar a la población desplazada con la misma política para la población pobre? ¿Se está creando una población dependiente de la ayuda estatal?

12

Esta sección examina si la población desplazada difiere de la población pobre y de la población indigente de manera que deba ser beneficiada con programas de discriminación positiva. Para esto, la sección compara las condiciones socioeconómicas de la población desplazada, la población pobre y la población indigente, y analiza las circunstancias del desplazamiento y las condiciones económicas de la población desplazada en los municipios receptores para discernir si dicha población enfrenta el riesgo de caer en pobreza crónica. Ello permite establecer que la población desplazada debe ser objeto de una discriminación positiva y algunos de los elementos esenciales en los que se debe concentrar la política para la población desplazada.

Un análisis de la estructura de los hogares desplazados y los hogares pobres urbanos y rurales, y de los hogares indigentes urbanos, revela que los

primeros se encuentran en una posición adversa en los municipios de recepción, la cual resulta ser más precaria que aquella de los pobres urbanos y de los hogares indigentes. Por una parte, el tamaño del hogar, el número de menores de edad y la tasa de dependencia son mayores para los hogares desplazados frente a los pobres urbanos y rurales. De igual forma, los hogares desplazados presentan menores dotaciones de capital humano, medidas a partir de los años de escolaridad, que los hogares pobres urbanos e indigentes.

Sin embargo, la vulnerabilidad de la población desplazada en los municipios receptores no se manifiesta sólo a partir de la estructura de los hogares desplazados. El desplazamiento empeora la vulnerabilidad de los hogares puesto que implica la pérdida de la tierra, la vivienda y los activos de los hogares, genera desempleo y marginación, denota peores condiciones de salud de los hogares, inseguridad alimentaria, desarticulación social, empobrecimiento y, en general, el deterioro acelerado en las condiciones de vida de los hogares desplazados en los municipios receptores.

Frente al tema del empleo en los municipios receptores, el perfil básicamente agrícola de las cabezas de familia supone grandes obstáculos para su inserción en el mercado laboral urbano y se traduce en tasas de desempleo más altas para los miembros de los hogares desplazados en comparación con los miembros de hogares pobres urbanos y rurales e indigentes urbanos.

Por su parte, el análisis de las condiciones educativas demuestra que los desplazados se encuentran en una posición más precaria que los pobres e indigentes urbanos. Por un lado, la asistencia



educativa de los menores de 18 años de los hogares desplazados aumenta después del desplazamiento producto de la mayor oferta educativa que existe en los municipios receptores. No obstante, la tasa de asistencia escolar para la población desplazada es significativamente menor que para la población pobre urbana y para la población indigente urbana. De igual forma, hay una mayor proporción de jefes de hogar analfabetos dentro de la población desplazada que en los pobres y el promedio de años de educación del jefe del hogar, el cónyuge y los otros miembros del hogar de la población desplazada es, además, menor que para la población pobre urbana y la indigente.

Al presentar menores niveles de escolaridad, menores tasas de asistencia educativa y niveles de analfabetismo mayores, los desplazados se encuentran en una posición precaria, incluso frente a los pobres urbanos, que se manifiesta de manera diferente para los distintos grupos poblacionales. Para los miembros de los hogares desplazados en edad de trabajar, la menor dotación de capital humano, aunada a la escasa relevancia de las habilidades y conocimientos agrícolas en las áreas urbanas, limita las posibilidades de inserción en los mercados de trabajo y restringe las opciones de empleo a actividades informales que requieren pocas habilidades y son mal remuneradas. Para los menores de edad, las bajas tasas de asistencia educativa, los índices de deserción escolar y la presión para vincularse en actividades generadoras de ingresos a una temprana edad también comprometen la posibilidad de que los menores de edad puedan superar su condición de vulnerabilidad en el futuro y se convierten, entonces, en mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Por otra parte, las condiciones de salud revelan la vulnerabilidad y precariedad de las condiciones de vida de la población desplazada. Si bien, el porcentaje de hogares desplazados afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) es mayor que aquel de hogares pobres urbanos y rurales, y la afiliación de los hogares desplazados es mayor en los municipios receptores que en los municipios de origen, la salud de la población desplazada se deteriora como consecuencia del desplazamiento.

Así mismo, el análisis de las condiciones de vivienda de los hogares desplazados permite observar, en primer lugar, que el desplazamiento genera un impacto significativo sobre las condiciones de la vivienda de los hogares desplazados; y aunque los hogares cuentan con un mayor acceso a servicios públicos en los municipios receptores frente a los municipios de origen, el acceso es menor que el de la población pobre urbana e incluso que los hogares indigentes urbanos. De igual manera, las demás condiciones de la vivienda, como lo son el número de personas por cuarto, el tipo de tenencia y el tipo de vivienda presentan claras desmejoras frente a su situación inicial, antes de desplazarse, y frente a la población pobre urbana y rural y la población indigente urbana. El cambio en la tenencia y el tipo de la vivienda, en especial de aquellos hogares que vivían en fincas y derivaban su sustento de actividades agrícolas en los municipios de origen, así como de aquellos que eran propietarios implica la pérdida de activos productivos e impone serios obstáculos para superar el choque que el desplazamiento genera y recuperar los niveles de bienestar.

La migración forzada también tiene un impacto significativo sobre los ingresos y el consumo de los



hogares. Diversos estudios revelan que el ingreso de los hogares desplazados los ubica, en promedio, apenas por encima de la línea de indigencia. De igual forma, el costo del desplazamiento, en términos del valor presente neto del consumo rural agregado, es considerable y el impacto recae principalmente sobre los hogares más pobres.

Por último, la población desplazada, además de enfrentar condiciones socioeconómicas peores frente a aquellas en el municipio de origen y a las condiciones de la población pobre en los receptores, sufre pérdidas considerables de capital físico, humano y financiero. La pérdida de activos físicos, humanos y sociales se convierte, entonces, en el factor que determina la situación de vulnerabilidad extrema de la población desplazada. La respuesta a los choques y la capacidad de enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad depende en buena medida de la posesión y el acceso a activos. De esta manera, ante el desplazamiento y la pérdida de activos, la población desplazada puede caer en un estado de pobreza crónica.

El panorama anterior demuestra que, sin duda alguna, la población desplazada y la población pobre no pueden ser consideradas un grupo homogéneo. Las características demográficas de los hogares desplazados y su elevada pérdida de activos pueden empujar a esta población a una pobreza crónica difícil de superar, máxime si enfrenta esta situación en un lugar poco familiar. De esta manera, es posible concluir que la población desplazada está en peores condiciones que la población pobre y que, por ende, no es suficiente cobijar a la población desplazada con la misma política para la población pobre; ello debido a que las estrategias de reducción de la pobreza son distintas de aquellas que buscan mitigar la pobreza crónica.

Por una parte, la mitigación de la pobreza crónica requiere políticas para incrementar el capital o el retorno del capital físico y humano. Políticas para la redistribución de activos, la inversión en infraestructura física, la protección de los activos y la inserción a los mercados, tanto laborales como de bienes, pueden aumentar el capital físico. La construcción de capital humano se puede lograr con políticas de educación, servicios de salud y programas de capacitaciones. Los instrumentos para reducir la pobreza transitoria se concentran, por el contrario, en esquemas de aseguramiento, estabilización del ingreso y redes de protección social. Algunos ejemplos son los programas de empleo de corto plazo, el seguro de desempleo y los micro-créditos. Atender, entonces, a la población desplazada exclusivamente con políticas dirigidas para la población pobre puede aumentar la vulnerabilidad de la población desplazada así como incrementar su riesgo de permanecer en condiciones de pobreza crónica.

Todo lo anterior resalta la importancia de focalizar inversión en la población desplazada para evitar que ésta se perpetúe en la pobreza. Es importante, además, proveer ayuda transitoria de emergencia que permita paliar la crisis humanitaria inmediata. Invertir ahora para evitar que la población desplazada se perpetúe en condiciones de pobreza puede significar costos menores en el futuro ya que, por un lado, los costos unitarios de las políticas para resolver la pobreza crónica son elevados debido a la dificultad de localizarlos y, por otro lado, identificar hoy la población desplazada tiene un menor costo, pues, estos se auto seleccionan al registrarse en el SUR.



## **Las políticas y programas para la población desplazada en Colombia**

El desplazamiento forzado en Colombia ha generado una crisis humanitaria para la cual el Estado no estaba preparado, además de revestir de características poco usuales en contraste con crisis humanitarias en otros países. Ello ha generado una presión en las ciudades receptoras sobre la demanda por servicios estatales, agravada porque el Estado no contaba con los instrumentos necesarios para enfrentar la urgencia y la precariedad de la crisis. Aunado a la magnitud de la crisis, el Estado ha debido responder por la población desplazada cuando aún persiste el conflicto, lo que restringe de manera considerable las opciones de política y sus condiciones sui géneris; al ser una crisis humanitaria tan prolongada, significa un reto de política internacional poco usual.

Pese a las complicaciones anteriores, el marco normativo desarrollado en Colombia para atender a la población desplazada es uno de los más avanzados en el ámbito internacional. Si bien, es necesario ajustar algunos vacíos del marco normativo, la legislación actual cubre todas las necesidades de la población desplazada, otorga un amplio rango de acción a las entidades para actuar con celeridad y posee los instrumentos necesarios para realizar una política comprehensiva para la población desplazada. Los problemas surgen entonces en el momento de aplicar la legislación diseñada durante los últimos 10 años. Sin embargo, la legislación se ha implementado poco a poco y se han ajustado los errores a medida que surgen. La reciente Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional ha contribuido, además, a generar una conciencia en las entidades nacionales acerca de sus responsabilidades frente a la población

desplazada. Como resultado de la Sentencia, las entidades nacionales estructuraron un plan de acción, hay una mayor claridad sobre los costos presupuestales de cumplir con las obligaciones estatales frente a la población desplazada y muchas entidades han incrementado sus cubrimientos y diseñado programas novedosos.

No obstante los claros esfuerzos del último año, la efectividad y el cubrimiento de la asistencia para la población desplazada todavía son insuficientes. La provisión de Atención Humanitaria de Emergencia es, sin duda, el componente más desarrollado, al cubrir el ciento por ciento de los desplazamientos masivos y al mantener un crecimiento constante, aunque lento, en el cubrimiento de los desplazamientos individuales. El acceso a servicios típicamente prestados por el Estado, tales como salud, educación y programas del Icbf, ha evolucionado de manera satisfactoria y el cubrimiento es cada vez mayor. Esto no es sorprendente, ya que los ajustes necesarios para proveer la asistencia a la población desplazada son menores, pues la ayuda no difiere significativamente de sus servicios habituales y, por ende, las instituciones prestadoras de dichos servicios no han debido modificar de manera sustantiva su capacidad instalada. Por otro lado, la principal debilidad de la asistencia para la población desplazada reposa sobre los programas de generación de ingresos, los cuales han sido poco efectivos debido a la necesidad de estructurar programas especiales para la población desplazada y a la falta de voluntad política de las entidades encargadas de éstos para llevarlos a cabo. Así mismo, la carencia de recursos y la dificultad inherente a los programas de generación de ingresos para población desplazada dificultan más ponerlos en marcha.





Lo anterior representa una clara contradicción de la política colombiana para atender a la población desplazada. Por un lado, el Gobierno Nacional ha asignado un monto considerable de recursos presupuestales y humanos para atender a la población desplazada. Dicha atención, que debe extenderse hasta cesar la condición de desplazamiento de cada hogar, genera una carga fiscal y corre el riesgo de crear una población dependiente de la ayuda estatal. Hay, por lo tanto, una necesidad ingente para trascender la mera ayuda asistencialista y lograr que los hogares desplazados recuperen su capacidad productiva. Por otro lado, para trascender la mera ayuda asistencialista es imprescindible que los programas de generación de ingresos (el componente más débil de la política actual) sean exitosos, de manera que los hogares

desplazados, tras ser beneficiarios de estos programas, puedan recuperar su capacidad productiva. Sólo así la población desplazada no dependerá de la ayuda estatal y la carga fiscal sobre el Estado se aliviará. **Por lo tanto, el fortalecimiento de los programas de generación de ingresos es esencial para que la condición de desplazamiento sea realmente un fenómeno temporal y no un fenómeno permanente con una alta demanda de recursos estatales.**

A continuación se presenta un cuadro que resume las principales fallas de cada uno de los componentes de la política de atención a la población desplazada, así como las principales recomendaciones que surgen al respecto.

1. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada	
Debilidades	Recomendaciones
1. Dispersión de competencias y falta de coordinación del aparato estatal.	1. Asignación de más recursos para las entidades que integran el SNAIPD.
2. Coordinación deficiente en la formulación e implementación de las políticas.	2. Destinar mayores recursos hacia la RSS con el fin de proveer mejor información a los desplazados, ampliar el registro y coordinar la ayuda más eficientemente.
3. Deficiencias en los programas de generación de ingresos.	3. Concentrar esfuerzos para consolidar programas de generación de ingresos efectivos.
4. Ausencia de voluntad política para emprender los programas y conocimiento limitado.	4. Generar incentivos para los municipios receptores con el fin de evitar que no identifiquen a los desplazados como una carga adicional: Fondo de compensación para los municipios con alta presión de desplazamiento.
5. Ausencia de mecanismos coercitivos para obligar a las instituciones a asumir sus responsabilidades.	5. Avanzar en el fortalecimiento de las autoridades locales.
6. Poca claridad acerca de las responsabilidades de las entidades territoriales, falta de compromiso de las autoridades locales, escasos recursos financieros y deficiente infraestructura humana.	6. Fortalecimiento de las UAO existentes y la puesta en marcha de nuevas UAO.
7. Recursos financieros asignados para prevenir y mitigar el desplazamiento insuficientes.	7. Continuar con la consolidación de la Red Nacional de Información.





### 2. Sistemas de Información: Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada y Sistema Único de Registro

Debilidades	Recomendaciones
<ol style="list-style-type: none"> <li>SUR: fallas de tipo institucional y de diseño, problemas de subregistro y necesidad de optimizar interfase con las entidades usuarias del SUR.</li> <li>La limitada capacidad de las oficinas del Ministerio Público puede demorar el proceso de la declaración y valoración.</li> <li>El SUR no consigna las ayudas entregadas por parte de otras entidades del SNAIPD distintas a la RSS.</li> <li>El SUR no permite registrar los bienes inmuebles y los predios abandonados.</li> <li>El subregistro dificulta la estimación de la demanda por atención estatal y excluye un porcentaje de la población desplazada de asistencia estatal.</li> <li>La carencia de documentos de identidad obstaculiza y dificulta el acceso a la asistencia para población desplazada.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Consolidar la Red Nacional de Información mediante la conexión en línea de todas las entidades del SNAIPD al SUR, depuración de la información de los hogares registrados, y la creación de un sistema de seguimiento para identificar la cesación de la condición de desplazado de los hogares.</li> <li>Permitir el registro de predios abandonados en el momento del Registro en el SUR.</li> <li>Avanzar en los procesos de cedulaación para la población desplazada.</li> <li>Capacitar a los funcionarios estatales que toman la declaración de la población desplazada.</li> </ol>

### 3. Atención Humanitaria de Emergencia

Debilidades	Recomendaciones
<ol style="list-style-type: none"> <li>Aún existe un porcentaje considerable de la población no atendida bajo AHE.</li> <li>La falta de compromiso por parte de las instituciones responsables y la falta de voluntad por parte de los entes territoriales han dificultado la aplicación de los programas de AHE por lo cual la RSS ha asumido muchas de las funciones y responsabilidades de las otras entidades y el liderazgo en todos los campos de la AHE.</li> <li>El programa y los componentes de la AHE no se encuentran articulados con la fase de estabilización socioeconómica.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mejorar el cubrimiento de AHE para los desplazamientos individuales.</li> <li>Garantizar que el final de la provisión de la AHE concuerde con la iniciación de la etapa de estabilización económica.</li> </ol>



**4. Restitución de activos: protección y restitución de tierras**

<b>Debilidades</b>	<b>Recomendaciones</b>
1. Los derechos de los hogares desplazados respecto a la tierra divergen debido a la amplia heterogeneidad en la estructura de tenencia.	1. Fortalecer los sistemas de información.
2. Limitada capacidad institucional frente a la asignación de tierras.	2. Promover la conformación y la actualización de las oficinas de catastro de los municipios.
3. Problema en la implementación de la política como consecuencia de títulos de propiedad inadecuados y falsas tradiciones.	3. Consecución de fondos de cooperación internacional para promover la actualización de los catastros de los municipios.
4. Predios cobijados bajo otras formas de tenencia de la tierra distintas a la de predios legalmente constituidos no son objeto de protección estatal.	4. Promover programas de titulación masiva de tierras en el marco de la política estatal.
5. El Registro de Tierras Abandonadas adolece de mecanismos para reconocer las mejoras e inversiones de predios.	5. Realización de inventarios de predios elaborados por la misma comunidad con el fin de evitar la legalización de predios obtenidos de manera ilegal.
6. Existen trabas en el proceso administrativo que son un obstáculo adicional en el proceso de registro.	6. Incluir otras formas de tenencia de tierras e incorporar en el RUP las bases de datos de los Comités que contienen información acerca de los predios protegidos bajo el mecanismo de inminencia de desplazamiento.
7. El alto desconocimiento acerca del RUP limita su cubrimiento.	7. Desarrollar los procedimientos legales que permitan implementar la permuta de predios contemplada por el Decreto 2007 de 2001.
8. La precariedad de la base de datos del RUP reduce su efectividad para emprender acciones que protejan los predios.	8. La compensación por la pérdida de activos no debe estar circunscrita a los propietarios de tierras, puesto que los poseedores, tenedores y ocupantes tienen igualmente un vínculo con la tierra y han realizado sobre esta inversiones productivas.
9. La asignación de tierras a población desplazada ha sido bastante limitada.	9. Fortalecer la capacidad institucional y capacitar a los beneficiarios.
10. La selección de beneficiarios ha sido un error recurrente en los programas de reforma agraria.	10. Seleccionar adecuadamente a los beneficiarios de los programas de asignación de tierras.
	11. Complementar la asignación de predios con programas para impulsar proyectos productivos.



5. Restitución de activos: promoción del acceso a soluciones de vivienda	
Debilidades	Recomendaciones
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Los recursos asignados para los programas de vivienda no son suficientes.</li><li>2. Sin embargo, los subsidios están más socializados y más de la mitad de los subsidios aprobados en la convocatoria del año pasado no se han podido asignar.</li><li>3. Alto porcentaje de pérdida del subsidio debido a la alta movilidad de la población desplazada.</li><li>4. Los programas de vivienda no contemplan medidas para proteger la vivienda abandonada en el municipio expulsor o para restituir el valor de la vivienda en casos de destrucción o pérdida de la vivienda.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Focalizar mejor los subsidios de vivienda asignados.</li><li>2. Promover la participación de los entes territoriales de modo que complementen los subsidios del gobierno nacional.</li><li>3. Los subsidios de vivienda para arrendamiento, una solución adecuada mientras los hogares retornan a su lugar de origen, sin un programa paralelo de generación de ingresos no son suficientes.</li><li>4. Desarrollar un marco normativo para proteger las viviendas abandonadas en los municipios de origen y para recuperar el valor de la vivienda cuando no es posible recobrarla.</li></ol>



**6. Programas de generación de ingresos: capacitación laboral, micro-créditos y proyectos productivos**

Debilidades	Recomendaciones
<p><b>Capacitación laboral</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Las principales falencias de los programas de capacitación laboral emergen una vez se terminan los cursos y la población desplazada enfrenta dificultades para vincularse al mercado laboral o para iniciar proyectos productivos.</li> <li>La población desplazada tiene bajos niveles de escolaridad, por lo tanto, no pueden acceder a los cursos regulares del Sena y sólo pueden registrarse en cursos cortos.</li> <li>Los hogares desplazados carecen de capital para emprender proyectos productivos. El capital semilla disponible se circunscribe sólo a unidades productivas preexistentes, por ende, no fortalece las pequeñas unidades productivas, unidades más comunes en la población desplazada.</li> </ol> <p><b>Microcréditos y proyectos productivos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El diseño del crédito asociativo no se ajusta a las condiciones especiales de la población desplazada.</li> <li>El principal obstáculo es la obligación de solicitar el crédito a través de una asociación integradora, ya que la población desplazada enfrenta dificultades para crear y acceder a asociaciones integradoras.</li> <li>Las asociaciones integradoras con experiencia previa son reticentes a trabajar como integradores de población desplazada.</li> <li>El diseño actual del crédito presenta otros problemas, pues las garantías del crédito impiden el acceso para un porcentaje importante de la población.</li> <li>La ausencia de recursos para estudios de inversión ha derivado en propuestas deficientes o en proyectos fallidos.</li> <li>El acceso a créditos regulares por parte de la población desplazada está seguramente restringido a un grupo reducido.</li> <li>La falta de capital semilla es también una talanquera para emprender proyectos productivos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Se deben concebir programas que integren la etapa de emergencia, la etapa de Atención Humanitaria de Emergencia y la estabilización económica.</li> <li>Diseñar programas intermedios de generación de ingresos mientras se consolida la etapa de estabilización económica.</li> </ol> <p><b>Capacitación laboral</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer el Plan de Acción del Sena con los componentes siguientes: complementar la capacitación con programas de educación acelerada, ampliar los recursos presupuestales del Sena, fortalecer las oficinas regionales y diseñar una estrategia dirigida a impulsar la vinculación laboral de la población desplazada una vez terminan los programas de capacitación.</li> </ol> <p><b>Microcréditos y proyectos productivos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Modificar las condiciones de los programas de microcréditos.</li> <li>Eliminar la obligatoriedad de presentar solicitudes de créditos asociativos.</li> <li>Establecer programas con el propósito de convertir a la población desplazada en sujetos de créditos.</li> <li>Complementar los microcréditos con programas que otorguen un capital semilla inicial.</li> <li>Impulsar programas para mejorar los procesos productivos de los hogares rurales y urbanos para incrementar las probabilidades de éxito de las unidades productivas.</li> <li>Es importante acompañar los programas de microcréditos y capital semilla con proyectos especiales de capacitación y acompañamiento durante la puesta en marcha del proyecto.</li> </ol>



7. Educación	
Debilidades	Recomendaciones
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los problemas en la identificación y localización de la población y la imposibilidad de mantener a los menores de edad en las escuelas obstaculizan la implementación de la política educativa.</li> <li>2. La alta movilidad de la población y el subregistro del SUR dificultan la identificación y localización de la población desplazada en edad escolar.</li> <li>3. El cobro de costos complementarios constituyen un obstáculo para el ingreso de los menores al sistema y en un factor que promueve la deserción escolar.</li> <li>4. La situación de vulnerabilidad alimentaria dificulta el proceso de aprendizaje y fomenta la deserción escolar.</li> <li>5. Prevenciones de orden sociocultural que se traducen en conductas discriminatorias hacia la población desplazada, no sólo por parte de los estudiantes, sino por parte de profesores y directivas.</li> <li>6. Falta de voluntad política y desconocimiento de las políticas por cuenta de las entidades territoriales para poner en marcha los planes y programas de educación para la población desplazada.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profundizar los compromisos de las entidades territoriales.</li> <li>2. Ampliar los procesos de asistencia técnica y establecer mecanismos coercitivos que obliguen a las autoridades locales y al personal de los planteles educativos a cumplir con las políticas establecidas a nivel central y ejecutar de manera adecuada los recursos presupuestales asignados.</li> <li>3. Difundir información sobre la política educativa para la población desplazada.</li> <li>4. Fortalecer los modelos flexibles de modo que estos se adecuen a las condiciones y necesidades de la población desplazada y ampliar su cubrimiento.</li> <li>5. Afianzar la coordinación institucional de las entidades responsables de la política educativa para la población desplazada.</li> <li>6. Avanzar en la estabilización socioeconómica de los hogares para asegurar el éxito de la política educativa para la población.</li> </ol>



8. Salud	
Debilidades	Recomendaciones
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Las condiciones de salud de la población desplazada son todavía precarias y la cobertura del sistema de salud dista de ser la esperada, en especial para los desplazamientos individuales.</li><li>2. Confusión en los procedimientos y mecanismos de atención en salud para la población desplazada.</li><li>3. Renuencia de las entidades para atender por el régimen subsidiado a los desplazados, lo que impide que sean atendidos como población no afiliada sin capacidad de pago.</li><li>4. La cobertura en salud depende de la voluntad política y la capacidad de gestión de los recursos.</li><li>5. La alta rotación del personal en los municipios, departamentos y entidades dificulta la aplicación y la continuidad de los programas.</li><li>6. Otras condiciones, que se encuentran relacionadas con la precaria situación económica de los hogares y no atribuibles a la política de atención en salud, son factores de deterioro en las condiciones de salud de la población desplazada.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ajustar los compromisos con las entidades locales y territoriales, así como con las ARS, IPS y EPS.</li><li>2. Establecer un sistema de seguimiento y control.</li><li>3. Afinar el marco regulatorio de la atención en salud para la población desplazada, en especial para aquellas personas que no se encuentran afiliadas al SGSSS.</li><li>4. Profundizar y mejorar la atención psicosocial para permitir la reinserción social y la estabilización socioeconómica de los hogares.</li><li>5. Hacer un esfuerzo mayor en las acciones de salud pública y saneamiento básico para mejorar las condiciones de vida y así mitigar la exposición a plagas y enfermedades.</li><li>6. Avanzar en la estabilización socioeconómica de los hogares y así superar la vulnerabilidad de la población y las precarias condiciones de vida de los hogares desplazados.</li></ol>



9. Programas de retorno	
Debilidades	Recomendaciones
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Esta alternativa es limitada en un contexto de conflicto armado dado que todavía no se han desactivado las causas originales del desplazamiento.</li><li>2. Frente a los retornos inmediatos, el Estado no puede garantizar la seguridad y el control territorial y, por consiguiente, la sostenibilidad del proceso es limitada.</li><li>3. Para los retornos individuales, la individualización en el proceso lo hace más complejo debido a la dificultad para garantizar el compromiso de las autoridades locales y de la Fuerza Pública en una sola familia.</li><li>4. El principal factor que ha limitado la viabilidad de los retornos es la ausencia de los programas de estabilización socioeconómica y desarrollo rural en los procesos de retorno.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Focalizar adecuadamente los programas de retorno. Los procesos de reintegración rural se deben concentrar en hogares con un perfil rural para incrementar el éxito del proceso de reintegración.</li><li>2. Conocer las características de los hogares desplazados con deseos de retorno para focalizar los programas de reintegración de manera adecuada.</li><li>3. Incorporar el enfoque de derechos en los procesos de retorno.</li><li>4. Ligar los procesos de retorno a programas de generación de ingresos.</li><li>5. Complementar los programas de generación de ingresos con proyectos para cubrir la etapa de transición.</li></ol>







# Introducción

**E**l desplazamiento forzoso en Colombia afecta a 1.661.284 colombianos<sup>5</sup>, equivalentes a 3,6% de la población colombiana y a 13,1% de la población rural. La migración forzada, al ser intempestiva, ocasiona una pérdida importante de capital físico, financiero, humano y social. Además, las condiciones de la población desplazada en los municipios receptores son sumamente precarias. La inseguridad alimentaria es considerable, los ingresos son insuficientes, la inserción a los mercados laborales es restringida y la tasa de dependencia económica es alta. La carencia de activos y las precarias condiciones económicas genera una alta vulnerabilidad de los hogares desplazados a cualquier variación en sus ingresos y, peor aun, su riesgo de caer en condiciones de pobreza crónica es elevado.

Las condiciones económicas de la población desplazada y su situación de víctima de la violencia han conminado a un esfuerzo institucional y una inversión estatal considerables. El Estado ha desarrollado una extensa legislación que se inicia con la Ley 387 de 1997, la cual es la base para la promulgación de decretos, resoluciones y directivas presidenciales especiales. Así mismo, las instituciones estatales, tanto nacionales como locales han debido readecuar sus funciones para atender a la población desplazada. Por último, la inversión pública destinada a mitigar el impacto de la expansión del desplazamiento ascendió un promedio de 28% anual entre 2001 y 2003, el periodo más álgido del desplazamiento. Como resultado, las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) invirtieron durante dicho periodo \$436.513 millones<sup>6</sup>, lo cual equivale a 2,19 veces los recursos destinados en 2003 para el sector defensa (CGR, 2005). Pese al indiscutible esfuerzo de estas entidades, el programa de ayuda para la población desplazada con mayor cubrimiento alcanzó un máximo de 43,3%.

La reciente sentencia de la Corte Constitucional y el nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada<sup>7</sup> indican que la tendencia creciente de

<sup>5</sup> Fecha de corte: 31 de julio de 2005.

<sup>6</sup> La distribución por programa fue: estabilización socioeconómica (57%), Atención Humanitaria de Emergencia (35%) y prevención del desplazamiento y fortalecimiento institucional (8%). Hay que analizar cuidadosamente el bajo porcentaje para prevención, ya que los gastos destinados al sector defensa y a erradicar el conflicto en áreas del territorio nacional previenen el desplazamiento. El gasto reportado en este caso corresponde a programas específicos para la población desplazada, tales como el Sistema de Alertas Tempranas y las capacitaciones locales en Derecho Internacional Humanitario, entre otros.

<sup>7</sup> Sentencia No. T-025 de 2004 y Decreto 250 de 2005.



la inversión destinada a la población desplazada se profundizará aun más. Es importante, por ende, establecer la razón por la cual, después de un desarrollo legislativo adecuado y de un incremento sustancial en recursos estatales, la atención a la población desplazada continúa siendo insuficiente. El objetivo de este documento es analizar las falencias y debilidades de la política actual para la población desplazada con el fin de proponer ajustes que permitan incrementar su cobertura, efectividad y eficiencia.

El documento está compuesto por las siguientes secciones. La primera sección describe el fenómeno

del desplazamiento forzoso en Colombia, analiza sus magnitudes y establece su distribución regional. La legislación diseñada para afrontar el fenómeno del desplazamiento se analiza en la segunda sección. En la tercera se examinan las condiciones de la población desplazada en los municipios de recepción y se compara su situación con la población pobre. La cuarta lleva a cabo una descripción analítica de los programas actuales para la población desplazada en la cual se describe cada programa, se establece su cubrimiento y se calculan sus costos totales. Este análisis permite identificar las fallas y fortalezas de los programas actuales y proponer ajustes para mejorar su desempeño.



## I. El desplazamiento forzoso en Colombia: tendencias, distribución regional, causas y modalidades

Este capítulo recopila la información encontrada por diversas instituciones sobre desplazamiento forzoso, así como los resultados de algunos estudios, con el propósito de examinar el proceso del desplazamiento forzoso en Colombia y analizar sus dinámicas. El objetivo es ofrecer una síntesis sobre el desplazamiento forzoso en Colombia, que incluye: i) la descripción del desplazamiento forzoso en el país; ii) la distribución regional del desplazamiento; y por último, iii) las causas y modalidades del desplazamiento.

### A. Magnitud del desplazamiento forzoso en Colombia

A mediados de los años noventa, el desplazamiento forzoso adquirió connotaciones importantes y se convirtió en uno de los resultados más dramáticos de la violencia en Colombia. Las principales fuentes estadísticas en este campo, el Sistema Único de Registro (SUR) de la Red de Solidaridad Social (RSS) y el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (SISDHES) de la Consultoría para los Derechos Humanos (CODHES) coinciden en señalar que el número de personas víctimas de la violencia y el desplazamiento forzoso creció considerablemente desde mediados de la década de los noventa y alcanzó su máximo nivel en 2002<sup>8</sup>.

A partir de la información recopilada en el SUR<sup>9</sup>, el gobierno colombiano reporta que entre 1995 y

2005 se desplazaron 1.661.284 personas, cifra que corresponde a 3,6% de la población del país<sup>10</sup>. Más aún, desde 1995 hubo un incremento considerable en el número de personas desplazadas, que en 2002 alcanzó su nivel más crítico: mientras que en 1995 esta cifra sólo correspondía a 247 personas, en 2002 llegó a 423.231, lo que revela la magnitud de éste fenómeno y su intensificación como consecuencia del recrudecimiento de la violencia. En los últimos dos años, sin embargo, la RSS reporta un descenso pronunciado en el número de personas desplazadas, al pasar de 219.315 en 2003, a 145.995 en 2004, la cifra más baja en los últimos cuatro años (Gráfico 1).

CODHES por su parte, reporta que el número total de desplazados en Colombia es considerablemente

<sup>8</sup> El otro sistema de información sobre desplazamiento en Colombia es el sistema RUT de la Conferencia Episcopal de Colombia (CE). La metodología del RUT se basa en la aplicación de una encuesta a las familias que se acercan a las parroquias católicas en búsqueda de ayuda para enfrentar la situación de desplazamiento. De esta manera, el RUT no presenta la información de personas que no se acercan a las parroquias católicas y tampoco realiza un monitoreo de la magnitud del desplazamiento.

<sup>9</sup> Las cifras del SUR corresponden a los hogares que realizan declaración juramentada ante cualquier institución del Ministerio Público y son efectivamente registradas en el SUR, después de que el Estado verifica la veracidad de su declaración. Anteriormente, la RSS también contaba con el Sistema de Estimación de Fuentes Contrastadas (SEFC), el cual estaba encargado de producir estimaciones de los flujos de población desplazada y su distribución regional a partir de la información proporcionada por la población desplazada, las Unidades Territoriales de la RSS y otras fuentes. que superaba los datos del SUR. No obstante, a partir de una evaluación realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), en la cual se encontraron debilidades operativas del SEFC, el sistema dejó de funcionar a finales de 2002 (Piffano, 2004).

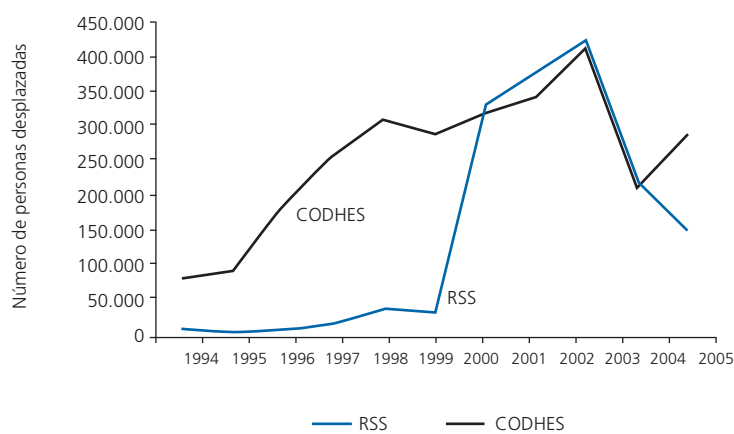
<sup>10</sup> Red de Solidaridad Social, corte a 31 de julio de 2005.



mayor que el de la RSS. A partir de la metodología de “estadística por consenso”<sup>11</sup> CODHES estima que entre 1995 y diciembre de 2004, se desplazaron 2.690.041 personas en el país y un total de 3.410.041 entre 1985 y diciembre de 2004. De igual forma, CODHES reporta, como lo hace la RSS, que el desplazamiento se ha intensificado desde mediados de los años noventa

hasta alcanzar su máximo valor en 2002: mientras en 1995 hubo 89.000 desplazados por la violencia en Colombia, en 2002 esta cifra llegó a 412.553. No obstante, a diferencia de los datos de la RSS, CODHES establece que, si bien, hubo un descenso en 2003 (207.607 personas desplazadas), en 2004 el desplazamiento forzoso se intensificó de nuevo (287.581 desplazados) (Gráfico 1)<sup>12</sup>.

Gráfico 1  
Magnitud del desplazamiento



Fuente: RSS y CODHES

La notable diferencia entre los datos proporcionados por estas dos entidades, no sólo en términos de la tendencia de los últimos años sino respecto al número total de desplazados por la violencia en el país, obedece a las diferencias en la definición de desplazamiento adoptada y a los sistemas de recolección de información de cada una de estas

<sup>11</sup> La metodología aplicada por CODHES recoge la información sobre desplazamiento proporcionada por organizaciones de desplazados, organizaciones de base, ONG de Derechos Humanos, autoridades locales y regionales, agencias del Sistema de Naciones Unidas, 34 periódicos y 10 revistas del país, así como noticieros radiales y televisivos y medios noticiosos electrónicos. Esta información se contrasta con otras fuentes y con información de autoridades locales e individuos y entidades vinculadas a la institución.

<sup>12</sup> Así mismo, aunque el SUR sólo proporciona información a partir de 1995, la RSS estima que la población desplazada antes de 1994 asciende a 4.793 personas. No obstante, este dato es considerablemente menor que el reportado por CODHES, el cual es de 720.000 personas desplazadas entre 1985 y 1994.



instituciones. Diferencias en los periodos reportados, las metodologías utilizadas y las interpretaciones frente al concepto de desplazamiento forzoso generan visibles disparidades entre las estimaciones de la RSS y de CODHES y son, por lo tanto, la causa de un amplio debate frente al número de colombianos que han sido afectados por este fenómeno.

Por una parte, el SUR de la RSS sólo incorpora la información de aquellas personas que rindieron declaración juramentada y fueron efectivamente registradas en el sistema, y deja de lado a aquellas familias que rindieron declaración pero sobre la cual no se verificó su veracidad y, por ende, no fueron inscritas en el SUR. Así mismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8° del Decreto 2569 de 2000, las víctimas del desplazamiento forzado tienen un plazo máximo de un año para presentar su declaración. Por esta razón, los registros de la RSS no incluyen a la población desplazada que no lleva a cabo el registro en el plazo establecido, ya sea porque desconoce los procesos de atención a la población desplazada, desea mantener el anonimato, teme entregar información a entidades del Estado o ser identificada por los actores armados, o intenta evitar ser víctima de discriminación en los municipios receptores, entre otros.

Otra razón que incide en estas diferencias se genera alrededor de la inclusión o no dentro de la categoría de población desplazada de las personas que se han visto obligadas a desplazarse de aquellas zonas en donde se llevan a cabo fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos. Mientras que CODHES incluye a esta población dentro de sus registros de población desplazada, la RSS no reconoce su condición como tal. Por último, las disparidades en los registros del

SUR y el SISDHES también se deben a que la RSS excluye de los registros a aquellas personas víctimas del desplazamiento forzoso que superaron su condición de desplazados o retornaron a su lugar de origen, mientras que CODHES no lo hace. De hecho, las personas que se han visto forzadas a desplazarse pero que han retornado en un lapso corto, no son inscritas en el SUR pero sí en el SISDHES. Aunque CODHES sí las contabiliza como población desplazada, la RSS no lo hace, ya que considera que en el momento de la declaración se ha revertido el desplazamiento.

De esta manera, las diferencias en los sistemas de recolección de información sobre el desplazamiento y las distintas percepciones sobre las personas que, efectivamente, deben ser incluidas dentro de la categoría de población desplazada por la violencia, generan las diferencias en los datos reportados por el SUR y el SISDHES y un amplio debate respecto a la magnitud del desplazamiento forzoso en el país. Sin embargo, un estudio del Centro Nacional de Consultoría, que aplicó encuestas a población desplazada en 13 ciudades, encontró que 77% de dicha población estaba registrada en el Sistema Único de Registro (Centro Nacional de Consultoría, 2003). Si se asume que este porcentaje de subregistro es similar en todas las regiones del país, ello implicaría que el total de personas desplazadas entre 1995 y 2005 ascendería a 2.157.511, cifra aun inferior a aquella estimada por CODHES.

## **B. Distribución regional del desplazamiento**

A mediados de los años noventa, la gran mayoría de desplazados provenía de zonas como Urabá, Córdoba, los Llanos Orientales, Arauca y Putumayo

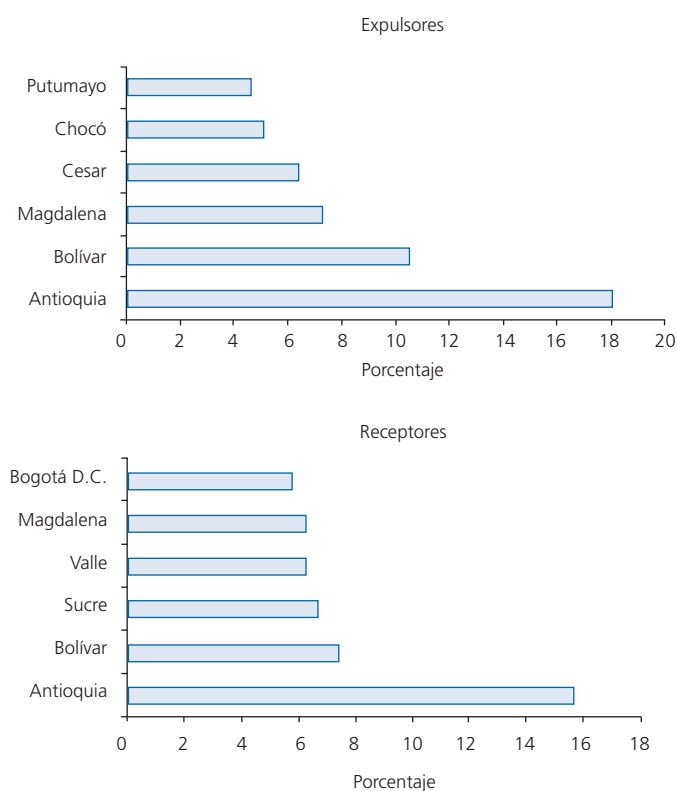


(Meertens, 1999). En los últimos años el fenómeno de desplazamiento forzoso se ha expandido a lo largo del país debido a la generalización de la violencia armada y cada vez abarca más territorio: según la RSS, mientras que en 2001, el desplazamiento había afectado a 819 municipios, en 2005 esta cifra ascendió a 997 municipios, lo que equivale a un incremento de 22% en esos cuatro años. Lo anterior implica que, en la actualidad, afecta alrededor de 90% de los municipios del país, ya sea por la expulsión o recepción de personas.

A pesar de esto, la expulsión y recepción de personas desplazadas se concentra en unos pocos

municipios: el 57% de la expulsión proviene de 78 municipios mientras que sólo 44 municipios reciben el 66% de la población desplazada. De la misma manera, aunque todos los departamentos del país, incluido San Andrés y Providencia, son expulsores y receptores de población, el 51% de la población desplazada proviene de seis departamentos y 47,7% se ubica en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Sucre, Valle, Magdalena y Bogotá (Gráfico 2). Como se puede observar, los departamentos de Antioquia y Bolívar presentan una situación crítica, ya que simultáneamente son los principales expulsores y receptores de población desplazada.

Gráfico 2  
Departamentos expulsores y receptores



Fuente: RSS



Aunque las cifras sobre la expulsión y recepción de la población desplazada permiten identificar la participación de algunos municipios y departamentos en términos globales, no permiten identificar el impacto que ejerce el desplazamiento sobre los municipios expulsores, como tampoco la presión sobre los receptores. Tanto el impacto como la presión que ejerce el desplazamiento forzoso sobre los municipios expulsores y receptores respectivamente pueden ser identificados a partir de los indicadores de intensidad y presión. El indicador de intensidad, definido como el número de desplazados en un municipio por cada cien mil habitantes, revela que en los departamentos

de Antioquia, Chocó y Bolívar se encuentran los municipios con mayor número de población desplazada expulsada por cada cien mil habitantes (Cuadro 1). Bojayá y Riosucio en Chocó, Cocorná, Peque, San Luis y San Carlos en Antioquia, El Tarra en Norte de Santander y El Carmen de Bolívar en Bolívar son los municipios en donde se ha desplazado la mayor proporción de la población. En Bojayá por ejemplo, en mayo de 2003 se desplazó casi la totalidad de la población del municipio como consecuencia de los enfrentamientos entre la guerrilla de las Farc y grupos paramilitares en el casco urbano del municipio que dejaron 119 personas muertas.

**Cuadro 1**  
Intensidad del desplazamiento

Municipio	Personas expulsadas	Población	Intensidad (%)
Bojayá, Chocó	10.797	11.395	94,75
Cocorná, Antioquia	19.560	20.853	93,80
El Tarra, Norte de Santander	10.535	12.780	82,43
Peque, Antioquia	8.432	10.886	77,46
Riosucio, Chocó	20.213	26.555	76,12
San Luis, Antioquia	12.487	16.829	74,20
San Carlos, Antioquia	15.903	21.863	72,74
El Carmen de Bolívar, Bolívar	56.363	80.788	69,77

Fuente: Cálculos de los autores a partir de RSS

Por su parte, el indicador de presión, definido como el número de desplazados en el municipio receptor como porcentaje de la población total del municipio, permite identificar los municipios en los cuales la recepción de población desplazada se convierte en un problema crítico. Es así como la

situación del desplazamiento resulta más precaria en municipios pequeños como Murindó, San Luis, San Francisco, Alejandría y Cocorná en Antioquia y Bojayá en Chocó, en donde los desplazados recibidos corresponden a más de 40% de la población de estos municipios, y no se cuenta con



la infraestructura ni los recursos necesarios para atender a la población desplazada<sup>13</sup>. En algunos de estos municipios, sin embargo, debido a que el desplazamiento es circular –está caracterizado por una gran cantidad de población nativa que se desplazó anteriormente y está retornando a su lugar de origen– el índice de presión puede sobrestimar la cantidad de desplazados que llegan a estos municipios y sobredimensionar el fenómeno

del desplazamiento. No obstante, el indicador de presión permite identificar que ciudades intermedias como Quibdó, Sincelejo y Florencia experimentan una situación más crítica que las ciudades grandes como Bogotá, Cali y Medellín, las cuales a pesar de recibir un mayor número de desplazados se encuentran en una mejor posición relativa para atenderlos (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
Presión del desplazamiento

Municipio	Personas recibidas	Población	Presión (%)
Quibdó, Chocó	26.314	99.656	26,4
Sincelejo, Sucre	66.310	269.010	24,6
Florencia, Caquetá	30.790	151.403	20,3
San José del Guaviare, Guaviare	12.183	65.935	18,5
Santa Marta, Magdalena	69.218	447.860	15,5
Valledupar, Cesar	50.568	365.548	13,8
Buenaventura, Valle del Cauca	34.639	278.960	12,4
Barrancabermeja, Santander	19.978	208.501	9,6
Medellín, Antioquia	19.978	208.501	9,6
Bogotá D.C.	90.643	7.185.889	1,3

Fuente: Cálculos de los autores a partir de RSS

Es interesante anotar que como consecuencia de la importancia del desplazamiento interdepartamental, departamentos con altas intensidades, como Chocó y Antioquia, también suelen tener altos indicadores de presión. A partir de los datos proporcionados por el sistema RUT de la Conferencia Episcopal, Ibáñez y Querubín (2004) estiman que el 60% de los desplazamientos son intradepartamentales, mientras que la información recopilada por la RSS estima que los desplazamientos intradepartamentales corresponden al 62% del

total de desplazamientos (Cuadro 3). La explicación para este comportamiento radica en que la cercanía al municipio de origen, la familiaridad con el departamento y la posibilidad de viajar a vigilar las propiedades y predios en los lugares de origen, son un incentivo para que los hogares prefieran desplazarse dentro de su departamento y no hacia otros.

<sup>13</sup> Indicador de presión del desplazamiento para estos municipios: Murindó (131%), San Luis (64%), San Francisco (50%), Bojayá (46%), Alejandría (45%) y Cocorná (43%).





**Cuadro 3**  
**Desplazamientos intra e inter-departamentales**

	RUT <sup>1/</sup> (%)	RSS <sup>2/</sup> (%)
Intradepartamental	60,08	62,52
Interdepartamental	39,92	37,48

<sup>1/</sup>Ibáñez y Querubín (2004). <sup>2/</sup>RSS corte febrero 28 de 2005.

### C. Causas y modalidades del desplazamiento en Colombia

Por lo general, es posible afirmar que el desplazamiento está relacionado con la violencia política y que ésta es la principal causa del desplazamiento. No obstante, el desplazamiento forzoso en Colombia es un fenómeno complejo, de múltiples dinámicas que están relacionadas con los conflictos sociales, políticos y económicos del país. Por esta razón, es importante profundizar en las modalidades del desplazamiento y en las causas de este prestando especial atención a las distintas modalidades y causalidades de este fenómeno, diferenciando así entre las causas subyacentes y los detonantes específicos.

En primer lugar, la violencia política y el enfrentamiento entre los grupos armados irregulares han sido los principales detonantes del desplazamiento forzoso en Colombia. En un principio, el enfrentamiento entre los actores armados, o entre alguno de estos y las fuerzas del Estado, tenían como consecuencia no deliberada el desplazamiento preventivo de la población que huía de sus municipios por carecer de las garantías mínimas para la protección de su vida e integridad física (Forero, 2003).

Con la evolución del conflicto, sin embargo, el desplazamiento de la población se convirtió en parte esencial dentro de la estrategia de control política y militar de los actores armados. A los ataques y enfrentamientos entre los actores armados, se sumaron las amenazas, ataques y acciones militares contra la población civil, la toma de municipios y el reclutamiento forzoso como eventos que desembocan en el desplazamiento de la población. De hecho, las amenazas se convirtieron en el principal detonante del desplazamiento forzoso en Colombia. Un estudio realizado por la Conferencia Episcopal de Colombia (1995) y otro desarrollado por CODHES y la Arquidiócesis de Bogotá (1997) señalan que las amenazas y los homicidios constituyen las principales causas del desplazamiento. Un reciente estudio de la RSS (2004), realizado en 13 municipios del país, revela que 39% de los hogares entrevistados fueron desplazados por amenazas, 23% por enfrentamientos armados y 18% por asesinatos o masacres.

En la medida en la que los actores armados buscan consolidar su presencia y control territorial, el desplazamiento se ha convertido en un fenómeno de carácter permanente que genera una sustitución de la base social en los municipios. El desplazamiento, entonces, se convierte en una estrategia para desarticular la acción social, las redes sociales, y un elemento para intimidar a la población como estrategia de guerra, con el fin de atacar al enemigo vulnerando su población de base. (Henaó et. al., 1998)

En los últimos años, se han presentado nuevas estrategias de los grupos armados; por ejemplo, cuando la población es sitiada y se le impide desplazarse, vinculándola así por la fuerza en

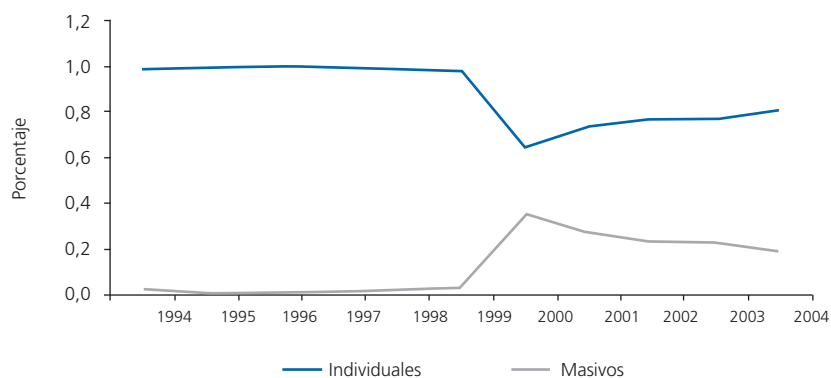


procesos productivos ilegales, en particular la siembra y cultivo de hoja de coca. También, han surgido modalidades poco conocidas anteriormente, como los desplazamientos intra-urbanos, donde la población debe desplazarse dentro del mismo municipio como consecuencia de la lucha entre los grupos armados por el control de los barrios, y los desplazamientos inter-urbanos, en los cuales las personas se desplazan de una ciudad a otra.

Por último, es importante identificar los desplazamientos masivos de los individuales, ya que son dos fenómenos que se deben afrontar de manera diferente y tienen distintas implicaciones de política pública. Por ejemplo, cuando hay desplazamientos masivos, los hogares quedan inscritos automáticamente en el SUR. Así mismo, en algunos desplazamientos masivos, la población

retorna casi de inmediato, ya sea por voluntad propia o porque el gobierno promueve su retorno. Las estadísticas de la RSS revelan que, si bien, los desplazamientos individuales corresponden a 75% del total de los desplazamientos en el país entre 1995 y 2005, en los últimos años los desplazamientos masivos han adquirido una especial importancia, puesto que desde 2000 corresponden a más de 20% del total de los desplazamientos (Gráfico 3). En dichos desplazamientos, poblaciones enteras se desplazan frente a las amenazas y a los ataques por parte de los actores armados, como ocurrió en Bojayá, Antioquia en 2002. También lo hacen bajo las órdenes directas de los actores armados quienes obligan a la población a trasladarse hacia otros municipios y permanecer en sitios distintos a los de origen, como en el caso de Mapiripán, también en 2002, cuando la guerrilla de las Farc impartió la orden de desalojar la zona.

Gráfico 3  
Desplazamientos individuales y masivos



Fuente: RSS



Como se puede observar en el Cuadro 4, entre 1985 y 1994 la guerrilla era el actor armado que más participaba en la autoría, con 32% de los desplazamientos, seguido por la Fuerza Pública con 27% y las autodefensas con 21%. Entre 1995 y 2001 por el contrario, las autodefensas fueron el actor armado que más desplazamientos generó, con 46% de ellos, mientras que la guerrilla

disminuyó su participación a 12%. En 2002, la participación de las autodefensas disminuyó, pero los enfrentamientos entre dos actores, producto de la intensificación del conflicto, se convirtieron en la principal fuente de desplazamiento. Es importante anotar que desde 2000 la responsabilidad de la Fuerza Pública en el desplazamiento de población se redujo considerablemente.

**Cuadro 4**  
**Actores del desplazamiento**  
**(Porcentaje)**

Actores	1985-1994	1995-1997	2000-2001	2002
Guerrilla	32	28	12	19
Autodefensas	21	40	46	26
Fuerza Pública	27	13	1	1
Enfrentamientos entre más de un actor	20	18	15	43

Fuente: Forero, 2003

Aunque la información analizada hasta ahora permite identificar algunos de los detonantes inmediatos del desplazamiento, así como los actores involucrados con este fenómeno y la importancia que tiene la violencia política en las dinámicas del desplazamiento, es posible observar que existen otras causas que inciden sobre las dinámicas del desplazamiento tales como los cultivos ilícitos y el narcotráfico.

Se mencionó en párrafos anteriores que los cultivos ilícitos están relacionados con el desplazamiento a partir de la vinculación obligada de la población en los cultivos de hoja de coca. El narcotráfico y la presencia de estos cultivos tienen, sin embargo, otras importantes connotaciones sobre

el desplazamiento. Por un lado, el narcotráfico y los cultivos ilícitos son fuentes generadoras del desplazamiento por la importancia que adquieren algunos municipios en el control de los corredores para el transporte de drogas y armas. Así mismo, las fumigaciones de cultivos ilícitos, por parte de las autoridades, generan el desplazamiento forzado de familias cultivadoras de hoja de coca, quienes se trasladan hacia otros municipios para continuar con su actividad económica. Según CODHES, desde 1998, 36.000 personas se han desplazado como consecuencia de la aspersión aérea de los cultivos ilícitos. En departamentos con alta incidencia de cultivos ilícitos, como Guaviare, Meta y Putumayo, dicho fenómeno adquiere una mayor importancia y, pese a lo anterior, la población desplazada por



las fumigaciones no es contabilizada por la RSS ni considerada oficialmente como tal. Por otro lado, la compra de tierras por cuenta de los narcotraficantes, que se constituyó en un mecanismo para lavar las ganancias obtenidas en la producción y tráfico de sustancias ilícitas, implica que ante el limitado poder de negociación de los campesinos frente a los narcotraficantes, se generan procesos especulativos que terminan con la adquisición de la tierra por parte de estos últimos y el desplazamiento de los primeros<sup>14</sup>. Sin embargo, este fenómeno no es exclusivo de las zonas de presencia de cultivos ilícitos. Pérez (2002) señala que dicha presión sobre la tierra, y su consecuente efecto sobre el desplazamiento, se presenta también en aquellas zonas de presencia de recursos estratégicos como el carbón, el petróleo y las esmeraldas.

36

No obstante, los conflictos por la tierra en Colombia no son nuevos y tampoco se enmarcan exclusivamente dentro de la dinámica de la violencia de los últimos años. Al respecto, Reyes y Bejarano (1998) e Ibáñez y Querubín (2004) coinciden en señalar la importancia de la tierra como causa del desplazamiento, puesto que los intereses de los actores armados ilegales conllevan, en muchos casos, a la apropiación coercitiva y violenta de la tierra<sup>15</sup>. En Colombia, los conflictos por la propiedad de la tierra son recurrentes y constituyen una de las causas subyacentes del desplazamiento forzoso. A finales de los años treinta, el agotamiento de la frontera agrícola y el crecimiento de la economía exportadora generaron la primera ola de conflictos violentos y, en ella, los grandes terratenientes expulsaron a los colonos y arrendatarios sustituyéndolos por trabajadores asalariados<sup>16</sup>. El posterior énfasis de la política de tierras del Gobierno Nacional en la colonización

de terrenos baldíos profundizó los conflictos por la tierra, ya que protegió la distribución de la tierra dentro de la frontera agrícola, a la vez que generó incentivos para la apropiación ilícita de los terrenos en dicha frontera por parte de los terratenientes (Le Grand, 1994). De esta manera, el conflicto entre los colonos y los grandes terratenientes adquirió un carácter violento debido a que los primeros iniciaron un proceso de respuestas violentas a los desalojos, a lo que los terratenientes respondían con amenazas, destrucción de propiedades y más violencia. A partir del periodo de la violencia, la adjudicación de baldíos y las reformas agrarias que se implementaron en el país generaron incentivos contrarios y resultaron en la intensificación de los conflictos por la tierra y esto desembocó en nuevas dinámicas de expulsión de la población. De igual forma, como ya se mencionó, los conflictos de tierras adquirieron nuevos matices a partir de la expansión del narcotráfico y la agudización del conflicto armado y es así como las disputas de tierras desde el siglo pasado permean también el conflicto actual y las dinámicas de desplazamiento (Ibáñez y Querubín, 2004).

La ocupación de territorio es, por ende, una estrategia crucial de guerra para desocupar territorio, para expandir las áreas de control y así desarrollar con

<sup>14</sup> En muchos casos, para hacer frente a los conflictos sociales en las regiones en las que adquieren las tierras, los narcotraficantes conforman grupos de autodefensas que intensifican estos conflictos y dan como resultado un mayor desplazamiento de la población.

<sup>15</sup> La evidencia en otros países demuestra que la escasez de tierras, sumada a la pobre definición adecuada de los derechos de propiedad sobre esta se ha traducido en conflictos en las fronteras agrícolas y en la apropiación de grandes extensiones de tierra a partir de la coerción y la violencia (Deininger y Feder, 1998) y la captura de las autoridades locales (Binswanger, 1995).

<sup>16</sup> Anteriormente, en el periodo que comprende la segunda mitad del siglo XIX hasta la década de los treinta en el siglo XX, los conflictos por la tierra entre los colonos y los grandes terratenientes se habían resuelto a través de los canales tradicionales establecidos (Ibáñez y Querubín, 2004).



holgura actividades ilegales y para la apropiación ilegal de tierras. Como resultado de esto, un porcentaje elevado de familias desplazadas reportan acceso a la tierra. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que 65% de los hogares desplazados que poseían tierra tuvieron que abandonarla al desplazarse. Kirchhoff e Ibáñez (2001) establecen que los propietarios de tierras experimentan con mayor frecuencia las amenazas de los actores armados y consecuentemente son más propensos a migrar. De igual forma, Ibáñez y Querubín (2004) encuentran, además, que el desplazamiento afecta en mayor medida a los pequeños propietarios de tierra. La explicación para este hecho puede radicar en que los pequeños propietarios son más propensos a ser desplazados puesto que cuentan con una limitada capacidad para hacer frente a los mecanismos de coerción de los actores violentos (USCR, 2002).

Es así como existe un vínculo entre la tenencia de la tierra, la violencia y el desplazamiento que se manifiesta de maneras disímiles en los departamentos del país en los que el desplazamiento es más intenso. En departamentos como Chocó, los conflictos por las tierras parecen responder principalmente a la lógica del dominio territorial, por su importancia como corredor de drogas y armamento. En Sucre y Bolívar por su parte, las dinámicas parecen responder más a la apropiación violenta de tierras dentro de los conflictos entre grandes terratenientes y colonos, puesto que estos departamentos cuentan con tierras de alta aptitud para la ganadería y la producción agrícola. Por último, en departamentos como Meta y Putumayo, las dinámicas de la tierra y el desplazamiento responden principalmente a la presencia de economías de extracción y de cultivos ilícitos (Ibáñez y Querubín, 2004).



## II. La legislación colombiana para proteger a la población desplazada

Los derechos de la población desplazada están protegidos por la legislación nacional e internacional. Los principios rectores del desplazamiento forzoso rigen los derechos de dicha población en el ámbito internacional. En el nacional, la Ley 387 de 1997, así como los decretos, resoluciones y directivas presidenciales que se desprenden de esta constituyen el marco normativo en el tema del desplazamiento forzoso. La Corte Constitucional ha proferido, además, un conjunto de sentencias relacionadas con el tema.

La legislación colombiana define un hogar en condición de desplazamiento como aquel que “se ha visto forzado a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”. La asistencia estatal para la población se interrumpe en el momento que deja de ser válida legalmente su condición de desplazado. Un hogar cesa de ser desplazado cuando “se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento”.

En una sentencia reciente, la Corte Constitucional<sup>17</sup> define los derechos de la población desplazada. El eje central del fallo estipula que las familias desplazadas son “sujeto de especial protección por el Estado” y conservan, además, sus derechos fundamentales y constitucionales. Como consecuencia, un hogar desplazado tiene derecho a recibir ayuda humanitaria; contar con un acceso efectivo a los servicios de atención en salud; retornar o reubicarse de manera voluntaria en condiciones de seguridad; recibir apoyo del Estado en el proceso de definir alternativas para generar ingresos que le permitan vivir digna y autónomamente; y acceder a un cupo en un establecimiento educativo. Así mismo, su condición de víctima de un delito le otorga el derecho a la justicia, a la revelación de los hechos del delito y a obtener, de los autores del delito, una reparación.

La atención gubernamental para la población desplazada surte tres etapas, ligadas estrechamente con el proceso temporal de la migración forzada: la prevención, la asistencia humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica. Los programas de prevención, tal como su nombre lo indica, se concentran en evitar la ocurrencia de nuevos procesos de desplazamiento forzado. La Atención Humanitaria de Emergencia apoya a la población desplazada, una vez ocurre el desplazamiento, y proporciona ayuda con el fin de garantizar unas condiciones mínimas de

<sup>17</sup> Sentencia T-025 de 2004



subsistencia durante los tres primeros meses. Al finalizar la Atención Humanitaria de Emergencia, se inicia la estabilización socioeconómica, cuyo objetivo primordial es promover la reinserción de la población desplazada en los procesos productivos ya sea en el municipio de origen (retorno), el municipio de recepción (asentamiento) o cualquier otro municipio (reubicación).

El objetivo de esta sección es compendiar la legislación diseñada para proteger a la población desplazada y examinar sus alcances. Este análisis permite identificar si la insuficiente atención a la población desplazada en Colombia es el resultado de una legislación débil en el tema o, por el contrario, pese a tener una legislación adecuada, su implementación ha sido escasa. En el Anexo se presentan algunas tablas que resumen la legislación para la población desplazada y sus correspondientes disposiciones.

### **A. La legislación colombiana relacionada con el fenómeno del desplazamiento<sup>18</sup>**

El reconocimiento de los derechos de la población desplazada en Colombia comienza con la promulgación de la Ley 387 de 1997 y continúa con un conjunto de sentencias proferidas por la Corte Constitucional. Dichas sentencias enfatizan el “estado inconstitucional” de la población en condición de desplazamiento, razón por la cual son “sujeto de especial protección por el Estado” y se deben “corregir las vulneraciones a los derechos de los desplazados”. Las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, resumidas en el Cuadro A1 del Anexo, se agrupan en cuatro temas: la delimitación de la definición de la condición de desplazado; la obligación estatal de dictar las medidas y apropiar los recursos presupuestales necesarios para la

protección de la población desplazada; el trato preferencial en el acceso a servicios estatales; y la provisión de información veraz acerca de los derechos de dicha población.

La condición de desplazado, según la Corte Constitucional, surge como consecuencia de actos violentos infligidos, directa o indirectamente sobre un hogar, que impiden la realización de las actividades cotidianas y obligan al hogar a huir para proteger su vida. Por consiguiente, dado que el desplazamiento es una condición de hecho, no es necesario ser declarado por ninguna entidad pública o privada como tal para adquirir la condición de desplazado. Ello implica que las víctimas directas del conflicto armado, de la violencia generalizada, de las violaciones masivas a los derechos humanos y de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario deben ser cobijadas por la legislación para la población desplazada. Así mismo, la Corte Constitucional estipula que la definición de desplazamiento no se debe circunscribir geográficamente a la migración forzada entre o al interior de los municipios (casco urbano a casco rural); la migración intraurbana es también contemplada como desplazamiento forzado.

Dado que la población desplazada es sujeto de especial protección, el Estado debe proferir las medidas necesarias para restablecer estos hogares a su condición original y apropiar el presupuesto necesario con este fin. Para alcanzar tal propósito, las instituciones estatales están obligadas a asegurar la coherencia entre los compromisos adquiridos y los recursos destinados. Así las cosas, la Corte Constitucional estipula la obligación

<sup>18</sup> Esta sección se basa en Ibáñez y Neira (2004).



estatal de garantizar un mínimo vital a la población desplazada. La definición del mínimo vital tiene en cuenta, por un lado, las magnitudes y la gravedad del problema del desplazamiento; y por otro, los recursos limitados del Estado. El mínimo vital comprende los siguientes derechos: i) la provisión de una subsistencia mínima de alimentación, agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestidos apropiados, y servicios médicos y sanitarios esenciales; ii) la prestación de servicios de salud cuando sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona; iii) la protección frente a prácticas discriminatorias; iv) el acceso a educación básica para menores de 15 años; y v) la identificación de las circunstancias específicas de los hogares desplazados con el fin de iniciar los programas de estabilización socioeconómica.

40

El suministro de información veraz a la población desplazada es un eje central de las sentencias de la Corte Constitucional. En este sentido, la Corte profiere tres disposiciones. En primer lugar, otorga a la Defensoría del Pueblo la obligación de difundir los instrumentos jurídicos existentes. En segundo lugar, conmina a las entidades que deben atender a la población desplazada, a informar sobre cómo acceder a sus servicios. En tercer lugar, exige a la RSS informar a la población desplazada acerca de sus derechos.

El primer paso en la legislación especial para la población desplazada es la Ley 387 de 1997. Dicha ley define la condición de desplazamiento forzoso, así como la manera de abordar institucionalmente este fenómeno en términos de prevención, Atención Humanitaria de Emergencia, estabilización socio-económica y apropiación de recursos gubernamentales. Las leyes publicadas

desde entonces tratan los temas de prevención, de retorno y la penalización de los causantes del desplazamiento forzoso. Un resumen de las leyes relacionadas con el fenómeno del desplazamiento forzoso se presenta en el Cuadro A2 del Anexo.

La estrategia de prevención tiene como objetivo desarticular los múltiples actores y procesos de violencia generadores del desplazamiento, además de promover el Derecho Internacional Humanitario. Propende así mismo por fortalecer iniciativas civiles de paz y por desencadenar procesos tendientes a que las partes en conflicto adopten las provisiones del Derecho Internacional Humanitario. Define una línea de investigación para identificar los factores y los actores generadores de desplazamiento, sus áreas de influencia, sus dinámicas, el contexto sociopolítico, y determinar poblaciones en riesgo con el propósito de definir políticas de atención integral.

La Ley 387 de 1997 diseña la respuesta institucional del Estado para la población desplazada al asignar responsabilidades específicas a las entidades estatales y al crear el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada<sup>19</sup>. Con el fin de coordinar las políticas y programas a nivel nacional y local, se instituyen tres órganos: el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada y los Comités Departamentales, Distritales y Municipales. Los objetivos del SNAIPD, cuya cabeza es la RSS, son coordinar

<sup>19</sup> El Decreto 501 de 1998 reglamenta el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Los objetivos del Fondo son: i) financiar programas encaminados a neutralizar y mitigar los efectos del desplazamiento; ii) promover y proteger los derechos humanos; y iii) consolidar la Red Nacional de Información.





las entidades encargadas de la política para la población desplazada, adoptar una estrategia de atención integral, fortalecer el desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras y maximizar los recursos disponibles para la prevención y atención del desplazamiento. El Consejo Nacional debe actuar como órgano consultivo y asesor del SNAIPD<sup>20</sup>. Por último, la responsabilidad de los Comités regionales es prestar apoyo y brindar colaboración al SNAIPD. Los Comités asumen, además, una importante función de prevención al orientar las comunidades afectadas por el desplazamiento, analizar las acciones jurídicas necesarias para prevenir el desplazamiento y adoptar las medidas pertinentes para erradicar los procesos embrionarios de violencia en las regiones. Los Comités son, además, fundamentales para articular las acciones del nivel central con aquella de los departamentos y municipios y para estimular la descentralización de la política de estabilización socioeconómica de la población desplazada (ACNUR, 2004).

La estrategia de Atención Humanitaria de Emergencia busca dar un apoyo oportuno al desplazado una vez ocurrido el desplazamiento y en los tres primeros meses posteriores, prorrogables por tres meses más. La Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) comprende, como mínimo, alimentos esenciales, agua potable, alojamiento, vivienda y servicios médicos. El Decreto 250 de 2005 expande la AHE para incorporar además orientación a la población desplazada, apoyo temporal mientras surte el trámite de registro en el Sistema Único de Registro, apoyo nutricional durante el periodo de emergencia, apoyo psicosocial y atención a hogares en riesgo de inseguridad alimentaria y con necesidades de alojamiento transitorio.

La estrategia de consolidación y estabilización socioeconómica tiene como objetivo lograr que la población desplazada retorne a su lugar de origen, o que se generen condiciones estables para aquellos individuos que permanezcan en el sitio receptor o son reubicados. La Ley 387 dispone la necesidad de generar posibilidades de acceso a tierras, crédito, asistencia técnica, capacitación, infraestructura básica y comercialización, seguridad alimentaria, atención en salud, empleo, disposición de vivienda y equipamiento urbano.

De las anteriores Sentencias de la Corte Constitucional y leyes, se desprenden una serie de decretos, resoluciones y acuerdos que se presentan en los cuadros A3, A4 y A5 del Anexo. Los decretos publicados reglamentan las condiciones de acceso a los programas estatales en temas de: salud, educación, subsidios de vivienda y documentación. La legislación contempla, igualmente, la protección de bienes patrimoniales, la asignación de tierras para población desplazada y programas de microcréditos para impulsar proyectos productivos. Algunos decretos consolidan, además, la creación de fondos y planes para la atención integral de la población desplazada, principalmente con el objetivo de mitigar los efectos del desplazamiento.

La inscripción en el Sistema Único de Registro es el requerimiento indispensable para el acceso a la mayoría de los programas de AHE y de estabilización

<sup>20</sup> Este Consejo Nacional estará integrado por: un delegado del Presidente de la República, el Director de la RSS, el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Salud, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Desarrollo Económico, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Defensor del Pueblo y el Alto Comisionado para la Paz.



socioeconómica. El Sistema Único de Registro fue creado con el fin de identificar a las personas que se consideran legalmente desplazadas, caracterizar dicha población, cuantificar la demanda real por atención estatal y establecer un seguimiento a las ayudas prestadas por la RSS<sup>21</sup>. Para acceder al SUR, los hogares desplazados deben rendir una declaración frente a cualquier entidad del Ministerio Público, en la cual se consignan los municipios de expulsión y recepción, las fechas del desplazamiento y los hechos que lo generaron. Se debe, además, suministrar información acerca de los miembros del hogar tal como nombres, apellidos, género, estado civil, edad, profesión u oficio del jefe del hogar y su nivel de escolaridad.

Las Unidades Territoriales de la RSS deben valorar, en un término de 15 días, la declaración rendida por el hogar y, dadas ciertas condiciones, aceptar o negar su registro en el SUR. Los hogares no son incluidos en el SUR cuando la declaración es contraria a la verdad, cuando el desplazamiento no se produjo por los hechos contemplados en la Ley 387 de 1997 o cuando la solicitud de inscripción se realiza un año después de sucedido el desplazamiento.

La información provista por los hogares al Sistema Único de Registro se complementa con un formato de caracterización básica del hogar y un formato de seguimiento de ayudas entregadas. El primero recoge información adicional acerca del hogar desplazado tal como el deseo de retorno, el acceso a tierras y las condiciones de vida en el municipio expulsor y el municipio receptor. El objetivo del segundo formato es establecer un sistema de seguimiento a las ayudas entregadas por las entidades del SNAIPD.

La atención de urgencias, el acceso a servicios de salud, la afiliación al régimen subsidiado y la financiación de la prestación de los servicios de salud para la población desplazada están reglamentados en diversas disposiciones legales<sup>22</sup>. La atención inicial de urgencias es obligatoria y debe ser prestada independientemente de la capacidad de pago, incluso si el hogar desplazado no está inscrito en el SUR. Sin embargo, dicha inscripción es un requisito obligatorio para acceder a los servicios de salud regulares. La inclusión de la población desplazada en el régimen subsidiado debe tener prioridad sobre otras poblaciones. Los servicios de salud prestados a la población desplazada se financian con los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud.

El Gobierno Nacional, a través de los decretos 2231 de 1989 y 2562 de 2001 establece el acceso preferencial a la educación de la población desplazada, tanto en la etapa de atención humanitaria como durante el retorno y la reubicación. Las disposiciones legales contemplan la exención del pago de pensiones y matrícula para los menores desplazados, así como la necesidad de adecuar instalaciones provisionales con el fin de desarrollar programas educativos de emergencia. El Decreto 250 de 2005 establece que, además de las disposiciones anteriores, el sistema educativo público debe implementar modelos educativos flexibles a la situación especial de los menores desplazados.

La población desplazada inscrita en el SUR tiene derecho a los programas de Subsidio Familiar de

<sup>21</sup> Red de Solidaridad Social, [www.red.gov.co](http://www.red.gov.co), 16 de marzo de 2005.

<sup>22</sup> Decreto 2284 de 2003, Decreto 2131 de 2003, Acuerdo 243 de 2003, Acuerdo 185 de 2000 y Acuerdo 59 de 1997.



Vivienda<sup>23</sup>. Los subsidios en áreas urbanas se otorgan a través del Instituto Nacional de Vivienda de Interés y Reforma Urbana (Inurbe)<sup>24</sup>, y los subsidios en áreas rurales se canalizan a través del Banco Agrario. La asignación de subsidios se diseñó para privilegiar la entrega del subsidio a las familias que retornen sobre las que se reubican. Las ofertas habitacionales incluyen adquisición de vivienda nueva o usada, mejoramiento de la vivienda y construcción de vivienda en un lote propio o arrendado. El Decreto 250 de 2005, con el fin de fortalecer dichos programas, contempla que las entidades del SNAIPD deben diseñar programas para promover el acceso a soluciones de vivienda para la población desplazada. Así mismo, la RSS debe implementar programas de acondicionamiento habitacional de acuerdo con la situación de vulnerabilidad de la población desplazada.

La protección de bienes patrimoniales y la asignación de tierras para la población desplazada es objeto del Decreto 2007 de 2001. Con el fin de evitar la apropiación ilegal de predios de la población desplazada, el decreto estipula que los Comités municipales, distritales o departamentales deben declarar la inminencia de riesgo o de su ocurrencia para identificar y proteger a los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes de predios. Una vez se declara la inminencia de riesgo, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) debe iniciar, durante los siguientes 30 días, los procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras. La preservación de los derechos de propiedad se asegura, además, con la posibilidad de iniciar permutas de predios y de validar el tiempo de ocupación. Aquellos desplazados que opten por la reubicación rural pueden entregar sus inmuebles abandonados al Incoder, aplicando su valor a pago total o parcial de

una Unidad Agrícola Familiar (UAF). El Incoder debe entonces entregar una UAF ubicada en una zona que ofrezca condiciones para la reubicación del desplazado. Así mismo, el tiempo de desplazamiento se acumula automáticamente con el tiempo real de ocupación y explotación del terreno en el caso de retorno de los hogares desplazados a un terreno baldío. Por último, el decreto contempla la posibilidad de brindar predios de paso para la explotación provisional por un periodo de tres años en los municipios receptores.

Las disposiciones del Decreto 2007 se profundizan y expanden con el Decreto 250 de 2005. El Decreto 250 establece la necesidad de desarrollar programas y procedimientos para la adjudicación y titulación de predios; agilizar procesos de transferencia de predios rurales a la población desplazada; realizar un inventario y diagnóstico de los predios de paso para readjudicar cupos; y formular el procedimiento para el programa de permutas de predios y para la titulación de predios.

Los programas de generación de ingresos se encaminan a propiciar alianzas productivas con la empresa privada para facilitar la vinculación laboral de la población desplazada, a fomentar la creación de empresas familiares y grupos solidarios y a la flexibilización de los instrumentos financieros disponibles para dicha población. Los programas de microcréditos para la población desplazada son reglamentados en diversas disposiciones legales<sup>25</sup>. En la actualidad, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) estableció una línea

<sup>23</sup> Decreto 951 de 2001.

<sup>24</sup> El Inurbe está en proceso de liquidación. Sus funciones fueron asumidas por Fonvivienda y los entes territoriales.

<sup>25</sup> Acuerdo 003 de 2003, Resolución 04 de 2003 y Circular VO 07 de 2003.



de crédito para beneficiar población desplazada, para lo cual se destinaron \$100.000 millones. El propósito de los créditos es fomentar proyectos productivos con la provisión de préstamos, mediante el sistema de redescuento, a organizaciones no financieras que asocien a población vulnerable afectada por el conflicto. Los créditos se deben destinar a proyectos agrícolas, acuícolas, forestales, de pesca, rurales así como artesanías, turismo rural, y comercialización o transformación de producto. Se financia hasta el ciento por ciento del valor de los costos directos del proyecto y la tasa de colocación máxima será la DTF efectiva anual.

Si bien, los programas de estabilización socioeconómica cobijan los procesos de retorno, el Decreto 250 de 2005 define unos principios generales bajo los cuales se regirán. Los procesos de retorno y reubicación “acatarán irrestrictamente los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad”. Los procesos de retorno deben ir asociados a estrategias integrales de desarrollo con el fin de garantizar la estabilización económica de las familias desplazadas. Así mismo, el decreto contempla la necesidad de incorporar la participación y el control social en los programas de retorno al contemplar la vinculación de los desplazados y de otras organizaciones en el diseño, gestión, formulación e implementación de los diferentes componentes de los programas de retorno.

Por último, el Decreto 250 de 2005 amplía la asistencia para la población desplazada e incorpora la atención al bienestar de la familia, los programas de seguridad alimentaria y la capacitación y recalificación laboral. Para los programas de atención al bienestar de la familia, el decreto

establece que los menores de edad, los niños abandonados, los niños huérfanos, las madres lactantes, las madres gestantes y los adultos mayores serán sujeto de protección especial por parte de las entidades estatales. Los programas de seguridad alimentaria priorizan la adopción de la Red de Seguridad Alimentaria (RESA)<sup>26</sup>, impulsan las granjas de paso, implementan programas de alimentos por capacitación y alimentos por trabajo y establecen que los menores desplazados en edad escolar recibirán apoyo alimentario. Los programas de capacitación y recalificación laboral contemplan la adopción de indicadores socio-laborales para caracterizar y agrupar a la población desplazada según experiencias, vocaciones, expectativas y habilidades. Dichos diagnósticos permitirán adoptar y desarrollar procesos de formación y recalificación.

El primer Conpes relacionado con desplazamiento forzoso se aprobó en 1995 y hasta la fecha se han aprobado cuatro Conpes que se presentan en el Anexo 6. Los documentos Conpes realizan un diagnóstico del desplazamiento forzoso en Colombia y definen la manera como debe responder el Estado, tanto en términos institucionales como financieros. El Gráfico 4 ilustra la evolución de los recursos asignados para la atención a la población desplazada en el Presupuesto General de la Nación durante el periodo comprendido entre 1995 y 2002, así como de la inversión per cápita. Aunque el presupuesto asignado ha crecido de manera sostenida, la inversión por persona desplazada cayó

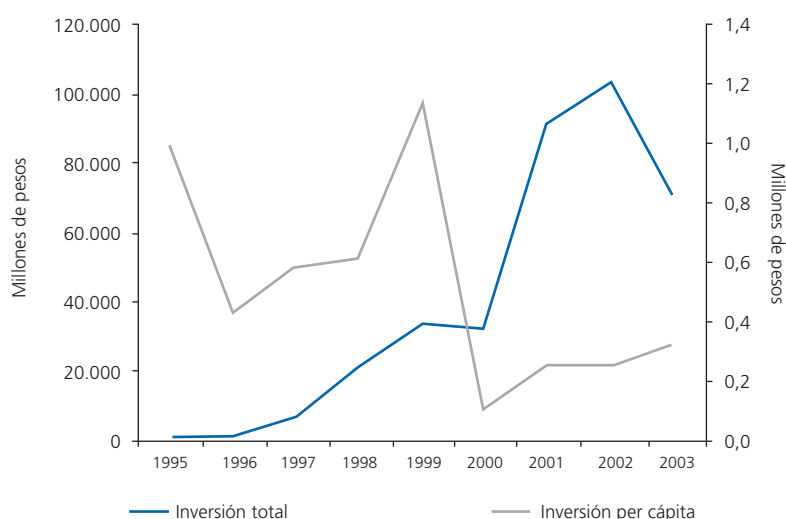
<sup>26</sup> El RESA suministra al campesino un “kit agro alimentario” con semillas, pies de cría, herramientas y algunos elementos básicos. Así mismo, se proporciona acompañamiento, primordialmente talleres y capacitaciones, durante el proyecto. Los beneficiarios del proyecto deben cumplir con ciertos requisitos, principalmente ser propietarios de tierra, cumplir la metodología del RESA y asistir a las capacitaciones.



de manera abrupta en el año 2000 y ha ascendido lentamente a partir de 2001. En 2003, se asignaron \$322.281 por persona desplazada, lo cual es a todas luces un presupuesto escaso para cubrir las necesidades de dicha población. Cálculos de expertos revelan que el costo aproximado en 2003 de estabilizar integralmente una familia durante el primer año es aproximadamente US\$9,500 (Forero,

2003). Por lo tanto, el presupuesto asignado a atender la población desplazada es claramente insuficiente pese a los esfuerzos fiscales del Gobierno Nacional en este frente. Dichos esfuerzos, que se reflejan con incrementos sostenidos en la inversión total hasta 2002, se desvanecen debido al incremento continuo en el número de hogares desplazados.

**Gráfico 4**  
**Recursos para la atención a la población desplazada en el Presupuesto General de la Nación: 1995-2002**



Fuente: Sentencia T-025, Corte Constitucional y [www.red.gov.co](http://www.red.gov.co)

## B. Conclusiones

Es evidente, por la compilación anterior, el avance en el desarrollo legislativo para proteger a la población desplazada y para reconocer sus derechos. La legislación actual permite proteger a la población desde el momento mismo del desplazamiento hasta cuando el asentamiento culmina. Ello pone de manifiesto que la insuficiente atención

a la población desplazada no es consecuencia de una carencia de legislación sino de posibles falencias y debilidades en la implementación de las políticas y programas estatales. Por lo tanto, las secciones siguientes de este documento tienen como objetivo analizar cada uno de los programas gubernamentales para identificar las posibles fallas que impiden mejorar la efectividad de la política para la población desplazada.



### III. Comparación de las características y condiciones socioeconómicas de la población desplazada y la población pobre en Colombia

El Gobierno Nacional y las jurisprudencias de la Corte Constitucional han derivado en programas especiales para la población desplazada. Dichos programas, cuyos objetivos principales son restituir la población a sus condiciones anteriores al desplazamiento y generar las condiciones para un restablecimiento económico adecuado, hacen una discriminación positiva para este grupo de la población. La discriminación positiva de los programas estatales hacia la población desplazada, dados los altos índices de pobreza del país, ha generado diversos interrogantes entre algunos hacedores de política y analistas, a saber: ¿Está la población desplazada en peores condiciones que la población pobre? ¿No sería suficiente cobijar a la población desplazada con la misma política para la población pobre? ¿Está la discriminación positiva generando tensiones entre la población pobre y la población desplazada? ¿Son los programas para la población desplazada un incentivo para el surgimiento de “desplazados ficticios”? ¿Se está creando una población dependiente de la ayuda estatal?

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-025 de 2004, dispone que la población desplazada, al ser vulnerados sus derechos constitucionales y enfrentar, por ende, un estado de cosas inconstitucional, debe ser beneficiada con programas de discriminación positiva. La argumentación de la Corte Constitucional detalla cada uno de los derechos constitucionales incumplidos como resultado del desplazamiento forzoso. En primer lugar, el desplazamiento forzoso

es una violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. La violencia generada por el conflicto armado obliga a un grupo de la población a migrar y dejar su sitio habitual de residencia y trabajo. Dicha migración no voluntaria impide, además, el cumplimiento del derecho a escoger el lugar de domicilio. En segundo lugar, los ataques y amenazas previos al desplazamiento, las difíciles condiciones durante la migración, las precarias condiciones de vida en el municipio receptor y el alto riesgo de ataques una vez se produce el desplazamiento vulneran los derechos a la vida, a la salud, a la paz y a la integridad y seguridad personal. En tercer lugar, la fragmentación de las familias desplazadas, la dificultad de inserción en los mercados laborales, los altos niveles de vulnerabilidad alimentaria, la interrupción de los estudios, la deserción escolar, las condiciones inapropiadas de la vivienda y las limitaciones para acceder a los servicios escolar y de salud vulneran un conjunto de derechos promulgados en la Constitución Nacional<sup>27</sup>. Por último, la pérdida de documentos de identidad dificulta el acceso a las ayudas para la población desplazada, lo cual viola el derecho a la personalidad jurídica. Todo lo anterior implica que la población desplazada enfrenta “circunstancias de especial

<sup>27</sup> Los derechos vulnerados son: i) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familias, los discapacitados y las personas de tercera edad; ii) el derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; iii) los derechos sociales, económicos y culturales; iv) el derecho a una alimentación mínima; v) el derecho a la educación; vi) el derecho a una vivienda digna; y vii) el derecho al trabajo.



debilidad, vulnerabilidad e indefensión” y, como resultado, tiene derecho a “recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado”<sup>28</sup>.

Si bien, los argumentos de la Corte Constitucional son sólidos y debidamente sustentados, algunos de los derechos señalados durante la Sentencia se aplican de igual manera a las condiciones de la población pobre en Colombia. Han surgido, por lo tanto, interrogantes acerca de la diferencia en las condiciones de la población desplazada y la población pobre. El objetivo de esta sección es examinar si la población desplazada difiere de la población pobre y de la población indigente, de tal manera que deba ser beneficiada con programas de discriminación positiva. Para alcanzar este objetivo, la sección compara, en primer lugar, las condiciones socioeconómicas de la población desplazada, la población pobre y la población indigente. Las cifras de la población desplazada se recopilan de diversos estudios y las cifras de la población pobre y población indigente se calculan con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 (ECV-2003). En segundo lugar, se analizan las circunstancias del desplazamiento y las condiciones económicas de la población desplazada en los municipios receptores para discernir si dicha población enfrenta el riesgo de caer en pobreza crónica. Ello permite establecer si la población desplazada debe ser objeto de una discriminación positiva y, por ende, cuáles son los elementos esenciales en los que se debe concentrar la política para la población desplazada.

#### A. Estructura de los hogares desplazados

Las características de los hogares desplazados son un reflejo de las características de la población rural y de las dinámicas de la violencia, y están asociadas

con patrones de vulnerabilidad y una alta incidencia de la pobreza en las áreas urbanas (Ibáñez y Querubín, 2004). Un análisis de la estructura de los hogares desplazados permite identificar los patrones de vulnerabilidad que estos enfrentan en los municipios receptores. La vulnerabilidad se define como el riesgo ex ante de que un hogar no pobre en la actualidad sea pobre en el futuro, o que un hogar que en la actualidad es pobre permanezca en la pobreza en el futuro (Chaudiri, Jalan y Suryahadi, 2002).

El Cuadro 5 resume la estructura de los hogares desplazados, de los hogares pobres y de los hogares indigentes en Colombia. La pobreza en Colombia está relacionada con familias grandes, una alta participación de los menores de 14 años en el total de miembros del hogar, altas tasas de dependencia<sup>29</sup>, bajas tasas de empleo y bajas dotaciones de capital humano. El análisis de las características de los hogares desplazados revela que estos son más propensos a ser pobres y vulnerables que los hogares que no han sido desplazados. Mientras que el tamaño de los hogares pobres urbanos y rurales y de los hogares indigentes en Colombia es de 4,4, 4,7 y 4,4 respectivamente, el número de niños menores es de 1,5, 1,9 y 1,7, y la escolaridad promedio del jefe del hogar de 5,8, 3,0 y 4,9 años, los hogares desplazados presentan un tamaño de hogar mayor (4,91), un mayor número de niños menores de 14 años (2,14) y una escolaridad promedio del jefe de hogar menor (4,52).

<sup>28</sup> Sentencia T-025 de 2004.

<sup>29</sup> Relación entre los miembros del hogar en edad no laboral (menores de 12 y mayores de 65 años) y aquellos miembros en edad laboral.



**Cuadro 5**  
Estructura de los hogares desplazados y los hogares pobres

Variable	Desplazados <sup>1/</sup>	Pobres urbanos <sup>2/</sup>	Pobres rurales <sup>2/</sup>	Indigentes urbanos <sup>2/</sup>
Tamaño del hogar	4,9	4,4	4,7	4,4
Número de niños menores de 14 años	2,14	1,5	1,9	1,7
Número de personas entre 14 y 60 años	2,5	2,6	2,5	2,4
Número de personas mayores de 60 años	0,23	0,3	0,3	0,3
Jefatura femenina (%)	38,0	35,7	22,7	37,5
Jefe de hogar viudo (%)	14,0	10,5	10,2	11,6
Años de educación del jefe del hogar	4,5	5,8	3,0	4,9
Años de educación de otros miembros mayores de 18 años	4,3	6,4	3,6	5,4
Hogares que pertenecen a una minoría étnica (%)	21 <sup>3/</sup>	9,3	13,6	10,5

<sup>1/</sup>Ibáñez y Querubín (2004).

<sup>2/</sup>ECV-2003

<sup>3/</sup>RSS-2003

48

Así mismo, aunque el desplazamiento afecta a distintos sectores de la población colombiana, con una mayor participación de la población rural, el impacto de este fenómeno es heterogéneo para los distintos grupos poblacionales. Por una parte, las mujeres, y en especial las cabeza de familia, representan un porcentaje elevado de la población desplazada. Si bien la estructura de género para los hogares desplazados y los hogares pobres

(Cuadro 6) no permite concluir que el desplazamiento afecte en mayor proporción a las mujeres, ni que la estructura de género de los hogares desplazados difiera sustancialmente de la estructura de los hogares pobres, Ibáñez y Querubín (2004) encuentran que los hogares uniparentales como consecuencia de la viudez son más comunes en la población desplazada en contraste con la población pobre o la población indigente.

**Cuadro 6**  
Estructura de género en los hogares desplazados y los hogares pobres (Porcentaje)

Género	Desplazados <sup>1/</sup>	Pobres urbanos <sup>2/</sup>	Pobres rurales <sup>2/</sup>	Indigentes urbanos <sup>2/</sup>
Mujeres	41,0	53,7	49,7	53,8
Hombres	40,0	46,3	50,3	46,2
Sin información	19,0	-	-	-

<sup>1/</sup>RSS corte 28 de febrero de 2005.

<sup>2/</sup>ECV-2003.





Por otra parte, los menores de edad también son uno de los grupos poblacionales más afectados por el desplazamiento forzoso. De acuerdo con la composición etárea de los hogares desplazados y pobres que se puede observar en el Cuadro 7, cerca de 33% de los desplazados corresponden a niños menores de 14 años, cifra que es similar a la de los hogares pobres urbanos del país (33,2%)

y menor que aquella de los indigentes urbanos (37,1%). Sin embargo, el porcentaje de personas desplazadas en edad productiva (de 18 a 65 años) es sustancialmente menor frente a los dos grupos de hogares. De esta manera, la composición de los hogares desplazados, se convierte en un factor adicional de vulnerabilidad.

**Cuadro 7**  
Composición etárea de los hogares desplazados y los hogares pobres (Porcentaje)

Grupo etáreo	Desplazados <sup>1/</sup>	Pobres urbanos <sup>2/</sup>	Pobres rurales <sup>2/</sup>	Indigentes urbanos <sup>2/</sup>
0 a 4 años	13,0	10,3	11,9	11,4
5 a 9 años	11,0	11,5	13,0	12,4
10 a 14 años	10,0	11,4	12,0	13,3
15 a 17 años	5,0	6,1	5,4	6,7
18 a 65 años	30,0	54,2	49,2	48,7
Mayores de 65 años	2,0	6,5	8,5	7,4
Sin información	30,0	-	-	-

<sup>1/</sup> RSS corte 28 de febrero de 2005.

<sup>2/</sup> ECV-2003.

Por último, el impacto sobre las minorías étnicas, indígenas y afro-colombianas es importante puesto que estos grupos poblacionales exhiben un vínculo importante entre el territorio y su identidad colectiva, y porque en los últimos años han sido blanco de la violencia, ya que las áreas que habitan son de mucho interés para los grupos alzados en armas (Forero, 2003). La RSS reporta que entre enero de 2000 y junio de 2002, la población afro-colombiana constituye el 17,7% de la población desplazada en tanto que la población indígena representa, en el

mismo periodo, 3,7 del total de desplazados. Por su parte, los datos de la ECV revelan que sólo 9,3, 13,6 y 10,5% de los hogares pobres urbanos y rurales, y los hogares indigentes rurales, respectivamente, corresponden a minorías étnicas.

Un análisis de la estructura de los hogares desplazados, los hogares pobres urbanos y rurales y los hogares indigentes urbanos revela que los primeros se encuentran en una posición adversa en los municipios de recepción, que resulta más



precaria que aquella de los pobres urbanos y de los hogares indigentes. Por una parte, el tamaño del hogar, el número de menores de edad y la tasa de dependencia son mayores para los hogares desplazados frente a los pobres urbanos y rurales. De igual forma, los hogares desplazados presentan menores dotaciones de capital humano, medidas a partir de los años de escolaridad, que los hogares pobres urbanos e indigentes. Por último, para ciertos grupos de la población, como lo son las minorías étnicas y ciertos miembros de los hogares, como los menores de edad y las mujeres, el impacto del desplazamiento es significativo y genera patrones de vulnerabilidad y pobreza.

Si bien, tanto los hogares pobres como los hogares desplazados enfrentan condiciones desfavorables, la situación de estos últimos tiende a ser más precaria. Dicha situación no sólo compromete el nivel de bienestar actual, sino la probabilidad de caer en un estado de pobreza crónica y, por ende, el nivel de bienestar futuro de los hogares desplazados y, en especial, de ciertos grupos poblacionales dentro de la población desplazada. La siguiente sección analiza las condiciones de vida y bienestar de los hogares desplazados en los municipios receptores, y las compara con las condiciones de vida de los hogares pobres urbanos y rurales. El enfoque adoptado reconoce que la pobreza es la privación de un rango de capacidades adicionales al ingreso, como la educación, la salud y los derechos humanos, que son instrumentales para el bienestar económico y la movilidad social y que, por lo tanto, deben ser incorporadas al análisis. De igual manera, el enfoque reconoce la fragilidad de los análisis que se limitan a analizar medidas estándar de consumo e ingreso, puesto que estos fluctúan con una mayor

frecuencia que otras medidas como el grado de escolaridad y la tenencia de activos productivos, las cuales permiten analizar de una manera más adecuada el fenómeno del desplazamiento forzoso y su relación con la pobreza crónica.

## **B. Condiciones de vida en los municipios receptores**

Por las circunstancias que caracterizan el fenómeno del desplazamiento forzoso, las poblaciones víctimas de este éxodo, se ven obligadas a migrar intempestivamente, huyen de la violencia generada por el conflicto armado en medio de situaciones de emergencia y dejan atrás sus actividades económicas habituales, los lazos sociales, su estilo de vida y su identidad. Dichas poblaciones ven vulnerado su derecho a la vida, entendido no sólo como el derecho de sobrevivir físicamente, sino, desde una perspectiva humana y constitucional, como el derecho de “ser con dignidad para existir y proyectarse socialmente”<sup>30</sup>. Las manifestaciones de esta violación de sus derechos fundamentales y el cambio dramático en las condiciones de vida que enfrentan los hogares desplazados se traducen en una situación de extrema vulnerabilidad. No sólo la estructura de los hogares desplazados revela que estos se encuentran en una posición de debilidad, el desplazamiento también genera la pérdida de la tierra, la vivienda y los activos de los hogares. También, genera desempleo, marginación, incremento en el número de enfermedades y la mortalidad, inseguridad alimentaria, desarticulación social, empobrecimiento y, en general, el deterioro acelerado en las condiciones de vida de los hogares desplazados en los municipios receptores.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. SU-1150 de 2000.



La condición de vulnerabilidad de los hogares desplazados se encuentra acentuada por su proveniencia rural y su composición poblacional. Esto reduce el nivel de bienestar de los hogares desplazados y los hace vulnerables frente a la pobreza crónica, puesto que compromete la posibilidad de que recuperen su nivel de bienestar y mitiguen el impacto del desplazamiento para poder salir de la pobreza por sus propios medios. A continuación se analizarán las condiciones de vida de los hogares desplazados en los municipios receptores, enfocándose en las condiciones de empleo, educación, salud y vivienda, así como en los patrones de ingreso y consumo, comparándolas con las condiciones de vida de los hogares pobres urbanos y rurales.

### **1. Empleo**

Por una parte, como consecuencia del desplazamiento las condiciones laborales de la población desplazada empeoran, las tasas de desempleo para este segmento de la población aumentan y éste fenómeno implica una recomposición de las relaciones familiares. Diversos estudios encuentran que la población desplazada enfrenta condiciones precarias en los municipios receptores, en lo que al mercado laboral se refiere, puesto que presentan bajas dotaciones de capital

humano y las capacidades y los conocimientos agrícolas con los que cuentan, no son útiles en el mercado laboral urbano (Meertens, 1999; Banco Mundial, 2004 y ACNUR, 2003).

El perfil básicamente agrícola de las cabezas de familia, producto de la procedencia rural de la población desplazada, supone grandes obstáculos para su inserción en el mercado laboral urbano. A partir de encuestas a 9.191 individuos, un estudio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) concluye que 31% de los hombres jefe de hogar y 48% de las mujeres no trabajaban de forma remunerada, y que el desempleo alcanza 27% para los hombres jefes de hogar y 39% para las mujeres cabeza de familia (OIM, 2002). De igual forma, Ibáñez y Querubín (2004) establecen que 33% de los jefes de hogares desplazados se encuentran desempleados. Las tasas de desempleo para los jefes de hogar desplazados resultan mayores que para los jefes de hogar de la población pobre e indigente en Colombia; para los hogares pobres urbanos y rurales e indigentes rurales la tasa de desempleo de los jefes de hogar alcanza el 10,3 y 17,4% respectivamente (Cuadro 8). Así mismo, el desempleo de otros miembros de hogares desplazados asciende a 46%, mientras este porcentaje es de 25,6% para los pobres urbanos, 9,9% para los pobres rurales y 30,1% para los hogares indigentes urbanos.



**Cuadro 8**  
**Condiciones laborales de hogares desplazados y hogares pobres**  
**(Porcentaje)**

Variable	Desplazados <sup>1/</sup>	Pobres urbanos <sup>2/</sup>	Pobres rurales <sup>2/</sup>	Indigentes urbanos <sup>2/</sup>
Desempleo jefe del hogar	33,0	10,0	3,0	17,4
Desempleo otros miembros del hogar	46,0	25,6	9,9	30,1

<sup>1/</sup> Ibáñez y Querubín (2004).

<sup>2/</sup> ECV-2003.

Así mismo, aún cuando la población desplazada logra encontrar un empleo, éste se caracteriza por requerir pocas habilidades, un alto grado de informalidad y, consecuentemente, por condiciones precarias e ingresos bajos y poco estables, que no permiten mitigar el choque del desplazamiento ni avanzar en la estabilización socioeconómica. Al respecto, Ibáñez y Querubín (2004) establecen que el desplazamiento genera una mayor vinculación al sector informal, lo que indudablemente denota condiciones de empleo precarias.

Las restricciones al acceso de la población desplazada a los mercados laborales urbanos, sumadas a la condición de informalidad de los empleos disponibles, se convierten entonces en un obstáculo para que los hogares superen el choque sobre el bienestar que genera el desplazamiento y limitan sus posibilidades de movilidad social en el futuro. Este hecho implica que, ante el limitado acceso a los mercados laborales, se profundice la vulnerabilidad de los hogares desplazados y aumente la probabilidad de que estos caigan en un estado de pobreza crónica. Todo lo anterior denota unas condiciones laborales aun más precarias que aquellas de los pobres urbanos.

## 2. Educación

Por otra parte, respecto a la asistencia educativa, Ibáñez y Querubín (2004) encuentran que el desplazamiento tiene, aparentemente, un impacto positivo sobre el acceso educativo para los niños menores de 18 años, puesto que la migración forzada aumenta la asistencia escolar de 39% a 45%. Es importante anotar que la mayor asistencia educativa obedece a la mayor oferta educativa que existe en las ciudades grandes e intermedias en comparación con los municipios rurales de los cuales provienen los hogares desplazados y a los programas de atención a la población desplazada. No obstante, la tasa de asistencia escolar para la población desplazada es significativamente menor que para la población pobre urbana y para la población indigente urbana. A partir de la información de la ECV-2003, la asistencia educativa de los menores de 18 años de hogares pobres e indigentes urbanos es de 89% y 87% respectivamente, mientras que para los menores de los hogares pobres rurales es de 77%. De igual forma, Ibáñez y Querubín (2004) calculan que el desplazamiento forzado ocasiona una deserción escolar cercana a 9%.



Ibáñez y Querubín (2004) encuentran que la limitada asistencia educativa de los hogares desplazados obedece más a la disposición de los municipios para absorber población desplazada y otorgar los cupos educativos que a restricciones en la oferta educativa. Es así como en Bogotá, donde existe un cubrimiento educativo casi total para la población de la ciudad, sólo 26,8% de la población desplazada en edad escolar que vive en la ciudad está vinculada al sistema educativo (ACNUR, 2003). Este hecho resulta preocupante, puesto que 65% de la población desplazada corresponde a niños y jóvenes en edad escolar. Las bajas tasas de asistencia escolar y el alto grado de deserción también se explican por la presión que recae sobre todos los miembros de los hogares desplazados para vincularse en actividades generadoras de ingresos.

Por otra parte, los datos recopilados por ACNUR (2003) revelan que hay una mayor proporción de

jefes de hogar analfabetos dentro de la población pobre, urbana y rural (10% y 26%) y dentro de los indigentes urbanos (16%) que en la población desplazada (8,7%). No obstante, el promedio de años de educación del jefe del hogar, el cónyuge y los otros miembros del hogar de la población desplazada es significativamente menor que para la población pobre urbana y la población indigente; sólo 11,5% ha cursado estudios de bachillerato completo y 3,5% estudios superiores. Así mismo, mientras en promedio el jefe de un hogar pobre urbano y de un hogar indigente urbano presentaba 5,8 y 4,9 años de escolaridad respectivamente, el promedio de años de escolaridad para los jefes de hogar desplazados es de tan sólo 4,5; no obstante, esta cifra es mayor que aquella para los jefes de hogares pobres rurales (3,0). De igual forma, el promedio de años de escolaridad para otros miembros de los hogares desplazados es menor que para los hogares pobres e indigentes urbanos (Cuadro 9).

**Cuadro 9**  
Condiciones educativas de hogares desplazados y hogares pobres (Porcentaje)

Variable	Desplazados	Pobres urbanos <sup>3/</sup>	Pobres rurales <sup>3/</sup>	Indigentes urbanos <sup>2/</sup>
Asistencia educativa menores de 18 años	45,0 <sup>1/</sup>	89,0	77,0	87,0
Deserción escolar	9,0 <sup>1/</sup>	-	-	-
Años de escolaridad jefe del hogar	4,5 <sup>1/</sup>	5,8	3,0	4,9
Años de escolaridad otros miembros mayores de 18 años	4,3	6,4	3,6	5,4
Jefes de hogar analfabetas	8,7 <sup>2/</sup>	10,0	26,0	16,0

<sup>1/</sup> Ibáñez y Querubín (2004).

<sup>2/</sup> ACNUR.

<sup>3/</sup> ECV-2003.



Al presentar menores niveles de escolaridad, menores tasas de asistencia educativa y unos niveles de analfabetismo mayores, los desplazados se encuentran en una posición precaria, aun frente a los pobres urbanos, que se manifiesta de manera diferente para los distintos grupos poblacionales. Por una parte, para los miembros de los hogares desplazados en edad de trabajar, la menor dotación de capital humano, aunada a la escasa relevancia de las habilidades y conocimientos agrícolas en las áreas urbanas, limita las posibilidades de inserción en los mercados de trabajo y restringe las opciones de empleo a actividades informales como la construcción y los oficios del hogar que requieren pocas habilidades y son mal remuneradas. Por lo tanto, el perfil educativo de los desplazados profundiza su vulnerabilidad, puesto que no permite que los hogares atenúen el impacto que genera el desplazamiento. Por otra parte, las bajas tasas de asistencia educativa, los índices de deserción escolar y la presión para vincularse en actividades generadoras de ingresos a una temprana edad, también comprometen la posibilidad de que los menores de edad puedan superar su condición de vulnerabilidad en el futuro y se convierten, entonces, en mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza.

### **3. Seguridad alimentaria y condiciones de salud**

Es indudable, además, que el desplazamiento forzoso vulnera la seguridad alimentaria de la población<sup>31</sup> al reducir los ingresos disponibles, minar el patrimonio familiar y requerir gastos adicionales. La vulnerabilidad alimentaria de la población desplazada, como resultado de lo anterior, es crítica. Un estudio del Programa Mundial de Alimentos (PMA) indica que 4% de las

personas en condición de desplazamiento está en vulnerabilidad alimentaria relativa muy alta, 37% en alta y 42% en media<sup>32</sup>. El panorama es todavía más alarmante para los niños menores de cinco años: cerca de 23% de los menores de cinco años está en riesgo de desnutrición<sup>33</sup>, y dicho porcentaje es mayor para niños entre 12 y 23 meses<sup>34</sup> (PMA, 2003).

El panorama no mejora aún; por el contrario, los niveles permanecen críticos, incluso después de un año de desplazamiento y la brecha calórica no exhibe cambios significativos conforme pasa el tiempo. De hecho, aunque la brecha proteica y las brechas de vitamina A, calcio y hierro exhiben una mejoría a partir del cuarto mes, presumiblemente debido a los aportes de los programas de ayuda y al despliegue efectivo de estrategias de sobrevivencia, las brechas nunca logran superar los niveles críticos.

La restringida capacidad económica para adquirir alimentos es el principal determinante de la inseguridad alimentaria de la población desplazada. El ingreso promedio de los hogares desplazados es de \$226.780 pesos mensuales, equivalente a 61% de un salario mínimo<sup>35</sup>. Como se mencionará posteriormente, ello implica que los desplazados cuentan con ingresos considerablemente menores

<sup>31</sup> Según el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria, esta se define como "el acceso físico, social y económico a suficientes alimentos, en buenas condiciones y nutritivos, que satisfagan las necesidades dietéticas y las preferencias alimentarias de las poblaciones para una vida activa y saludable".

<sup>32</sup> El estudio aplicó encuestas cuantitativas a 1.503 hogares desplazados localizados en 42 municipios y realizó, así mismo, una evaluación cualitativa.

<sup>33</sup> Este porcentaje fue calculado por medio del perímetro braquial, el cual refleja la relación entre órganos productores de energía y los que consumen energía.

<sup>34</sup> De las familias, 16% reportaron terminar el destete a los 12 meses y usualmente se presenta en los meses cercanos al año.

<sup>35</sup> De estos, 79% proviene de ingresos laborales y 8,2% de ingresos no laborales, 12,8% de transferencias, donaciones y rentas.



que los de las familias más pobres del país, en especial durante los primeros meses del desplazamiento, con importantes implicaciones sobre la seguridad alimentaria.

El panorama anterior es desolador e implica altos costos económicos y sociales, tanto para los hogares desplazados como para la sociedad. Una nutrición inadecuada y la desnutrición impactan de maneras diversas el desempeño económico de los hogares, la salud de sus miembros y su bienestar. Por un lado, la nutrición y la salud están directamente ligadas: la vulnerabilidad alimentaria se manifiesta por medio de enfermedades<sup>36</sup>. Por ejemplo, la diarrea y enfermedades respiratorias, enfermedades comunes en los niños, son a la vez causas y consecuencias de la desnutrición. La mala nutrición se traduce, por otro lado, en bajo rendimiento y en algunos casos ausentismo laboral<sup>37</sup>, lo cual disminuye la productividad de los individuos. Así mismo, la baja nutrición afecta la atención y disposición para aprender de los niños y retarda la inscripción en preescolar (Glewwe et. al., 1999). Por último, estudios recientes muestran cómo la desnutrición en el feto puede tener consecuencias en el eventual desarrollo, crecimiento y productividad del niño, así como ocasionar enfermedades crónicas en la edad adulta (Rokx, 2000).

#### 4. Acceso a servicios de salud

Respecto al acceso a servicios de salud, diversos estudios encuentran que el porcentaje de hogares que se encuentran afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) no difiere sustancialmente entre la población desplazada y la población pobre (OIM, 2002); de hecho, el porcentaje de hogares desplazados afiliados al

SGSSS es mayor que aquel de hogares pobres urbanos y rurales, y la afiliación de los hogares desplazados es mayor en los municipios receptores, después del desplazamiento, que en los municipios de origen. Más aun, la cifra de afiliación para hogares desplazados es casi 20 puntos porcentuales mayor que aquella de los hogares indigentes urbanos. De acuerdo con el estudio de la OIM, 48% de los hogares desplazados entrevistados estaban afiliados al Sisbén, 14% a planes de salud públicos o privados y el 38% restante se encontraba sin afiliar. Por su parte, los hogares pobres y rurales presentan una afiliación de 54,3 y 48,8% respectivamente (Cuadro 10).

La mayor afiliación de los hogares desplazados al SGSSS se explica por los procesos implementados a partir de su inscripción en el SUR. Como se mencionó en el capítulo anterior, el acceso a servicios de salud, la afiliación al régimen subsidiado y la financiación de la prestación de los servicios de salud para la población desplazada se encuentran reglamentados en diversas disposiciones legales<sup>38</sup>. En ellas se establece que una vez los hogares desplazados son inscritos en el SUR, se realiza su inclusión en el régimen subsidiado de salud con prioridad sobre otras poblaciones vulnerables.

<sup>36</sup> Según el Banco Mundial, más de la mitad de las causas de mortalidad infantil en países de bajos ingresos pueden ser atribuidos a desnutrición.

<sup>37</sup> Para la población de bajos ingresos es especialmente cierto, ya que el trabajo puede ser físicamente demandante, por lo que la buena salud es un prerrequisito tanto para el desarrollo del trabajo como para la contratación en sí. Esto puede llevar a una trampa de hambre-pobreza-hambre.

<sup>38</sup> Decreto 2284 de 2003, Decreto 2131 de 2003, Acuerdo 243 de 2003, Acuerdo 185 de 2000 y Acuerdo 59 de 1997.



**Cuadro 10**  
**Porcentaje de hogares desplazados y hogares pobres afiliados al SGSSS**  
**(Porcentaje)**

Variable	Desplazados <sup>1/</sup>	Pobres urbanos <sup>2/</sup>	Pobres rurales <sup>2/</sup>	Indigentes urbanos <sup>2/</sup>
Población afiliada al RSSS	62,0	54,3	48,8	45,9
Población no afiliada al RSSS	38,0	45,7	51,2	54,1

<sup>1/</sup>OIM (2002).

<sup>2/</sup>ECV-2003.

No obstante lo anterior, aunque en los municipios receptores son más los hogares desplazados que están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud en comparación con los municipios de origen, esta afiliación no garantiza el acceso a los servicios de salud y mucho menos la promoción de una buena salud. De hecho, los hogares desplazados reportan una mayor incidencia de enfermedades en los municipios receptores, probablemente como consecuencia de las precarias condiciones de vida. Un estudio de la OIM (2002) indica que cerca de 80% de los hogares desplazados reportaron a alguien enfermo en los últimos tres meses. La Organización Panamericana para la Salud (OPS) establece que una de cada cinco personas reportan enfermedades recientes y que es notable la alta incidencia de infecciones respiratorias agudas y enfermedades diarreicas (OPS, 2003). Los indicadores de morbilidad estimados en el estudio sobre seguridad alimentaria del PMA muestran cómo 80% de los hogares reportaron una o más personas enfermas durante los 15 días anteriores a la encuesta; en la mitad de los hogares se informa que estuvo enferma una o dos personas; y en 20% se informa que estuvieron enfermas tres o cuatro personas. De estos, 62% de los hogares tuvieron una o más personas forzadas a permanecer en cama y 40% hospitalizadas (PMA, 2003).

La precariedad en las condiciones de salud no se debe, entonces, a restricciones en la afiliación al SGSSS, sino a las condiciones de vida en los municipios receptores, las cuales se convierten en factores que contribuyen al deterioro en las condiciones de salud de la población. Una conjunción de elementos, como la baja capacidad de generar ingresos, la mala salubridad y pobres condiciones sociodemográficas en las viviendas, redundan en una situación de inseguridad alimentaria, y alta morbilidad y mortalidad de la población desplazada. Esta situación se convierte en un obstáculo para mitigar el choque del desplazamiento y genera un círculo vicioso de pobreza y morbilidad puesto que las deficientes condiciones de salud limitan la posibilidad de los individuos de vincularse a un proceso productivo, generan costos extras que los hogares no logran cubrir y, por ende, crean un círculo vicioso de pobreza.

### **5. Condiciones de la vivienda**

El desplazamiento genera un impacto significativo sobre las condiciones de la vivienda de los hogares desplazados. En primer lugar, como los hogares se desplazan generalmente desde las áreas rurales hacia los centros urbanos de ciudades grandes e intermedias el acceso a servicios públicos en las viviendas mejora





en forma sustancial. Por otra parte, el desplazamiento también provoca un cambio en las condiciones, la tenencia y el tipo de vivienda que habitan los hogares desplazados en los municipios de recepción.

Respecto a los servicios públicos, la RSS (2003) reporta que el acceso a servicios públicos mejora en los municipios receptores para los hogares desplazados en comparación con los municipios de origen. Tanto el acceso a energía eléctrica, como al acueducto, alcantarillado y recolección de basuras son sustancialmente mayores en los municipios receptores que en los de origen (Cuadro 11). Sin embargo, el acceso a servicios públicos de la población desplazada es inferior al acceso de los pobres urbano, e incluso, que al de los pobres rurales y de los indigentes urbanos.

Por una parte, se observa que el acceso a servicios públicos en las viviendas de los hogares desplazados en los municipios de origen es relativamente similar a la de los hogares pobres rurales. No obstante, el acceso a servicios públicos en los municipios de recepción, aunque mayor

que el de los municipios de origen, es menor que el de los hogares pobres urbanos y de los hogares indigentes urbanos. Un estudio de la OIM (2003) establece que mientras 25% de los hogares desplazados encuestados contaban con inodoro conectado al sistema de alcantarillado en la vivienda, otro 24% lo tenían conectado a un pozo séptico, 11% contaban con letrinas y 14% con inodoro no conectado. Dichas cifras resultan inferiores a las estadísticas oficiales del país, puesto que 70% de los hogares pobres colombianos, según la ECV, cuentan con inodoros conectados al alcantarillado, 8,9% están conectados a pozos sépticos y 5,3% no tienen servicio sanitario. Así mismo, un estudio de la RSS (2003) permite corroborar esta situación: sólo 43% de los hogares desplazados reportaron tener acceso a un acueducto, mientras que para los hogares pobres urbanos esta cifra ascendía a 96,4% y para los indigentes urbanos ascendía a 94,8%. Resultados similares se encontraron para el acceso a servicios de energía eléctrica, alcantarillado y recolección de basuras (Cuadro 11).

**Cuadro 11**  
**Acceso a servicios públicos en la vivienda de hogares desplazados y hogares pobres**  
**(Porcentaje)**

Variable	Desplazados receptor <sup>1/</sup>	Desplazados origen <sup>1/</sup>	Pobres urbanos <sup>2/</sup>	Pobres rurales <sup>2/</sup>	Indigentes urbanos <sup>2/</sup>
Energía	94	53	99,5	81,8	99,0
Acueducto	52	38	96,4	52,3	94,8
Alcantarillado	43	24	85,3	13,5	78,4
Recolección de basuras	70	15	89,6	12,7	85,8

<sup>1/</sup> RSS (2003).

<sup>2/</sup> ECV-2003.



Por otra parte, es importante anotar que mientras en los municipios de origen la mayoría de los hogares desplazados eran propietarios, en los receptores menos de un cuarto de los hogares desplazados son propietarios y la gran mayoría es ocupante de hecho del predio en donde habitan. ACNUR (2002) reporta que, en las zonas expulsoras, aproximadamente 54% de los hogares que fueron desplazados residían en vivienda propia, mientras

que en Bogotá este porcentaje sólo llega a ser de 0,8%. Dicho porcentaje es significativamente inferior al de los hogares pobres urbanos, de los cuales 41% habita en una vivienda propia totalmente pagada. De igual forma, el porcentaje de hogares desplazados que viven en arriendo o sub-arriendo es considerablemente mayor que aquel de los hogares pobres urbanos y que los indigentes urbanos (Cuadro 12).

**Cuadro 12**  
**Tenencia de la vivienda de hogares desplazados y hogares pobres**  
**(Porcentaje)**

Tipo de tenencia	Desplazados <sup>1/</sup>	Pobres urbanos <sup>2/</sup>	Pobres rurales <sup>2/</sup>	Indigentes urbanos <sup>2/</sup>
Propia, totalmente pagada	1,0	41,0	59,2	38,0
Propia, la están pagando	-	3,7	2,8	3,6
En arriendo o subarriendo	59,0	40,1	8,8	38,9
En usufructo	-	13,9	27,0	16,9
Ocupante de hecho	-	1,3	2,3	2,6

<sup>1/</sup> ACNUR (2003).

<sup>2/</sup> ECV-2003.

Por último, la proporción de hogares que vive en casas pasa de 29,3% en los municipios de origen a 21% en los sitios de recepción, mientras que la proporción de hogares que vivía en piezas o cuartos de inquilinato aumenta de 0,7% en los municipios de origen a 39,5% en los municipios receptores.

El Cuadro 13 revela las condiciones de vivienda de los hogares desplazados, de los hogares pobres urbanos y rurales y de los hogares indigentes urbanos, y pone en evidencia la precariedad en las condiciones de vida debido al tipo de vivienda en el que habitan.



**Cuadro 13**  
**Tipo de vivienda de hogares desplazados y hogares pobres**  
**(Porcentaje)**

Tipo de vivienda	Desplazados <sup>1/</sup>	Pobres urbanos <sup>2/</sup>	Pobres rurales <sup>2/</sup>	Indigentes urbanos <sup>2/</sup>
Casa	22	67,1	96,9	69,6
Apartamento	20	27,7	1,6	24,4
Cuarto(s) en inquilinato	39	3,1	0,3	3,5
Cuarto(s) en otro tipo de estructura	-	2,0	1,2	2,5
Otro tipo de vivienda	13	0,0	-	0,0

<sup>1/</sup> ACNUR (2003).

<sup>2/</sup> ECV-2003.

Así mismo, el 61,6% de los hogares están en condiciones de hacinamiento alto<sup>39</sup> (PMA, 2003) frente a 17 y 29% de los hogares pobres urbanos y rurales respectivamente (ECV-2003). Como se mencionó anteriormente, la mala salubridad en las viviendas y las pobres condiciones sociodemográficas redundan en una alta morbilidad y mortalidad de la población desplazada. Los hogares encuestados declaran presencia de plagas como moscas (84,8%), zancudos (82,6%), ratones (79,6%) y cucarachas (67,9%) y 56% de los hogares declaran malos olores en las viviendas. (PMA, 2003)

Al analizar las condiciones de vivienda de los hogares desplazados, es posible observar en primer lugar que, a pesar de contar con un mayor acceso a servicios públicos en los municipios receptores frente a los municipios de origen, el acceso es menor que aquel de la población pobre urbana e incluso que los hogares indigentes urbanos. De igual manera, las demás condiciones de la vivienda, como lo son el número de personas por cuarto, el tipo de tenencia y el tipo de vivienda presentan claras desmejoras frente a su situación inicial,

antes de desplazarse, y frente a la población pobre urbana y rural y la población indigente urbana. El cambio en la tenencia y el tipo de la vivienda, en especial de aquellos hogares que vivían en fincas y derivaban su sustento de actividades agrícolas en los municipios de origen, así como de aquellos que eran propietarios, implica la pérdida de activos productivos e impone serios obstáculos para superar el choque que el desplazamiento genera y recuperar los niveles de bienestar. Como se discutirá posteriormente, esto sucede porque la respuesta de los hogares frente a los choques y la capacidad de hacer frente a la condición de vulnerabilidad depende, en buena medida, de la posesión y el acceso a activos productivos.

## **6. Ingreso y consumo de los hogares desplazados**

La migración forzada también tiene un impacto significativo sobre los ingresos y el consumo de

<sup>39</sup> Más de tres personas por cuarto.



los hogares. De acuerdo con el estudio realizado por la OIM (2002), la precaria situación económica de los hogares desplazados se refleja en que la totalidad de las familias encuestadas se ubican por debajo de la línea de pobreza. El promedio mensual de ingreso de los hogares desplazados era de \$217.711, \$110.000 por debajo de la línea de pobreza del momento en el que se realizó el estudio. Para la población colombiana, en ese momento el porcentaje de pobreza era de 57% y la tasa de indigencia –hogares que cuentan con ingresos inferiores a la mitad de la línea de pobreza– era de 23%. De esta manera, el hogar desplazado promedio dentro de la encuesta apenas estaba por encima de la línea de indigencia.

Ello significa, según comparaciones con la encuesta de ingresos y gastos de 1995, que los desplazados cuentan con un ingreso equivalente a 67% del ingreso de las familias más pobres del país. En especial, durante los primeros tres meses después del desplazamiento, el promedio del ingreso mensual es de \$149.603 (40% de un salario mínimo). Los ingresos varían, además, según la composición del hogar. Es así como los mayores ingresos totales se dan en los hogares con jefes de hogar masculinos (promedio de \$306.825) y los más pobres en jefatura femenina (en promedio \$190.509).

De igual forma, Ibáñez y Vélez (2005) estiman que el costo del desplazamiento llega a ser de 37% del valor presente neto del consumo rural agregado; cerca de 80% de los hogares desplazados experimentan pérdidas de más de 40% del valor presente neto del consumo rural agregado. Finalmente, concluyen que el impacto recae sobre todo en los hogares más pobres, puesto que estos experimentan pérdidas

superiores a 60%, mientras que para los hogares con canastas de consumo mayores estas pérdidas están por debajo de 20%.

El impacto del desplazamiento sobre el ingreso y consumo de los hogares desplazados revela la precariedad de su situación como consecuencia del desplazamiento forzoso y su vulnerabilidad actual. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los indicadores de consumo e ingresos pueden variar constantemente y, por lo tanto, no ponen en evidencia la persistencia de la pobreza crónica de los hogares desplazados. Aun así, el análisis multidimensional desarrollado a lo largo de esta sección permite concluir que más allá del impacto sobre el ingreso y el consumo, el deterioro en las condiciones de los hogares desplazados y las privaciones crónicas generan obstáculos para mitigar el choque del desplazamiento y se convierten en factores que promueven y refuerzan la pobreza crónica. Dichas privaciones las fortalece la pérdida de activos, la cual, como se discutirá en la siguiente sección, se convierte en el principal determinante de la vulnerabilidad de los hogares desplazados.

### **C. Pérdida de activos**

La población desplazada, además de enfrentar condiciones socioeconómicas peores que en el municipio de origen y que las de la población pobre en los receptores, sufre pérdidas considerables de capital físico, humano y financiero. La migración intempestiva impide que la población proteja sus activos físicos. La mayoría de la población desplazada con acceso a la tierra abandona los predios, es coaccionada para venderla a precios por debajo de los precios de mercado o grupos ilegales



se apropian de sus tierras<sup>40</sup>. Ello significa la pérdida de su principal activo productivo y de las inversiones realizadas en los predios. Estudios demuestran que 60% de las familias desplazadas tenían acceso a la tierra en el municipio de origen y que cerca de 63% de estos hogares eran propietarios legales individuales o colectivos (Ibáñez y Querubín, 2004). Dicho activo productivo constituye la base de sustento para la gran mayoría de los hogares con acceso a la tierra antes del desplazamiento. Un estudio de Erazo et. al., (2000) reporta que 81% de los hogares desplazados derivaba su sustento principal de la tierra e indica que alrededor de 84% de las tierras tenían vivienda y 20% tenían otras construcciones en sus tierras. Las cabezas de ganado y los animales de carga son también abandonados en el proceso de desplazamiento. Por último, cerca de 80% de los hogares reporta el abandono de bienes raíces debido al desplazamiento (Centro Nacional de Consultoría, 2003).

Así mismo, el desplazamiento implica una depreciación del capital humano. Más de una tercera parte de los jefes del hogar y 16% de los otros miembros del hogar se dedicaban a labores agrícolas en el origen (Ibáñez y Querubín, 2004). Las familias migran, por lo general, a lugares urbanos en donde las habilidades agrícolas no son necesarias y, por consiguiente, esta acumulación de capital humano se pierde después del desplazamiento. Más aun, los niños desplazados reportan altos índices de interrupción y deserción escolar, lo cual impide una mayor acumulación de capital humano futuro. Los procesos de capacitación emprendidos por el Estado son, en algunos casos, estériles debido a los bajos niveles de escolaridad de la población desplazada.

Para terminar, la migración forzada deteriora el acceso a capital financiero, mina la capacidad crediticia y elimina la posibilidad de utilizar activos líquidos en momentos de crisis. Por un lado, debido a sus vínculos y a sus redes sociales, los hogares desplazados tienen acceso a capital financiero en sus lugares de origen. Una vez se produce el desplazamiento, dichas oportunidades se cierran, ya que en los receptores los vínculos y las redes sociales son escasos. En segundo lugar, algunas personas desplazadas incumplen los pagos de créditos, servicios públicos e impuestos prediales, lo cual conlleva a la pérdida de bienes y a reportes en las centrales de crédito (ACNUR, 2004). Además, la carencia de activos para contar con capital líquido para paliar crisis e invertir en actividades productivas limita la capacidad de respuesta de estos hogares.

La pérdida de activos físicos, humanos y sociales se convierte, entonces, en el factor que determina la situación de vulnerabilidad extrema de la población desplazada y justifica la discriminación positiva. Como mencionan Hulme y Sheperd (2003), la respuesta a los choques y la capacidad de enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad dependen, en buena medida, de la posesión y el acceso a activos. De esta manera, ante el desplazamiento y la pérdida de activos, la población desplazada puede caer en un estado de pobreza crónica. Como este choque no puede ser mitigado por su propio esfuerzo, sólo queda la acción de las entidades públicas y el Estado para atenuar el impacto del desplazamiento,

<sup>40</sup> Un estudio realizado en Cartagena, Bogotá y Medellín por Erazo et. al., (2000) encontró que la mayoría de hogares abandonaron o perdieron la tierra (69% en Cartagena, y 88% en Bogotá y Medellín).



promover la estabilización socioeconómica y la recuperación de ciertos niveles de bienestar y así evitar que la población desplazada enfrente una situación de pobreza crónica. La siguiente sección profundiza sobre estas ideas.

#### **D. Población desplazada: el riesgo de caer en pobreza crónica**

La población desplazada está en clara desventaja frente a los pobres urbanos y rurales y a los indigentes urbanos. La estructura de las familias desplazadas refleja altos niveles de vulnerabilidad ya que, frente a los pobres y los indigentes urbanos, los hogares son más grandes, tienen mayores índices de dependencia y la escolaridad tanto de los jefes como de los otros miembros es menor. Las condiciones económicas son, además, incluso más precarias que aquellas de la población pobre y la población indigente urbana: las tasas de desempleo del jefe del hogar y los otros miembros del hogar son mayores, la asistencia educativa es menor, el ingreso es menor y el acceso a servicios públicos, pese a ser mayor que en el origen, es inferior. La afiliación al régimen de seguridad social en salud es, sin embargo, bastante mayor para la población desplazada frente a los pobres rurales y urbanos y a los hogares indigentes urbanos. Por último, cabe resaltar que, además de contar con una estructura del hogar desfavorable y unas peores condiciones socioeconómicas, los hogares desplazados han enfrentado una pérdida de activos considerable que mina sus posibilidades para superar estas condiciones.

El fenómeno del desplazamiento forzoso, sumado a las características de los hogares desplazados, se convierte entonces en un factor que no sólo compromete la ocurrencia de la pobreza hoy, sino

que profundiza la vulnerabilidad de los hogares en el futuro y, por ende, la ocurrencia de la pobreza crónica. La pobreza crónica se presenta cuando los individuos u hogares enfrentan una privación en diversos activos y condiciones económicas que minan sus capacidades para generar ingresos por un largo periodo o por toda la vida, y cuando, en algunos casos, también transmiten estas condiciones a las nuevas generaciones (Hulme y Shepherd, 2003). La pobreza transitoria, por el contrario, se presenta cuando el consumo de un hogar declina por un lapso determinado y no de manera permanente (Jalan y Ravallion, 1998).

¿Cuáles hogares enfrentan mayores riesgos de caer en condiciones de pobreza crónica? Primero, los hogares con una base de activos incipiente tienen pocas posibilidades de salir de la pobreza. Los bajos niveles de escolaridad, una reducida posesión de activos productivos, tales como la tierra, el acceso limitado a los mercados financieros y una poca conexión con redes sociales, son características predominantes en familias que enfrentan una pobreza crónica (Sen, 2003). Así mismo, la falta de acceso a los mercados laborales y condiciones demográficas, tales como altas tasas de dependencia y hogares uniparentales, aumenta el riesgo de pobreza crónica.

El desplazamiento forzoso produce un choque significativo que empuja a los hogares a la pobreza y, probablemente, a la pobreza crónica. Antes del desplazamiento, esta población vive, por lo general, en áreas rurales, se dedica en su gran mayoría a labores agrícolas, los índices de escolaridad son bajos, han amasado algunos activos durante su ciclo de vida y tienen redes sociales extensas en los municipios de origen. El desplazamiento crea nuevos



pobres y, por las características del desplazamiento, esta pobreza se puede volver crónica y de transmisión intergeneracional. Diversas razones se pueden esgrimir para justificar esta afirmación.

El desplazamiento destruye los activos del hogar. Como se mencionó en la sección anterior, el desplazamiento significa perder el vínculo con la tierra para muchas familias ya que algunos propietarios son coaccionados a vender la tierra, otros abandonan los predios y pocos pueden vender la tierra a su valor comercial para recuperar este capital e invertirlo en actividades productivas. Así mismo, otros activos, tanto productivos como no productivos, se pierden o se abandonan en el municipio de origen. Encuestas realizadas a población desplazada destacan la pérdida de bienes raíces, electrodomésticos, cabezas de ganado y las inversiones y mejoras en los predios. Al igual que la tierra, pocas veces estos activos se venden para transferir su capital a otras actividades productivas.

El desplazamiento ocasiona, además, un deterioro del capital humano. Por un lado, un porcentaje elevado de desplazamientos se produce por el asesinato, reclutamiento forzoso o desaparición de un miembro del hogar, el cual se encuentra, por lo general, en plena edad productiva. La pérdida de un miembro del hogar es considerada como una de las principales causas para caer en una espiral de pobreza crónica (Hulme y Shepherd, 2003). Por otro lado, la incapacidad física, producto de la violencia que generó el desplazamiento, y el síndrome postraumático pueden afectar seriamente las capacidades mentales y psicológicas de los miembros del hogar e impedir así que asuman sus responsabilidades en el hogar. Por último, hogares cuyas capacidades se concentran en la realización de

labores agrícolas ven depreciar su capital humano, puesto que sus habilidades son de poca utilidad en los municipios de recepción.

La pérdida de capital financiero y capital social es también notable. Familias desplazadas con créditos en el municipio de origen, al perder su capacidad de generar recursos, incumplen con sus obligaciones financieras y pierden, como resultado, su acceso a nuevos créditos. Además, la falta de garantías, pues han perdido sus activos, limita la capacidad de crédito de la población desplazada. El contacto con las redes sociales en los municipios de origen, el acceso a los tomadores de decisiones y el apoyo provisto por estos dos se pierde como consecuencia de la migración forzada. La pérdida de activos –físicos, humanos, financieros y sociales– no es compensada en ningún momento con un mayor ingreso debido a la dificultad de inserción en los mercados laborales urbanos, cuyos altos índices de desempleo impiden absorber a la población desplazada.

Por último, las características predominantes de los hogares desplazados intensifican el riesgo de caer en la pobreza crónica. Como se anotó anteriormente, los hogares son de gran tamaño, la tasa de dependencia es alta, el número de personas ocupadas descende como consecuencia del desplazamiento, los niveles de escolaridad son bajos, hay altos índices de analfabetismo y las tasas de desnutrición son elevadas. Esto, aunado a los bajos ingresos de los hogares desplazados, denota una alta vulnerabilidad, ya que no cuentan con herramientas para enfrentar cualquier variabilidad en el ingreso. Por ejemplo, carecen de activos líquidos o redes sociales, activos fundamentales para suavizar el ingreso.



El panorama anterior demuestra que, sin duda alguna, la población desplazada y la población pobre no pueden ser consideradas un grupo homogéneo. Las características demográficas de los hogares desplazados y su elevada pérdida de activos pueden empujar a esta población a una pobreza crónica difícil de superar, máxime si enfrenta esta situación en un lugar poco familiar. De esta manera, es posible concluir que la población desplazada está en peores condiciones que la población pobre y que, por ende, no es suficiente cobijarla con la misma política que para esta última; ello debido a que las estrategias de reducción de la pobreza son distintas de aquellas que buscan mitigar la pobreza crónica.

Por una parte, la mitigación de la pobreza crónica requiere políticas para incrementar el capital o el retorno del capital físico y humano. Políticas para la redistribución de activos, la inversión en infraestructura física, la protección de los activos y la inserción a los mercados, tanto laborales como de bienes, pueden aumentar el capital físico. La construcción de capital humano se puede lograr con políticas de educación, servicios de salud y programas de capacitaciones (Hulme y Shepherd, 2003). Los instrumentos para reducir la pobreza transitoria

se concentran, por el contrario, en esquemas de aseguramiento, estabilización del ingreso y redes de protección social (Lipton y Ravallion, 1995). Algunos ejemplos son los programas de empleo de corto plazo, el seguro de desempleo y los microcréditos (Hulme y Shepherd, 2003). Atender, entonces, a la población desplazada exclusivamente con políticas dirigidas para la población pobre, puede aumentar la vulnerabilidad de la población desplazada así como incrementar su riesgo de permanecer en condiciones de pobreza crónica.

Todo lo anterior resalta la importancia de focalizar inversión a la población desplazada para evitar que esta población se perpetúe en la pobreza. Es importante, además, proveer ayuda transitoria de emergencia que permita paliar la crisis humanitaria inmediata. Invertir ahora para evitar que la población desplazada se perpetúe en condiciones de pobreza puede significar costos menores en el futuro ya que, por un lado, los costos unitarios de las políticas para resolver la pobreza crónica son elevados debido a la dificultad de localizarlos (Hulme y Shepherd, 2003), y por otro, identificar hoy a la población desplazada tiene un menor costo, pues esta se autoselecciona al registrarse en el SUR.





## IV. Las políticas y programas para la población desplazada en Colombia

La prevención y protección, la Atención Humanitaria de Emergencia y la estabilización socioeconómica son las tres fases de intervención de la política para la atención a la población desplazada. Las políticas de prevención se dirigen a atender a la población en riesgo de desplazamiento, las de Atención Humanitaria de Emergencia atienden a la población una vez ocurre el desplazamiento y durante los tres primeros meses, y las políticas de estabilización socioeconómica pretenden generar condiciones adecuadas que permitan a los hogares desplazados alcanzar un nivel de vida digno. El objetivo de este capítulo es describir y analizar las políticas y programas del Estado para atender a la población desplazada. Dicho análisis permitirá identificar las fallas en el diseño de la legislación y políticas actuales; encontrar los problemas institucionales para adelantar su implementación de manera adecuada; y proponer alternativas para ajustar estas fallas para así mejorar la cobertura, eficiencia y efectividad de la asistencia a la población desplazada. Dado que las políticas de prevención están estrechamente ligadas a la dinámica del conflicto armado, se asignará un énfasis especial a los programas de atención humanitaria y estabilización socioeconómica.

El capítulo se centra primero en un análisis acerca de la estructura institucional diseñada para atender el fenómeno del desplazamiento forzoso, pues, es un elemento fundamental para entender las fallas en el cubrimiento de los programas. El Sistema Único de Registro, la condición estatal para acceder a la asistencia y un sistema de información indispensable

para las entidades estatales se examinan después. Por último, se estudia cada uno de los programas existentes para la población desplazada.

### A. El Sistema Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada

El aparato institucional para atender a la población desplazada está conformado por el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada y los Comités Departamentales, Distritales y Municipales. Como se mencionó en el Capítulo II, los objetivos del SNAIPD son coordinar las entidades encargadas de la política para la población desplazada, adoptar una estrategia de atención integral, fortalecer el desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y maximizar los recursos disponibles para la prevención y atención del desplazamiento. El Consejo Nacional, por su parte, actúa como órgano consultivo y asesor del SNAIPD, mientras que los Comités regionales prestan apoyo al SNAIPD y asumen una función de prevención con la orientación de las comunidades afectadas por el desplazamiento, el análisis de las acciones jurídicas necesarias para prevenir el desplazamiento y la adopción de medidas pertinentes para erradicar los procesos embrionarios de violencia en las regiones.

La responsabilidad de la puesta en marcha de las políticas y programas para la población desplazada recae en el SNAIPD, que está compuesto por 19



entidades. En el Cuadro A7 del Anexo se describen las funciones de cada una de las entidades que conforman el SNAIPD. La dispersión de competencias y la falta de coordinación del aparato estatal son las principales debilidades del SNAIPD, lo cual ha redundado en una coordinación deficiente en la formulación e implementación de las políticas (Corte Constitucional, 2004).

Sin embargo, la puesta en marcha de la política y programas para la población desplazada en el ámbito nacional ha avanzado de manera significativa tras la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. En febrero de 2005 se expidió el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, cuyo objetivo es “establecer la política general del gobierno y las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado interno”. El Plan define una serie de medidas para fortalecer las instituciones del SNAIPD, detalla aun más la política y programas, y establece mecanismos adicionales de coordinación.

Con el fin de alcanzar este último objetivo, el Decreto crea tres Mesas Nacionales para cada una de las fases de intervención: i) la Mesa Nacional de Prevención y Protección; ii) la Mesa Nacional de Atención Humanitaria de Emergencia; y iii) la Mesa Nacional de Estabilización Socioeconómica. Además, el Consejo del SNAIPD deberá reunirse por lo menos dos veces al año, mientras las mesas deberán hacerlo por lo menos cuatro veces al año. Las Mesas Temáticas elaborarán dos informes que serán presentados ante el Consejo del SNAIPD, quien tomará los correctivos necesarios. Todo lo anterior ha redundado en una mejor coordinación de las entidades del SNAIPD y, por consiguiente, en mayor cobertura, más recursos, procedimientos

mejor definidos, mayor flujo de información y una profundización del desarrollo normativo<sup>41</sup>.

Pese a los significativos avances a nivel nacional, persisten problemas en la implementación de los programas de generación de ingresos. Las entidades encargadas de diseñar y poner en marcha dichos programas carecen de voluntad política para emprenderlos y su conocimiento acerca de las condiciones particulares de la población desplazada es limitado. Más aun, consideran que la RSS debe financiar los programas de generación de ingresos, ya que cuenta con recursos financieros y en gobiernos anteriores ha financiado algunos programas. La RSS se ha visto entonces abocada, debido a la escasa implementación de programas de generación de ingresos, a financiar programas pilotos de atención integral, los cuales contemplan la fase de estabilización económica.

Las modificaciones anteriores, aunque son un paso significativo, no dotaron a la RSS, como coordinadora del SNAIPD, con mecanismos para obligar a las instituciones a asumir sus responsabilidades. En primer lugar, la RSS continúa siendo una entidad coordinadora y no ejecutora de sus políticas y programas, y adolece de un mecanismo vinculante para que las entidades miembros del SNAIPD asuman sus directrices (Corte Constitucional, 2004). En segundo lugar, los problemas institucionales anteriores se profundizan debido a la sobrecarga en la RSS (ICG, 2003).

<sup>41</sup> Entrevista con Patricia Luna (Directora Técnica del Programa para Población Desplazada), RSS en 2 de septiembre de 2005.



Los avances en el ámbito nacional no han trascendido al territorial. Ello debido a la poca claridad acerca de las responsabilidades de las entidades territoriales, la falta de compromiso de las autoridades locales, los escasos recursos financieros y la deficiente infraestructura humana (Corte Constitucional, 2004; ICG, 2003). Con el fin de fortalecer la política territorial, la RSS ha adoptado distintas estrategias desde 1999 tales como la publicación de la Guía para la Atención a la Población Desplazada, la expedición del Decreto 2569 de 2000<sup>42</sup>, la reactivación de los Comités Territoriales y la creación de las Unidades de Atención y Orientación (UAO).

El adecuado funcionamiento de los Comités Territoriales es imprescindible, ya que un porcentaje importante de las responsabilidades administrativas e institucionales recae sobre los gobiernos locales. Sin embargo, los Comités Territoriales no han logrado una política integral y clara, y la efectividad de los programas de estabilización económica es insuficiente. Además, la mayoría de los comités no ha diseñado aún el Plan Integral Único y algunos de los que ya lo hicieron no lo han puesto en práctica. Los comités parecen reaccionar sólo frente a casos de emergencia explícitas<sup>43</sup>. Similar al caso de las entidades nacionales, la RSS no cuenta con un mecanismo para exigir a los comités territoriales el cumplimiento de las funciones establecidas en la legislación. Además, los comités territoriales no cuentan con suficiente apoyo de las entidades ni con recursos financieros para llevar a cabo su labor de manera adecuada. Por último, la alta rotación de los funcionarios que asisten al comité, su desconocimiento de la política para la población desplazada y el hecho de estar inhabilitados para tomar decisiones, impiden el correcto funcionamiento del comité<sup>44</sup>. Para subsanar

algunas de estas deficiencias, la Procuraduría General de la Nación emitió una circular en la que se obliga a los gobernadores o alcaldes a presidir los comités, so pena de ser involucrados en un proceso disciplinario.

Un instrumento ideado para fortalecer la política territorial hacia la población desplazada son las UAO. En ellas confluye la oferta institucional local para la población desplazada, lo cual disminuye los trámites necesarios para acceder a la ayuda estatal. Las UAO son, además, un enlace entre las entidades nacionales y locales, un apoyo para los Comités Territoriales y un centro de referencia para la población desplazada.

Las UAO son responsabilidad de las autoridades locales al financiar la infraestructura, el pago de servicios y la vigilancia, así como designar el coordinador de las UAO. Es más, en algunas de éstas, las autoridades locales proveen recursos para el suministro de AHE y la financiación de programas complementarios. La RSS apoya las UAO con asesoría técnica y la asignación de un funcionario. En regiones de escasos recursos, la RSS financia el mobiliario y los equipos así como la capacitación y orientación de los funcionarios.

Las UAO se ubican en ciudades receptoras de altos flujos de población desplazada, con disposición política para administrarlas y con recursos disponibles. Hasta agosto de 2005, se han puesto en marcha 30 Unidades de Atención y Orientación

<sup>42</sup> El Decreto establece las responsabilidades de las autoridades territoriales en la política para la población desplazada.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Entrevista con Patricia Luna (Directora Técnica del Programa para Población Desplazada), RSS el 2 de septiembre de 2005.



a lo largo de todo el país y en 2006 se planea instalar UAO adicionales, lo cual depende en buena medida de la disponibilidad de oferta institucional y de la dispersión de dicha oferta en el municipio. Los flujos de atención en las UAO han crecido de manera constante. Por ejemplo, en Bogotá la RSS atiende de 250 a 300 personas por día; y en Puerto Asís, última UAO puesta en marcha, se atiende a 50 personas cada día<sup>45</sup>.

Si bien, el proceso de consolidación de las UAO ha avanzado considerablemente, persisten aun problemas. En primer lugar, algunas enfrentan inconvenientes debido a los altos volúmenes de usuarios y a los consecuentes largos tiempos de espera. En segundo lugar, la desinformación por parte de la población desplazada y de algunos funcionarios conlleva a generar expectativas que no concuerdan con la realidad, lo cual ha causado manifestaciones en algunas UAO. Por ejemplo, en Bogotá se han presentado dos intentos de toma a lo largo de 2005. Por último, la falta de voluntad política de algunas autoridades locales redundan en una alta rotación del personal de la UAO, en carencia de recursos y en una deficiente coordinación institucional. Lo anterior se presenta en las UAO pequeñas y con poca experiencia. Por el contrario, las grandes han logrado mejorar sus servicios y, en ciudades como Bogotá, se ha disminuido el tiempo de espera considerablemente.

La RSS lleva a cabo un conjunto de programas para mejorar la atención en las UAO. En los próximos meses, se publicará una guía para distribuir a los funcionarios de estas, la cual describirá el rol de cada entidad participante. Así mismo, se publicarán boletines periódicos para los usuarios de las UAO. Por último, la RSS realiza talleres periódicos de capacitación pero, en un alto porcentaje de los

casos, la inversión en los talleres se pierde debido a la alta rotación de personal.

Los recursos financieros asignados para prevenir y mitigar el desplazamiento no se compadecen con la magnitud del problema. Tal como se indicó en secciones anteriores, aunque los recursos para atender a la población desplazada exhiben una tendencia creciente, la inversión per cápita ha disminuido significativamente. Mas aun, la apropiación de recursos ha sido inferior a las disposiciones consignadas en los documentos Conpes 3057 de 1999 y 3115 de 2001.

A raíz de la sentencia T-025 de 2004, el DNP realizó un cálculo detallado sobre el déficit del gobierno en la atención a la población desplazada. A partir de la información suministrada por las entidades del SNAIPD y de la caracterización de la población desplazada que la RSS realizó en octubre de 2004, el DNP realizó un cálculo sobre la población que falta por atender en cada uno de los programas para la población desplazada, el costo unitario de cada programa y el costo total que implicaría para el Estado colombiano atender a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. El cálculo del DNP establece que en los programas de AHE se requiere un total de \$276.329 millones para atender a la población desplazada que no ha recibido la Atención Humanitaria de Emergencia. En la etapa de estabilización socioeconómica son necesarios \$4.305.935 millones para poder brindar los programas a la población desplazada sin atender. En total, se requieren \$4,5 billones para brindar los programas de AHE y estabilización socioeconómica

<sup>45</sup> Entrevista con Beatriz Acosta (Asesora Subdirección de Atención a la Población Desplazada) RSS el 1 de septiembre de 2005.



a la población desplazada (DNP, 2005). Dichos cálculos no contemplan los programas de retorno ni reubicación así como la asignación de tierras para la población desplazada. El Cuadro A8 del Anexo presenta el cálculo detallado del DNP.

Es evidente que el fortalecimiento institucional y la expansión de la ayuda para la población desplazada requieren la asignación de más fondos para las entidades que integran el SNAIPD. Así mismo, la RSS demanda más recursos con el fin de proveer mejor información a los desplazados, ampliar el registro, y coordinar más eficientemente la ayuda. Las entidades estatales deben, además, atender a la población desplazada sin recibir presupuesto adicional, lo cual ha redundado en que los programas de estabilización socioeconómica estén atados a la disponibilidad presupuestal. Por último, la inversión de las autoridades locales en los programas para población desplazada es mínima.

## **B. El Sistema Único de Registro**

El Sistema Único de Registro se creó para identificar y caracterizar a la población desplazada, cuantificar la demanda real por atención estatal y establecer un seguimiento a las ayudas prestadas por la RSS. La información provista por los hogares al SUR se complementa con un formato de caracterización básica del hogar, y otro de seguimiento de ayudas entregadas para recopilar información adicional acerca del hogar desplazado y establecer un sistema de seguimiento a las ayudas entregadas por las entidades del SNAIPD.

Aunque, se han realizado importantes ajustes al SUR, persisten algunas falencias que deben ser resueltas con el fin de ampliar su cubrimiento, mejorar su

efectividad y consolidarse como instrumento de ayuda para las instituciones del SNAIPD. El SUR enfrenta en la actualidad fallas de tipo institucional y de diseño, así como problemas de subregistro y necesidades de optimizar la interfase con las entidades del SNAIPD usuarias del SUR.

La eficiencia en el proceso de declaración y valoración depende de la capacidad de respuesta de las entidades del Ministerio Público y de las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social. La limitada capacidad de las oficinas del Ministerio Público demora, en algunos casos, el proceso de la declaración de las familias desplazadas al presentar un represamiento en el número de familias por atender y una demora en la remisión de las declaraciones a las Unidades Territoriales. La demora causada en esta primera etapa del proceso de declaración se agrava cuando las Unidades Territoriales toman demasiado tiempo en el proceso de valoración (ACNUR, 2004). Con el fin de agilizar ambos procesos, se conectó el Sistema Único de Registro en línea en las Unidades Territoriales, lo cual permite a estas entidades hacer la valoración en línea. Pronto se llevará a cabo el mismo procedimiento para conectar las entidades del Ministerio Público, de modo que la declaración de los hogares desplazados se pueda capturar en línea. A finales de agosto de este año se realizó la prueba piloto en Bogotá<sup>46</sup>.

El diseño del SUR se podría modificar para consignar las ayudas entregadas a la población

<sup>46</sup> Entrevista con Luis Alberto Bonilla (Gerente Sistemas de Información de Desplazados - RSS) y Ricardo Daniel (Asesor Sistema de Información - RSS) el 16 de agosto de 2005.



desplazada por parte de otras entidades del SNAIPD distintas a la RSS, registrar los bienes inmuebles y los predios abandonados como consecuencia del desplazamiento y ampliar el acceso a grupos vulnerables de la población. Por un lado, aunque el SUR registra la ayuda provista por la RSS, no consigna información acerca de la atención estatal suministrada por las otras entidades del SNAIPD. Ello impide establecer el cubrimiento de los programas para la población desplazada y evaluar la efectividad de cada institución (ACNUR, 2004). Por otro lado, la declaración no está diseñada para registrar información acerca de los bienes inmuebles y predios abandonados (Corte Constitucional, 2004). Para denunciar el abandono de predios, los hogares desplazados deben presentar una declaración adicional en el Registro de Predios Abandonados del Incoder. Por último, no se han diseñado mecanismos especiales para proteger grupos vulnerables de la población tales como las mujeres y los indígenas. En los casos de abandono del hogar por parte del jefe de este mismo, una vez ha surtido trámite el registro en el SUR, las mujeres del hogar quedan desprotegidas y enfrentan dificultades para acceder a la ayuda estatal. Por otro lado, la población indígena tiene dificultades para presentar la declaración debido al manejo del español y a problemas culturales (ACNUR, 2004).

Consiguar las ayudas estatales recibidas por la población desplazada es, en este momento, una prioridad del SNAIPD. Para alcanzar tal objetivo, se creó el Comité Técnico de Sistemas de Información del SNAIPD<sup>47</sup>, cuya principal labor es consolidar la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada. El Comité Técnico está en la actualidad definiendo el protocolo para retroalimentar la Red, de modo que sea posible para

el SUR recibir información de las entidades, una vez se otorguen las ayudas y cada entidad pueda consultar el Sistema sin limitaciones. Se estableció, además, un procedimiento para permitir a los entes territoriales acceder al SUR. Por otra parte, la RSS está depurando el SUR realizando cruces con la Registraduría Nacional, el Sisbén y programas como Familias en Acción. Aunque dichas acciones han permitido actualizar la información, faltan datos por depurar y validar<sup>48</sup>.

Con el fin de agilizar el proceso de registro de predios abandonados y sistematizar la información actual, el Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Red de Solidaridad Social y el Incoder están diseñando el Registro Único de Predios abandonados (RUP) que incorpora los predios abandonados y aquellos en riesgo de desplazamiento<sup>49</sup>. El programa también busca sistematizar y unificar la información bajo un solo esquema e interconectar las oficinas de enlace territorial del Incoder. Esto permitirá mantener actualizada la información regional y facilitar las consultas acerca de las estadísticas y el número de solicitudes (Ver sección IV.D).

<sup>47</sup>Entrevista con Luis Alberto Bonilla (Gerente Sistemas de Información de Desplazados - RSS) y Ricardo Daniel (Asesor Sistema de Información - RSS) el 16 de agosto de 2005.

<sup>48</sup>Entrevista con Luis Alberto Bonilla (Gerente Sistemas de Información de Desplazados - RSS) y Ricardo Daniel (Asesor Sistema de Información - RSS) el 16 de agosto de 2005.

<sup>49</sup>Así mismo, la circular 181 de abril de 2004 establece que al Incoder le compete recolectar información acerca de: predios adquiridos en la zona para programas de Reforma Agraria con el listado de los beneficiarios, identificación, forma de entrega y ubicación de éstos; listado de personas que han sido adjudicatarias de títulos de baldíos en la zona con identificación, resolución y número de plano; listado de personas que se encuentran en trámite de adjudicación de baldíos; listado de solicitudes presentadas para titulación de baldíos; listado de aspirantes de solicitudes en negociación voluntaria de predios ofertados bajo esta modalidad en la zona; listado de aspirantes en los cuales curse trámite de compra por intervención directa; registros de información de propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes con que cuente la oficina de enlace territorial.



Una solución que se adoptó para proteger a las mujeres cuyo cónyuge, registrado en el SUR, abandona el hogar, es permitir a la persona no registrada presentar una solicitud formal para modificar el registro. Cada caso de disolución de hogares se analiza de manera separada por parte de la RSS, ya que se han presentado casos en los cuales la disolución no ha sucedido realmente y se usa este mecanismo para acceder a las ayudas colectivas. Incluso, se ha observado que en momentos de convocatorias para ayudas colectivas los casos de solicitud de disoluciones crecen considerablemente<sup>50</sup>. Por otro lado, las poblaciones indígenas han propuesto presentar la declaración ante sus propias autoridades para evitar los problemas culturales y las dificultades de comprensión de lenguaje (ACNUR, 2004).

Al dificultar la estimación de la demanda por atención estatal y excluir un porcentaje de la población desplazada de asistencia estatal, el subregistro en el SUR constituye un problema que se debe abordar. El subregistro se presenta por problemas de índole administrativa y por la reticencia de algunas familias desplazadas a registrarse. A pesar de los beneficios tangibles de estar inscrito en el SUR, algunos hogares desplazados prefieren no registrarse, con el fin de preservar la condición de anonimato, por temor a declarar el desplazamiento ante las autoridades o por aprehensión a ser obligados a retornar al departamento de origen (ACNUR, 2004). Además, la creación del SUR apenas en 1999 y la obligatoriedad de registrar únicamente a los hogares con un año de desplazamiento impiden registrar hogares desplazados antes de dicha fecha (Arboleda y Correa, 2002). La extemporaneidad en el momento de la declaración, es decir, las personas desplazadas que declaran un

año después de transcurrido el desplazamiento, impide el registro en el SUR. Así mismo, el cubrimiento del registro en el SUR es amplio para los desplazamientos masivos, mientras que los hogares que se desplazan de manera individual tienden a registrarse en menores proporciones. Por último, la capacidad institucional insuficiente es una causa de subregistro debido a que la calificación deficiente de quienes toman la declaración complica el proceso de registro. Esto redundo, por ejemplo, en una alta disparidad regional entre las tasas de inclusión y no-inclusión: en Bolívar el porcentaje de no-inclusión es de alrededor de 5%, en Antioquia 6% y en Bogotá y Huila alcanza el 50% (GTD, 2001).

Un último problema, que obstaculiza y dificulta el acceso a la asistencia para población desplazada, es la carencia de documentos de identidad para un porcentaje elevado de la población desplazada. La RSS estima que 67% de las personas registradas en el SUR no consignan información acerca del documento de identidad, ya sea porque les fue arrebatado durante el desplazamiento, fue abandonado debido a la migración intempestiva o por temor a suministrar esta información<sup>51</sup>. Pese a que el documento de identidad es una condición necesaria para acceder a la ayuda estatal, suministrar información acerca de esta durante el proceso de registro no es obligatorio, puesto que el proceso de declaración es un acto humanitario. Eso dificulta el acceso de la población desplazada a los programas de ayuda estatal.

<sup>50</sup> Entrevista con Luis Alberto Bonilla (Gerente Sistemas de Información de Desplazados - RSS) y Ricardo Daniel (Asesor Sistema de Información - RSS) el 16 de agosto de 2005.

<sup>51</sup> *Ibid.*





Con el propósito de solucionar los problemas anteriores, se ha capacitado a las entidades del Ministerio Público para que con el nuevo formato de declaración insten a las personas desplazadas a suministrar el documento de identidad, pues, este es necesario posteriormente para acceder a los programas estatales. Lo anterior, ha llevado a superar de manera considerable este problema en los últimos años y, por lo tanto, el inconveniente de la falta de documentos de identidad se concentra en los desplazamientos cuya declaración se realizó antes de 2001. Se está, además, implementando programas con la Registraduría Nacional, ACNUR y OIM para localizar a la población desplazada y llevar a cabo procesos de cedulaación. Dichos programas son costosos debido a las dificultades que reviste localizar a la población desplazada<sup>52</sup>.

### C. La Atención Humanitaria de Emergencia

La Atención Humanitaria de Emergencia está encaminada a “socorrer, asistir y proteger a la población desplazada en el momento inmediatamente posterior al evento del desplazamiento y a atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de alimentos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”<sup>53</sup>. La AHE se brinda una vez ocurrido el desplazamiento así como en los tres primeros meses posteriores, con una posible prórroga por tres meses más dependiendo de las condiciones y necesidades de los hogares. La asistencia humanitaria de emergencia comprende las siguientes líneas de acción:

1. Orientación a la población desplazada. Durante la etapa inicial de emergencia, el SNAIPD

junto con los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada deben suministrar información acerca de los derechos de la población desplazada, los beneficios previstos por la Ley y los procedimientos para acceder a la oferta institucional y utilizar los servicios establecidos.

2. Apoyo temporal mientras surte el trámite de registro en el SUR. Los hogares desplazados de manera masiva o individual que se encuentran en situación de urgencia extrema contarán con apoyo alimentario y albergue temporal durante el proceso de su inclusión en el SUR. Así mismo, los individuos u hogares tendrán derecho a la atención inicial de urgencias médicas.
3. Apoyo nutricional durante el periodo de emergencia. Los hogares registrados en el SUR y con miembros en condiciones vulnerables<sup>54</sup> tendrán acceso a complementos alimentarios, los cuales serán suministrados por la RSS, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf) y las autoridades territoriales.
4. Dentro de la AHE también se encuentra la alianza entre la RSS, el Icbf y el PMA para la puesta en marcha de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR), la cual inició su tercera fase en mayo de 2005, con una duración de 24 meses. La OPSR busca mitigar la situación de vulnerabilidad alimentaria de la población desplazada mediante el acceso a una alimentación adecuada para los nuevos desplazados a través del componente de socorro,

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Decreto 250 de 2005.

<sup>54</sup> Se consideran en condiciones vulnerables los adultos mayores, las mujeres gestantes, madres lactantes y menores de cinco años.





un paquete alimentario que cumple 30% de las necesidades nutricionales diarias, como complemento a la asistencia proporcionada por la RSS y el Icbf. De igual forma, dicha operación incorpora un componente de alimentos por trabajo y/o capacitación que promueve la rehabilitación de bienes productivos, el desarrollo de capital humano y la adquisición de aptitudes con el propósito de minimizar el riesgo de inseguridad alimentaria. Para la nueva fase de la OPSR se cuenta un aporte del PMA por \$US40 millones en alimentos y un aporte del gobierno colombiano de \$80 mil millones<sup>55</sup>, con lo que se espera atender un total de 420.000 personas al año y movilizar 49.220 toneladas de alimentos durante los dos años de duración de la operación. La OPSR estará dirigida hacia la población en crisis alimentaria, en riesgo de desplazamientos o afectada por restricciones a la libre circulación por parte de los grupos armados ilegales, y será focalizada hacia la población desplazada registrada en el SUR con menos de 18 meses de haberse desplazado, la población que no haya recibido ayuda, las mujeres gestantes y los niños menores de 18 años<sup>56</sup>.

5. Por otra parte, adicional a la AHE, la RSS y el Icbf implementan desde enero de 2005 el Programa de Adultos Mayores, para brindar un suplemento alimenticio, que consiste en un almuerzo 250 días al año, a 400 mil adultos mayores. El programa se brinda para toda la población mayor de 60 años, con prioridad para la población desplazada registrada en el SUR. A partir de la información disponible en el SUR y el Sisbén, el programa trata de ubicar a los adultos mayores en los municipios para brindarles el apoyo alimenticio, mediante

operadores en las regiones y departamentos. Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado para implementar este programa, los problemas de información del SUR, la alta movilidad de la población desplazada, la falta de compromiso de las autoridades locales –en especial de los alcaldes– y un relativo desinterés por parte de la población desplazada por recibir este apoyo han limitado la efectividad del programa.

6. Por último, el Icbf ha implementado otros programas para minimizar la inseguridad alimentaria, entre los cuales están las cocinas comunitarias, la entrega de raciones alimentarias por demanda, y el convenio con la OIM para la dotación de infraestructura y fortalecimiento institucional, así como para la consolidación de los hogares múltiples<sup>57</sup>.
7. Apoyo psicosocial. Los hogares registrados en el SUR podrán contar con un acompañamiento e intervención psicológica para mitigar los efectos psicológicos del desplazamiento y contribuir al equilibrio emocional y el fortalecimiento de la cohesión familiar. Para este programa, el Icbf ha implementado la atención psicosocial mediante las Unidades Móviles de atención psicosocial, con el fin de garantizar que la atención llegue hasta los lugares críticos. En un principio, el esquema se implementó sólo para los desplazamientos masivos, pero ya se implementa para los desplazamientos individuales. Las Unidades Móviles están conformadas por un grupo de

<sup>55</sup> Entrevista con Ana Isabel Correa (Asesora del Grupo de Atención Icbf) el 24 de agosto de 2005.

<sup>56</sup> Acción Social. [www.acci.gov.co](http://www.acci.gov.co) 5 de septiembre de 2005.

<sup>57</sup> Entrevista con Ana Isabel Correa (Asesora del Grupo de Atención Icbf) el 24 de agosto de 2005.



cuatro o cinco personas, que incluyen un artista, un pedagogo, un antropólogo y un nutricionista, y permanecen aproximadamente 20 días en los municipios brindando apoyo psicosocial a la población desplazada, fomentando la coordinación institucional y prestando atención alimentaria.

8. Atención en salud. La población desplazada registrada en el SUR tendrá cubrimiento en los servicios de salud, por cuenta de la entidad a la cual estaba afiliada previamente al desplazamiento y de acuerdo con su situación de afiliación al SGSSS. Como se discutirá en la sección que aborda el tema de las políticas de salud para la población desplazada, los hogares no vinculados al sistema podrán acceder a los servicios de salud en las entidades prestadoras de salud pública que la entidad territorial defina.
9. Atención a hogares en riesgo de inseguridad alimentaria y con necesidades de alojamiento transitorio. Los hogares que, aún después de la asistencia humanitaria de emergencia, continúen en situación de vulnerabilidad podrán, previa valoración, acceder a apoyo alimentario a través de cocinas comunitarias, recuperación nutricional para niños menores de seis años, suministro de desayuno infantil a menores de siete años y auxilio de alojamiento temporal.
10. Atención humanitaria a desplazamientos masivos. En los eventos masivos de desplazamiento, los comités departamentales, municipales y distritales brindarán la AHE con el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de alimentación, albergue, atención en salud, saneamiento básico y atención psicosocial y otros componentes que se requieran para este tipo de eventos.

11. Acciones de salud pública y saneamiento básico. En los lugares de asentamiento de la población desplazada en los municipios receptores, el Ministerio de la Protección Social y las Direcciones y Secretarías de Salud llevarán a cabo acciones de salud pública, saneamiento básico y vigilancia de las condiciones de salud pública, con el objetivo de mitigar la transmisión de enfermedades que puedan afectar la salud colectiva de la población desplazada.

Así mismo, la AHE se brinda también a las poblaciones y comunidades en riesgo de desplazamiento o que han visto limitada su libre circulación, y para la población que retorna a su lugar de origen o que se reubica en uno distinto. Para las poblaciones en riesgo de desplazamiento, la RSS y el Icbf, con el apoyo del PMA, brindan apoyo alimentario básico para aliviar las necesidades de la población. Para estas poblaciones, se adoptarán medidas con el fin de reducir la vulnerabilidad de la población en riesgo a partir de la ampliación de la cobertura de servicios básicos y la inclusión en programas de apoyo social, educación, salud y vivienda. Para la población desplazada que está retornando a sus municipios de origen o reubicándose hacia un municipio distinto, la RSS presta la AHE mediante apoyo alimentario y apoyo para cubrir los gastos de transporte.

La Atención Humanitaria de Emergencia ha significado una inversión cercana a \$152 mil millones para el periodo 2000-2003 (CGR, 2005). Dado que dicha ayuda ha cubierto 43,3% de la población desplazada (Corte Constitucional, 2004), la inversión por hogar beneficiado asciende a un poco más de \$302.000 durante el mismo periodo.



Antes de las modificaciones contenidas en el Decreto 250 de 2005, la AHE era responsabilidad única de la Red de Solidaridad Social quien canalizaba dicha ayuda a través de las Unidades de Atención y Orientación y de Organizaciones no Gubernamentales. En este momento, la Atención Humanitaria de Emergencia es responsabilidad de la RSS, el Icbf y los entes territoriales. No obstante lo anterior, frente a la falta de compromiso de las entidades encargadas, la RSS ha tenido que asumir la responsabilidad de los programas de AHE para liderar las acciones en este campo<sup>58</sup>.

Aun cuando los programas de AHE son los que mejor han funcionado, todavía existe un porcentaje considerable de la población no atendida con estos programas. Si bien, la RSS calcula que a julio 31 de 2005 más de 210 mil familias desplazadas han sido atendidas en los componentes de AHE<sup>59</sup>, una mirada detallada a cada programa revela que en muchos de ellos es considerable el porcentaje de la población desplazada que no ha recibido ayuda alguna. Es así como a raíz de la Sentencia T-025 de 2004, el DNP calculó que la población no atendida por los programas de AHE oscilaba entre 2%, en el componente vestuario, hasta 65 y 72% en los componentes de *kit* de aseo y apoyo de alojamiento respectivamente (DNP, 2005).

La falta de compromiso por parte de las instituciones responsables y la falta de voluntad por cuenta de los entes territoriales han dificultado la aplicación de los programas de AHE. Frente a esta situación la RSS ha asumido muchas de las funciones y responsabilidades de las otras entidades y el liderazgo en todos los campos de la AHE. Por una parte, ha tenido que liderar la consolidación de las UAO y, en algunos casos, financiar parte de los gastos de operación de

estas unidades, a pesar de ser responsabilidad de las autoridades locales<sup>60</sup>. También, es evidente que el programa y los componentes de la AHE no se encuentran articulados con la fase de estabilización socioeconómica. Aunque esta no es una falla de la AHE en sí, sino de la política de atención a la población desplazada, la RSS ha aplicado un modelo de atención para desarrollar la estabilización socioeconómica desde la fase de AHE. A partir de un convenio con CHF, que se está aplicando en 21 ciudades, se implementó un programa desde la etapa de AHE que consiste en mejoramiento habitacional, capacitación y emprendimiento productivo, y una línea de incentivos económicos para articular la ayuda que se brinda en la etapa inicial con la etapa de estabilización socioeconómica. Este tipo de programas se puede convertir en una alternativa viable que no sólo permite avanzar rápidamente hacia la estabilización socioeconómica sino que permiten superar el enfoque asistencialista de la AHE y de los programas de atención a la población desplazada.

#### D. Restitución de activos

La pérdida de activos es una de las más graves consecuencias del desplazamiento forzoso. La salida intempestiva de la población y el conflicto imperante en las regiones impiden adoptar medidas para vender o proteger los activos que son abandonados. La vivienda y los predios son los activos más valiosos que se pierden como consecuencia del desplazamiento. La legislación colombiana ha desarrollado medidas para proteger

<sup>58</sup> Entrevista con Adriana León (Asesora Subdirección de Atención a la Población Desplazada - RSS) el 1 de septiembre de 2005.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*



y restituir la tierra y para promover el acceso a soluciones de vivienda. Ambas políticas son analizadas a continuación.

### **1. Tierras**

La protección especial de los derechos de propiedad y la asignación de tierras para la población desplazada está consignada en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2007 de 2001. La Ley 387 de 1997 profiere unas disposiciones enfocadas, por un lado, a garantizar la protección de los bienes y, por otro, el acceso a tierras. En el primer caso, la ley contempla medidas para impedir acciones de enajenación de predios, opciones administrativas y judiciales para detener los términos de prescripción de los poseedores, y la obligación del Incoder de llevar un registro de predios rurales abandonados. La definición de procedimientos especiales para la adjudicación y titulación de tierras, las permutas de tierras, el acceso directo de la población desplazada al Sistema Nacional de Reforma Agraria, y la posibilidad de acceder a líneas especiales de crédito son las disposiciones relacionadas con el acceso a tierras.

En avances posteriores, el Decreto 2007 de 2001 refina las disposiciones de la Ley 387 de 1997 e incorpora nuevas medidas. El decreto pretende prevenir el desplazamiento al restringir la posibilidad de apropiación de los predios de la población por parte de los actores armados. En este sentido, crea la figura de declaratoria de inminencia de desplazamiento o de ocurrencia de desplazamiento forzado; obliga a los Comités a realizar un informe sobre los inmuebles rurales existentes en la zona<sup>61</sup>, que debe ser remitido a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; y establece la prohibición de registrar la enajenación o transferencia de

los inmuebles contenidos en los informes de los Comités Municipales y de titular baldíos a ocupantes distintos a los incluidos en el informe.

Así mismo, el decreto contempla medidas para la permuta y asignación de predios con el fin de apoyar a los hogares desplazados en el proceso de estabilización económica<sup>62</sup>. En primer lugar, las familias desplazadas que opten por la reubicación rural pueden aplicar el valor del predio abandonado para el pago total o parcial de una Unidad Agrícola Familiar (UAF). En segundo lugar, el tiempo de desplazamiento, en unión con el tiempo real de ocupación y explotación de terreno, se acumula para la titulación de baldíos en el evento de retorno. Aunado a esto, el Plan de Desarrollo planea promover el retorno con la titulación de tierras y la promoción de proyectos productivos. En tercer lugar, los hogares desplazados pueden acceder a predios de paso para el desarrollo de actividades productivas de corto y mediano plazo por un periodo mínimo de tres años. Dicha modalidad se torna más atractiva con el arrendamiento con opción de compra definida en el Plan de Desarrollo del gobierno del presidente Uribe. Según las disposiciones del Plan de Desarrollo, los campesinos pueden presentar proyectos productivos para desarrollar en predios en arrendamiento con opción de compra, por un periodo mínimo de cinco años tras el cual la propiedad se puede otorgar, después de un proceso de verificación que demuestre el uso productivo de la tierra<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> El Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia debe identificar los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes ubicados dentro de la respectiva zona de desplazamiento y establecer el periodo de vinculación con el predio.

<sup>62</sup> Todos los programas de asignación de tierras están condicionados a la formulación de un proyecto productivo por parte del hogar beneficiario y concertado con el Incora, el Sena y las Umatas.

<sup>63</sup> Ley 812 de 2003, artículo 27.



Dado el acceso preferencial de los desplazados al Sistema Nacional de Reforma Agraria, la Ley 160 de 1994 y algunos apartes del Plan Nacional de Desarrollo<sup>64</sup> actual son de suma relevancia en este tema. Los campesinos sujetos a reforma agraria, según la Ley 160, pueden solicitar un subsidio equivalente a 70% del valor de la UAF para la compra, por una sola vez, de la tierra. El Plan de Desarrollo modificó estos requisitos y se estipula un subsidio integral para el ciento por ciento así como nuevas formas de acceso a tierra que están por reglamentar<sup>65</sup>. De igual manera, el Decreto 250 de 1997 estipula que toda propiedad rural a la cual se aplique la extinción de dominio debe transferirse al Incoder para que esta entidad la adjudique a los beneficiarios de la Reforma Agraria, con prioridad a desplazados, indígenas y a personas de los programas de erradicación de cultivos.

El alcance de la legislación descrita en párrafos anteriores depende del tipo de vínculo legal del hogar desplazado con el predio. Como consecuencia, los derechos de los hogares desplazados respecto a la tierra divergen debido a la amplia heterogeneidad en la estructura de tenencia<sup>66</sup>. El Cuadro 14 consigna los distintos tipos de tenencia contemplados por la ley, su definición y los derechos que de este vínculo

se emanan. Los tipos de vínculo reconocidos por la legislación colombiana son propietarios, tenedores, poseedores y ocupantes. Los propietarios, tal como su nombre lo indica, ejercen derechos de propiedad sobre su predio, los cuales se reconocen con un título de propiedad y con la inscripción del predio en el folio de matrícula inmobiliaria. El desplazamiento forzado vulnera, por tanto, este derecho, y la reglamentación actual estipula mecanismos para la protección de predios y la compensación a través de permutas de tierras. Los tenedores, aunque tienen un vínculo a la tierra por medio de un tercero, no pueden ejercer ningún derecho de propiedad y el desplazamiento forzado viola únicamente su derecho al trabajo y a la inversión. Sin embargo, sus predios son protegidos una vez se declara la inminencia de riesgo de desplazamiento y no pueden ser enajenados o transferidos cuando se incluyen en el informe del Comité. Por último, los predios de los poseedores y ocupantes, cuyo vínculo proviene de ser los únicos ocupantes de la tierra pero sin título legal, son protegidos también al incluirlos en los informes de los comités y, además, pueden participar en permutas de tierras. Así mismo, el tiempo de desplazamiento se acumula para la titulación de baldíos en el caso de los poseedores.

<sup>64</sup> Ley 812 de 2003

<sup>65</sup> Según el Decreto 1250 de 2004, el subsidio integral es un aporte entregado una sola vez al jefe de hogar campesino (no mayor de 16 años) que no sea propietario de un predio, por el valor de la tierra e inversiones complementarias para la generación de ingresos, siempre y cuando este valor no supere los 70 smlmv. Si el Incoder /Incora previo a la Ley 812 de 2003 ha expropiado o adquirido los predios, el monto del subsidio puede cubrir hasta el ciento por ciento del valor de la tierra.

<sup>66</sup> Según datos del Sistema RUT, 53,9% de los hogares con tierra son propietarios, 8,9% son propietarios colectivos, 13,5% son arrendatarios, 7,7% son poseedores, 4,0% son colonos y el 12,1% restante tienen otro tipo de vínculo con la tierra (Ibáñez y Querubín, 2004).



**Cuadro 14**  
Tipos de vínculos con la tierra, definición y derechos legales

Nombre	Definición	Derechos
Propietario	Título de propiedad legal, inscrito en las Oficinas de Registro Público.	<p><b>Decreto 2007 de 2001:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Inclusión en el informe de predios en zonas de riesgo de desplazamiento. Dicho predio es sujeto de protección y no puede ser enajenado o transferido.</li> <li>Permuta de tierras.</li> </ol>
Tenedor	Vínculo a la tierra por medio de un tercero que usualmente es el propietario, comúnmente son arrendatarios.	<p><b>Decreto 2007 de 2001:</b></p> <p>Inclusión en el informe de predios en zonas de riesgo de desplazamiento. Dicho predio es sujeto de protección y no puede ser enajenado o transferido.</p> <p><b>Decreto 1250 de 2004:</b></p> <p>Subsidio integral para los beneficiarios de la reforma agraria por el valor de la tierra e inversiones complementarias.</p>
Poseedor	No se reconoce ningún propietario diferente del predio pero carece de algún título y se encuentra en posesión de la tierra.	<p><b>Ley 387 de 1997:</b></p> <p>Derecho a futura titulación ya que no se interrumpirá el término de prescripción por causa del desplazamiento forzoso.</p> <p><b>Decreto 2007 de 2001:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Inclusión en el informe de predios en zonas de riesgo de desplazamiento. Dicho predio es sujeto de protección y no puede ser enajenado o transferido.</li> <li>Permuta de tierras.</li> <li>Se suma el tiempo de desplazamiento al tiempo real de ocupación del terreno para la asignación de terrenos baldíos. Si no puede retornar al terreno baldío, tendrá prelación en los programas de dotación de tierras.</li> </ol> <p><b>Decreto 1250 de 2004:</b></p> <p>Subsidio integral para los beneficiarios de la reforma agraria por el valor de la tierra e inversiones complementarias.</p>
Ocupante	Persona que tiene derecho a estar en un lugar por el hecho de trabajar la tierra (colonos de segunda generación)	<p><b>Decreto 2007 de 2001:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Inclusión en el informe de predios en zonas de riesgo de desplazamiento. Dicho predio es sujeto de protección y no puede ser enajenado o transferido.</li> <li>Se suma el tiempo de desplazamiento al tiempo real de ocupación del terreno para la asignación de terrenos baldíos. Si no puede retornar al terreno baldío, tendrá prelación en los programas de dotación de tierras.</li> </ol> <p><b>Decreto 1250 de 2004:</b></p> <p>Subsidio integral para los beneficiarios de la reforma agraria por el valor de la tierra e inversiones complementarias.</p>

Fuente: Ibáñez y Neira (2004).



Algunos detalles no abordados en la legislación anterior se afinan con el Decreto 250 de 2005. En primer lugar, se asigna en cabeza del Incoder la responsabilidad de la protección de predios abandonados, así como en los procesos de asignación de predios de paso, y otras formas de acceso a la tierra. En segundo lugar, el decreto insta a las entidades a desarrollar los programas y procedimientos para adjudicación y titulación de predios bajo las leyes existentes; a agilizar los procesos de transferencia a título gratuito por parte de las entidades de predios rurales; y a acelerar los procesos de transferencia de bienes inmuebles rurales que se encuentren bajo la administración de la Dirección Nacional de Estupefacientes. Por último, se define la obligación de realizar un inventario y diagnóstico de los predios de paso y de formular el procedimiento para los procesos de permuta.

El Inventario Único de Predios Abandonados del Incoder (RUP), al ser el primer requisito para iniciar el proceso de protección de predios, es un elemento esencial en la implementación de los programas descritos en párrafos anteriores. Los predios legalmente constituidos e inscritos en el RUP son objeto de protección por parte del Estado, lo cual implica que dichos predios no podrán ser enajenados o transferidos sin un previo consentimiento del propietario. Predios cobijados bajo otras formas de tenencia de la tierra son incorporados en el RUP para dejar constancia del suceso, pero no son objeto de protección estatal.

El registro en el RUP debe surtir unos pasos para hacer efectiva la protección del predio. Diligenciar el formulario de registro del RUP es el primer paso. El registro en el RUP no está supeditado al

registro en el SUR puesto que la protección a la propiedad privada es un derecho constitucional. Anexo al formulario de registro debe estar el folio de matrícula inmobiliaria. Una vez el Incoder ha incorporado la información en su sistema, una comunicación se envía a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos para proceder a proteger el predio. La notificación en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos no se difunde en las notarías del país, por tanto, la protección del predio se hace efectiva cuando el propietario “ilegal” intenta registrar el predio. Cabe anotar que la protección del predio significa únicamente impedir la enajenación y transferencia, por lo cual, si el predio es invadido, las solicitudes de desalojo se deben realizar ante la Fiscalía, entidad encargada de llevar a cabo este proceso.

Si bien, la legislación para la protección de bienes está claramente definida como se evidencia en los párrafos anteriores, las complicaciones surgen en el momento de su implementación. Los títulos de propiedad inadecuados y las falsas tradiciones son el primer gran obstáculo para implementar dicha política. Las cifras indican que un poco menos de la mitad de los hogares desplazados no son propietarios legales de la tierra. Además, muchos propietarios legales poseen títulos inadecuados que no se ajustan a la definición legal de un título de propiedad. Por ejemplo, algunos propietarios poseen la resolución del Incora en la cual se le transfiere un predio como beneficiario del programa de reforma agraria o el título de compraventa. En ninguno de los dos casos el título está debidamente constituido, pues no se ha registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; por ende, dichos predios no son protegidos por los instrumentos provistos por la legislación colombiana.





Trabas en el proceso administrativo son un obstáculo adicional en el proceso de registro. Los propietarios de predios, en un alto porcentaje de los casos, no cuentan con el folio de matrícula inmobiliaria o presentan un folio desactualizado debido a la salida intempestiva de la población desplazada del lugar de origen. Dado que el registro se hace válido una vez se cuenta con el folio de matrícula inmobiliaria actualizado, los hogares desplazados deben solicitar una copia y sufragar el costo respectivo. Dicho pago constituye una inversión elevada para la población desplazada, que cuenta con exiguos recursos. Para evitar estos costos a la población desplazada y agilizar el proceso de protección, el Incoder solicita el folio directamente a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y, en este caso, la copia del folio no tiene costo alguno<sup>67</sup>. Este procedimiento, sin embargo, no es generalizado y sólo se aplica esporádicamente.

cabo un número elevado de trámites para acceder a la ayuda estatal: registro e inscripción en el SUR, aplicación a los subsidios de vivienda, entre otros. Estos trámites implican costos en tiempo y dinero, por lo tanto, algunos escogen no llevar a cabo el proceso.

Por último, la precariedad de la base de datos del RUP reduce su efectividad para emprender acciones que protejan los predios. Hasta 2003, el Registro de Predios Abandonados se consignaba en un archivo de Excel. Su utilidad se restringía, entonces, a listar los predios abandonados por la población desplazada y no permitía identificar los pasos surtidos en el proceso de protección de cada predio. Con el fin de sistematizar el RUP y superar estas falencias, se está diseñando el Sistema PODES. El proceso de registro de los predios abandonados se incorporó en el Sistema PODES y se conectó en línea en todas las regionales del Incoder, quienes pueden llevar a cabo el registro del predio en línea. En el momento, se está diseñando un sistema de monitoreo para identificar el paso del proceso de protección en el que se encuentra cada predio y un procedimiento para incluir las bases de datos de los predios contenidos en las declaratorias de riesgo de los Comités Regionales. Sin embargo, aún es imposible establecer el número de predios efectivamente protegidos, pues no se ha implementado el proceso de seguimiento del RUP<sup>69</sup>.

El alto desconocimiento acerca del RUP por parte de los funcionarios estatales y de la población desplazada limita su cubrimiento. La insuficiente calificación de quienes toman la declaración, tanto el registro en el RUT como la inscripción en el RUP, y su desconocimiento acerca de la aplicación de las normas de protección de bienes patrimoniales complican el proceso de registro. Con el fin de profundizar los procesos de capacitación de los funcionarios regionales del Incoder, se envió una circular a las regionales con una explicación detallada del procedimiento para realizar el proceso de protección y con una carta modelo para remitir a los registradores de cada región<sup>68</sup>. Por otro lado, la población desplazada no conoce los mecanismos y los procedimientos disponibles para la protección de predios, lo cual redundará en pocas personas registrando sus predios. Además, deben llevar a

El fortalecimiento del Sistema de Información del Registro de Predios Abandonados y la capacitación de funcionarios se ha complementado con

<sup>67</sup> Entrevista con Ricardo Montoya (Profesional Especializado- Incoder) el 23 de agosto de 2005.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*





logros adicionales e igualmente importantes. En primer lugar, se diseñaron mecanismos para facilitar la protección de predios tales como la implementación de procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras; la preparación de un manual de procedimiento para hacer efectiva la norma; y la construcción de los protocolos de intervención de las procuradurías judiciales agrarias. En segundo lugar, se crearon instrumentos adicionales cuyos objetivos son apoyar los procesos de protección con recolección de fuentes secundarias, acopiar información primaria para reconocer titulares de derecho y modalidades de tenencia e identificar medios probatorios para condiciones de tenencia diferentes a la propiedad. Por último, se diseñó una metodología guía para definir las competencias de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales, las instituciones territoriales y nacionales, y las comunidades (ACNUR, 2004).

No obstante los importantes avances para fortalecer el RUP, el Registro de Tierras Abandonadas adolece de mecanismos para proteger diferentes formas de tenencia de la tierra así como para reconocer las mejoras e inversiones de predios. Por lo tanto, el beneficio de fortalecer este registro sólo cubre a los propietarios legales de tierras, quienes constituyen 54% de los hogares desplazados con tenencia de tierras (Ibáñez y Querubín, 2004). Así mismo, las mujeres cabeza de familia enfrentan dificultades para acreditar o demostrar los derechos de posesión o propiedad de la tierra ya que esta se encuentra, por lo general, registrada en cabeza del cónyuge.

Los atrasos de pagos crediticios, servicios públicos e impuestos prediales son también una causa de pérdida de tierras que afecta, de especial manera,

a los hogares desplazados cuando retornan a su municipio de origen. Para evitar que la población desplazada pierda sus tierras debido al atraso en dichos pagos, los predios registrados en el RUP no pueden ser rematados por las entidades acreedoras.

El derecho a la futura titulación de baldíos provisto por el Decreto 2007 de 2001 ha enfrentado también problemas en el momento de implementación debido a la violencia persistente en algunas regiones. La titulación de predios requiere, en primer lugar, de una inspección ocular, y en segundo lugar, de una verificación del estatus legal del predio. En el caso de la inspección ocular, es necesario que los funcionarios del Incoder visiten los predios, lo cual es complicado en zonas de conflicto. El proceso de verificación requiere, por su parte, llevar a cabo citaciones para establecer si el predio es en efecto un predio baldío, labor también difícil en zonas de conflicto.

La asignación de tierras a población desplazada, a través de mecanismos contemplados por la legislación tales como la permuta de tierras, los predios de paso y los programas de reforma agraria, ha sido bastante limitada. La permuta de tierras, mecanismo novedoso planteado por el Decreto 2007 de 2001, no ha sido implementada debido la falta de una metodología concreta para permutas de tierra y a la carencia de títulos de propiedad legalmente constituidos.

Durante el periodo comprendido entre 1996 y 2005, la asignación de tierras a la población desplazada por la violencia por mecanismos de reforma agraria, predios de paso y extinción de dominio asciende a un poco más de 48.000



hectáreas (Cuadro 15), lo cual equivale a cerca de 6% de las tierras abandonadas por la población desplazada. Más aun, el presupuesto destinado por el Incoder a la asignación de predios para la población desplazada muestra una evolución decreciente durante los últimos años<sup>70</sup>. Si bien la mayoría de las tierras han sido asignadas por mecanismos de reforma agraria (73%), los predios

provenientes por extinción de dominio alcanzaron a cubrir 15% de las asignaciones. El instrumento de predios de paso, pese a ser decretado a partir de 2001, parece no estar todavía muy consolidado. El número de familias beneficiadas con predios en el periodo comprendido entre 1996 y 2005 son 4.043, quienes han recibido en promedio 11,9 hectáreas por hogar.

**Cuadro 15**  
Asignación de predios a la población desplazada, 1996-2005<sup>71</sup>

	Número de predios	Número de familias	Hectáreas	Hectáreas por hogar
Predios de paso	36	1.015	5.552	5,5
Asignación de tierras <sup>1/</sup>	104	2.799	35.114	12,5
Extinción de dominio <sup>2/</sup>	16	229	7.400	32,3
Total	156	4.043	48.066	11,9

<sup>1/</sup> La asignación de tierras se hace a través de intervención directa y negociación voluntaria.

<sup>2/</sup> Estos predios se asignaron durante el periodo 2004-2005.

Fuente: Cálculo de los autores con base en Incoder (2005)

La baja cobertura de los programas de reforma agraria<sup>72</sup> y de los programas de asignación de predios para población desplazada obedece a factores diversos. Sin embargo, la capacidad institucional limitada juega un papel preponderante, en particular para los programas enfocados a la población desplazada. La baja formación y capacitación de los beneficiarios limita el desarrollo de los programas de reforma agraria (Zapata y Arizmendy 2003). Por otro lado, la supresión y liquidación de entidades encargadas del sector rural, la inexperiencia y lentitud de las entidades competentes y la congestión en los despachos han sido una talanquera para profundizar los programas para la población desplazada.

<sup>70</sup> Entrevista con Patricia Luna (Directora Técnica del Programa para Población Desplazada - RSS) el 2 de septiembre de 2005.

<sup>71</sup> Los predios de paso han sido asignados en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Caquetá, Casanare, Chocó, Cundinamarca, Guajira, Huila, Magdalena, Nariño, Risaralda, Sucre, Tolima, Valle del Cauca. Con mecanismos de reforma agraria se han asignado predios en: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guajira, Huila, Magdalena, Magdalena Medio, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca. Los predios provenientes del mecanismo de extinción de dominio han sido asignados en Cundinamarca, Valle del Cauca, Caquetá, Quindío, Córdoba.

<sup>72</sup> La reforma agraria es un referente que permite examinar los alcances de una política de asignación de tierras para la población desplazada. Bajo los diversos programas de reforma agraria, se han redistribuido 1.485.558 hectáreas durante un periodo de 37 años, es decir un poco menos de dos veces las tierras abandonadas por la población desplazada desde la década de los noventa hasta hoy (Balcázar et. al., 2001). Durante la década de los noventa, periodo más activo de la Reforma Agraria, se asignó 58% del total de tierras redistribuidas en los 37 años. En dicho periodo, se compraron y asignaron 598.832 hectáreas lo que equivale a 75% de las tierras abandonadas por la población desplazada. Ello implica que, durante la época de los noventa, el esfuerzo institucional por redistribuir la propiedad rural se diluyó con el fenómeno del desplazamiento (Ibáñez y Neira, 2004).



La selección de beneficiarios ha sido un error recurrente en los programas de reforma agraria. El proceso de selección de beneficiarios no concuerda con los objetivos de la reforma agraria y es importante evitar que se repliquen los mismos errores en los procesos de asignación de tierras para población desplazada. Exigir a la población desplazada participar en organizaciones comunitarias para la asignación de predios es complicado, ya que provienen de distintas regiones del país, no hay lazos sociales preexistentes y en ellos prima la desconfianza (Zapata y Arismendy, 2003).

## 2. Vivienda

La población desplazada tiene derecho a acceder a subsidios de vivienda diseñados para sus condiciones particulares<sup>73</sup>. Los subsidios en áreas urbanas se otorgan a través de Fonvivienda<sup>74</sup>, mientras los subsidios en áreas rurales se canalizan mediante el Banco Agrario. Las ofertas habitacionales incluyen adquisición de vivienda nueva o usada, mejoramiento de la vivienda así como el arrendamiento de vivienda<sup>75</sup>. En todos los casos, la vivienda debe estar localizada en zonas aptas para el desarrollo de la vivienda. Los subsidios se asignan con prioridad a familias que retornen o que apliquen a programas de mejoramiento o arrendamiento. Así mismo, familias numerosas, con jefatura femenina, con miembros pertenecientes a grupos vulnerables de indígenas y afrocolombianos y con mayor tiempo de desplazamiento, son priorizadas en la asignación de subsidios. El Decreto 250 de 2005 contempla, además, que la RSS debe implementar programas de acondicionamiento habitacional de acuerdo con la situación de vulnerabilidad de la población desplazada.

La distribución territorial de los recursos y la asignación de subsidios son las responsabilidades del Gobierno Nacional en este tema. La distribución territorial se define de acuerdo con el número de desplazados registrados en el SUR, con el impacto del desplazamiento sobre la pobreza del municipio y con la demanda de subsidios habitacionales para programas de retorno. Con el fin de asignar los subsidios a la población desplazada en áreas urbanas, se estableció una Bolsa Especial de Población Desplazada y se destinaron \$80.000 millones en 2004 para abrir una convocatoria especial. Tras la convocatoria, aplicaron 40.000 hogares desplazados, de los cuales se asignaron 11.000 subsidios en 2004 y 6.000 hasta julio de 2005. Dada la clara insuficiencia de oferta de recursos frente a la demanda, se destinaron \$40.000 millones adicionales en 2005 para intentar cubrir el exceso de demanda, lo cual ha sido, sin embargo, insuficiente<sup>76</sup>.

Por su parte, las autoridades municipales, distritales o departamentales deben contribuir con recursos económicos, físicos y logísticos. Las funciones específicas de las autoridades municipales son: i) formular y adoptar planes de vivienda para la población desplazada; ii) establecer mecanismos de coordinación para que las entidades nacionales puedan entregar la asistencia técnica a la población

<sup>73</sup> Decreto 951 de 2001.

<sup>74</sup> El Inurbe está en proceso de liquidación. Sus funciones fueron asumidas por Fonvivienda y los entes territoriales.

<sup>75</sup> Para la compra de vivienda nueva o usada, se asignan hasta 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) en las áreas urbanas y hasta 18 smlmv en las áreas rurales. Para el mejoramiento de vivienda, se asignan entre 10 y 15 smlmv en áreas rurales y hasta 12,5 smlmv en áreas urbanas. Para arrendamiento de vivienda, se asignan 12,5 smlmv.

<sup>76</sup> Entrevista con Miguel Jiménez (Asesor de subsidios - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) el 26 de agosto de 2005.



desplazada; iii) apropiar recursos para complementar los provenientes del Gobierno Nacional; y iv) informar a las entidades nacionales acerca de las demandas de la población desplazada<sup>77</sup>. El acceso a soluciones habitacionales depende entonces, parcialmente, de la voluntad y recursos territoriales (ACNUR, 2004), ambos escasos, lo cual limita el cubrimiento de los programas.

El proceso de postulación, aplicación y cobro del subsidio consta de varios pasos. Como primera medida, el hogar postulante debe estar inscrito en el SUR. A diferencia de los programas de vivienda para población de bajos recursos, los hogares desplazados no deben comprobar el cierre financiero en el momento de la postulación. El hogar cuenta, por lo tanto, con seis meses, a partir del momento de la aprobación del subsidio, prorrogables a seis meses más, para conseguir los recursos restantes. Una vez el subsidio es aprobado, se desembolsa la totalidad del subsidio a la cuenta de ahorro programado del beneficiario, quien puede hacer uso del subsidio cuando demuestre que será invertido en el programa aprobado. Para facilitar la apertura de cuentas de ahorro programado a la población desplazada, Fonvivienda suscribió un convenio con el Banco Agrario<sup>78</sup>.

Para el subsidio de arrendamiento, se desembolsa la totalidad del subsidio a una cuenta de ahorro programado, recursos que permanecen inmovilizados hasta cuando el beneficiario presente el contrato de arrendamiento. El arrendamiento es cancelado por la entidad directamente al arrendatario y se cancelan seis meses de manera anticipada. El subsidio de arriendo tiene una vigencia de 24 meses, al final de los cuales el beneficiario puede aplicar a una de las soluciones

de vivienda contempladas por el Decreto 951 de 2001. Si al final de los dos años un porcentaje del subsidio no es utilizado, podrá destinarse al acceso de la solución de vivienda<sup>79</sup>.

Algunos problemas se han presentado en el proceso de postulación y aplicación del subsidio. Como primera medida, la alta movilidad de la población desplazada dificulta la aplicación del subsidio. Si bien, la regulación estipula que el subsidio no debe ser necesariamente cobrado desde el lugar donde se aplicó, el desconocimiento de la norma por parte de algunas autoridades y de la población desplazada resulta en la pérdida del subsidio debido a una nueva migración.

Pese a que en el momento de la aplicación el hogar no debe comprobar el cierre financiero, el proceso de conseguir los recursos adicionales ha resultado complicado para la población desplazada. Fuentes potenciales para recursos adicionales son la venta de otros activos, el ahorro o el acceso a otros créditos. Todas las opciones son restringidas para la población desplazada ya que, como se mostró en los capítulos anteriores, perdieron en el proceso de desplazamiento sus activos y, además, no cumplen con los requisitos para acceder a créditos ordinarios. En la actualidad, se estudia la viabilidad de otorgar créditos especiales a la población desplazada para suplir los fondos restantes<sup>80</sup>. Como resultado de estas complicaciones, se han desembolsado 4.000 de los 11.000 subsidios otorgados en 2004. Aunque ya se realizó una primera prórroga, la convocatoria

<sup>77</sup> Decreto 951 de 2001.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Decreto 2100 de 2005.

<sup>80</sup> Entrevista con Miguel Jiménez (Asesor de subsidios - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) el 26 de agosto de 2005.



se venció en octubre y no se extendió una segunda vez debido a restricciones legales. Los recursos no utilizados fueron reintegrados a Fonvivienda y asignados a una bolsa general, es decir que no se destinaron nuevamente a programas especiales para población desplazada<sup>81</sup>.

Por último, los programas de vivienda se han concentrado en otorgar soluciones para adquirir vivienda, ya sea en el municipio receptor o en el municipio expulsor. Dichas medidas no contemplan, sin embargo, medidas para proteger la vivienda abandonada en el municipio expulsor o restituir el valor de la vivienda en casos de destrucción o pérdida de la vivienda (ACNUR, 2004).

## E. Programas de generación de ingresos

El objetivo de la estabilización socioeconómica es generar alternativas de ingreso de largo plazo con el fin de trascender la mera ayuda asistencialista e iniciar una etapa donde el hogar sea autónomo. Los programas de generación de ingresos buscan impulsar alianzas con la empresa privada para facilitar la vinculación laboral de la población desplazada, fomentar la creación de unidades productivas, suministrar microcréditos y diseñar programas de capacitación laboral especiales para dicha población. Esta sección examina los programas de capacitación laboral y de microcréditos, únicos diseñados hasta el momento por el Gobierno para promover la generación de ingresos.

### 1. Capacitación laboral

La capacitación y la recalificación laboral es un objetivo de la política para la población desplazada, cuyo fin último es promover la inserción de estos

hogares a los mercados laborales. El Decreto 250 de 2005 estipula la necesidad de adoptar indicadores socio-laborales con el objetivo de caracterizar y agrupar a la población desplazada según experiencias, vocaciones, expectativas y habilidades, que permitirán adoptar y desarrollar procesos de formación y recalificación.

El Plan Integral para la Atención a la Población Desplazada del Sena define las actividades de capacitación de los próximos años. El Plan calcula, con datos del SUR, que la población objetivo del Sena, es decir las personas entre 15 y 65 años, asciende a 557.337 personas, de las cuales 39.914 ya fueron atendidas en el periodo entre 2001 y 2004. Esto implica que el déficit de cubrimiento equivale a 517.443. El objetivo del Plan es atender dicho déficit de manera escalonada en el periodo comprendido entre 2005 y 2009. Las acciones encaminadas a cubrir el déficit se financiarán con el presupuesto regular de la entidad (Sena, 2005).

El Plan del Sena se dirige a atender personas con distintos perfiles o necesidades. Para la población que requiere capacitación, la asistencia comprende la inscripción en la base de datos del Servicio Público de Empleo<sup>82</sup>; la orientación ocupacional<sup>83</sup>; la formación en un oficio productivo; la capacitación en emprendimiento, empresarismo y asociatividad; y la asesoría en formulación de proyectos. Las personas que requieren desarrollar proyectos productivos,

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> La inscripción en la base de datos se puede realizar en las UAO, el Servicio Público de Empleo y en las alcaldías municipales para los municipios donde no existan las dos primeras.

<sup>83</sup> La orientación ocupacional incluye: i) la asistencia a 12 horas de talleres; ii) la capacitación para realizar entrevistas, presentar hojas de vida y mejorar la presentación personal; y iii) la identificación de intereses, objetivos ocupacionales y pruebas psicotécnicas.



por su parte, tendrán acceso a los componentes anteriores, con excepción de la formación en un oficio productivo. Por último, las personas que tienen un perfil ocupacional serán inscritas en la base de datos del Servicio de Empleo, podrán asistir a programas de orientación ocupacional y accederán a autoconsultas para vacantes registradas por los empresarios en la base de datos del Servicio de Empleo. El Plan se desarrollará en tres etapas: la convocatoria y campaña de divulgación, la capacitación y formación y la asesoría para la formulación de proyectos productivos. En el periodo comprendido entre 2005 y 2006, se asignaron cerca de \$21.900 millones para cumplir con este propósito.

Las principales fallencias de los programas de capacitación laboral no se presentan por restricciones en la oferta de cursos disponibles. Las fallas emergen una vez se terminan los cursos y la población desplazada enfrenta dificultades para vincularse al mercado laboral o para iniciar proyectos productivos. Con el fin de diseñar programas que solucionen dichas fallas, la RSS, CHF<sup>84</sup> y el Sena están implementando un programa piloto cuyo objetivo es realizar una intervención integral a un grupo de 4.200 hogares desplazados. La intervención comprende un plan de emergencia para los primeros cinco días después del desplazamiento, el suministro de Atención Humanitaria de Emergencia, la capacitación por parte del Sena y el apoyo y asesoría por parte de CHF para la implementación de proyectos productivos. Las personas capacitadas que prefieren acceder a los mercados laborales serán vinculadas laboralmente por seis meses a firmas privadas, las cuales recibirán un pago de CHF para este propósito y podrán después ofrecer vinculaciones permanentes. Este modelo se

replicará con la ONG Opción Vida para atender a 1.350 personas<sup>85</sup>.

La necesidad de trabajar y la consecuente imposibilidad de encargarse de los hijos es un problema común de las madres cabeza de familia que en el caso de las mujeres desplazadas se agrava al no contar con sus redes sociales habituales. Para apoyar a las madres, el Icbf diseñó los hogares múltiples, cuyos objetivos son atender a toda la familia, crear cocinas comunitarias y cuidar a los niños mientras las madres trabajan<sup>86</sup>.

Por otro lado, los hogares desplazados, al no ser sujetos de crédito y haber perdido sus activos como consecuencia de la migración forzada, carecen de capital para emprender proyectos productivos. Con este fin, se diseñó un mecanismo especial para permitir el acceso de la población desplazada al Fondo Emprender<sup>87</sup>. Tras la primera convocatoria del Fondo Emprender, el Sena decidió incluir a la población vulnerable como beneficiaria del Fondo. Para alcanzar tal objetivo, se incorporó una adición al Convenio Sena-Fonade, el cual estipula que, para atender a la población desplazada, el Sena aportará un peso por cada peso asignado para este fin por las autoridades territoriales. Dicho esquema ha sido

<sup>84</sup> ONG internacional dedicada a trabajar con población desplazada.

<sup>85</sup> Entrevista con Gloria Estela Gómez Cuartas (Coordinadora Programa de Personas Vulnerables - Sena) el 26 de agosto de 2005.

<sup>86</sup> Entrevista con Ana Isabel Correa (Asesora del Grupo de Atención - Icbf) el 24 de agosto de 2005.

<sup>87</sup> El Fondo Emprender se creó en la Ley 789 de 2002 y se reglamentó con el Decreto 934 de 2003. Esta legislación estipula que las empresas deben contratar por cada 20 empleados un aprendiz del Sena. Las empresas que no deseen contratar un aprendiz deben monetizar este aporte transfiriendo un salario mínimo mensual vigente por aprendiz al Fondo Emprender. El Fondo empezó a regir a partir de junio de 2003. En una primera convocatoria, se estableció que los postulantes debían ser alumnos del Sena, tener 500 horas de formación y podían solicitar hasta 73 salarios mínimos para llevar a cabo el proyecto propuesto. La primera convocatoria del Sena financió 60 proyectos productivos.



exitoso para jalonar recursos de las autoridades territoriales; por ejemplo, Bogotá cuenta con cerca de \$10.000 millones para este propósito<sup>88</sup>. Sin embargo, el Fondo Emprender se circunscribe sólo a unidades productivas preexistentes, por ende, no fortalece las pequeñas unidades productivas, que son más comunes en la población desplazada<sup>89</sup>.

Persisten dos problemas en los programas de capacitación para los cuales aún no se vislumbra una solución. En primer lugar, la población desplazada tiene unos bajos niveles de escolaridad, por lo tanto, no pueden acceder a los cursos regulares del Sena y sólo pueden registrarse en cursos cortos (ACNUR, 2004), que no son suficientes para superar la clara desventaja de la población desplazada frente a las poblaciones locales. En segundo lugar, si bien, las Oficinas Centrales del Sena funcionan de manera adecuada y tienen capacidad para atender a la población desplazada, subsisten problemas de atención en las oficinas regionales<sup>90</sup> debido a la escasez de recursos.

## **2. Microcréditos y proyectos productivos**

La provisión de microcréditos es el único instrumento disponible para fomentar proyectos productivos de la población desplazada. Con este propósito, Finagro estableció una línea de crédito y destinó \$100.000 millones para la financiación de proyectos agrícolas, acuícolas, forestales, de pesca, rurales así como artesanías, turismo rural, y comercialización o transformación de productos. El Banco Agrario es responsable de otorgar los créditos en las áreas rurales y Bancoldex de otorgar los créditos en las áreas urbanas. Los créditos se destinan a organizaciones no financieras que agrupan o integren a la población desplazada.

El préstamo financia hasta el 80% de los costos directos del proyecto y el Fondo Agropecuario de Garantías provee el ciento por ciento de la garantía. La asociación integradora debe pagar anticipadamente una comisión del uno por ciento anual sobre el valor garantizado. Cuando el crédito se destina a capital de trabajo, el plazo es hasta de dos años, mientras para créditos de inversión el plazo depende del flujo de caja del proyecto productivo. La tasa de colocación máxima es la DTF efectiva anual.

La asociación integradora debe comprometerse a llevar a cabo un conjunto de acciones para apoyar a la población desplazada beneficiaria del crédito. La integradora debe: i) suministrar asistencia técnica, capacitación y asesoría para promover el acceso a tecnologías apropiadas; ii) disponer de servicios administrativos y contables para el manejo de los recursos del crédito; iii) aprovechar las economías de escala para la compra de insumos y servicios requeridos en el proceso de producción; iv) desembolsar los créditos y entregar a los productores integrados; y iv) celebrar contratos que aseguren la comercialización de la producción. Así mismo, la asociación integradora debe establecer un sistema para integrar a la población vinculada al proyecto<sup>91</sup>; disponer de un terreno y definir su uso potencial y paquete tecnológico; definir las inversiones requeridas y los recursos económicos disponibles; y establecer el canal de comercialización que se va a utilizar<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> Entrevista con Gloria Estela Gómez Cuartas (Coordinadora Programa de Personas Vulnerables - Sena) el 26 de agosto de 2005.

<sup>89</sup> Entrevista con Patricia Luna (Directora Técnica de Población Desplazada - RSS) el 2 de septiembre de 2005.

<sup>90</sup> Entrevista con Gloria Estela Gómez Cuartas (Coordinadora Programa de Personas Vulnerables - Sena) el 26 de agosto de 2005.

<sup>91</sup> Asociación, cooperativa, empresa asociativa de trabajo, ONG, entre otros.

<sup>92</sup> Contratos o convenios de compraventa.





La asociación integradora que cumpla con los requisitos anteriores puede aplicar a un crédito asociativo. La UAO será responsable de verificar si la asociación integradora cumple con los requisitos, de comprobar que las personas beneficiarias del integrador están incluidas en el SUR y de acompañar la formulación del proyecto productivo. Para proyectos con deficiencias, el Gestor de Proyectos de la UAO prestará servicios de orientación y asesoría.

La colocación de estos créditos ha sido bastante inferior a las expectativas. El diseño del crédito asociativo, pese a que ha sido exitoso para agricultores tradicionales, no se ajusta a las condiciones especiales de la población desplazada<sup>93</sup>. El principal obstáculo es la obligación de solicitar el crédito a través de una asociación integradora. La población desplazada enfrenta dificultades para crear y acceder a asociaciones integradoras por diversas razones. El proceso de desplazamiento implica, por un lado, la pérdida de redes sociales y, como resultado, cuentan en muy pocos casos con organizaciones sólidas donde prevalezcan lazos fuertes de confianza. Esto ha conducido a la creación de organizaciones de población desplazada, en las cuales los miembros provienen de regiones diferentes y la desconfianza prima. Además, las organizaciones de desplazados dispuestas a actuar como integradores no siempre cuentan con experiencia en el manejo de créditos, proceso complejo para el cual se requiere algún nivel de experticia<sup>94</sup>.

Por otro lado, se han presentado casos de organizaciones integradoras inescrupulosas cuyo único fin es obtener el crédito y no pagarlo posteriormente, situación que no implica costo alguno para las organizaciones, pues el ciento

por ciento de la garantía es provisto por el Fondo Agrícola de Garantías. Estas organizaciones usan en muchos casos nombres falsos o disponen de listas de hogares desplazados inscritos en el SUR y usan esos nombres sin su consentimiento<sup>95</sup>.

Por último, las asociaciones integradoras con experiencia previa son reticentes a trabajar como integradores de población desplazada debido a las condiciones mismas de la población y a una alta desconfianza. Dado que la población desplazada presenta una alta movilidad, es posible que, una vez la entidad integradora transfiera el crédito, el hogar migre. Ello dificulta el monitoreo del crédito y el pago de las cuotas. La carencia de lazos previos entre la asociación integradora y la población desplazada conduce a que la primera no esté dispuesta a asumir el riesgo de solicitar un crédito y transferirlo a sus integrados. La asociación integradora no conoce, además, las habilidades agrícolas de cada hogar y hay un alto grado de incertidumbre acerca de sus capacidades productivas, por ende, de la viabilidad del hogar para pagar el crédito<sup>96</sup>.

Aunado a las complicaciones derivadas de los créditos asociativos, el diseño actual del crédito presenta otros problemas. Las garantías del crédito, tales como la tenencia de la tierra y la venta garantizada de la cosecha, impiden el acceso

<sup>93</sup> Algunos beneficios que proveen los créditos asociativos en contraste con los créditos tradicionales son: permiten irrigar crédito a agricultores reportados en las centrales de crédito; promueve la transferencia de tecnología al obligar a la asociación integradora a transferir paquetes tecnológicos a sus asociados; permite el aprovechamiento de economías de escala, ya que la asociación integradora puede comprar insumo y transferirlos a sus asociados; y apoya a los asociados para las ventas de las cosechas a futuro.

<sup>94</sup> Entrevista con Roberto Rodríguez (Coordinador de Programas - Banco Agrario) el 30 de agosto de 2005.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Ibid.*





para un porcentaje importante de la población. El diseño del crédito es pertinente para unidades productivas modernas preexistentes con capacidad para especializarse en un producto, con experiencia productiva y financiera y con niveles mínimos de calidad, productividad y competitividad. Por lo tanto, las unidades productivas campesinas no empresariales no cumplen con los requisitos de este crédito. Además, la ausencia de recursos para estudios de inversión ha derivado en propuestas deficientes o en proyectos fallidos (ACNUR, 2004). Para solucionar este problema, se está estudiando la factibilidad de proveer recursos del Gobierno con el fin de apoyar a los hogares desplazados en la etapa de preinversión<sup>97</sup>.

Como resultado de lo anterior, las colocaciones de crédito bajo esta modalidad han sido escasas. Durante 2004, se asignaron tres créditos asociativos por un valor total de \$5.187 millones que beneficiaron a 662 familias desplazadas. En 2005, se asignaron 11 créditos asociativos por un valor total \$8.147 millones que beneficiaron a 714 familias desplazadas. Por lo tanto, en los dos años de funcionamiento del crédito se han asignado \$13.335 millones de los \$100.000 millones previstos para este propósito<sup>98</sup>. Por otro lado, algunos hogares desplazados han preferido acceder a los créditos regulares del Banco Agrario y Bancoldex sin recurrir a su condición de población desplazada. En el Banco Agrario, se han financiado, durante los últimos tres años, 3.456 operaciones y se han desembolsado \$12.589 millones bajo esta modalidad<sup>99</sup>. En Bancoldex, por su parte, se han colocado alrededor de 400 créditos por la línea regular a personas que no desean reconocer su condición de población desplazada<sup>100</sup>.

Sin embargo, el acceso a créditos regulares por parte de la población desplazada está seguramente restringido a un grupo reducido. Debido a la pérdida de activos en el proceso de desplazamiento, la población desplazada dispone en muy pocos casos de bienes para ofrecer como garantía en una solicitud de crédito. Además, la población desplazada está reportada con frecuencia como deudores morosos en las centrales de información de riesgo y, por ende, no son sujetos de crédito.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, encargada de regular los créditos agropecuarios, está facultada para modificar las condiciones de los créditos destinados a la población desplazada<sup>101</sup>. La modificación, por ende, de las condiciones de estos créditos no requiere de complicados trámites sino de la voluntad política para llevar a cabo este proceso. Sin embargo, eliminar el requisito de pertenecer a una asociación integradora no es suficiente en el caso de la población desplazada, ya que un porcentaje elevado de dicha población no es sujeto de crédito<sup>102</sup>. Algunas organizaciones no gubernamentales han implementado proyectos

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Estas cifras contrastan con los desembolsos de créditos asociativos realizados a agricultores tradicionales. Desde 2000 hasta 2004, se han desembolsado \$212.317 millones de los cuales se han beneficiado 15.835 agricultores, lo cual equivale a 176.916 hectáreas. El crecimiento entre los años 2003 a 2004 se incrementaron en 44%.

<sup>99</sup> Entrevista con Roberto Rodríguez (Coordinador de Programas - Banco Agrario el 30 de agosto de 2005).

<sup>100</sup> Entrevista con Patricia Luna (Directora Técnica de Población Desplazada - RSS el 2 de septiembre de 2005).

<sup>101</sup> La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario está conformada por el Ministro de Agricultura, el jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente del Banco de la República, dos representantes del Presidente de la República, un representante de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y dos asesores de Finagro, quienes ejercerán la Secretaría Técnica de la Comisión.

<sup>102</sup> Entrevista con Roberto Rodríguez (Coordinador de Programas - Banco Agrario el 30 de agosto de 2005).



para convertir a la población desplazada en sujetos de créditos con la oferta de cursos de capacitación especializada y otros para preparar y administrar recursos, además de un acompañamiento constante durante la ejecución del proyecto. Este último componente ha probado ser crucial para el buen desempeño del proyecto.

La falta de capital semilla es también una talanquera para emprender proyectos productivos. La RSS antes otorgaba capital semilla a la población desplazada para promover proyectos productivos, no obstante, este se eliminó ya que dicha labor debe ser asumida por las entidades responsables de la política de generación de ingresos<sup>103</sup>. Existen, sin embargo, dos opciones, que no son exclusivas para la población desplazada, las cuales pueden proveer capital semilla: el Fondo Emprender y la Red de Seguridad Alimentaria (RESA). Dicha red, adoptada en el actual Gobierno, busca dotar a los hogares rurales de un capital inicial para emprender proyectos productivos. El propósito del RESA es ayudar a la población campesina por medio de soporte técnico y financiación en programas de seguridad alimentaria. El programa suministra al campesino un “*kit* agroalimentario” con semillas, pies de cría, herramientas y algunos elementos básicos. Los productos son, en la mayoría de los casos, aquellos utilizados comúnmente por los beneficiarios para así garantizar el éxito y la sostenibilidad de la inversión. Así mismo, se proporciona acompañamiento, primordialmente talleres y capacitaciones, durante el proyecto. El trabajo con comunidades, y no sólo con familias, intenta fortalecer la comunidad e incentivar nuevas familias a unirse al programa.

Los beneficiarios del proyecto deben cumplir con ciertos requisitos, principalmente ser propietarios

de tierra<sup>104</sup>, cumplir la metodología del RESA y asistir a las capacitaciones. Los objetivos de dichas capacitaciones son enseñar al campesino cómo mejorar los tiempos de cosecha, garantizar la sostenibilidad en el tiempo, fortalecer el arraigo a los predios y mantener las tradiciones de la comunidad. Por otra parte, las entidades cofinancadoras deben estar familiarizadas tanto con el lugar como con la comunidad beneficiaria y garantizar transparencia en el manejo de los recursos.

## F. Educación

Ante el panorama del desplazamiento, y considerando que las personas en edad escolar constituyen un alto porcentaje de la población desplazada, los planes y programas de asistencia integral a la población desplazada han prestado especial atención a las necesidades educativas de este segmento de la población desplazada. El fenómeno del desplazamiento forzoso ocasiona la interrupción del proceso educativo de la población en edad escolar en los municipios de origen y limita su continuidad en los municipios receptores, ya sea por la ausencia de cupos escolares, la ausencia de programas educativos que se ajusten a sus necesidades, o por la incapacidad de los hogares de pagar los costos de la educación. Es así como a partir de la Ley 387 de 1997, se establecen las funciones de las distintas entidades gubernamentales, así como la creación de equipos interinstitucionales para desarrollar planes y acciones destinadas a atender las necesidades educativas de la población desplazada.

<sup>103</sup> Entrevista con Patricia Luna (Directora Técnica de Población Desplazada - RSS) el 2 de septiembre de 2005.

<sup>104</sup> Los predios no pueden tener más de una fanegada, ya que la idea es promover el autoconsumo y, en algunos casos, proporcionar un excedente para el mercado.



En materia de los servicios de educación, la Ley 387 adjudica al Ministerio de Educación Nacional (MEN) la competencia para definir la política educativa para la población desplazada a nivel nacional y orientar, en conjunto con las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales, las acciones para garantizar el derecho a la educación de la población desplazada. Por lo tanto, el MEN debe promover y coordinar acciones para ampliar la oferta educativa e incorporar a los niños, niñas y jóvenes de los hogares desplazados inscritos en el SUR, a las escuelas en los municipios de recepción. Por su parte, los entes territoriales son los responsables de ejecutar las políticas y proporcionar la educación a la población desplazada en edad escolar. Los programas educativos implementados “podrán ser de educación básica y media especializada, (y) se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia”<sup>105</sup>.

Posteriormente, el Decreto 2562 de 2001 garantiza la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media en los municipios receptores en todas las fases de la atención a la población desplazada: Atención Humanitaria de Emergencia, Retorno y Reubicación. La política educativa frente al tema del desplazamiento se encuentra enmarcada bajo la descentralización política del Estado; el MEN es el encargado de diseñar y orientar la política educativa a nivel nacional, mientras que la responsabilidad en la ejecución de la política y la adjudicación de los cupos educativos a la población desplazada recae sobre las entidades territoriales. De igual forma, el decreto establece el acceso preferencial de la población desplazada

en edad escolar al servicio público de educación, supeditado a la inscripción de la persona en el SUR, y la exención en el pago de matrículas y pensiones.

La política educativa para la población desplazada se complementa con el Plan Sectorial de Desarrollo la “Revolución Educativa 2002-2006”, en el cual se establece la necesidad de garantizar la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación del servicio público de educación y de implementar medidas que garanticen la ampliación del sistema educativo para incluir a todos los niños y jóvenes en edad escolar, especialmente a aquellos de poblaciones vulnerables, entre las cuales se encuentra la población desplazada. Las medidas propuestas en este plan no sólo se refieren a la necesidad de ampliar la cobertura y garantizar el derecho a la educación de la población desplazada en edad escolar, sino a una serie de medidas y procesos para garantizar una mejor calidad, prestar una formación especializada para docentes en el manejo de niños y jóvenes desplazados y, por último, implementar modelos educativos flexibles que se ajusten a las necesidades de las personas desplazadas, en especial aquellas en extra-edad.

Por último, la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional establece el derecho a la educación de la población desplazada entre cinco y quince años de edad, el cual debe ser garantizado por el Estado colombiano, a través de la provisión de cupos en entidades públicas o privadas en los municipios, y debe comprender como mínimo de un año de preescolar y nueve de educación básica. Como resultado de estas disposiciones legales, el

<sup>105</sup> Ley 387 de 1997. Artículo 19, Numeral 10.



MEN ha desarrollado mecanismos y estrategias para apoyar a las entidades territoriales en la provisión del servicio educativo a la población víctima del desplazamiento forzoso.

La política para la atención a la población escolar desplazada del MEN hace especial énfasis en el fortalecimiento de la “capacidad de los entes territoriales, particularmente de las Secretarías de Educación, como medios de desarrollo de la política nacional para atender a la población escolar en situación de desplazamiento”<sup>106</sup>. El desarrollo de esta política se adelanta de manera prioritaria en los municipios identificados por la RSS como mayores receptores de población desplazada y en los municipios identificados como zonas de retorno. En particular, el MEN ha diseñado una estrategia que incluye, entre otros, los siguientes componentes:

92

- 1. Asistencia técnica.** El MEN implementará una estrategia de asistencia técnica para fortalecer la capacidad de planeación, ejecución y seguimiento de los entes territoriales, en especial de las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales en las regiones más afectadas por el desplazamiento.
- 2.** Dicha estrategia busca mejorar la capacidad local para identificar y ejecutar soluciones educativas en los municipios y regiones y mejorar la coordinación interinstitucional para maximizar el impacto de las soluciones adoptadas. De igual forma, los entes territoriales aplicarán una serie de indicadores, desarrollados por el MEN, para afianzar la capacidad de realizar seguimiento y evaluación a las políticas adoptadas.
- 3. Ampliación de cobertura.** Para garantizar los suficientes cupos educativos para la

población desplazada en edad escolar, el Ministerio buscará recursos internacionales y se apropiarán recursos nacionales con el objeto de ampliar la cobertura educativa a través de la construcción de kioscos, reparación de aulas en establecimientos educativos en las principales ciudades receptoras de población desplazada, acompañado de procesos de dotación escolar y formación de docentes.

- 4. Revisión, ajuste y aplicación de modelos pedagógicos y curriculares.** En consideración con las condiciones de la población desplazada en edad escolar, se identificarán y seleccionarán alternativas pedagógicas, que sean flexibles y se ajusten a diversos contextos. Entre estas alternativas pedagógicas se encuentran Escuela Nueva, Modelo CAFAM, Aceleración del Aprendizaje, Telesecundaria Sistema de Aprendizaje Tutorial y Postprimaria Rural, las cuales se empezaron a aplicar a partir de 2003.
- 5. Fortalecimiento de la capacidad de los entes territoriales para la atención educativa a la población escolar desplazada.** Debido a las condiciones particulares de la población escolar en situación de desplazamiento, el MEN ha promovido la utilización de módulos pedagógicos y curriculares, así como materiales educativos apropiados para atenderla debidamente. Dicha estrategia requiere capacitar a los docentes en el manejo y aplicación de modalidades educativas y pedagógicas no convencionales que respondan a la naturaleza del fenómeno del desplazamiento forzoso y a la situación de los menores de edad desplazados por la violencia.

<sup>106</sup> “Política para la atención a la población escolar desplazada” MEN Nacional, Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales. Junio de 2003.



Para cumplir este objetivo, el MEN ha implementado las líneas de formación a docentes que atienden población desplazada, con el propósito de brindar herramientas para la atención psicosocial y sensibilizarlos sobre las implicaciones del desplazamiento y el desarraigo y así reducir la discriminación en las aulas de clase. Las líneas de formación incluyen herramientas en Derecho Internacional Humanitario, Maltrato Infantil y Abuso Sexual, entre otras.

La aplicación de esta estrategia se realiza a partir de intervenciones con aportes de la Nación y de las entidades territoriales. En lo corrido de 2005, un total de 315 instituciones educativas se han beneficiado con los programas de formación a los docentes y modelos pedagógicos y educativos flexibles, y 110 de estas instituciones han recibido además programas para la ampliación de la infraestructura y dotación con mobiliario básico. De igual forma, el MEN destinó \$150 mil millones, para contratar la prestación del servicio educativo en municipios en donde la población desplazada excede la capacidad del sistema público de educación y ampliar la oferta en aproximadamente 120 mil cupos escolares. Sin embargo, hasta el momento la oferta efectiva para la población desplazada sólo ha aumentado en la mitad de los cupos previstos, lo que parece demostrar que en este momento el problema no radica en la cuantía de los recursos sino en su correcta ejecución<sup>107</sup>.

Es así como, a pesar del avance en la política y de los programas diseñados para ampliar la cobertura educativa y garantizar el acceso de la población desplazada al sistema educativo, existe una alta proporción de población desplazada que no goza del derecho a la educación. Si bien, las tasas de

asistencia escolar en los municipios receptores superan las de los municipios de origen y se han hecho importantes avances en el tema de la educación, el DNP calcula que un total de 296.650 personas no han sido atendidas por el sistema educativo, lo que corresponde a 70% de la población desplazada en edad escolar. Para atender a esta población el DNP estima que se requieren recursos por \$377.926 millones (DNP, 2005). Sin embargo, las dificultades para garantizar una atención efectiva en materia de educación van más allá de la falta de recursos para ampliar la cobertura. De hecho, la implementación de la política se ve obstaculizada no tanto por la incapacidad estatal de ampliar los cupos, sino por los problemas en la identificación y localización de la población y por la imposibilidad de mantener a los menores de edad en las escuelas.

Por una parte, el primer obstáculo para garantizar el acceso al sistema público de educación de la población desplazada radica en la dificultad que presentan las entidades territoriales, en especial las Secretarías de Educación Municipales, para localizar a las personas desplazadas. La ausencia de un censo a la población desplazada, la alta movilidad de la población y los problemas ya mencionados de subregistro del SUR, obstaculizan la identificación y localización de la población desplazada en edad escolar y, por ende, la puesta en marcha de los programas en los municipios y departamentos para ampliar la cobertura educativa. La situación de no saber cuáles, cuántos, ni dónde están los niños y niñas desplazados por la violencia dificulta la asignación de los recursos y obstaculiza la atención efectiva.

<sup>107</sup> Entrevista con Janeth Guevara (Profesional Especializada, Subdirección de Poblaciones - MEN) el 19 de agosto de 2005.



Por otra parte, aunque la política establece la exención en el costo de matrícula y pensiones, el acceso preferencial a cupos escolares, y la matrícula en cualquier momento del año escolar sin exigir la presentación de documentos, diversos factores restringen el acceso a la educación y agudizan la deserción escolar. En primer lugar, a pesar de estar exentos del pago de matrícula y pensión, el cobro de costos complementarios, como lo son los libros y materiales, uniformes y certificados de notas, entre otros, se constituyen en un obstáculo para el ingreso de los menores al sistema y en un factor que promueve la deserción escolar. Dichos costos, que no son cubiertos por el sistema público de educación, los hogares no pueden asumirlo debido a la precariedad de su situación económica. De igual forma, la imposibilidad de garantizar el acceso a útiles escolares y uniformes se convierte en un obstáculo para el desarrollo adecuado de las actividades académicas y, de paso, en un elemento que genera discriminación en las escuelas y una mayor deserción. Por último, la alta movilidad de la población desplazada implica que en muchos casos los menores acceden a los cupos escolares, pero deben abandonarlos puesto que su familia vuelve a migrar. Esta situación implica que deben iniciar el proceso en un nuevo municipio, lo cual genera mayores costos para el sistema. Frente a la alta movilidad, el MEN ha fomentado los modelos pedagógicos flexibles, tales como la metodología Cafam, que permiten continuar con la educación en un nuevo municipio. No obstante, la cobertura de este tipo de programas es mínima<sup>108</sup>.

Así mismo, la situación de vulnerabilidad alimentaria descrita en un capítulo anterior, se convierte en un factor que dificulta el proceso de aprendizaje y que también promueve la deserción escolar, puesto que

los menores de edad se ven obligados a vincularse a actividades generadoras de ingreso. Al respecto, el MEN ha implementado acciones coordinadas con otras instituciones, como el Icbf, para suministrar alimentos en las escuelas a la población desplazada. Es así como la segunda fase de la operación, el Icbf a través de la Operación Prolongada de Socorro suministró alimentos a 139.500 niños en edad escolar 44.000 personas en recuperación nutricional, 115.000 en apoyo por capacitación y trabajo, más de 30.000 en cocinas comunitarias y 44.000 por situaciones de emergencia<sup>109</sup>. De igual forma, el Icbf ha trabajado en fortalecer los acuerdos con las ONG, las organizaciones de base, la sociedad civil y las entidades territoriales para el funcionamiento de la operación. Dichos acuerdos han permitido fortalecer la operación y recolectar recursos para programas de seguridad alimentaria en las escuelas, en cumplimiento de la Ley 175 de 2001<sup>110</sup> (ACNUR, 2004). Aunque la inseguridad alimentaria puede generar incentivos que promueven la deserción, los programas de alimentación en las escuelas operan en sentido contrario puesto que los hogares prefieren mantener a los menores en la escuela para que así, por lo menos, cuenten con una comida al día.

Otro factor que fomenta la deserción escolar, se refiere a las prevenciones de orden sociocultural que se traducen en conductas discriminatorias hacia la población desplazada, no sólo por parte de los estudiantes, sino por parte de profesores y directivas. Esta discriminación se agudiza en el caso

<sup>108</sup> Entrevista con Janeth Guevara (Profesional Especializada, Subdirección de Poblaciones - MEN) el 19 de agosto de 2005.

<sup>109</sup> Presidencia de la República. [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co). 6 de septiembre de 2005.

<sup>110</sup> La Ley 715 de 2001 establece que los municipios deben destinar por lo menos el diez por ciento de las transferencias a programas de educación de seguridad alimentaria en las escuelas.



de los indígenas y afro colombianos, ya que se les estigmatiza por su condición de desplazados y por pertenecer a una minoría étnica. Si bien, los programas del MEN para la formación y capacitación de los docentes que atienden a la población desplazada propenden limitar las conductas discriminatorias, se requiere ampliar los programas para cubrir más regiones y más escuelas y capacitar más docentes. De igual forma, aunque la política del MEN hace visible la necesidad de incorporar atención psicosocial y contenidos pertinentes para las personas víctimas del desplazamiento, ACNUR (2004) reporta que ante la ausencia de herramientas que permitan a los docentes dar un trato particular a este segmento de la población, son notables las falencias en los programas de atención psicosocial. Por último, pese a que el esquema descentralizado ha permitido adaptar el modelo público de educación para ampliar la cobertura y avanzar en satisfacer el derecho a la educación de la población desplazada, la descentralización también se convierte en un obstáculo para alcanzar a cumplir con la política del MEN. Dado que el MEN sólo dirige las acciones y establece los lineamientos de la política educativa para la población desplazada, y que la responsabilidad de ejecutar las políticas recae sobre las autoridades competentes, en muchos casos no existe la voluntad política para poner en marcha los planes y programas, y en otros existe un total desconocimiento de los compromisos y las políticas frente a la educación de la población desplazada<sup>111</sup>. ACNUR (2004) establece que es notable cómo las directivas, maestros, autoridades locales y la misma población desplazada desconocen la normatividad y los programas. Así mismo, como resultado de la falta de un sistema de información no se conoce la cobertura efectiva

de los programas educativos para la población desplazada. El MEN sólo cuenta con los datos reportados por cada institución educativa a las entidades territoriales, pero no existe un sistema de información que permita identificar el número de personas desplazadas atendidas ni los programas implementados. Sin duda alguna, la ausencia de un sistema de información dificulta el seguimiento, control y evaluación de las políticas y no permite conocer la magnitud del problema.

## **G. Salud**

El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS), mediante el acuerdo 059 de 1997 declaró el desplazamiento como un evento catastrófico que, a pesar de ser considerado como transitorio, requiere destinar recursos adicionales para atender a la población desplazada y focalizar estos recursos a través de las entidades territoriales, en el marco de la descentralización política y del SGSSS. Posteriormente, la Ley 387 dictamina que, de acuerdo con los principios de subsidiaridad, complementariedad y descentralización de la Constitución Política y bajo el marco establecido en la Ley 100 de 1993, el SGSSS implementará mecanismos para que la población desplazada acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación. Aunque la Ley 100 de 1993 establece el Sistema de Seguridad Social como un sistema destinado a regular el servicio público de salud y a crear condiciones que garanticen el derecho de todas las personas a la salud, a la vida y a la seguridad social, la Ley 387 establece mecanismos especiales para garantizar el derecho a la salud a

<sup>111</sup> Entrevista con Janeth Guevara (Profesional Especializada, Subdirección de Poblaciones - MEN) el 19 de agosto de 2005.





la población desplazada y mitigar el impacto de este fenómeno sobre la salud de las víctimas del desplazamiento forzoso en el país.

Los mecanismos que se implementaron buscaban ampliar la cobertura y garantizar el acceso oportuno y gratuito durante el tiempo que la persona estuviera inscrita en el SUR, como un servicio complementario a la Ley 100 de 1993, sin importar si la persona estaba vinculada al régimen regular de Seguridad Social en Salud. Este arreglo se convirtió, entonces, en un avance importante puesto que estableció un marco bien definido que permitió el acceso a los servicios regulares de salud en cualquier lugar del país, si las personas se encontraban inscritas en el SUR, y la atención de urgencias para cualquier persona desplazada sin requerir la inscripción en el SUR. La inclusión de la población desplazada se da con prioridad sobre otras poblaciones vulnerables y se financia con recursos del Sistema General de Participaciones en Salud.

A partir de la promulgación de la Ley 387, el Ministerio de la Protección Social estableció una serie de convenios con entidades públicas para la ejecución de los recursos con el fin de ampliar la cobertura de salud y atender a la población desplazada. Fue así como entre 1997 y 2000 se firmaron más de 167 convenios para la atención de salud de la población víctima del desplazamiento. Sin embargo, diversos factores limitaron la aplicación de la política y contribuyeron para que la característica preponderante de este arreglo institucional fuera la baja ejecución. Por un lado, atar la utilización al SUR restringió la capacidad de las entidades territoriales para aplicar las políticas y poner en marcha los programas. Por otro lado, la baja ejecución también se debía a que la atención se garantizaba

para los desplazamientos masivos pero no para los desplazamientos individuales. De igual forma, la desinformación y la falta de voluntad política de las entidades territoriales para la ejecución de los recursos se convirtieron en factores que limitaron la aplicación de las políticas. En muchos casos, las autoridades locales consideraban que si los recursos no alcanzaban para garantizar el derecho a la salud a los pobres históricos, no había razón para atender a la población que recién llegaba a los municipios, sin importar sus precarias condiciones. Como resultado, sólo se llegó a ejecutar cerca de 900 millones de un total de 25 mil millones que se destinaron entre 1997 y 1998 para la ejecución de la política bajo los convenios<sup>112</sup>.

Para hacer frente a la baja ejecución, el CNSSS, mediante el Acuerdo 185 de 2000, utilizó el mismo esquema de atención para los eventos catastróficos, como los accidentes de tránsito, para garantizar la atención de salud a la población desplazada. Bajo este esquema, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) proporcionan el servicio y facturan directamente al Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). El esquema implementado buscaba hacer frente a la baja ejecución, al tiempo que se acercaban los servicios a la comunidad y aumentaba la oferta en los departamentos y municipios.

No obstante, el resultado de este esquema fue la perversión del sistema, ya que aparecieron muchas IPS que perdieron el concepto de la atención a la población desplazada y encontraron en la

<sup>112</sup> Entrevista con Josué Lucio Robles (Asesor de la Dirección General de Promoción Social - Ministerio de la Protección Social) el 23 de agosto de 2005.





facturación un negocio. Así mismo, aunque se realizaron advertencias sobre el mal funcionamiento de los acuerdos con las entidades territoriales y las entidades prestadoras de los servicios de salud, la ausencia de esquemas de vigilancia y control no permitieron realizar mejoras operativas, y la indiferencia de las autoridades territoriales y las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) continuó siendo una característica de la política de atención en salud a la población desplazada<sup>113</sup>.

Considerando las dificultades del esquema anterior, mediante el Acuerdo 243 de 2003 y la Ley 2131 de 2003, la cual reglamenta el numeral 4° del artículo 10 de la Ley 387 de 1997, se reorganiza la respuesta del Estado para garantizar el derecho a la salud de la población desplazada. El esquema implementado desde entonces retoma los convenios con las entidades territoriales, pero establece condiciones y compromisos de las Empresas Promotoras de Salud (EPS), las ARS y las IPS, para regular la atención en salud a la población desplazada, de acuerdo con las condiciones y contenidos de la Ley 100 de 1993.

De nuevo, el único requisito para acceder a los servicios de salud es la inscripción al SUR, salvo en los casos de atención inicial de urgencias. Para la población desplazada afiliada al régimen contributivo del SGSSS o un régimen de excepción, este requisito sólo es necesario cuando se requieren servicios regulares a través de una red distinta a la contratada por la respectiva EPS o por la entidad administradora del régimen de excepción. La población desplazada que se encuentra afiliada al régimen contributivo, ya sea como cotizante o como beneficiaria afiliada, es atendida de acuerdo con las regulaciones de su régimen y la respectiva entidad de aseguramiento asume los costos. Por

otra parte, para la población desplazada que no se encuentra afiliada a ningún régimen, la atención en salud se presta a través de las instituciones prestadoras públicas que la entidad territorial defina, de acuerdo con su capacidad de resolución y sólo a través de instituciones privadas, avaladas por la entidad territorial, cuando no exista oferta pública disponible. De esta manera, las entidades territoriales suscriben contratos de prestación de servicios con las IPS para la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud (SGPS). El decreto estipula, además, que cualquier servicio que se preste a la población por fuera de los límites establecidos o sin el cumplimiento de los requisitos señalados lo asume la IPS pública o privada, con cargo a sus recursos propios o los de los usuarios de los servicios. En el caso de la atención inicial de urgencias, el servicio es independiente de la capacidad de pago de los usuarios y lo prestan, de forma obligatoria, instituciones públicas o privadas aun sin el registro en el SUR.

Por otra parte, el decreto establece que los servicios de salud que preste la entidad territorial receptora se financien con recursos del SGPS destinados a la prestación del servicio de salud a la población pobre con subsidios a la demanda y/o con recursos propios de libre destinación. Para la distribución anual de los recursos, destinados a la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, se tiene en cuenta, entonces, la población desplazada sin capacidad de pago. Ello requiere ajustar la información demográfica de cada entidad territorial incorporando la población desplazada por la violencia. De igual forma, los

<sup>113</sup> Ibid.



recursos se asignan y ejecutan de acuerdo con la disponibilidad en cada vigencia fiscal, a partir de convenios para la ejecución que suscriben las entidades territoriales con el Fosyga, los cuales deben ser explícitos en cuanto a los criterios, servicios y coberturas. No obstante, estos recursos no pueden sustituir los recursos que las entidades territoriales deben destinar para atender a la población desplazada. Por último, las entidades territoriales también pueden destinar recursos de la subcuenta de eventos catastróficos y accidentes de tránsito del Fosyga; tales recursos pueden financiar la atención de salud de la población desplazada hasta que esta se afilie al régimen subsidiado.

Por último, el decreto también estipula que las entidades territoriales deben implementar y adoptar medidas sanitarias para la prevención, mitigación y control de riesgos para la salud derivados de los desplazamientos masivos. De igual forma, aunque retoma la ejecución de la política a través de la modalidad de convenios, establece labores de inspección, vigilancia y control para que las Direcciones Territoriales de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Ministerio de la Protección Social, dentro de sus competencias, velen por los derechos y garantías en materia de salud de la población desplazada.

Si bien, se han realizado avances importantes en materia de atención en salud para la población desplazada, las condiciones de salud de dicha población son todavía precarias y la cobertura del sistema de salud dista de ser la esperada. ACNUR reporta que no se ha logrado garantizar la igualdad en la atención en salud ni el cubrimiento total de la población víctima del desplazamiento (ACNUR, 2004).

Después de la Sentencia T-025 se han realizado avances importantes en materia de salud para la población desplazada. En primer lugar, el Consejo Nacional de Seguridad Social mediante la Resolución 1451 de mayo de 2004, autorizó la ampliación de 100.009 cupos en el año 2004 para nuevas afiliaciones al SGSSS de la población desplazada en diferentes municipios del país. Con el fin de ampliar la cobertura, no se exigió cofinanciación de los entes territoriales y se destinaron \$18.843 millones para estos nuevos cupos. De igual forma, se asignaron \$21.000 millones en convenios con los departamentos y distritos hacia la atención a la población desplazada no afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud para garantizar la atención en salud a 1.293.980 personas desplazadas, con base en los cupos indicativos según los registros de la Red de Solidaridad, con la Resolución 1843 del 16 de junio de 2004. La ejecución requiere de la incorporación de los recursos en las Asambleas Departamentales para 2005. A pesar de esto, continúan los problemas, no se han presentado mejoras operativas y, lo más grave, sólo se coordinan las acciones y la respuesta del Estado ante sentencias o tutelas<sup>114</sup>.

A pesar de los avances normativos, la respuesta del Estado todavía es insuficiente, puesto que no ha garantizado el acceso a los servicios de salud de toda la población desplazada. El DNP estima que existen 748.597 personas por afiliar, para lo cual hace falta un total de \$152.628 millones y un total de \$48.478 millones para garantizar el derecho a la salud de la población desplazada afiliada al SGSSS entre 2004 y 2006. Así mismo, no se ha contrarrestado el grave

<sup>114</sup> *Ibíd.*



estado de salud de la población desplazada ni se ha favorecido la superación de las condiciones actuales. Existe en la política un carácter predominante de atención hospitalaria, pero no de prevención ni promoción de la salud. Vale la pena reconocer que para los desplazamientos masivos, la atención ha presentado avances importantes; las dificultades mencionadas hacen alusión en especial para los desplazamientos individuales.

Para ACNUR el problema radica en el esquema que se implantó en 2002. Aunque bajo el sistema anterior existían dificultades, se garantizaba el acceso oportuno y gratuito complementario a los servicios de la Ley 100 de 1993 durante el tiempo que la persona desplazada estuviera inscrita en el SUR, sin la condición de estar vinculado al régimen regular de Solidaridad Social en Salud. Sin embargo, a partir de 2002, con las circulares 042, y 045 de noviembre de 2002, se suspendió la atención de la población desplazada por parte de las IPS, con el objetivo de limitar el esquema anterior, transferir la atención al SGSSS bajo las mismas condiciones que los pobres para así limitar el gasto e involucrar a las entidades territoriales en la financiación (ACNUR, 2004). A pesar de las dificultades ya mencionadas, el esquema anterior permitía que los desplazados tuvieran acceso en cualquier lugar del país con el único requisito de estar inscritos en el SUR; ahora, al pasar al SGSSS se crea una rigidez, ya que el usuario debe estar registrado en el municipio de residencia y sólo puede ser atendido por las entidades adscritas a la ARS. De hecho, para los desplazados inscritos en el régimen subsidiado en el origen, los costos de atención por una IPS en el receptor debe cancelarlos la respectiva ARS en el origen, lo que causa dificultades en el proceso. Esto ha generado la renuencia de las entidades para atender por

el régimen subsidiado a los desplazados, lo que impide atenderlos como población no afiliada sin capacidad de pago, ya que aparece como afiliada, y esto ha generado confusión en los funcionarios sobre los procedimientos.

Por otra parte, la Circular 042 de 2002 se convirtió en un factor de discriminación porque estableció que los recursos del Fosyga deben destinarse exclusivamente a la población inscrita en el SUR y a atender afecciones transitorias en la fase de atención humanitaria. Con esto, se ha evadido la atención de otras afecciones y etapas consideradas de no obligatorio cumplimiento, criterio que quedó a merced del juicio del prestador del servicio (ACNUR, 2004).

A pesar de los avances normativos, la atención en salud para la población desplazada sigue presentando los mismos problemas, puesto que la cobertura depende de la voluntad política y la capacidad de gestión de los recursos. Está sujeta a la disponibilidad presupuestal de las entidades territoriales, consignada en el Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001); y dado que se debe cubrir con los mismos recursos a la población regular y la desplazada, así los recursos no alcancen para los regulares, los municipios no cuentan con las condiciones técnicas ni financieras para garantizar la afiliación efectiva (ACNUR, 2004). Sumado a esto, persiste la indiferencia y la poca voluntad política de las autoridades locales y los entes territoriales para ejecutar las políticas y lineamientos del MEN.

También debe considerarse, como se mencionó en el anterior capítulo, que la afiliación no implica el acceso a los servicios. La RSS encontró que existe un déficit de 3.389.742 atenciones y 1.129.914



desplazados con alguna necesidad no atendida, lo cual equivale a 73,5% de las personas inscritas en el SUR a 30 de septiembre de 2004. Esto resalta la ausencia de un sistema de información que capture no sólo la afiliación al SGSSS, sino el acceso a los servicios.

En este momento, no hay forma de observar el alcance real ni el grado efectivo de los logros, como tampoco de vigilar y controlar la ejecución de las políticas desde el nivel central (ACNUR, 2004). Aunque a partir de la Sentencia T-025 se han realizado esfuerzos para compartir la información entre las entidades, la ausencia de registros consolidados, los distintos formatos que cada entidad maneja y las inconsistencias en la información se convierten en un obstáculo para la política de atención en salud a la población desplazada. Por ejemplo, los problemas con la identificación de las personas impiden su acceso al sistema, puesto que en muchos casos no es posible identificar al usuario en el SUR. Así mismo, debido a los problemas en el flujo de información entre las entidades prestadoras de salud, estas no realizan la atención hasta no saber quién efectúa el pago. Por último, la ausencia de un sistema de información dificulta el seguimiento y control, lo cual ha permitido que las entidades establezcan procesos por fuera de las normas, exijan documentos y trámites distintos y, en algunos casos, le cobren a los desplazados por los servicios prestados<sup>115</sup>.

Por último, el esquema requiere la capacitación de los funcionarios locales y del personal de las entidades prestadoras del servicio, pero la alta rotación del personal en los municipios, departamentos y entidades dificulta la aplicación y la continuidad de los programas.

Hay otras condiciones, no atribuibles a la política de salud, que profundizan la vulnerabilidad de la población desplazada en materia de salud. El acceso a alimentos, la desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria, las cuales están relacionadas con la precaria situación económica de los hogares desplazados en los municipios receptores son factores de deterioro en las condiciones de salud de la población desplazada. Frente a esta situación, es importante precisar que, si bien, las políticas de atención en salud son fundamentales para garantizar el derecho a la salud de la población víctima del desplazamiento forzoso, la atención en salud por sí sola no resuelve el problema y, por lo tanto, es necesario avanzar en la complementariedad de las políticas, en especial aquellas de estabilización socioeconómica. Éstas no sólo mitigan el impacto en salud del desplazamiento, sino que se convierten en factores de promoción de salud, limitando así las contribuciones de las entidades territoriales y del Gobierno Central para la atención de la población. De igual forma, esta complementariedad es importante puesto que permite no eternizar la situación de vulnerabilidad, ni generar incentivos para que la población quede eternamente exonerada del pago por los servicios de salud<sup>116</sup>.

## **H. El retorno de la población desplazada**

El retorno a los municipios de origen es una alternativa para los hogares desplazados. Sin embargo, esta alternativa es limitada en un contexto de conflicto armado dado que todavía no se han desactivado las causas originales del desplazamiento. Como consecuencia, pocos hogares

<sup>115</sup> *Ibíd.*

<sup>116</sup> *Ibíd.*



desplazados contemplan el retorno como una alternativa plausible. Datos del Sistema RUT indican que cerca de 11% de los hogares desplazados desean retornar. La renuencia de la gran mayoría de los hogares desplazados a retornar contrasta con la política actual, cuyo énfasis es la promoción de retornos de la población desplazada.

El retorno de la población desplazada, si bien no es una iniciativa nueva, ha sido la estrategia más importante dentro del actual gobierno. Aunque en el pasado el retorno estaba incluido dentro de la atención integral a la población desplazada, sólo hasta este gobierno es visible la voluntad política por implementar dicha estrategia y la definición de un procedimiento para llevar a cabo los procesos de retorno. Es así como se ha establecido un protocolo para los procesos de retorno que incluye un proceso de sistematización de la información, un análisis sobre las condiciones de los municipios, los requisitos para participar en el retorno, los componentes del programa y, por último, las entidades responsables de este. Un retorno debe, además, acoger los principios rectores del desplazamiento interno, tal como lo contempla el Decreto 250 de 2005. Esto significa que deben ser voluntarios<sup>117</sup>, seguros<sup>118</sup> y dignos<sup>119</sup>, responsabilidades que recaen en cabeza del Estado.

Los programas de retorno actuales promovidos por la RSS incorporan los principios rectores del desplazamiento llevando a cabo un cuidadoso procedimiento antes de iniciar el retorno. Con el fin de garantizar la seguridad, la RSS se reúne cada 15 días con el Ministerio de Defensa y examina la situación de orden público de los municipios con posibilidades de retorno. Cuando culmina la evaluación, se convocan mesas de trabajo con la

población receptora, la población desplazada, las autoridades nacionales y locales (Arboleda, 2004). El propósito de las mesas es evaluar las condiciones del retorno y su sostenibilidad en el largo plazo y concertar el proceso con las entidades territoriales y la población desplazada.

Una vez concertado el plan, se inicia la coordinación logística y el proceso de alistamiento que incluye acompañamiento, traslado físico, alojamiento y alimentación temporal durante el tiempo de readecuación de las viviendas de la zona de retorno. Con tal propósito se trabaja en planes de estabilización socioeconómica, cuyo fin es garantizar la seguridad y promover el arraigo a la tierra y así prevenir nuevos desplazamientos. La etapa de estabilización también incorpora programas de seguridad alimentaria, mejoramiento de condiciones habitacionales y saneamiento básico. Por último, los programas de retorno impulsan políticas de desarrollo local. Así, no sólo se beneficia

<sup>117</sup> La voluntariedad significa la libre elección de la población desplazada a retornar con pleno conocimiento de la situación en las áreas de retorno y de alternativas en cuanto a reasentamiento y reubicación. Para ello se deben tener en cuenta tres aspectos: consentimiento por parte de la población desplazada, la posibilidad de cambiar de idea y la falta absoluta de coerción directa o indirecta. Además, la población desplazada debe contar con información completa y veraz sobre: la situación de orden público, los compromisos de las instituciones estatales, la oferta y las responsabilidades institucionales y la situación de las regiones.

<sup>118</sup> La seguridad comprende distintos componentes. En primer lugar, la legal garantiza la afirmación pública de la seguridad personal e integridad, la eliminación del miedo a la persecución arbitraria o al castigo, el cumplimiento del debido proceso, el reconocimiento de la condición de desplazado y sugiere el acompañamiento por parte de las Naciones Unidas y ONG para garantizar la imparcialidad en el sistema judicial. La seguridad física, por su parte, alude tanto a la seguridad territorial como a la personal. Implica protección frente a ataques, campos minados y, en general, articula las estrategias militares con los procesos de restablecimiento. La garantía de la seguridad física requiere de la presencia de las autoridades estatales. Por último, la seguridad material apunta hacia programas y políticas de establecimiento socioeconómico.

<sup>119</sup> La dignidad implica respeto y aceptación por parte de las comunidades y autoridades locales de la población desplazada, así como la restauración total de sus derechos.

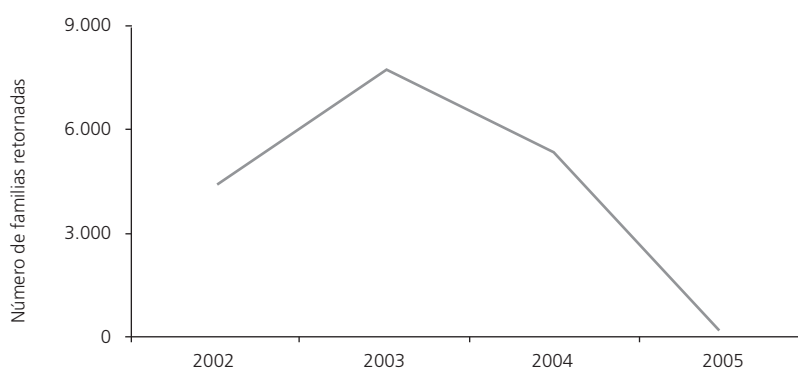


la población desplazada retornante sino la región a la cual retornan, con lo que se facilita la adaptación y, por consiguiente, la sostenibilidad.

El Plan Nacional de Desarrollo del presidente Uribe fijó como meta para el cuatrienio el retorno de 30.000 familias desplazadas, es decir un total aproximado de 150.000 personas. Desde el inicio

del actual gobierno hasta la fecha, sólo retornaron 17.631 familias. Tal como indica el Gráfico 5, los años 2003 y 2004 presentaron los mayores números de retorno, mientras en 2005 el número de familias retornadas fue mínimo. De estos procesos de retorno de los últimos años, la mayoría son retornos masivos y muchos de ellos se realizan a partir de retornos inmediatos.

Gráfico 5  
Número de familias retornadas durante el actual Gobierno<sup>1/</sup>



<sup>1/</sup> Fecha de corte: 17 de junio de 2005.

Fuente: sigob.presidencia.gov.co. Consultado el 5 de septiembre de 2005.

Los programas de retorno inmediato son un componente del programa de retornos. Dichos programas se dirigen a comunidades que se desplazan de manera masiva y se realizan dos o tres semanas después de ocurrido el desplazamiento. Aunque los retornos inmediatos pueden ser efectivos en un principio, el Estado no puede garantizar la seguridad y el control territorial y, por consiguiente,

la sostenibilidad del proceso es limitada (Forero, 2003). A pesar de esto y de las dificultades en el seguimiento de los componentes y compromisos adquiridos frente a los retornos masivos, estos han sido más fáciles de efectuar que los retornos individuales. La individualización en el proceso de retorno genera mayor complejidad, debido a la dificultad para concretar las acciones pertinentes y



garantizar el compromiso de las autoridades locales y de la Fuerza Pública en una sola familia<sup>120</sup>.

Sin embargo, el principal factor que ha limitado la viabilidad de los retornos es la ausencia de los programas de estabilización socioeconómica y desarrollo rural en los procesos de retorno. Pese a que dichos programas están incluidos en los procesos de retorno, la incidencia de estos programas es mínima y, aparte de la RSS, ninguna entidad está comprometida con proyectos de generación de ingresos y estabilización socioeconómica en los municipios de retorno<sup>121</sup>. En la actualidad, la RSS es la única institución que implementa iniciativas de estabilización, mediante la entrega de subsidios, paquetes agropecuarios y semillas para la siembra de productos agrícolas que permitan a la población desplazada que ha retornado suplir sus necesidades alimentarias mediante cultivos de pancoger. De igual forma, desde abril de este año ha implementado estrategias de generación de ingresos mediante el convenio con CHF descrito anteriormente. Por su parte, las entidades responsables de los programas de generación de ingresos, tales como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y Bancoldex se han demorado en implementar los programas de estabilización socioeconómica. Por una parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural eliminó el programa de capital semilla para la población desplazada y no parece tener una estrategia explícita para implementar los programas de proyectos productivos<sup>122</sup>. Por último, otra dificultad que enfrentan los procesos de retorno radica en que los recursos para la asignación de tierras son cada vez menores. A pesar de que la asignación de tierras es uno de los componentes más importantes del programa de retorno, mientras hace ocho

años se destinaron más de \$15 mil millones, hoy los recursos son apenas de \$2 mil millones y el programa es cada vez más reducido<sup>123</sup>.

Ante este panorama, los programas de retorno o reubicación rural enfrentan serias limitaciones por lo que la población desplazada prefiere quedarse en las ciudades, ya que en estas hay mayores posibilidades de empleo y mayor cobertura de servicios públicos, salud, educación y vivienda. Esto se evidencia en la caída durante 2005 de familias retornadas.

## **I. La cesación de la condición de desplazado**

Los programas descritos en las secciones anteriores cobijan a los hogares víctimas del desplazamiento durante el periodo en el cual es válida legalmente su condición de desplazado. Es imprescindible, por tanto, definir cuando un hogar es considerado desplazado, y accede a la ayuda estatal, y cuando cesa su condición de desplazado. Esto es necesario para adoptar una planeación de la política pública acorde con la demanda real y para garantizar que los derechos de la población desplazada se restituyan en su totalidad.

La misma legislación colombiana estipula que un hogar cesa de ser desplazado cuando “se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento”. Money (2003) identifica tres

<sup>120</sup> Entrevista con Patricia Luna (Directora Técnica del Programa para Población Desplazada - RSS) el 9 de septiembre de 2005.

<sup>121</sup> *Ibíd.*

<sup>122</sup> *Ibíd.*

<sup>123</sup> *Ibíd.*





posibles criterios para definir la cesación de la condición de desplazado. El primer criterio se basa en la causa del desplazamiento y arguye que una vez cambian las circunstancias que obligaron al desplazamiento el hogar cesa de estar en condición de desplazamiento. El segundo criterio argumenta que la condición de desplazamiento se termina cuando se brindan soluciones a los hogares, ya sea de retorno o de restablecimiento en un nuevo municipio. El tercero estima que la condición de desplazamiento ya no existe cuando “las necesidades y vulnerabilidades específicas de los desplazados internos ya no existen”.

La legislación colombiana se basa en el segundo criterio para establecer la cesación de la condición de desplazado. Por lo tanto, la asistencia estatal especial se interrumpe cuando se brinda una solución para las familias desplazadas. Con el fin de establecer los criterios de la cesación de la condición de desplazado, el Decreto 250 de 2005 estipula que la RSS, con la ayuda de DNP, desarrollará indicadores para establecer si se produjo la estabilización económica y, por ende, se establece la cesación de la condición de desplazado. Los indicadores serán la base para que la RSS y los Comités Territoriales evalúen cada seis meses las condiciones de estabilización económica de los hogares desplazados y revisen, para cada caso, la cesación de la condición de desplazado. Una vez se defina dicha condición y se excluya al hogar del SUR, se enviará una copia del acto administrativo a todas las entidades del SNAIPD.

Los indicadores deberán tomar como base la Sentencia T-602 de 2003 de la Corte Constitucional que establece los criterios para la cesación de la condición de desplazado. Dicha Sentencia define

que un hogar cesa de ser desplazado cuando: i) se contrarrestan los riesgos de empobrecimiento y exclusión social; ii) se promueve el acceso a la tierra; iii) el hogar accede a empleo en condiciones dignas, soluciones de vivienda, atención médica-asistencial integral, nutrición adecuada y educación; iv) el hogar es capaz de generar ingresos; y v) el hogar cuenta con una participación política efectiva.

## J. Recomendaciones de política

El desplazamiento forzado en Colombia, contabilizado a partir de 1995, ha generado una crisis humanitaria para la cual el Estado no estaba preparado, además de revestir características poco usuales en contraste con crisis humanitarias en otros países. Desde 1995, se ha desplazado un poco más de 13% de la población rural colombiana, en condiciones sumamente precarias durante el proceso de migración, así como en el proceso de asentamiento. Ello ha generado una presión en las ciudades receptoras sobre la demanda por servicios estatales, la cual se ha agravado pues el Estado no contaba con los instrumentos necesarios para enfrentar la urgencia y la precariedad de la crisis. Aunado a la magnitud de la crisis, el Estado ha debido responder por la población desplazada cuando aún persiste el conflicto, lo que restringe de manera considerable las opciones de política y sus condiciones *sui géneris*, al ser una crisis humanitaria tan prolongada, significa un reto de política internacional poco usual.

Pese a las complicaciones anteriores, el marco normativo desarrollado en Colombia para atender a la población desplazada es uno de los más avanzados en el ámbito internacional. Si bien, es necesario ajustar algunos vacíos del marco





normativo, la legislación actual cubre todas las necesidades de la población desplazada, otorga un amplio rango de acción a las entidades para actuar con celeridad y posee los instrumentos necesarios para llevar a cabo una política comprehensiva para la población desplazada. Los problemas surgen, entonces, en el momento de aplicar la legislación diseñada durante los últimos 10 años. Sin embargo, la legislación se ha ido implementando poco a poco y se han ajustado los errores a medida que surgen. La Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, ha contribuido además a generar una conciencia en las entidades nacionales acerca de sus responsabilidades frente a la población desplazada. Como resultado de la Sentencia, las entidades nacionales estructuraron un plan de acción, hay una mayor claridad acerca de los costos presupuestales de cumplir con las obligaciones estatales frente a la población desplazada y muchas entidades han incrementado sus cubrimientos y diseñado programas novedosos.

No obstante los claros esfuerzos del último año, la efectividad y el cubrimiento de la asistencia para la población desplazada son aún insuficientes. La provisión de Atención Humanitaria de Emergencia es, sin duda, el componente más desarrollado, al cubrir el ciento por ciento de los desplazamientos masivos y mantener un crecimiento constante, aunque lento, en el cubrimiento de los desplazamientos individuales. El acceso a servicios típicamente prestados por el Estado, tales como salud, educación y programas del Icbf, ha evolucionado de manera satisfactoria y el cubrimiento es cada vez mayor. Esto no es sorprendente ya que los ajustes necesarios para proveer la asistencia a la población desplazada son menores pues la ayuda no difiere significativamente de sus servicios

habituales y, por ende, las instituciones prestadoras de dichos servicios no han debido modificar de manera sustantiva su capacidad instalada. Por otro lado, la principal debilidad de la asistencia para la población desplazada reposa sobre los programas de generación de ingresos, los cuales han sido poco efectivos debido a la necesidad de estructurar programas especiales para la población desplazada y a la falta de voluntad política de las entidades encargadas de estos programas para llevarlos a cabo. Así mismo, la carencia de recursos y la dificultad inherente a los programas de generación de ingresos para población desplazada dificultan más la puesta en marcha de estos programas.

Lo anterior representa una clara contradicción de la política colombiana para atender a la población desplazada. Por un lado, el Gobierno Nacional ha asignado un monto considerable de recursos presupuestales y humanos para atender a la población desplazada. Dicha atención, que debe extenderse hasta cesar la condición de desplazamiento de cada hogar, genera una carga fiscal y corre el riesgo de crear una población dependiente de la ayuda estatal. Hay, por lo tanto, una necesidad ingente para trascender la mera ayuda asistencialista y lograr que los hogares desplazados recuperen su capacidad productiva. Por otro lado, para trascender la mera ayuda asistencialista es imprescindible que los programas de generación de ingresos –el componente más débil de la política actual– sean exitosos, de manera que los hogares desplazados, tras ser beneficiarios de estos programas, puedan recuperar su capacidad productiva. Sólo de esta manera la población desplazada no dependerá de la ayuda estatal y la carga fiscal sobre el Estado se aliviará. Por lo tanto, el fortalecimiento de los programas de generación



de ingresos es esencial para que la condición de desplazamiento sea realmente un fenómeno temporal y no permanente con una alta demanda de recursos estatales. El objetivo de esta sección es proporcionar recomendaciones puntuales de política en cada uno de los temas analizados a lo largo del capítulo.

Dado que la principal debilidad de la política para la población desplazada se presenta en el momento de la implementación de la política, es fundamental fortalecer las entidades del SNAIPD y otorgar herramientas a la población desplazada para solicitar de manera adecuada la ayuda estatal. Las siguientes recomendaciones apuntan en ese sentido:

1. Es necesario concentrar esfuerzos para consolidar programas de generación de ingresos efectivos. La responsabilidad de desarrollar estos programas recae sobre el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Agricultura, Incoder, Bancoldex, el Banco Agrario y los entes territoriales. Los recursos de la RSS pueden ser un instrumento para apalancar recursos de estas entidades, pero no deben ser los únicos disponibles para dicho propósito. Si los programas de generación de ingresos no se consolidan, vislumbrar la cesación de la condición de desplazado para un alto porcentaje de la población no es plausible.
2. Es evidente que el fortalecimiento institucional y la expansión de la ayuda para la población desplazada requieren la asignación de más fondos para las entidades que integran el SNAIPD. Para alcanzar este fin, se pueden adoptar una serie de mecanismos. Primero, las entidades integrantes del SNAIPD y las entidades municipales y departamentales deben destinar presupuesto para la población desplazada. Ello se lograría

con apropiaciones específicas y obligatorias de recursos municipales y reservas presupuestales de las entidades integrantes del SNAIPD. Segundo, la duplicidad de inversiones y la descoordinación entre las entidades encargadas de atender a la población desplazada se puede disminuir con la creación de fondos municipales<sup>124</sup>. Dichos fondos contarían con recursos de los municipios, ONG y la cooperación internacional para la implementación de proyectos dirigidos a la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

Tercero, la población desplazada constituye una carga financiera adicional para los municipios, que deben atender la demanda de su población nativa y ahora deben cubrir las necesidades de la población desplazada. Es necesario, por ende, generar incentivos para los municipios receptores con el fin de evitar que no identifiquen a los desplazados como una carga adicional. Un mecanismo propuesto en Ibáñez y Querubín (2004) para atacar este problema es instituir un Fondo de Compensación para los Municipios con Alta Presión de Desplazamiento para apoyar a estos municipios con recursos financieros que les permitan atender a la población desplazada. El Fondo podría tener las siguientes características:

- a. Los recursos financieros podrían provenir de los organismos multilaterales y de cooperación internacional, dada la naturaleza transitoria del problema de desplazamiento.

<sup>124</sup> Puede existir una duplicidad de inversiones, ya que el Gobierno Nacional transfiere recursos por transferencias a los municipios para cubrir los gastos en educación y salud. Este dinero se asigna a los municipios y no se tiene en cuenta los procesos de desplazamiento. Ello implica que muchos municipios reciben transferencias por población que no deben atender. Por otro lado, hay municipios que reciben esta población pero no reciben las transferencias necesarias para su atención y deben, por lo tanto, cubrir estos gastos con su presupuesto.



- b.** Los recursos se transferirían únicamente a aquellos municipios cuyo crecimiento poblacional, como consecuencia del desplazamiento, sobrepase la tasa natural de crecimiento de la población.
  - c.** Los desplazados atendidos por el municipio deben estar inscritos en el Sistema Único de Registro y, por tanto, se adherirían a la definición de desplazamiento contemplada en la Ley 387 de 1997. Esto implica que las transferencias especiales para población desplazada se suspenderían una vez cese la condición de desplazado según las disposiciones contempladas en la legislación colombiana.
  - d.** La administración de los recursos y el monitoreo del cumplimiento estaría en cabeza de la Red de Solidaridad Social.
  - e.** Los recursos del Fondo se asignarían únicamente a inversión en programas de generación de ingresos, ya que los programas de AHE están funcionando de manera adecuada y el acceso a salud y educación se está financiando con las transferencias.
  - f.** El Gobierno Nacional cubriría 90% de la inversión en los programas de generación de ingresos para los hogares desplazados y el 10% restante estaría en cabeza de los municipios. Las transferencias se podrían realizar por persona desplazada.
- 3.** La dispersión de responsabilidades y recursos dificulta adoptar soluciones integrales para la población desplazada. Además, las entidades deben atender otras obligaciones y la asistencia a la población desplazada, sin recibir recursos presupuestales adicionales. La RSS, como coordinadora del SNAIPD, podría jalonar recursos de las entidades nacionales y territoriales creando fondos especiales o programas integrales en los cuales las entidades responsables aporten recursos.
  - 4.** El proceso de fortalecimiento, que ha aumentado el compromiso de las entidades nacionales, se debe profundizar en el caso de las autoridades locales. Es fundamental, por lo tanto, el fortalecimiento de los Comités Territoriales para mejorar la efectividad de la atención a la población desplazada. La reactivación de los Comités Territoriales, aunque es un importante primer paso, debe continuar. Mecanismos coercitivos, como la obligatoriedad de los alcaldes y gobernadores para presidir los Comités Territoriales, se pueden adoptar, ya que los esfuerzos actuales para incentivar la participación de las autoridades locales han sido insuficientes. Los procesos de capacitación se pierden debido a la alta rotación de personal; y los recursos designados por el Gobierno Nacional para ampliar la cobertura de la asistencia no son ejecutados en un alto porcentaje de los casos (p.ej. educación y salud). El mecanismo propuesto en la actualidad para atar las transferencias de libre inversión a un desempeño adecuado en la asistencia para la población desplazada podría ser efectivo. Esto se podría complementar con incentivos positivos tales como los Fondos propuestos en el numeral anterior.
  - 5.** Las Unidades de Atención y Orientación a la Población Desplazada son esenciales para centralizar la oferta institucional y para analizar la demanda local. Son, además, un mecanismo eficiente para difundir información a la población desplazada y reducir el tiempo de los trámites necesarios para acceder a la asistencia estatal. El



fortalecimiento de las UAO existentes y la puesta en marcha de nuevas UAO es una herramienta útil para fortalecer la política territorial. Las UAO no se deben establecer sin contar con una clara voluntad política por parte de las autoridades locales.

6. Continuar con la consolidación de la Red Nacional de Información es una prioridad. La planeación adecuada de las entidades del SNAIPD y el monitoreo efectivo de las políticas para la población desplazada depende en buena medida de contar con una base de datos completa. Las inversiones para fortalecer el SUR son entonces inaplazables. El SUR debe estar disponible para que todas las entidades del SNAIPD consulten información y para que las mismas entidades puedan incorporar información acerca de los hogares desplazados beneficiarios de sus programas. Los indicadores de acceso a asistencia y de las condiciones económicas de los hogares son fundamentales para determinar la cesación de la condición de desplazado.
7. Si bien, se han logrado avances significativos en la coordinación de las entidades del SNAIPD, es importante profundizar en la coordinación e idear mecanismos nuevos para impulsar la atención integral de la población desplazada. Además de instrumentos coercitivos, como la obligatoriedad en las reuniones del Consejo del SNAIPD y de las Mesas Nacionales, se pueden establecer incentivos positivos como el apalancamiento de recursos liderados por la RSS y la suscripción de convenio entre distintas entidades para prestar la atención integral.
8. Un obstáculo evidente en la implementación de la política para la población desplazada es el desconocimiento de los derechos establecidos por la legislación hacia esta población, de la oferta

institucional y de los mecanismos para acceder a dicha oferta. El desconocimiento proviene de los funcionarios estatales, en particular de los entes territoriales, y de la población desplazada. Se han realizado esfuerzos para capacitar a los funcionarios estatales e informar a la población desplazada, estos esfuerzos deben continuar y se deben ampliar.

9. Dados los beneficios estipulados para la población desplazada, algunos de estos además significan dinero en efectivo, se han creado incentivos para que personas inescrupulosas y ciertos grupos de población desplazada se “especialicen” en solicitar las ayudas para la población desplazada<sup>125</sup>. Esto reduce la ayuda disponible para la población que realmente requiere la ayuda y mina la confianza de las instituciones hacia la población desplazada. Es importante, por ende, diseñar instrumentos para evitar casos de corrupción. En primer lugar, se debe refinar el proceso de valoración del registro en el SUR y continuar cruzando las bases de datos del SUR con otras bases estatales como la Registraduría Nacional, Sisbén y Familias en Acción, entre otras. Dichas bases de datos proveen información valiosa para comprobar la valoración. Sin embargo, es importante ser cuidadosos durante el proceso de valoración para no excluir familias desplazadas con verdaderas necesidades. En segundo lugar, una vez opere la Red Nacional de Información, será posible establecer el proceso de acceso a ayudas de cada uno de los hogares desplazados, lo que permitirá

<sup>125</sup> Ejemplos de corrupción en la solicitud de ayudas para la población desplazada abundan. Algunas personas se registran en el SUR para solicitar luego visa como exiliados en otros países; organizaciones aplican para créditos asociativos y ninguno de sus asociados es población desplazada; “tramitadores” solicitan medicinas que después son vendidas; y hogares registran una solicitud de disolución del hogar para acceder a las ayudas colectivas, entre otros.



encontrar inconsistencias. En tercer lugar, se podrían establecer controles adicionales antes de entregar cada una de las ayudas. Aunque las ayudas se deben entregar con celeridad, ello no debe desconocer los problemas de corrupción anteriormente mencionados.

El fortalecimiento de la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada y del Sistema Único de Registro es fundamental para mejorar la eficiencia y efectividad de la política. Como se mencionó anteriormente, la Red Nacional de Información debe contener información acerca de la situación socioeconómica de los hogares y de las ayudas recibidas con el fin de planificar la acción estatal, identificar falencias en la provisión de las ayudas y establecer cuando un hogar cesa de ser desplazado. Para fortalecer la Red Nacional de Información y el SUR es necesario:

1. *Invertir recursos para continuar el proceso de consolidación de la Red Nacional de Información.* Los mínimos elementos que debe tener la Red son:
  - a. Conexión en línea de todas las entidades de SNAIPD al SUR.
  - b. Información depurada de los hogares ya registrados.
  - c. Procedimiento para permitir que las entidades del SNAIPD ingresen información acerca de la provisión de ayudas a la población desplazada.
  - d. Sistema de seguimiento para establecer cuándo cesa la condición de desplazado para cada hogar. La cesación de la condición de desplazados se identifica con un conjunto de indicadores socioeconómicos que deben diseñar la RSS y el DNP. Es sumamente costoso

actualizar periódicamente los indicadores de cada uno de los hogares desplazados debido, entre otras cosas, a su alta movilidad y a las complicaciones administrativas. El Sistema podría, por lo tanto, generar un sistema automático de alarmas que identifique los hogares que a partir del acceso a las ayudas estatales pueden haber superado la condición de desplazado. Por ejemplo, un hogar con cubrimiento de los servicios de educación y salud, con una solución habitacional, beneficiaria de un programa de microcréditos y con acceso a capital semilla podría ser evaluada con indicadores para identificar si cesó la condición de desplazamiento. A los hogares identificados por el sistema de anuncios se podría entonces aplicar unos formularios con el fin de establecer su situación socioeconómica.

2. *Permitir el registro de predios abandonados en el momento del Registro en el SUR.* Además de los trámites necesarios para ser registrados en el SUR, los hogares desplazados con tenencia de tierras deben acudir al Incoder para solicitar la protección de sus predios. Los hogares deben invertir recursos monetarios y dedicar tiempo sólo para alcanzar estos dos objetivos. Es importante evaluar la viabilidad de fusionar los dos registros de manera que si los hogares desplazados así lo desean puedan iniciar el proceso de protección de predios en el momento de registro en el SUR. Dado que es necesario contar con el folio de matrícula inmobiliaria para iniciar el proceso de protección, la RSS o el Incoder podrían solicitar el folio directamente a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para aquellos hogares que no lo tienen disponible.



3. *Avanzar en los procesos de cedulaación para la población desplazada.* La carencia de documentos de identidad se ha convertido en un obstáculo para acceder a la ayuda estatal, en particular para los hogares registrados antes de 2001. En la actualidad, los procesos de cedulaación adoptados por la Registraduría consisten en buscar conglomeraciones de hogares desplazados y otorgar los documentos de identidad. Dichos procesos son costosos debido a la dificultad de buscar los hogares y de movilizar el aparato administrativo para llevar a cabo el proceso. Antes la entrega de documentos de identidad era parte de la Atención Humanitaria de Emergencia. Es importante evaluar cuál proceso es más expedito y menos costoso. El proceso de cedulaación se podría iniciar, previo consentimiento de cada persona desplazada, en el momento de llevar a cabo el registro. De esta manera, no sería necesario buscar a los hogares desplazados que carecen de documento de identidad.

4. *Capacitar a los funcionarios estatales que toman la declaración de la población desplazada.* Los funcionarios del Ministerio Público, encargados de tomar la declaración, son quizá los primeros en establecer contacto con la población desplazada. Estos funcionarios podría convertirse en un instrumento de difusión de información para la población desplazada. Por ejemplo, la RSS capacitó recientemente a estos funcionarios de manera que transmitan a las personas desplazadas la importancia de contar con un documento de identidad. Ello ha reducido significativamente el problema por falta de documentos de identidad. Este esquema se podría replicar en otros frentes y los funcionarios podrían transmitir información acerca de los

derechos de la población desplazada. Para evitar incrementar los tiempos en el proceso de declaración y represar las solicitudes de declaración, se podrían diseñar unos folletos sencillos con información básica que podría entregar los funcionarios del Ministerio Público en el momento de la declaración.

La Atención Humanitaria de Emergencia es, sin duda, el componente más desarrollado en la atención para la población desplazada. La Corte Constitucional y ACNUR (2004) habían identificado unas fallas en el proceso de provisión de ayuda humanitaria, subsanadas en su gran mayoría durante el último año con la expedición del Decreto 250 de 2005 y con ajustes en el proceso de implementación. Persisten aún dos problemas que deben ser corregidos:

1. Mejorar el cubrimiento de AHE para los desplazamientos individuales. La efectividad de la Atención Humanitaria de Emergencia continúa siendo mayor para los desplazamientos masivos frente a los desplazamientos individuales. Si bien, se han realizado avances en este sentido, todavía se debe mejorar la prestación de ayuda para los desplazamientos individuales.
2. Garantizar que el final de la provisión de la AHE concuerde con la iniciación de la etapa de estabilización económica. Una recomendación detallada de mecanismos para garantizar esto se presenta en las recomendaciones acerca de los programas de generación de ingresos.

Profundizar en las políticas y programas de restitución de activos es un elemento crucial hacia el avance en los procesos de estabilización



económica de la población desplazada. Dentro de los procesos de restitución de activos, las tierras y la vivienda deben tener un rol prioritario. Si bien se ha logrado un marco normativo adecuado para la protección de tierras, restitución de propiedades y asignación de predios, es imperativo poner en marcha esta legislación y diseñar algunos elementos adicionales, para lo cual se hacen las siguientes recomendaciones:

**1.** La protección de predios requiere el siguiente conjunto de medidas:

- a.** *Fortalecer los sistemas de información:* La protección de los derechos de propiedad requiere información confiable acerca de cada predio, del vínculo legal del hogar con el predio y de los procesos de transferencia de este. De esta manera, el Estado puede identificar procesos ilegales de transferencias de predios y, por otro lado, el propietario del predio puede iniciar procesos legales para la restitución. El fortalecimiento de los sistemas de notariado, registro y catastro es, por consiguiente, esencial para asegurar la protección de los derechos de propiedad. En particular, promover la conformación y la actualización de las Oficinas de Catastro de los municipios permitiría hacer más expeditos los procesos de registro y legalización de predios.

Sin embargo, la actualización del Catastro está rezagada, pese a la disposición del artículo 79 de la Ley 223 de 1995, que establece un plazo máximo de cinco años para su actualización. Hasta 2003, se ha logrado actualizar 54% de los predios a nivel nacional, es decir, 6.347.204 predios de un total de 11.762.560 predios<sup>126</sup>.

El rezago en la actualización de los catastros obedece en buena medida a la alta inversión requerida. Los recursos financieros para la actualización provienen del mismo municipio y el capital humano y tecnológico es aportado por el Igac. Por otro lado, el retorno de la inversión sólo se percibe a largo plazo aunque el impuesto predial representa en promedio 40% de los ingresos tributarios de los municipios con población inferior a 500.000 habitantes (DNP, 2003). Ello ha conllevado a que sólo los municipios con suficientes recursos propios hayan actualizado sus bases catastrales. Una propuesta para eliminar o disminuir la restricción presupuestal de los municipios es la consecución de fondos de cooperación internacional para promover la actualización de los catastros de los municipios.

- b.** *Promover programas de titulación de tierras.* El predominio de derechos no formalizados sobre la tierra ha facilitado la apropiación ilegal de la tierra. La titulación de tierras, si bien no garantiza la protección de la propiedad, puesto que hay evidencia de usurpación y despojo, sí posibilita la protección de los derechos (Hernández, 2004). Es importante, por ende, adoptar un programa de titulación masiva en el marco de la política estatal. Dicho programa requiere de diversos componentes con el fin de fortalecer la capacidad institucional, apoyar con recursos financieros a los pequeños

<sup>126</sup> Una contribución importante en la actualización del Catastro proviene de Medellín (97,2%), Cali (100%) y Bogotá (85,8%), municipios que cuentan con entidades catastrales descentralizadas e independientes.





propietarios en el proceso de titulación, y promover la participación activa de todos los estamentos civiles en los procesos de titulación. No obstante, un programa de titulación de tierras se debe adoptar con cautela para evitar que poseedores recientes, que obtuvieron la tierra por medios ilegales, vean legalizada su posesión con una titulación masiva de tierras.

Tanto las instituciones del ámbito nacional como del ámbito local deben participar en procesos enfocados a fortalecer su capacidad operativa. En primer lugar, es fundamental ampliar la presencia del Incoder en más municipios del país, ya que su cobertura es menor frente al antiguo Incora, lo cual dificulta que la población desplazada acuda a solicitar ayuda. En segundo lugar, la conformación de un equipo ágil liderado por el Incoder puede emprender un esfuerzo agresivo de titulación de tierras. En tercer lugar, es necesario continuar con la implementación de los programas de activación y articulación de los sistemas de notariado, registro y catastro para facilitar los procedimientos de formalización de transacciones inmobiliarias. Por último, estos esfuerzos deben ir acompañados de una consolidación de las entidades territoriales, con un especial énfasis en capacitación de sus funcionarios, involucradas en los procesos de titulación.

La débil capacidad institucional, sin embargo, no es el único obstáculo en los procesos de titulación de tierras. Los propietarios enfrentan restricciones presupuestales que

son un impedimento importante para registrar sus predios y adquirir así los derechos de propiedad. Los altos costos para los pobladores rurales de registrar y autenticar la propiedad de predios pueden favorecer grupos de la población con mayores recursos y perpetuar así la concentración de la tierra. Además, los procesos de titulación han conllevado que grupos de poder utilicen sus ventajas de información para adquirir tierras que no les pertenecen (Binswanger et. al., 1995).

Dos alternativas para reducir los costos de registro de propiedades de los pequeños propietarios son propuestas. Por un lado, propiciar amnistías con la Superintendencia de Notariado y Registro con el fin de aminorar los costos de registro. Por otro, establecer registros móviles en zonas expulsoras para registrar y autenticar la propiedad de predios agrícolas con el fin de reducir los costos de traslados. Ambas alternativas son complementarias ya que los registros móviles y las amnistías se pueden realizar simultáneamente y permitir, entonces, el registro sin costo para propietarios de predios pequeños.

Las alternativas anteriores deben ir acompañadas de la realización de inventarios de predios elaborados por la misma comunidad con el fin de evitar la legalización de predios obtenidos de manera ilegal. Todos los estamentos de la comunidad, tales como la población afectada, los actores civiles, la Iglesia y las ONG, deben participar en los procesos de recuperación de información. Así mismo, al promover la participación y representación de la población desplazada en los Comités





Municipales y Departamentales, se permite una verificación adicional de la veracidad en los inventarios de predios municipales. Ello con el fin de confrontar la información puesto que se han presentado reiterados casos de abuso contra la población desplazada.

**c.** *Continuar con el fortalecimiento del Registro Único de Predios Abandonados.* El RUP es una herramienta esencial en la protección de predios abandonados. Durante los últimos dos años, se han hecho avances significativos en su fortalecimiento. Sin embargo, es necesario profundizarlo con las acciones siguientes:

- i.** Incluir otras formas de tenencia de tierras. El RUP adolece de mecanismos para proteger diferentes formas de tenencia de la tierra así como para reconocer las mejoras e inversiones de predios. Es necesario establecer mecanismos legales que permitan incluir diferentes formas de tenencia y reconocer las mejoras e inversiones de los predios.
- ii.** Incorporar en el RUP las bases de datos de los Comités que contienen información acerca de los predios protegidos bajo el mecanismo de inminencia de desplazamiento contemplado en el Decreto 2007 de 2001. Para ello, se debe fortalecer a los Comités Territoriales y diseñar un formato de registro de predios.

**2.** Con el propósito de adoptar medidas efectivas encaminadas a restituir los predios de la población desplazada, se deben implementar las siguientes acciones:

- a.** Desarrollar los procedimientos legales que permitan implementar la permuta de predios contemplada por el Decreto 2007 de 2001. La definición actual de la permuta de tierras, tal como lo estipula el Decreto 2007 de 2001, es limitada y requiere de recursos de inversión por parte del Estado, que enfrenta fuertes restricciones presupuestales. Algunas modificaciones a las disposiciones del Decreto proporcionarían más alternativas y, por ende, flexibilidad a la población desplazada así como disminuciones a las presiones sobre el presupuesto estatal. Las permutas de tierras no se deben limitar a intercambios de predios rurales. Una alternativa es permitir permutas de UAF por acceso a programas de vivienda o acceso a proyectos generadores de ingresos. Se pueden reconocer además intercambios urbano-rurales que le permitan a la población desplazada reubicada en zonas urbanas contar con un capital producto de sus inmuebles abandonados. Por último, los excedentes de tierras una vez se entregue una UAF a título de permuta, pueden ser objeto de venta, abonadas a algún fondo de capital semilla o tenidas en cuenta para acceder a subsidios de vivienda.
- b.** Además, la restitución de predios tiene un énfasis marcado hacia los propietarios de tierras, se debe ampliar para considerar otros grupos de la población desplazada. Por un lado, la compensación por la pérdida de activos no debe estar circunscrita a los propietarios de tierras puesto que los poseedores, tenedores y ocupantes tienen igualmente un vínculo con la tierra y han realizado inversiones productivas sobre la



misma. Por otro lado, los hogares cuyo jefe, quien está registrado en el título de propiedad del predio, murió enfrentan dificultades ingentes para recuperar la propiedad. Por lo tanto, se deben diseñar programas especiales de reparación para huérfanos, menores y mujeres cabeza de hogar que reconozcan los derechos de propiedad de las tierras y recursos que fueron abandonados como consecuencia del desplazamiento. En el caso de los menores de edad huérfanos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podría encargarse del cobro y manejos de los inmuebles de esta población.

3. Los procesos de asignación de tierras a los hogares desplazados deben contemplar las siguientes medidas.

114

- a. *Fortalecer la capacidad institucional y capacitar a los beneficiarios.* La baja cobertura de los programas de reforma agraria y de los programas de asignación de predios para población desplazada obedece en buena medida a la limitada capacidad institucional. Así mismo, la baja formación y capacitación de los beneficiarios limita el desarrollo de los programas de reforma agraria (Zapata y Arizmendi 2003). Por otro lado, la supresión y liquidación de entidades encargadas del sector rural, la inexperiencia y lentitud de las entidades competentes y la congestión en los despachos han sido una talanquera para profundizar los programas para la población desplazada.
- b. *Seleccionar adecuadamente a los beneficiarios de los programas de asignación de*

*tierras.* La selección de beneficiarios ha sido un error recurrente en los programas de reforma agraria. El proceso de selección de beneficiarios no concuerda con los objetivos de la reforma agraria y es importante evitar replicar los mismos errores en los procesos de asignación de tierras para población desplazada. Los programas están, además, diseñados con un claro énfasis comunitario y obligan a los beneficiarios, por ejemplo, a asumir la propiedad en conjunto. La adjudicación de tierras a población desplazada debe refinar los procesos de selección de los beneficiarios y de las tierras asignadas. La adjudicación temporal de tierras, para una posterior asignación definitiva, puede constituirse en un primer paso para refinar la selección de beneficiarios, puesto que los hogares podrán demostrar en el periodo de asignación temporal su capacidad productiva. Sin embargo, se deben especificar mecanismos realistas de evaluación al final del tiempo de los contratos de adjudicación temporal de tierras.

- c. *Complementar la asignación de predios con programas para impulsar proyectos productivos.* La asignación de predios sin un proyecto productivo paralelo conduce, por lo general, al fracaso. Para iniciar la producción agrícola, los beneficiarios necesitan liquidez y acceso a créditos. Dos condiciones imposibles para los hogares desplazados, quienes perdieron sus activos como consecuencia misma de la migración forzada y cuya solvencia económica impide acceder a programas de créditos, máxime si



los hogares no poseen títulos de propiedad. Es necesario, por tanto, complementar el proceso de acceso a tierras con asistencia técnica, capital de trabajo y acompañamiento organizacional, para lo cual se deben fortalecer las instancias técnicas municipales y, en general, la administración local. Paralelos a los procesos anteriores, se deben iniciar programas para comercialización de productos de las tierras de los desplazados y el acceso a microcréditos.

Los programas de restitución de activos deben también contemplar el acceso a una vivienda digna, la protección de la vivienda en el municipio de origen o la compensación por la pérdida de la vivienda debido al desplazamiento. Las políticas de atención a la población desplazada se han concentrado en diseñar mecanismos cuyo objetivo primordial es facilitar el acceso a la vivienda y no han abordado los programas de restitución de viviendas. Las recomendaciones siguientes buscan mejorar la eficiencia de los programas actuales de acceso a la vivienda y promover el desarrollo de un marco normativo para la protección y restitución de la vivienda.

**1.** Los programas actuales de vivienda enfrentan una contradicción. Por un lado, los recursos no son suficientes para cubrir todas las solicitudes de subsidios de vivienda. Por otro, más de la mitad de los subsidios asignados en la convocatoria de 2003 no fueron asignados, pues las familias desplazadas no contaban con recursos suficientes para financiar el remanente del valor. Esto ha significado que un porcentaje importante de hogares no pudieron acceder a los subsidios, pero las familias que sí accedieron no

podrán finalmente recibirlos por falta de fondos. Los recursos no asignados serán devueltos a Fonvivienda para financiar programas generales de vivienda. Por lo tanto, además de una evidente falta de recursos, se perderán recursos debido a su deficiente focalización. Para superar estas dificultades es necesario:

- a.** Focalizar mejor los subsidios de vivienda asignados de manera que las familias beneficiarias puedan hacer uso de los recursos.
  - b.** Promover la participación de los entes territoriales de modo que complementen los subsidios del Gobierno Nacional. Por ejemplo, los entes territoriales podrían financiar los lotes de vivienda y la instalación de servicios públicos. De esta manera, el subsidio otorgado sería suficiente para financiar la compra de la vivienda.
- 2.** Los subsidios de vivienda para arrendamiento, una solución adecuada mientras los hogares retornan a su lugar de origen, sin un programa paralelo de generación de ingresos no es suficiente. El programa puede crear dependencia estatal y si, al finalizar los dos años de vigencia del subsidio, aún no se soluciona el problema, se puede perpetuar la carga fiscal de este programa.
- 3.** El derecho a la restitución de la propiedad es esencial en los programas de retorno. Si es imposible restituir la vivienda, es necesario dar a las familias una compensación monetaria. La compensación monetaria debe ser, sin embargo, el último recurso y debe ser justa (COHRE, 2005). Las autoridades tienen, además, la obligación de apoyar el proceso de recuperación de las propiedades. Es, por tanto, necesario desarrollar



un marco normativo para proteger las viviendas abandonadas en los municipios de origen y para recuperar el valor de la vivienda cuando no es posible recobrarla. Hay experiencias exitosas a nivel internacional en este frente que podrían ser analizadas y ajustadas para el caso colombiano. La restitución de viviendas al terminar la guerra en Bosnia es un ejemplo exitoso.

Tal como se mencionó al principio de la sección, los programas de estabilización de ingresos son la principal debilidad de la política para la población desplazada. El fracaso de los programas de estabilización socioeconómica puede generar un grupo de la población sin capacidad para generar su propio sustento y una carga fiscal considerable para el Estado. La gran paradoja es, entonces, la poca importancia asignada a estos programas en el seno de las entidades del SNAIPD. Los programas de estabilización económica se centran en la generación de ingresos y estos se limitan a la capacitación laboral y los microcréditos. Es fundamental concentrar ahora los esfuerzos del SNAIPD en el diseño y ejecución de programas de generación de ingresos acordes con las condiciones especiales de la población desplazada. Las recomendaciones siguientes esperan contribuir en dicho proceso:

1. Se deben concebir programas que integren la etapa de emergencia (5 primeros días después del desplazamiento), la etapa de Atención Humanitaria de Emergencia (3 primeros meses después del desplazamiento) y la estabilización económica. En la actualidad, la vulnerabilidad de los hogares aumenta una vez culmina la AHE, pues no se han logrado consolidar estrategias de estabilización económica. Programas como el desarrollado por CHF y RSS son un ejemplo
2. Diseñar programas intermedios de generación de ingresos, tales como los empleos temporales, mientras se consolida la etapa de estabilización económica. Si bien, los programas de vinculación laboral para la población desplazada deben ir enfocados a soluciones duraderas, mientras el proceso rinde frutos se pueden implementar empleos de emergencia con el fin de generar ingresos inmediatos e impactos de corto plazo. El acceso al empleo transitorio no debe implicar, sin embargo, la pérdida del derecho a soluciones duraderas. Iniciar programas como trabajo por alimentos y permitir la incorporación de la población desplazada en el programa de Empleos en Acción pueden ser soluciones transitorias y efectivas. Cabe anotar que estos programas deben ser temporales y son más eficaces, por ende, en situaciones de alivio de corto plazo. Al enfocarse en proyectos de asistencia de corto plazo, se aseguran cuestiones importantes para el éxito del programa, como hacer llegar de manera oportuna la ayuda y llegar a la población realmente necesitada. Este programa tiene, así mismo, mejores resultados en zonas donde el mercado laboral local no logra absorber la mano de obra excedente en tiempo de crisis. Situación evidente para la población desplazada en Colombia, que arriba a áreas urbanas con tasas de desempleo cercanas al 15% y, además, debe competir en el mercado laboral urbano para el cual no está preparada.
3. Una solución transitoria adicional es ampliar el espectro de beneficiarios del subsidio de desempleo recientemente instituido. El subsidio temporal al desempleo fue diseñado para



mitigar los efectos de los ciclos económicos y, por lo tanto, sus beneficiarios son jefes del hogar desempleados y con anterior afiliación a una caja de compensación. Los jefes de hogar desempleados sin una afiliación previa a una caja de compensación son así mismo beneficiarios del subsidio. Sin embargo, se priorizan a artistas, escritores y deportistas con falta de capacidad de pago. El grupo de beneficiarios del subsidio de desempleo es limitado a un grupo restringido de la población. Dado que la población desplazada proviene de áreas rurales y su trabajo es, por lo general, independiente, su acceso al subsidio de desempleo es casi nulo. Para beneficiar a la población desplazada con dicho subsidio, se podría modificar el conjunto de jefes de hogar beneficiarios.

**4.** El Plan de Acción del Sena contiene estrategias tendientes a ampliar el cubrimiento de los programas de capacitación dirigidos a la población desplazada. Aunque el Plan de Acción constituye un avance, sorprende la meta de atender en cuatro años a población desplazada que requiere una solución inmediata. Es importante fortalecer el Plan de Acción con los componentes siguientes:

**a.** Complementar la capacitación con programas de educación acelerada. La baja escolaridad de la población desplazada es un reto para los programas de capacitación. Al adecuar los programas a sus niveles de escolaridad, el estándar de calidad de la capacitación disminuye, lo cual redundará en la formación de una fuerza de trabajo menos competitiva. Más aun, dados los bajos niveles de escolaridad, sólo pueden acceder a los

cursos cortos de capacitación del Sena. Para evitar condenar a la población desplazada a vincularse a trabajos de baja calidad, es esencial complementar la capacitación con programas de educación acelerada con el fin de mejorar su escolaridad.

- b.** Ampliar los recursos presupuestales del Sena. El Sena debe atender a la población desplazada con su presupuesto regular. Como resultado, el cubrimiento de los programas de la entidad es reducido y, por ello, completar los programas de recalificación laboral tardó cuatro años.
- c.** Fortalecer las oficinas regionales. Si bien, las oficinas centrales conocen la política para la población desplazada y están comprometidas en ejecutar dicha política, las oficinas regionales tienen debilidades institucionales y no conocen a fondo la política actual. Esto redundará en una menor efectividad de los programas para la población desplazada.
- d.** Diseñar una estrategia dirigida a impulsar la vinculación laboral de la población desplazada una vez terminan los programas de capacitación. Una falencia notoria de los programas de capacitación para población desplazada es la imposibilidad de vincular a los beneficiarios posteriormente a los mercados laborales. Se presentan, por consiguiente, casos en los cuales una persona ha sido beneficiaria de varios programas de capacitación y aún no logran conseguir empleo, lo cual genera una gran frustración. Se deben, entonces, dirigir esfuerzos para idear estrategias que promuevan la vinculación laboral de la población desplazada tales como bolsas de empleo.



5. Extender el cubrimiento regional de los hogares múltiples del Icbf. Es necesario, proveer alternativas para el acompañamiento y cuidado de los niños de las madres trabajadoras o en capacitación. Una alternativa es extender el cubrimiento regional de los hogares múltiples del Icbf.

Los programas de generación de ingresos se han concentrado en impulsar proyectos productivos en detrimento de los programas de vinculación laboral. Sin embargo, el impulso de proyectos productivos ha sido, así mismo, deficiente e insuficiente al circunscribirse sólo a la provisión de microcréditos. Peor aun si las condiciones de los créditos no se ajustan a la situación particular de la población desplazada y, como resultado, la colocación de los créditos es bastante escasa. Las recomendaciones siguientes apuntan a fortalecer los programas que promueven los proyectos productivos:

1. Modificar las condiciones de los programas de microcréditos. Tal como se mencionó en secciones anteriores, los programas de microcréditos actuales no consideran las condiciones particulares de la población desplazada. Es necesario incorporar las modificaciones siguientes:
  - a. Eliminar la obligatoriedad de presentar solicitudes de créditos asociativos. Los créditos asociativos no son una alternativa para la población desplazada debido a las características mismas de la migración forzada. Se deben diseñar créditos individuales para la población desplazada, los cuales pueden tener un acompañamiento constante de organizaciones privadas en la

etapa de preinversión, solicitud del crédito y ejecución del proyecto productivo. Dicho esquema ha probado ser exitoso en proyectos financiados con fondos multilaterales así como en proyectos de ONG. En ambos casos, la cartera vencida de los proyectos ha sido sumamente baja.

- b. Establecer programas con el propósito de convertir a la población desplazada en sujetos de créditos. Estos programas, descritos en secciones anteriores, los han implementado, de manera exitosa, organizaciones privadas, y requieren un proceso de capacitación especial y acompañamiento durante las primeras etapas del proyecto productivo.
- c. Para asegurar la sostenibilidad financiera de los programas de microcréditos y promover la demanda por créditos, se requiere un diseño adecuado de dichos programas. La sostenibilidad financiera depende, primordialmente, de un pago oportuno de la cartera de créditos, para lo cual se deben crear incentivos donde la remuneración de los funcionarios del programa esté atada a los repagos de los créditos y fijar tasas de interés de mercado (Ravicz, 1998). Sin embargo, tasas de interés altas en la etapa inicial del programa son un obstáculo para los usuarios y, por lo tanto, un subsidio por lapso determinado contribuye a sostener el programa en su etapa inicial. Por otro lado, la promoción exitosa de la demanda por microcréditos radica en diseñar procedimientos sencillos con una amplia cobertura geográfica que permita el fácil acceso físico; con procedimientos de aplicación simples; con la provisión expedita de los créditos una vez estos son aprobados;



sin la necesidad de garantías para créditos pequeños; y con la definición de incentivos que promuevan el pago del crédito (Ravicz, 1998).

2. Complementar los microcréditos con programas que otorguen un capital semilla inicial en forma de donación o con una devolución posterior. Para dicha devolución, en dinero o insumos, se puede solicitar sobre todo el capital entregado o sobre un porcentaje del mismo. Aunque el Fondo Emprender y la RESA son un mecanismo para otorgar capital semilla, las condiciones de acceso limitan el grupo de beneficiarios a un porcentaje pequeño de la población desplazada, con unidades productivas preestablecidas y exitosas. Unidades productivas pequeñas no son beneficiarias de estas iniciativas y se debe ampliar la cobertura de estos Fondos para dichas unidades o crear nuevos programas.
3. El capital inicial, aunque es un aporte valioso, no garantiza la sostenibilidad de los proyectos productivos. Impulsar programas para mejorar los procesos productivos de los hogares rurales y urbanos incrementa las probabilidades de éxito de las unidades productivas. Es importante acompañar los programas de microcréditos y capital semilla con proyectos especiales de capacitación y acompañamiento durante la puesta en marcha del proyecto.

Dado que una de las más visibles debilidades de la política educativa para la población desplazada radica en la baja ejecución de la política y de los recursos, es fundamental fortalecer los compromisos de las entidades territoriales. De igual manera, si bien no es responsabilidad de la

política educativa, para garantizar la permanencia de los menores en las escuelas es indispensable avanzar hacia la estabilización socioeconómica de los hogares. La ejecución de políticas educativas sin una ejecución paralela de programas para la estabilización económica mina los resultados de la primera. Las siguientes recomendaciones apuntan en ese sentido:

1. Con el propósito de garantizar el acceso de la población desplazada en edad escolar a los servicios de educación, es indispensable profundizar los compromisos de las entidades territoriales y así garantizar la ejecución de los recursos presupuestales y la implementación de las políticas que el MEN sugiere. Esto conducirá a una ampliación de la cobertura educativa en los municipios receptores. Se requiere, por ende, además de incrementar los procesos de asistencia técnica descritos con anterioridad, establecer mecanismos coercitivos que obliguen a las autoridades locales y al personal de los planteles educativos a cumplir con las políticas establecidas a nivel central y ejecutar de manera adecuada los recursos presupuestales asignados. Dichos mecanismos permitirán superar la indiferencia de frente a la necesidad de ampliar la cobertura y atender a la población desplazada en edad escolar.
2. Avanzar en la consolidación de un sistema de información, el cual permitirá, por una parte, dimensionar la magnitud del problema en cada municipio para diseñar estrategias y destinar recursos para la ampliación de la cobertura escolar; y por otra, establecer un control sobre los compromisos y sobre la ejecución efectiva de las políticas de atención educativa para la población





desplazada. Sobre este último punto, se requiere también desarrollar una serie de indicadores que permitan medir y evaluar la gestión de cada ente territorial. El Sistema de Información propuesto sería un módulo adicional de la Red Nacional de Información descrita en párrafos anteriores.

3. Para superar las dificultades que implica la alta movilidad de la población desplazada, es indispensable establecer mecanismos de difusión de información sobre la política educativa para la población desplazada, para que así estos puedan hacer valer sus derechos y acercarse a las instituciones educativas y acceder a los cupos escolares.
4. Profundizar la política de formación a docentes con el fin de que logren una mejor comprensión de las implicaciones del desplazamiento, los efectos que este fenómeno conlleva sobre la población en edad escolar y las estrategias más adecuadas para atender a la población desplazada por la violencia en los planteles educativos.
5. Fortalecer los modelos flexibles, de modo que se adecuen a las condiciones y necesidades de la población desplazada y ampliar su cubrimiento.
6. Afianzar la coordinación institucional de las entidades responsables de la política educativa para la población desplazada. En especial, es fundamental fortalecer las alianzas con el Icbf para la provisión de alimentos en las escuelas y planteles educativos. Dicha estrategia no sólo permite proporcionar alimentación a los menores de edad para así mitigar el riesgo de vulnerabilidad alimentaria, sino que se convierte en un programa que incentiva la asistencia escolar al garantizar comida al día y aliviar así la carga económica sobre los hogares.

7. Es importante recalcar que para que la política educativa sea exitosa y la población desplazada en edad escolar se beneficie de los cupos escolares que las entidades territoriales han asignado, se debe avanzar en la estabilización socioeconómica de los hogares. Tal como se discutió con anterioridad, las presiones por vincular a los menores de edad en actividades generadoras de ingresos y los costos suplementarios de la educación, costos no cubiertos por la política de atención a la población desplazada, se convierten en incentivos para la deserción escolar. Por tanto, la única forma de garantizar entonces la permanencia de los menores en las escuelas, sin caer en esquemas paternalistas, es mediante la estabilización socioeconómica de los hogares.

Si bien, se han realizado avances importantes en materia de salud, es necesario incidir sobre los factores que limitan el acceso de la población desplazada a los servicios de salud y adoptar esquemas encaminados a mejorar las condiciones de salud de la población desplazada. Las siguientes son algunas recomendaciones al respecto:

1. Es indispensable ajustar los compromisos con las entidades locales y territoriales, así como con las ARS, IPS y EPS. Aunque la introducción de entes particulares en el sistema de salud, dificulta garantizar a la población desplazada el derecho a la salud, puesto que la gobernabilidad sobre las ARS, IPS y EPS es mínima, conviene implementar controles sobre estas entidades para garantizar el acceso de dicha población a estos servicios. De igual forma, es imprescindible establecer mecanismos de coerción para que las entidades territoriales y los Comités Territoriales se comprometan con la ejecución de las políticas.





2. Se requiere establecer un sistema de seguimiento y control para evaluar el desempeño de las entidades responsables en la ejecución de la política de atención de salud para la población desplazada. Por esto, hay que compatibilizar la información de cada entidad en la Red Nacional de Información.

A su vez, la consolidación de la Red Nacional de Información permitirá diseñar programas y respuestas de acuerdo con la magnitud del desplazamiento en cada municipio, y facilitará el flujo de información entre las entidades, con lo cual será posible brindar la atención en salud a la población desplazada de manera más rápida y efectiva.

3. Es fundamental afinar el marco regulatorio de la atención en salud para la población desplazada, en especial para aquellas personas que no se encuentran afiliadas al SGSSS. El marco regulatorio debe ser claro frente a los servicios a los que tiene derecho la población desplazada en cada etapa del desplazamiento, así como los mecanismos que debe seguir para acceder a estos servicios de salud. De esta manera, también es necesario difundir la información entre la población desplazada.
4. Es importante profundizar y mejorar la atención psicosocial para permitir la reinserción social y la estabilización socioeconómica de los hogares en los municipios de recepción<sup>127</sup>.
5. La política de salud también debe contemplar un esfuerzo mayor en las acciones de salud pública y saneamiento básico, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y así mitigar la exposición a plagas y enfermedades.

6. Por último, es importante anotar que, si bien, la política en salud es importante para mejorar las condiciones de salud de la población desplazada y atenuar el choque del desplazamiento, se necesita avanzar en la estabilización socioeconómica de los hogares y así superar la vulnerabilidad de la población. Sólo si se diseñan e implementan programas efectivos de generación de ingresos y estabilización socioeconómica será posible superar las precarias condiciones de vida de los hogares desplazados. Por esto resulta indispensable complementar la política en salud con soluciones de vivienda, servicios públicos y reinserción a las actividades productivas para que los hogares puedan por sí solos superar su condición de vulnerabilidad.

El retorno de la población desplazada a su región de origen es la mejor alternativa de estabilización económica en una etapa de posconflicto. Sin embargo, esta alternativa es limitada en un contexto de conflicto armado, dado que no se han desactivado las causas originales del desplazamiento. Como consecuencia, pocos hogares desplazados contemplan la reubicación o el retorno como alternativas plausibles en este momento, lo que se ha evidenciado en este último año. Pese a la dificultad de promover procesos de retorno cuando aún persiste el conflicto, algunas recomendaciones para tener en cuenta en estos procesos son:

1. Focalizar los programas de retorno de una manera adecuada. Antes de iniciar programas

<sup>127</sup> Entrevista con Josué Lucio Robles (Asesor de la Dirección General de Promoción Social - Ministerio de la Protección Social) el 23 de agosto de 2005.



de reintegración rural, es importante analizar el perfil de los hogares desplazados. Por ejemplo, los procesos de reintegración rural se deben concentrar en hogares con un perfil rural para incrementar el éxito del proceso de reintegración. Conocer las características de los hogares desplazados con deseos de retorno permite focalizar los programas de reintegración de manera adecuada, lo que aumenta las probabilidades de éxito.

Ibáñez y Querubín (2004) examinan el perfil de los hogares con deseos de retornar a su lugar de origen. Los resultados de la investigación revelan que ciertas características de los hogares, el acceso a la tierra, así como las condiciones económicas y de seguridad en los municipios expulsores y receptores son determinantes fundamentales del deseo de retorno. Los hogares vulnerables, es decir, aquellos con jefatura femenina y alta dependencia económica, y las familias que se incorporaron con éxito en el mercado laboral en el lugar de recepción revelan menores intenciones de retorno. Por el contrario, el acceso a la tierra es un incentivo para retornar, en particular la tenencia legal de predios privados y colectivos. Así mismo, la dedicación a actividades agrícolas y el deseo de retorno parecen tener un vínculo estrecho.

122

2. Incorporar el enfoque de derechos en los procesos de retorno. Los retornos diseñados con base en los Principios Rectores del Desplazamiento Interno deben apoyarse en cuatro temas generales:
  - a. Un retorno o reubicación debe ser voluntario, seguro y digno, responsabilidades que recaen en cabeza del Estado.
  - b. Es necesario garantizar la participación de los desplazados en todo el proceso de retorno y

reintegración para asegurar condiciones de dignidad y voluntariedad. La participación de los hogares desplazados en la evaluación de las condiciones de los municipios garantiza la voluntariedad y seguridad del proceso así como la sostenibilidad del programa.

- c. Los programas de reintegración se deben diseñar para impedir la discriminación en el lugar donde se establezca la población desplazada. Ello implica acceder en condiciones de igualdad a servicios públicos, como educación y salud, así como participación en los asuntos públicos. Es importante, además, adoptar programas para integrar a las comunidades locales que reciben a los hogares desplazados con el fin de evitar futuros enfrentamientos.
  - d. La recuperación de las propiedades es esencial en los procesos de retorno para garantizar la supervivencia económica de los hogares. Por lo tanto, las autoridades deben ayudar a la población desplazada en: la recuperación de las tierras ocupadas antes del desplazamiento; la obtención de la propiedad legal de la tierra ocupada durante el desplazamiento; o la indemnización a las familias por la pérdida de tierras.
3. Ligar los procesos de retorno a programas de generación de ingresos. Un componente esencial de los proyectos de retorno deben ser los programas dirigidos a generar alternativas de ingresos en los municipios. Eso asegura la sostenibilidad, en el largo plazo, de los proyectos de retorno. Es necesario distribuir insumos, proveer capital inicial, facilitar el acceso a microcréditos y apoyar la comercialización de productos. Así mismo, la integración de la población desplazada a programas en marcha, tales como el Sistema



Nacional de Reforma Agraria y el programa de Alianzas Productivas<sup>128</sup>, puede complementar los procesos de reintegración rural y promover el desarrollo integral de los territorios.

4. Complementar los programas de generación de ingresos con proyectos para cubrir la etapa de transición. La reactivación de las redes de producción es un proceso lento, requiere de una inversión importante y sus resultados se perciben en el mediano plazo. Sin embargo,

las necesidades de los hogares desplazados no dan espera. Existe, entonces, un periodo de transición en el cual la población desplazada participante de los procesos de reintegración, debe seguir recibiendo Atención Humanitaria de Emergencia. Por lo tanto, los programas de reintegración rural deben incorporar apoyo para cubrir requerimientos de alimentos en la etapa de retorno e impulsar programas de seguridad alimentaria.

---

<sup>128</sup> El Programa de Alianzas Productivas busca reactivar la economía rural y mejorar la calidad de vida de la población campesina. El proyecto propone una alianza productiva entre pequeños productores y agricultores y empresas agroindustriales y agrícolas, en donde el primer grupo garantice ciertas cantidades y calidades de un determinado producto, en tanto que el segundo grupo garantice la compra y el procesamiento o comercialización de dicho bien. El Ministerio de Agricultura ayuda con insumos y crédito a los pequeños agricultores y productores, mientras que la participación de los empresarios agroindustriales reduce los riesgos financieros, comerciales y técnicos del proyecto.





**Anexo**



**Cuadro A 1**  
**Sentencias de la Corte Constitucional**

Legislación	Disposición
<b>Sentencia T-025 de 2004</b>	La Corte dispone: <ol style="list-style-type: none"> <li>Asegurar la coherencia entre los compromisos que ha adquirido el Estado y los recursos destinados para la IDP (<i>Internally Displaced Population</i>, por sus siglas en inglés).</li> <li>El Consejo Nacional debe garantizar, dentro del plazo de un año, los recursos suficientes para cumplir los deberes legales vigentes.</li> <li>La RSS debe informar a los desplazados cuáles son sus derechos.</li> </ol>
<b>Sentencia T-790 de 2003</b>	La población desplazada no puede quedar al margen de la cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
<b>Sentencia T-721 de 2003</b>	Se reitera la protección de los derechos de la población desplazada por parte de las autoridades y entidades estatales y se hace énfasis en la perspectiva de género en la atención a la población desplazada.
<b>Sentencia T-669 de 2003</b>	El Estado debe velar por la garantía de un medio de trabajo (o la capacitación para nuevos roles en el mercado laboral) que ayude a la consecución de un mínimo vital para los desplazados, debido a que estos han tenido que abandonar su modo de vida.
<b>Sentencia T-645 de 2003</b>	Es obligación de quienes tienen funciones de hacer realidad los derechos de los desplazados proporcionar información sobre estos derechos y llevarlos a cabo.
<b>Sentencia T-602 de 2003</b>	La atención a la IDP debe tener en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables.
<b>Sentencia T-419 de 2003</b>	La Atención Humanitaria de Emergencia no se puede negar por insuficiencia presupuestal.
<b>Sentencia T-268 de 2003</b>	Se refiere al tema del desplazamiento interno urbano y la protección de los derechos de las víctimas de esta modalidad de desplazamiento.
<b>Sentencia T-215 de 2002</b>	Protege los derechos de educación de los desplazados menores de edad y su derecho a estar inscritos en el SUR.
<b>Sentencia T-098 de 2002</b>	La corte protege los derechos fundamentales de los desplazados. Así mismo, la IDP tiene derecho a un trato urgente y preferente, en términos de: subsidio de vivienda, prioridades en los cupos educativos, preferencia para inclusión dentro de los grupos prioritarios de atención en el Sisbén, preferencia en los programas preventivos y de protección del Icbf, (artículo 17 de la Ley 418 de 1997), prioridad para las mujeres embarazadas, lactantes y menores de 18 años desplazados (Acuerdo 006 de 1997).
<b>Sentencia T-327 de 2001</b>	Respecto a la definición de desplazamiento “por ser una situación de hecho no necesita, como requisito indispensable para adquirir la condición de desplazado ser declarado por ninguna entidad ni pública ni privada para configurarse.” En segundo lugar, advierte la Corte que todas las autoridades involucradas en la atención de la población desplazada deben ajustar sus conductas a lo previsto en la Constitución y en los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.



Legislación	Disposición
<b>Sentencia SU-1150 de 2000</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Coordinación entre la RSS y las demás instituciones.</li> <li>b. Difusión de los instrumentos jurídicos existentes por parte de la Defensoría del Pueblo.</li> </ul>
<b>Sentencia T-227 de 1997</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Se precisa que la condición de desplazado interno no depende de la certificación que de esa situación haga una autoridad estatal, sino que está determinada por la presencia de dos elementos objetivos esenciales: i) la coacción que obliga al desplazamiento, y ii) que ese desplazamiento se realice dentro de las fronteras del Estado.</li> <li>b. El Estado está obligado a dar una protección real a la IDP y, en consecuencia, a adoptar las medidas necesarias para garantizar su seguridad.</li> </ul>

### Cuadro A2 Leyes relacionadas con desplazamiento forzoso

Legislación	Disposición
<b>Ley 812 de 2003</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Se fortalece el Sistema de Alertas Tempranas (SAT)</li> <li>b. Se ordena la implementación de un programa piloto con el objeto de promover el retorno a sus hogares de cerca de 30 mil familias campesinas.</li> </ul>
<b>Ley 589 de 2000</b>	Tipifica los delitos de genocidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y tortura.
<b>Ley 387 de 1997</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Establece la definición de población desplazada e identifica sus derechos.</li> <li>b. Define las responsabilidades del Estado con la IDP.</li> <li>c. Crea el SNAIPD y establece sus funciones y su composición.</li> <li>d. Crea el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.</li> <li>e. Crea los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.</li> <li>f. Diseña un Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.</li> <li>g. Asigna a la RSS como cabeza del SNAIPD.</li> <li>h. Crea el Observatorio del Desplazamiento Interno por la violencia.</li> <li>i. Define las políticas para prevención del desplazamiento.</li> <li>j. Define las políticas de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) (por 3 meses prorrogables a 3 meses más).</li> <li>k. Define las condiciones de retornos y de estabilidad socio-económica.</li> <li>l. Asigna al Incora la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada.</li> </ul>



Legislación	Disposición
	<ul style="list-style-type: none"> <li>m. Establece que el Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la IDP acceda a servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.</li> <li>n. Enumera las instituciones encargadas de los diferentes programas y ayudas a la IDP.</li> <li>o. Establece el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, cuyo presupuesto debe provenir de la Nación y debe ser manejado por la RSS.</li> </ul>

**Cuadro A3**  
**Decretos relacionados con desplazamiento forzoso**

Legislación	Disposición
<p><b>Decreto 250 de 2005</b> Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Las entidades del SNAIPD deben asignar recursos específicos para la atención de la población desplazada.</li> <li>b. Define la política gubernamental para cada una de las fases de atención:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Prevención y protección.</li> <li>o Asistencia humanitaria en situaciones de emergencia para la población desplazada.</li> <li>o Estabilización socioeconómica.</li> </ul> </li> <li>c. La RSS y el DNP definirán indicadores sectoriales de satisfacción de necesidades para establecer si el hogar desplazado ya alcanzó la estabilización socioeconómica y consecuentemente la cesación de la condición de desplazado.</li> <li>d. Se establecen Mesas Nacionales para cada fase de intervención y una Mesa de Fortalecimiento del proceso organizativo.</li> <li>e. El Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada se debe reunir dos veces al año para evaluar los resultados y alcances del Plan. Para adelantar la evaluación, el SNAIPD diseñará protocolos de seguimiento.</li> </ul>
<p><b>Decreto 2284 de 2003</b> Atención en salud (modifica el Decreto 2131 de 2003)</p>	<p>La atención inicial de urgencias de la IDP deben prestarla, independientemente de su capacidad de pago, en forma obligatoria, las instituciones públicas o privadas que presten servicios de salud, aun cuando no se haya efectuado su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.</p>
<p><b>Decreto 2131 de 2003</b> Atención en salud</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. La IDP afiliada al régimen contributivo, subsidiado o de excepción, será atendida conforme a las reglas, coberturas, limitaciones y exclusiones establecidas para el respectivo régimen al que pertenecen.</li> <li>b. Para recibir los servicios en salud dentro de las coberturas establecidas legalmente, la población desplazada por la violencia deberá estar inscrita en el SUR.</li> </ul>





Legislación	Disposición
	<ul style="list-style-type: none"> <li>c. La atención inicial de urgencia se prestará a la IDP así no esté inscrita en el SUR.</li> <li>d. Los servicios de salud prestados por la entidad territorial receptora se financiarán con los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud destinados a la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y/o con recursos propios de libre destinación.</li> </ul>
<p><b>Decreto 2007 de 2001</b> Protección de bienes patrimoniales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Estipula que el Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la IDP debe declarar la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia para así identificar y proteger a los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, ubicados dentro de la respectiva zona de desplazamiento.</li> <li>b. El Incora (Incoder) iniciará los programas y procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de eventual expulsión, dentro de los 30 días siguientes a la fecha, en que los Comités le comuniquen el acto que declaró la inminencia de riesgo de desplazamiento en determinada región, como estrategia de prevención.</li> <li>c. Se disponen otras acciones del Incora para la estabilización y consolidación socio-económica de la IDP. Por ejemplo, se destinarán predios de paso en municipios receptores para su explotación provisional por grupos de hogares de desplazados. Así mismo, podrán entregarse provisionalmente a la IDP, los predios recibidos por el Incora como consecuencia de los procesos de extinción del dominio.</li> <li>d. En el evento de retorno de un desplazado a un terreno baldío, se acumulará automáticamente el tiempo de desplazamiento con el tiempo real de ocupación y explotación del terreno.</li> <li>e. Cuando los desplazados opten por la reubicación rural, el Incora recibirá los inmuebles abandonados por causa de la violencia, aplicando su valor al pago total o parcial UAF<sup>129</sup> que se le adjudique. El Incora recibirá dichos predios y le entregará una UAF (con diferentes alternativas dependiendo del valor de la UAF propia) ubicada en zona que ofrezca condiciones para reubicar al desplazado.</li> </ul>
<p><b>Decreto 2562 de 2001</b> Educación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Se garantiza la educación en los niveles de preescolar, básica y media, en donde quiera que se ubiquen la IDP, tanto en la etapa de atención humanitaria como en la de retorno o reubicación.</li> <li>b. El servicio se prestará a los inscritos en el SUR.</li> <li>c. La Red de Solidaridad Social y las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales, impulsarán la creación de cooperativas que presten el servicio educativo a la IDP.</li> <li>d. Se adecuarán instalaciones provisionales donde se puedan desarrollar los programas educativos de emergencia para la población escolar donde se garantice la seguridad y salubridad a los desplazados.</li> </ul>

<sup>129</sup> La Unidad Agrícola Familiar se define como una extensión suficiente para suministrar cada año a la familia que la explote, ingresos equivalentes a 1.080 salarios mínimos diarios.



Legislación	Disposición
<b>Decreto 951 de 2001</b> Subsidios de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. La IDP (inscrita en el SUR) tiene derecho a subsidio familiar de vivienda.</li> <li>b. Otorgarán los subsidios el Inurbe (urbanos) y el Banco Agrario (rurales).</li> <li>c. Promover el retorno voluntario de las familias al municipio de origen, siempre y cuando las condiciones de orden público lo permitan, según el pronunciamiento del Comité para la Atención Integral a la Población Desplazada.</li> <li>d. Cuando las condiciones de seguridad no lo permitan, se facilitará la reubicación de los hogares desplazados en municipios distintos.</li> <li>e. Formulación de un Plan de Acción Zonal (PAZ) con la participación de la población afectada. Este definirá una estrategia para la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda.</li> </ul>
<b>Decreto 2569 de 2000</b> Reglamentación de la Ley 387 de 1997	<p>Este decreto reglamenta (3 años después) la mayoría de las disposiciones de la Ley 387:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Decreta la RSS como la entidad coordinadora del SNAIPD y explica sus obligaciones.</li> <li>b. Define la condición de desplazado.</li> <li>c. Expone la cesación de condiciones de desplazado.</li> <li>d. Se crea el SUR y se responsabiliza a la RSS del programa.</li> <li>e. Reglamenta la AHE y la sujeta a la disponibilidad presupuestal.</li> <li>f. Establece los programas de estabilización socioeconómica, especialmente el acceso a educación, salud, alimentación, vivienda y tierras.</li> <li>g. Apoyo del Gobierno a procesos de retorno voluntarios.</li> <li>h. Crea los Comités municipales, distritales y departamentales para la ayuda integral a la IDP. Comenta así mismo, sus características y funciones.</li> </ul>
<b>Decreto 489 de 1999</b> Asignación de funciones a RSS	Asignar a la RSS las actuaciones y funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención de la IDP.
<b>Decreto 290 de 1999</b> Documentación IDP	Establece el derecho a la inscripción en el Registro Civil y el derecho a la documentación de la IDP.
<b>Decreto 501 de 1998</b> Creación Fondo Nacional para la Atención Integral	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Crea el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.</li> <li>b. Los objetivos del Fondo son: i) financiar programas encaminados a neutralizar y mitigar los efectos del desplazamiento; ii) promover y proteger los derechos humanos; y iii) consolidar la Red Nacional de Información.</li> </ul>
<b>Decreto 173 de 1998</b> Creación del Plan Nacional para la Atención Integral a la IDP	Crea el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada.
<b>Decreto 2231 de 1989</b> Educación	Establece los beneficios en el sector educativo para apoyar a los familiares de las víctimas de la violencia, por ejemplo, prioridad en cupos y exoneración total de pago de matrícula y pensiones.



**Cuadro A4**  
Acuerdos relacionados con desplazamiento forzoso

Legislación	Disposición
<b>Acuerdo 243 de 2003</b> Salud	Estipula que la IDP y población indígena que no esté afiliada a ningún régimen y sin capacidad de pago debe tener prioridad para ser afiliada al régimen subsidiado.
<b>Acuerdo 003 de 2003</b> Microcréditos	Establece que Finagro abrirá una línea de crédito para beneficiar la IDP generando condiciones favorables en cuanto a tasas de interés y garantías.
<b>Acuerdo 185 de 2000</b> Salud	Establece que la reclamación por los servicios de salud prestados a la IDP se hará en forma directa al Fondo de Solidaridad y Garantía. Estos servicios se prestarán a los inscritos en el SUR.
<b>Acuerdo 59 de 1997</b> Salud	<ol style="list-style-type: none"> <li>Declara como evento catastrófico el desplazamiento masivo.</li> <li>Define que los desplazados tendrán derecho a recibir los servicios de salud para la atención de enfermedades inherentes al desplazamiento.</li> </ol>
<b>Acuerdo 006 de 1997</b> Apoyo del Icbf	<ol style="list-style-type: none"> <li>Establece que la población beneficiaria de las acciones del Icbf serán las familias desplazadas por la violencia, reportadas a través de la Red nacional de información para atender población desplazada por la violencia, dando prioridad a mujeres embarazadas, madres lactantes y menores de 18 años.</li> <li>Define la ayuda del Icbf en diferentes etapas: prevención, AHE; consolidación y estabilización de la IDP.</li> </ol>
<b>Acuerdo 18 de 1995</b> Asignación de tierras	<ol style="list-style-type: none"> <li>Definición de la persona desplazada.</li> <li>Establece el reglamento especial de dotación de tierras para la IDP.</li> </ol>



## Anexo A5

### Resoluciones, directivas y circulares relacionadas con desplazamiento forzoso

Legislación	Disposición
<b>Resolución 04 de 2003</b> Destinación créditos Finagro	Autoriza a Finagro destinar hasta \$100.000 millones para préstamos mediante el sistema de redescuento a las asociaciones no financieras que asocian a población vulnerable calificada afectada por el conflicto.
<b>Resolución 474 de 2003</b>	Define los cupos indicativos para la distribución de los recursos de la Subcuenta de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito –ECAT Fosyga– Subproyecto 4: “Apoyo Reclamaciones Víctimas Población Desplazada” para 2003. El valor total los recursos es de \$19.999.720.872.
<b>Directiva Presidencial</b> No. 6 y 7 de 2001	Asigna las siguientes responsabilidades a las entidades del Gobierno: <ol style="list-style-type: none"><li>Ministerio del Interior: desarrollar políticas para la prevención del desplazamiento.</li><li>Ministerio de Relaciones Exteriores: velar por los refugiados.</li><li>Ministerio de Salud: implementar los mecanismos para el cumplimiento del Acuerdo 185 de 2000 del Consejo Nacional de Seguridad Social en salud.</li><li>Ministerio de Educación: crear programas para la IDP.</li><li>Ministerio de Agricultura: establecer con el Incora (Incoder) un registro de bienes abandonados.</li><li>Ministerio de Desarrollo: definir proyectos destinados a la estabilización socioeconómica.</li><li>RSS: crear los Comités Municipales, Distritales y Departamentales.</li></ol>
Directiva del Ministerio Defensa No. 8 del 10 de marzo de 1998. Instructivo No. 0715 del 5 de mayo de 1998 y la Directiva No. 500-7 de 1999	Imparte instrucciones relacionadas con el Plan Nacional de Atención a la IDP determinando las misiones particulares de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
<b>Circular VO 07 de 2003</b>	Describe características de la línea de crédito de Finagro. <ol style="list-style-type: none"><li>Se presta este servicio a agremiaciones de productores, ONG o cooperativas no financieras que desarrollen proyectos agrícolas, acuícolas, forestales, de pesca o rurales así como artesanías y turismo rural, y comercialización o transformación de productos, integradas por IDP calificada.</li><li>Se financia hasta el 100% del valor de los costos directos del proyecto con un margen de redescuento de 100%.</li><li>La tasa de colocación máxima será DTF efectivo anual.</li><li>Los recursos del programa son de \$100.000 millones.</li></ol>
<b>Circular 020 de 2000</b> de la Secretaría de Educación de Bogotá	Garantiza la educación gratuita para la IDP en Bogotá.



**Cuadro A6**  
**Conpes relacionados con desplazamiento forzoso**

Legislación	Disposición
<b>Conpes 3115 de 2001</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Mecanismo de distribución presupuestal sectorial para la IDP.</li> <li>b. Desembolso de un total de \$145.000 millones para 2001, y \$162.000 millones para 2002, para financiar programas y ayuda a la IDP.</li> </ol>
<b>Conpes 3057 de 1999</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Consolida la Red de Solidaridad Social, única entidad coordinadora del SNAIPD.</li> <li>b. Crea la Unidad Técnica Conjunta (UTC) conformada por la Red de Solidaridad Social y el ACNUR.</li> <li>c. Estima que entre 2000 y 2002 la implementación de la política pública diseñada tendría un costo aproximado de US\$360 millones, sin incluir la adjudicación de vivienda y tierras.</li> </ol>
<b>Conpes 2924 de 1997</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Establece la creación del SNAIPD</li> <li>b. Diseña un Plan Nacional dirigido a la Atención Integral a la Población Desplazada.</li> </ol>
<b>Conpes 2804 de 1995</b>	Evidencia la necesidad de formular una política coherente e integral para la atención de la población desplazada, así como para asignar responsabilidades institucionales específicas para atender esta problemática.

**Cuadro A7**  
**Responsabilidades de las instituciones en la atención a la población desplazada**

Legislación	Disposición
<b>Incoder</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adoptar programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada.</li> <li>2. Adoptar líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.</li> <li>3. Llevar un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia.</li> <li>4. Informar a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes.</li> <li>5. Establecer un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.</li> <li>6. Promover, facilitar y desarrollar la promoción de programas de generación de ingresos en el ámbito rural, que contemplen: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Actividades de pre-inversión</li> <li>b. Actividades de inversión</li> <li>c. Actividades de post-inversión</li> </ol> </li> </ol>



Legislación	Disposición
	<p><b>Con la ayuda del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la RSS:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dar la constitución, ampliación y saneamiento de territorios étnicos a favor de las comunidades negras e indígenas y promover la culminación de procesos de titulación de territorios colectivos de comunidades negras.</li> <li>2. Realizar un inventario y diagnóstico de los predios de paso para verificar su estado y readjudicar cupos.</li> <li>3. Promover el desarrollo normativo que declare improcedente la acción de extinción de dominio contra bienes inmuebles abandonados por causa del desplazamiento forzado.</li> <li>4. Adelantar actividades de divulgación y capacitación a las comunidades, funcionarios y Comités de Atención a Población Desplazada en la aplicación del Decreto 2007 de 2001.</li> </ol>
<b>Fondo Agropecuario de Garantías</b>	Otorgar garantías de 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.
<b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar y ejecutar programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.</li> <li>2. Brindar asistencia técnica a los entes territoriales, promotores y gestores de planes de vivienda de interés social elegibles, para la formulación, presentación y ejecución de proyectos habitacionales.</li> </ol>
<b>Bancoldex</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Otorgar líneas especiales de crédito en cuanto a periodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de microempresas y proyectos productivos.</li> <li>2. Promover, facilitar y desarrollar la promoción de programas de generación de ingresos en el ámbito urbano, que contemplan:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Actividades de pre-inversión</li> <li>b. Actividades de inversión</li> <li>c. Actividades de post-inversión</li> </ol> </li> <li>3. Impulsar la financiación de programas de generación de ingresos a través de entidades financieras públicas y privadas, con el apoyo de las autoridades locales.</li> </ol>
<b>Sistema General de Seguridad Social en Salud</b>	Implementar mecanismos expeditos para que la población desplazada acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación.
<b>Red de Solidaridad Social</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinar el SNAIPD.</li> <li>2. Orientar, diseñar y capacitar a los miembros del Sistema, en los procedimientos para obtener la declaración.</li> <li>3. Establecer, alimentar y mantener actualizado el SUR.</li> <li>4. Promover entre las entidades estatales que integran el SNAIPD el diseño y la elaboración de programas y proyectos para la población desplazada.</li> </ol>



Legislación	Disposición
	<p>5. Diseñar y poner en ejecución el plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno por el conflicto armado.</p> <p>6. Determinar los indicadores sociales y económicos que permitan el seguimiento y evaluación de los programas de atención a la población desplazada y el desempeño de las entidades que conforman el SNAIPD.</p> <p>7. Promover y coordinar la adopción por parte de las autoridades nacionales para brindar oportunamente AHE, protección y condiciones de estabilización y consolidación a la población desplazada.</p> <p>8. Promover la creación de Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y asistir a las sesiones de dichos Comités para coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico.</p> <p>9. Propiciar la concertación entre las autoridades de nivel nacional, departamental, distrital y municipal para la ejecución de las medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad que adopte el Gobierno Nacional para la prevención y superación del desplazamiento.</p> <p>10. Coordinar la adopción de medidas para posibilitar el retorno voluntario a la zona de origen o la reubicación de la población desplazada.</p> <p>11. Promover con entidades públicas y privadas el establecimiento de una red nacional para la atención humanitaria integral de emergencia, conformada por campamentos móviles para alojamiento de emergencia, centros de alojamiento transitorio y unidades de atención y orientación en las ciudades medianas y grandes.</p> <p>12. Brindar apoyo alimentario básico, con el propósito de aliviar las necesidades alimentarias de la población afectada.</p> <p>13. Adoptar medidas para reducir la vulnerabilidad de la población en riesgo, ampliar la cobertura de servicios básicos e incluir la población afectada en programas de salud, educación y hábitat.</p> <p>14. Priorizar la aplicación del Programa Red de Seguridad Alimentaria (RESA) para impulsar proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo, con el fin de estimular la permanencia en el campo.</p> <p>15. Coordinar la Mesa Nacional de Atención Humanitaria de Emergencia</p> <p>16. Apoyo alimentario y no alimentario:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Apoyo alimentario y albergue temporal a hogares que lo requieren por encontrarse en situación de urgencia extrema; asistencia en los casos de desplazamiento masivo.</li><li>b. Asistencia humanitaria a la población desplazada incluida en el Registro Único de Población Desplazada.</li></ul> <p>17. Fortalecer la capacidad territorial de respuesta para la atención de la emergencia con la ayuda del Icbf y el Ministerio de la Protección Social. El soporte de esta fase será la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Defensa.</p>



Legislación	Disposición
	<p>18. Atención al bienestar de la familia, con la ayuda del Ministerio de la Protección Social, Icbf, el Ministerio de Educación y las direcciones, secretarías y seccionales respectivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Promoviendo programas para la población más vulnerable, brindando atención especial a los niños más afectados y fomentando su participación en actividades artísticas que contribuyan a su desarrollo psicosocial y valorativo.</li> </ul> <p>19 Implementar programas de acondicionamiento de hábitat a través de intervenciones de impacto rápido.</p>
<p><b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</b></p>	<p>1. Dar prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados.</p> <p>2. Apoyo alimentario y no alimentario.</p>
<p><b>Sistema Nacional de Cofinanciación</b></p>	<p>Dar atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la población desplazada.</p>
<p><b>Entidades territoriales</b></p>	<p>1. Desarrollar programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia.</p> <p>2. Acceder a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del Fondo de Inversión Social (FIS).</p> <p>3. Realizar jornadas de impacto con el fin de coordinar y aplicar respuestas eficaces a las necesidades de la población ubicada en zonas de alto riesgo.</p> <p>4. Apoyo alimentario y no alimentario.</p> <p>5. Beneficiar a la población desplazada de manera prioritaria de las acciones e intervenciones incluidas en el Plan de Atención Básica (PAB).</p> <p>6. Mejorar la infraestructura de las instituciones públicas de salud ubicadas en lugares de retorno o reubicación.</p>
<p><b>Ministerio de Educación Nacional y Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales</b></p>	<p>1. Adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia.</p> <p>2. Ampliar la cobertura de educación mediante la asignación de cupos en los planteles educativos.</p> <p>3. Implementar modelos educativos flexibles y pertinentes con la situación de los menores desplazados.</p> <p>4. Fortalecer el servicio educativo en zonas de retorno y reubicación de población desplazada.</p> <p>5. Mejorar la calidad de la educación mediante el desarrollo de planes y programas de capacitación de docentes.</p> <p>6. Fomentar la construcción, reparación y adecuación de la infraestructura física y dotación de los planteles educativos que prestan servicio a los menores desplazados.</p>





Legislación	Disposición
<b>Sena</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dar prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica.</li> <li>2. Realizar agrupamientos según vocaciones, experiencias, expectativas y habilidades de la población con el fin de adaptar y desarrollar procesos de formación y recalcificación en el ámbito rural o urbano.</li> <li>3. Promover el desarrollo de procesos de capacitación en economía solidaria dirigidos a la población retornada o reubicada que desee organizarse con fines productivos.</li> </ol>
<b>Defensoría del Pueblo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar y ejecutar programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario.</li> <li>2. Coordinar el SAT.</li> <li>3. Difundir los instrumentos jurídicos existentes.</li> <li>4. Velar porque los procesos de retorno cumplan con los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.</li> </ol>
<b>Comisión Nacional de Televisión</b>	Diseñar y ejecutar campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional.
<b>Fonvivienda</b>	Desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.
<b>Ministerio Público</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Guardar y promover los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la población víctima del desplazamiento forzado.</li> <li>2. Controlar el estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada.</li> <li>3. Tomar la declaración juramentada de la población desplazada.</li> </ol>
<b>Departamento Nacional de Planeación</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Determinar los indicadores sociales y económicos que permitan el seguimiento y evaluación de los programas de atención a la población desplazada y el desempeño de las entidades que conforman el SNAIPD.</li> <li>2. Estandarizar indicadores para el seguimiento a metas y compromisos adquiridos por las entidades del SNAIPD.</li> <li>3. Velar por una adecuada asignación de los recursos, tanto del presupuesto nacional como de cooperación internacional.</li> </ol>
<b>Ministerio de Defensa, Ministerio de Interior y Justicia, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores y RSS</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la administración civil, promoviendo el ejercicio de los derechos humanos y el ejercicio legítimo de la gobernabilidad de las autoridades locales y nacionales.</li> <li>2. Elevar los niveles de protección de los Derechos Humanos de las comunidades en alto riesgo de desplazamiento, a través de los siguientes componentes: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Presencia especial del Estado en zonas focalizadas.</li> <li>o Desarrollo de acciones de educación para la prevención del riesgo de accidentes por minas antipersona.</li> </ul> </li> </ol>



Legislación	Disposición
	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Protección o acompañamiento humanitario, mediante acciones civilistas y humanitarias para proporcionar respaldo y visibilización de las poblaciones afectadas o en riesgo de desplazamiento.</li> <li>o Acciones especiales de protección a comunidades en riesgo.</li> </ul>
<b>Ministerio de Comunicaciones</b>	Mejorar los procesos y la infraestructura de las comunicaciones y conectividad rural, entre las instituciones involucradas en la emisión del riesgo y la respuesta con las comunidades potencialmente afectadas.
<b>Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar protocolos y rutas de acción para coordinar entre las diferentes dependencias del Gobierno, del Estado y las administraciones locales medidas preventivas y protectoras de acuerdo con su competencia institucional.</li> <li>2. Poner en marcha mecanismos de seguimiento a las respuestas generadas ante la situación de riesgo y vulnerabilidad de las zonas objeto de alerta.</li> </ol>
<b>Mesa Nacional de Prevención</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar acciones de fortalecimiento de la legitimidad del Estado y la generación de confianza entre éste y la comunidad.</li> <li>2. Apoyar la construcción, coordinación y seguimiento de las políticas.</li> </ol>
<b>Ministerio de Defensa</b>	Participar en las acciones interinstitucionales que se desarrollen en los procesos voluntarios de retorno o reubicación, con el fin de proteger los derechos de la población afectada.
<b>Ministerio de la Protección Social, Direcciones y Secretarías de Salud</b>	Desarrollo de acciones de salud pública, saneamiento básico y vigilancia en salud pública en lugares de asentamiento masivo de la población desplazada con el fin de prevenir enfermedades y disminuir los factores de riesgo.
<b>Red Nacional de Información</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Soportar estrategias de seguimiento que den cuenta del desarrollo y de los avances que en materia de política, planes y acciones realiza el SNAIPD; del impacto y cubrimiento de la atención en la población afectada por el desplazamiento; de la evolución del estado de vulnerabilidad de los hogares a lo largo del ciclo de atención y del ejercicio efectivo de sus derechos.</li> <li>2. Reportar estadísticas sobre el comportamiento de la atención brindada por las entidades del SNAIPD.</li> </ol>



**Cuadro A8**  
**Costo de atención del desplazamiento forzado por la violencia**  
**Pesos de 2005**

Fases de la política	Programa	Componentes de la atención	Porcentaje de la población desplazada por atender	Personas/Hogares por atender	Total déficit
<b>Atención humanitaria de emergencia</b>	Asistencia alimentaria	Asistencia alimentaria	58.28	149,151	70,558,863,570
		Asistencia alimentaria (prórroga)	29.14	74,576	35,279,431,785
		<b>Total asistencia alimentaria</b>			<b>105,838,295,355</b>
	Vestuario	Vestuario (1 y 2 personas en el hogar)	2.45	6,270	313,486,985
		Vestuario (3 y 5)	5.15	13,187	1,318,704,650
		Vestuario (más de 5 personas en el hogar)	2.09	5,354	803,132,070
		<b>Total vestuario</b>			<b>2,435,323,705</b>
	Kit de cocina	<b>Total kit de cocina</b>	<b>20.78</b>	<b>53,190</b>	<b>1,911,382,650</b>
	Kit de aseo	Kit de aseo (1ª vez)	65.07	166,515	11,264,739,750
		Kit de aseo (prórroga)	32.53	83,258	5,632,369,875
		<b>Total kit de aseo</b>	<b>20.78</b>	<b>53,190</b>	<b>16,897,109,625</b>
	Hábitat interno	<b>Hábitat interno</b>	<b>29.71</b>	<b>76,024</b>	<b>7,226,233,248</b>
	Apoyo alojamiento	Apoyo alojamiento	75.84	194,080	52,401,600,000
		Apoyo alojamiento (prórroga)	37.92	97,040	26,200,800,000
		<b>Total apoyo alojamiento</b>			<b>78,602,400,000</b>
	Programa Icbf	Icbf Recuperación nutricional	15.20	174,305	6,740,374,350
		Icbf Paquete complementario alimentario	15.20	174,305	22,168,981,425
Icbf Desayuno infantil		15.20	174,305	312,703,170	
Icbf Tercera edad		3.11	35,664	8,024,355,135	
Icbf Prórroga		7.60	87,153	14,611,029,473	
<b>Total programa Icbf</b>				<b>51,857,443,553</b>	
Ayuda psicosocial	<b>Total ayuda psicosocial</b>	<b>44.10</b>	<b>505,738</b>	<b>11,561,170,680</b>	
<b>SUBTOTAL ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA</b>					<b>276,329,358,816</b>
<b>Estabilización socioeconómica (retorno y reubicación)</b>	Salud	<b>Total programa salud</b>	<b>65.28</b>	<b>748,597</b>	<b>201,106,626,048</b>
	Programa educativo	Matrículas-Sistema Educ. regular	53.00	90,008	104,262,214,358
		Contratos prestación de servicios-Sistema Educ. regular	21.00	27,487	56,513,077,637
		Matrículas-Modelo flexible (extra-edad)	53.00	38,575	53,740,040,804
		Contratos prestación de servicios-Modelo flexible (extraedad)	21.00	11,780	31,908,963,493
		Programa educativo-cobertura			246,424,296,292
		Matrículas-Sistema Educ. regular	77.00	129,380	61,769,165,153
		Contratos prestación de servicios-Sistema Educ. regular	61.00	78,135	24,219,890,416
		Matrículas - Modelo flexible (extraedad)	77.00	55,448	31,837,780,122
		Contratos prestación de servicios-Modelo flexible (extraedad)	61.00	33,487	13,675,270,069
		Programa educativo-Fomento de permanencia			131,502,105,759
	<b>Total programa educativo</b>			<b>377,926,402,051</b>	
	Documentación	Cédula	6.8	105,355	4,427,438,520
		Registro civil	5.4	84,516	682,466,700
		Tarjeta de identidad	6.9	107,755	2,323,197,800
		<b>Total documentación</b>			<b>7,433,103,020</b>
	Vivienda rural	Retorno	-	2,843	19,522,881,000
		Reubicación	-	3,825	26,266,275,000
		Arriendo	-	41,126	131,944,159,375
	<b>Total programa vivienda rural</b>			<b>177,733,730,026</b>	
	Vivienda urbana	Retorno	-	7,102	38,880,076,550
		Reubicación	-	20,597	165,012,865,500
		Arriendo	-	229,902	548,172,581,250
<b>Total programa vivienda urbano</b>			<b>752,060,722,834</b>		
Capacitación laboral	Capacitación Rango de edad 1	6.34	97,854	15,964,684,392	
	Capacitación Rango de edad 2	15.27	235,533	38,426,737,884	
	Capacitación Rango de edad 3	10.71	165,303	26,968,853,844	
	<b>Total capacitación laboral</b>			<b>81,360,259,276</b>	
Generación de ingresos rural	Seguridad alimentaria	100.00	64,666	34,725,642,000	
	Proyecto productivo-Retorno	24.54	15,872	96,880,937,211	
	Proyecto productivo-Reubicación (Tierras)	75.46	48,794	1,172,746,286,730	
<b>Generación de ingresos rural (retorno o reubicación)</b>			<b>429,450,444,651</b>		
Tierras	<b>Total tierras</b>			<b>874,905,959,941</b>	
Generación de ingresos urbano	Seguridad alimentaria	100.00	268,654	144,267,198,000	
	Alianza productiva (retorno/reubicación)	70.00	188,058	188,057,800,000	
	Proyecto productivo (retorno/reubicación)	30.00	80,596	604,471,500,000	
	Preinversión proyecto 1/	100.00	268,654	467,162,440,600	
	<b>Total generación de ingresos urbanos (retorno o reubicación)</b>			<b>1,403,958,816,126</b>	
<b>SUBTOTAL ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA</b>					<b>4,305,935,661,922</b>
<b>TOTAL PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA</b>					<b>4,582,265,020,738</b>

<sup>11</sup> Esta estimación de costos se hace a partir del ejercicio de caracterización de los hogares desplazados de manera individual, actualizada por la Red de Solidaridad Social (RSS) en octubre de 2004.

<sup>12</sup> La RSS informó que a octubre de 2004 se había atendido el ciento por ciento de la población desplazada de manera masiva, en la fase de atención humanitaria de emergencia.

<sup>13</sup> Los costos para retorno y reubicación no fueron calculados, ya que la RSS aún no tiene un registro del número de hogares reubicados.

Fuente: Entidades del SNAIPD. Cálculos DNP-DJS-GEGAI.



## Bibliografía

ACNUR (2003) *La población desplazada en Bogotá: una responsabilidad de todos*. ACNUR, Proyecto Bogotá Cómo Vamos. Bogotá, Colombia.

ACNUR (2004) *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia*. Organizaciones de las Naciones Unidas. Bogotá, Colombia.

Arboleda, J. y H. Correa (2002) "Forced Internal Displacement". En: *Colombia: The Economic Foundation of Peace*. Banco Mundial. Washington D.C.

Arboleda, J. U. (2004) "Política pública colombiana en materia de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento". En: *Análisis de experiencia en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento*. Memoria de Seminario Internacional. Bogotá, Colombia.

Arquidiócesis de Bogotá-CODHES (1997) *Desplazados por la violencia y conflicto social en Bogotá*. Bogotá, Colombia.

Attanasio O. et. al. (2005) *Displacement, Conflict and Welfare: An Empirical Analysis*. Progress Report. Bogotá, Colombia.

Balcázar, López, Orozco, Vega (2001) *Colombia: Alcances y lecciones en su experiencia de la Reforma Agraria*. CEPAL.

Banco Mundial (2002) *Colombia Poverty Report*. Banco Mundial.

Binswanger, H.P., K. Deininger y G. Feder (1995) "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations", En: *Handbook of Development Economics*, Volume III (Eds. Behrman. J. y Srinivasan).

Centro Nacional de Consultoría (2003). *Informe de resultados de la encuesta de caracterización a la población desplazada*. Red de Solidaridad Social. www.red.gov.co

Chaudhuri, S., J. Jalan y A. Suryahadi (2002). *Assessing Household Vulnerability to Poverty from Cross-sectional Data: A Methodology and Estimates from Indonesia*. Discussion Paper #0102-52. Departamento de Economía. Universidad de Columbia.

COHRE (2005) *Defending the Housing Rights of Displaced Persons in Colombia*. Mission Report. Ginebra, Suiza.

Conferencia Episcopal de Colombia (1995) *Derechos Humanos-Desplazados por la violencia en Colombia*. Conferencia Episcopal. Bogotá, Colombia.

Contraloría General de la República (2005) *La política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia: ¿Solo buenas intenciones?* Informe de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional (2004) *Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá, Colombia.

Deininger, K. y Feder, G. (1998) *Land Institutions and Land Markets*. Policy Research Working Paper No. 2014. The World Bank Development Research Group. World Bank. Washington.

DNP-Conpes 3258 (2003) "Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia del 2004". Bogotá, Colombia.

DNP (2005) "Costo de atención del desplazamiento forzado por la violencia". Bogotá, Colombia.



- Forero, E. (2003) El desplazamiento forzado en Colombia. Ponencia. En: *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Washington D.C.
- Forero, Edgar (2003) "El desplazamiento forzado en Colombia". En: *Conflict and Peace in Colombia: Consequences and perspectives for the future*. Washington, DC. Estados Unidos.
- GTD, Grupo Temático de Desplazamiento (2001). Informe del Grupo Temático de Desplazamiento. Bogotá, Colombia.
- Hernández, M. (2004) "El desplazamiento y la protección de los bienes patrimoniales" En: *Análisis de experiencias en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento*. Memorias Seminario Internacional. Bogotá, Colombia.
- Hulme, D. y A. Shepherd (2003) "Conceptualizing Chronic Poverty" *World Development*, 31(3): 403-423.
- Ibáñez, A.M. y C.E. Vélez (2003a) Forced Displacement in Colombia: Causality and Welfare Losses. Documento sin publicar.
- Ibáñez, A.M. y C.E. Vélez (2003b) Distribución desigual de las responsabilidades de atención a la población desplazada entre los municipios colombianos. Documento CEDE 2003-37. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Ibáñez, A.M. y P. Neira (2004) *Análisis de experiencias en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento-Recomendaciones de política*. Informe final presentado a la Organización Internacional de las Migraciones.
- International Crisis Group (2003) *La crisis humanitaria en Colombia*. Informe de América Latina No. 4. Bruselas, Bélgica.
- Jalan, J y M. Ravallion (1998) "Transient Poverty in Postreform Rural China", *Journal of Comparative Economics*, 26:338-357.
- Kirchhoff, S. e Ibáñez, A.M. (2001) *Displacement Due to Violence in Colombia: Determinants and Consequences at the Household Level*, ZEF- Discussion Papers on Development Policy No. 41. Bonn University.
- Le Grand, C. (1994) "Colonización y violencia en Colombia: perspectivas y debate". En: *El agro y la cuestión social*. Ministerio de Agricultura y Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia.
- Lipton, M. y M. Ravallion (1995). "Poverty and Policy" En: *Handbook of Development Economics*. Volumen III (Eds. J. Behrman y T.N. Srinivasan). North Holland, Ámsterdam.
- Meertens, D. (1999) *Desplazamiento forzado y género*. En: *Desplazados, Migraciones Internas y Reestructuraciones Territoriales*. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Money, E. (2003) "Bringing the End into Sight for Internally Displaced Persons", *Forced Migration Review*, 17:4-6.
- Neira, P. (2004) *Desplazamiento forzoso en Soacha: ¿Se recuperan los desplazados del choque inicial?* Documento CEDE 2004-10. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Organización Internacional de las Migraciones (2002) *Diagnóstico sobre la población desplazada en seis departamentos de Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Organización Panamericana de la Salud (2003) *Comparación de la situación de salud entre población en situación de desplazamiento y receptora, en seis ciudades*. 2002-2003 Serie Salud y Desplazamiento en Colombia. Medellín, Antioquia.
- Pérez, L.E. (2002) "Desplazamiento forzado en Colombia 1995-1999: una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo" En: *El desplazamiento forzado en Colombia: compromisos desde la universidad*. Bogotá, Colombia.



PMA (2003) *Evaluación de las necesidades alimentarias de la población desplazada por la violencia en Colombia*. Informe Final. Bogotá, Colombia.

Ravicz, M. (1998) *Searching for Sustainable Microfinance: A Review of five Indonesian Initiatives*. Development Economics Research Group. Banco Mundial. Washington D.C.

Reyes, A. y A.M. Bejarano (1998). "Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea." *Análisis Político* 5:6-27.

Sen, B (2003) "Drivers of Escape and Descent: Changing Household Fortunes in Rural Bangladesh", *World Development*, 31(3): 403-423.

Sena (2005) *Plan integral para la atención a la población desplazada del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en cumplimiento de la Sentencia T-025/04 de la Corte Constitucional*. Bogotá, Colombia.

Zapata, J.G. y C. Arismendy. *Ordenamiento territorial y reforma agraria en Colombia: Un nuevo enfoque para un viejo problema*. Fedesarrollo. Informe final presentado al Banco Mundial. Bogotá, Colombia.



## Siglas

<b>ACNUR:</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>AHE:</b>	Atención Humanitaria de Emergencia
<b>ARS:</b>	Administradoras del Régimen Subsidiado
<b>CE:</b>	Conferencia Episcopal de Colombia
<b>CGR:</b>	Contraloría General de la República
<b>CHF:</b>	ONG internacional dedicada a trabajar con población desplazada
<b>CNSSS:</b>	Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud
<b>CODHES:</b>	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
<b>Conpes:</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>Dane:</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
<b>DNP:</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>DTF:</b>	Tasa de interés de los Certificados de Depósitos a Término a 90 días
<b>ECV:</b>	Encuesta de Calidad de Vida
<b>EPS:</b>	Empresas Promotoras de Salud
<b>Finagro:</b>	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
<b>FIS:</b>	Fondo de Inversión Social
<b>Fonvivienda:</b>	Fondo Nacional de Vivienda
<b>Fosyga:</b>	Fondo de Solidaridad y Garantía
<b>Icbf:</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>ICG:</b>	<i>International Crisis Group</i>
<b>Incora:</b>	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
<b>Incoder:</b>	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
<b>Inurbe:</b>	Instituto Nacional de Vivienda de Interés y Reforma Urbana
<b>IPS:</b>	Prestadoras de Servicios de Salud
<b>MEN:</b>	Ministerio de Educación Nacional
<b>OIM:</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>ONG:</b>	Organizaciones no Gubernamentales
<b>OPSR:</b>	Operación Prolongada de Socorro y Recuperación
<b>OPS:</b>	Organización Panamericana para la Salud
<b>PAB:</b>	Plan de Atención Básica



PAZ:	Plan de Acción Zonal
PMA:	Programa Mundial de Alimentos
RESA:	Red de Seguridad Alimentaria
RSS:	Red de Solidaridad Social
RSSS:	Régimen Subsidiado de Seguridad Social
RUP:	Registro Único de Predios
RUT:	Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado por la Violencia de la Conferencia Episcopal Colombiana
SAT:	Sistema de Alertas Tempranas
Sena:	Servicio Nacional de Aprendizaje
SEFC:	Sistema de Estimación de Fuentes Contrastadas
SGPS:	Sistema General de Participaciones en Salud
SGSSS:	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SISDHES:	Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia
Smlmv:	Salario Mínimo Legal Mensual Vigente
SNAIPD:	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
SUR:	Sistema Único de Registro
UAF:	Unidad Agrícola Familiar
UAO:	Unidades de Atención y Orientación
Umatas:	Unidades Municipales de Apoyo Técnico Agrícola
USCR:	Comité de EE.UU. para los Refugiados
UTC:	Unidad Técnica Conjunta

