

# 4.



*La Calidad Académica,  
un Compromiso Institucional*



## *El programa de generación de ingresos y el desplazamiento forzado*

*Gilberto Herazo Cueto  
Alexander Sellamén Garzón*

Herazo C., Gilberto y  
Sellamén G., Alexander  
(2010). El programa de  
generación de ingresos y  
el desplazamiento forzado  
Criterio Libre, 8 (13),  
129-170  
ISSN 1900-0642

# EL PROGRAMA DE GENERACIÓN DE INGRESOS Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO\*

GILBERTO HERAZO CUETO\*\*  
ALEXANDER SELLAMÉN GARZÓN\*\*

Fecha de recepción: junio 3 de 2010

Fecha de aceptación: noviembre 8 de 2010

## RESUMEN

Este documento analiza la oportunidad y efectividad del Programa de Generación de Ingresos (PGI), como componente de la Política Pública de Atención al Desplazamiento, para la Asociación de Profesionales y Empresarios Campesinos de Colombia (Asproempresa). Los resultados muestran que ni el PGI ni la Política de Atención han generado los efectos esperados, mientras que Asproempresa ha logrado, mediante la generación de capital social, consolidar 570 asociados y dar inicio a la estabilización socioeconómica de los mismos.

### PALABRAS CLAVE:

*Desplazamiento forzado, generación de ingresos, política de atención al desplazamiento, capital social.*

### CLASIFICACIÓN JEL:

D74, R23, H83, Z13.

\* Artículo resultado de la investigación, correspondiente a la línea de investigación en economía social del grupo de investigación Greis.

\*\* Economista, Magister en Planeación Socioeconómica, Especialista en docencia y Especialista en proyectos de desarrollo, docente de la Facultad de Economía de la Universidad Santo Tomás - Colombia, miembro del centro de investigaciones en Economía social "Louis Joseph Lebret", herazo.gilberto@gmail.com.

\*\*\* Economista, Maestrando en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia, docente-investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Santo Tomás - Colombia, miembro del centro de investigaciones en Economía social "Louis Joseph Lebret", alexsellamen@gmail.com.

**ABSTRACT**

## THE PROGRAM OF AN OF INCOME GENERATION AND FORCED DISPLACEMENT

This document analyzes the opportunity and efficiency of the Program of Generation of Income - (PGI)-, as component of the Politics of Attention to the Displacement, for the Association of Professionals and Rural Businessmen of Colombia - Asproempresa. The results show that neither the PGI nor the Politics of Attention have generated the expected effects, whereas Asproempresa has managed, by means of the generation of social capital, 570 partners consolidated and to start the socioeconomic stabilization of the same ones.

**Keywords:** Forced displacement, income generation, politics of attention to the displacement, share (social) capital.

**RESUMO**

## O PROGRAMA DE GERAÇÃO MONETÁRIA E O DESLOCAMENTO FORÇADO

Este documento analisa a oportunidade e efetividade do Programa de Geração de Renda (PGR), como componente da Política Pública de Atenção ao Deslocamento, para a Associação de Profissionais e Empresários Camponeses da Colômbia Asproempresa. Os resultados mostram que nem o PGR nem a Política de Atenção têm gerado os resultados esperados, enquanto que Asproempresa tem conseguido, diante a geração de capital social, consolidar 570 associados e dar início à estabilização sócio-econômica dos mesmos.

**Palavras-chave:** Deslocamento forçado, geração de renda, política de atenção ao deslocamento, capital social.

**RÉSUMÉ**

## LE PROGRAMME DE GÉNÉRATION DES REVENUES ET LES DÉPLACEMENTS FORCÉS

Cet article examine la pertinence et l'efficacité du programme de génération de revenus - (PGR) - dans le cadre de la politique publique d'attention au déplacement pour l'Association de Professionnelles et Entrepreneurs Paysans de Colombie.

Les résultats montrent que ni le PGR, ni la politique d'attention, n'ont pas généré les effets escomptés, tandis qu'Asproempresa a consolidé plus

de 570 partenaires, grâce à la génération de capital social, ce qui a contribué avec la stabilisation socioéconomique de cette association.

**Mots clés:** Le déplacement forcé, la génération de revenus, l'attention politique pour le déplacement, le capital social.

## INTRODUCCIÓN

---

Dentro de la problemática social que afecta el sistema socioeconómico de Colombia, se encuentra el fenómeno del desplazamiento forzado que ha sido un tema álgidamente tratado pero superficialmente mitigado por el Estado colombiano. Este fenómeno data desde hace más de cincuenta años y con un sesgo de su dinámica de más de cuarenta años debido a que su formalización como problemática social se presenta hasta la década de los años noventa.

A partir de ese momento, han sido contados los esfuerzos por parte de las organizaciones estatales, por tratar de mitigar y enfrentar las consecuencias del desplazamiento forzado; sumado a esto, el incremento de la violencia, hoy llamada terrorismo, por los actores al margen de la ley (guerrilla, paramilitares, delincuencia común) ha neutralizado la actuación eficaz del Estado colombiano y lo ha convertido en un actor estático del problema.

En 2005 se institucionaliza Acción Social (integrando a la Red de Solidaridad Social (RSS) y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) con el propósito de administrar los recursos y brindar a toda la población vulnerable del país, programas sociales para atender dicha población afectada por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. De esta forma, la política pública de atención al desplazamiento quedó contenida dentro de las demás problemáticas sociales.

Numerosos estudios por parte de organizaciones no gubernamentales (ONG) como el CODHES y ACNUR, entre otras, han mostrado en algunos documentos la espeluznante realidad del problema y la persistencia del conflicto armado, en una guerra incansable de poder político que afecta a la población más vulnerable de los municipios de Colombia, lo que ha convertido al desplazamiento en un tema de interés mundial.

Por su parte, el Programa de Generación de Ingresos (PGI) diseñado dentro de la política de atención, no ha generado los resultados planeados a pesar de que se presentan casos de familias o personas que han conseguido nuevamente una aparente estabilización socioeconómica, y esto ha ocasionado un malestar entre la población en situación de desplazamiento y un problema administrativo y legislativo estatal, en la medida en que el único mecanismo para que dicha población pueda acceder a las ayudas correspondientes es la vía legal (derechos de petición).

Sin embargo, durante el conflicto interno y el desplazamiento continuo de personas hacia las grandes ciudades del país, se ha presentado un efecto de solidaridad entre las personas que pertenecen a ciertas regiones, las cuales han conformado organizaciones y asociaciones que han logrado lo que el PGI no ha conseguido desde su puesta en marcha, tal es el caso de la Asociación de Profesionales y Empresarios Campesinos de Colombia (Asproempresa). Esto ha producido en las ONG nacionales e internacionales, el cuestionamiento de la

efectividad y oportunidad del programa y, en general, de la política de atención al desplazamiento así como del actuar de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social–.

Precisamente, el objetivo general de esta investigación es el de comprobar por medio de indicadores cuantitativos y cualitativos, la oportunidad y efectividad del PGI, a partir de la identificación de un contexto de la política de atención, específicamente del programa mencionado y del desplazamiento forzado en Colombia, así como del análisis de la información de Asproempresa mediante la construcción de indicadores de oportunidad y efectividad.

El estudio se realiza en términos agregados durante el periodo 1998-2006, teniendo en cuenta la información suministrada desarrollando en su orden: (i) un análisis descriptivo de las características más relevantes de los asociados y (ii) un análisis inferencial con el propósito de identificar la oportunidad y efectividad del PGI para los asociados de Asproempresa.

## 1 EL PROGRAMA DE GENERACIÓN DE INGRESOS Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

En este punto se construye un contexto del PGI, incluido en la fase de estabilización socioeconómica<sup>1</sup> creada en el Sistema Nacional

de Atención Integral de Población Desplazada (SNAIPD<sup>2</sup>), y también se resume la dinámica del Desplazamiento Forzado en Colombia y sus efectos

<sup>1</sup> El Decreto 2569 del 2000 en el artículo 25 precisa como estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia: La situación mediante la cual la población en condición de desplazamiento, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación, a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

<sup>2</sup> El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), fue creado mediante Ley 387/97 por el Gobierno Nacional como el punto de encuentro de distintas entidades públicas, privadas y comunitarias, para formular las

con el propósito de relacionar algunos elementos de orden cualitativo desde el enfoque de la Economía Pública como mecanismo promotor de la eficiencia económica, que se ha venido conformando como un componente de la Economía Aplicada. Es decir, de los fundamentos positivos (Gobierno como organización) y normativos (intervención del Estado en la actividad económica).

A partir de esta observación, se justifican variables como: la confianza, cooperación y reciprocidad, las cuales dinamizan el Capital Social –Ksocial– de las personas en situación de desplazamiento y que se convierten en elementos imprescindibles para el diseño de políticas públicas dirigidas a mitigar los efectos del desplazamiento. Estas variables pueden encaminarse a través del PGI, el cual:

Pone en funcionamiento las estrategias para que las responsabilidades de Acción Social en la política de reducción de la pobreza extrema se concreten en el mejoramiento de los ingresos de las familias priorizadas en la “Red Juntos<sup>3</sup>” y de las que habitan en territorios en recuperación social por el Estado (Acción Social, n.d., recuperado el día 03 de diciembre de 2009, de [www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=252&conID=179](http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=252&conID=179)).

## 1.1 EL PROGRAMA DE GENERACIÓN DE INGRESOS

Creado mediante la Resolución 01445 del 4 de mayo del 2007, este programa tiene como

objetivo el contribuir con la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento y como alternativa para las personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) antes del 31 de diciembre de 2005. Las características del programa se mencionan a continuación:

**Modalidades de atención:** Para lograr el objetivo del PGI, se contempla acompañamiento psicosocial hacia lo productivo, asesoría empresarial para la formulación y el desarrollo del plan de negocios; entrega de recursos no reembolsables para la financiación (sujetos a la firma de compromisos y un permanente control social). Se ejecuta directamente por operadores, a través del diseño e implementación de las siguientes modalidades de atención: *Vinculación laboral, Emprendimiento y Fortalecimiento.*

Dentro de este escenario debe considerarse que el PGI es un componente que complementa las acciones de atención integral para la población en situación de desplazamiento (al igual que: Prevención, Emergencias y Retornos, Atención Humanitaria de Emergencia; Estabilización Socioeconómica; y Atención Territorial) incluidas dentro de este programa social.

Por otro lado y teniendo en cuenta lo establecido en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia –Decreto 250 de febrero 7 del 2005–, el PGI así como los demás componentes de la

---

Cont. nota 2

políticas y adoptar las medidas de prevención del desplazamiento forzado, con el fin de cualificar esfuerzos y comprometer voluntades para generar acciones y lograr respuestas de impacto a la población desplazada y el territorio, desde una mirada nacional, regional y local.

<sup>3</sup> Es una estrategia de intervención integral y coordinada de los diferentes organismos y niveles del Estado, que tiene por objeto mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y lograr que estas familias puedan generar sus propios ingresos de manera sostenible.

atención integral son ofrecidos bajo un esquema el cual es determinado por los operadores quienes ejecutan el programa bajo convenios de cooperación. Entre las organizaciones ejecutoras más destacadas se encuentran: The Cooperative Housing Foundation - CHF International<sup>4</sup> y la Organización Internacional para las Migraciones-OIM, estas organizaciones a su vez contratan [igualmente por convenios] profesionales u otras ONG de diferentes estatus –como las fundaciones–, las cuales prestan los servicios profesionales correspondientes para el desarrollo del programa ofrecido. Desde este punto de vista, se puede deducir entonces, que estos últimos son los que confrontan el contexto de cada una de las personas y/o familias afectadas por el fenómeno del desplazamiento.

Ahora bien, la estructura del programa establecida por CHF International (referencia por su reconocimiento) para implementar el PGI dentro de lo que se denominó “Ruta Básica de Intervención del Programa” [la Ruta tiene como propósito establecer parámetros básicos, comunes y generales para la implementación del programa en cada ciudad, dejando un espacio para que los equipos locales puedan realizar adaptaciones metodológicas

*“Para lograr el objetivo del PGI, se contempla acompañamiento psicosocial hacia lo productivo, asesoría empresarial para la formulación y el desarrollo del plan de negocios; entrega de recursos no reembolsables para la financiación (sujetos a la firma de compromisos y un permanente control social).”*

<sup>4</sup> En noviembre de 2001, CHF International fue reconocida por el Gobierno de Colombia y abrió una oficina permanente en Bogotá para manejar programas con fondos del Gobierno de Estados Unidos. Es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro, dedicada al desarrollo integral de las comunidades, a la promoción del medio ambiente, a los aspectos socioeconómicos y a las finanzas. Tiene una larga trayectoria trabajando en Colombia y está familiarizada con el contexto social y económico del país. Dentro de los programas, en Colombia se encuentra el Programa de Asistencia Económica, el Programa de Microcrédito y el Programa de Reconstrucción de Municipios. Estos programas han ido evolucionando desde su inicio, brindando más y mejores oportunidades a la población desplazada y vulnerable del país.

*“ Aunque no se citan los numerosos casos reportados por ONG ampliamente documentados, se evidencia que el PGI y, en general, la política de atención al desplazamiento no ha respondido íntegramente a las necesidades de dicha población y pone en incertidumbre el proceso de estabilización socioeconómica y psicosocial de los participantes. ”*

y pedagógicas de acuerdo con el contexto local y las características sociales y culturales de cada región o grupo poblacional por atender [(Acción Social y CHF Internacional, (n.d.), p. 4)], está diseñada para que en un periodo no superior a seis meses (equivalente a más o menos 24 semanas), los participantes alcancen o empiecen una situación de estabilización socioeconómica en su nuevo lugar de residencia (Figura 1).

Aunque se han reportado casos exitosos de los programas ofrecidos, como por ejemplo: el de la señora Adela Rodríguez, desplazada de Santander en el 2008, en un documento elaborado sobre el tema (Cepal y Asdi, 2009: 22) donde dice:

*“ Cuando yo llegué aquí, a Cartagena, no había nada de esas ayudas... Solo como al año vinieron y nos reunieron para decirnos que nos iban a dar un plante (capital semilla)... Nosotros queríamos que nos dieran la platica sin tanto cuento pero los de Actuar (ONG Actuar por Bolívar) dijeron que teníamos que tomar unos cursos y hacer el plan de negocios... Y para que le digo, esa fue nuestra salvación porque allí nos dimos cuenta que había que planear y organizar las cosas... Y eso de lo psicosocial también nos sirvió para que la familia estuviera mejor... Ahora no han vuelto pero el negocito ya me está dando para vivir. Si no hubiera sido así, de pronto me habría comido la plata, como lo hicieron otros ”.*

También se presentan varios casos que ponen la efectividad del programa en duda, como por ejemplo el siguiente relato, extraído de un estudio realizado sobre desplazados (Consejo Noruego para Refugiados, IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre), 2007: 72):

Figura 1. Estructura del Programa - Acción Social y CHF International



Fuente: Presentación Programa de Apoyo a Población en Situación de Desplazamiento en Colombia - Convenio de Cooperación Acción Social y CHF International.

“... y nos tuvimos que venir para Bogotá, y aquí estamos. Nos aconsejaron que era mejor que nos viniéramos para acá, donde más teníamos conocidos y es la capital, y nos brindaron la ayuda. Y está más lejos de allá. “¡Huyendo, huyendo!...”, como dicen, que no nos encuentren. Aquí en Bogotá el frío es lo que más ha sido duro. Ahora mismo me hacen falta mis otros hijos, que se quedaron por allá, y mi familia: mi mamá, mi papá y el ambiente al que uno está acostumbrado, con su gente. Aquí uno no tiene vecinos, pasa encerrado y, como diga que es desplazado, lo miran todo raro. De la Red [de Solidaridad Social] recibimos el primer mercado que fuimos a buscar, una ayuda por tres meses. Después pedí una prórroga y no me la han querido dar. Sí he recibido ayuda moral, con las monjas. Económica, nada. Mi marido tiene sus conexiones por ahí, a veces le dan la

ayudita. El Estado no para muchas bolas: uno ha sobrevivido como ha podido”.

Aunque no se citan los numerosos casos reportados por ONG ampliamente documentados, lo anterior evidencia que el PGI y, en general, la política de atención al desplazamiento no ha respondido íntegramente a las necesidades de dicha población y pone en incertidumbre el proceso de estabilización socioeconómica y psicosocial de los participantes. Respecto de lo segundo la doctora Bertha Lucía Castaño (médica psiquiatra) dice: “El concepto psicosocial sería entonces una forma de entender las respuestas y los comportamientos de las personas en un contexto cultural, político, económico, religioso y social determinado” (Universidad Nacional de Colombia - ACNUR, 2004; 192). Sumado a esto, se percibe la disminución de

credibilidad, confianza y solidaridad por parte de las personas y/o familias que no se han beneficiado, hasta el día de hoy, del programa.

La pérdida de estos elementos hace que el Ksocial desarrollado en sus lugares de origen, por lo menos en la capital del país, no se genere nuevamente. De cualquier modo, es cuestionable la eficiencia del programa y la eficacia de la política pública de atención al desplazamiento.

## 1.2 EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Catalogado como el “resultado más dramático de la violencia en Colombia” (DNP, 2007: 27), desde hace más de cincuenta años se ha venido registrando el tema pero no con la formalidad, preocupación e insipiencia con la que se ha venido tratando desde la década de los noventa.

Aquí conviene detenerse a fin de considerar distintos puntos de vista de algunas instituciones u organizaciones las cuales manifiestan, desde las cifras y los análisis elaborados, interesantes procedencias y acciones a seguir con dicho fenómeno.

Antes de todo y para efectos legales, se debe tener en cuenta la Ley 387 de 1997 –por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización

socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia–, en donde se establece el concepto de desplazado<sup>5</sup>.

A partir de este precepto, la mayoría de ONG se refieren al tema como una consecuencia de carácter político envuelto por la violencia y regido por una corriente netamente liberal y de tipo económico, como lo argumenta Alfredo Molano B. –escritor y periodista– en un documento relacionado con el tema (CNR, et ál., 2007: 82-83):

El liberalismo económico –régimen que determina hoy nuestra organización social– tiende a subordinar otras relaciones sociales y otras culturas como la indígena, la campesina, la negra. Hay dos formas de imponer este poder: la ideológica –generalmente religiosa– y la armada, o sea, política. Ambas despiertan resistencia, pero la resistencia al dominio armado tiende a ser insurreccional. La resistencia determina que la dominación apele a la intimidación y al terror: castigos severos, exclusión, asesinato, masacre, expulsión territorial. Violencia y desplazamiento de población son fenómenos históricos que se determinan mutuamente.

La Cepal y Asdi (2009: 11-12) mencionan que, según el último informe de Amnistía Internacional, “el desplazamiento forzado sigue siendo una de las expresiones más visibles de conducta ilegal dirigida contra la población

---

<sup>5</sup> Es desplazado 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 de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (Ley 387 de 1997 (julio 18), Diario Oficial N° 43.091, de 24 de julio de 1997, artículo 1° Del Desplazado). Además, se establecen los deberes y derechos decretados por el Gobierno Nacional.

civil en el conflicto colombiano. La incidencia del desplazamiento forzado es una de las más elevadas del mundo, solo superada por el caso de Sudán” (Amnistía Internacional, 2008).

Adicionalmente indican que, según la fuente, el desplazamiento puede representar entre el 7,5% y el 10% del total de la población colombiana, porque la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) calcula que hay más de cuatro millones de desplazados internos en Colombia, mientras que el Gobierno, para comienzos del 2009, contabilizaba 2,9 millones en el Sistema Único de Registro de la Población Desplazada (SURPD). Según la Cepal, la diferencia se puede explicar, en parte, porque en el SURPD solamente están contabilizadas las personas que han sido reconocidas oficialmente como desplazadas.

Para complementar el párrafo anterior, en el documento “La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales” (DNP, 2007: 28-29) se menciona:

La notable diferencia entre los datos proporcionados por estas dos entidades, no solo en términos de la tendencia de los últimos años sino respecto al número total de desplazados por la violencia en el país, obedece a las diferencias en la definición de desplazamiento adoptada y a los sistemas de recolección de información de cada una de estas instituciones. Diferencias en los periodos reportados, las metodologías utilizadas y las interpretaciones frente al concepto de desplazamiento forzoso generan visibles disparidades entre las estimaciones de la RSS [Red de Solidaridad Social] y de CODHES y son, por lo tanto, la causa de un amplio debate frente al número de colombianos que han sido afectados por este fenómeno. Por una parte, el

“*El liberalismo económico —régimen que determina hoy nuestra organización social— tiende a subordinar otras relaciones sociales y otras culturas como la indígena, la campesina, la negra. Hay dos formas de imponer este poder: la ideológica —generalmente religiosa— y la armada, o sea, política.*”

*“Si bien la mayor parte de los desplazados padecen la exclusión y la marginalidad, el desplazamiento ante una amenaza inmediata no es una acción que se adopte únicamente por la falta de oportunidades. Esta lógica genera controversia con respecto a la naturaleza del fenómeno, y conlleva a la creencia de que el desplazamiento forzado por la violencia no es tan generalizado como parece.”*

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

Esto explica el descontrol y exclusión (personas que no declaran y no se incluyen dentro del programa) por parte del Estado, sobre las cifras y la condición de las personas afectadas, respectivamente; y, por tanto, pone en duda la efectividad y confianza en el registro. Otro estudio realizado en ocho ciudades de Colombia (Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y Programa Mundial de Alimentos (PMA), 2007: 28)), evidenció que: “Las principales razones para no haber presentado declaración son el desconocimiento de trámites, no saber ante quién declarar y el temor. Estos resultados fueron corroborados por la comunidad en los talleres y por las instituciones en las entrevistas realizadas”.

En relación con las causas del desplazamiento forzado en Colombia, según el documento de la Cepal et ál., (2009: 12) y el informe del 2008 de Amnistía Internacional, se menciona que:

Las operaciones de contrainsurgencia y de la guerrilla, conflictos sobre tierras, intereses económicos y temor ante la inminencia de los combates; la fumigación aérea y la erradicación manual de cultivos de hoja de coca también son causas de desplazamiento, por el miedo a las consecuencias para la salud de la fumigación y por la presencia significativa de fuerzas de seguridad durante las campañas de erradicación. También aluden que, la mayoría de las personas desplazadas internamente en Colombia huyen de la violencia política causada por el conflicto armado. No obstante, aparece otro argumento, la violencia es la encargada de generar el desplazamiento y los responsables de esta causa son los grupos paramilitares y guerrilleros, aunque algunos análisis diferencian dos causas del fenómeno del desplazamiento: la violencia y la pobreza estructural.

Si bien la mayor parte de los desplazados padecen la exclusión y la marginalidad, el desplazamiento ante una amenaza inmediata no es una acción que se adopte únicamente por la falta de oportunidades. Esta lógica genera controversia con respecto a la naturaleza del fenómeno, y conlleva a la creencia de que el desplazamiento forzado por la violencia no es tan generalizado como parece (Cepal et ál., 2009: 13).

Un informe en Writenet<sup>6</sup>, elaborado por Springer N. (2006: 12) menciona:

Las personas también abandonan sus hogares por motivos derivados del conflicto armado, como el temor a verse atrapados en el fuego cruzado, el deseo de escapar del chantaje o del secuestro (incluyendo el reclutamiento forzado), la frustración por la falta de oportunidades, o por la desertión de un grupo armado irregular. Asimismo, existe un número cada vez mayor de desplazamientos secundarios de un pueblo o de una ciudad a otra por varias razones, entre las que cabe destacar la falta de seguridad.

Del mismo modo, debe considerarse el desplazamiento intra-urbano el cual se ha presentado en los mismos municipios por la lucha entre los grupos armados por el control de los barrios, y el desplazamiento inter-urbano en el cual las personas cambian de una ciudad a otra, por la misma causa (DNP: 2007).

Por último, los resultados del desplazamiento forzado en Colombia se pueden resumir en: (i) Desarraigo cultural y social; (ii) Disfunciones familiares; (iii) Pérdida de tierras, de trabajo, de proyectos vitales y de condiciones de vida; y (iv) Vulnerabilidad absoluta.

Es prudente advertir que lo anterior permite observar una connotación netamente política y también visualizar que, teniendo en cuenta las condiciones estructurales y coyunturales del país (violencia, narcotráfico, desempleo, corrupción y, sumado a esto, unos índices de pobreza e indigencia considerables<sup>7</sup>),

<sup>6</sup> Writenet es una red de investigadores y escritores sobre derechos humanos, migración forzada y conflicto étnico y político. Dirección electrónica: [writenet@gn.apc.org](mailto:writenet@gn.apc.org).

<sup>7</sup> Al respecto, el 01/09/2009 en un artículo en internet (Restrepo, 2009, párr. 2) se menciona: ¿Qué se puede concluir de las cifras que fueron divulgadas la semana pasada? Que en Colombia hay 20 millones de pobres y ocho millones de indigentes; que ha habido una mejoría muy leve durante los últimos años en estos dos indicadores; que la brecha de pobreza sigue ahondándose entre el campo y la ciudad; que la distribución del ingreso no ha mejorado sino que por el contrario ha empeorado; y que seguimos siendo uno de los países de América Latina con indicadores sociales más deficientes.

el desplazamiento forzoso en Colombia ha afectado indiscutiblemente factores culturales, éticos y morales; a su vez, reduce los vínculos familiares y sociales, lo cual no permite que

el Ksocial acumulado en los lugares de origen caracterizado por elementos de cooperación, confianza y reciprocidad, reaparezcan en el corto plazo.

## 2. LA ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y LA EFICIENCIA DEL PROGRAMA DE GENERACIÓN DE INGRESOS

---

Con el propósito de proporcionar un análisis adecuado respecto de los factores mencionados en el capítulo anterior, en esta parte del documento se recopila un número considerable de instrumentos (estudios, investigaciones, escritos y evidencias) los cuales presentan desde distintas perspectivas, la pertinencia y/o desacierto de la política pública de atención al desplazamiento y de los programas diseñados y aplicados para enmendar las consecuencias del desplazamiento, que para el objeto de la investigación se centra en el PGI, su influencia en el Ksocial y el proceso de estabilización socioeconómica de la población en cuestión.

Como punto de partida se tiene en cuenta el concepto de desplazado, el cual ha sido objeto de debate en el ámbito constitucional y en las organizaciones de tipo gubernamental como no gubernamental. Al respecto, considerando la definición legislativa mencionada en el capítulo anterior y, conforme a la dinámica del fenómeno, se pueden inferir tres versiones:

- 1) *Desplazado 1*: persona que se registra ante lo que se puede denominar el sistema gubernamental de acuerdo con la ley.
- 2) *Desplazado 2*: persona que no se registra en dicho sistema, que sigue siendo desplazado pero que se convierte en otro problema gubernamental y legal.

- 3) *Desplazado 3*: persona que se hace pasar por desplazado, se registra en el sistema y se beneficia de las ayudas y programas correspondientes.

Esto se concluye porque durante el trabajo de campo realizado por los autores entre 2007 y 2009, se evidenció que de cien personas atendidas por el PGI, por lo menos, sesenta se identificaron con cartas excesivamente informales que los identifica como desplazados; sumado a esto, algunos argumentos y actitudes en contraste con otras personas de igual condición ponían en duda su procedencia. Sencillamente se atendían porque las remitían de la Unidad Territorial (UT) para que recibieran las ayudas correspondientes. Para el caso de Bogotá, la situación de esta población se asume con actos de discriminación por parte de los residentes de las principales zonas de recepción de desplazados:

Frente a la población desplazada asentada en espacios urbanos se presentan situaciones claras de discriminación y estigmatización. En general existe una actitud de desconfianza y prevención por parte de la población en los lugares de recepción o llegada; se expresa mucha duda respecto del origen o procedencia de las personas desplazadas, y en la mayoría de los casos se presupone una relación directa o indirecta con los actores armados. Esta

predisposición genera escenarios adversos para la población desplazada, cierre de espacios de socialización y dificultades para la vinculación a redes comunitarias (CODHES, 2006: 12).

Cabe señalar que en algunas alocuciones por parte de ciertos miembros del gobierno relacionados con el tema, se ha mencionado la palabra migrante la cual desvía sustancialmente las causas y consecuencias del fenómeno del desplazamiento forzado así como las acciones de política pública y, por esta vía, excluye a las personas realmente afectadas abandonándolas en un contexto incierto. Esto, finalmente, trasciende en la violación de los derechos humanos y en la incapacidad del Estado para resolver un problema social causado principalmente por efectos sociopolíticos.

“Nosotros no tenemos desplazados, tenemos migración en buena parte por el paramilitarismo y la guerrilla (...) esa gente se fue para ciudades y allá están como migrantes, más la gente que se fue del país, clase alta y media. (...) “La propaganda internacional sobre nuestra situación de desplazamiento masivo, como el mayor desplazamiento del mundo, suma todos los que salieron durante los últimos 40 años. (...) La ONG que dirige toda esa propaganda se llama CODHES. (...) El negocio de crear el ambiente negativo contra Colombia produce réditos” (El país según José Obdulio. Agosto 13 del 2008, Cambio.com.co. Recuperado el día 05 de diciembre del 2009, de [www.cambio.com.co/portadacambio/789/articulo-printer-friendly-printer-friendly-cambio-4445405.html](http://www.cambio.com.co/portadacambio/789/articulo-printer-friendly-printer-friendly-cambio-4445405.html)). Lo anterior produce un efecto mayor en el rechazo y exclusión por los habitantes de las diferentes localidades de Bogotá.

Vale la pena comenzar desde finales de la década de los noventa, cuando el Grupo de

*“Frente a la población desplazada asentada en espacios urbanos se presentan situaciones claras de discriminación y estigmatización. En general existe una actitud de desconfianza y prevención por parte de la población en los lugares de recepción o llegada; se expresa mucha duda respecto del origen o procedencia de las personas desplazadas, y en la mayoría de los casos se presupone una relación directa o indirecta con los actores armados.”*

*“Es evidente que si no existe un programa que dé respuesta a las necesidades básicas, a la consecución de recursos por medio de una actividad productiva de mediano o largo plazo y a la superación individual o familiar del impacto creado por la violencia (causa del desplazamiento), elementos como la confianza y la reciprocidad, que no se estimulan durante el proceso de atención generarán resultados poco alentadores para esta población.”*

Apoyo a Organizaciones de Desplazados (GAD) (2000) [el GAD tiene un plan de actividades basado en un equipo de coordinación permanente y diferentes comisiones de trabajo para las siguientes áreas: apoyo a los procesos organizativos de la población desplazada, acompañamiento a las víctimas de nuevos desplazamientos, investigación, interlocución, comunicación y difusión], en su informe del año 1999 (año en el cual el desplazamiento forzado se extendió territorialmente sin la atención eficiente del Estado), menciona serias críticas hacia el Estado colombiano respecto de la precaria atención al fenómeno del desplazamiento y sus causas de tipo socio-político.

En este sentido, el informe cuestiona la competencia de la RSS (hoy Acción Social) y, adicionalmente, señala puntos críticos ante la atención de la población en cuestión, que fueron: (i) la no existencia de una política de Estado coherente y sostenible, (ii) el manejo del tema excesivamente centralizado, por la naturaleza misma de una Consejería Presidencial y de una instancia del Ministerio del Interior; esta situación se manifestó particularmente en el deficiente registro de las personas desplazadas, (iii) la fragmentación de las responsabilidades al interior de las entidades encargadas de la atención al DI [Desplazamiento forzado por la violencia socio-política en Colombia], (iv) la exclusión de la PDV [Población desplazada por la violencia] y de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de políticas y estrategias, (v) la atención del DI centrada en la ayuda humanitaria de emergencia, sin articulación con procesos orientados a superar la situación de desplazamiento, (vi) debilidades de orden financiero; solamente hasta finales de 1999 se definió una estructura financiera sólida, con la creación del Fondo Nacional para

la Atención del DI, y (vii) el excesivo énfasis en el mecanismo de registro de las personas desplazadas, como punto de partida para su vinculación a los programas de atención (GAD, 2000: 14-15).

Aunque las acciones de la RSS se orientaban hacia la atención humanitaria, solamente se desarrollarían programas de retorno, reubicación y de estabilización socioeconómica hasta el año 2002, teniendo en cuenta que las cifras de desplazamiento desde 1996 fueron de, aproximadamente, 25 mil familias por año (GAD, 2000).

Análogamente, cabe preguntar: ¿qué ocurre con las personas que han sido afectadas por la violencia? ¿Acaso el capital social, traducido en las relaciones sociales que facilitan el desarrollo individual y colectivo, se halla erosionado en los grupos que han sido significativamente afectados por la violencia, como es el caso de los desplazados? (Palacio, Sabatier, Abello, Amar, Madariaga y Gutiérrez, 2001: 523). Estos interrogantes se convierten en factores de suma importancia para el diseño de políticas públicas orientadas a la atención del desplazamiento y, principalmente, a la estabilización socioeconómica de las personas afectadas por el fenómeno.

Es evidente que si no existe un programa que dé respuesta a las necesidades básicas, a la consecución de recursos por medio de una actividad productiva de mediano o largo plazo y a la superación individual o familiar del impacto creado por la violencia (causa del desplazamiento), elementos como la confianza y la reciprocidad, que no se estimulan durante el proceso de atención generarán resultados poco alentadores para esta población; al respecto se menciona:

Apoyados en los aportes de Moser (1998), se entiende que la violencia destruye el tejido social y retrasa el desarrollo de una comunidad, lo cual afecta cualquier modo de interacción entre los miembros de la misma y cualquier forma de organización para la solución de los problemas a los que se enfrentan. A pesar de que la violencia erosiona el capital social, los elementos que la conforman [confianza y reciprocidad] se mantienen como potencializadores de los grandes esfuerzos de una comunidad a partir de la integración social (Palacio et ál., 2001: 523).

En el año 2002, la Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados (Women's Commission for Refugee Women and Children) presenta un documento en donde se evalúan varios aspectos de la política pública de atención al desplazamiento y sus diferentes problemas, orientados básicamente a las mujeres y niños víctimas del desplazamiento. En este sentido, vale la pena incluir una de las conclusiones que reitera la necesidad de replantear la política respecto de la estabilización socioeconómica así como de la insuficiencia de la ayuda de emergencia:

El Gobierno Nacional ha renunciado a sus responsabilidades cambiando la carga de ayuda a las PID [Personas Internamente Desplazadas] a entidades departamentales y municipales, sin proporcionar recursos de soporte a esos gobiernos locales o medios para monitorear o exigir cumplimiento. Muy a menudo en Colombia, se han instaurado programas solamente porque la Corte Constitucional ha ordenado al gobierno a actuar. Está claro que la ayuda de emergencia por tres meses no es suficiente, y que la ayuda a mediano y largo plazo es esencial para proporcionar alimento, educación, cuidados médicos, vivienda y actividades productivas para los cientos de

miles de ciudadanos forzosamente desplazados dentro del país (Women's Commission for Refugee Women and Children, 2002: 49).

La manifestación de varias organizaciones respecto de las acciones del gobierno colombiano se sumaba, posteriormente, a otros aspectos cuestionables mencionados en otro documento elaborado por Forero (2003), en donde las cifras evidenciaban una continuidad indiferente del tema hacia la política de atención al desplazamiento:

En el año 2001 se destinaron a través de las diversas entidades del SNAIPD \$ 146.000 millones (US\$ 54 millones del 2003), y en 2002 se asignaron \$ 162.000 millones (US\$ 60 millones del 2003) para la atención al tema, para un total de \$ 447.000 millones (US\$ 165,6 millones del 2003) en los últimos siete años. De esta suma, durante el periodo 2001-2002 la RSS invirtió \$ 126.582 millones (US\$ 46.9 millones del 2003) en atención al desplazamiento forzado: el 52% se dedicó a financiar actividades de estabilización de la PD, el 37,36% a la Atención Humanitaria de Emergencia, el 3,7% a prevención, y el 6,13% a fortalecimiento institucional. Sin embargo, como se ve, este esfuerzo resultó insuficiente para satisfacer la demanda creciente de recursos. En un análisis de la ejecución de la política pública realizado por el ACNUR en agosto del 2002 se concluyó que al terminar el gobierno del presidente Andrés Pastrana (agosto del 2002), "la cobertura en Atención Humanitaria de Emergencia apenas ascendió al 43,2% de la demanda registrada en el mismo periodo y solo se cumplió el 36% de la meta; la cobertura

en estabilización socioeconómica fue del 19,5% y el cumplimiento de la meta del 31,6%; la cobertura en vivienda fue del 3,7% y la meta se cumplió solo en el 11,4%". De otro lado, la RSS estimaba en ese momento que durante los próximos años se requeriría invertir \$ 2,6 billones para la estabilización de la PD, sin incluir el costo de seguridad física, adquisición de tierras ni recursos para crédito (Forero, 2003: 13).

Contrariamente al incumplimiento presentado en cifras y en atención y estabilización socioeconómica, a partir del gobierno de Álvaro Uribe Vélez la situación, en términos financieros, seguía mermando:

Sin embargo, deben señalarse además otras restricciones financieras surgidas a partir del presente gobierno, para la atención a la PD: a) se suprimieron los fondos que antes proveía el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) dirigidos a financiar la Asistencia Humanitaria de Emergencia y proyectos productivos; b) se descontinuó la asignación de presupuestos específicos en las entidades sectoriales para atención a PD; y c) la RSS recortó ostensiblemente la ayuda que anteriormente prestaba a cada familia para estabilización económica, como producto de una estrategia consistente en la disminución del valor promedio de la ayuda por familia desplazada, con el fin de mantener la cobertura de la misma con menos recursos, o ampliarla con el mismo monto disponible (Forero, 2003: 14).

En el 2003, se crea en Bogotá la Unidad de Atención Integral a Población Desplazada (UAID)<sup>8</sup> y mediante el proyecto "Bogotá Cómo

<sup>8</sup> En cumplimiento de la Ley 387 de 1997, el Distrito Capital desarrolló dos herramientas jurídicas para atender el fenómeno del desplazamiento: el Acuerdo 02 de 1998 "por el cual se dictan normas para la atención integral de los desplazados por

Vamos”, se gestionó el apoyo a la población desplazada mediante la creación de programas y servicios que no fueron suficientes para la estabilización socioeconómica ni para el número de familias desplazadas y atendidas por la UAID, teniendo en cuenta que para esa época ascendía, aproximadamente, a 6.200 familias en Bogotá:

Dada la magnitud de la problemática, la disponibilidad de recursos para la atención integral es insuficiente. A esto se suma la delicada situación económica de recesión, bajas tasas de productividad y desempleo que limitan no solo la extensión de coberturas a esta población sino su inserción al mercado laboral, en el cual deben competir sin muchas oportunidades. La Administración Distrital en su esfuerzo por superar dicha coyuntura, abrió la opción de vincular laboralmente a la población desplazada al Programa de Guías Cívicas de Misión Bogotá, brindando así la oportunidad de tener un trabajo, sin requisitos de especialidad alguna o conocimiento especial. Como resultado de este esfuerzo se incorporaron 167 personas a finales del mes de septiembre de 2002 (ACNUR, 2003: 42).

Para el 2005 se sanciona el Decreto 250 –por el cual se expide el Plan Nacional

Cont. nota 8

la violencia” y el Decreto 624 de 1998 “por el cual se reglamenta el funcionamiento del Consejo Distrital para la Atención a la Población Desplazada”. En desarrollo de sus funciones, este Consejo estimó pertinente la conformación de la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID), como un espacio de coordinación entre las instituciones del orden distrital y nacional que tienen responsabilidad en la atención de esta población, con el apoyo de toda organización que tenga como propósito coadyuvar en el restablecimiento de las condiciones de vida de los afectados por esta problemática (ACNUR, 2003, p. 39).

*“Dada la magnitud de la problemática, la disponibilidad de recursos para la atención integral es insuficiente. A esto se suma la delicada situación económica de recesión, bajas tasas de productividad y desempleo que limitan no solo la extensión de coberturas a esta población sino su inserción al mercado laboral, en el cual deben competir sin muchas oportunidades.”*

*“El desplazamiento forzoso ocasiona pérdidas en bienestar para los hogares víctimas de este fenómeno. Con el desplazamiento, las características de la población desplazada, su proveniencia rural, el nivel educativo y el capital humano con el que cuentan, el abandono de activos, tierras y redes sociales y el despojo en general, colocan a la población desplazada en un estado de vulnerabilidad y en condiciones de vida adversas.”*

para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones–, en el cual se reorienta la política de atención al desplazamiento, se crean las Unidades de Atención y Orientación (UAO) y otras instancias, y se establecen algunas disposiciones adicionales respecto de la estabilización socioeconómica para la población desplazada. El compromiso del gobierno frente al desplazamiento generó nuevas estrategias entre las cuales se destacan la participación de varias instituciones que promueven y fortalecen los programas brindados; además, se incrementaron los recursos en sectores como vivienda, tierra y generación de ingresos, pero el esfuerzo no ha sido suficiente debido a que aún se presenta déficit en este sentido (ACNUR, 2007). Adicionalmente, menciona el documento: “Es claro que aún no hay forma de establecer si las personas que han venido siendo atendidas por los programas institucionales han tenido una mejoría efectiva de su situación que permita afirmar que, al menos, el mínimo de protección de sus derechos está siendo satisfecho (ACNUR, 2007: 11)”.

Aquí vale la pena mencionar que, si bien el gobierno enfrentaba el fenómeno del desplazamiento y especialmente el componente de estabilización socioeconómica debido a su relación directa con la pobreza histórica de las regiones del país, los continuos cambios en la política pública generaban conflicto en otros problemas sociales. En este sentido, ACNUR alude: “Si el énfasis de la política de estabilización se soporta principalmente en programas de lucha contra la pobreza se corre el riesgo de invisibilizar la problemática de la población desplazada y sus necesidades específicas (ACNUR, 2007, p.26)”.

Esta situación conlleva a que el gobierno no centre sus esfuerzos en la problemática sino en otros fenómenos que también son trascendentales para el desarrollo humano. Es decir, para la política de atención al desplazamiento se deben considerar elementos adicionales como la pobreza pero sin desenfocar la acción concreta frente al desplazamiento por la violencia. Un estudio de Ibáñez y Moya en el 2006 del CEDE menciona al respecto:

El desplazamiento forzoso ocasiona pérdidas en bienestar para los hogares víctimas de este fenómeno. Con el desplazamiento, las características de la población desplazada, su proveniencia rural, el nivel educativo y el capital humano con el que cuentan, el abandono de activos, tierras y redes sociales y el despojo en general, colocan a la población desplazada en un estado de vulnerabilidad y en condiciones de vida adversas. Como se observó, estas condiciones son, en la mayoría de los casos, peores que las que enfrenta la población pobre urbana e incluso la población indigente urbana. Si bien conforme pasa el tiempo algunas condiciones mejoran, los hogares desplazados continúan en peores condiciones que los pobres urbanos y son incapaces de recuperar los niveles de bienestar de que gozaban antes del desplazamiento (Ibáñez et ál., 2006: 40).

En otro estudio, Ibáñez et ál. (2007), identifican algunas falencias y debilidades de la política de atención al desplazamiento, y mencionan que, con los programas de generación de ingresos se buscaba la alianza con la empresa privada para gestionar la vinculación laboral, fomentar la creación de unidades productivas, suministrar microcréditos y diseñar programas de capacitación laboral especiales; respecto

de la capacitación laboral, señalan: “El Plan Integral para la Atención a la Población Desplazada del SENA define las actividades de capacitación de los próximos años. El plan calcula, con datos del SUR [Sistema Único de Registro], que la población objetivo del SENA, es decir las personas entre 15 y 65 años, asciende a 557.337 personas, de las cuales 39.914 ya fueron atendidas en el periodo entre 2001 y 2004 (Ibáñez et ál., 2007: 85)”.

En este sentido, se puede aseverar que para el caso de Bogotá, se desconoce la dinámica empresarial y se formulan dos interrogantes: (i) ¿en dónde se pretenden ubicar a tantas personas desplazadas, cuando ni siquiera el nivel educativo llega a tercero de bachillerato? y (ii) ¿en qué empresas privadas ubicarán a las personas capacitadas, si la tendencia de este tipo de empresas es disminuir las contrataciones de personal por su estructura burocrática?

Las principales falencias de los programas de capacitación laboral no se presentan por restricciones en la oferta de cursos disponibles. Las fallas emergen una vez se terminan los cursos y la población desplazada enfrenta dificultades para vincularse al mercado laboral o para iniciar proyectos productivos. Con el fin de diseñar programas que solucionen dichas fallas, la RSS, CHF y el SENA están implementando un programa piloto cuyo objetivo es realizar una intervención integral a un grupo de 4.200 hogares desplazados (Ibáñez et ál., 2007: 86). Sin embargo, este programa pudo funcionar para un porcentaje muy mínimo de participantes, lo insólito es que mientras tanto el resto de población se dedicó a actividades informales que van en contra del sistema económico del país, sin considerar a los grupos indígenas u otras etnias para los cuales se dificulta su adaptación en Bogotá.

De acuerdo con un estudio del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), en donde se evalúa, desde los diferentes programas ofrecidos, el comportamiento de la población desplazada, los representantes del SENA de varias ciudades del país mencionan que: "... una de las principales barreras para la asistencia a capacitaciones por parte de la población desplazada es la urgencia en la búsqueda de sustento diario por lo cual, en algunos casos han logrado complementar sus programas con alimentos, subsidios de transporte, entre otros (CICR y PMA, 2007: 60)".

Por otro lado, en lo referente a los microcréditos y los proyectos productivos se identifica que:

La provisión de microcréditos es el único instrumento disponible para fomentar proyectos productivos de la población desplazada. Con este propósito, Finagro estableció una línea de crédito y destinó \$ 100.000 millones para la financiación de proyectos agrícolas, acuícolas, forestales, de pesca, rurales así como artesanías, turismo rural, y comercialización o transformación de productos. El Banco Agrario es responsable de otorgar los créditos en las áreas rurales y Bancóldex de otorgar los créditos en las áreas urbanas. Los créditos se destinan a organizaciones no financieras que agrupen o integren a la población desplazada (Ibáñez et ál., 2007: 87).

Acerca del tema, el trabajo de campo confirma que para el caso de Bogotá, el espacio para llevar a cabo proyectos de tipo rural es, principalmente, en la localidad de Usme en donde prevalecen contadas tierras aptas para su explotación; sin embargo, el acceso a los créditos se puede complicar en la medida en que gran parte de los desplazados

(con características rurales) nunca han tenido acceso al sistema crediticio y financiero, y su ignorancia en el tema se presta para que las instituciones otorguen créditos de forma particular, como suele suceder. Adicionalmente, para el otorgamiento de estos créditos no se consideran a los adultos mayores a quienes, por el riesgo, no es viable concederlos –esto genera discriminación, exclusión e inequidad–. Además, debido a la constante movilización local de esta población (la cual es una variable permanente), las instituciones financieras catalogan esta constante como un factor de riesgo que prefieren no asumir.

A pesar de la situación, se otorgaron créditos para unidades productivas modernas preexistentes con capacidad para especializarse en un producto, con experiencia productiva y financiera y con niveles mínimos de calidad, productividad y competitividad por, aproximadamente, \$ 26 mil millones de los \$ 100 mil millones previstos, y otros desplazados sin mostrar su condición solicitaron y se les desembolsaron créditos por más de \$ 12 mil millones de entidades como Bancóldex y Banco Agrario (Ibáñez et ál., 2007). Estas acciones son débiles toda vez que no existe un seguimiento y control del uso de los recursos desembolsados, lo cual debería ser parte del proceso de estabilización socioeconómica.

De otro lado, dentro del marco del Convenio Acción Social (CHF) mediante el cual se ejecuta el Programa de Apoyo a la Población Desplazada, se cuenta con dos mecanismos de apoyo a la generación de ingresos: i) dentro del PAHU se ofrecen incentivos económicos que consisten en la entrega de un monto de dinero que se asigna por familia, aproximadamente \$280 mil (US\$ 145 dólares) que generalmente, se invierten en pequeños negocios y ii) mediante

el Programa de Asistencia Económica (PAE) se otorgan capitales (en promedio de \$ 1.2 millones que corresponde a US\$623 dólares) según la modalidad de atención prestada, siempre bajo el marco de la atención psicosocial con énfasis ocupacional y acompañamiento (CICR et ál., 2007: 61).

Así y todo, el capital semilla –como se ha denominado– entregado, ha sido utilizado para promover el comercio informal y, en la gran mayoría de los casos, fue utilizado para satisfacer necesidades básicas debido a la prolongada espera para ser atendidos por el programa. El CICR et ál., (2007) considera este tema crítico y de atención inmediata debido a su adecuación y calidad.

Otro estudio, elaborado por la firma Econometría en 2008, sintetiza ciertas caracterizaciones de forma particular respecto de los negocios apoyados por el PGI. En este sentido, el objetivo de la investigación era:

Analizar lo acontecido con las iniciativas económicas apoyadas dentro del marco del Convenio 082 firmado entre Acción Social y CHF Internacional en 2007, en términos de la permanencia y sostenibilidad una vez ha pasado y salido del programa (específicamente por el componente de generación de ingresos), de tal forma que permita hacer una caracterización e identificación de los aspectos que garantizan el éxito o no de los negocios (Econometría, 2008: 1).

En este estudio se menciona que de la muestra recolectada (800 negocios), el 17.7% no se encontraron activos y que de los negocios observados, estos obtienen unas ventas mensuales promedio de un millón cuatrocientos mil pesos (\$ 1.400.000) y que las utilidades

*“Así y todo, el capital semilla –como se ha denominado– entregado, ha sido utilizado para promover el comercio informal y, en la gran mayoría de los casos, fue utilizado para satisfacer necesidades básicas debido a la prolongada espera para ser atendidos por el programa.”*

“... la experiencia de campo permitió identificar que las percepciones y respuestas de los participantes, en la mayoría de veces, siempre van a ser positivas y exageran en sus afirmaciones debido a que suponen que al contestar de esta forma van a recibir más ayudas, lo cual invalida cualquier encuesta o entrevista que se realice.”

eran de aproximadamente de cuatrocientos mil pesos (\$ 400.000), y que para Bogotá este último valor es mucho menor respecto de las otras ciudades evaluadas (Econometría, 2008).

Aquí vale la pena hacer una pequeña digresión sobre el tema debido a que, en trabajo de campo realizado por los autores, se evidenció que un participante de la localidad de Ciudad Bolívar, un mes después de haberle otorgado el recurso (\$ 1.400.000) correspondiente al proyecto productivo, el participante manifestó en su negocio [tienda de barrio con solamente una vitrina y un estante, y con un surtido que no supera los treinta mil pesos (\$ 30.000)] que las ventas diarias no sobrepasaban los cinco mil pesos (\$ 5.000) diarios, lo cual multiplicado por 30 días del mes no supera los ciento cincuenta mil pesos (\$ 150.000) mensuales en ventas. En otra visita, realizada en la localidad de Bosa, se observó el comportamiento de los contados negocios dedicados a las maquilas, en los cuales el valor pagado por prenda elaborada (chaquetas o pantalones, principalmente) no sobrepasaba los seis mil pesos (\$ 6.000) por prenda terminada, y en un día una persona o familia hacían, aproximadamente, 5 o 6 prendas debido a que la gran mayoría de trabajadores eran madres cabeza de familia y ellas alternaban esta actividad con el cuidado de sus hijos y la administración del hogar; adicionalmente, por su condición, no trabajaban ni sábados ni domingos. En este sentido, el ingreso promedio mensual no superaba los setecientos mil pesos (\$ 700.000). Sin embargo, se visitó a una persona en la misma localidad que ya tenía experiencia en el tema de las maquilas y gestionó un contrato con el Hospital Militar obteniendo ganancias que sobrepasaron el millón cuatrocientos pesos (\$ 1.400.000) mensual mencionado por los consultores.

No obstante, también debe considerarse que entre los negocios apoyados por el PGI existen variables que no permiten la especialización de actividades, porque las necesidades básicas priman para la gran mayoría de participantes. Es decir, si el valor correspondiente al proyecto productivo se otorgaba en la época de fin de año, los participantes optaban, en su mayoría, por vender ropa bajo la modalidad puerta a puerta o en pueblos, otros se dedicaban a vender cacharrería (artículos navideños y otros artículos misceláneos) y un número pequeño de personas, más especializados, se dedicaban a producir y a vender tamales. Estas actividades resultan atractivas por la temporada navideña pero una vez finalizaba, el desconcierto volvía y como no encuentran labor alguna para desempeñarse ni un empleo estable, algunos continúan con su actividad inicial, en menor medida (caso producción y venta de tamales), y el resto utilizan el dinero para satisfacer necesidades básicas sin que esto se convierta en una actividad de estabilización socioeconómica.

Otro aspecto importante a tener en cuenta respecto del estudio de Econometría (2008), es que:

Con respecto a las características de los negocios apoyados, se puede afirmar que un 64% se dedican a actividades de comercio. Dos terceras partes de los participantes dicen tener experiencia en el negocio y se perciben como buenos negociantes, asumen riesgos y aprenden de las experiencias. Alrededor de una cuarta parte afirman tener relaciones con otros negocios para vender o producir. Más del 80% afirma que su mecanismo de promoción es voz a voz y cerca de la mitad de los clientes de los negocios son ocasionales, aunque la mayoría son los vecinos, familiares o

personas conocidas. Solo en un 15% cuentan con proveedores que les traen la mercancía al negocio (Econometría, 2008: 3).

Al respecto, la experiencia de campo permitió identificar que las percepciones y respuestas de los participantes, en la mayoría de veces, siempre van a ser positivas y exageran en sus afirmaciones debido a que suponen que al contestar de esta forma van a recibir más ayudas, lo cual invalida cualquier encuesta o entrevista que se realice. Por otra parte, se evidenció que durante el proceso de acompañamiento después de haber entrado en marcha el proyecto productivo, y luego de tres o cuatro visitas a los participantes, aproximadamente, 10% del total de negocios apoyados se encontraban activos, el resto (90%) ya no existían por diferentes razones.

En lo concerniente al entorno de los negocios, Econometría (2008: 3) menciona: [...] se encontró que la mayoría tienen condiciones adecuadas en el negocio en términos de presentación del producto, iluminación, ventilación. Cerca del 80% no tienen aviso al público. Por otra parte, en el manejo de alimentos se observó que las prácticas de usar guantes, delantal y gorro son llevadas a cabo por dos terceras partes de los negocios en Bogotá y menos de una tercera parte en las ciudades intermedias.

A pesar de la observación, los resultados del trabajo de campo realizado permiten aludir que el estudio referenciado no considera variables como la dinámica socioeconómica de cada una de las localidades, por lo menos para el caso de Bogotá, que si bien se diferencian en el contexto comercial también se diferencian en los ámbitos de inseguridad, violencia y pobreza que persisten en las localidades de

Suba, Ciudad Bolívar y Bosa, principalmente. Esto conlleva a una errada caracterización y a tomar decisiones determinantes sin fundamentos contextuales que no contribuyen ni al diseño de políticas adecuadas ni mucho menos a la estabilización socioeconómica de la población en cuestión.

Cierto es que los programas de generación de ingresos nacen para contribuir con la estabilización socioeconómica de la población desplazada, pero en realidad no han tenido la efectividad deseada. En razón a esto menciona Zarama (2009):

Frente a la gravedad del problema, existen muchos organismos estatales y privados que han enfrentado el tema desde diferentes perspectivas y con una escasa coordinación. Ante la presión por tratar de dar cumplimiento a las sentencias de la Corte Constitucional cada organismo tiene su propio programa (Zarama, 2009: 20). A pesar del liderazgo de Acción Social y la inclusión de los desplazados al programa denominado Red Juntos, todos estos programas se realizan sin una política general que los oriente y con muy poca coordinación entre ellos (Zarama, 2009). Tanto así que, si bien los resultados han sido favorables para algunas organizaciones de tipo solidario conformadas por algunos desplazados, aún no se tiene claramente una política de generación de ingresos para la población desplazada:

Es por ello que se debe convocar a un gran debate donde participen los organismos del

Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el sector productivo para que aporten a una política coherente de generación de ingresos para la población desplazada. Esta política deberá estar integrada a la generación de ingresos para la población vulnerable pero deberá fijar prioridades sectoriales y territoriales para llegar realmente a los grupos más vulnerables de la población desplazada (Zarama, 2009: 57).

Referente al dinero que se entrega para el proyecto productivo y la estabilización socioeconómica de la población desplazada menciona:

La actual política de generación de ingresos para la población desplazada ha sido desarrollada a partir de las limitaciones temporales que tiene el Estado para la ejecución presupuestal. Así, se ha desarrollado un modelo donde se entrega una suma de dinero (generalmente un millón y medio de pesos) para que el desplazado desarrolle su proyecto productivo en el transcurso de un año. Como hemos visto en los estudios de caso analizados, un año es un tiempo completamente insuficiente para implementar un proyecto productivo y desconoce que los procesos de integración de los desplazados al nuevo territorio son procesos largos y complejos. En el caso de Aliprocar<sup>9</sup>, pasaron seis años antes de que la pre-cooperativa fuera autosuficiente y se consolidara un grupo (integrado al nuevo territorio) que logró sacar adelante el proyecto. La experiencia de Asofrutas<sup>10</sup> también muestra

---

<sup>9</sup> Pre-cooperativa compuesta por población desplazada que tiene actualmente 64 asociados y 12 trabajadores. La unidad productiva está dedicada a la producción y comercialización de productos cárnicos embutidos. Se encuentra en la zona sur oriental del distrito turístico de Cartagena de Indias en el departamento de Bolívar.

<sup>10</sup> Asociación de Comercializadores de Fruta (Asofrutas), ubicada en una de las zonas más golpeadas por la violencia a finales de la década pasada y comienzos de siglo, al Oriente de Antioquia (el departamento con mayor población desplazada).

que la recuperación del territorio por parte de los retornados y la creación de un polo de desarrollo son procesos que toman tiempo. [...] La mayoría de los proyectos son ejecutados en menos de un año, debido a que se deben llevar a cabo en el periodo fiscal correspondiente. Este tiempo es completamente insuficiente para lograr el diagnóstico, implementación y seguimiento de un proyecto productivo (Zarama, 2009: 61-62).

Por último, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado (2009) en su informe de avance hacia la construcción de la política pública de generación de ingresos para la población desplazada, presenta argumentos claros para considerar un diseño adecuado de la política de atención al desplazamiento y precisamente a la generación de ingresos: “[...] Según el informe de la Comisión de Seguimiento presentado en la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008, el 76% de los desplazados incluidos en el RUPD no han recibido capacitación para la generación de ingresos. La población desplazada entre 18 y 34 años de edad tiene un bajo acceso al mercado laboral y un alto porcentaje se encuentra desocupada (Comisión de Seguimiento, 2009: 3)”.

En suma, la institución mencionada ratifica la debilidad de la política de atención al desplazamiento con el siguiente argumento: “Todos estos esfuerzos no han traído los beneficios esperados, pues la estabilización socioeconómica de la población desplazada está lejos de lograrse en las condiciones actuales, incluso para aquellos que llevan un tiempo considerable de asentamiento en los municipios receptores. El cuello de botella parece estar entonces en la eficiencia y efectividad de los programas implementados (Comisión de Seguimiento, 2009: 20)”.

“*La actual política de generación de ingresos para la población desplazada ha sido desarrollada a partir de las limitaciones temporales que tiene el Estado para la ejecución presupuestal. Así, se ha desarrollado un modelo donde se entrega una suma de dinero ... para que el desplazado desarrolle su proyecto productivo en el transcurso de un año.*”

*“Hasta este punto, es evidente la necesidad de rediseñar la política de atención al desplazamiento y puntualmente la política de generación de ingresos porque a pesar de que haya dado resultados marginales positivos, lo cierto es que las consecuencias actuales para los desplazados se manifiestan en el engrosamiento de las cifras de desempleo, pobreza e indigencia del país.”*

Una respuesta de la comisión en materia de diseño de política pública para la atención al desplazamiento forzado en Colombia se resume en los siguientes lineamientos: (i) especificidad y (ii) articulación con políticas de reparación. Adicionalmente, los criterios que se deben tener en cuenta en la política son: (i) integralidad, (ii) potenciación y generación de capacidades, (iii) enfoque diferencial, (iv) participación, (v) articulación interinstitucional, (vi) racionalidad y equidad, y (vii) alianzas público-privadas, todo lo anterior en torno a los ejes de: Generación de ingresos en el marco del retorno o la reubicación rural con restitución de tierras y la garantía de no repetición; Restitución de empleos anteriores y generación de nuevos empleos; Creación o fortalecimiento del empleo autónomo; Financiación; La contratación pública como forma de promover el trabajo de la PD [Población Desplazada]; Programas de educación, formación, capacitación y habilitación para el trabajo; Protección integral a poblaciones especialmente vulnerables, y Desarrollo de la institucionalidad local y nacional para la generación de ingresos (Comisión de Seguimiento, 2009).

Hasta este punto, es evidente la necesidad de rediseñar la política de atención al desplazamiento y puntualmente la política de generación de ingresos porque a pesar de que haya dado resultados marginales positivos, lo cierto es que las consecuencias actuales para los desplazados se manifiestan en el engrosamiento de las cifras de desempleo, pobreza e indigencia del país. Sumado a esto, la decadencia en la conformación de redes sociales (lo cual emerge acumulación de Ksocial) hace que el PGI se convierta en un mecanismo o política ineficaz e ineficiente toda vez que no responde a las necesidades de las personas en situación de desplazamiento y no coadyuva a la estabilización socioeconómica de esta población.

### 3. OPORTUNIDAD Y EFECTIVIDAD EN EL PROGRAMA DE GENERACIÓN DE INGRESOS

En esta parte se desarrolla un acercamiento estadístico de la oportunidad y efectividad del PGI que para este caso, se utilizó el caso de la Asproempresa, la cual es una organización dedicada a congregar población en situación de desplazamiento y que dentro de sus objetivos se encuentra promover el desarrollo económico, social y cultural del sector rural colombiano así como de defender los derechos humanos de sus asociados. Mas no se trata solo de observar los limitados resultados cuantitativos sino de considerar los aspectos cualitativos consecuencia del PGI y, en general, de la política de atención al desplazamiento. Lo anterior con el propósito de reflexionar sobre algunos argumentos consistentes que conllevan a mejorar los elementos políticos y operativos de la estabilización socioeconómica para la población en situación de desplazamiento.

#### 3.1 LA ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES Y EMPRESARIOS CAMPESINOS DE COLOMBIA (ASPROEMPRESA)

Asproempresa se creó en 1998 como respuesta a la situación desfavorable y desamparada de un número considerable de personas y familias procedentes del departamento del Meta. La asociación tuvo lugar en el municipio de Anapoima<sup>11</sup>, Cundinamarca, y actualmente agrupa 570 asociados (Cuadro 1 y Figura 2).

En términos agregados, la mayoría de asociados de Asproempresa provienen del departamento del Meta (50%) y, los restantes de los departamentos de Tolima (26,3%), Huila (16,7%) y Cundinamarca (7%). De este último, vale la pena mencionar que allí se presenta desplazamiento interno. Por su parte, las características demográficas de las familias o asociados son de carácter agrícola y con un nivel medio de educación, en algunos casos se presenta analfabetismo pero sin rasgos de ignorancia en el campo laboral rústico.

En principio, un porcentaje equivalente a 70% de los asociados llegaron a Bogotá entre los años 1998 y 2003 con el ánimo de ser atendidos por la institución encargada del desplazamiento, la RSS. En esa oportunidad, según testimonio de la representante legal de la asociación, todos recibieron Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) de acuerdo con lo establecido por la Ley 387 de 1997, pero con el agravante de que algunas ayudas fueron entregadas fuera del tiempo establecido lo que generó molestias y situaciones embarazosas para los participantes y sus familias. El restante 30% de los asociados han llegado a Bogotá entre los años 2004 y 2006, y muy pocos entre 2007 y 2009; no obstante, de este último periodo se ha venido considerando, por parte de la junta directiva de la asociación, la inclusión formal de nuevos miembros

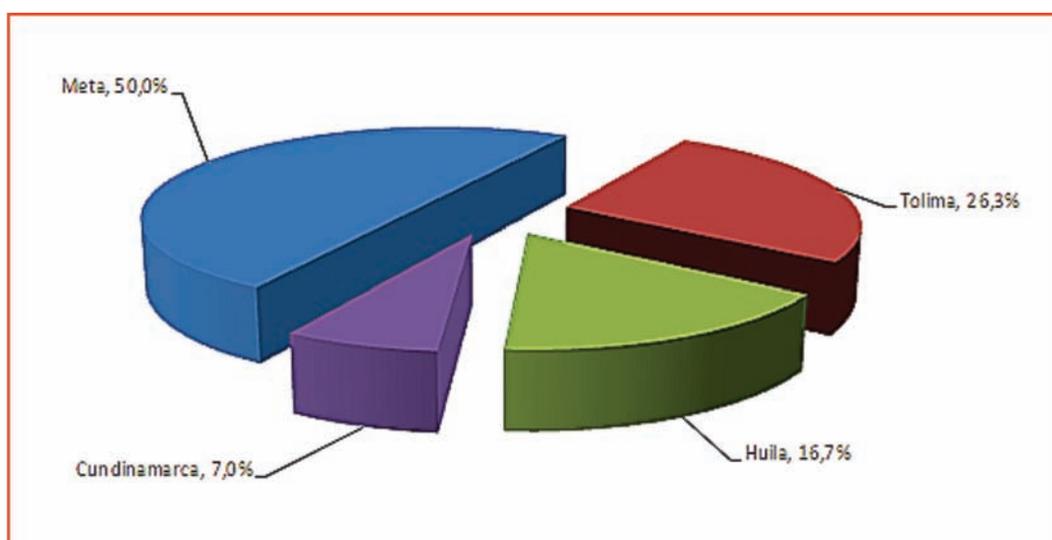
<sup>11</sup> El municipio de Anapoima está ubicado al sur occidente del departamento de Cundinamarca, en la zona cálida de la provincia del Tequendama, en las estribaciones bajas del flanco occidental de la cordillera oriental. A mitad del camino entre los altiplanos interandinos del centro-oriente del país (como el cundiboyacense) y más concretamente entre las frías y fértiles tierras de la Sabana de Bogotá y el valle cálido interandino del río Magdalena (y por implicación con algunos puertos fluviales como Guataquí y Girardot) en un territorio que hoy puede ser considerado como uno de los corredores o de los conglomerados turísticos más importantes del centro del país (sitio oficial de Anapoima en Cundinamarca, Colombia. Recuperado el día 05 de abril del 2010, de <http://anapoima-cundinamarca.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=m111-&m=f#economia>).

**Cuadro 1. Asociados por procedencia**

Departamento expulsor	No. de desplazados	Participación (%)
Meta	285	50,0
Tolima	150	26,3
Huila	95	16,7
Cundinamarca	40	7,0
<b>Total</b>	<b>570</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Asproempresa.

**Figura 2. Asociados por procedencia - partic. (%)**



Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 1.

teniendo en cuenta la dinámica actual del desplazamiento y las decisiones ineficientes del Estado en referencia al fenómeno y su atención.

A partir de 1999, menciona la representante legal, decidimos reubicarnos en Anapoima, Cundinamarca, y sus alrededores (debido a redes sociales conformadas anteriormente) porque en Bogotá no vimos futuro. Además, se presentaron problemas de tipo jurídico debido a los numerosos derechos de petición, producto del desorden administrativo y operativo del programa de atención lo que ocasionó

desesperanza y desconfianza hacia el sistema respecto de las ayudas correspondientes y del futuro de nuestros asociados.

Con esto en mente, afirma, gestionamos con las alcaldías y demás instituciones competentes el asentamiento de nuestros asociados en los municipios de: Anapoima, La Mesa, Tocaima, Girardot (Cundinamarca) y Flandes (Tolima), donde actualmente residen nuestros asociados con unas condiciones aceptables de vida. No fue fácil, pero finalmente conseguimos ser escuchados y atendidos, por vía legal,

en ese aspecto, aunque nos falta mucho para brindarles a nuestros asociados unas condiciones óptimas de vida, asegura la representante legal.

Respecto del recurso para el proyecto productivo de los 570 asociados, menciona, solamente 220 familias lo han recibido por medio de una oficina operadora y ellos recibieron atención y capacitación de acuerdo con la ruta de atención que en su momento, parecía efectiva para lo que se denomina estabilización socioeconómica. Esta ruta de atención se ha venido modificando en la medida que el fenómeno y las características del desplazamiento han ido conociéndose, sin que esto, aparentemente, se convierta en una estandarización (Cuadro 2).

De las 220 familias beneficiadas o que cumplieron con la ruta de atención del PGI,

según la representante legal, aproximadamente 10% (es decir, 22 familias) aún sobreviven con el negocio establecido, producto del recurso otorgado y en su gran mayoría son relativos al comercio informal de comidas rápidas y/o típicas (se incluyen: hamburguesas, tamales, empanadas, arepas, entre otros). Para el caso de las 350 familias restantes pendientes por atención total del programa, Asproempresa espera respuesta legal mediante derechos de petición diligenciados.

Finalmente, el domicilio actual de los 570 asociados con sus respectivas familias está distribuido tal y como se observa en el cuadro 3. Cabe mencionar que las actividades en las cuales trabajan se encuentran repartidas en: (i) labores de campo –agricultura y cuidado de fincas–, (ii) construcción, y (iii) empleos varios (incluidos los negocios informales), principalmente.

## Cuadro 2. Ruta básica de intervención del programa

<b>MOMENTO 1: RECEPCIÓN Y ACOGIDA</b>	Semana 1
<b>MOMENTO 2: ACERCAMIENTO Y CONOCIMIENTO DEL PARTICIPANTE</b>	Semana 1-2
<b>MOMENTO 3: REDUCCIÓN DEL IMPACTO EMOCIONAL</b>	Semana 2
<b>MOMENTO 4: FORTALECIMIENTO FAMILIAR Y OCUPACIONAL</b>	Semana 5
<b>MOMENTO 5: RELACIONES SOCIALES</b>	Semana 6
<b>MOMENTO 6: CONOCIMIENTO DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO</b>	Semana 7
<b>MOMENTO 7: DIAGNÓSTICO Y PERFIL OCUPACIONAL</b>	Semana 8-9
<b>Momento 7.1: Comité para Inicio de Generación de Oportunidades de Ingreso</b>	
<b>MOMENTO 8: IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y APROBACIÓN DE PLANES GENERADORES DE OPORTUNIDADES DE NEGOCIOS</b>	Semana 10-15
<b>Momento 8.1: Actividades para definir Ideas de Negocio</b>	
<b>Momento 8.2: Apoyo a la definición de Planes de Generación de Oportunidades de Ingresos</b>	
<b>Momento 8.3: Comité para la aprobación de Planes</b>	
<b>MOMENTO 9: ORIENTACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS PLANES</b>	Semana 16
<b>MOMENTO 10: INICIO CONSOLIDACIÓN DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS LABORALES</b>	Semana 17-30
<b>Momento 10.1: Capacitación y seguimiento a las Unidades Productivas y Laborales</b>	
<b>Momento 10.2: Acceso a comercialización, mercadeo y formalización de los negocios</b>	
<b>GRADUACIÓN</b>	Semana 30

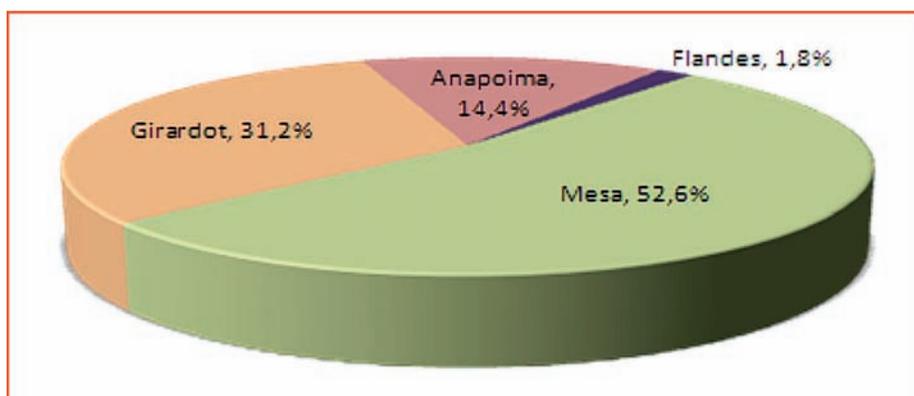
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo realizado.

**Cuadro 3. Distribución domiciliaria asociados Asproempresa**

Municipio actual de residencia	No. de asociados y/o familias	Participación (%)
La Mesa	300	52,6
Girardot	178	31,2
Anapoima	82	14,4
Flandes	10	1,8
<b>Totales</b>	<b>570</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Asproempresa.

**Figura 3. Distribución domiciliaria asociados Asproempresa - Partic. (%)**



Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 3.

### 3.2 ASPROEMPRESA Y LA OPORTUNIDAD Y EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA DE GENERACIÓN DE INGRESOS (PGI)

Teniendo en cuenta que Asproempresa no posee un sistema estadístico que permita consolidar la información de sus asociados para determinar y/o desarrollar un análisis detallado, a continuación y con la información suministrada se pretende evidenciar, en términos generales, aspectos oportunos y efectivos generados por el PGI para los asociados de la organización.

#### 3.2.1 Oportunidad

En términos de oportunidad se tiene en cuenta el tiempo entre ayudas o entrega de recursos (Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) y entrega del recurso correspondiente al proyecto productivo) respecto de la ruta de atención esquematizada en el ítem anterior.

Para este caso, se considera oportuno el tiempo que transcurre entre el trámite administrativo de aprobación de la carta de identificación de desplazado y la remisión a la oficina operadora que otorga el recurso.

Adicionalmente, se consideran los criterios propuestos por el Conpes en su Documento 3057 (1999), respecto del tema de atención de emergencia. En este sentido, se estima como oportuno a aquella atención prestada o brindada en un tiempo menor o igual a 15 días e inoportuno a aquella atención mayor o igual a 16 días calendario respecto de la remisión de la unidad territorial a la oficina operadora o entidad competente (Cuadro 4).

Los cálculos presentan un porcentaje de oportunidad en la entrega de AHE de 23% (131 asociados o participantes del programa) y de inoportunidad en la entrega del mismo componente de 77% (439 asociados o participantes del programa). Lo que indica que para el periodo 1998-2003 se ratifica la debilidad del programa en cuanto a,

probablemente, disponibilidad de recursos y/o estructura administrativa y operativa. Y para el periodo 2004-2006 una insignificante recuperación debido al redireccionamiento de la RSS (a partir del 2005 Acción Social).

Referente al proyecto productivo, se pueden calcular dos indicadores: uno de tiempos de entrega y el otro respecto del número de participantes que se les ha entregado el proyecto. En este sentido, los dos indicadores mostrarán resultados ampliamente inoportunos; sin embargo, se tendrá en cuenta el criterio de la ruta básica de atención. De esta forma, se considera oportuno a aquel recurso entregado en un periodo menor o igual a 16 semanas e inoportuno a aquel recurso entregado en un tiempo mayor o igual a 17 semanas, respecto del momento o la semana en la que inician la ruta de atención (Cuadro 5).

**Cuadro 4. Indicador de oportunidad en la entrega de AHE**

Año de llegada a Bogotá	Atendidos por la RSS (AHE)	No. de personas y/o asociados que recibieron Ayuda Humanitaria de Emergencia - AHE			
		<= 15 días	Criterio	>= 16 días	Criterio
1998-2003	399	80	Oportuno	319	Inoportuno
2004-2006	171	51		120	
<b>Total</b>	<b>570</b>	<b>131</b>		<b>439</b>	
<b>Participación porcentual</b>		<b>23,0%</b>		<b>77,0%</b>	

**Cuadro 5. Indicador de oportunidad en la entrega de recurso para proyecto productivo**

Año de llegada a Bogotá	Entrega de recurso PGI (Proyecto Productivo)	No. de personas y/o asociados que recibieron recurso para Proyecto Productivo			
		<= 16 semanas	Criterio	>= 17 semanas	Criterio
1998-2003	79	16	Oportuno	63	Inoportuno
2004-2006	141	42		99	
<b>Total</b>	<b>220</b>	<b>58</b>		<b>162</b>	
<b>Participación porcentual</b>		<b>26,4%</b>		<b>73,6%</b>	

Año de llegada a Bogotá	Pendientes por entrega de recurso PGI	Criterio
		>= 17 semanas
1998-2003	320	Inoportuno
2004-2006	30	
<b>Total</b>	<b>350</b>	
<b>(%) Pendiente de atención</b>	<b>61%</b>	

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de Asproempresa.

Tal y como se anunció, 73,6% de los asociados o participantes del programa (162 personas o familias) recibieron el recurso correspondiente al proyecto productivo inoportunamente, teniendo en cuenta los tiempos establecidos en la ruta de atención esquematizada en el cuadro 2, y solamente 26,4% de los asociados o participantes del programa (58 personas o familias) recibieron oportunamente el recurso para el proyecto productivo. Lo más preocupante son las 350 familias o asociados o participantes que no han recibido aún el recurso para dicho proyecto o no han sido atendidas por el programa y que corresponden al 61% de los asociados de Asproempresa.

Al consolidar la información anterior, se calcula un promedio de atención oportuna e inoportuna

de 24,7% y 75,3%, respectivamente, para los asociados que fueron beneficiados por la AHE y la entrega de recurso para proyecto productivo, tal y como se observa en el Cuadro 6 y la Figura 4.

### 3.2.2 Efectividad

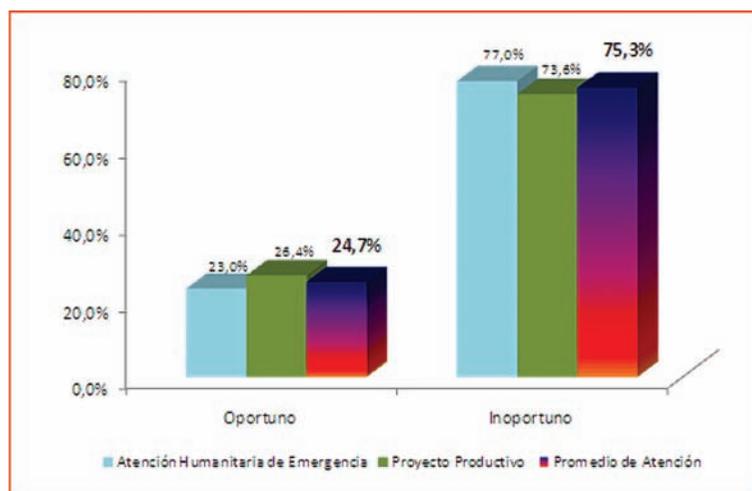
En este agregado se calcula la efectividad del PGI a partir de la observación de las actividades brindadas a los asociados durante la participación en el programa, teniendo en cuenta la ruta de atención establecida y los recursos otorgados, con la intención de confirmar la promoción y continuidad de las labores de los asociados de Asproempresa dentro del proceso denominado como estabilización socioeconómica.

**Cuadro 6. Promedio de atención oportuna e inoportuna**

Componente	Asociados atendidos	Oportuno	Inoportuno
Atención Humanitaria de Emergencia	570	23,0%	77,0%
Proyecto Productivo	220	26,4%	73,6%
<b>Promedio de Atención</b>		<b>24,7%</b>	<b>75,3%</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de los cuadros 4 y 5.

**Figura 4. Promedio de atención oportuna e inoportuna**



Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro 6.

Cuadro 7. Indicador de efectividad en la continuidad de la actividad generada por el PGI

Año de llegada a Bogotá	Asociados atendidos por la RSS (AHE)	Asociados que les entregaron recurso Proyecto Productivo	Asociados con negocio actual a partir del recurso PGI	Asociados que se dedican a actividades diferentes no generadas por el PGI			
				No. de Asociados	Criterio	No. de Asociados	Criterio
1998-2003	399	79	0	0	Efectivo	399	Inefectivo
2004-2006	171	141	22	22		149	
<b>Total</b>	<b>570</b>	<b>220</b>	<b>22</b>	<b>22</b>		<b>548</b>	
<b>Participación porcentual</b>		<b>38,6%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,9%</b>		<b>96,1%</b>	

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de Asproempresa.

No es difícil descubrir que el programa ha sido ineficaz para los asociados debido a su reubicación en los municipios mencionados de Cundinamarca y Tolima, pero esta situación también es el resultado de la insuficiencia de los recursos brindados, la falta de garantías respecto de las condiciones de vida, las largas jornadas de espera por un recurso que aún se duda de su otorgamiento, una orientación inadecuada y el contexto de las localidades de asentamiento al que se enfrentan estas personas quienes han subsistido en las zonas rurales de los departamentos de Colombia (Cuadro 7).

Partiendo de la definición de efectividad asumida como la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera (Real Academia Española, n.d., recuperado el día 02 de junio del 2010, de <http://buscon.rae.es/drael/>)”, el PGI para 548 asociados de Asproempresa fue inefectivo (96,1%) y solamente para 22 personas o familias beneficiadas por el programa fue efectivo (3,9%), lo que demuestra la desorientación de la política en lo referente a la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento.

Las gestiones adelantadas por Asproempresa se pueden observar en el Cuadro 8 y la Gráfica 5.

El Cuadro 8 certifica la buena gestión de la asociación respecto de la generación de ingresos de sus asociados. En este sentido, predominan las actividades de oficios varios aunada al comercio informal (71,1%, equivalente a 405 asociados) que se ha convertido en una fuente de ingresos no solo para los desplazados sino para un gran número de desempleados del país; lo siguen los empleos del sector agrícola, bien sea como agricultores o capataces de fincas y los empleos del sector de la construcción, que tienen una dinámica interesante en estos municipios debido a la alta demanda de infraestructura turística.

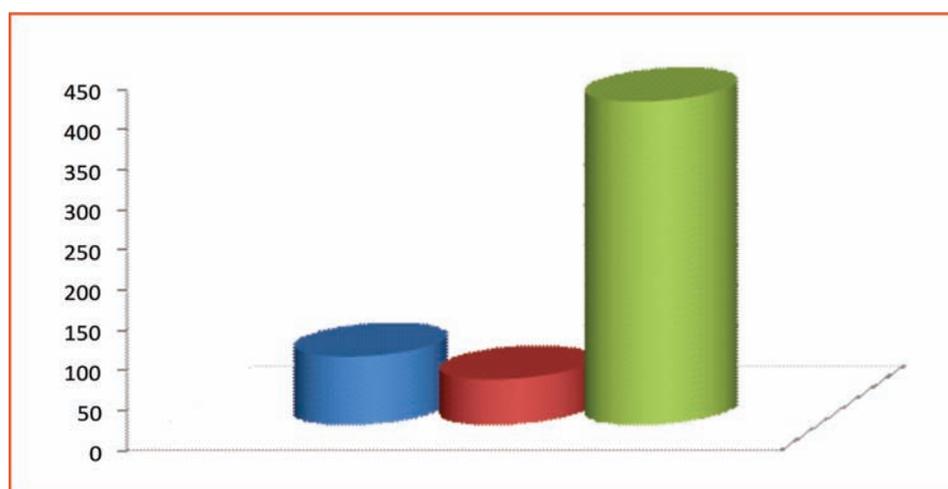
Igualmente se puede apreciar que La Mesa, Cundinamarca, es el municipio en donde reside el mayor número de asociados (300 asociados), seguido por Girardot (178 asociados), Anapoima (82 asociados) y Flandes (Tolima) (10 asociados). No obstante y para efectos

**Cuadro 8. Distribución de las actividades laborales ejercidas por los asociados gestionadas por Asproempresa**

Municipio actual de residencia	No. de asociados y/o familias	Labores o actividades actuales de los asociados no generadas por el PGI		
		Agrícolas (siembra / cuidado fincas)	Construcción	Oficios varios (empleados e incluido comercio informal)
La Mesa	300	45	30	203
Girardot	178	27	18	133
Anapoima	82	12	8	62
Flandes	10	2	1	7
<b>Totales</b>	<b>570</b>	<b>86</b>	<b>57</b>	<b>405</b>
<b>Participación porcentual</b>		<b>15,0%</b>	<b>10,0%</b>	<b>71,1%</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de la información de Asproempresa.

**Figura 5. Distribución de las actividades laborales ejercidas por los asociados gestionadas por Asproempresa**



Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro 8.

estadísticos, no del alcance de esta investigación, es necesario considerar varios aspectos contextuales y dinámicos que expliquen esta distribución.

Con sano criterio se podría inferir estadísticamente la correlación entre las

variables oportunidad y efectividad, en la medida en que deberían generar efectos positivos, pero para el caso del PGI esta correspondencia no tiene sentido debido a que el programa o política de atención al desplazamiento no parece estar diseñada con este tipo de analogías.

## CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

No cabe duda de que los resultados presentados son motivo de reflexión para evaluar la política de atención al desplazamiento, específicamente para los PGI. Claro está, sin dejar de lado el componente psicosocial el cual se considera inevitable dentro del proceso de estabilización socioeconómica y que, para efectos de esta investigación, no se consideró dentro del objeto de estudio; sin embargo, en algunos resultados y análisis particulares se manifiesta implícitamente en las decisiones, actividades y en la convivencia entre los asociados de Asproempresa.

Lo curioso es que se han presentado diferentes inconformismos respecto de la debilidad e ineffectividad del programa y en general de la política de atención, que al parecer no han sido considerados por las instituciones respectivas. En este sentido, se considera apropiado mencionar las siguientes conclusiones y sugerencias en relación con temas como:

a) *Desplazamiento forzado*. Si bien ha sido un fenómeno reconocido y digno de atención por parte del Estado colombiano, aún preexisten nociones que no permiten sancionar un concepto claro del desplazamiento. Adicionalmente, la ausencia de un sistema estatal congregado genera una administración endeble respecto de la determinación de las familias o personas desplazadas. Otro aspecto importante observado es que mientras el gobierno colombiano no gestione una efectiva mitigación del conflicto interno en el país, el fenómeno del desplazamiento persistirá trayendo consigo inestabilidades socioeconómicas para el sistema.

b) *Política de atención al desplazamiento - Programa de Generación de Ingresos*. A pesar de los numerosos ajustes realizados por Acción Social sancionados por el cuerpo legislativo del país para tratar de favorecer a la población en situación de desplazamiento, la política pública y sus programas de atención no han tenido el efecto planeado debido a aspectos como: (i) la desinformación estatal respecto de las organizaciones no gubernamentales y la influencia desacertada de los medios de comunicación, (ii) el enfoque errado de los componentes de atención, porque se han combinado con otros fenómenos como la pobreza histórica y estos son fenómenos con orígenes y características diferentes, (iii) la inexperiencia de los diseñadores de política pública, y (iv) el seguimiento inadecuado por parte de las organizaciones correspondientes. Lo anterior se ha expresado continuamente por las ONG e instituciones como la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado, lo cual cuestiona la seriedad y compromiso del Estado para ofrecer una solución loable respecto del fenómeno del desplazamiento.

c) *Asproempresa*. Acéptese o no, los resultados obtenidos en los cálculos determinados evidencian que la gestión de Asproempresa ha sido más efectiva que el mismo Programa de Generación de Ingresos. Lo que garantiza una adecuada conformación de redes a partir de la confianza, la cooperación y la idiosincrasia de sus asociados (elementos de Ksocial), que permiten promover y potenciar cualquier actividad productiva con la seguridad de alcanzar nuevamente la estabilidad socioeconómica de esta población.

No obstante, si la asociación adoptara un sistema adecuado de información, indudablemente los indicadores mostrarían un seguimiento cuantitativo y cualitativo que permitiría observar detalladamente el progreso de la estabilización socioeconómica de sus asociados y, de esta manera, tomar decisiones adecuadas en el momento oportuno para mitigar aspectos negativos durante el proceso. Pese a esto, queda por analizar el desarrollo particular de cada uno de los asociados en sus nuevos contextos y cómo han respondido los organismos estatales municipales, respecto al tema de recepción y asociatividad, ante la presencia de este tipo de población.

- d) *Capital Social - Ksocial*. Una de las consideraciones del Capital Social, según Coleman (1998), citado por Palacio, Sabatier, Abello, Amar, Madariaga, y Gutiérrez (2001: 518), es que se considera "como una variedad de entidades con dos elementos en común: el primero es inherente a las relaciones sociales entre sus miembros o actores; el segundo aspecto tiene que ver con el grado de integración social de un individuo y su red de contactos sociales". Desde este punto de vista, Asproempresa es un ejemplo ejemplar de conformación o acumulación de Ksocial basado en elementos como la confianza,

la cooperación y la reciprocidad de sus asociados, que promueve el crecimiento y desarrollo este grupo de población en situación de desplazamiento en vía de estabilización socioeconómica.

Cabe señalar nuevamente que el caso de Asproempresa se convierte en un ejemplo pero también en una muestra de que la política de atención al desplazamiento actual puede ser oportuna pero no efectiva y, por lo tanto, se convierte en un desacierto e incapacidad del Estado para dar respuesta a uno de los fenómenos más controvertidos en el contexto nacional e internacional, el cual se matizó con los demás fenómenos vulnerables del país y que se concibe, para algunos ejecutivos, como un argumento inherente de la problemática social histórica del país que debe hacer parte de la agenda política estatal.

Finalmente, sería interesante analizar la perspectiva de Acción Social como ente responsable respecto de la organización formal de personas (asociaciones), la estabilización socioeconómica no promovida por el PGI y el gasto innecesario del presupuesto público en una política que puede ser mejorada y reorientada con el propósito de ofrecer una respuesta apropiada a las familias y/o personas en situación de desplazamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Acción Social, (n.d.). Programa de Generación de Ingresos. Obtenida el 29 de octubre de 2009, de <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/>

Acción Social y CHF Internacional (n.d.). Programa de Apoyo a Población en

Situación de Desplazamiento en Colombia, Convenio de Cooperación Acción Social y CHF Internacional - Presentación.

Acción Social y CHF Internacional (2008). Programa de apoyo a población en situación de desplazamiento en Colombia

- Guía metodológica y operativa. Convenio 016/08. Bogotá, Colombia.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - Oficina para Colombia (ACNUR) (2002). Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002. Bogotá.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - Oficina para Colombia (ACNUR) (2003). La Población Desplazada por la Violencia en Bogotá Una Responsabilidad de Todos (Foro Sobre la Población Desplazada en Bogotá - Memorias) Proyecto Bogotá Como Vamos. Colombia.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - Oficina para Colombia (ACNUR) (2007). Introducción, conclusiones y recomendaciones del Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia 2004-2006. Bogotá.
- Asociación de Profesionales y Empresarios Campesinos de Colombia –Asproempresa– (2009). Certificado de Existencia y Representación Legal. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Comisión Colombiana de Juristas (2007). Colombia 2002-2006: Situación de Derechos Humanos y Derecho Humanitario. Bogotá, Colombia.
- Comisión Colombiana de Juristas (2008). Colombia: El Espejismo de la Justicia y la Paz - Balance Sobre la Aplicación de la Ley 975 del 2005. Bogotá, Colombia.
- Cepal - División de Desarrollo Social: Serie Manuales (2004). Lineamientos de Acción para el Diseño de Programas de Superación de la Pobreza desde el Enfoque del Capital Social - Guía Conceptual y Metodológica. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009). Avances en la Construcción de Lineamientos de Política de Generación de Ingresos para la Población Desplazada. Bogotá.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ASDI - División de Desarrollo Social (2009). Generación de Ingresos para la Población Desplazada en Colombia: Perspectivas desde Abajo - Serie Políticas Sociales (152). Santiago de Chile.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2007). Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención - Resumen de resultados, reflexiones generales y recomendaciones. Bogotá, Colombia.
- Consejo Noruego para Refugiados, IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) (2007). Para Que Se Sepa - Hablan las Personas Desplazadas en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (COHDES) (2005). Un País que Huye. Bogotá, Colombia.

- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) (2006). Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en situaciones de desplazamiento urbano: el caso de Bogotá. Bogotá, Colombia.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) - Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009). Avances en la Construcción de Lineamientos de Política de Generación de Ingresos para la Población Desplazada. Bogotá, Colombia.
- Corporación Excelencia en la Justicia, Voz, Control, Apoyo y Acción Ciudadana en Temas de Justicia. (n.d.). Situación del Desplazamiento en Colombia 1997-2009. Obtenida el 29 de octubre del 2009, de [http://www.cej.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=56:justiciometro&id=1220:situacion-del-desplazamiento-en-colombia-1997-2009&Itemid=116](http://www.cej.org.co/index.php?option=com_content&view=article&catid=56:justiciometro&id=1220:situacion-del-desplazamiento-en-colombia-1997-2009&Itemid=116)
- Departamento Nacional de Planeación (1999). Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Documento Conpes 3057. Santafé de Bogotá. Obtenida el 08 de enero del 2010, de <http://www.vertice.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CWwBm2oV-Og%3D&tabid=69&mid=392>
- Econometría Consultores (2008). Estudio sobre caracterización y sostenibilidad de los planes empresariales de generación de ingresos por el Convenio 082/07 (entre Acción Social y CHF Internacional) - Resumen ejecutivo. Bogotá. Obtenida el 10 de enero del 2010, de <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Resumen%20Ejecutivo%20evaluaci%C3%B3n%20CHF.pdf>
- Forero, E. (2003). El Desplazamiento Interno Forzado en Colombia (documento preparado para el Encuentro "Conflict and Peace in Colombia: Consequences and perspectives for the Future" organizado por Kellogg Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundación Ideas para la Paz). Washington, D.C.
- Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados (GAD) (2000). Informe sobre desplazamiento forzado en Colombia, 1999 (documento editado electrónicamente por el Equipo Nizkor en Madrid a 5 julio 2000). Santafé de Bogotá, marzo de 2000.
- Ibáñez, A. N. y Moya, A. (2006). ¿Cómo el Desplazamiento Forzado Deteriora el Bienestar de los Hogares Desplazados?: Análisis y Determinantes del Bienestar en los Municipios de Recepción. Obtenida el 07 de noviembre del 2009, de <http://terranova.uniandes.edu.co/centrodoc/docs/condsocioecon/Deterioro%20bienestar%20hogares.pdf>
- Ibáñez, A.M. y Moya, A. (2007). La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales (Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), DNP). Bogotá.
- Jobert, B. (2004). Estado, Sociedad, Políticas Públicas (1ª ed.) - Serie Universitaria: Cátedra Unesco de Políticas Públicas INAP, Universidad de Chile. Santiago de Chile. LOM.

- Organización Internacional para las Migraciones, (n.d.). Generación de Ingresos. Obtenida el 30 de octubre del 2009, de <http://www.oim.org.co/Programas/parapoblaci%C3%B3ndesplazada/ProgramadeGeneraci%C3%B3ndelIngresos/tabid/88/language/es-CO/Default.aspx>
- Otálora, F.A. (2008). La Política Pública de Desplazamiento Forzado en Colombia Problemas de Medición y Magnitud del Desplazamiento. Criterios - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional (Vol. 1. N° 2 p.137-159). Universidad de San Buenaventura. Bogotá, Colombia.
- Palacio, J., Sabatier, C., Abello, R., Amar, A.J., Madariaga, C., y Gutiérrez, K. (2001). El Capital Social como Apoyo a la Superación de Problemas en la Población Desplazada por la Violencia en Colombia. Investigación y Desarrollo, diciembre, año/vol. 9, número 002, Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia (pp. 514-535).
- Programa de apoyo a población en situación de desplazamiento en Colombia. (s.f.). Recuperado el 23 de marzo del 2010, de <http://s3.amazonaws.com/ppt-download/programa-de-apoyo-a-psd-en-colombia-1213884671570065-9.pdf?Signature=4gQt00RMtmsdp74WnXmbkkAx%2BU%3D&Expires=1273460173&AWSAccessKeyId=AKIAJLT267DEGKZDHEQ>
- Springer, N. (2006). Colombia: Desplazamiento Interno - Políticas y Problemas (Un informe de Writenet –www.writenet@gn.apc.org– solicitado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sección de Información sobre la Determinación de la Condición de Refugiado y la Protección (DIPS)). Traducido por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas del ACNUR.
- Unidad Técnica Conjunta UTeC, Convenio entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) (2007). El Desplazamiento Forzado en Colombia - 10 años de Política pública, Memorias, julio del 2007. Bogotá, Colombia. Obtenida el 20 de marzo del 2010, de [http://www.rgs.gov.co/img\\_upload/7e2ae91df25ab11ab90322e0dd2bdb1d/El\\_desplazamieto\\_forzado\\_en\\_colombia\\_mayo\\_20\\_de\\_08\\_.pdf](http://www.rgs.gov.co/img_upload/7e2ae91df25ab11ab90322e0dd2bdb1d/El_desplazamieto_forzado_en_colombia_mayo_20_de_08_.pdf)
- Universidad Nacional de Colombia –Sede Bogotá– y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2004). Desplazamiento Forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo (1ª ed.). Bogotá, Colombia.
- Women's Commission for Refugee Women and Children. (2002). Millones no Vistos: La Catástrofe del Desplazamiento Interno en Colombia. New York.
- Zarama, E. (2009). Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo. (Serie Políticas Sociales N° 152). División de Desarrollo Social. Cepal, ASDI. Santiago de Chile. Obtenida el 05 de diciembre del 2009, de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/38117/sps152-desplazados.pdf>.

