



**SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION  
SOCIOECONOMICA**

**IVONNE CAMILA PIÑEROS VACCA**

**Tesis de grado para optar al Título de  
Magister en Política Social**

**GABRIEL JOHN TOBÓN QUINTERO**

**Director de tesis**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**MAESTRIA EN POLITICA SOCIAL**

**BOGOTA D.C**

**2017**

**SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION  
SOCIOECONOMICA**

**IVONNE CAMILA PIÑEROS VACCA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE RELACIONES DE CIENCIAS POLITICAS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES**

**MAESTRIA EN POLITICA SOCIAL**

**BOGOTA D.C**

**2017**

## TABLA DE CONTENIDO

Dedicatoria		
Resumen/ Abstrac		
I.	INTRODUCCION.....	1
	Exposición del problema	
	Objetivos	
II.	JUSTIFICACION.....	5
III.	CONTEXTO.....	7
IV.	METODOLOGIA.....	11
V.	ESTADO DE ARTE.....	15
VI.	MARCO TEORICO.....	19
VII.	RESULTADOS Y ANALISIS DE RESULTADOS.....	52
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Capitulo: Caracterización del Componente de estabilización socioeconómica.</li> <li>• 2 Capitulo: Perfil socioeconómico dela población desplazada, a partir de los programas de estabilización económica.</li> <li>• 3 Capitulo: Sostenibilidad de los Proyectos productivos, como principal herramienta principal del componente de generación de ingresos para población desplazada.</li> </ul>	
VIII.	CONCLUSIONES.....	80
IX.	REFLEXIONES FINALES.....	85
X.	BIBLIOGRAFIA.....	87

**Índice de Tablas**

Tabla 1. Desplazamiento Forzado en Colombia (1980-2014).....	8
Tabla 2. Hechos Victimizantes.....	11
Tabla 3. Año de desplazamientos.....	65
Tabla 4. Periodo de desplazamientos.....	65
Tabla 5. Principales Municipios por declaraciones y ocurrencia.....	66
Tabla 6. Porcentaje de hogares que habitan en vivienda digna.....	73
Tabla 7. Porcentaje de Hogares/ Derecho a la vivienda.....	74

## **DEDICATORIA**

### ***A Dios***

*Porque en este mundo todo tiene un propósito divino.*

*... A El por ser mi Guía, mi refugio y la roca que me dio fortaleza en los momentos difíciles.*

### ***A Mis padres***

*Por ser mi mayor orgullo, mi Tesoro máspreciado, mi motivación, mi ejemplo.*

*... A ellos por su amor infinito, por su apoyo incondicional y por su confianza en mí.*

### ***A mis hermanas***

*Por ser mis compañeras de vida, mis amigas y el mejor regalo de mis padres.*

*... A ellas, porque quiero ser un buen ejemplo, alguien importante en sus vidas.*

### ***A Juancho y a Nico***

*Por inundar mi vida de gratos y memorables momentos.*

*.... A ellos porque su ternura y sus sonrisas me acompañaron tantas veces a escribir estas páginas.*

## Resumen

Uno de los principales problemas sociales en Colombia es el relacionado con el desplazamiento forzado, ello debido a los episodios de violencia que ha vivido nuestro país durante los últimos 50 años. El recrudecimiento de este conflicto armado y su despliegue territorial produjeron un número bastante amplio de víctimas civiles, resultado de las acciones delictivas de los grupos al margen de la ley que como resultado han dejado un sinnúmero de desplazamientos forzados. Este fenómeno del desplazamiento forzado, ha obligado al Estado a construir y diseñar estrategias para mitigar el impacto y las consecuencias del desplazamiento forzado, con miras a lograr el goce efectivo de los derechos de este grupo de población vulnerable. Ello ha llevado al gobierno a poner en marcha una serie de medidas especiales para atender a la población desplazada, puesto que es indispensable buscar soluciones contundentes y duraderas a la grave crisis socioeconómica que enfrentan. Dentro de estas acciones se destacan las medidas relacionadas con el proceso de estabilización socioeconómica que agrupa los temas en salud, educación y vivienda que el Estado debe proveer a las personas, así como también los programas de generación de ingresos para la población víctima del conflicto armado. Sin embargo, estos programas de estabilización presentan fallas en su implementación y no logran los niveles de efectividad y sostenibilidad proyectados.

**Palabras claves:** conflicto armado, desplazamiento forzado, víctimas, estabilización socioeconómica, salud, educación, vivienda, generación de ingresos, sostenibilidad.

## Abstract

One of the main social problems in Colombia is related to forced displacement, due to the episodes of violence that our country has experienced during the last 50 years. The resurgence of this armed conflict and its territorial deployment produced a fairly large number of civilian casualties as a result of criminal activities by illegal groups that resulted in endless forced displacement. This phenomenon of forced displacement has forced the State to construct and design strategies to mitigate the impact and consequences of forced displacement with a view to achieving the effective enjoyment of the rights of this vulnerable population group. This has led the government to implement a series of special measures to address the displaced population, since it is essential to seek strong and lasting solutions to the serious socio-economic crisis they face. These actions include measures related to the process of socio-economic stabilization that groups health, education and housing issues that the State must provide to individuals, as well as income-generating programs for the population that is a victim of armed conflict. However, these stabilization programs are flawed in implementation and fail to achieve projected levels of effectiveness and sustainability.

**Keywords:** armed conflict, forced displacement, victims, socioeconomic stabilization, health, education, housing, income generation, sustainability.

## **I. INTRODUCCION**

Uno de los propósitos de la política social, es que desde el poder público se realicen acciones que atiendan las necesidades de la sociedad. Parte de estas necesidades se relacionan con los crecientes niveles de pobreza, inequidad y desigualdad social que se presentan en la mayoría de países de Latinoamérica, y que desencadenan otro sin fin de problemas sociales que requieren de la intervención estatal para erradicarse o resolverse, de tal manera que con ello se beneficie a un amplio sector de la ciudadanía.

En general, la política social debe dirigirse a grupos específicos que enfrentan situaciones sociales relevantes y exigen la atención del Estado para proveer medidas tendientes al control de dicha situación. Como sostiene Giraldo (2013) “el poder político clasifica a la sociedad (pobres, excluidos, vulnerables, trabajadores, ciudadanos, familias, niños, ciclo vital, entre otros) para señalar hacia quienes se dirige la acción de lo social, cuál es su posición en la sociedad y cuáles son sus necesidades, y los bienes sociales y materiales para atender dichas necesidades” (p.14).

En Colombia, uno de los principales propósitos de la Política Social se concentra en lograr una sociedad más equitativa. Para ello debe desplegar mecanismos de promoción social efectivos que permitan la consecución de una sociedad educada, con mayor distribución de beneficios y acceso a servicios, solidaria y con amplias condiciones de igualdad frente a oportunidades sociales, laborales y económicas para la población.

En la construcción de una sociedad más equitativa, en Colombia se ha hecho un gran esfuerzo por atender diversos problemas sociales, a través de la implementación de programas estatales y de políticas sociales, como estrategia de política social del Estado, que demandan la articulación y coordinación de políticas públicas, encaminadas a la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad, que se enfoquen en que la sociedad avance hacia el desarrollo social, la igualdad y el crecimiento económico.

Uno de los principales problemas sociales en Colombia es el relacionado con el desplazamiento forzado, toda vez que nuestro país ha vivido bajo episodios de violencia política de manera casi permanente durante los últimos 50 años. El recrudecimiento de este conflicto

armado y su despliegue territorial produjeron un número bastante amplio de víctimas civiles, resultado de las acciones delictivas de los grupos al margen de la ley que se traducen en secuestros, masacres, asesinatos selectivos, minas antipersonas, desalojos, reclutamientos, desapariciones, despojo de tierras y desplazamientos forzosos, entre otros.

Este fenómeno del desplazamiento forzado, obligó al Estado a utilizar diferentes elementos que permitieran entender las consecuencias y los efectos del desplazamiento, así como a construir y diseñar estrategias para mitigar el impacto y las consecuencias del desplazamiento forzado, con miras a lograr la consolidación de la inclusión social de este grupo de población vulnerable.

Estas acciones del Estado dirigidas a la atención de la población desplazada se ubican dentro del componente de política social, todo esto, según afirma el DNP (2012) “con el fin de establecer estrategias que permitan agilizar el proceso de restablecimiento social y económico de los mismos, entendiendo que las principales consecuencias que se producen con la ocurrencia de este delito, es el rompimiento de redes sociales y de activos productivos de las víctimas” (p. 10). Esto se evidencia en las pérdidas a las que se ve sumada la población desplazada, en términos de sus capacidades productivas, sumadas al restringido capital humano y a la estrechez de los mercados laborales urbanos, lo que dificulta la recuperación socioeconómica de dicha población y, por ende los procesos de adaptación en los espacios receptores.

Ante esta situación los distintos gobiernos han intentado la puesta en marcha de una serie de medidas tendientes a disminuir los efectos del desplazamiento, pues por la magnitud de la situación se requiere del diseño e implementación de políticas y programas especiales para atender a la población desplazada, puesto que es indispensable buscar soluciones contundentes y duraderas a la grave crisis socioeconómica que enfrentan.

Frente a lo establecido en materia de atención al desplazamiento forzado, el proceso de estabilización socio económica para dicha población, se ha visualizado como uno de los ejes principales de las políticas públicas que utiliza el Estado como estrategia por medio de la cual será posible que las personas en situación de desplazamiento puedan recuperar su capacidad productiva, disminuir los niveles de pobreza y con ello generar los ingresos necesarios para vivir dignamente, reducir su dependencia estatal y lograr una inserción más efectiva.

Las condiciones socioeconómicas de la población desplazada en los lugares de recepción son bastantes precarias, Según Ibáñez (2006) para los desplazados la consecución de vivienda, el acceso a los servicios públicos, el cubrimiento en salud, la asistencia educativa y la capacidad de percibir ingresos económicos son cada vez más precarios y dependen de los auxilios y de los programas de generación de ingresos que ejecuta el gobierno.

La ley 1448 de 2011 incluyó el componente de la estabilización socio económica dentro de la reparación integral con la intención de lograr el restablecimiento de los derechos de las víctimas que fueron afectadas y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Estas medidas de asistencia se evidencian en la provisión de educación, alimentación, alojamiento temporal, salud, identificación, reunificación familiar y generación de ingresos, a través de la formación y capacitación para el desarrollo de actividades productivas encaminadas a la consecución de ingresos y por medio de estos solventar sus necesidades básicas.

Estos programas no están surtiendo los efectos esperados en la población desplazada; ello en razón a que posiblemente no son sostenibles en el tiempo, y presentan algunas fallas desde el momento de su realización. Por tanto, es en este punto específico que se hace necesario analizar la sostenibilidad de los programas del Estado diseñados para lograr la estabilización socioeconómica de la población víctima del desplazamiento forzado. Toda vez que la apuesta del gobierno ha sido los proyectos productivos para que las familias de desplazados inicien una actividad económica que les provea un ingreso económico constante que les permita disfrutar de mejores condiciones de vida.

Es importante entender que estos programas de estabilización económica no promueven que la gente vuelva a su situación inicial, no logran la estabilidad económica de las personas y no alcanzan los máximos de bienestar que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada.

Entre la serie de críticas que se esbozan frente a las estrategias estatales referidas a los programas de estabilización socioeconómica de generación de ingresos para la población desplazada, se puede observar que los programas y planes diseñados “no contemplan soluciones de largo plazo que garanticen el acceso de la población desplazada a los programas regulares una vez cese la condición de desplazamiento”(Ibáñez 2006, p.16), de igual forma no son coherentes con los conocimientos y prácticas productivas que ellos traen. En la mayoría de los casos los

empleos que ofrecen a los desplazados no vienen antecidos de una completa capacitación, obligándolos de esta forma acceder a esos empleos basados en los supuestos de necesidad y supervivencia.

Se puede concluir respecto a la Política Pública de Generación de Ingresos, que esta ha sido ineficiente, pues no se ha logrado contribuir a la estabilización económica de la población desplazada (Contraloría General, 2007). Lo anterior refuerza lo que plantea Ibáñez (2006) acuñando que la política de generación de ingresos no cumple su objetivo, pues la capacidad de percibir ingresos de los hogares de familias desplazadas no se puede determinar por el acceso a programas de generación de ingresos y la vinculación al mercado laboral, generalmente de manera informal.

Uno de los temas que es fundamental analizar es el de la sostenibilidad de los programas de estabilización económica, toda vez que en la mayoría de los casos estos proyectos no son pensados desde una visión de sostenibilidad, que garantice soluciones duraderas y efectivas para la estabilización socioeconómica de la población víctima del desplazamiento forzado. En este sentido este trabajo busca analizar la sostenibilidad de los programas de estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado. Para ello tomará como referencia central el caso de las víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Soacha, que hacen parte del proyecto “Establecer proyectos productivos como estrategia de generación de ingresos para población vulnerable y grupos étnicos”. Por tanto y de acuerdo a lo expuesto anteriormente, se hace pertinente el planteamiento de la pregunta que se va desarrollar durante este trabajo de investigación. Es por ello que la pregunta que se propone responder esta tesis de grado se direcciona a entender ¿Cuál ha sido la sostenibilidad de los programas de estabilización socioeconómica para las víctimas de desplazamiento forzado como resultado de la aplicación de la política pública de atención a la población desplazada en el municipio de Soacha?

El objetivo general que busca el presente trabajo de grado consiste en: Analizar la sostenibilidad de los programas de estabilización socio-económica de las víctimas de desplazamiento forzado. El caso de las víctimas de desplazamiento en el municipio de Soacha, que hacen parte del proyecto “ESTABLECER PROYECTOS PRODUCTIVOS COMO ESTRATEGIA DE GENERACION DE INGRESOS PARA POBLACION VULNERABLE Y GRUPOS ETNICOS”. De acuerdo con dicho objetivo se establecieron los siguientes objetivos

específicos: caracterizar el componente de estabilización socio económica como instrumento de la política pública de desplazamiento, caracterizar la situación socio económica de las personas desplazadas antes y después de ser beneficiarios del proyecto “Establecer proyectos productivos como estrategia de generación de ingresos para población vulnerable y grupos étnicos” que se desarrolla en el municipio de Soacha, y por ultimo Identificar las fuentes de generación de ingresos (empleo-ingreso económico) de las personas desplazadas que participan en el proyecto mencionado anteriormente.

Para el logro de lo antes dicho se empleó la siguiente metodología: la utilización del enfoque cualitativo, por medio del cual fue posible comprender la relación entre el desplazamiento forzado (impactos y consecuencias) y la atención estatal recibida por este grupo de población. Como estrategia de investigación se utilizó el estudio de caso, que me permitió realizar un análisis general acerca de las repercusiones del fenómeno del desplazamiento forzado al interior de las familias desplazadas, a causa de los bajos beneficios que en términos sociales éstas han recibido. Para la recolección de la información se diseñó una entrevista estructurada, que constaba de 83 preguntas que indagaron sobre algunos aspectos personales y generales de la situación del desplazamiento, y se dividió en los cuatro componentes de la estabilización socioeconómica: Salud, educación, vivienda y generación de ingresos. Del mismo modo, se realizaron unas preguntas para conocer la opinión de estas personas sobre los programas de estabilización económica. Este instrumento se aplicó realizando 10 Entrevistas estructuradas a personas desplazadas que estuvieron involucradas en el proyecto productivo “establecer proyectos productivos como estrategia de generación de ingresos para población vulnerable y grupos étnicos” como parte de los programas de estabilización económica. De igual manera, se complementó esta investigación con Información basada en fuentes secundarias, es decir documentos institucionales, en los que se encontró información sobre el desplazamiento forzado, el despojo de tierras, informes realizados a los programas de estabilización, entre otros.

## II. JUSTIFICACIÓN

La intensificación del conflicto armado en los últimos años en nuestro país ha arrojado un sin número de víctimas, en su mayoría población civil, que ha tenido que migrar hacia diferentes zonas del territorio nacional, huyendo de los episodios de violencia que los rodeaban y con el

propósito de empezar una nueva vida apartados de la guerra. De allí se desprende el fenómeno del desplazamiento forzado, como uno de los problemas sociales que más ha merecido atención en nuestro país, pues las cifras de desplazamiento emitidas por distintos organismos internacionales, como la ACNUR, ubican a Colombia dentro de los primeros países con mayor número de desplazados a causa del conflicto interno.

Para atender esta situación, el Estado ha diseñado una serie de medidas, dentro de las que se destaca la política pública de atención a población desplazada, que tiene como mayor apuesta para lograr la reparación de dicha población, los programas de estabilización socioeconómica, a través de los cuales se debe promover la generación de ingresos y beneficios sociales para los desplazados. Tales programas merecen importante cuidado, pues el fin que se persigue con su implementación, es que sean programas sostenibles, que puedan trascender y continuar sin la constante financiación estatal.

Este trabajo de investigación es útil para observar, mejorar y complementar la permanencia y efectividad de dichos programas en el cumplimiento de su mismo fin: la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

Es por ello que fue necesario abordar el concepto de sostenibilidad de los programas de estabilización socioeconómica, pues gran parte de los programas sociales del Estado para atender a población vulnerable, traen como principal componente la “sostenibilidad” de los mismos; y por lo tanto, a partir de allí buscan lograr soluciones duraderas y eficientes, que permitan que los desplazados puedan acceder a amplios beneficios sociales y a mejorar su calidad de vida.

A través de esta investigación, se observan las fallas que han tenido estos programas, en términos de su formulación e implementación, pues desde allí se deben plasmar las intenciones del Estado, para brindar soluciones sostenibles a problemas sociales, tan relevantes como el desplazamiento forzado.

De igual manera, es posible que a partir de observar las fallas de los programas de estabilización, estas se puedan mejorar y adecuar a las necesidades reales de este grupo de población vulnerable. Pues dentro de las estrategias de política social desplegadas por el Estado, aparece la atención primordial y adecuada que debe tenerse con la población desplazada, en

varios aspectos que lo exigen, dentro de los cuales encontramos el goce efectivo de sus derechos y la correcta estabilización socioeconómica.

Finalmente, este trabajo representa un alto grado de importancia para determinar la relación entre las estrategias de estabilización socioeconómica y la permanencia de estas en el tiempo, y de esta manera influir en un mejor diseño o modificación de políticas públicas que sean más dinámicas, que vayan de acuerdo a las nuevas condiciones de vida de los desplazados, que propicien un ambiente de igualdad y que generen varias alternativas para elegir su forma de emplearse y de generar sus ingresos económicos; que las políticas públicas del Estado verdaderamente representen una ayuda para el desplazado y que fomenten un trabajo equitativo y bien reconocido económicamente.

### **III. CONTEXTO**

El desplazamiento forzado en Colombia presenta diferentes connotaciones, en razón al conflicto armado interno que ha padecido nuestro país. El prolongado éxodo de la violencia ha causado graves repercusiones al interior de las familias colombianas, y se ha convertido en una de las mayores crisis humanitarias, pues de acuerdo a lo manifestado por el Centro de Memoria Histórica (2012) “el conflicto armado colombiano es uno de los más sangrientos de la historia contemporánea de América Latina” (p. 31).

Es en este punto que se hace preciso reconocer, como lo indica el Centro de Memoria Histórica (2013) que:

“La violencia que ha padecido Colombia durante muchas décadas no es simplemente una suma de hechos, víctimas o actores armados. La violencia es producto de acciones intencionales que se inscriben mayoritariamente en estrategias políticas y militares, y se asientan sobre complejas alianzas y dinámicas sociales. Desde esta forma de comprender el conflicto se pueden identificar diferentes responsabilidades políticas y sociales frente a lo que ha pasado” (p.31).

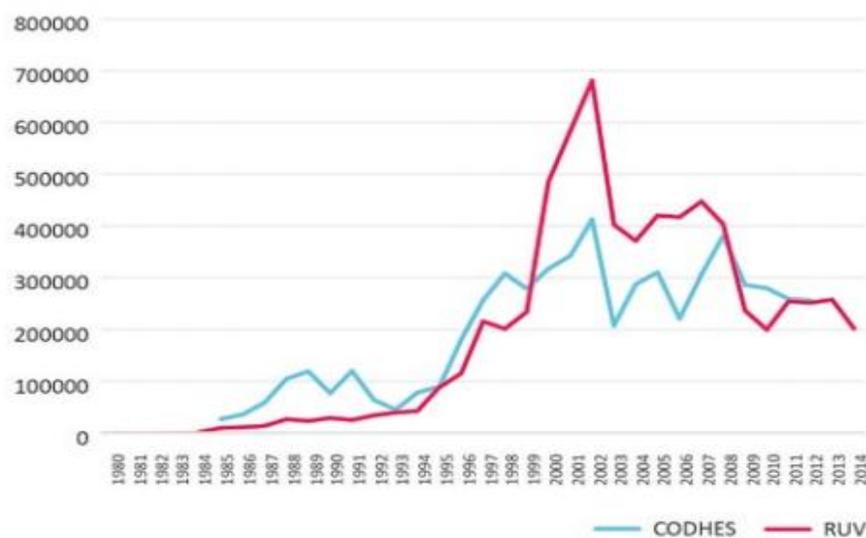
El desplazamiento forzado en Colombia empieza a ser reconocido desde 1985, y presenta los periodos más intensos entre los años 1995 y 2002. De acuerdo al Centro de Memoria Histórica

(2015) “el desplazamiento forzado se ha inscrito cuantitativamente con mayor intensidad desde mediados de la década de los noventa, particularmente desde 1995 y partir de este año, se registró un crecimiento exorbitante hasta 2002 –año en el que alcanzó el máximo histórico registrado” (p.56).

Todo lo anterior se dio por el accionar de los grupos guerrilleros que aumentaron su pie de fuerza hacia el año 1997 y el surgimiento de los grupos paramilitares a finales de la década de los años noventa, a lo largo del territorio nacional. Una trayectoria en el tiempo de la magnitud del desplazamiento forzado desde los primeros años de la década de los 80 puede verse en la siguiente gráfica:

Tabla 1

**desplazamiento forzado en Colombia (1980 – 2014)**



Fuentes: RUV – UARIV, corte el 31 de diciembre de 2014. CODHES, corte a 31 de marzo de 2013

Esta grafica permite observar que el tiempo en el que se presentaron los mayores desplazamientos en el país oscila entre el año 1998 y el año 2002.

Este periodo de aumento del desplazamiento forzado en el país, se debe en gran medida a la concurrencia del actuar delictivo de los dos grandes grupos armados en Colombia. Esto se sustenta en el informe de Acción Social (2012) que afirma:

“Durante el primer período de incremento del desplazamiento (1998- 2002) el país observaba la expansión del proyecto político de las FARC, el desdoblamiento de sus frentes y el aumento de su actividad delincencial e influencia en el sector rural. A su vez, las autodefensas ilegales consolidaban su presencia a través de masacres, homicidios selectivos, desapariciones forzadas y otras acciones intimidatorias que buscaban imponer un control social sobre poblaciones de influencia guerrillera y ubicadas en zonas de cultivos ilícitos y corredores estratégicos, particularmente en el norte, centro y oriente del país” (p.3).

La época de la delincuencia instauró el terror, el miedo, el sosiego y la violencia en amplias zonas del territorio nacional, pues el modus operandi de estos grupos armados, aunque diferente, produjo los mismos efectos en la sociedad y causó los mismos desastres en la población civil.

De acuerdo al informe del Centro de Memoria Histórica (2013) “los paramilitares estructuraron e implementaron un repertorio de violencia basado en los asesinatos selectivos, las masacres, las desapariciones forzadas, las torturas y la sevicia, las amenazas, los desplazamientos forzados masivos, los bloqueos económicos y la violencia sexual” (p.35). A su vez, y dejando las mismas consecuencias al interior de la sociedad, el mismo autor indica que “Las guerrillas recurrieron a los secuestros, los asesinatos selectivos, los ataques contra bienes civiles, el pillaje, los atentados terroristas, las amenazas, el reclutamiento ilícito y el desplazamiento forzado selectivo”(p.35).

Es por ello que el periodo de los años 1996-2005 refleja la intensificación del conflicto armado. Este periodo, según el informe del Centro de Memoria Histórica (2013) “Se distingue por las expansiones simultáneas de las guerrillas y de los grupos paramilitares, la crisis y la recomposición del Estado en medio del conflicto armado y la radicalización política de la opinión pública hacia una solución militar del conflicto armado” (p.111). De igual manera, el narcotráfico y la lucha por la conquista de los territorios y las rutas para apoderarse del negocio

de la droga, aumentaron el terrorismo y los ataques a la población civil por las retaliaciones entre los grupos al margen de la ley, que permitieron que el conflicto armado siguiera persistiendo a lo largo del territorio de todo el país.

Como se ilustró anteriormente, una de las consecuencias más brutales del conflicto armado es el desplazamiento forzado. Por tanto este fenómeno ha sido considerado como una modalidad de violencia, que afecta directamente a la población civil. A su vez, el desplazamiento forzado de la población desplazada evidencia que existen intereses económicos y políticos, que presionan el desalojo y abandono de sus territorios. En Colombia, como sostiene el Informe del Centro de Memoria Histórica (2013) “el desplazamiento forzado es un fenómeno masivo, sistemático, de larga duración y vinculado en gran medida al control de territorios estratégicos” (p.71).

La magnitud del desplazamiento forzado generó condiciones precarias y de absoluta pobreza para las familias que tuvieron que salir de sus territorios hacia distintos lugares para salvar su vida.

Familias fragmentadas y consumidas por sentimientos de dolor e indignación tuvieron que abandonar sus territorios, por esta razón, como sostiene el informe del Centro de Memoria (2013):

“La magnitud del desplazamiento forzado generó las condiciones propicias para que del abandono se pasara al despojo de tierras, pues la desocupación de los territorios (desalojo de la totalidad de la población que habita un territorio) implicó que muchas tierras deshabitadas fueran apropiadas por diversas vías: algunos apropiadores recurrieron a mecanismos violentos de despojo, otros apelaron a recursos legales para formalizar la toma de tierras y unos más aprovecharon la vulnerabilidad del mercado para comprar tierras a bajo costo” (P.73).

Lo anterior denota que como consecuencia del conflicto armado, el desalojo y el abandono de tierras ha causado significativamente el desplazamiento forzado.

Los mayores estragos de la violencia en nuestro país, se fraguaron a través de un sinfín de masacres y asesinatos selectivos que enlutaron millones de familias colombianas. Como indica el Informe del Centro de Memoria Histórica (2013) “De las 1.982 masacres documentadas entre 1980 y 2012 los grupos paramilitares perpetraron 1.166, es decir el 58,9% de ellas. Las

guerrillas fueron responsables de 343 y la Fuerza Pública de 158, lo que equivale al 17,3% y 7,9% respectivamente” (p.36).

Las principales masacres cometidas contra la población civil son: La masacre de Trujillo Valle ocurrida entre 1988 y 1994 que dejó 245 víctimas, la Masacre de La Rochela del 18 de enero de 1989, la masacre de Mapiripan 4 mayo de 1998, la masacre de Yolombó 18 de noviembre de 1998, la masacre de El Salado en febrero de 2000 que dejó 60 víctimas; la de Chengue el 17 de enero del 2001 con 35 víctimas; la masacre de Macayepos el 16 de octubre del 2000 con 17 víctimas, la masacre de Las Brisas el 11 de marzo del 2000 con 12 víctimas, entre otras.

Luego de estos acontecimientos, aparecen dos hechos que son de significativa importancia dentro del proceso del desplazamiento en Colombia, uno de ellos es el proceso de desmovilización de los paramilitares y el otro tiene que ver con los actos de paz realizados por el gobierno nacional con la guerrilla de las FARC, y el actual proceso de paz firmado por estos. La importancia de dichos acontecimientos radica en que ambos son responsables de los problemas de desplazamiento y otros hechos atroces que enlutaron al país.

Según la Unidad de Atención y Reparación integral a Víctimas, a la fecha se registran 7.997.432 de personas víctimas del conflicto armado en nuestro país, de las cuales 7.037.962 han sido registradas como víctimas de desplazamiento forzado. En la siguiente tabla se refleja que el desplazamiento forzado ha sido el principal hecho victimizante que ha arrojado el conflicto armado en Colombia.

TABLA 2. Hechos victimizantes

HECHO	PERSONAS
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	4.360
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	92.946
Amenaza	328.380
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	17.579
Desaparición forzada	165.592
Desplazamiento	7.037.962
Homicidio	984.408
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	10.868
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	108.592
Secuestro	34.400
Sin información	44
Tortura	10.157
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	8.039

Fuente: Unidad de Atención y Reparación de Víctimas.

Los datos revelados anteriormente demuestran la trascendencia del conflicto armado, pues la gravedad de sus actos ha encabezado las listas de los hechos más atroces y dramáticos sucedidos en nuestro país, siendo el más grave de ellos, el desplazamiento forzado de miles de familias colombianas.

#### **IV. METODOLOGIA**

Abordar el análisis de la sostenibilidad de los programas de estabilización socio-económica para víctimas de desplazamiento forzado y observar las fallas de diferentes actores estatales que intervienen en este proceso, implica en primera instancia un acercamiento de tipo cualitativo. Bajo esta perspectiva, fue posible comprender la relación entre el desplazamiento forzado (impactos y consecuencias) y la atención estatal recibida por este grupo de población.

El enfoque cualitativo se conoce como “aquel que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable” (Taylor & Bogdan 1986: 20, Leído en Herrera, 2008. p.7). Lo cual es pertinente para esta investigación en razón a que es a través de las respuestas que brinden los desplazados entrevistados, que se va a reunir la mayor parte de la información para llevar a cabo este trabajo investigativo.

Lo anterior se complementa de acuerdo a lo manifestado por LeCompte (1995) que afirma que:

“La investigación cualitativa podría entenderse como una categoría de diseños de investigación que extraen descripciones a partir de observaciones que adoptan la forma de entrevista, narraciones, notas de campo, grabaciones, transcripciones de audio y videos cassettes, registros escritos de todo tipo, fotografías o películas y artefactos” (Leído en Herrera 2008, p. 7).

Ello permite intuir que los trabajos investigativos que utilizan el enfoque cualitativo analizan el entorno de los acontecimientos de la población implicada en el análisis de la investigación. De igual manera Denzin & Lincoln (1994) destaca que “la investigación cualitativa implica la utilización y recogida de una gran variedad de materiales –entrevista, experiencia personal,

historias de vida, observaciones, textos históricos, imágenes- que describen las situaciones problemáticas en la vida de las personas” (Leído en Herrera 2008, p.8).

Para ello fue vital entender los cambios y transformaciones que han tenido los desplazados en sus condiciones de vida, apelando a la temporalidad como elemento de análisis, que permite observar algunas variables relacionadas con el antes, el durante y el después de que este grupo de personas fueran desplazadas por el conflicto armado que se agudizó en sus territorios y los obligo a migrar hacia diferentes zonas del país.

Así mismo se utilizaron dos enfoques importantes para entender la función de las políticas públicas en la resolución de los diferentes problemas sociales. Uno de ellos es el enfoque de derechos a través del cual es posible observar el papel del Estado a través de la implementación de las distintas políticas públicas que brinden solución a una situación socialmente relevante. El segundo enfoque, es el enfoque de redes de política pública, a través del cual es posible observar la respuesta de las instituciones del Estado, a través de la coordinación y articulación con los actores involucrados en el proceso, para responder a los lineamientos de la política pública de algún tema determinado.

Para el desarrollo del tema que hemos venido mencionando, se ubicarán tres categorías de análisis: la definición del componente de estabilización socioeconómica, para observar e identificar los principales rasgos, dimensiones, características y objetivos de la política pública, en relación a la generación de ingresos para población desplazada. La caracterización de la situación socio económica de las personas desplazadas, para entender su situación antes y después de ser beneficiarios de los proyectos productivos utilizados como herramienta de estabilización socioeconómica, y de igual manera observar los beneficios que en términos de salud, educación, vivienda y mejor calidad de vida han recibido los desplazados. Y finalmente la identificación de la fuente de generación de ingresos de las personas desplazadas, para observar las posibles fuentes de ingresos (Trabajo asalariado, trabajo informal, proyectos productivos) y mirar como el programa les brinda diferentes capacitaciones y los ayuda a acceder a un empleo formal

Como estrategia de investigación se utilizó el estudio de caso, para observar las condiciones específicas que presenta este grupo de población en relación al acceso a los beneficios sociales y

la entrada a los programas de generación de ingresos. Como indica Stake (1994) “Los estudios de caso tienen como característica básica que abordan de forma intensiva una unidad, ésta puede referirse a una persona, una familia, un grupo, una organización o una institución” (Leído en Muñiz, 2010). Por tanto esta estrategia es pertinente, puesto que deriva del trabajo con un grupo específico, y en este caso en particular los sujetos implicados comparten, en su generalidad, las mismas vivencias, experiencias y prácticamente, las mismas necesidades y los mismos problemas.

Así mismo, como indica Castro (2010) “El uso del estudio de casos ofrece importantes resultados e información que no puede ser encontrada por medio de los métodos cuantitativos y que es muy valiosa para las determinadas investigaciones” (p.31). Por tanto su uso durante las investigaciones sociales es muy apropiado utilizarlo, porque permite caracterizar situaciones y condiciones específicas del grupo de interés.

Para la recolección de la información se diseñó una entrevista estructurada, que constaba de 83 preguntas que indagaban sobre algunos aspectos personales y generales de la situación del desplazamiento, y se dividía en los cuatro componentes de la estabilización socioeconómica: Salud, educación, vivienda y generación de ingresos. Al final se proponían otras preguntas para conocer la opinión de estas personas sobre los programas de estabilización económica.

La recolección de la información para dar cuenta de los objetivos, se realizó a través de los siguientes instrumentos: 10 Entrevistas estructuradas a personas desplazadas que estuvieron involucradas en el proyecto productivo “establecer proyectos productivos como estrategia de generación de ingresos para población vulnerable y grupos étnicos” como parte de los programas de estabilización económica; dentro de este proyecto eran 28 las víctimas de desplazamiento forzado beneficiadas. Estas 10 entrevistas son una muestra de selección simple sobre una parte de la población que le interesa a esta investigación, y que hacen parte del proyecto productivo mencionado anteriormente, elegida de forma aleatoria. La muestra es de 10 personas, de 28 personas vinculadas a los proyectos, toda vez que un porcentaje muy alto de ellas, no permitió que se les realizara la entrevista formulada, puesto que manifestaron cierta resistencia al tema, ya que para ellos es incómodo hablar de la situación del desplazamiento y las condiciones en las que se encuentran actualmente; además algunos sostuvieron que a la fecha han concedido bastantes

entrevistas a diferentes grupos de investigación y que de acuerdo a estas investigaciones, ellos no han visto ningún cambio en su situación y su calidad de vida.

De igual manera, se complementó esta investigación con Información de fuentes secundarias, es decir documentos institucionales, en los que se encuentre información sobre el desplazamiento forzado, el despojo de tierras, informes realizados a los programas de estabilización, entre otros.

Este trabajo investigativo se desarrolló en el municipio de Soacha Cundinamarca, debido a que este municipio según las cifras oficiales del DANE y de organismos internacionales es uno de los principales receptores de población desplazada a nivel nacional. Para sustentar lo anterior la ACNUR (2015) afirma que se estima que cerca del 40% de esta población se encuentra en situación de desplazamiento forzado. Según cifras oficiales entre 1997 y noviembre 2012, Soacha ha recepcionado cerca de 40.000 personas; cifra preocupante comparada con el número aproximado de habitantes del municipio que asciende a 466.938 personas, ACNUR (2013).

## V. ESTADO DEL ARTE

Después de una amplia revisión de documentos (artículos, estudios, informes) que se relacionan con el desarrollo de este trabajo, me permito citar los siguientes textos, a través de los cuales se encontraron significativos aportes para los propósitos de esta investigación .

En primer lugar está el trabajo de **Abramovich (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”** quien aborda de manera general el enfoque de derechos dentro de las políticas públicas. Este texto contempla el enfoque de derechos en el ámbito del desarrollo y de la protección de los derechos humanos, en procura de establecer la relación entre ciertos derechos fundamentales inmersos en el diseño de las distintas políticas públicas, dentro de los que destacan, el derecho a la igualdad, a la participación política y al acceso a la justicia. De igual manera este trabajo examina algunos temas que son objeto de debate en el intento por establecer relaciones entre las políticas y estrategias nacionales e internacionales de desarrollo y el derecho internacional sobre derechos humanos, y expresa algunos puntos de vista sobre la pertinencia de este enfoque en el contexto político, social e institucional de América Latina. Uno de los principales aportes de este enfoque es dotar a las

estrategias de desarrollo de elementos claves para que dichas estrategias funcionen, tales como los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos. Este enfoque contribuye además a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos, sociales y culturales como civiles y políticos.

En segundo lugar, se tomó como referencia importante los informes realizados por la **Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado (2008) V Informe a la Corte Constitucional**. Este informe se basa en analizar las políticas relativas al campo de salud, vivienda e ingresos, a fin de contribuir a enriquecer los cambios que se deben considerar pertinentes para las políticas públicas a implementarse y observar de manera minuciosa la ejecución de las acciones que ordena la ley y la política pública en relación a la atención de la población desplazada. Este informe observó variables vinculadas a la política de salud para desplazados, como aseguramiento en salud, acceso al servicio, entrega de medicamentos, vacunación, atención psicosocial, programas de salud sexual y bienestar social, prevención, promoción, curación y rehabilitación. De igual forma observa temas relacionados con la política de vivienda, como la seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad y proximidad de servicios públicos, materiales de la construcción, gastos del hogar, habitabilidad y ubicación. Por último este informe visualiza lo relacionado con la política de generación de ingresos, a partir de la observación de los niveles de pobreza, de las oportunidades laborales para los desplazados y de los programas diseñados por el gobierno para su estabilización económica.

Las evidencias muestran que las estrategias de salud centradas en la atención médica individual del actual sistema de aseguramiento son insuficientes para actuar sobre los principales determinantes de las inequidades en salud y de la vulnerabilidad y la exclusión social consecuencia del desplazamiento. Los resultados de la política de vivienda son precarios, dado que el enfoque de la misma ha pretendido atender la emergencia social que ha sufrido este grupo a través del sistema general de vivienda de interés social. En este sistema se ha venido agravando la crisis de la vivienda popular para los estratos 1 y 2, generándose amplios déficit habitacionales en las ciudades colombianas. Este informe diagnóstico que los mayores problemas de los programas para generación de ingresos, específicamente en cuanto a los proyectos productivos,

son las deficientes capacitaciones y el inadecuado cronograma y monto de desembolso de dinero; de igual forma se observó que las líneas de crédito son cerradas e imponen varios requisitos, que son en su mayoría difícil de cumplir por parte de este grupo de población.

En tercer lugar, se consigna el informe de **Acción Social (2010) Desplazamiento Forzado en Colombia**, que describe la evolución del desplazamiento forzado con base en información oficial del Gobierno y presenta los retos a futuro que enfrenta el Estado Colombiano para superar el fenómeno del desplazamiento y reparar integralmente a las víctimas de este delito. Este informe muestra los dos periodos más altos de desplazamientos en el país. Los años 2000, 2001 y 2002 fueron los más críticos de este tipo de expulsión, situación que coincide con el elevado nivel de actividad de las guerrillas de las FARC, el ELN y los grupos de autodefensas. A partir de 2005 nuevamente se aprecia un comportamiento ascendente que se extiende hasta 2007 cuando se registraron 80.307 hogares desplazados. Después del año 2007, el número de personas desplazadas masivamente ha venido disminuyendo paulatinamente hasta alcanzar una reducción del 90% en 2009. Por lo anterior, y para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, este informe indica que se ha venido ajustando la política pública en los componentes de prevención y protección; atención integral; verdad, justicia y reparación, y retorno o reubicación de las personas desplazadas.

De igual forma este informe aporta los retos a futuro que debe tener en cuenta el Estado para eliminar la tendencia y el impacto del desplazamiento, logrando con esto que las personas abandonen dicha condición de vulnerabilidad. Dentro de los principales retos observamos: desarticular los grupos armados ilegales y lograr que el territorio colombiano quede libre de cultivos ilícitos, ya que estos constituyen el principal motor de la confrontación armada, establecer las bases para la gobernabilidad local, lograr un acompañamiento social y productivo oportuno, fortalecer la capacidad institucional para la atención de la población en situación de desplazamiento, garantizar un enfoque diferencial en todos los programas de prevención y atención integral del desplazamiento y por ultimo adelantar la reparación integral a los hogares desplazados como víctimas incluyendo la restitución de sus derechos, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición; con especial atención al acompañamiento de retornos con efecto reparador logrando que toda persona que fue expulsada

de su territorio de origen, tenga la posibilidad de volver en condiciones dignas y ser reparado integralmente.

En cuarto lugar, se contó con el informe realizado por la **Contraloría General de la Republica (2013) Informe de Auditoria a la Política Publica de desplazamiento forzado por la violencia**, que analizó el Componente de estabilización socioeconómica, a través de la observación de la política de vivienda, tierras y generación de ingresos 2007– 2011. Este informe indagó sobre de las dimensiones de la capacidad institucional, sistemas de información, enfoque diferencial, articulación Nación- Territorio y Participación, esfuerzo presupuestal y la gestión de los recursos, y resultados de la política en la superación de la vulnerabilidad de los derechos de esta población.

Dentro de los resultados arrojados por dicha auditoría se puede anotar que la política pública de vivienda no cumplió con su objetivo y fue ineficiente, puesto que los subsidios entregados no se tradujeron en vivienda digna para la población desplazada beneficiaria, ya que menos del 50% de los subsidios se han convertido efectivamente en una vivienda, pero es discutible la dignidad de las mismas. Durante el desarrollo del proceso auditor relacionado con la política de tierras pudo evidenciarse que en algunos casos el Incoder, a nivel central o en las direcciones territoriales no adelantan un debido seguimiento a los procesos después de la adjudicación del subsidio. Esto reduce la garantía de explotación de los predios entregados e impide la evaluación de alternativas que solucionen la problemática evidenciada para garantizar el cumplimiento de su objetivo misional. Durante el periodo de análisis de la política de generación de ingresos, se detectaron deficiencias en la coordinación, en la ejecución de la política pública y en el cumplimiento de la ruta del empleo; no era notorio el papel del coordinador (DNP) y no existía un generador de política que se hiciera cargo de su direccionamiento y seguimiento. Se evidenció que ésta política pública no estuvo ligada a una política de desarrollo, por lo que los esfuerzos institucionales de emprendimiento no fueron sostenibles en el tiempo, lo cual se constató, por la corta duración de los programas.

En quinto lugar se revisó el resultado de la encuesta hecha por el **DANE (2015) Boletín Técnico- Encuesta de Goce Efectivo de Derechos 2013-2014**. Esta encuesta se realizó con el propósito de obtener información que permita caracterizar a la población víctima de

desplazamiento forzado y conocer el estado actual de la población objeto con respecto al goce efectivo de sus derechos, encuestas aplicadas en los hogares particulares residentes en Colombia. Este estudio puntualizo las variables más importantes para dar cuentas de la situación real de los desplazados en el país. Las principales variables que incluye la EGED 2013-2014: para los hogares se indaga por el tipo de vivienda, acceso a servicios públicos, subsistencia mínima, reunificación familiar, retornos y reubicaciones, alimentación.

A nivel de personas se presentan indicadores de goce efectivo de derechos en temas como identificación, seguridad social en salud, educación, fuerza de trabajo, otros ingresos, justicia, seguridad personal, desplazamiento, hechos victimizantes, satisfacción, rehabilitación psicosocial y despojo y abandono de tierras. Los resultados más significativos hacen alusión al hecho de estar o no incluidos en el RUV (Registro Único de Víctimas), pues a partir de allí se pueden iniciar las diferentes acciones de atención y asistencia del Estado hacia las víctimas. Otro de los aportes indica que la mayor parte de los desplazados lleva cerca de 10 a 15 años viviendo en el municipio receptor al que migraron cuando fueron desplazados. Otros resultados importantes fueron los relacionados con la vivienda que ocupan, pues se observa que la mayoría de ellos no es dueño de su vivienda; otro factor importante es la atención humanitaria de emergencia que recibieron, que fueron de alimentación, alojamiento y/o kit de habitabilidad.

En cuanto al tema de salud se muestra que el mayor porcentaje de estos se encuentra afiliado al régimen subsidiado de salud y que la atención que reciben presenta falencias. Con referencia al acceso a la educación, a nivel nacional, el 87,8% de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que fueron víctimas del desplazamiento y que se encuentran incluidos en el RUV, asisten a la educación preescolar, básica y media. Se destaca que el 36,2% de las personas entrevistadas No se encuentra en condiciones de pobreza extrema, a pesar de que viven con precarización en sus condiciones básicas.

## **VI. MARCO TEORICO**

En Colombia se han hecho innumerables esfuerzos por atender las diferentes situaciones que enfrentan quienes han sido desplazados a causa de los episodios de violencia sucedidos en nuestro País, pues para el Estado, como garante de la Constitución Política, es primordial

avanzar en la reivindicación de los derechos y en lograr el mayor bienestar social para este tipo de población vulnerable.

Por tanto, para comprender si es posible lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, es preciso acudir a diferentes aproximaciones que nos acerquen a las dimensiones del desplazamiento forzado a través de las medidas y acciones que ha emprendido el Estado para atender dicho fenómeno social y a los distintos criterios y enfoques que son significativos para vislumbrar las pérdidas a las que han sido sometidas las personas desplazadas, lo que han recibido éstas por parte del Estado y lo que realmente necesitan para lograr su estabilización socioeconómica y dar por terminada su condición de desplazamiento.

De acuerdo a lo anterior, este marco teórico estará dividido en cuatro secciones. En primer lugar se mencionará el concepto sobre el enfoque de derechos, acudiendo a este como uno de los componentes esenciales de la política pública de atención a población desplazada, que impone al Estado la responsabilidad de garantizar a las víctimas, los derechos de los cuales han sido despojados. En segundo lugar se hará mención en términos generales al concepto sobre política pública, haciendo referencia a los distintos autores que han intentado definirla, y acudiendo a este concepto como pieza clave para entender las medidas que ha tomado el Estado como herramienta para mitigar el impacto del desplazamiento forzado. En tercer lugar, se hará referencia a los enfoques de política pública, ahondando principalmente en el enfoque de redes de política pública, concepto indicado para entender la articulación que debe existir entre las diversas instituciones del Estado para lograr el resultado exitoso de una política pública o de un programa social. Por último, en la cuarta sección se abordaran dos conceptos fundamentales para el desarrollo de esta investigación, uno de ellos es la definición de víctima; el segundo de ellos hace referencia al concepto de sostenibilidad en su aspecto general, y al concepto de sostenibilidad de los programas sociales utilizados específicamente para dar atención a las necesidades de la población víctima del conflicto armado en Colombia.

- ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS POLITICAS PÚBLICAS

Tanto para el análisis como para el diseño de una política pública, es preciso disponer de una serie de herramientas que orienten la labor investigativa y que relacionen las necesidades que

apremia alguna situación social relevante con la solución a través de la cual el Estado va a manifestar su respuesta. Para esto se hace necesaria la utilización de los enfoques, como pieza clave en la elaboración de una política pública que brinde atención a un tema importante que se encuentre incluido en la agenda del gobierno.

De acuerdo a lo anterior, Andre Noe Roth (2002) sostiene que “los enfoques para el análisis de la política pública se han constituido en una especie de herramientas en la cual el investigador encuentra conceptos y modelos asociados a distintas posturas teóricas, que ayudan a descomponer y clasificar la hidra de las actividades públicas en elementos analíticos más comprensibles” (p.41). Precisamente, como indica el mismo autor, los enfoques sirven de apoyo para recolectar, organizar, interpretar, entender, e incluso explicar ciertos datos sobre las políticas públicas, bien sea que esto suceda al momento de su elaboración o cuando se va a realizar la evaluación de la misma para medir su resultado.

Lo anterior nos permite intuir que los enfoques dentro de las políticas públicas son referenciados de manera general como los criterios o marco conceptuales que utiliza el Estado para observar y entender una realidad social, y a partir de allí tomar decisiones de solución frente a ella, direccionadas a la satisfacción de las necesidades y al logro de mayores beneficios para las personas, quienes son el centro de las decisiones del Estado, y quienes le permiten hacer vigentes sus funciones como órgano principal de la actividad estatal.

Sumado a lo anterior, Andre Noe Roth, afirma que “los enfoques proponen una simplificación de la realidad por medio de la selección, la disposición y articulación de varias categorías observables o conceptuales” (p. 42). Estas categorías a las que hace referencia el autor permiten observar la realidad social y facilitan su entendimiento, logrando con ello que el Estado encuentre salidas más factibles y óptimas al problema social al cual le está buscando una pronta medida de atención o solución.

Son numerosos los enfoques que se utilizan para hacer el análisis o elaboración de una política pública. Dentro de estos podemos destacar, como lo referencian distintos autores, los enfoques basados en las practicas discursivas y deliberativas de la política pública, los que analizan las políticas públicas a partir de coaliciones promotoras, los que se basan en el desarrollo institucional y a partir de la actividad estatal, los que se fundamentan en el análisis a través de las redes de políticas pública y por ultimo aparece el enfoque de derechos, tan

mencionado en los últimos tiempos que se centra en la responsabilidad del Estado con los ciudadanos que ameritan una atención especial y requieren solución a la situación social que los afecta.

El enfoque de derechos toma elementos del derecho internacional, del derecho constitucional, del derecho procesal y algunos elementos del derechos administrativo, y a partir de allí va elaborando una serie de criterios y que le van a permitir al Estado amparar los derechos de sus ciudadanos, no a través de medidas judiciales, sino a través de decisiones administrativas, incluso más viables que las acciones judiciales y que tengan un alcance más general en la solución del problema social.

Para el enfoque basado en derechos, según Abramovich (2006) "es fundamental la relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía, pues ella permitirá el establecimiento de un marco conceptual para la formulación e implementación de políticas públicas y de mecanismos de rendición de cuentas que puedan considerarse compatibles con la noción de derechos (p 41). En Colombia, este marco conceptual que rige las actuaciones del Estado, en distintos momentos o situaciones, se encuentra en la Constitución Política de 1991, quien como norma de normas, agrupa los derechos fundamentales que debe hacer valer y proteger el Estado, para que exista bienestar y se cumpla la finalidad del Estado social de derechos, que se propone fortalecer y garantizar los derechos esenciales para mantener un nivel de vida óptimo en la sociedad.

De igual forma, el enfoque de derechos destaca, como lo sostiene Ochoa (2011) "el reconocimiento de las personas como titulares de derecho; lo que implica un cambio en la aproximación y forma en que éstas son concebidas, pasando de la percepción de personas con necesidades que deben ser asistidas, a sujetos con derecho a demandar ciertas prestaciones y acciones de parte del Estado y los gobierno" (p.3). Por tanto y de acuerdo a lo anterior, Abramovich (2006) afirma que "las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento" p.36).

En este entendido, “las políticas públicas no pueden ser concebidas sólo como acciones tendientes a remediar o suplir lo que el mercado no es capaz de hacer, sino que deben ser concebidas como mecanismos que aseguran el cumplimiento de derechos de las personas”(Ochoa, 2011,p 3), esto permite confirmar la necesidad de que las políticas públicas son un campo de interés respecto a lo público que no puede, ni debe, estar circunscrito sólo a “expertos”, sino que requiere de la dinámica e interrelación entre diferentes actores e intereses, pues en la multiplicidad de actores que intervengan en el proceso de la misma, aumenta la participación de varios sectores, lo que brinda mayor probabilidad de dar una solución adecuada al problema (Ochoa, 2011).

Las políticas públicas basadas propiamente en el enfoque de derechos, necesitarán, inclusive más que cualquier otro tipo de política “contar con la participación de la ciudadanía en todo su ciclo; entregar garantías respecto a los derechos que están considerados en ella; y haber sido informadas y difundidas para que las personas a las cuales están dirigidas puedan hacer ejercicio de dichos derechos” (Ochoa, 20011, p.4). Por lo tanto, para contar con la participación de la ciudadanía es necesario que el Estado presente mayores niveles de gobernanza que promuevan de la interacción ciudadana con el Estado, logrando incluir con ello desde el nivel nacional hasta el nivel local, en conjunto con la ciudadanía, “problemas, oportunidades y diversas situaciones que involucran la gestión coordinada de interrelación entre diversos actores estratégicos manifiestos en un campo de acción específico” (Villamil, 2015, p.).

Más allá del papel que cumple la participación ciudadana como elemento clave dentro del proceso de las políticas públicas, es necesario hacer mención a otro elemento fundamental para el enfoque de derechos en políticas públicas, y éste es relacionado con el empoderamiento de la población, pues como lo afirma Ochoa (2011) “constituye un eje central; empoderamiento en tanto sujetos de derechos y no sólo beneficiarios de acciones de promoción; y empoderamiento coherente con la posibilidad y el ejercicio de la participación tanto política como pública o social en general”(p.4).

El denominado enfoque de derechos, según Pautassi (2007) “se nutre de numerosas corrientes y marcos conceptuales, con diversos fundamentos éticopolíticos, lo cual determina no solo una multiplicidad de vías para la implementación de este enfoque sino también presenta impactos diferenciados (p.22). Por tanto, de acuerdo a lo dicho por la misma autora, el enfoque

de derechos en las políticas públicas busca “superar la visión de las políticas sociales como parte de una lógica signada por la oferta de beneficios de tipo asistencial, que pueden -o no- ser asumidos por órganos estatales, para encauzarse en la definición de parámetros mínimos de dignidad cuya garantía es responsabilidad del Estado, mediante los distintos instrumentos que tiene a su alcance” (p.23).

Dentro del enfoque de derechos, es claro que existe relación entre los planes que tiene el gobierno en su agenda, y los problemas públicos que se van presentando y requieren atención próxima. Por tanto, según Ochoa (2011) “la acción colectiva que entraña toda política pública está cruzada por múltiples interacciones y decisiones, que permitirán –o no- la vinculación de derechos y política” (p.4). Dicha vinculación a la que refiere la autora, “requiere de ajustes y reposicionamientos de los actores gubernamentales y no gubernamentales, ya que dependiendo de su capacidad de incidencia o de hacerse escuchar, ciertos problemas o situaciones particulares pueden ser pasados por alto en un momento determinado, pero en otra coyuntura ser el eje de la agenda de gobierno” (p.4).

El enfoque de derechos en las políticas públicas, también ofrece, según Abramovich (2006) “una guía amplia acerca de la forma de llevar a cabo el proceso de cooperación y asistencia; la participación social en ese proceso; las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores; la manera de evaluar la asistencia, y los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad que debería establecerse a nivel local e internacional” (p36). De allí se puede deducir que el enfoque de derechos aporta estrategias de las cuales se pueden vislumbrar los mecanismos de responsabilidad del Estado sobre los sectores más excluidos de la sociedad, que fomentan criterios de igualdad y no discriminación para con los menos favorecidos.

Siguiendo con lo anterior, es preciso aclarar que el enfoque basado en derechos, como bien lo indica Abramovich (2006) “considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado” (p.36). Por tanto, y de acuerdo a lo que sostiene el autor, este concepto le permite a quienes requieren hacer valer sus derechos acudir como sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas del Estado.

En Colombia, el fenómeno del desplazamiento forzado representa una de las consecuencias más graves del conflicto armado. Según el informe de Acción Social (2012) “El principal factor que influye en el desplazamiento forzado en Colombia es la disputa y actividad de grupos armados ilegales, los cuales afectan de manera directa los derechos a la vida, libertad e integridad de las personas” (p.4). A lo anterior se suma que como consecuencia de ello hay un decrecimiento del bienestar de la población desplazada, quienes deben enfrentan condiciones socio económicas aún peores que la población pobre e indigente urbana, pues también deben cargar con la estigmatización y el señalamiento de la sociedad (Ibáñez 2006).

Esta situación constituye un tema significativo dentro de la política social de nuestro país, pues con el tiempo se ha convertido en uno de los problemas sociales de mayor significación, no solo para el gobierno y las instituciones encargadas de su atención, sino que de igual forma ha ido adquiriendo relevancia en el ámbito internacional y al interior de la sociedad.

Como lo describe Ibáñez & Velásquez (2008) “La magnitud del desplazamiento, sus difíciles condiciones económicas y la violación de sus derechos humanos ha provocado la creación de un marco legislativo sólido considerado como uno de los más avanzados en el mundo” (p.6). Según la Constitución política de 1991 y de acuerdo a la legislación colombiana a la que se hizo referencia anteriormente, el Estado tiene la responsabilidad de velar y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, sobre todo, cuando aquellos se encuentran en alguna situación de indefensión a causa de circunstancias ajenas a su voluntad. Esto permite aludir, como sostiene la Corte Constitucional en su Sentencia T-239/13 que “los derechos de la población desplazada están sujetos a protección constitucional, debido a su condición especial de vulnerabilidad” (p.1).

Lo anterior supone, como lo indica Mendoza (2012) que “el Estado como principal responsable debe asegurar y garantizar el goce efectivo de derechos humanos en la población desplazada, e identificar los factores que ponen en riesgo la realización de estos derechos”(p.171). Pues como afirma al respecto, Corredor (2010), “los desplazados no son sujetos de necesidades sino sujetos de derechos” (p. 47).

En Colombia, la atención al goce efectivo de derechos de la población desplazada ha cobrado mayor valor con la intervención de la Corte Constitucional, esto aduce que cuando se trata de

población desplazada por el conflicto armado, se necesita activar el aparato estatal a fin de brindar las garantías suficientes para mitigar el impacto que dicho fenómeno ha provocado en la vida de este grupo de población vulnerable.

Al respecto, la Corte Constitucional en su Sentencia T-239/ 2013, advierte:

*“La especial protección constitucional que la jurisprudencia de la Corte ha otorgado a la población desplazada no es más que la materialización de las diferentes garantías constitucionales que tienen como fin la protección de la persona humana, que se armoniza con el deber que recae en todas las autoridades del Estado de emprender acciones afirmativas a favor de la población que se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta”.(p.2).*

De igual modo la Corte Constitucional ha propuesto entender por personas desplazadas no sólo a quienes han huido por una acción específica sino “en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que le son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia” Corte Constitucional (2000) Sentencia SU-1150.

Lo acuñado por la Corte Constitucional se fundamenta en los acontecimientos que se tejen alrededor del desplazamiento forzado. Pues los atroces hechos que desplegaron los grupos al margen a lo largo y ancho del territorio nacional se reflejan en las asombrosas cifras de casos de desplazamiento que se reportan. Según el informe realizado por el Centro de Memoria Histórica (2013) BASTA YA: Colombia, memorias de guerra y dignidad:

*“Hombres, mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores presenciaron asesinatos atroces de familiares cercanos o vecinos; se los obligó a observar cuerpos torturados que fueron exhibidos para el escarnio público. Fueron víctimas de amenazas, encierros, reclutamientos ilícitos y forzados a colaborar con un determinado grupo. Mujeres y niñas fueron víctimas de diversas formas de violencia sexual, agredidas en sus cuerpos y su dignidad. Sus lugares de vivienda y trabajo fueron ocupados por actores armados que impartieron órdenes e impusieron códigos de conducta, castigando cruelmente a quienes desobedecieran” (p.261).*

De acuerdo a las masivas consecuencias que ha dejado el desplazamiento forzado en la población y teniendo presente los testimonios que revelan situaciones impactantes que dejaron huellas duraderas en las víctimas; el Estado, revestido de la obligación de amparar y garantizar los derechos de los más vulnerables, respondió a este fenómeno con una serie de acciones, emprendidas con el fin de brindar atención primordial a los desplazados.

En relación a la serie de impactos del desplazamiento forzado sobre la población campesina y además las problemáticas que enfrentan en las zonas de recepción, el Estado ha realizado importantes esfuerzos para lograr la estabilización de esta población. En este sentido las políticas públicas para abordar las problemáticas ocasionadas por el desplazamiento en general se enfocan en tres horizontes: la atención humanitaria, la reparación de sus derechos y los procesos de estabilización, ámbito que compete aspectos tanto sociales como económicos. Para el logro de este último se contemplan procesos de retorno, reubicación o integración local (PNUD, 2011).

Los primeros avances en términos normativos y de política pública se realizaron con la Ley 387 de 1997. Con su promulgación se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socio económica de los desplazados internos por la violencia. Además mediante esta se creó el SUR (sistema único de registro) con miras a cuantificar la demanda asistencial. En esta se incluyeron varios temas relacionados con las garantías de bienestar y vida digna para la población desplazada, tal como: protección, asistencia, subsidios, ayudas en salud, vivienda y educación; pero además se agregó un componente fundamental en la reintegración de los desplazados a la sociedad: la estabilización socio económica.

Siguiente a la ley 387, el Estado diseñó la Política pública de atención a población desplazada, a través de la cual se logró reconocer la existencia de población víctima de diferentes hechos victimizantes en el país, y de esta forma iniciar medidas tendientes a garantizar el goce efectivo de los derechos que dicha población vulnerable posee.

Según el documento emitido por el Departamento de Prosperidad social (2015) Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes de desarrollo:

*“La política pública para las víctimas del conflicto armado es una intervención integral del Estado dirigida a los individuos, las familias o las colectividades que se han visto afectados por los diferentes actores del conflicto, en el marco de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, que derivaron principalmente en la ocurrencia de: homicidios, masacres, secuestros, desapariciones forzadas, torturas, delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto, incidentes y accidentes por minas antipersonales (MAP), munición sin explotar (MUSE) y artefacto explosivo improvisado (AEI), amenazas, actos terroristas, combates, enfrentamientos y hostigamientos, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, desplazamiento forzado y despojo o abandono forzado de tierras”(p. 7).*

Los lineamientos de política pública que se han desarrollado en este contexto de complementación y ajuste de lo definido para la Atención Integral a la Población desplazada, establecen tres componentes dirigidos al goce efectivo de derechos: la prevención y la protección, la atención integral (que se divide a su vez en atención humanitaria, atención integral básica y otros como generación de ingresos, tierras y vivienda); y la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

La política pública destinada a atender esta población, de acuerdo a Ibáñez & Velásquez (2008) “ha sido relativamente efectiva en la provisión de ayuda humanitaria de emergencia y en la prestación de servicios típicamente prestados por el Estado, tales como salud y educación”(p.6). Es necesario entender que no solo los servicios de salud y educación el Estado debe proveer a las víctimas de este flagelo, pues es justo considerar que son múltiples los derechos que se ven afectados con el desplazamiento. Algunos de los derechos contra los que atenta el desplazamiento forzado, incluyen el derecho a la vida, a la propiedad privada, al trabajo, a una vivienda digna, a la educación y por tanto al derecho a la salud, entre otros. Estos

derechos se encuentran amparados en la Constitución Política, por tanto son referentes de protección especial.

Todo lo anterior indica que la política pública de atención a población desplazada, presenta un claro enfoque de derechos, pues incluyendo el mandato constitucional de garantizar los derechos de la población vulnerable, esta política se impone el reto de avanzar en la reivindicación de los derechos que le fueron despojados a las personas, a causa del desplazamiento forzado al que fueron expuestas, en razón al conflicto armado que rodeo sus lugares de origen y los obligo a migrar hacia otros lugares del territorio nacional.

El despliegue que ha realizado el Estado en aras de abarcar todas las dimensiones del desplazamiento forzado y garantizar a esta población el máximo de derechos ha sido muy amplio. En el contexto general dentro de la atención a la población desplazada, se encuentra la política de atención integral, la cual, según el Informe de Desplazamiento forzado en Colombia de Acción Social (2010) “está constituida por componentes como: Atención humanitaria, significa garantía mínima de subsistencia; Atención integral básica, que implica derechos a la salud, educación, alimentación e identificación; Vivienda, Tierras, a través de estrategias de restitución, prevención, protección, entre otras; Generación de ingresos, básicamente a través del desarrollo de capacidades productivas; y finalmente el retorno y la reubicación, bajo los principios de voluntad, seguridad y dignidad”(p. 9).

Al respecto, Torres (2011) sostiene que “la atención integral para la población desplazada, es una alternativa que mejora el desarrollo psicosocial y el restablecimiento de todos los derechos y libertades”(p.106). El problema del desplazamiento, no alcanza a reflejar tanto la experiencia particular que viven las personas afectadas como los diversos significados que se configuran alrededor del ser desplazados.

Todo esto hace referencia, a que las pérdidas sufridas por los desplazados van más allá del tema material, pues los desplazados se ven enfrentados a una serie de sufrimientos, daños, pérdidas y transformaciones de sus vidas, de sus ambientes, sus relaciones, sus vivencias particulares, su estilo de vida, su libertad, sus sueños. A ello se suma el dolor, la incertidumbre, la desconfianza y el miedo que enmarcan los significados construidos alrededor de dicho fenómeno. Estos cambios surgen en momentos no planeados y generan sufrimientos

emocionales que perjudican la salud mental y física de las personas que se ven obligadas a soportar la severidad de la violencia manifestada en el fenómeno del desplazamiento forzado.

Sumado a lo anterior y acudiendo al enfoque de derechos inmerso en la política pública de atención a población desplazada, es preciso anotar la responsabilidad que le imprime al Estado el resarcimiento de los derechos, no solo materiales (vivienda, educación, salud, trabajo, entre otros), si no aquellos relacionados con su componente personal.

Por tanto, El Gobierno Nacional al definir la Atención Integral Básica como Política Pública incluye como eje importante el factor psicosocial y además expresa en el Auto 219/11 de seguimiento a la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional que:

*“La Atención Integral Básica es un proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación de población víctima de desplazamiento forzado violento, sociedad civil y entidades territoriales encaminado a mitigar la vulnerabilidad manifiesta causada por el desplazamiento y garantizar la subsistencia mínima y los derechos mínimos que integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado: identificación, educación, salud- incluye atención psicosocial-, alimentación, reunificación familiar y libre desarrollo de la personalidad; en tanto se logre el acceso a soluciones duraderas”(p.3).*

Esto vislumbra el compromiso del Estado en la atención integral que se propone brindar al grupo de población desplazada, como parte del mandato constitucional y como fin del Estado social de derecho de proveer el máximo de derechos a sus ciudadanos, y de esta forma mitigar el impacto que hechos violentos hayan generado en su vida e integridad. Para ello el gobierno deberá hacer uso de las herramientas que tiene a su disposición para lograrlo y llegar al cumplimiento de su fin mismo.

- **POLITICA PUBLICA/ CONCEPTO**

Tal y como sostiene Cuervo (2015), “No hay consenso sobre el alcance y los límites del concepto de política pública” (p.19), lo que entorpece el proceso del sistema político en adecuar su aparato institucional a disposición de la formación de políticas públicas. Esta dificultad por

definir las políticas públicas, surge a partir de las distintas visiones; teóricas, prácticas, metodológicas y científicas a través de las cuales se aborda su definición.

Dicha confusión permite que se haga necesario incluir el concepto de política pública dentro de esta investigación, para entender el alcance y definición que varios autores han intentado ofrecer a tal herramienta, cuyo propósito se centra en resolver o solucionar, de manera eficaz, los problemas que aquejan a la sociedad. De igual forma, es necesario entender el límite de las políticas públicas para visualizar si es a través de la política pública de atención a la población desplazada y sus distintos componentes, que el Estado de manera adecuada debe abordar dicho problema social.

Por tal razón, es justo entender que la política pública, reúne elementos significantes a través de los cuales el Estado puede realizar intervención a una situación socialmente relevante, dentro de los que se destacan: la disponibilidad de recursos, la voluntad política reflejada en la toma de decisiones y la solución de problemas concretos en los diferentes niveles del gobierno (Ordoñez, 2013).

Uno de los conceptos de política pública más tradicionales, es el propuesto por Meny Ives & Thoenig (1992) que afirma: “las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad pública investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Leído en Lahera 2002; p. 13). Este concepto, si bien ha sido aceptado por algunos autores y analistas de las ciencias sociales, también asigna un papel central a la función del Estado, y permite percibir, como sostiene Cuervo (2015) “que se llame política pública a cualquier intervención del Estado orientada a transformar problemas sociales”(p.19).

Al respecto de lo dicho anteriormente, el especialista en políticas públicas, Lahera (2002) sostiene: “las políticas públicas son diferentes a otros instrumentos de uso habitual en el sector público, como las leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y las partidas presupuestales”(p.15), pues el alcance de la política pública no se define con la expedición de una ley, una sentencia o un decreto. A lo sumo, como manifiesta el mismo autor, “una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”(p.16).

En este orden de ideas, se hace necesario mencionar varios conceptos que incluyan en la definición de política pública otros elementos que complementen la acción estatal. Por tal razón, otra propuesta de política pública, es la que indica Cuervo (2015):

*“Por política pública entendemos la acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis y de ponderación de alternativas, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución”*(28).

Este concepto de política pública, confina un elemento nuevo a la definición de política pública, y es justamente el relacionado con la inclusión en el proceso público de la participación de otros actores, dentro de los que se destacan los ciudadanos y representantes del sector privado, con quienes se espera buscar mejores alternativas al problema social que aqueja a determinado grupo poblacional.

Continuando con la definición de política pública, el mismo autor nos ilustra con una definición que incorpora un factor fundamental dentro de este trabajo de investigación, pues destaca la garantía de los derechos de los ciudadanos y la responsabilidad que ostenta el Estado para hacer efectivo su cumplimiento. Por lo tanto, es conveniente mencionar el concepto que indica: “Por política pública entendemos la orientación estratégica del Estado que se articula en una perspectiva de mediano y largo plazo, y sobre la cual se ajustan las competencias de las distintas agencias gubernamentales. Esa orientación busca garantizar los derechos de los ciudadanos y cumplir los fines esenciales del Estado” (Cuervo,2015; p. 28).

Cualquier definición que se tenga como referencia para entender el alcance y el límite de las políticas públicas, debe incluir elementos básicos ligados a la capacidad de los gobiernos de atender un problema público, al presupuesto, a la normatividad que se tiene sobre el tema en discusión y a la participación de distintos actores, que imponen condiciones sobre cuál es la solución más adecuada para intervenir el problema social que amerita dicha atención estatal, a través de la elaboración de políticas públicas (Cuervo, 2015).

Según lo manifestado anteriormente, Lindblom (1959) plantea, "Una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones" (Leído en Aguilar, 1992; p.49). A esto se suma el aporte de Álvarez (1992) que afirma "Las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible razonablemente dentro del marco de un sistema político en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones"(p.12).

Las políticas se han vuelto también un espacio claramente administrativo, pues como sostiene Aguilar(1992) "la complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requieren cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez"(p.20), pues existen momentos en los cuales el Estado debe actuar de forma inmediata en la atención de un problema público, y tal inmediatez lo lleva a desconocer estudios científicos o diferentes análisis que se hayan realizado para precisar el trasfondo de la situación, y de acuerdo a estos, brindar una apropiada solución a dicha circunstancia.

En efecto, como indica Aguilar (1992) "una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones" (p.25). Lo que supone, que la intención del gobierno por atender una situación relevante debe manifestarse en una acción visible y concreta que represente la defensa de los derechos o intereses de un grupo de ciudadanos en situación vulnerable.

Sumándose a esta discusión, aparece el concepto de Velásquez (2009) el cual propone: "Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática" (p.156). Esta integración ubica el papel de las instituciones del Estado relacionado con la

cooperación de otros actores dentro del proceso de toma de decisiones a adoptar y de acciones a realizar para atender la situación socialmente relevante.

Lo anterior nos permite observar, según Aguilar (1992) que “la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos” (p.26). Dichos objetivos en algunos casos se encuentran en la agenda del gobierno, como prioridades a las cuales requiere buscarle una salida; y en otros casos, son situaciones que se presentan momentáneamente que exigen una intervención estatal. A esto se suma la propuesta de Vargas (1999) que considera a las políticas públicas como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Leído en Roth, 2007; p.21).

Otra definición que hace eco dentro el estudio de las ciencias sociales y las políticas públicas, es la propuesta por Roth (2002) que afirma:

*“las políticas públicas son un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”*(Leído en Roth, 2007;p.21).

Según lo manifestado por Aguilar (2008) las políticas públicas encierran varios aspectos importantes, que se deben tener presente al momento de intentar definirlos. El citado autor, afirma que:

*“Por Políticas Públicas se entiende: a. un conjunto de acciones intencionales (se orientan a realizar objetivos de valor para la sociedad, y causales (acciones idóneas o eficaces para realizar el objetivo); b. acciones cuya intencionalidad y causalidad son definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; c. acciones para emprender que han sido decididas por las autoridades*

*públicas legítimas; d. acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales o por actores privados y sociales; e. acciones que configuran un patrón de comportamiento entre el gobierno y la sociedad”* (p.5).

Por último, es importante destacar el aporte de Salazar (2015) que indica tres aspectos relevantes para entender el proceso de las políticas públicas:

*“El primero, es que una política pública nace a partir del hecho de intentar satisfacer necesidades, deseos, gustos de un grupo determinado de ciudadanos. El segundo, es que, en un primer momento, toda política pública es una simple idea que hay que convertir en realidad y allí el marketing de ideas tiene un fructífero campo de acción. El tercero, hace referencia a la ampliación del concepto de comprador/ usuario a nociones tales como elector, votante, televidente, radio escucha, ciudadano... ese que infortunadamente, aun ahora engloba dentro del indeterminado vocablo de “mercado””* (Leido en Cuervo, 2015; p. 17).

Abordar los diferentes conceptos que se tejen acerca de la definición de las políticas públicas, permite observar que el factor principal inmerso en cada uno de ellos, es la relación entre el Estado y la Sociedad. Esta relación está marcada por la intervención del Estado en las situaciones socialmente relevantes que dañan o que amenazan con dañar la armonía o convivencia de un grupo de ciudadanos, y que ponen en riesgo el pleno disfrute de sus derechos.

- **ENFOQUE DE REDES DE POLITICA PÚBLICA**

Abordar el concepto del enfoque de redes de política pública, nos sitúa en un lugar importante dentro del proceso de las políticas públicas, y es no menos que el relacionado con la interacción de los distintos actores que intervienen en dicho proceso, que aportan posibles soluciones, que proponen ideas y que generalmente permiten la participación de sectores que son necesarios para lograr resultados exitosos de la política pública, bien sea que esta se encuentre en marcha, o que al contrario, viene siendo diseñada.

Distintos autores han indicado que este enfoque interviene no solo en los resultados de impacto social que se esperan de la política, sino que igualmente afecta otras variables en los resultados, que deterioran la relación del Estado a través de sus instituciones públicas, con la sociedad.

Lo anterior se sustenta en lo indicado por Zurbriggen (2004) quien afirma: “La idea de la red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros” (p.1). Dichos actores comparten el interés general de acercarse a la situación social que requiere atención, haciendo partícipes a los afectados dentro del proceso de la política pública, para entender los problemas que ameritan la pronta intervención estatal. Por lo tanto, como afirma el autor en mención: “Los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a los problemas públicos. De esta forma se van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que fusiona lo público y lo privado” (p.2).

Este enfoque más allá de permitir la participación de diversos actores, permite según (Smith, 1993) “captar la compleja relación e interacción entre una diversidad de variables que afectan las complejas situaciones políticas reales (Leído en Zurbriggen 2004, p. 1). Es por esto que el enfoque de redes de políticas públicas se indaga por la multiplicidad de patrones que surten de la relación público-privada que se configura en determinada situación y que generalmente, tiene lugar en un mismo país. Es a través del éxito de estas redes que posiblemente se pueden explicar o prever los resultados más óptimos y efectivos para resolver el problema social para el cual se está gestionando la política.

Otro concepto destacado acerca del enfoque de redes de política pública, es el mencionado por Hecló (1991) donde afirma que “Una red es un grupo donde los participantes comparten determinados conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública. Los participantes entran y salen continuamente de la arena política, con muy diversos grados de compromiso mutuo y de ese modo es imposible identificar claramente cuáles son los actores dominantes” (Leído en Zurbriggen 2004, p. 2). Pues parte de la importancia de la red dentro del proceso de políticas públicas, es precisamente reunir los actores influyentes tanto públicos, como privados, que ostenten un conocimiento amplio acerca del tema principal que va a definir la hechura de la política pública. Estas redes se consolidan fomentando la inclusión de la

ciudadanía, cuyo interés en la política pública es directo, pues a través de ella, es que probablemente se va a dar solución al problema social que los aqueja.

Continuando con lo dicho anteriormente, Hérítier (1993) define las redes como: “un conjunto de actores públicos y privados y sus interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común” (Leído en Zurbriggen 2004, p.2). Un elemento importante aparece con esta definición, y es la relacionado con la coordinación propia entre actores, que deben incidir de manera positiva en la planeación de los recursos que se van a invertir en la política pública, y sobre los que debe existir consenso, para darle una efectiva utilización.

Visiblemente, en el enfoque de redes es fundamental el papel que juegan los distintos actores que intervienen en la elaboración de las políticas. Este papel se configura a través del conocimiento acerca del tema de la política y las capacidades que demuestran los actores para intervenir en la hechura de la misma. Refiriéndose a lo anterior, Zurbriggen (2004) sostiene que “todos los actores poseen recursos que intercambian en el proceso de elaboración de políticas basado en la negociación, y se presume en consecuencia la capacidad de los líderes del grupo de asegurar que sus miembros se sujeten a la decisión” (p. 3). La interacción entre los diferentes actores participantes debe suponer un consenso sobre qué reglas, procedimientos y normas deben prevalecer en la elaboración de políticas.

El desarrollo del concepto de redes de políticas, en palabras de Marsh (1993) “trata de dar cuenta de las diversas modalidades de intermediación de intereses entre actores públicos y privados en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas” (Leído en Zurbriggen 2011, p.183). En relación a esto, un aspecto fundamental es entender cómo se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de la red, teniendo en cuenta que todos ellos presentan intereses en común.

Atendiendo a los conceptos que rodean el enfoque de redes de políticas públicas, Marsh (1998) afirma que “el enfoque de redes no es sólo una herramienta analítica sino que también posee poder explicativo, subrayando que la estructura de la red afecta tanto el proceso como el resultado político” (Leído en Zurbriggen 2004, p.2). Por tanto, las redes deben propiciar modelos de análisis que den lugar a políticas públicas fáciles de incluir en la agenda, y que de ser el caso, puedan sujetarse a múltiples cambios, si las circunstancias lo requieren.

Las redes interfieren en la forma de elaborar e implementar políticas públicas de manera eficiente e influyen en su planeación y conducción, pues buscan coordinar y dar coherencia a las acciones que debe emprender el Estado para atender una situación socialmente relevante.

En este enfoque, los agentes interpretan, construyen y reconstruyen las redes. Por tanto, como sostiene Marsh (1993) “las redes no son permanentes, pueden cambiar en parte en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos” (Leído en Zurbriggen 2011, p.187). Estos factores se derivan del tema principal que impulsa elaboración de la política pública, pues de allí se determinan los elementos integradores de la misma, para analizar consensuadamente cual o cuales son las mejores alternativas de solución al problema social que debe atender el Estado, a través de las acciones que tiene a su disposición. Es aquí, donde los actores involucrados en la red deben establecer los patrones sociales, que giran en torno a los problemas o programas públicos, para asegurar los recursos económicos con los cuales va a funcionar dicha política, y de igual forma ajustar los recursos legales del sistema, si este fuera el caso.

Algunos autores, dentro de los que se destacan (Negandhi, 1975; Godfroy, 1981; Rhodes, 1981), sostuvieron que las tres características importantes que pueden observarse en las redes de políticas públicas son: “Las redes existen debido a las interdependencias entre actores · Las redes constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas · Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores” (Leído en Klijin 1998, p.34). Las interdependencias a las que se refieren dichos autores, generan interacciones entre los mismos, que crean y sustentan los patrones de relaciones. Lo anterior también implica que hay alguna ganancia para los actores involucrados. Esto puede ser resultado de intereses más o menos articulados en un sector de la política específicamente.

Las redes de políticas públicas, según Klijin (1998) “constan de una gran variedad de actores que tienen sus propias metas y estrategias. Una política es el resultado de la interacción entre una gran variedad de actores (p.36). Por tanto, dentro de las redes de política pública, no hay un actor individual que tenga suficiente poder para determinar las acciones estratégicas de los

demás actores, y para que pueda influir libremente en la escogencia del tema central que motiva la elaboración de la política pública.

Otro elemento importante y relativo al concepto de redes de política pública, es el acuñado al proceso de toma de decisiones. Es por esto, que los autores Naranjo, Lopera & Granada (2009) afirman que “La red de política pública es el contexto catalizador para la participación en la toma de decisiones en el proceso de hechura de una política pública. Y es justo aquí donde, al mismo tiempo, la red de política pública puede ser entendida como una forma de acción colectiva, puesto que diversos actores en red movilizan recursos, visibilizan marcos culturales y se inscriben en una estructura de oportunidad política”(p.87). Esta toma de decisiones afecta al grupo para el cual se piensa la elaboración de la política pública, puesto que evidentemente, lo que decidan dichos actores, será lo que quedara plasmado en la política. De igual manera, los actores de la red, tienen el compromiso de garantizar que la solución que se brinde al problema en común, sea la más adecuada, y que así mismo, todos los actores cumplan el rol que dentro de la política pública se les ha asignado.

Las redes de política pública se ofrecen como solución a varios problemas, pues como lo indican Naranjo, Lopera & Granada (2009) “las redes de política pública no sólo son capaces de reunir los recursos políticos ampliamente dispersos, y de permitir la inclusión de una gran variedad de actores distintos; lo que hace a las redes de política pública especiales es que proveen una arena para superar las situaciones de estancamiento y los problemas de la acción colectiva” (p.90).

El desarrollo del concepto del enfoque de redes de política pública en Gran Bretaña, propuso a finales de la década de los noventa, cuatro enfoques sobresalientes a través de los cuales se podría observar el enfoque de redes de políticas públicas. Dichos enfoques, sustentados teóricamente por distintos autores, hacen referencia, como lo indica Evans (1998) a:

*“El enfoque de interacción grupal, el cual se centra en la relación entre grupos y funcionarios públicos dentro de sectores y subsectores de las políticas públicas. El enfoque de la interacción personal, que estudia las relaciones entre agentes dentro de contextos organizacionales e interorganizacionales e identifica el “parentesco común” y una cultura convenida. El Análisis formal de redes, que se centra en las redes como una variable independiente, utilizada para explicar la continuidad de las políticas públicas*

*dentro del terreno de su elaboración, y analiza los el papel de los factores exógenos y endógenos de la red. Y por último, el Enfoque integrador que sugiere una vía analítica alternativa dentro del análisis de las redes de políticas públicas, y sostiene que las afirmaciones explicativas del enfoque de nivel medio, como el análisis de las redes de políticas públicas, son limitadas”(p.233).*

Tales enfoques, como sostiene el mencionado autor, han sido objeto de investigación empírica para determinar el grado de significación que puede obtener el enfoque de redes de políticas públicas, como herramienta eficiente para obtener resultados exitosos durante el proceso de implementación de la política, y que estos por tanto, se vean reflejados en la evaluación de la misma.

Las redes de políticas públicas involucran el fenómeno social que encierra el proceso de elaboración de la política pública, puesto que los actores que en ella intervienen, están relacionados directamente con el trasfondo del problema que deben satisfacer. El autor Evans (1998) sostiene que “las redes de políticas públicas son parte de un mundo social más amplio y siempre están en proceso de construcción. No son entidades fijas. Sus características principales son: el poder, la dependencia, las metas, las coaliciones dominantes y los sistemas reconocidos, los procesos de intercambio, las reglas de juego, que afloran en el proceso de construcción social” (p. 256).

Las redes son cada vez más importantes y frecuentes. En la actualidad, como sostiene Zurbriggen (2004) buena parte de la administración pública opera a través de actores que trabajan en redes y que necesariamente se apoyan unos a otros, pero en tal entorno ninguno de ellos puede obligar al resto al cumplimiento de acciones o actividades propias de las políticas o programas públicos. Es en este punto de la política pública donde se hace necesaria la correcta coordinación y articulación entre los diferentes actores intervinientes, tanto en la elaboración, como en la implementación de la política pública, pues en las funciones que asume cada actor de la red, es donde se puede determinar el éxito de la política pública. Las relaciones entre el gobierno central y los diferentes sectores regionales o locales, tienen amplia relevancia para establecer los asuntos que prioritariamente merecen una atención pronta e inmediata.

- **CONCEPTO DE VICTIMAS**

Los impactos del conflicto armado en Colombia son devastadores, pues gran parte de ellos se caracterizan por crueles eventos de violencia, hechos de barbaries inimaginables y prácticas de terror inhumanas, ocurridas contra las fuerzas Militares y de Policía del Estado, y gran parte de ellas sufridas por la población civil, en distintas zonas del territorio nacional, con ocasión a la lucha armada por territorio, poder, narcotráfico, retaliaciones, odios, entre otros, que emprendieron los grupos al margen de la ley.

La población civil ha sido la principal víctima del conflicto armado colombiano. Las confrontaciones armadas dieron lugar a que en Colombia se configuraran un sinnúmero de desplazamientos forzados, principalmente en zonas rurales, amenazadas por la presencia constante de los actores armados. Por tanto, la población civil fue quien debió sufrir los estragos de la guerra y padecer los mayores daños e impactos a causa de la violencia en nuestro país. Al respecto, el Centro de Memoria Histórica (2013) sostiene que “Las víctimas directas de la violencia en Colombia, así como sus familiares, amistades, vecindades y comunidades han experimentado situaciones de horror extremo en condiciones de enorme indefensión y humillación. Sus victimarios fueron arbitrarios y no conocieron límites” (p.259).

Es por ello, que las víctimas ocupan un principal lugar dentro de esta investigación, en razón a que para mitigar los impactos de la guerra, que ellas mismas han sufrido, el Estado se ha visto obligado a desplegar acciones contundentes que aminoren el drama de esta situación (desplazamiento) y que contribuyan a la pronta estabilización de este grupo de población. Esto debido a que como lo indica el Centro de Memoria Histórica, en su informe BASTA YA (2013) “Las modalidades y las prácticas de violencia sufridas por miles de personas en Colombia provocan daños e impactos que afectan la integridad de las víctimas”(p.260). Los daños y pérdidas sufridas por las víctimas, no se traducen solo en las pérdidas materiales o cuantificables, pues evidentemente, las víctimas sufrieron daños intangibles, relacionados con sus proyectos de vida, sus relaciones personales y su autoestima.

Entender la problemática de las víctimas implica comprender cómo se conciben o definen a las víctimas de la violencia, cómo han sido consideradas y caracterizadas las víctimas en la legislación colombiana y en el ámbito internacional, y de qué manera son entendidas las víctimas por el Estado, para posteriormente intervenir su difícil situación.

En principio no hubo definición de Víctima, si no que contrario a ello, se conceptualizo en primera instancia al desplazado, todo esto en razón, a que inicialmente se hablaba del desplazamiento forzado, como la consecuencia más amplia de la violencia en el país, y no se tenían presente otra serie de hechos victimizantes, que de igual manera afectaban a la población civil envuelta en el conflicto armado. Con la agravante situación del fenómeno del desplazamiento forzado, el Estado promulgó la Ley 387 de 1997, que mencionó por primera vez en Colombia el concepto de desplazado, para referirse al tipo de población que debió migrar de sus territorios con ocasión al conflicto armado fraguado en sus zonas de origen. Es así como la mencionada ley anota lo siguiente:

*“Desplazado es toda persona que se ha visto forzada 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 a 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” (Art 1, ley 387/1997).*

Continuando con los avances jurídicos que se han tenido Colombia sobre la definición de víctima, nos encontramos que en la legislación nacional se consagra por primera vez una definición de víctima hacia el mismo año 1997, a través de la ley 418 de 1997 cuyo objeto era “dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y que sucedieran en el marco del conflicto armado”(Art 1).

La mencionada ley 418/ 1997 emitió la definición de víctima por primera vez en el ordenamiento normativo al sostener que “se entiende por víctimas aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o

bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno tales como: atentados terroristas, combates, ataques y masacres, entre otras” (Artículo15).

Con esta definición de víctima, se abarcaba un entramado de situaciones, que no se habían visualizado, y que de igual manera afectaban a la población civil. Pues los testimonios brindados por algunas víctimas, revelan las impactantes situaciones de dolor y tristeza que tuvieron que vivir y presenciar en razón a los episodios de violencia que se cometieron en sus territorios por los distintos grupos al margen de la ley. Al respecto de lo anterior, el Centro de Memoria Histórica (2013) afirma que “el clima de terror que los actores armados instalaron en muchas regiones del país con acciones como las masacres, las torturas, las desapariciones forzadas, los asesinatos selectivos, la violencia sexual o los reclutamientos ilícitos llevó a que las personas experimentaran sensaciones permanentes de amenaza y vulnerabilidad” (p.263).

En varios lugares del país, estas acciones impulsaron a que la población se viera en la necesidad de abandonar sus tierras y huyera hacia otros lugares, ya fuera por amenazas directas contra su integridad física, o en razón al miedo causado por los sucesos de dolor que habían tenido que soportar.

Otra destacada definición de víctima, en términos legales, es la de la Organización de Naciones Unidas (2005) quien afirma:

*“Se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas y mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o de una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o a las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización (directriz 8)”*

Esta definición reconoce un elemento importante dentro de los aspectos que rodean el desplazamiento forzado, y es el relacionado con el tema de la “familia” de las víctimas que no

había sido visibilizado en las anteriores propuestas del concepto realizadas por el ordenamiento jurídico colombiano. En este entendido, el Centro de Memoria Histórica (2013), en su informe BASTA YA, sostiene:

*“Hombres, mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores presenciaron asesinatos atroces de familiares cercanos o vecinos; se los obligó a observar cuerpos torturados que fueron exhibidos para el escarnio público. Fueron víctimas de amenazas, encierros, reclutamientos ilícitos y forzados a colaborar con un determinado grupo. Mujeres y niñas fueron víctimas de diversas formas de violencia sexual, agredidas en sus cuerpos y su dignidad. Sus lugares de vivienda y trabajo fueron ocupados por actores armados que impartieron órdenes e impusieron códigos de conducta, castigando cruelmente a quienes desobedecieran” (p.261).*

En contraste con lo observado anteriormente, Acuña (2012) menciona la definición de víctimas de la Corporación AVRE (Acompañamiento psicosocial y atención en salud mental a víctimas de la Violencia) que sostiene:

*“las víctimas son: “la(s) persona(s) de la población civil que, individual o colectivamente, como resultado de actos u omisiones que violan los Derechos Humanos o el Derecho Internacional Humanitario han sufrido daños físicos o mentales, sufrimiento emocional o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales y que cumplen a su vez un papel activo como sujetos políticos y sociales en la exigencia de sus derechos, en la reconstrucción y reivindicación de la memoria histórica y en su recuperación emocional” (p.79).*

De la definición anterior se destaca la concepción de las víctimas como sujetos políticos, dueños de un catálogo de derechos avalados por la Constitución Política de Colombia, situación que obliga al Estado a actuar a través de sus distintas autoridades para garantizar que dichos derechos sean reconocidos y protegidos.

Finalmente es sólo hasta el año 2005 que la legislación colombiana le da un giro importante al tema del conflicto armado en relación a las víctimas, y lo hace a partir de la promulgación de la Ley 975 de 2005 (ley de justicia y paz) que amplía la noción de víctima, acercándola a la

realidad de las situaciones de las víctimas que se enmarcan con ocasión al conflicto armado y que se ajusta a los lineamientos internacionales.

*“Se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley. También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda procese o condene al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima. Igualmente se considerarán como víctimas a los miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual o auditiva), o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de las 24 acciones de algún integrante o miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley. Asimismo, se tendrán como víctimas al cónyuge, compañero o compañera permanente y familiares en primer grado de consanguinidad, de los miembros de la fuerza pública que hayan perdido la vida en desarrollo de actos del servicio, en relación con el mismo, o fuera de él, como consecuencia de los actos ejecutados por algún integrante o miembros de los grupos organizados al margen de la ley” (Artículo 5).*

Esta definición incluyó aspectos importantes que antes no habían sido mencionados, y de igual forma se ajustó a los parámetros que las organizaciones internacionales habían definido en varios informes y estudios. Esta definición incluye por primera vez en Colombia el tema de la familia, que vincula a la víctima con hechos sucedidos a familiares cercanos (padres, hijos, abuelos, entre otros) que no necesariamente hubiere sufrido el directamente, pero que de alguna manera afecta su tranquilidad, su integridad y su entorno.

De igual manera dicha definición incluyó dentro de la categoría de víctimas a los familiares de los integrantes de las Fuerzas Militares que hubieran perdido la vida con ocasión del servicio. Por tanto, esta definición demuestra que se hace un reconocimiento más general y amplio de las circunstancias y distintos escenarios que rodean el fenómeno del desplazamiento y que agravan la situación personal, familiar, social y económica de la población civil involucrada en dichos casos.

Otro aspecto que reconoce esta definición, es el relacionado con el sufrimiento emocional. Pues los eventos de terror afectan el mundo emocional de las víctimas, a causa de los profundos daños morales que sufrieron. Como lo indica el Centro de Memoria Histórica (2013) “Los daños morales son el resultado del menoscabo de valores significativos para las personas y las comunidades, pues muchos de los actos violentos buscan, en efecto, degradar la dignidad de las personas y sus comunidades, devaluar ideales y creencias y violentar los valores más íntimos que sustentan la identidad colectiva” (p.289).

Y finalmente, el concepto de víctima con el que se han venido abordando las diferentes acciones emprendidas por el Estado para aminorar el impacto del desplazamiento forzado, es la mencionada en la Ley 1448 de 2011, promulgada con el nombre de Ley de Víctimas y Restitución de tierras, aprobada por el presidente Juan Manuel Santos, y que ubica la definición de víctimas de la siguiente manera:

*Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al*

*autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad. Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.*

Esta es la definición de víctima más general que se haya establecido en la legislación colombiana, toda vez que reúne varios aspectos mencionados anteriormente, aclara hechos que no van a ser tenidos en cuenta dentro del universo de las víctimas y limita el momento a partir del cual las personas afectadas por alguno de los hechos victimizantes puntualizados pueden reclamar del Estado la respectiva reparación.

De igual forma esta definición reconoce casos en los que se puede acudir a la condición de víctima para reclamar al Estado, y es el relacionado con quienes hayan sufrido daño al momento de intervenir en la asistencia de alguien que se encontraba en peligro o para prevenir dicha victimización.

Finalmente y pese a los esfuerzos por abarcar de manera general las situaciones, los daños, las pérdidas, las consecuencias y los impactos de la guerra en las víctimas, es difícil determinar la

profundidad y dimensión de los mismos, pues La guerra ha cambiado en muchos casos los sentimientos, los pensamientos y los comportamientos de las personas. De igual manera ha roto lazos sociales, dejando a sus víctimas despojadas de sus fuentes de apoyos materiales, familiares, culturales, entre otras, forzándolas a asumir una vida no deseada en situaciones de miseria y escasez.

- **CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD/ SOSTENIBILIDAD DE PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA**

Las consecuencias del desplazamiento forzado, han obligado al gobierno nacional a diseñar e implementar estrategias de atención, asistencia y reparación, como instrumentos necesarios para mitigar el impacto de este fenómeno y lograr de esta forma la reubicación y estabilización socio económica de .tal población garantizando así el bienestar social y económico para los desplazados.

Uno de los mayores desafíos de la política pública de atención a la población desplazada, para aminorar los impactos del desplazamiento forzado, es lograr una estabilización socioeconómica efectiva, que sirva de herramienta para mejorar la calidad de vida de quienes sufren el desplazamiento forzado y que genere un impacto positivo en la sociedad. Con miras a resolver las pérdidas que han sufrido los desplazados en el marco del conflicto armado, el Estado ha desarrollado una serie de apuestas institucionales, las que se enmarcan en procesos de estabilización socioeconómica, principalmente de capacitación y fortalecimiento para la generación de ingresos. Estos programas buscan que la población que ha salido desplazada de su lugar de origen ingrese al mercado laboral o desempeñe alguna actividad económica que sirva para llevar el sustento básico a su familia<sup>1</sup>.

Atender los conflictos y hacer el intento de buscar una solución a través de la implementación de diferentes alternativas, es el principal objetivo de las políticas. Por tanto es tarea de las políticas públicas contemplar las necesidades económicas, sociales, culturales y políticas de los actores involucrados, que ameritan especial atención del Estado. Para ello debe desplegar

---

<sup>1</sup> Sólo en el 17 % de los hogares desplazados algún miembro ha recibido alguna capacitación. En los programas diseñados para población vulnerable y, que cubren asimismo a la población desplazada, la cobertura es un poco mejor: un 13 % de los hogares desplazados tiene algún miembro en el programa de Jóvenes en Acción y, a marzo de 2007, el 71 % de los hogares desplazados registrados eran elegibles para Familias en Acción y el 65 % de los hogares desplazados registrados elegibles para Familias en Acción son beneficiarios (CICR y PMA, 2007); 2.

acciones concretas y sostenibles que permeen de forma positiva en la sociedad y trasciendan de manera efectiva en la solución que el mismo Estado provea para solucionar tal problema social.

Es por ello que se hace necesario abordar el concepto de sostenibilidad, pues gran parte de los programas sociales del Estado para atender a población vulnerable, traen como principal componente la “sostenibilidad” de los mismos.

Como bien lo indica la ACNUR (2012) en su documento, Programación sobre medios de vida sostenibles: Directrices operativas “Las personas desplazadas forzosamente necesitan adquirir bienes, servicios y dinero en efectivo todos los días, pero muchos aspectos de los contextos hacen que la búsqueda de medios de vida sostenibles sea difícil y arriesgada” (p.8). Por tanto las políticas del gobierno deben acoger propuestas que contemplen las necesidades básicas de estabilización socio económico de este tipo de población, para que logren hacer más llevadera su condición de vulnerabilidad.

Al respecto la Organización Internacional para las Migraciones (2004) sostiene que “la sostenibilidad se ha convertido en los últimos años en una de las condiciones indispensables que deben cumplir los programas y proyectos de desarrollo, para evitar que los esfuerzos realizados por diferentes organizaciones, públicas y privadas, y los mismos beneficiarios y comunidades, se diluyan o se pierdan” (p.9). Todo esto, de acuerdo a que al brindar respuestas sostenibles a los problemas sociales, éstas se convierten en soluciones transformadoras reales del entorno, que consiguen disminuir las condiciones de vulnerabilidad y pobreza que sufren este tipo de poblaciones.

La OIM formuló una definición de sostenibilidad, que reúne varios elementos necesarios en el análisis de los programas y proyectos enfatizados en población vulnerable. Dicha definición respecta que “La sostenibilidad es entendida como la capacidad de integrar los procesos desarrollados por el proyecto o programa a la dinámica institucional, social, familiar y/o personal, de tal forma que los beneficios producidos a través del programa o proyecto permanezcan en el tiempo”(OIM, 2004. p. 18). Esta sostenibilidad implica fortalecer las capacidades y los niveles de integración de las diferentes instituciones (públicas o privadas) involucradas en el proceso del programa.

La idea central del concepto de sostenibilidad de los programas sociales se refleja en el propósito de que los beneficiarios de dichos programas sigan manteniendo los efectos positivos y aseguren los recursos suficientes para continuar con el proceso, una vez que dejen de recibir ingresos por parte de las diferentes entidades públicas o privadas. A esta se suma el aporte de Biodamaz (2001) quien afirma que “Para un proyecto la sostenibilidad puede ser entendida como la viabilidad del proyecto en el tiempo, es decir, el grado hasta el cual los beneficios o efectos positivos producidos por el proyecto continúan después que finalice el proyecto o la asistencia externa” (Leído en OIM 2004, p 10).

La sostenibilidad de los programas sociales, debe entenderse como bien lo indica la OIM (2004) “bajo un enfoque de desarrollo económico local, entendiéndolo como el proceso mediante el cual los actores e instituciones locales se movilizan hacia el diseño y apoyo de las diferentes acciones que crean, refuerzan y preservan actividades empresariales y empleos utilizando los medios y recursos de la zona geográfica en que se encuentren” (p.16). Todo esto para aprovechar de una manera más adecuada los recursos presentes, que se encuentran a disposición de uso para hacer efectivos los propósitos de programa o proyecto, y de igual forma crear lazos entre los diferentes actores socioeconómicos locales.

A lo mencionado anteriormente se suma la apreciación de Mokate (1.999) quien indica que la sostenibilidad puede tomarse como “la capacidad de una iniciativa de mantener un adecuado flujo de recursos financieros para así garantizar la continuidad de los efectos esperados”. (p 24). Lo que permite introducir, como se había establecido en párrafos anteriores, que la sostenibilidad también puede entenderse como la suficiencia de una determinada iniciativa para mantenerse vigente una vez que no cuente con nuevas inyecciones de recursos o capital provenientes del Estado, de entidades del sector privado o de organismos internacionales.

Continuando con los acercamientos al concepto de sostenibilidad como componente de los programas sociales, aparece el Estudio de casos sobre sostenibilidad de las políticas públicas de primera infancia en América Latina (2013) que sugiere lo siguiente:

*“La sostenibilidad en el ámbito de las políticas públicas y los programas sociales del Estado, es entendida como la capacidad de políticas de Estado a largo plazo que permeen las instituciones y las lógicas de gestión en contraposición a políticas*

*transitorias que no logran trascender la arquitectura del Estado y que responden a la voluntad política del gobernante” (p.34).*

De acuerdo a este mismo informe, las características fundamentales de las políticas sostenibles son: “disponibilidad de recursos, adaptabilidad y flexibilidad y marcos jurídicos normativos que sustenten y soporten su existencia” (p. 35). Esto respecta, que las políticas públicas con miras a tener un efecto de sostenibilidad deben contar con recursos tanto económicos, como humanos; adaptabilidad y precisión a la situación socialmente relevante que desea resolver y un suficiente soporte legal que justifique y evidencie la necesidad de que tal problema social, debe ser asumido con esa específica solución y no otra.

Al respecto “el término ‘sostenibilidad’ describe la capacidad de un proyecto para mantener un nivel aceptable de flujos de beneficios durante toda su vida económica, incluso después de terminar el periodo de financiación, dependiendo el tipo de proyecto, por el mismo Estado o por algún organismo internacional vinculado con la solución (Banco Mundial, 1996).

La sostenibilidad de un programa o proyecto en específico, debe analizarse, visualizarse e incluirse en las diferentes fases del mismo, a saber (formulación, implementación y evaluación) para garantizar a la población favorecida la continuidad de los beneficios o ganancias emanadas del programa, o las que se espera que se reciban del mismo. Esto supone el diseño de programas que formulen soluciones duraderas, para así optimizar el éxito del programa o proyecto.

Con respecto al componente de soluciones duraderas, formuladas dentro de los programas sociales del Estado para atender a población vulnerable, y más en lo que respecta a esta investigación, para atender a población desplazada, el PNUD (2010) sostiene que “Una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición” (p.2). Así mismo el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del PNUD (2010) manifestó que “La solución puede lograrse por los siguientes medios: procesos de retorno, cuando las personas desplazadas regresan a sus sitios de origen, de manera voluntaria, informada y en condiciones favorables de seguridad y dignidad; reubicación rural, en condiciones de seguridad y dignidad; o integración local urbana (o reubicación en lugar de recepción) en áreas donde las personas desplazadas se ubican y deciden permanecer y reconstruir sus vidas” (p.2).

Es una realidad que los desplazados internos necesitan poder retomar una vida normal mediante una solución duradera, y a partir de medidas contundentes que aminoren los efectos de la situación que los tiene inmersos en dicha condición de vulnerabilidad. Según el Consejo de derechos humanos de la ONU (2010) “Tal como dispone el Principio 28 de los Principios Rectores de los desplazamientos internos<sup>2</sup>, los desplazados internos tienen derecho a una situación duradera y, con frecuencia, necesitan ayuda en sus esfuerzos por alcanzarla” (p.6). Estos esfuerzos para conseguirla, inician con el compromiso de las autoridades estatales y de los demás agentes humanitarios, a través de acciones que se orienten a ofrecer soluciones perdurables a los desplazados, para que por medio de ellas, este grupo de población pueda empezar a estabilizarse social y económicamente en el lugar de recepción.

En esta medida, “la situación de desplazado debe ser una condición temporal, ya que se busca la restitución de derechos de esta población” (OIM 2004, p.23). Esta situación requiere que los proyectos que se diseñen y formulen para atender los impactos dejados por el conflicto armado, sean sostenibles, con acciones contundentes y regulares que logren transformar de manera positiva la vida de los desplazados en el lugar de recepción, permitiendo alcanzar el bienestar de la población y mitigando de esta manera las desigualdades que se presentan dentro de la sociedad, con respecto a ellos.

Para lograr cumplir con este desafío, es loable también afianzar los lazos de los desplazados en la búsqueda de una correcta estabilización socio económica, y para ello es necesaria la integración de la población desplazada con las personas que rodean su entorno y con quienes interactúan en el diseño de las herramientas a través de las cuales se va a lograr el restablecimiento de sus condiciones básicas.

El ideal de los proyectos para lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada es promover el capital humano y social, fortalecer habilidades o capacidades productivas de las personas, generar oportunidad de empleabilidad y establecer condiciones sociales en términos de salud, educación, vivienda y generación de ingresos que contribuyan a

---

<sup>2</sup> Los Principios Rectores de los desplazamientos internos (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo) se basan en las normas internacionales de derechos humanos y en el derecho internacional humanitario, reflejan tales derechos y son compatibles con ellos. Han sido reconocidos por la Cumbre Mundial 2005, el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General como un "marco internacional fundamental para la protección de los desplazados internos" (resolución de la Asamblea 60/1, párrafo 132).

mejorar la condición y calidad de vida de los desplazados, y así mismo propicien la disminución de los niveles de pobreza, exclusión y vulnerabilidad en los lugares de mayor recepción de población desplazada.

Finalmente, para que los programas de estabilización socioeconómica diseñados para la población desplazada sean sostenibles y generen soluciones perdurables, es necesario que “el análisis y formulación de tales proyectos incluya la pertinencia y coherencia del proyecto con el entorno en que se va a desarrollar, así como el sistema de actores presente en el municipio o departamento, y las capacidades con que cuentan esos actores para desarrollar las actividades planeadas” (p.29). De esta manera será posible que las acciones que emprende el Estado a través de la puesta en marcha de programas de generación de ingresos generen un cambio real en la vida de las personas desplazadas y permitan potenciar su efecto positivamente.

## **VII. RESULTADOS Y ANALISIS**

El siguiente capítulo se propone exponer los resultados obtenidos durante el transcurso de esta investigación, a partir del desarrollo de cada uno de los objetivos específicos. Dentro de ellos se presentaran los hallazgos principales y se establecerán las consideraciones que los directamente implicados tienen acerca de los programas de estabilización socioeconómica.

### **OBJETIVO 1**

- Caracterizar el sub componente de estabilización socio económica como instrumento de la política pública de desplazamiento forzado.

El sub componente de estabilización socio económica para la población víctima de desplazamiento forzado u otros hechos victimizantes, se deriva de la ley de víctimas y restitución de tierras, promulgada en el año 2011 como una intervención del Estado hacia las personas, familias o comunidades que se vieron afectadas por el actuar de distintos actores armados, a través de la comisión de masacres, homicidios selectivos, secuestros, desapariciones forzadas, torturas, amenazas, desplazamiento forzado, despojo de tierras, actos terroristas, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, delitos contra la libertad e integridad sexual, entre

otros hechos delictivos que han sido comprobados en las distintas investigaciones, y que se cometieron en el marco del conflicto armado colombiano.

De acuerdo a lo dicho por la ley 1448 de 2011 y teniendo presente lo manifestado por las diferentes autoridades públicas, la estabilización socioeconómica de la población desplazada se puede entender como el estado permanente a lo largo de los años de un nivel de vida digno; donde prevelezcan los derechos de las familias que han sufrido el flagelo de la guerra, y partir de ello se pueda lograr la superación de los efectos negativos de la violencia; así mismo la estabilización socioeconómica propende que la población víctima tenga la capacidad de generar ingresos suficientes que le permitan un nivel de vida estable económicamente. Pues es evidente, que la guerra les arrebató sus medios de subsistencia, su fuente principal de generación de ingresos, y parte de su capacidad productiva se refleja en las labores del campo, que por situaciones adversas no pueden desempeñar, dado que se deben adaptar a la dinámica económica del lugar de recepción en el que se asentaron luego de su desplazamiento.

Según el informe de Auditoría realizado por la Contraloría (2012) La estabilización socioeconómica es una fase posterior a la atención humanitaria e integral básica, cuyo objetivo es propender para que la población desplazada inicie el proceso de superación del estado de cosas inconstitucional y pueda gozar plenamente de los derechos constitucionales que les hayan sido vulnerados.

De acuerdo al análisis realizado dentro de la investigación, se ha podido observar que el interés del Estado, frente a la estabilización socioeconómica de los desplazados, viene siendo la eliminación de las condiciones de vida críticas propias de la situación del desplazamiento forzado para la población (Espitia 2013, p. 27), todo ello para contribuir a la normalización de la vida de estas personas afectadas por la guerra y de esta manera disminuir también los niveles de pobreza que se han venido presentando en los lugares de mayor recepción de población desplazada.

En primera medida, es justo mencionar el tema de la generación de ingresos para población víctima. Por tanto, para comprender la importancia de las medidas relacionadas con la generación de ingresos para población víctima, es preciso entender, como lo indica Bustos

(2009) que “los proyectos enfocados hacia la generación de ingresos deben permitir la recuperación de la capacidad productiva de la población desplazada a través de la reposición de activos, el aumento del capital humano y la vinculación a mercados laborales formales” (p.48) estrategia que no se cumple a cabalidad, dado que los proyectos productivos que se lanzan como oferta institucional para población víctima, no se basan en criterios concertados con las víctimas, de acuerdo a su experiencia productiva y por ello se apartan de lograr la recuperación de la capacidad productiva de la población víctima.

De tal manera se organizan las medidas que se van a tener en cuenta dentro del proceso de estabilización socioeconómica por subcomponentes, dentro del que se destaca el relacionado con generación de ingresos, que indica que la política está dirigida a ofertar tanto formación para el trabajo, como financiación de diferentes proyectos de emprendimiento (autoempleo), así como a promover programas de colocación a través del SENA.

Así mismo, como afirma Bustos (2009) “los programas de estabilización socioeconómica se desarrollan tomando en cuenta dos estrategias básicas: la primera consiste en la generación de ingresos en condiciones de auto subsistencia a través de proyectos productivos o la creación de microempresas; y la segunda hace hincapié en la capacitación e inserción laboral” (p.48). Estos proyectos productivos deben ajustarse a la dinámica económica del lugar de recepción que habitan los desplazados, y gran parte de ellos se encuentran asentados en ciudades o municipios grandes del país, que requieren la implementación de proyectos productivos de fácil salida al mercado, y que no garantizan que a través de ellos se logre la auto subsistencia para las familias víctimas.

De igual manera, como lo afirma el CONPES 3616 (2009) “la generación de ingresos busca proveer a la población víctima, los mecanismos para superar las barreras que enfrenta en el proceso de generación de ingresos suficientes y sostenibles, mejorando, integrando y focalizando adecuadamente los instrumentos existentes, y conformando una institucionalidad para que desde el ámbito local se puedan satisfacer las necesidades de dicha población en este frente” (p. 2).

Lo anterior se justifica en el Artículo 68 que sostiene la “*Creación e implementación de programas de capacitación para el acceso a empleo rural o urbano por parte de las víctimas*” indicando que El Ministerio de Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje, crearán e implementarán respectivamente programas de capacitación para el empleo y emprendimiento, que preparen a las víctimas para los retos que exige la competitividad en el mercado laboral. De igual forma, este artículo determina que “Para el desarrollo de los programas de formación y capacitación técnica para la generación de empleo urbano y rural, el Servicio Nacional de Aprendizaje dará prioridad y facilidad para el acceso a las personas víctimas que lo requieran. De acuerdo a los criterios establecidos en el Programa de Generación de Empleo Rural y Urbano, las víctimas podrán acceder a los proyectos de financiación de capital semilla para planes de negocio, una vez surtan el proceso de orientación y capacitación establecido por el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA”.

La ley contempla como medidas de estabilización socioeconómica el apoyo a proyectos productivos para población víctima. Estos proyectos tienen el objetivo de diseñar una ruta de generación de empleo rural o urbano, a través de procesos de emprendimientos para víctimas. Por lo tanto, estos proyectos promueven la construcción de políticas públicas de empleabilidad como parte de la ruta de reparación individual de la población víctima.

Estos proyectos productivos, se encuentran avalados por el CONPES 3616 de 2009, que indica que “La Política de Generación de Ingresos tiene como propósito desarrollar e incrementar el potencial productivo de la Población pobre extrema y desplazada, aprovechando sus capacidades y creando las oportunidades para que los diferentes grupos que la componen, puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica” (p.13).

Así mismo la ley da prioridad a la ejecución de dichos proyectos productivos, al afirmar que parte de la indemnización que reciban las víctimas, deberá ser destinada a la formulación y materialización de proyectos productivos. Lo anterior lo indica la ley 1448 de 2011:

“El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas, implementará un programa de acompañamiento para

promover una inversión adecuada de los recursos que la víctima reciba a título de indemnización administrativa a fin de reconstruir su proyecto de vida, orientado principalmente a: 1. Formación técnica o profesional para las víctimas o los hijos de estas. 2. Creación o fortalecimiento de empresas productivas o activos productivos. 3. Adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada. 4. Adquisición de inmuebles rurales” (Artículo 134).

Lo anterior denota lo referente a la generación de ingresos como medida de estabilización socioeconómica para población víctima del conflicto armado. Por tanto y teniendo en cuenta lo establecido en la legislación respectiva, la generación de ingresos se entiende como aquel proceso de capacitación y acompañamiento a la población víctima, que tiene el objetivo de proveer los medios suficientes y adecuados para la obtención de ingresos, de manera que a través de ellos, se brinde a este grupo de población la posibilidad de gozar de una mejor calidad de vida.

Para cumplir lo anterior es preciso el desarrollo de una serie de actividades que permitan caracterizar las necesidades básicas de la población, y de esta manera identificar las fortalezas y debilidades de las iniciativas de generación, para de esta forma garantizar la estabilidad y permanencia de dichos ingresos para los miembros de las familias vinculadas a ellos.

Finalmente, como sostiene Ibáñez (2006) “

El éxito de la estabilización económica favorece a la población desplazada y alivia la carga fiscal” (p.17). Todo esto orientado, a que, como afirma la misma autora “por un lado, la estabilización económica significa que la población desplazada retoma su capacidad productiva, puede generar los ingresos para vivir dignamente y reduce su dependencia estatal. Por otro lado, al alcanzar la estabilización socioeconómica, la población desplazada cesa su condición de desplazamiento, lo cual alivia la presión por recursos estatales” (p.17).

En segundo lugar, se encuentran las medidas relacionadas con el tema de salud para la población víctima, como parte del proceso de estabilización socioeconómica para este grupo de población vulnerable. Las medidas adoptadas en términos de salud para la población víctima se

precisaron teniendo en cuenta los perjuicios físicos y los daños en la salud que la guerra pudo haber ocasionado en la vida de las víctimas del conflicto armado. De igual manera se establecieron medidas de atención para este grupo de población, considerando que es un derecho fundamental que debe garantizárseles, especialmente por su condición de vulnerabilidad.

La salud es un derecho fundamental, por tanto es deber del Estado garantizarlo, en especial a los grupos que presentan alguna situación de vulnerabilidad. Es el caso de las personas desplazadas, “quienes siendo víctimas de una múltiple violación a sus derechos están sometidas a precarias condiciones de vida durante un período de tiempo indeterminado, lo cual implica una serie de obstáculos y dificultades objetivas que impiden que puedan disfrutar de una vida digna únicamente con base en sus propios esfuerzos” (Mesa de Trabajo de Bogotá sobre desplazados 2003, p.). En el tema de la salud, la insatisfacción de necesidades básicas de la población juega un papel preponderante, pues dicha insatisfacción se refleja la precariedad en que habitan los afectados por la violencia, dentro de las que se destacan los obstáculos para acceder a buena alimentación, al servicio de agua potable, a un alojamiento apropiado y un ambiente sano en el que se pueda cuidar la higiene personal, en los que existan medidas de salubridad y se preste una adecuada atención medica cuando la población la requiera.

Sumado a lo anterior, aparece el informe del Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial (2015) que sostiene:

“En la asistencia en salud concurren acciones de salud pública, promoción de la salud, y prevención. Las medidas de asistencia en materia de salud se entienden como la afiliación y las condiciones de acceso efectivo a la prestación del servicio de salud. El derecho a la salud debe ser preservado o restituido en cualquiera de las fases de atención a la población víctima del conflicto armado, como lo indica la Constitución Política, al elevarlo a la categoría derecho fundamental”(p.18).

Las guerras dejan heridas traumáticas en la población. Estas en su mayoría ocasionadas por los eventos de terror que enfrentaron, al presenciar masacres de familiares o vecinos, torturas, atentados terroristas y diferentes actos delictivos que ejecutaron los grupos al margen de la ley. Estas heridas se ven reflejadas en el deterioro de la salud física y mental de la población

afectada, trastornos psíquicos, depresión, ansiedad, estrés postraumático. Así mismo esta situación de vulnerabilidad propicia el incremento del consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias psicoactivas, que maximizan comportamientos violentos, hacia el resto de individuos de la sociedad, que se pueden traducir en reacciones lógicas ante la atrocidad de los actos que vivieron.

Por todo lo anterior, la ley de víctimas y restitución de tierras reconoció el tema de la salud, como una de las medidas de atención prioritaria. Dicha ley sostiene en su artículo 52 las Medidas en materia de salud que sostiene que “El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantizará la cobertura de la asistencia en salud a las víctimas de la presente ley, de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud”. De igual manera el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene el artículo más exhaustivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sobre el derecho a la salud. En virtud del párrafo 1 del artículo 12 del Pacto, los Estados Partes reconocen “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, mientras que en el párrafo 2 del mismo artículo se indican, a título de ejemplo, diversas “medidas que deberán adoptar los Estados Partes (...) a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho” (citado en ACNUR 2007, p. 44).

De acuerdo a lo preceptuado por la ley, las medidas de estabilización relacionadas con el tema de salud, se concentran en garantizar el acceso al sistema de salud, y a su vez recibir los servicios que a partir de este se requieren. Dichos servicios no se brindan a la población de manera adecuada, pues en ocasiones ven sesgada la posibilidad de recibir el tratamiento adecuado a sus enfermedades o molestias, deben pagar por algunos medicamentos, cosa que no es fácil para ellos, dado que generalmente no cuentan con los ingresos económicos suficientes; así mismo deben esperar bastante tiempo para la asignación de una cita médica con especialista, y en muchos casos no se les envía los exámenes adecuados en razón a sus padecimientos físicos, dado que las EPS no se ciñen a asumir estos costos.

La magnitud del desplazamiento forzado y el deterioro de la salud han generado graves problemas de salud pública en las familias que sufrieron las consecuencias de este fenómeno. Estas repercusiones, se reflejan en el desgaste de la salud mental, la presencia de dolor y el

sufrimiento emocional, epidemias, infecciones respiratorias, enfermedad diarreica, afecciones cardiovasculares, respiratorias y digestivas, entre otras, que son los principales problemas de salud que enfrentan las víctimas de la violencia y que rompen parte del tejido social que rodea a esta población. Por tanto es a la atención de este tipo de necesidades y de enfermedades que el Estado intenta mantener una amplia oferta de servicios de salud, sin obtener buenos resultados.

En tercer lugar, aparecen las medidas relacionadas con la Educación para la población víctima de la violencia en Colombia. En este punto se debe entender, como lo afirma ACNUR (2007) que “La educación como derecho humano debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad y del sentido de dignidad, y fortalecer además el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de toda persona” (p.48). Es por ello que el Estado tiene la obligación constitucional de garantizarlo, pues la educación es considerada como una de las formas de salir de la situación de pobreza y de participar activamente en las decisiones que afectan a la sociedad, en busca de un mejor futuro.

Como indica el informe del Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial (2015):

“El objetivo de las medidas en materia de educación es asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en las instituciones oficiales de educación preescolar, básica y media, y promover la permanencia de los niños, niñas y adolescentes víctimas en el servicio público de la educación, con enfoque diferencial y desde una mirada de inclusión social y con perspectiva de derechos” (p.18).

Lo anterior se justifica en la cobertura que en materia de educación se le ha brindado a la población víctima del conflicto armado en el país. Sin embargo, la mera cobertura no garantiza que sea una educación de calidad que asegure la formación adecuada de la población joven y que incentive el crecimiento del capital humano en la población, especialmente la población desplazada.

Por esto, las medidas de asistencia y atención diseñadas para proveer el servicio educativo para la población víctima, fueron plasmadas en la ley 1448 de 2011, que indica:

“Medidas en materia de educación. Las distintas autoridades educativas adoptarán, en el ejercicio de sus competencias respectivas, las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas señaladas en la presente ley, siempre y para su pago. De no cuando estas no cuenten con los recursos ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas” (Artículo 51).

El objetivo de los programas de educación en los diferentes niveles escolares, es incentivar la formación de capital humano de la población joven que tiene la posibilidad de mejorar su calidad de vida, a través de la educación y del fortalecimiento de las competencias y habilidades básicas. El reto es entablar criterios de igualdad y de este modo reconstruir el proyecto de vida de cada persona que ha padecido los vejámenes de la guerra, por medio de la inmersión en el mundo de la educación que les permita asegurar un futuro más estable y prominente. Sin embargo los criterios de igualdad en materia de educación no se presentan con la población víctima, dado que en ocasiones deben asistir a centros educativos que no les prestan los materiales adecuados para el aprendizaje de algunas áreas de formación básica. Así mismo, la permanencia en el sistema educativo se ve perjudicada por discriminación que esta población sufre, frente al resto de la sociedad.

Finalmente como sostiene ACNUR (2007) en términos de educación “para que las posibilidades de un futuro viable de esos menores no se trunquen en razón del desplazamiento de que son víctimas, el Estado debe garantizarles la continuidad del proceso educativo y, en caso de no hacerlo, el juez constitucional, previo ejercicio de la acción de tutela, debe disponer lo necesario para la protección de ese derecho fundamental” (p. 51).

En cuarto lugar, se encuentran las medidas de asistencia relacionadas con el tema de vivienda para población víctima del conflicto armado. Las medidas en cuanto a vivienda, se diseñaron teniendo de presente el indicador de acceso a una vivienda digna, invocando a este con referencia al espacio suficiente del lugar, servicios domiciliarios completos, materiales adecuados de la vivienda, ubicación en zonas adecuadas y retiradas y de alguna forma, brindarles igualmente seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda.

El acceso a la “vivienda digna” es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política, la cual reconoce que:

“Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda” (Artículo 51).

Es por ello que como mandato constitucional debe asegurar un lugar habitable para la población víctima, sea a través de la provisión de vivienda nueva o usada, urbana o rural. Sin embargo la provisión de vivienda para la población víctima en el país ha sido un tema álgido, que no ha contado con las políticas del gobierno contundentes que permitan que este mandato constitucional se cumpla, pues en este caso no se ha logrado la entrega de vivienda a la población víctima, y de acuerdo a esta investigación, la gran mayoría de ellas aun habita en vivienda arrendada, teniendo en cuenta que su desplazamiento ocurrió hace alrededor de 15 años, y desde entonces se encuentran a la espera de esta.

Como indica el informe del Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial (2015) en cuanto a temas de vivienda se refiere “se deberá dar prioridad a las solicitudes que se generen con relación al subsidio familiar de vivienda que presenten los hogares que hayan sido víctimas del conflicto armado” (p.19) Así mismo la población víctima tendrá prioridad para acceder a planes de vivienda de interés social.

La ley de víctimas y restitución de tierras contempla las medidas de restitución en materia de vivienda de la siguiente manera:

“Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado. Lo anterior, sin perjuicio de que el victimario sea condenado a la construcción, reconstrucción o indemnización” (artículo 123).

Así mismo, la ley 1448 de 2011 establece criterios para que la población víctima del conflicto pueda acceder a subsidios de vivienda, para pago de arrendamiento en el lugar de asentamiento, o para asumir el pago de parte de alguna vivienda que le vaya a ser asignada por medio de un programa de vivienda de interés social. Según la mencionada ley, este subsidio se otorga “teniendo en cuenta el deber constitucional de proteger a las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta, razón por la cual deberá dar prioridad a las solicitudes que presenten los hogares que hayan sido víctimas en los términos de la presente ley” (Artículo 123, ley 1448 de 2011).

Estos subsidios no son suficientes para la adquisición de vivienda, toda vez que en la mayoría de los casos, esta población no cuenta con ingresos económicos fijos que les permitan destinar una parte de ellos al pago de una cuota mensual para asegurar la compra de una vivienda digna. Las medidas de estabilización socioeconómicas mencionadas en el desarrollo de este capítulo reflejan, como sostiene Ibáñez (2006) “La intervención del Estado para mitigar el impacto del desplazamiento y restituir los bienes perdidos durante el desplazamiento” (p.5). En este aspecto es preciso sostener que la intervención del Estado, aunque ha intentado cubrir las necesidades relacionadas con las necesidades básicas de la población desplazada, no ha logrado cumplir con su meta, dado que faltan bastantes víctimas a quienes reparar y a quienes debe asegurarle el goce efectivo de sus derechos.

De igual forma, durante la investigación se logró observar, que las medidas de estabilización socioeconómica intentan por un lado, mitigar los niveles de empobrecimiento que causa el desplazamiento y que afecta, no solo al grupo de víctimas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, si no que de manera indirecta afectan el normal funcionamiento de la sociedad; por otro lado estas medidas reflejan la necesidad del Estado de dotar a esta población de instrumentos óptimos y adecuados para adaptarse al nuevo estilo de vida de las ciudades, impulsándolos a obtener oportunidades laborales y económicas que permitan a esta población enfrentar las graves dificultades para generar ingresos y superar la pobreza, consiguiendo a través de ello que puedan abandonar su condición de víctimas del conflicto armado en nuestro país y logren avanzar en la construcción de una mejor calidad de vida.

## OBJETIVO 2

- Caracterizar la situación socio económica de las personas desplazadas antes y después de ser beneficiarios del proyecto “Establecer proyectos productivos como estrategia de generación de ingresos para población vulnerable y grupos étnicos” que se desarrolla en el municipio de Soacha.

Los prolongados episodios de violencia ocurridos en nuestro país, han dejado graves consecuencias en la vida de quienes tuvieron el infortunio de vivir esta tragedia humanitaria de cerca. Estas víctimas han experimentado situaciones de pánico extremo en condiciones de enorme abandono y desolación, tanto en la respuesta del Estado a su situación, como en la reacción de la sociedad frente a su condición de vulnerabilidad.

Este capítulo se propone dar a conocer la situación de las personas desplazadas antes de ser víctimas del conflicto armado, el tiempo que llevan padeciendo este drama, los motivos de su desplazamiento y los hechos que rodearon su desplazamiento. De igual manera, es preciso mostrar cuáles han sido las ayudas, beneficios y mejoras que han recibido las víctimas del desplazamiento, luego de su llegada al lugar de recepción.

En primera instancia es preciso abordar la situación de este grupo de población antes del desplazamiento forzado, para entender las consecuencias que este fenómeno traumático causó en el normal funcionamiento de estas familias desplazadas y la ruptura del tejido social que se causó a través de la guerra.

Según lo manifestado por los entrevistados durante esta investigación, se puede deducir que la mayor parte de estos desplazamientos se presentaron entre los años 1999 y 2004. De los entrevistados, el 40 % fueron desplazados en el año 2000, el 20% en el año 2002, otro 20% en 1999 y el 20% restante fueron desplazados en los años 2001 y 2004. A juzgar por la historia de nuestro país, el año 1997 fue un año decisivo en lo que ha violencia se refiere, pues a partir de aquel se empezaron a desencadenar una serie de hechos violentos.

La siguiente grafica representa los principales años en los que el desplazamiento forzado de población se hizo más contundente, a lo largo del territorio colombiano.

Tabla 3.



Fuente: La autora. Datos e información obtenida de las entrevistas realizadas.

Lo establecido anteriormente es corroborado por el Informe de Acción Social (2012) que indica que de acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada en Colombia, que a corte de 2012 registraba 774.494 hogares (3.389.986 personas), que han sido expulsadas de 1.115 municipios y corregimientos departamentales, a causa del conflicto armado suscitado en las zonas aledañas a sus residencias. El periodo de los desplazamientos masivos de población al interior del país comienza a finales del año 1997 e inicios del año 1998 con el registro de 13.604 hogares expulsados.

Tabla 4. Periodo de desplazamientos.

Variables	N.D.	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total general
Expulsión Hogares	30.732	39.119	13.604	20.936	53.470	79.284	95.662	56.080	56.640	61.744	67.144	80.307	77.553	39.548	2.671	774.494
Declaración Hogares	912	3.199	9.877	9.670	60.882	75.801	94.428	50.072	53.254	58.082	68.312	86.488	102.188	90.546	10.783	774.494
Expulsión Personas	128.689	173.970	70.002	95.526	268.194	388.894	442.380	250.196	232.547	268.839	286.394	331.238	306.313	137.263	8.941	3.389.386
Declaración Personas	2.849	15.995	43.686	39.338	315.109	381.650	447.429	229.754	219.120	253.558	296.901	369.261	412.242	325.673	36.821	3.389.386

Fuente: RUPD- Acción Social Actualización a 31 de marzo de 2010

Procesado: Observatorio Nacional del Desplazamiento Forzado

\*ND. Se incluyen Datos de desplazamiento desde 1952 hasta 1996

Estas familias de desplazados que empezaron su huida hacia otros lugares del país, debieron asentarse en municipios o ciudades que estuvieran retirados de las zonas donde se fraguaba el conflicto armado. Los entrevistados durante esta investigación llegaron desde sus distintos lugares de origen, hacia el municipio de Soacha Cundinamarca, donde se reubicaron para empezar un nuevo proyecto de vida. El 40% de los entrevistados llegó al municipio de recepción

durante el transcurso del mismo año del desplazamiento, mientras que el 60% restante llegó al municipio un año después de su desplazamiento. Todo lo anterior se establece de acuerdo a lo dicho por los entrevistados, que indican, que el 40 % llegó al municipio de recepción en el año 2000, el 30 % lo hizo en el año 2002, el 20% en el año 2001 y el 10% llegó al municipio en el año 2005.

La población desplazada que hace parte de este proyecto investigativo llegó al Municipio de Soacha provenientes en su mayoría de los distintos municipios de Cundinamarca que se vieron afectados por la ola de violencia que atravesaba nuestro país.

Como indica el Informe de la Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas (2012):

“El municipio de Soacha recibe la mayor proporción de personas declarantes del departamento. La relación entre las personas que declaran en Soacha y el total de declaraciones del departamento presenta una media histórica de 0.39, lo cual indica que cerca del 40% de las personas que declaran en Cundinamarca realizan la declaración en Soacha” (p. 5).

Esto se corrobora, según los datos arrojados en las entrevistas, que indican que el 40% de la población vinculada a este trabajo de investigación, venía de algún municipio de Cundinamarca, otro 20% de la población venía de municipios del departamento del Meta y el 40% venían de otros departamentos del País, dentro de los que se destacan Huila, Caldas, Tolima y Bolívar. La siguiente tabla demuestra los principales municipios afectados por el desplazamiento forzado en el Departamento de Cundinamarca.

Tabla 5.

**Tabla 1. Principales Municipios por Declaraciones y Ocurrencia**

Declaración		Ocurrencia	
Municipio	No. Personas Declarantes	Municipio	No. Personas Ocurrencia
SOACHA	36.522	LA PALMA	8.975
FUSAGASUGÁ	6.968	VIOTÁ	8.684
VIOTÁ	5.913	CAPARRAPÍ	4.118
LA PALMA	4.893	MEDINA	3.296
FACATATIVÁ	4.580	YACOPÍ	3.042

Fuente: Universo de Víctimas. Elaboración Red Nacional de Información-Grupo Análisis e Investigación

Así mismo y de acuerdo a lo dicho por los entrevistados, el 70% de dicha población fue desplazado por los grupos paramilitares, el 20% por grupos guerrilleros y el 10% de los entrevistados sostuvieron que fueron desplazados por ambos grupos al margen de la ley que se disputaban los territorios habitados por ellos.

Lo anterior se explica, de acuerdo a lo manifestado por el informe de Acción Social (2012) que indica que:

... durante los años 1998 y 2002 “las autodefensas ilegales consolidaban su presencia a través de masacres, homicidios selectivos, desplazamientos, desapariciones forzadas y otras acciones intimidatorias que buscaban imponer un control social sobre poblaciones de influencia guerrillera y ubicadas en zonas de cultivos ilícitos y corredores estratégicos, particularmente en el norte, centro y oriente del país” (p. 3).

Mientras que a su vez, como sostiene el mismo informe, “el país observaba la expansión del proyecto político de las FARC, el desdoblamiento de sus frentes y el aumento de su actividad delincencial e influencia en el sector rural” (p.3).

Estos desplazamientos sucedieron en su gran mayoría por amenazas directas contra la vida y la integridad de las personas. El 60% de los entrevistados sostuvo que fueron desplazados por recibir amenazas directas contra su vida o la de su familia, y el 40% de ellos indicó que se desplazó por miedo, en razón a las masacres y asesinatos selectivos que venían presentando en sus lugares de origen. Los testimonios de las víctimas afirman que

*“... Los paras mataron a mi hermano delante de nosotros y nos dieron un día para irnos o nos mataban, y nos tocó salir” (Eva Tulia Ulloa Torres/ Vereda Mateo- Municipio Yacopi, Cundinamarca). De igual manera otros testimonios sostienen que “... empezaron las masacres de gente y las amenazas, uno por miedo a que lo maten tiene que irse” (Romualdo Rodríguez Arévalo/ Vereda La Cansona- Carmen de Bolívar).*

Pasada la etapa del desplazamiento y la salida obligada de sus territorios, la población busca un nuevo lugar de asentamiento para reubicarse con su familia y de esta manera empezar a agotar todas las posibilidades para la supervivencia y recuperación de sus proyectos de vida. Por tanto,

es en ese espacio donde debe aparecer la respuesta del Estado a esta tragedia humanitaria. Las ayudas de emergencia, transición y estabilización deben visibilizarse para que los hogares y familias de desplazados puedan hacer efectiva su materialización

Según lo indica la ley 1448 de 2011 referente a la Ayuda humanitaria:

“Las víctimas recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades que guarden relación con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma” (artículo 47).

Dicho precepto obliga a las autoridades estatales a priorizar la asistencia y atención de la entrega de paquetes de ayuda a la población víctima del conflicto armado que la requiere. Sin embargo este mandato presenta inconsistencias, pues de acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, el 40% de ellos no recibió ninguna ayuda durante los primeros 3 meses del desplazamiento, el 30% recibió subsidio de arriendo y alimentación, el 20% de ellos recibió subsidio de arriendo y alimentación, junto con algunos enseres como ollas, cobijas, colchones y camas, elementos de primera necesidad, y el 10% restante solo recibió un auxilio de sostenimiento.

A lo anterior se suma que teniendo en cuenta lo dicho por los entrevistados, el 40% de ellos que no recibió ninguna ayuda, tampoco recibió entregas por parte de ninguna entidad ni pública ni privada, mientras que el 40% de los que si recibieron ayudas durante los 3 primeros meses, las recibieron del gobierno y algunas fundaciones que se unieron en apoyo a las víctimas, y el 10% solo recibió estas ayudas de parte del gobierno. Lo que permite intuir que el sector privado, las fundaciones e incluso la Iglesia integraron el grupo de actores que se sumaron a contribuir en la entrega de ayudas para la población víctima del conflicto armado.

Otro factor importante es el relacionado con el tiempo desde que las víctimas empezaron a recibir las ayudas, pues estas deben ser entregadas a la población en el menor tiempo posible. De acuerdo a lo dicho por los entrevistados, el 30% empezó a recibir las ayudas pasados 2 meses del registro; el 20% pasado 1 mes del registro; otro 20% pasado 1 año del registro como desplazado, 10% de ellos las empezaron a recibir pasados 4 meses del registro, 10% la empezó a recibir a partir del momento del registro y el otro 10% la empezó a recibir pasados 6 meses del registro. Dichas cifras demuestran que las ayudas humanitarias para la población víctima no se entregaron durante los tres (3) meses siguientes a la ocurrencia de los hechos, como lo indica la misma ley.

Luego de empezar a recibir las ayudas, el 50% de los entrevistados indicó que recibió estas ayudas por 3 años, el 30% sostuvo que las recibió por 2 años y el 20% manifestó que las recibió por 1 año y 1 año y medio.

Transcurridos los tres (3) primeros meses luego de ocurrido el desplazamiento y siguiente a la etapa de asistencia humanitaria, las víctimas empiezan el proceso de atención, durante el cual intentan empiezan la normalización de su vida. Para ello debe contar con las ayudas que el Estado diseña teniendo de presente su condición de vulnerabilidad.

A lo anterior se suma lo dicho por los entrevistados, quienes sostiene que el 60% de estos recibió durante el proceso de atención el subsidio para arriendo y mercados, mientras que el 40% restantes recibió subsidio de arriendo, mercados y algunos enseres (muebles, camas, colchones, elementos de cocina). Las ayudas que recibieron durante este proceso de atención, las recibieron el 70% de ellas de la Alcaldía de Soacha y el 30% de los mismos la recibió tanto de la alcaldía como de otras entidades privadas, como fundaciones e iglesias, quienes también se vincularon en el proceso de atención a las víctimas con la entrega de elementos de primera necesidad que les sirvieran para empezar a reorganizar sus lugares de asentamiento y los hicieran más habitables. Estas ayudas las recibieron por un largo lapso de tiempo, pues según manifiestan los entrevistados, el 50% de ellos indicó que recibió estas ayudas por 3 años, el 30% sostuvo que las recibió por 2 años y el 20% manifestó que las recibió por 1 año y 1 año y medio.

Siguiendo con el proceso de atención y reparación para las víctimas, se encuentra el proceso de estabilización socioeconómica para dicho grupo de población. Este proceso busca aminorar los impactos del desplazamiento forzado, logrando una estabilización socioeconómica efectiva, que sirva de herramienta para mejorar la calidad de vida de quienes sufren el desplazamiento

forzado y que de esta manera se genere un impacto positivo en la sociedad. Esta etapa se enmarca en procesos de estabilización socioeconómica, principalmente a través de capacitación, fortalecimiento para la generación de ingresos y proyectos productivos.

De lo afirmado por los entrevistados podemos observar que el 60% de estos no recibió ninguna ayuda durante el proceso de estabilización económica, mientras que el 30% de ellos lo que recibió en este proceso, fue capacitaciones en temas como manejo de alimentos, construcción y ornamentación, y el 10% restante estuvo vinculado a un proyecto productivo. Esto permite intuir que los proyectos de estabilización económica no aseguran la inserción de la población a proyectos productivos que garanticen una entrada económica y se aseguren la solvencia de las familias.

De acuerdo a lo afirmado por los entrevistados, el 100% de los mismos si trabajaba antes de haber sido desplazado por el conflicto armado tejido en su región. Lo que supone que la mayoría de ellos desempeñaba algún oficio o rol en su lugar de origen. Además de las pérdidas materiales de la población víctima, a saber, sus bienes, sus animales, sus herramientas, entre otros, este grupo de población sufre también la pérdida de su capacidad productiva, pues parte de esta se concentraba en el ejercicio de las labores del campo. Esto se puede corroborar de acuerdo a lo respondido por los entrevistados, que indican que el 30% trabajaba en siembra de productos alimentarios como (plátano, maíz, frijol, arroz), otro 30% de ellos trabajaba en ganadería (lechería y ceba de ganado), el 20 % de los mismos trabajaba con porcicultura y siembra de cultivos, el 10% en ganadería y pollos, y el 10% de estos trabajaba en labores de cocina en colegios, iglesias y hospitales en sus respectivos municipios de origen. Por tanto la consecución de un ingreso económico fijo para sostener el hogar, será siempre uno de los principales problemas de las familias desplazadas.

Lo anterior se sustenta en lo declarado por los entrevistados, puesto que el 70% de los entrevistados manifestó que los problemas económicos que sufrieron al momento del desplazamiento, fueron de vivienda y alimentación, mientras que el otro 30% sostuvo que sus problemas fueron de falta de sustento y trabajo. Por ello, las familias desplazadas tuvieron que buscar ayuda de familiares o conocidos que se encontraban ubicados en el municipio de recepción, para a través de ellos ir buscando los medios económicos para ir sobreviviendo.

Las principales actividades que tuvieron que realizar los desplazados en el lugar de recepción se relacionan con los servicios generales, alimentación y construcción. Todo ello se establece, pues según lo dicho por los entrevistados, las actividades que tuvieron que realizar para sobrevivir fueron las siguientes: el 30% de estos tuvo que trabajar en supermercados y famas con pago al día (una parte en dinero y otra en alimentos), el 20% se empleó como cocinera (o) en distintas empresas y colegios, el 20% en labores de servicios generales (aseo, lavado, planchado en casas de familia), el 30% restante se empleó en panadería, celaduría y construcción.

En segunda instancia es justo puntualizar la situación de los desplazados durante la etapa del desplazamiento. Para ello es preciso establecer el tamaño de los hogares que de acuerdo al análisis realizado, en el 50 % de los entrevistados el hogar está conformado por 4 personas, en el 40% de ellos mismos el hogar está conformado por 5 personas, mientras que el 10 % de los hogares de los entrevistados se encuentra conformado por 6 personas. Así mismo, se logró establecer que el 50% de los entrevistados tiene 2 hijos a su cargo, mientras que el otro 50% de los mismos tiene 3 hijos a cargo, todos ellos menores de edad. De igual manera el 90% de los hogares tiene al hombre como cabeza del hogar, mientras que tan solo el 10% tiene a la mujer desempeñando el rol de cabeza del hogar.

Una parte del proceso de estabilización socioeconómica para esta población, es que el Estado les garantice a las víctimas la provisión de los servicios relacionados con el tema de salud, alimentación, educación y vivienda.

Empezando con el tema de salud, es preciso anotar que según lo dicho por los entrevistados el 100% de estos se encuentra afiliado al servicio de salud, por tanto la cobertura en salud a este grupo de población le ha sido garantizada. Ello a pesar de las falencias que presenta el sistema de salud y la precariedad con la que funcionan algunas entidades prestadoras de salud.

Sumado a lo anterior, es justo establecer que el 100% de los entrevistados se encuentra afiliado al régimen subsidiado de salud (sisben). Esta afiliación al régimen subsidiado de salud se realizó al poco tiempo de su desplazamiento, pues el 60% de los entrevistados lleva entre 14 y 15 años afiliados al servicio de salud, el 20% de estos lleva entre 12 y 13 años de afiliación y el último 20% de los entrevistados, lleva tan solo 10 años afiliado al servicio de salud.

A pesar de la cobertura en el servicio de salud, el 100% de los entrevistados concluyo que no recibe ninguna ayuda particular o especifica en la prestación del servicio de salud, en razón a su condición de desplazamiento. Aun así, el 60% de los entrevistados sostuvo que SI tiene fácil acceso al servicio de atención en salud; mientras que el 40% de los mismos manifestó que No tienen facilidades en el acceso al servicio de salud. Es por ello que en cuanto a la calificación sobre la atención en salud prestada por la EPS, el 70% de los entrevistados la califico como regular, mientras que el 30% de ellos sostuvo que la atención de la EPS es buena. Pese a la baja calificación que recibe la atención que brinda la EPS a la población víctima, el 100% de los mismos sostuvo que la calificación que le otorgan a la atención del servicio médico esta es buena.

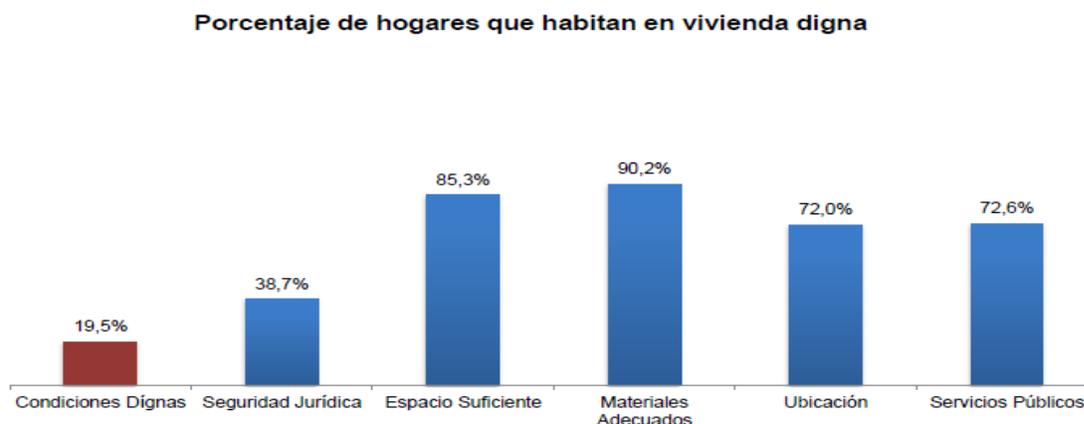
Referente al tema educativo, el 100% de los entrevistados sostuvo que SI accede al servicio de educación, a través de la formación de sus hijos, debido a que estos se encuentran vinculados a algún programa de educación básica. Sin embargo el 100% de los entrevistados sostuvo que NO recibe recursos de ningún programa del gobierno específico para educación, en razón a su condición de desplazados, a pesar de que reciben la educación de forma gratuita. Esta gratuidad se refleja, en que como afirman el 100% de los entrevistados es el Estado quien asume el costo de la educación de sus hijos.

De igual manera el 100% de los entrevistados sostuvo que no recibe información sobre la oferta de programas educativos, teniendo en cuenta su condición de desplazados, y el mismo porcentaje de los entrevistados sostuvo que no tienen fácil acceso a programas educativos del nivel técnico o profesional, teniendo en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado, como indica la ley 1448 de 2011 en su artículo 51 al sostener que “las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las víctimas en los términos de la presente ley, puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia y adolescentes y población en condición de discapacidad”.

En materia de vivienda, según lo manifestado por los entrevistados, el 80% de estos habita actualmente en vivienda arrendada, mientras que el 20% de ellos tiene casa propia, conseguida generalmente con dinero recibido como indemnización por parte del Estado y otra parte de ellos

con el dinero que recuperaron de sus bienes. La siguiente tabla demuestra que en Colombia, la mayor parte de la población víctima del conflicto armado, no cuenta con una vivienda propia, ni que se encuentre en condiciones dignas,

Tabla 6.



Fuente: DANE-Unidad para las Víctimas. Encuesta Goce Efectivo de Derechos 2013-2014.

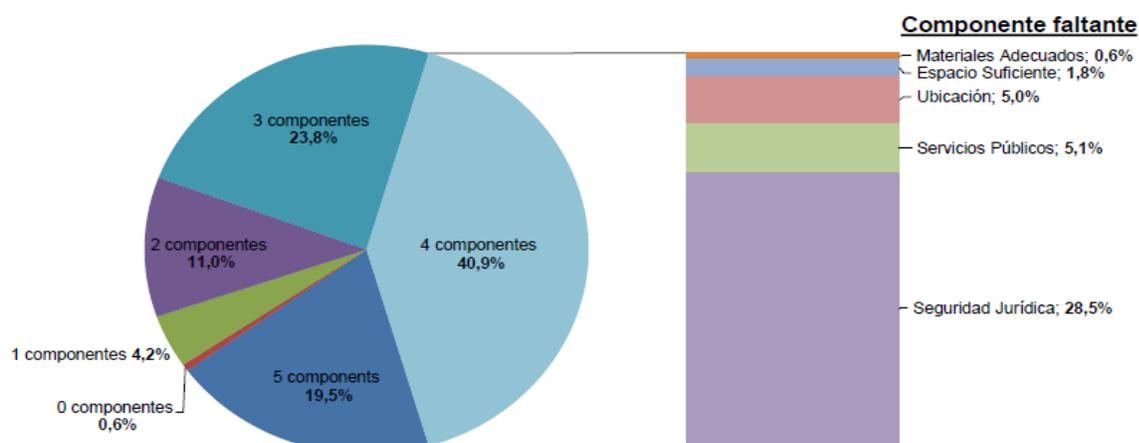
Teniendo en cuenta que la mayor parte de los entrevistados habitan en casa arrendada, es preciso resaltar que del 80% de los entrevistados que habitan en casa arrendada, el 60% de ellos paga un valor por el arriendo de su vivienda que oscila entre \$350.000 y \$500.000; mientras que el otro 20% paga por el arriendo una suma estimativa que se encuentra entre \$500.000 y \$750.000.

De igual manera, Indagando con los entrevistados acerca de los materiales con los que se encuentra construida su vivienda, el 70 % de estos manifestó que esta se encuentra construida con Teja, ladrillo y baldosa, mientras que la vivienda del otro 30% se encuentra construida con Teja, ladrillo y piso en mineral.

Esta situación se refleja en el siguiente gráfico, que demuestra que a nivel general, los materiales con los que se encuentran construidas las viviendas de la mayoría de víctimas del país son mínimos o de mala calidad.

Tabla 7.

**Porcentaje de hogares según el número de componentes garantizados en el derecho a la vivienda**



Fuente: DANE-Unidad para las Víctimas. Encuesta Goce Efectivo de Derechos 2013-2014.

De acuerdo a lo dicho por los entrevistados sobre los servicios públicos con los que cuenta en su vivienda, el 80% de estos manifestó que cuentan únicamente con agua, luz, gas, baño; mientras que el 20% de estos sostuvo que cuenta con Agua, luz, gas, baño, alcantarillado, televisión e internet. Lo que permite intuir que este grupo de población entrevistada cuenta con los servicios básicos para su subsistencia, sin embargo, las víctimas manifiestan que aún viven en condiciones de precariedad, debido a la insuficiencia de algunas ayudas que reciben del Estado, aparentemente como garantía del goce efectivo de sus derechos. Sin embargo, el 100% de los entrevistados sostuvo que NO se encuentra inscrito o vinculado a ningún programa de adquisición de vivienda, como indica la ley 1448 de 2011, para proveerles la vivienda a las víctimas.

Lo observado anteriormente a través del análisis de las distintas medidas en materia social, permite visibilizar la atención que el Estado ha realizado para garantizar el goce efectivo de los derechos de este grupo de población vulnerable, que requiere un trato especial frente al resto de la sociedad, puesto que vive generalmente en condiciones de pobreza y abandono estatal.

### OBJETIVO 3

- Identificar la fuente de generación de ingresos (empleo-ingreso económico) de las personas desplazadas que participan en el proyecto “ESTABLECER PROYECTOS

## PRODUCTIVOS COMO ESTRATEGIA DE GENERACION DE INGRESOS PARA POBLACION VULNERABLE Y GRUPOS ETNICOS”.

Los programas de generación de ingresos para población víctima, según sostiene el CONPES 3616 de 2009 presenta como objetivo principal “desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica” (p. 2).

Por tanto, más allá de identificar las competencias, los proyectos y la oferta institucional existente, es necesario identificar los mayores retos de las entidades competentes para dar una respuesta eficaz y oportuna a las necesidades de la población víctima, principalmente en el tema de la generación, como fuente de supervivencia de los mismos, para asegurar de esta manera la solvencia económica de los hogares víctimas y propiciar las posibilidades para que este grupo de población pueda abandonar su condición de vulnerabilidad.

Según lo indica la ley 1448 de 2011 en su artículo 19 sobre el tema de la SOSTENIBILIDAD: “El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento”.

Es allí, donde como lo manifiesta el CONPES 3726 de 2012 “Se destaca la necesidad de generar una adecuada articulación entre las acciones realizadas por las entidades a nivel nacional y territorial, específicamente en la distribución de competencias y responsabilidades para la atención y reparación de las víctimas” (p.14).

Esta articulación debe hacerse en pro de lograr la sostenibilidad de los programas o proyectos para alcanzar la estabilidad económica de las familias desplazadas, puesto que de allí nace la posibilidad de que las víctimas se aparten de la dependencia estatal y tengan oportunidades laborales y productivas para generar sus propios ingresos económicos.

Por tanto, en materia de generación de ingresos, se hace necesario observar la dinámica de la economía de las familias víctimas que hacen parte de los proyectos productivos promovidos por el Estado y de las actividades económicas que desarrollan actualmente.

Según lo indagado con los entrevistados acerca de la actividad económica que desempeñan actualmente, el 40% de ellos se dedica a la venta informal de productos alimentarios (pollos, empanadas, panes), el 20% de estos trabaja en labores de construcción, otro 20% de ellos tiene negocio propio (supermercado - panadería), y el 20% restante se dedica a labores de servicios generales, como celaduría y cocina. De igual manera, se observó que el 30% de la población entrevistada se encuentra vinculada a la actividad económica que desempeña actualmente como asalariado, mientras que el 70% de ellos es independiente, por tanto no tiene vinculación específica, ni un salario fijo mensual.

Como se estableció en la metodología, la población víctima que hace parte de esta investigación se encontró o se encuentra vinculada a algún programa de generación de ingresos, más específicamente a un proyecto productivo. Por lo mismo el 100% de los entrevistados manifestaron que han estado vinculados o han hecho parte de algún programa de generación de ingresos, como parte de la estabilización socioeconómica propuesta por el Estado para población desplazada.

De acuerdo a lo afirmado por los entrevistados, el 60% de ellos hizo parte de un proyecto de generación de ingresos relacionado con galpones de pollos y cuidado de gallinas, el otro 30% estuvo vinculado a un proyecto de Producción de alimentos y lácteos, y el 10% restante estuvo vinculado a un proyecto de producción de panadería. De acuerdo a los testimonios:

*“... Yo estuve vinculado a un proyecto grande que hubo de galpones de pollos y gallinas, y a otro que solo fue de capacitación para celaduría” (Testimonio de Romualdo Rodríguez- Carmen de Bolívar).*

A su vez otros testimonios indican

*“Yo estuve vinculada a un programa productivo de producción de alimentos y lácteos, sin embargo la ganancia era muy poquita” (Testimonio de Hermelinda Sanchez- Uribe, Meta)*

El tiempo de duración de los proyectos productivos varía, según la naturaleza del mismo, ya que como manifiestan los entrevistados acerca del tiempo en el que estuvieron vinculados a los programas de generación de ingresos, el 40% de estos estuvo vinculado al proyecto durante 6 meses, otro 20% estuvo vinculado durante 2 años al proyecto, el 20% siguiente sostuvo que estuvo vinculado durante 1 año, mientras que el 10% de estos afirmó que estuvo vinculado por 3 meses y el 10% restante manifestó que estuvo vinculado al respectivo proyecto durante 8 meses. Así mismo los testimonios sostienen:

*“Durante el proyecto nos acompañaron 6 meses y ahí ya nos soltaron” (Testimonio de Mariela Melgarejo Linarez- Caparrapi, Cundinamarca), quien hace referencia al tiempo de acompañamiento que recibió durante la puesta en marcha de un proyecto productivo con galpones de pollos.*

A la pregunta sobre si el programa de Generación de Ingresos había sido suficiente para solventar sus necesidades, el 100% de los entrevistados coincidió en afirmar que el programa de generación de ingresos al que estuvo vinculado como parte de la estabilización socioeconómica propuesta por el Estado, NO es suficiente para solventar sus necesidades básicas, ni lograr la estabilización económica que se pretende. Los testimonios de las víctimas sostienen lo siguiente:

*“... el programa no ha sido suficiente para solventar todas las necesidades, pero me sirvió en algo para ayudar con los gastos del hogar” (Testimonio de Marley Jiménez Garavito- Ambalema, Tolima), al referirse al proyecto de producción de panadería al que estuvo vinculada.*

Es por ello que algunas de las víctimas vinculadas a dichos procesos, deben buscar una entrada económica de otra fuente; pues de acuerdo a lo revelado por los entrevistados, el 60% de ellos sostuvo que reciben ingresos adicionales para cubrir los gastos del hogar del trabajo de su conyugue, mientras que el 40% restante manifestó que NO recibe ingresos económicos de ninguna otra actividad y que deben solventar sus necesidades a partir de las bajas ganancias que perciben de los proyectos productivos.

Sin embargo, y pese a las bajas ganancias que perciben del desarrollo de los proyectos productivos, el 100% de los entrevistados manifestó que SI ha recibido formación y capacitación para desempeñar alguna actividad económica, por parte del Estado, en desarrollo de los programas de estabilización económica. El tipo de capacitaciones que han recibido es según lo dicho por los entrevistados, el 30% de estos sobre labores de construcción, otro 30% ha recibido capacitación en Panadería, otro 20% se capacito en Manipulación y producción de alimentos, y el 20% restante recibió capacitación en cuidado y venta de pollos para formar un criadero con galpón de pollos.

En el tema de la oferta laboral ofrecida por los programas de Estado para las víctimas, El 20% de los entrevistados manifestó que SI ha aplicado a alguna oferta laboral conseguida a través de los programas de estabilización económica, mientras que el 80% sostuvo que NO ha conseguido ningún trabajo a través de la ruta de empleo de los programas de estabilización. De igual manera el 20% de los entrevistados que manifestó que si había conseguido trabajo a través de las rutas de empleo de los programas de estabilización, afirmó que dicho trabajo conseguido fue para laborar en obras de construcción y albañilería; mientras que el otro 80% sostuvo que no ha conseguido ningún trabajo por medio de los programas de estabilización.

En lo referente a las opciones de estabilización ofrecidas por el Estado, El 100% de los entrevistados manifestó que estas opciones de estabilización ofrecidas por los programas NO son suficientes para sostener la familia. Los testimonios de las victimas indican:

*“... no son suficientes, pero ayudan para algo. Con eso fue que aprendí y hago los panes de mi trabajito” (Testimonio de Marley Jimenez Garavito- Ambalema, Tolima), al referirse a la opción de estabilización económica que consiguió a través de la capacitación en producción de panadería.*

Sin embargo, el 60% de los entrevistados sostuvo que con las ganancias obtenidas a través de los proyectos de generación de ingresos NO puede pagar su arriendo en un lugar mejor, mientras que el 40% manifestaron que SI podrían pagar el arriendo en otro lugar más amplio para la comodidad de su familia.

Continuando con el tema de la estabilización para la población desplazada, en términos de beneficios, se puede establecer que tan solo el 90% de los entrevistados afirmo que con las ganancias obtenidas a través de los proyectos de generación de ingresos, NO podría Pagar de la educación de sus hijos en un mejor establecimiento educativo, por tanto estos deben continuar su formación educativa en los establecimientos públicos donde les fuere otorgado el cupo estudiantil, mientras que el 10% de los mismos manifestó que SI podría pagar la educación de sus hijos en un mejor centro educativo, a saber, en un plantel educativo perteneciente al sector privado. A ello, los testimonios de las victimas afirman:

*“No se puede pagar la educación en un mejor plantel educativo, sin embargo el colegio en el que estudian es bueno” (Testimonio de Ana Bertilda Cruz Amaya- Puerto Rico, Meta)*

Sin embargo, según lo manifestado por los entrevistados, el 50% de ellos sostuvo que no cree posible que con los ingresos obtenidos de los proyectos de estabilización pueda pagar la educación superior de sus hijos en Universidades privadas, mientras que el otro 50% manifestó que el ideal es SI poder llegar a pagar la educación superior de sus hijos en Universidades privadas, por medio de los ingresos de los programas de estabilización, que a largo plazo esperan que les brinden los recursos suficientes para llevarlo a cabo. Los testimonios de las víctimas indican:

*“... toca esperar a ver cuándo se gradúen que pasa” (Testimonio de Jorge Enrique Celis Rivera).*

Pese a las circunstancias que rodean los procesos de estabilización en los demás aspectos, el 100% de los entrevistados coincidió en afirmar que gracias a los ingresos que ha recibido de los programas de estabilización económica propuestos por el Estado SI ha podido mejorar la alimentación de los miembros de su familia, mediante la adquisición de más productos en la canasta familiar. Así mismo, como el 50% de los entrevistados sostuvo que NO le es posible compartir espacios de recreación con su familia, pues las ganancias de los proyectos, se deben invertir en otros gastos primordiales, mientras que el 50% restante manifestó que SI le es posible

compartir espacios de recreación con su familia, puesto que las ganancias recibidas de los programas de estabilización se lo permiten.

Sin embargo, otro punto importante relativo a la Salud de esta población, indica que el 80% de los entrevistados manifestaron que si fuera el caso NO le sería posible pagar una cita médica particular con un especialista, mientras que el 20% de los mismos afirmo que de ser el caso necesario SI podrían pagar una cita particular con un especialista.

Otro tema importante es la mejora en el nivel de consumo de este grupo de población vinculada a los proyectos productivos, pues el 80 de la población entrevistada sostuvo que su nivel de consumo, referente a la adquisición de ropa, muebles, electrodomésticos y demás SI ha mejorado visiblemente, mientras que el 20% de los mismo sostuvo que NO ha sido posible mejorar su consumo en los mencionados aspectos.

Finalmente, el 80% de los entrevistados manifestó que SI les ha sido posible iniciar un negocio propio con los ingresos recibidos por los programas de estabilización económica, aunque la mayoría de estos negocios son informales; mientras que el 20% sostuvo que no le fue posible iniciar un negocio propio. De acuerdo a lo indagado con los entrevistados, estos negocios se pudieron iniciar, ayudados en parte por las ganancias recibidas de los proyectos productivos que emprendieron, sin embargo los entrevistados afirmaron que estos negocios son microempresas, que funcionan en sus casas y que se sostienen de las compras o contratos que realizan con instituciones educativas, cooperativas y algunas empresas en ventas de alimentos.

Es de precisar, que teniendo en cuenta lo manifestado por la gran mayoría de los entrevistados, los diferentes proyectos productivos de los que hicieron parte este grupo de población, su surgieron los efectos esperados, debido a que falta atención y seguimiento a los mismos por parte de las entidades del Estado, pues en ocasiones, la simple invitación a alguna capacitación de formación productiva, era tomada como una medida de estabilización, sin entregarles materiales de producción para iniciar la venta de los productos que preparaban en las capacitaciones o cursos de formación.

Todas las medidas de estabilización socioeconómica presentan falencias de acuerdo a lo que establece la ley para esos temas específicos. Las personas entrevistadas durante este trabajo investigativo demuestran que la respuesta que el Estado ha ofrecido a sus necesidades principales y a la garantía del goce de sus derechos son insuficientes. Las razones de esta falla se deben a varios motivos, principalmente a los bajos recursos que se invierte para la estabilización social y económica de esta población, y de algún modo a la falta de articulación y acompañamiento por parte de las entidades públicas.

Las falencias observadas durante el transcurso de esta investigación, relacionadas con los temas de salud, educación y vivienda establecen la falla en la prestación del servicio, mientras que en lo relacionado al tema de generación de ingresos se entiende que el Estado ha fallado en su oferta institucional, en la asignación de recursos para proyectos específicos y el seguimiento de los mismos.

## **VIII. CONCLUSIONES**

Este trabajo investigativo muestra como resultado varias inconsistencias que abarcan desde las debilidades en la política, que se evidencian en la capacidad de gestión y orientación de las entidades encargadas de desarrollar programas específicos para la estabilización socioeconómica de la población desplazada, hasta la disminución de los beneficios sociales que el Estado debe asegurarle a la población desplazada, de acuerdo a su condición de vulnerabilidad.

De igual manera, se evidencia que las entidades del Estado encargadas de los temas de estabilización socioeconómica de la población desplazada, no focalizan ni priorizan el presupuesto de manera específica para la atención de las necesidades básicas de los desplazados, y así mismo no diseñan concertadamente con la población, los programas o proyectos que más se les facilite para la generación de ingresos de los mismos.

Frente a lo encontrado en el desarrollo del objetivo específico 1, se pudo concluir que la apuesta de la ley de víctimas y restitución de tierras es bastante amplia, pero eso no garantiza que sus preceptos se cumplan a cabalidad. Se logró establecer que el diseño del subcomponente de estabilización socioeconómica, incluido según la ley en las medidas de asistencia y atención,

presenta falencias que son repetidamente cometidas por los encargados del cumplimiento de la ley, en el ámbito nacional, departamental y municipal.

Estas falencias se traducen en las acciones descoordinadas de las entidades públicas, que tienen dentro sus funciones garantizar el goce de los derechos de las víctimas a través de la aplicación de la ley de víctimas. Ello sucede dado que como se logró establecer, no se diseñan las estrategias de estabilización socioeconómica, teniendo en cuenta las necesidades específicas de la población víctima. Es por esto que se puede concluir, que las fallas en la implementación de la ley de víctimas nace desde la actuación de las entidades públicas, ya que como sostuvieron las víctimas entrevistadas en esta investigación, los programas que lanza el Estado en términos de salud, vivienda, educación y generación de ingresos no se ajustan a la dinámica de vida que ellos tienen realmente, no abarcan sus principales necesidades, ni dimensionan la magnitud de sus carencias.

De igual manera se logró concluir que las medidas de estabilización socioeconómica presentan dificultades para que la población víctima pueda acceder a ellas. Los requisitos para que las víctimas puedan acceder a diferentes proyectos de estabilización socioeconómica son amplios, y según lo manifestado por las víctimas, algunos de estos son innecesarios o no denotan mayor importancia al momento de la selección para el ingreso a estos. De igual manera se pudo establecer que los proyectos de estabilización socioeconómica planeados para ser ejecutados a largo plazo, no llegan a cumplirse, pues la gente los abandona antes del tiempo pronosticado debido a que no les asegura un resultado provechoso.

De acuerdo a lo encontrado sobre el desarrollo del objetivo específico 2, se pudo concluir que los programas de estabilización socioeconómica son insuficientes e inadecuados, pues no garantizan la provisión de los servicios relacionados con salud, educación, vivienda y programas de generación de ingresos para la población víctima.

Estas fallas en los programas de estabilización se presentan desde la etapa de implementación de la política pública, pues se logró observar que las ayudas humanitarias de emergencia no se entregaron durante el tiempo estimado que manda la ley, sino que en su gran mayoría, las víctimas no recibieron las ayudas de alimentación, aseo personal, abastecimiento, utensilios y atención médica y psicológica de emergencia dentro de los tres primeros meses de su

desplazamiento, contrario a ello, las ayudas que recibieron, fue pasado este tiempo, y dentro de la etapa de asistencia, que indica que las ayudas a otorgar durante la misma, son las relacionadas con temas generales como alojamiento, subsidio de arrendamiento, entrega de mercado, entre otras.

En lo referente a la etapa de estabilización socioeconómica, se pudo concluir, que No se garantiza el goce efectivo de los derechos de las víctimas, por tanto no se contribuye a la estabilización socioeconómica de este grupo de población, toda vez que durante esta etapa se presentan enormes problemas en el aseguramiento de los derechos a salud, educación, vivienda y lo referente a la generación de ingresos, que por mandato constitucional el Estado debe garantizar a este grupo de población vulnerable.

Lo anterior se concluye, en razón a que en materia de salud, se pudo establecer que la población víctima no recibe ningún trato diferenciado en el acceso al servicio de salud, contrario a esto, se presentan dificultades para acceder a una cita médica, principalmente si es cita con especialista; no reciben los tratamiento adecuados, ni los medicamentos formulados. De igual manera, en materia educativa se logró concluir que la oferta educativa en programas técnicos, tecnológicos y profesionales es nula, que y que a las víctimas, solo se les ha venido garantizando la formación en educación básica. En términos de vivienda, se pudo concluir que las víctimas habitan en viviendas que no se propias, que no se garantizan las condiciones de vivienda digna (materiales de la construcción y ubicación de la misma), y que los servicios públicos son precarios. Finalmente en materia de generación de ingresos se pudo concluir que las víctimas no recibieron ninguna ayuda económica durante la entrada a la etapa de estabilización económica para la desarrollar algún proyecto productivo, sino al contrario, recibieron algunas capacitaciones de manera general sobre temas en los cuales estos no tenían alguna experiencia, dado que siempre desempeñaron labores del campo. Por lo tanto se pudo establecer que esas capacitaciones recibidas no garantizan una entrada económica para las familias víctimas ni aseguran la inserción de esta población a la vida laboral.

Todo lo anterior permite concluir que dichos programas de estabilización socioeconómica para la población víctima del conflicto armado no reflejan los beneficios, las mejoras y las condiciones que el Estado debe proveerles para la normalización de la situación de vulnerabilidad que ostentan, así como para el desarrollo de una vida estable económicamente.

Finalmente en el desarrollo del objetivo específico 3, se puede concluir respecto a los programas de Generación de Ingresos, que estos ha sido ineficientes e inoperantes, pues no se ha logrado contribuir a una real y verdadera la estabilización económica de la población desplazada. Los proyectos productivos continúan fallando debido a la falta de articulación de las entidades públicas y a la baja inyección de capital que genere un ingreso económico fijo y efectivo para lograr el bienestar de las personas víctimas de la violencia en nuestro país. Esto permitió establecer que los proyectos productivos no son sostenibles para lograr la estabilización económica de esta población, pues a falta del acompañamiento, asesoramiento e inyección del capital suficiente las personas abandonan los proyectos o los dejan sin concluir; ello se pudo corroborar en que el tiempo que permanecen en la ejecución del proyecto es muy corto, y los beneficios que reciben de estos son muy pocos, y se resumen en ayudas mínimas de subsistencia.

Seguidamente se pudo establecer que el control sobre los respectivos proyectos productivos es habitualmente nulo, pues las entidades públicas se han preocupado más por ejecutar y pagar contratos para darle cumplimiento a las metas propuestas en los diferentes planes de desarrollo municipales y departamentales, y no se preocupado en observar los resultados obtenidos en los proyectos antes desarrollados, que muestran baja efectividad.

En lo relativo a la ruta de empleo que destaca la política pública, se pudo concluir que los empleos que han conseguido las víctimas a través de esta, son bastante escasos, pues la oferta del sector privado y parte del sector público es insuficiente, debido a que la gran mayoría de esta población trabajaba en labores del campo, y no tiene conocimiento en el desarrollo de oficios específicos que se requieren en las ciudades, o más específicamente en el municipio de Soacha.

Finalmente se logró concluir que la política pública para la generación de ingresos no estuvo atada a una política de desarrollo que incentivara la puesta en marcha de los mencionados proyectos productivos, por lo que los esfuerzos del Estado en materia de emprendimiento no fueron sostenibles en el tiempo, lo cual se comprobó, por la corta duración de los programas.

## **IX. REFLEXIONES FINALES**

Uno de los pilares fundamentales de la política pública de atención a víctimas, es asegurar la estabilización socioeconómica de la población desplazada, garantizando el goce de sus derechos, principalmente los relacionados con el tema de salud, educación y vivienda, y propiciando la capacidad para generar ingresos, que permita a los hogares recobrar el acceso a bienes y servicios y hacer valer sus derechos frente a la sociedad con el fin de alcanzar niveles de bienestar económico aceptables. Sin embargo estas ayudas de asistencia diferenciada que debe otorgársele a la población víctima, no llegan de manera adecuada a través de las estrategias diseñadas para ello, así como tampoco llegan de manera oportuna los servicios que deben garantizársele a este grupo de población.

Según se pudo establecer con lo indagado en la investigación, la población víctima del desplazamiento forzado presenta niveles de pobreza y escasez bastante amplios. Estos se evidencian en las condiciones de habitabilidad y crisis económica que demostraron durante el desarrollo de esta misma investigación, pues a pesar de las indicaciones de la ley 1448 de 2011 para la atención de la población víctima, el Estado a través de sus distintas entidades no cumple dicho precepto legal.

En el tema de generación de ingresos para la población, influyen varios aspectos que no permiten que los programas o proyectos productivos destinados para ello cumplan con el objetivo determinado en el CONPES 3616 de 2009 y en la misma ley. Uno de estos aspectos es el relacionado con el entorno que los rodea, pues generalmente es un lugar desconocido y con una dinámica económica muy diferente a la que ellos mantenían. Otro aspecto, es el desempleo, las condiciones infrahumanas de vivienda y la falta de oportunidad para la formación y capacitación que les permita la vinculación al medio económico y productivo.

De igual manera la inexistencia de seguimiento y acompañamiento a los programas y proyectos productivos, generan deficiencias en la implementación de los mismos. La falta de medición del éxito o fracaso de dichos programas no permite que las instituciones cumplan sus responsabilidades referentes al tema. Así mismo la desarticulación entre las entidades estatales y

de estas con terceros interesados, para la realización de los proyectos productivos. Esta desarticulación se demuestra en la falta de coordinación de las distintas entidades del Estado, al diseñar y escoger los proyectos productivos que le van a presentar como oferta institucional para la población.

Otro de los aspectos a tener presente, es que la oferta del SENA para acceder a programas de formación y capacitación técnica es nula, pues los entrevistados en este trabajo de investigación, sostuvieron que no han recibido ofertas para ingresar a grupos de formación educativa en algún oficio o profesión específica. Lo anterior permite intuir la falta gestión de las entidades públicas encargadas del manejo de la población desplazada para exigir la puesta en marcha de ofertas educativas para la población víctima, que les faciliten la inserción en el mundo laboral y la entrada en la dinámica de la economía del municipio de recepción que habitan. Otra evidencia en materia de educación es que la población víctima no recibe ninguna oferta educativa para ingresar a programas técnicos, tecnológicos o profesionales, en razón a su condición, como exige la ley.

En el tema relacionado con los beneficios en materia de salud también se observaron varias fallas. A pesar de que el 100% de la población entrevistada manifestó que se encuentra afiliada al régimen subsidiado de salud, esto no les garantiza la buena prestación del mismo. Pues un amplio número de entrevistados sostuvo que no tienen facilidades en el acceso a los servicios de salud, lo que hace concluir que el sistema de salud presenta grandes falencias en la priorización que la ley exige para la atención de la población víctima, que generalmente presenta graves complicaciones en su salud física y mental. Así mismo, se estableció la precarización en la atención de urgencia, entrega de medicamentos y toma de exámenes, así como es difícil la reserva de la atención de un especialista, cuando así lo requiere la población.

En relación a las falencias observadas en el tema de vivienda se puede concluir que la mayor parte de esta población no tiene vivienda propia, lo que les significa un gasto más en materia de arrendamiento de la vivienda. De igual manera se concluyó que no existe una amplia oferta en temas de proyectos de vivienda de interés social para las víctimas, puesto que el 100% de las mismas indicó que no se encuentra inscrito en algún programa de vivienda. Esto se debe a que las ciudades y los municipios no incluyen en sus listas un promedio pertinente de población

víctima que no cuente con vivienda propia. Así mismo se logró determinar que los materiales en los que se encuentran construidas las viviendas son obsoletos y presentan inconsistencias, pues en razón a los bajos ingresos económicos que reciben estas familias es que éstos no pueden vivir en mejores condiciones de habitabilidad y espacios más amplios que aseguren la comodidad de las familias desplazadas.

## X. BIBLIOGRAFIA

*Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, Revista de la CEPAL 88 (versión electrónica). Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf>.*

*Acción Social (2010). Informe sobre Desplazamiento Forzado en Colombia. Bogotá.*

*Acción social (2012) Informe sobre Desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá.*

*ACNUR (2007) Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Enero de 2004- Abril 2007. Bogotá.*

*ACNUR (2011) Promoción de medios de vida sostenibles y autosuficiencia Guía operativa para la protección de refugiados y las soluciones en áreas urbanas. Ginebra, Suiza.*

*ACNUR (2012) Programación del ACNUR sobre medios de vida sostenibles: Directrices operativas. Ginebra, Suiza.*

*Aguilar Villanueva (1992) La hechura de las políticas. Estudio introductorio. Primera edición. México*

*Álvarez Díaz (1992) Análisis de Políticas Públicas. España.*

*Bello, M. N. (2000). Las familias desplazadas por la violencia: Un tránsito abrupto del campo a la ciudad. Revista Trabajo Social, 2, 109-119. Recuperado de [http://bivipas.info/bitstream/10720/314/1/PS-123-Bello\\_Martha-2000-149.pdf](http://bivipas.info/bitstream/10720/314/1/PS-123-Bello_Martha-2000-149.pdf) [ Links ]*

*Bello, M. N. (2001). Desplazamiento forzado y reconstrucción de identidades. Premio Nacional de ensayo Académico "Alberto Lleras Camargo". Bogotá: ICFES. [ Links ]*

*Bello, M. N. & Restrepo, G. I. (2009). Migración: refugio, asilo y desplazamiento forzado. En Bello, M. N. (Coord.), Cátedra de desplazamiento forzado, Módulo 1 (pp. 4-10). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, ACNUR.*

*Bustos Uribe (2010) Análisis de proyectos de estabilización socioeconómica para población en situación de desplazamiento forzado desde el enfoque de género en desarrollo. el caso colombiano. Universidad de Málaga. España.*

*Centro de Memoria Histórica (2013) BASTA YA: Colombia: Memorias de guerra y dignidad.*

*Centro de Memoria Histórica (2015) Una nación desplazada: informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá, CNMH – UARIV.*

*CEPAL (2008) Serie Políticas sociales No 145 El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas Ana María Ibáñez Andrea Velásquez División de Desarrollo Social Santiago de Chile.*

*CEPAL (2009) Informe sobre el Panorama social de América Latina.*

*Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. I Informe a la Corte Constitucional, Bogotá, 2008a.*

*Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. III Informe a la Corte Constitucional: versión revisada de algunos indicadores propuestos, Bogotá, 2008b.*

*Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. IV Informe a la Corte Constitucional. Comparación RUPD y población vecina, Bogotá, 2008c.*

*Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. VII Informe a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento, Bogotá, 2008d.*

*Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. X Informe a la Corte Constitucional. Respuesta a los comentarios del Gobierno nacional sobre el Séptimo Informe Nacional de Verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado, Bogotá, 2008e.*

*Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. Avances en la construcción de lineamientos de la política de vivienda para la población desplazada, Bogotá, 2009a. 199 Revista de Economía Institucional, vol. 14, n.º 26, primer semestre/2012, pp. 169-202 El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del estado*

*Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. Avances en la construcción de lineamientos de política de generación de ingresos para la población desplazada, Bogotá, 2009b.*

*Comité Internacional de la Cruz Roja y Programa Mundial de Alimentos. Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones*

*de vida y recomendaciones para su atención, Informe de consultoría realizado por Econometría S.A., Bogotá, CICR y PMA, 2007.*

*Conpes 3616 (2009) Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.*

*Conpes 3726 (2012) Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas. Bogotá.*

*Consejo de Derechos Humanos ONU (2011) Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos.*

*Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Víctimas emergentes – Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008, Bogotá, CODHES, Boletín Informativo No. 75, 2009.*

*Contraloría de la Republica (2012) INFORME DE AUDITORÍA “Auditoría a la Política Pública para el desplazamiento forzado por la violencia, componente de estabilización socioeconómica, subcomponentes de vivienda, tierras, y generación de ingresos” (2007-2011).*

*Corredor C (2010) La política social en clave de derechos, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.*

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

*Cristina Zurbriggen (2004) Reforma y Democracia. Revista del CLAD a. No. 30 Caracas. P. 1-13.*

*Cristina Zurbriggen (2011) La utilidad del análisis de redes de políticas pública. REVISTA NUEVA ÉPOCA. Num. 66 • mayo- agosto 2011. PAG 181-208.*

*Cuervo, J. (2015). “Ensayos sobre políticas públicas II”. Universidad. Externado De Colombia. Cap. La gobernanza del desarrollo local, José Villamil Quiroz.*

*DANE (2015) Boletín técnico, Encuesta de goce efectivo de derechos 2013- 1014.*

*Defensoría del Pueblo (2014) Derecho a la Vivienda de los desplazados*

*DNP (2012) Avances y retos de la Política social en Colombia. Bogotá D.C*

*DNP (2016) Informe Presupuestal de la Política Pública Dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado 2015-2016.*

*Espitia Fonseca (2013) La política pública de estabilización socioeconómica de la población desplazada por el conflicto armado: un análisis de la implementación en el caso de Bogotá para el periodo 2008-2011. Universidad Nacional de Colombia.*

- García Acuña (2012) *Las víctimas del conflicto armado en Colombia frente a la ley de víctimas y otros escenarios de construcción de memorias: una mirada desde Foucault*. *Justicia Juris*, ISSN 1692-8571, Vol. 8. N° 2. Julio - Diciembre 2012 Pág. 74-87
- Helo, J (2009) “Una evaluación de los programas de estabilización para la población desplazada en Colombia – Estimación de un modelo estructural”, tesis de Maestría, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Herrera J. (2008) *La investigación Cualitativa*.
- Ibáñez, A. M. y A. Moya (2006) “¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados? Análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción”, Documento CEDE No. 26.
- Ibáñez A.M (2006) *La estabilización económica de la Población desplazada*. Ediciones CEDE, Universidad de los Andes.
- Ibáñez, A. M (2008) *El desplazamiento Forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*, Bogotá, Ediciones CEDE, Universidad de los Andes.
- Kirchner, J. (2007) “Índice de realización de derechos: una propuesta de umbral para la finalización del desplazamiento”, *Evaluando el impacto de intervenciones sobre el desplazamiento forzado interno. Hacia la construcción de un Índice de Realización de Derechos*, Bogotá, Consejería en Proyectos 2007, pp. 167-203.
- Ley 387 de 1997
- Ley 418 de 1997
- Ley 975 de 2005 (ley de justicia y paz)
- Ley 1448 de 2011 (ley de víctimas y restitución de tierras)
- Lozano, F. y E. Osorio (1996) “Población rural desplazada por violencia en Colombia”, *Cuadernos de Desarrollo Rural* 36, pp. 7-26.
- Mark Evans (1998) *Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica*. *Gestión y Política Publica*, volumen VII, num 2.
- Mendoza Piñeros (2012) *El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado* *Revista de Economía Institucional*, vol. 14, n.º 26, p. 169-202
- Muñiz M (2000) *Estudios de caso en la investigación cualitativa*. Universidad Autónoma de Nuevo Leon. Mexico.
- Murad Rivera (2003) *Estudio sobre la distribución espacial de la población de Colombia*, CEPAL, *Serie Población y Desarrollo* No. 48.
- Naranjo, Gloria; Lopera, Juan y Granada, James. (2009). *Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de*

*las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. Estudios Políticos, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 81-105).*

*Ochoa Sotomayor (2011) Políticas públicas con enfoque de derechos y organizaciones no gubernamentales en Chile.*

*OIM (2004) Metodología para la medición de la sostenibilidad de proyectos de atención a población desplazada en la etapa de reinserción social, Bogotá D.C.*

*Ordoñez G. (2013). “Manual De Análisis y Diseño De Políticas Públicas”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.*

*Organización de Naciones Unidas (ONU). (2005). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 61a. Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.*

*Organización de las Naciones Unidas (2006) Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el Desarrollo. Recuperado [<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>].*

*Pérez, L. E (2010) “El fin del desplazamiento: propuesta de criterios de cesación”, Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá, Ediciones Uniandes, pp. 494-546.*

*Reyes, A (1994) “Territorios de la violencia en Colombia”, El agro y la cuestión social, Bogotá, Ministerio de Agricultura y Tercer Mundo Editores.*

*Rodríguez G (2010) “Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional”, Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2010, pp. 434-492.*

*Rodríguez, C., & F. Rodríguez (2010) “El contexto: El desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009)”, Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia, pp. 15-35, Bogotá, Ediciones Uniandes.*

*Serrano, M. (2007) Evaluando el impacto de intervenciones sobre el desplazamiento forzado interno. Hacia la construcción de un índice de realización de derechos, Consejería en Proyectos-PCS, Bogotá.*

*Torres Vega (2011) Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño Vol. XII. No. 2 2do. Semestre 2011, páginas 106-122 año 2011*

*Unidad de Víctimas (2005) Informe de gestión estratégica sobre desplazamiento forzado.*

*Unidad de Víctimas (2012) Cundinamarca: Informe Departamental de Hechos victimizantes*

*Unidad de Víctimas (2015) Orientaciones para la Incorporación estratégica de la Política Pública de Víctimas y Restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016-2019. Máster Cooperación Internacional y Políticas de Desarrollo –curso 2009/2010)*

*Valencia L (2007) “Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos”, Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos, Intermedio Editores, pp. 13-47, Bogotá.*

*Velásquez Gavilanes (2009) Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Revista Desafíos, Bogotá universidad del rosario p: 149-187.*