

**ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL GASTO PÚBLICO EN LA POBLACIÓN  
DESPLAZADA DE SAN JUAN DE PASTO 2011**

**JHONNY ALEXANDER GUERRERO BENITEZ  
DIANA CATHERIN ROSERO MONCAYO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE ECONOMÍA  
SAN JUAN DE PASTO  
2012**

**ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL GASTO PÚBLICO EN LA POBLACIÓN  
DESPLAZADA DE SAN JUAN DE PASTO 2011**

**JHONNY ALEXANDER GUERRERO BENITEZ  
DIANA CATHERIN ROSERO MONCAYO**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar el título de  
ECONOMISTAS**

**Asesor:  
OSWALDO LÓPEZ CHAÑAG  
Economista**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE ECONOMÍA  
SAN JUAN DE PASTO  
2012**

## **NOTA DE RESPONSABILIDAD**

“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores”

Artículo 1 del Acuerdo No 324 de Octubre 11 de 1966 emanada por el Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

**Nota de aceptación**

---

---

---

---

---

---

---

---

**JURADO**

---

**JURADO**

---

**ASESOR**

**San Juan de Pasto, Febrero de 2013**

## **AGRADECIMIENTOS**

Los autores expresan agradecimientos a la Universidad de Nariño, a la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y en especial al cuerpo docente que hizo posible nuestro desarrollo profesional y humano, por otorgar sus conocimientos, su tiempo e interés para la formación de nuevas personas que buscan construir una nueva sociedad, con una nueva visión del presente y del futuro, y a todos aquellos familiares, compañeros y amigos que también nos brindaron una mano para alcanzar esta meta.

Gracias por su ayuda y compañía.

## DEDICATORIA.

Infinitamente Jehová te agradezco por ser mi fortaleza, mi apoyo y por permitirme lograr metas tan importantes como esta, gracias padre por acompañarme en todo momento y por guiar mi camino, nunca tuve la figura de un papá en mi vida, pero hoy siento que no ha sido necesario, porque tú me has cuidado, protegido y me has enseñado muchas cosas, por eso todo lo que hoy soy y lo que seré es gracias a ti.

A mi familia por su apoyo, mamita gracias por darme la vida, gracias por cuidarnos y por sacar adelante a tus hijas, valoro mucho quien eres y todos tus sacrificios, solo pido que algún día pueda recompensar tu entrega como lo mereces. Gracias hermanita por ser mi amiga y mi apoyo incondicional, siempre hemos estado juntas y por eso pido que estés siempre a mi lado.

Amorcito usted es un regalito que Dios ha puesto en mi vida, gracias por su apoyo, por su paciencia y por todos los momentos de felicidad, solo deseo que su mano este junto a la mía en todo momento.

No puedo dejar de mencionar por su constancia, entrega y compromiso en esta tesis a mi gran amigo Jhonny, no sé que hubiera hecho sin ti, gracias por cuidarme y por estar presto a todo lo que necesito, te quiero muchísimo, nunca olvides lo grande que puedes llegar a ser.

Finalmente resalto a los buenos amigos y compañeros del programa, fue un gran curso compartí cosas muy bonitas, gracias a todos por su amistad.

CATHERIN ROSERO

## DEDICATORIA.

*La complejidad de las cosas se soluciona con la simplicidad de la vida.*

Agradecimiento a la vida por la oportunidad de estar aquí, de tener la posibilidad de seguir creciendo, de seguir viviendo, de seguir disfrutando de compañeros, amigos y conocidos.

Gracias a mis padres José Guerrero Y Aura Nelly Benítez por el esfuerzo y confianza que depositaron en mí para acabar esta meta, ya que sin su ayuda, su amor, respeto y comprensión no sería posible que el día de hoy estuviera en este punto de mi vida, gracias por ser el motor de mi vida y la luz de mi camino, de igual forma agradezco a mis dos hermanos Liris Guerrero y Andrés Guerrero, que han sido mis dos compañeros y amigos inseparables, que me han regalado su amor, sus alegrías, su confianza y su apoyo, gracias por caminar a mi lado y no dejarme atrás.

De igual forma quiero hacer un reconocimiento especial a aquella persona que me ha dado la oportunidad de redescubrir la vida, de aprender a reír nuevamente, a confiar y sobre todo de tener la fuerza y el valor de confrontar los problemas de la vida, gracias por darme tu apoyo todo este tiempo Catherin Rosero, estar aquí no sería posible sin tus palabras y tu alegría.

Y a todos aquellos compañeros que se ganaron mi respeto, mi admiración y brindaron un poco de su tiempo y dedicación para compartir y alcanzar esta gran meta.

*ATT: JHONNY ALEXANDER GUERRERO.*

## RESUMEN

Los sucesos del desplazamiento forzado en Colombia son considerados como los más altos a nivel mundial, hasta el año de 2011 en Colombia el desplazamiento supera los 5 millones de personas del país según cifras del CODHES, debido a la gravedad del fenómeno y mediante la Sentencia T-025 de 2004, se ordenó al estado tomar las medidas necesarias para que la población desplazada supere la condición de vulnerabilidad, situación que llevó al gobierno a replantear sus políticas, aumentar el presupuesto y a evaluar sus logros a través de los indicadores de goce efectivo de derechos conocidos como los IGED.

En la presente investigación se adoptó los indicadores Goce Efectivo a la población desplazada que vive en el municipio de Pasto, con el fin de conocer la eficacia de las políticas y la integralidad que asumen las instituciones nacionales y territoriales al momento de brindar atención a este grupo poblacional.

Para analizar los indicadores y su eficacia se tomó como referencia el año 2011 y se estudió las políticas, programas y proyectos que el gobierno nacional desarrolló para años precedentes, especialmente para los componentes de educación, vivienda, salud, Subsistencia mínima y generación de ingresos.

En consecuencia de los resultados, se formuló posibles alternativas para que la PD tenga capacidad de generar ingresos, esto se planteó a partir de estudios de casos que a pesar de su particularidad, mostraron un panorama de los retos que enfrenta esta población para solucionar el problema. Los estudios fueron tomados como base de la metodología aplicada en los análisis de “La Voz de los Pobres” liderados por Deepa Narayan para el Banco Mundial.



## ABSTRACT

The events of forced displacement in Colombia are considered the highest in the world, until the year of 2011 in Colombia displaced more than 5 million people in the country according to figures from CODHES, due to the seriousness of the problem, by Judgment T-025 2004, ordered the state to take the necessary measures so that the displaced population exceeds the vulnerability, a situation that led the government to rethink its policies, increase the budget and evaluate their performance through indicators of enjoyment of rights known as IGED.

In the present investigation were adopted indicators of enjoyment of rights of displaced people living in the town of Pasto, in order to determine the effectiveness of policies and comprehensiveness that assume national and local institutions when providing care to this group population.

To analyze the effectiveness indicators and reference was made in 2011 and studied program policies and projects that the national government to develop in previous years, especially for components of education, housing, health, minimum subsistence and income generation.

In consequence of the results is made possible alternatives for the PD has the capacity to generate income, this arose from studies that despite its particularity, showed a picture of the challenges facing this population to solve the problem. The studies were taken as the basis of the methodology used in the analysis of "The Voice of the Poor" led by Deepa Narayan for the World Bank.

## CONTENIDO

Pág.

### INTRODUCCIÓN

1.	MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN.	19.
1.1	TEMA.	19.
1.2	TÍTULO.	19.
1.3	DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.	19.
1.3.1	Antecedentes.	19.
1.3.2	Situación actual.	33.
1.3.3	Formulación del problema.	38.
1.3.3.1	Pregunta General.	38.
1.3.3.2	Preguntas Específicas.	39.
1.4	JUSTIFICACIÓN.	39.
1.5	OBJETIVOS .	40.
1.5.1	Objetivos generales.	40.
1.5.2	Objetivos específicos.	40.
1.6	DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO.	41.
1.6.1	Universo de estudio.	41.
1.6.2	Cobertura espacial.	41.
1.6.3	Cobertura Temporal.	41.
1.7	MARCO DE REFERENCIAS.	41.
1.7.1	Marco teórico.	41.
1.7.1.1	Gasto público.	42.
1.7.1.2	Desplazamiento forzado.	50.
1.7.2	Marco Contextual.	52.
1.7.3	Marco Legal.	53.
1.7.4	Marco Conceptual.	57.
1.8	METODOLOGÍA.	60.
1.8.1	Tipo de estudio.	60.
1.8.2	Población y muestra.	60.
1.8.3	Diseño de procedimiento y métodos.	61.
1.8.3.1	Fuentes de Información.	61.
1.8.3.1.1	Fuentes de Información primaria.	61.
1.8.3.1.2	Fuentes de Información secundaria.	62.
1.8.3.1.3	Fuentes de Información terciaria.	62.

1.8.4	Técnicas de análisis e interpretación de resultados.	62.
1.8.4.1	Metodología general de medición.	63.
2.	POLÍTICAS Y RECURSOS PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO POR LA VIOLENCIA PERIODO 2005 – 2011.	67.
2.1	POLÍTICAS PLANES Y PROGRAMAS PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA.	67.
2.1.1	Política de Prevención y Protección.	73.
2.1.2	Política de Atención Integral.	72.
2.1.3	Política de Generación de Ingresos.	79.
2.1.4	Política de Vivienda.	81.
2.1.5	Política de Verdad, Justicia y Reparación.	83.
2.1.6	Política de Tierras.	85.
2.1.7	Política de Retornos y Reubicaciones.	87.
2.2	FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA.	90.
2.2.1	Ejecución del Presupuesto Nacional.	100.
2.2.2	Ejecución presupuestal del Departamento de Nariño.	104.
2.2.3	Ejecución Presupuestal del Municipio de Pasto.	109.
3	EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS DE INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS (IGED) POBLACION VICTIMA DEL DESPLAZAMIENTO MUNICIPIO DE PASTO.	121.
3.1	CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.	122.
3.1.1	Indicador de Goce Efectivo de los Derechos de Subsistencia Mínima en Atención de Urgencia (AHU) en la ciudad de Pasto.	126.
3.1.2	Indicador de Goce Efectivo de Subsistencia Mínima en Atención Humanitaria de Emergencia (AHE).	128.
3.1.3	Indicador de Goce Efectivo de Derechos en Salud	133.
3.1.4	Indicador de Goce Efectivo de Derechos en Vivienda.	135.

3.1.5	Indicador de Goce Efectivo de Derechos en Educación.	137.
3.1.6	Indicador de Goce Efectivo de Derechos en Generación de Ingresos.	140.
3.1.7	Eficacia de las políticas públicas dirigidas a la población víctima del desplazamiento según resultados obtenidos en los IGED Municipio de Pasto.	146.
4.	ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA A TRAVÉS DEL COMPONENTE DE GENERACIÓN DE INGRESOS.	152.
4.1	CONDICIONES ACTUALES DE EMPLEO PD.	152.
4.2	ESTUDIO DE CASO 1: MODELO DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL, ENFOQUE MUNICIPIO DE PASTO.	156.
4.2.1	Estudio de caso 2: Estrategia de asociación y capitalización de nuevos entornos productivos. Modelo solidario el cinco, enfoque municipio de Pasto.	162.
4.2.2	Propuesta desarrollo de economías verdes con enfoques a la agricultura, silvicultura y construcción para familias desplazadas.	164.
	CONCLUSIONES.	171.
	RECOMENDACIONES.	175.
	BIBLIOGRAFIA.	178.
	NETGRAFIA.	180.
	ANEXOS.	182.

## LISTADO DE CUADROS

Tabla 1	Concentración de la población Desplazada en comunas del Municipio de Pasto	37.
Tabla 2	Condiciones de indicadores de vivienda	65.
Tabla 3	Condiciones de indicadores de vivienda	65.
Tabla 4	Programas y proyectos para la PD ejecutados en la ciudad de pasto	89.
Tabla 5	Principales Disposiciones estatales para la atención de la población desplazada	94.
Tabla 6	Presupuesto según componentes de atención ejecutado por la Gobernación de Nariño e instituciones de nivel Nacional para la población Desplazada año 2005 a 2009	107.
Tabla 7	Recursos ejecutados por la Unidad de Atención y Orientación UAO 2008-2011 recursos del orden Municipal	111.
Tabla 8	Comparación IGED en etapa de Urgencia Pasto vs. Indicador Nacional y Región Pacífico	127.
Tabla 9	Comparación IGED GLOBAL en etapa de Emergencia Pasto VS. Nación y Región pacifica	130.
Tabla 10	Comparación IGED Lineal de Vivienda Pasto vs. Región Pacífica y Nacional	137.
Tabla 11	Comparación IGED Global de Vivienda Pasto vs. Región Pacífica y Nacional	139.
Tabla 12	Comparación IGED Lineal de Generación de ingreso Líneas de pobreza e indigencia Pasto vs. Nacional	142.
Tabla 13	Eficacia de las políticas públicas a través de IGED	148.
Tabla 14	Inversión anual en economías verdes	169.

## LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Población Desplazada en Colombia periodo 1998-2009.	20.
Gráfico 2	Número de hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada, según año de desplazamiento y de presentación de la declaración 1997-2010.	22.
Gráfico 3	Personas Desplazados por la violencia Departamentos de Colombia año 2009.	24.
Gráfico 4	Expulsión masiva en Colombia periodos 1998-2002 2003-2009.	25.
Gráfico 5	Personas Desplazadas por la violencia Departamentos de Colombia año 2010.	26.
Gráfico 6	Hectáreas sembradas de cultivos ilícitos Colombia y zona Sur Occidental 2007.	28.
Gráfico 7	Municipios de Nariño con mayor número de familias expulsadas.	29.
Gráfico 8	Caracterización por Género Acumulado en el Municipio de Pasto 1997-2010.	29.
Gráfico 9	Número total de Desplazados en Pasto 2006 – 2011.	30.
Gráfico 10	Desplazados ciudad de Pasto año 2011.	34.
Gráfico 11	Gráfico 11. Caracterización por Género y edad acumulada en el Municipio de Pasto 2006-2011.	35.
Gráfico 12	Caracterización por edad en el Municipio de Pasto 2006-2011.	36.
Gráfico 13	Componentes de la política pública dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia.	69.
Gráfico 14	Instrumentalización de la Política de Prevención y Protección.	72.
Gráfico 15	Componentes Política de Atención Integral.	74.
Gráfico 16	Presupuesto Nacional para atención a población desplazada 1999-2010.	101.
Gráfico 17	Destinación del presupuesto ejecutado para población Desplazada 1999-2004.	102.
Gráfico 18	Destinación del presupuesto ejecutado para población Desplazada año 2006-2011.	102.
Gráfico 19	Evolución del presupuesto Nacional y de las familias desplazadas en Colombia 1997-2011.	104.

Gráfico 20	Recaudo de los Ingresos del departamento de Nariño periodo 2008-2011.	105.
Gráfico 21	Ejecución de recursos propios del departamento de Nariño para la Población Desplazada años 2005 a 2011.	106.
Gráfico 22	Destinación del presupuesto ejecutado para población Desplazada en el departamento de Nariño año 2005-2009.	108.
Gráfico 23	Destinación del presupuesto ejecutado para la estabilización socioeconómica de la población Desplazada en el departamento de Nariño año 2005-2009.	109.
Gráfico 24	Recaudo de los Ingresos del municipio de Pasto periodo 2007-2011.	110.
Gráfico 25	Gasto en Atención Humanitaria de Emergencia Pasto, recursos del orden Nacional.	112.
Gráfico 26	Gasto para el componente de vivienda Pasto recursos del orden Nacional.	113.
Gráfico 27	Gasto para Programas de Generación de ingresos de Población Desplazada Pasto, recursos del orden Nacional.	113.
Gráfico 28	Especificación de los recursos SENA regional Nariño.	114.
Gráfico 29	Gasto para afiliación en salud población desplazada Pasto recursos del orden Nacional.	115.
Gráfico 30	Gasto para Educación para atención de PD en Pasto, recursos del orden Nacional.	116.
Gráfico 31	Gasto total ejecutado en la ciudad de Pasto para atención de la PD recursos del orden Nacional.	117.
Gráfico 32	Destinación del presupuesto ejecutado para población Desplazada en el municipio de Pasto 2005-2011.	118.
Gráfico 33	Año de llegada población desplazada residente en san Juan de Pasto.	122.
Gráfico 34	Procedencia de la Población desplazada residente en San Juan de Pasto.	123.
Gráfico 35	Años de residencia en Pasto.	123.
Gráfico 36	Bienes abandonados por la PD residente en Pasto.	124.
Gráfico 37	Niños y jóvenes que conforman el hogar de la PD.	125.
Gráfico 38	Mujeres cabeza de hogar.	125.
Gráfico 39	Componentes del indicador IGED de SM AHU.	126.
Gráfico 40	Componentes del indicador IGED AHU. Pasto VS Región Pacifico.	128.
Gráfico 41	Componentes del indicador IGED Subsistencia Mínima Atención Emergencia.	129.
Gráfico 42	Componentes del indicador IGED AHE Pasto VS Región Pacifico.	130.

Gráfico 43	Entidades que ofrecen la atención de Urgencias y Emergencias.	131.
Gráfico 44	Percepción de la población con respecto a los servicios ofrecidos.	132.
Gráfico 45	Componentes del indicador IGED en Salud.	133.
Gráfico 46	Componentes del indicador IGED AHE Pasto VS Región Pacífico y Nacional.	134.
Gráfico 47	Percepción de la población desplazada de los servicios ofrecidos.	134.
Gráfico 48	Entidades que Brindaron Servicios Médicos y Psicológicos.	135.
Gráfico 49	Componentes del indicador IGED Global en Vivienda.	136.
Gráfico 50	Componentes del indicador IGED Global de Vivienda Pasto VS Región Pacífico.	136.
Gráfico 51	Componentes del indicador IGED Educación.	138.
Gráfico 52	Componentes del indicador IGED lineal Educación Pasto VS Región Pacífico y Nacional.	139.
Gráfico 53	Componentes del indicador IGED Generación de Ingresos.	140.
Gráfico 54	Conocimiento de los programas y aplicación.	143.
Gráfico 55	Percepción de la Población Desplazada frente a los programas de capacitación ofrecidos por el SENA.	144.
Gráfico 56	Condición de las variables de la PD que afectan en la Generación de ingresos.	145.
Gráfico 57	Indicador de eficacia.	147.
Gráfico 58	Tipo de empleo PD	153.
Gráfico 59	Condición laboral de la PD.	154.
Gráfico 60	Principales programas de formación recibidos por la PD.	154.
Gráfico 61	Modelo de integración territorial para población en situación de desplazamiento.	157.
Gráfico 62	Esquema proceso de integración regional.	158.
Gráfico 63	Modelo solidario. El cinco.	162.
Gráfico 64	De la Institucionalidad a la comunidad.	163.
Gráfico 65	Puestos de trabajo en el sector energético en un escenario de 2% de inversión verde PIB mundial.	167.
Gráfico 66	Inversión en energía sostenible, 2004-2009.	168.



## LISTADO DE ANEXOS

- Anexo 1 Planes programas y proyectos: Política de Prevención y Protección.
- Anexo 2 Capacitación y formación – organismos de estado.
- Anexo 3 Entidades y programas de generación de ingresos del Gobierno Nacional.
- Anexo 4 Ejecución de recursos propios del departamento de Nariño para la Población Desplazada años 2005 a 2011(millones de pesos).
- Anexo 5 Ejecución de recursos Atención Humanitaria de Emergencias.
- Anexo 6 Ejecución de recursos Generación de Ingresos PAI.
- Anexo 7 Ejecución de recursos Atención Víctimas por la violencia.
- Anexo 8 Ejecución de recursos Atención Víctimas por la violencia 40 SMN
- Anexo 9 Ejecución de recursos Programa Batuta.
- Anexo 10 Ejecución de recursos Educación a PD.
- Anexo 11 Ejecución de recursos Sena.
- Anexo 12 SENA utilización de recursos.
- Anexo 13 Ejecución de recursos Afiliación en Salud.
- Anexo 14 Formato de encuesta
- Anexo 15 Formato de entrevista

## INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado en Colombia se ha configurado histórica y principalmente como una consecuencia del conflicto armado interno. Es un problema, estructural, territorial, económico y político.

En el ámbito económico, el desplazamiento se ha convertido en una condición perjudicial debido a los efectos provocados en el crecimiento del país, en su estabilidad económica y en la disminución de las brechas sociales existentes.

Para el estado colombiano la atención integral al vertiginoso aumento del número de desplazados, es un verdadero desafío, hoy se tiene un porcentaje superior al 10% del total de la población que vive en Colombia según cifras manejadas por la Defensoría del Pueblo.

Debido al problema social que enfrenta el país y su estrecha relación con el gasto público, la presente investigación tiene de manera global como objetivo conocer la eficacia con que los recursos públicos han sido manejados para atender a la población desplazada, confrontando su efectividad con la situación actual de la población objeto, y determinando si efectivamente hay una atención integral oportuna como lo exige la sentencia T-025.

Es necesario por lo tanto abordar el estudio en tres objetivos, en la primero se conocerán los programas y políticas que el gobierno ha creado para atender a la población objetivo, así como la cantidad de recursos económicos ejecutados y la forma de su distribución, en el segundo objetivo y a partir de indicadores GED (Goce Efectivo de Derechos) se hará un diagnóstico de la situación socioeconómica de las personas desplazadas que residen en San Juan de Pasto y que estén inscritas como desplazadas ante la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social, por último (tercer objetivo) y en consecuencia con el diagnóstico, se pretende plantear estrategias que mejoren la calidad de vida de los mismos.

## 1. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

### 1.1 TEMA

Estudio de las políticas públicas: investigación que pretende analizar la capacidad que tiene las entidades del Estado para lograr objetivos y metas programadas con recursos que se han dispuesto para atender a la población víctima del desplazamiento por la violencia.

### 1.2 TÍTULO

ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL GASTO PÚBLICO EN LA POBLACIÓN DESPLAZADA DE SAN JUAN DE PASTO 2011.

### 1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

**1.3.1 Antecedentes.** La migración humana puede ser voluntaria o involuntaria y se deriva de varios factores, así por ejemplo, muchas familias o personas salen de sus lugares de origen por razones académicas, económicas, sociales, desastres naturales, o simplemente por la búsqueda de diferentes oportunidades. Este fenómeno generalmente es voluntario, sin embargo, para el caso colombiano, la violencia en su gran mayoría ha obligado a la población en su área de influencia a migrar involuntariamente, convirtiendo esta situación en un problema social, razón por la cual se ha generalizado la utilización del concepto de desplazamiento para referirse a la migración forzada derivada del conflicto interno.

Este problema se ha convertido en uno de los principales focos de acción del Gobierno Nacional, que a través de sus programas trata de dar cobertura a la población desplazada quienes son, precisamente, el objeto de estudio de esta investigación.

Al adentrarse a analizar las estrategias usadas por los grupos al margen de la ley para inducir el desplazamiento, se observa que los homicidios, las torturas la desaparición forzada y las amenazas son el resultado del masivo traslado de familias del campo a la ciudad, es así como lo señala el estudio de la CEPAL:

Las estrategias usadas por los grupos al margen de la ley para provocar el desplazamiento son las amenazas, los homicidios, la tortura o la desaparición forzada. Casi el 88% de los hogares migra de manera reactiva, es decir tras ser víctimas directas del conflicto armado: 54,5% por recibir una amenaza directa, casi el 19% por intento de homicidio y 34,5% por homicidio a algún miembro de la familia, entre otros. Por otro lado, cerca del 12% de los hogares migra preventivamente, bien sea por el nivel de violencia en la zona o por percibir posibles amenazas.<sup>1</sup>

Por otra parte, no se puede desconocer que las causas del conflicto han cambiado constantemente, para muchos el conflicto se da en las épocas de la independencia donde se abarcó un sin número de guerras civiles, que con el pasar de los años se transformaron y tomaron nuevos ideales, como también nuevos rumbos. Diversos académicos consideran que el problema del conflicto colombiano es mucho más complejo. Sabine Kurtenbach<sup>2</sup>, resume las causas de la siguiente forma, “cuatro conjuntos de causas tienen importancia central: una cultura política de la violencia, la debilidad del Estado colombiano, los límites de la participación política, y el acceso desigual de la tierra y los recursos naturales”

Cualquiera que sea la causa, los resultados durante los últimos años han sido realmente alarmantes. Según datos del Registro Único de Población Desplazada (RUPD)<sup>3</sup>, en Colombia 754.539 hogares (3.316.862 personas), han sido expulsados de 1.109 municipios y corregimientos departamentales, como consecuencia de las circunstancias descritas en el artículo primero de la Ley 387/97; es decir, que el 7% de la población colombiana, se ha reconocido como desplazada forzosamente ante este organismo.

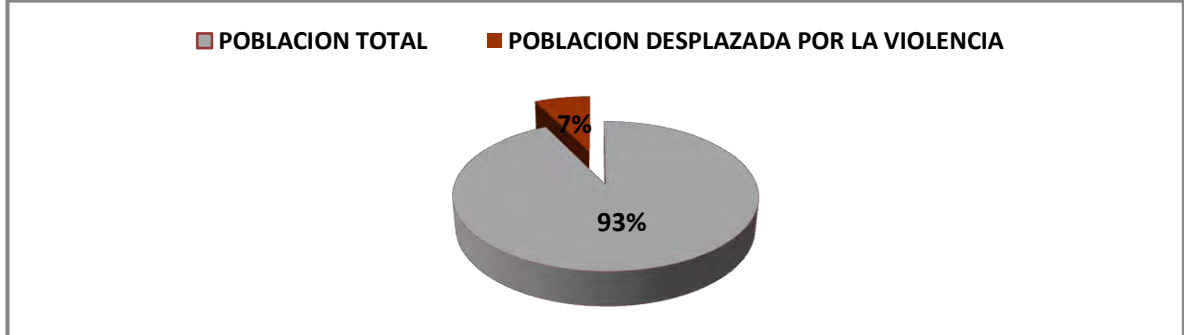
---

<sup>1</sup> IBAÑEZ, Ana María. El impacto del desplazamiento forzado en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación de los mercados laborales y políticas públicas. CEPAL Santiago de Chile noviembre 2008. Pag.13

<sup>2</sup> KURTENBACH Sabine. Análisis del conflicto en Colombia pág. 13 documentos propios.

<sup>3</sup> AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL. Disponible en: <http://www.centromemoria.gov.co/archivos/Desplazamiento/Informes/desplazamiento%20forzado%20en%20colombia%20-%20accin%20social%202010.pdf> (agosto 12 de 2010. 11:30 pm).

**Gráfico 1. Población Desplazada en Colombia periodo 1998-2009.**



*Fuente: AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL. Acción Social. En evolución del desplazamiento forzado en Colombia. Elaboración de los autores*

Por otra parte según las cifras del Consultoría de los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES) entre los años 2002-2009 el número de desplazados asciende 2.412.834 personas. Esto quiere decir que un total aproximado de 4.915.579 millones de personas han sido desplazadas en los últimos 25 años en Colombia, el 49% fueron expulsadas de sus tierras desde que se inició el gobierno de Álvaro Uribe Vélez<sup>4</sup>.

De esta manera para los años 1998-2009, la tendencia del registro de desplazamiento presenta dos momentos de expansión y dos de descenso.

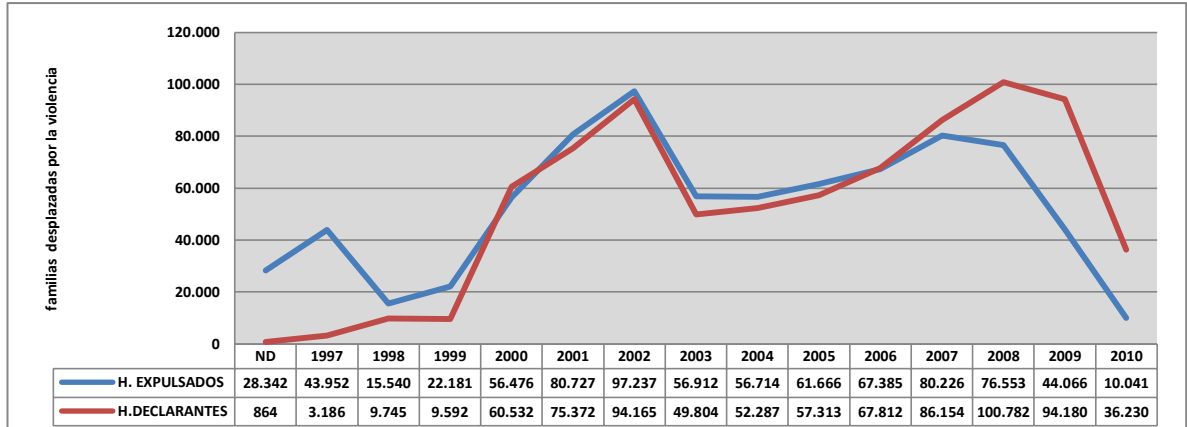
El primero, inicia en el año 1998 con el registro de 15.590 hogares expulsados, y termina en 2002 con 97.237 hogares, mostrando así un incremento total del 62.4%. Posteriormente, con el registro de 56.714 hogares expulsados en 2004, se evidencia una reducción del 41% con respecto al 2002. A partir de 2005 nuevamente se aprecia un comportamiento ascendente que se extiende hasta 2007 cuando se registraron 80.226 hogares, lo cual representa un aumento del 42% con respecto a la situación de 2004. Finalmente en 2008 y 2009 se vuelven a presentar reducciones del 8% y 63% respectivamente, no obstante, teniendo en cuenta los rezagos entre el hecho de desplazamiento y la declaración de los hechos, es probable que el registro del número de hogares expulsados en estos años cambie.<sup>5</sup>

<sup>4</sup>ibid.p.1.disponible en

<[http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=62&Itemid=50](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=50)>(agosto 23 de 2010. 8:30).

<sup>5</sup>AGENCIA PRESIDENCIA PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL. Acción social. En: evolución de desplazamiento forzado en Colombia. Disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Retornos/CIDH%20Desplazamiento%20Forzado%20en%20Colombia%20Marzo%202010%20para%20Canciller%C3%ADa1.pdf>. 15 septiembre de 2010. 8:37pm.

**Gráfico 2. Número de hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada, según año de desplazamiento y de presentación de la declaración 1997-2010.**



FUENTE: AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL. Registro Único de Población Desplazada - sapd

El periodo donde comienza el masivo desplazamiento de familias se da en el año de 1999, cuando el Gobierno Nacional firma con Estados Unidos el Plan Colombia, permitiendo la intervención directa de este país, en combatir el narcotráfico y a los grupos al margen de la ley, así como la estancación extranjera defendió, promovió y financió, la consolidación de la fuerza pública colombiana, con entrenamiento, armamento y recursos financieros, con el fin de reducir la producción de coca, y de dar fin a los grandes carteles de la mafia. Sin embargo, el combate directo con los grupos al margen de la ley trajo consigo un mayor problema, el enfrentamiento directo entre Estado y fuerzas tanto insurgentes, narcotráfico y delincuencia organizada recayó con más fuerza sobre la población civil, además, la estrategia del gobierno de realizar fumigaciones a los cultivos ilícitos fue un factor que aumentó significativamente el número de desplazados.

La reducción de la producción de coca, conllevó a que se afectaran los cultivos lícitos, y los recursos hídricos de las regiones fumigadas, siendo ésta otra de las razones de desplazamiento forzado de la población rural. “Las personas desplazadas por esta causa no se encuentran registradas en los censos de desplazados del Gobierno, así que no tienen acceso a las ayudas que establece la ley”<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> PIZARRO CARCARE NOELIA. El desplazamiento en Colombia, disminuye o aumenta. Universidad de Barcelona, facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. En Marco histórico del desplazamiento en Colombia. pag.14. Encontrado en: <[http://www.observatori.org/documents/Desplazamiento\\_humano\\_en\\_Colombia.pdf](http://www.observatori.org/documents/Desplazamiento_humano_en_Colombia.pdf)>

La lucha directa del Estado con grupos al margen de la ley afectó considerablemente el fenómeno, por ello durante 1999 y a mediados del 2002 el número de personas desplazadas se convirtió en uno de los más representativos de la historia. Según datos de la Vicepresidencia de la República, se tiene que los grupos armados presentaron un elevado nivel de acción bélica, tanto las guerrillas de las FARC, el ELN y los grupos de Autodefensas, cambiaron su accionar militar, involucrando a la población civil en el conflicto como estrategia para presionar al gobierno.

Para los años 2008 en adelante, el número de familias registradas presenta una brecha considerable con el número de hogares expulsados, situación que se explica porque el Consejo de Estado decretó la nulidad que consagraban el principio de extemporaneidad como causal de no inclusión en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD<sup>7</sup>. Gracias a la Corte Constitucional que en el año 2008 decretó al Estado de cosas inconstitucional, conllevó a que un mayor número de familias logren exigir sus derechos según lo establecido por la ley.

Una de las causas de la disminución de familias desplazadas en los años 2009-2010 se explica y como lo menciona el Alto Consejero Presidencial Molano Aponte, se debe por "la consolidación de la Política de Seguridad Democrática que se adelanta en todo el territorio nacional y solo se presentan desplazamientos en regiones donde persiste el narcotráfico"<sup>8</sup>.

Otra gran factor que ha influenciado en todo el territorio nacional es el incremento a partir de año 2000 del gasto militar, lo cual ha conllevado a que el país este mejor preparado, en disposición de armas, mayor pie de fuerza y la modernización de las instituciones del estado, para poderse dar cobertura en todo el territorio nacional.

En total, los gastos pasaron de 11.003 miles de millones de pesos corrientes en 2002 a 23.065 miles de millones de pesos en 2010, un incremento anual de 9,69%, en comparación con un aumento anual de la inflación de 4,93%. O sea, que el gasto militar tuvo un

---

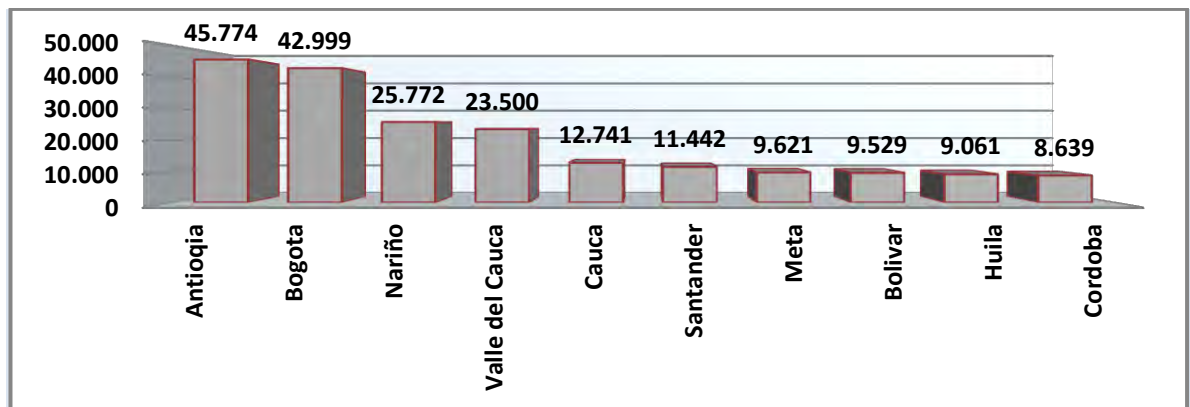
<sup>7</sup> OBSERVATORIO NACIONAL DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO. Dinámica del desplazamiento forzado. Acción Social. En Registro Único de Población Desplazada forzadamente. Pag.9. disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Retornos/Informe%20Desplazamiento%20Forzado%20a%20Junio%202010.pdf> (agosto 26 de 2011 9:30 am).

<sup>8</sup> GLOBAL MOVEMENT FOR THE CHILDREN: En Colombia el desplazamiento forzado por la violencia continúa descendiendo. Disponible en: <<http://www.gmfc.org/en/action-within-the-movement/latin-america-a-caribbean/regional-news-in-latin-america-a-caribbean/946-en-colombia-el-desplazamiento-forzado-por-la-violencia-continua-descendiendo>> (agosto 21 de 2010. 8.25 pm.)

crecimiento real anual de 4,76%, para un aumento real en el período de 45,07%<sup>9</sup>.

De acuerdo al informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) para el año 2009 se tiene que “alrededor de 286.389 personas fueron desplazadas en el marco del conflicto armado y otras manifestaciones de la violencia”<sup>10</sup>. El desplazamiento forzado, ha afectado el 69% de los municipios en Colombia, es decir, la población desplazada llegó a 773 de los 1.119 municipios que componen el territorio nacional, tomando como referencia el número de personas en el sitio de llegada, las regiones más afectadas fueron en su orden:

**Gráfico 3. Personas Desplazados por la violencia Departamentos de Colombia año 2009**



Fuente: CODHES, Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.

Dentro del territorio nacional, entre los años 1998 y 2002, la expulsión masiva de personas según Acción Social<sup>11</sup> se concentró en Antioquia, Chocó, Magdalena, Bolívar y Córdoba, mientras que en el período 2003, 2009 se concentró en los departamentos de Nariño, Antioquia, Chocó Valle del Cauca y Caldas.

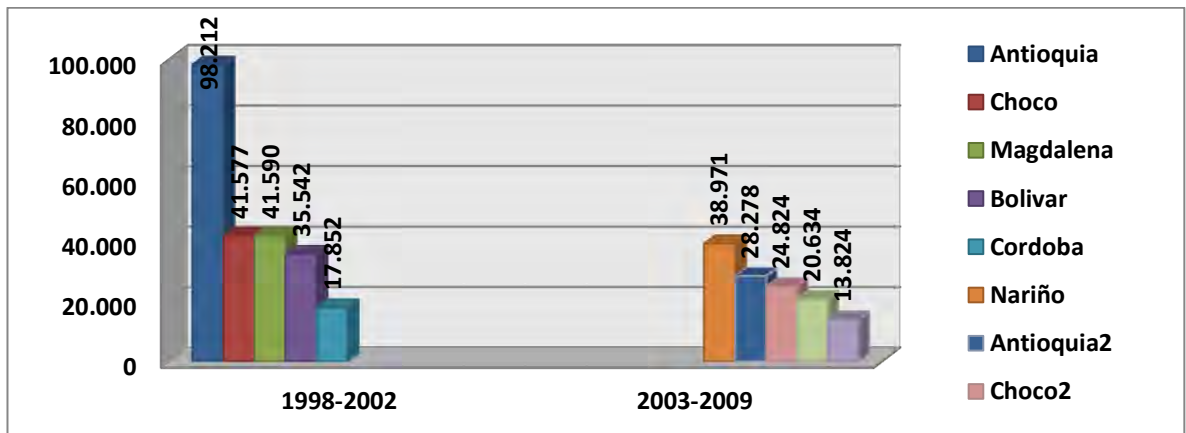
<sup>9</sup> OTERO DIEGO. Colombia, campeón en gasto militar. Disponible en: <[http://www.avanzarcolombia.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=85:colombia-campeon-en-gasto-militar&catid=25:colombia&Itemid=27](http://www.avanzarcolombia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=85:colombia-campeon-en-gasto-militar&catid=25:colombia&Itemid=27)>(agosto 12 de 2011. 6.15pm).

<sup>10</sup> CODHES INFORMA. Boletín informativo de la consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. ¿salto estratégico o salto al vacío? Numero 76, Bogotá, 27 de enero 2010.p.1. <[http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=62&Itemid=50](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=50)>(agosto 23 de 2010. 9:45 pm.)

<sup>11</sup> Ibid.p.2



**Gráfico 4. Expulsión masiva en Colombia periodos 1998-2002 2003-2009.**



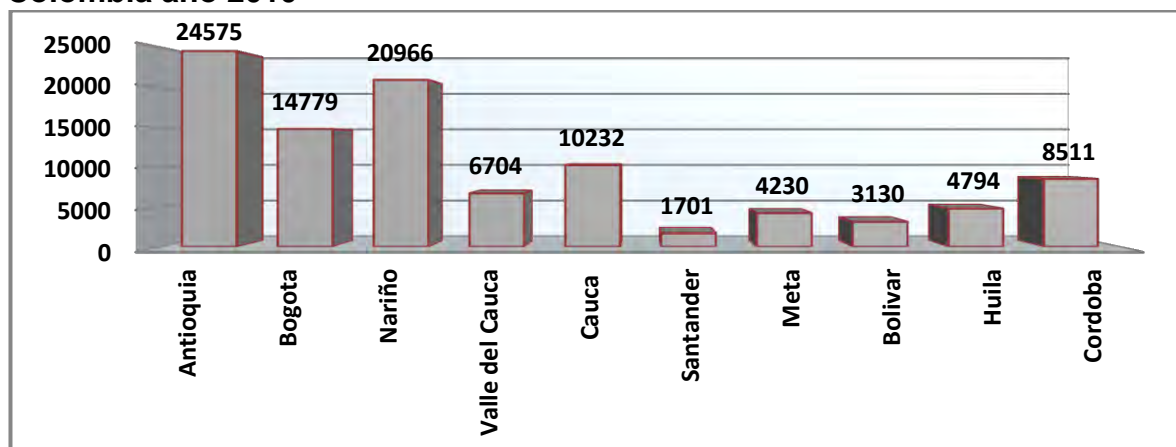
Fuente: VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Desplazamiento forzado en Colombia. En: evolución del desplazamiento forzado en Colombia. Realizado por los autores.

Como se aprecia en el gráfico 4, se observa que dentro de la dinámica del desplazamiento se han presentado dos periodos de importancia, entre 1998 a 2002 donde estas zonas fueron el objetivo de las primeras intervenciones militares, la misión establecida estaba en erradicar las hectáreas de cultivos ilícitos y confrontar a grupos de narcotráficos.

Con vigencia del Plan Colombia a mediados del año 2000 la presión de la fuerza pública fue mucho mayor, obligando a cambiar de estrategia a los grupos al margen de la ley y ocupar otros territorios que eran considerados como zonas de descanso “Luego del rompimiento de las negociaciones del Caguán en el año 2002, las FARC ordenan la movilización de tropas a departamentos estratégicos, como respuesta al Plan Colombia que ya había comenzado en el sur del país”.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> ALCALDIA DE PASTO. Plan único integral 2011, Municipio de pasto: Población desplazada del municipio de pasto. En, dinámica y evolución del desplazamiento. P.8

**Gráfico 5. Personas Desplazadas por la violencia Departamentos de Colombia año 2010**



Fuente: VICEPRESIDENCIA PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, programa desplazados, cifras desplazados, cifras por área geográfica. SIPOD. Realizado por los autores.

Aunque las diferencia de cifras que se presentan en entidades Gubernamentales como Acción Social, y entidades como la Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento (CODHES) que es un organismo independiente, muestran un preocupante manejo de la cifras de desplazados en Colombia, según Refugiados internacionales, los registros paralelos que existen entre la iglesia, CODHES y el Gobierno Nacional, se encuentra en la clasificación de ser o no desplazado.

Refugiados Internacional (RI) está preocupada de que una interpretación limitada de la normativa sobre el registro de la población desplazada resulte en la incapacidad de reconocermuchas de las causas del desplazamiento, lo cual, consecuentemente resultaría en una subestimación en el registro y en una falta de respuestas para atender las necesidades de los desplazados.<sup>13</sup>

Así se logra observar en el gráfico 5 que para el año 2010 el mayor número de desplazados se encuentra en Antioquia con 24.575 personas desplazadas, seguido por Nariño con 20.966 personas, y Bogotá con 140779 personas, sin embargo existiendo la disparidad en las cifras de los registros de Acción Social y CODHES, como se evidencia en el grafico 4, se puede asumir que son estos mismos departamentos los más críticos a nivel nacional con este tipo de fenómeno.

<sup>13</sup> GARCIA SEAN MARIANO. Refugees International. Buletin abril 18 2007. Disponible en: <<http://terranova.uniandes.edu.co/centrodoc/docs/registro/Colombia%20deficiencias%20en%20el%20registro-%20RI.pdf>>(21 de noviembre 2011. 8:37 pm)

Al explorar la historia del conflicto del Departamento de Nariño, se evidencia un significativo incremento del fenómeno de desplazamiento, teniendo un importante impacto a mitad de los años de 1990 y a principio del año 2000 donde varios factores influyen, como lo señala el documento realizado por la Alcaldía de Pasto en el Plan Integral Único(PIU)<sup>14</sup>, el cual resalta que dentro de los diferentes componentes que afectan el fenómeno del desplazamiento se encuentra la consolidación de los cultivos ilícitos a partir de 1995.

Su mayor auge se dio en el año 2001, después del inicio de las fumigaciones en el Putumayo en donde se trasladan estos cultivos hasta el Departamento de Nariño, originándose una disputa por el control hegemónico del comercio ilícito y de las distintas rutas estratégicas, tanto para la economía ilegal, como para el posicionamiento de los grupos armados<sup>15</sup>.

Puesto en marcha el Plan Colombia en el sur del país y el rompimiento de los tratados entre los grupos guerrilleros y el Gobierno Nacional en el año 2002, conllevó a la fuerte presencia de grupos armados como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el departamento de Nariño, esta situación creó disputas territoriales violentas por la posición estratégica de la región, trayendo como consecuencia la toma militar del Departamento por parte de las FARC<sup>16</sup>.

La Violencia para el año de 2007 propició el incremento del fenómeno del desplazamiento, además se intensificó el conflicto por el dominio y control de territorios propicios para el cultivo, la cosecha, el procesamiento y el transporte de la coca a mercados internacionales. De acuerdo con el informe que presentó la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “en el año 2007, el Departamento tenía el 21% de las 99.000 hectáreas sembradas con coca en el país, es decir 20.259 hectáreas sembradas en Nariño, seguida por Putumayo con 14.853 y Cauca con 4.168 hectáreas”<sup>17</sup>.

---

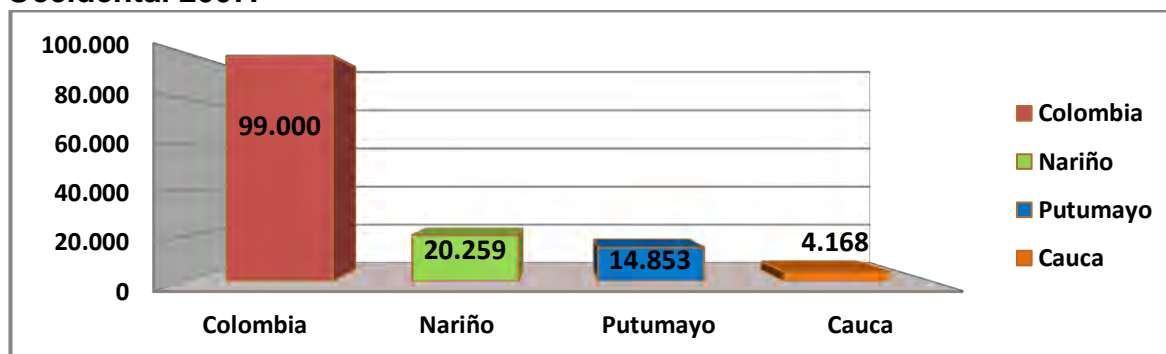
<sup>14</sup>Ibid. P.7

<sup>15</sup> Ibid. p.8.

<sup>16</sup>ALCALDIA DE PASTO. Plan único integral, Municipio de Pasto: Población desplazada del municipio de Pasto. En, dinámica y evolución del desplazamiento. P.8.

<sup>17</sup> Ibid. P.8.

**Gráfico 6. Hectáreas sembradas de cultivos ilícitos Colombia y zona Sur Occidental 2007.**



Fuente: Plan Único Integral, Municipio de Pasto: Población desplazada del municipio de Pasto. En, *dinámica y evolución del desplazamiento*.

Esta situación trajo como efecto que para el 2008, Nariño ocupara el décimo puesto entre los departamentos con mayor número de víctimas por minas anti persona. Según la Vicepresidencia de la República, “de los 64 municipios, 23 están minados, y hasta el año 2008 se contabilizaban 335 personas afectadas, enmarcando un contexto que propicia la salida de personas de su lugar de origen, evidenciándose además en dicho año varios desplazamientos masivos”.<sup>18</sup>

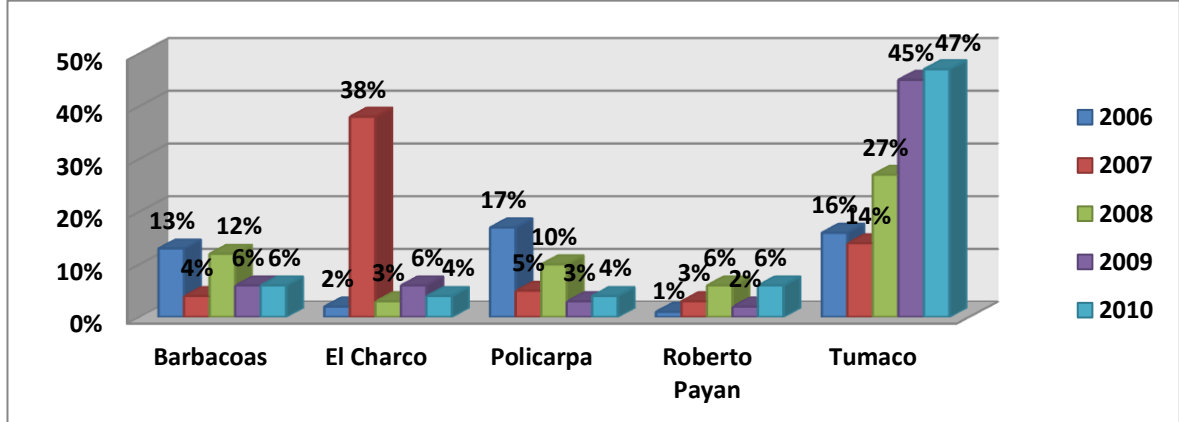
Dentro del departamento, la zona del pacífico nariñense es la más afectada debido a la complejidad del conflicto, tanto grupos guerrilleros, narcotráfico, paramilitares y Estado, confluyen dentro de este panorama donde se disputan tierras, rutas marítimas, terrestres y zonas de cultivos ilícito, convirtiendo a Tumaco en la región más afectada por el conflicto. Dentro de los periodos 2009 a 2010, del total de los hogares expulsados en el departamento de Nariño registrados en el RUPD<sup>19</sup>, el 45% y el 47% respectivamente pertenecían a este municipio.

<sup>18</sup> Ibid.p.11

<sup>19</sup> ACCION SOCIAL. Op,Cit.

<<http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/GeneralesPD.aspx?idRpt=2>>(12 noviembre 2011. 6:30 pm).

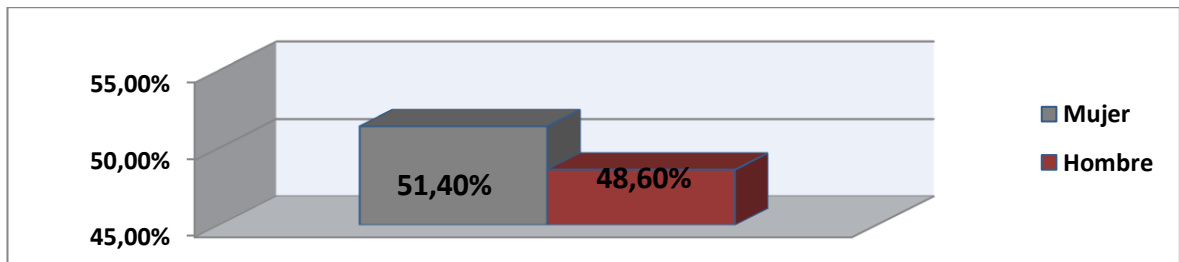
**Gráfico 7. Municipios de Nariño con mayor número de familias expulsadas.**



Fuente: VICEPRESIDENCIA PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, programa desplazados, cifras desplazados, cifras por área geográfica. SIPOD. Realizado por los autores.

Según el documento de PIU 2011 de la Alcaldía de Pasto<sup>20</sup> y los registros realizados por el Sistema de Información Asociada a la Población Desplazada (SIPOD) con fecha de corte 31 de diciembre De 2010, entre el periodo comprendido del año 1997 a diciembre de 2010, existen 36.447 personas en situación de desplazamiento de las cuales 17.706 corresponden a hombres y 18.741 a mujeres, de esta manera se evidencia así un 48.6% de género masculino frente a un 51.4% de género femenino en condición de desplazamiento reflejando que la población femenina es la que mas padece esta condición y de igual manera necesita de una mayor atención por parte del estado.

**Gráfico 8. Caracterización por Género Acumulado en el Municipio de Pasto 1997-2010.**



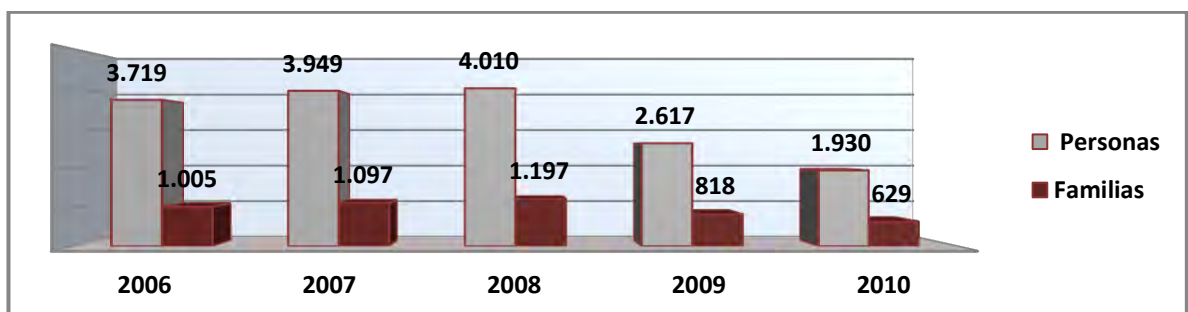
Fuente: Registro Único de Población Desplazada - RUPD contenida en el Sistema de información de Población Desplazada - SIPOD con corte al día 31 de diciembre de 2010

Por otra parte al analizar la evolución del desplazamiento en el municipio de Pastose tiene que desde el 2006 hasta el 2008 mantuvo en cifras relativamente

<sup>20</sup> Ibid.p.12.

altas y para los 2 posteriores años 2009 a 2010 tuvo una caída significativa como lo muestra el gráfico 9. Esta disminución de número de desplazados para el municipio de Pasto se explica en la medida que los graves hechos de orden público que se presentaron en los años 2006, 2007 y 2008 en los diferentes municipios del departamento y en especial en la zona pacífica, obligo que tanto las autoridades a Nivel nacional como a nivel local tomaran medidas que representaron la Consolidación de la Política de Seguridad Democrática que consisten en mayor pie de fuerza policial y militar, mejorar los servicios para la asistencia social y aumentar la presencia permanente del estado en estas regiones, sin embargo este accionar del estado se realiza porque La Corte Constitucional<sup>21</sup> se pronuncia a través de dos Manifestaciones legales la cual obliga al estado colombiano a garantizar los derechos de esta población y en especial a las comunidades indígenas y afrodescendientes del pacífico nariñense, de esta manera la intervención del estado contribuye a que se presenten menor número de desplazados expulsados que se dirigieron hacia la ciudad de Pasto para los años 2009 y 2010.

**Gráfico 9. Número total de Desplazados en Pasto 2006 - 2010**



Fuente: VICEPRESIDENCIA PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, programa desplazados, cifras desplazados, cifras por área geográfica. SIPOD.

Aunque el fenómeno del desplazamiento a tenido un significativo retroceso como lo indica las cifras oficiales, la ciudad de Pasto a tenido que enfrentar grandes dificultades en materia de atención y solución de esta problemática, debido a que esta población solo ha conseguido una mínima respuesta cuando se trata de reclamar y exigir sus derechos frente al Estado, no obstante el Gobierno Nacional años atrás ya había diseñado e implementado políticas dirigidas principalmente a zonas donde el nivel de pobreza e inclusión social eran muy escasos y luego

<sup>21</sup> DIÓCESIS DE TUMACO. ¡Que nadie diga que no pasa nada! Consecuencias de la desatención al desplazamiento forzoso. Pag.44. Hallado en: <[http://www.nocheyniebla.org/files/tumaco/que\\_no\\_diga.pdf](http://www.nocheyniebla.org/files/tumaco/que_no_diga.pdf)> ( 14 de noviembre de 2011. 7.45 pm)

abarca nuevas líneas de acción para la atención de población desplazada como se muestra a continuación.

En este contexto, la nación formuló programas como el Plan Nacional de Rehabilitación que desde 1982, fue un instrumento utilizado por varios gobiernos en la consecución de objetivos políticos y sociales en las áreas rurales, dicho plan estaba orientado a proporcionar ayuda económica a las zonas afectadas por el conflicto armado.

El Plan Nacional de Rehabilitación debía contribuir a la solución de los problemas de marginación de algunos grupos de la población, por medio de tres estrategias: fortalecimiento de la democracia participativa, impulso al proceso de descentralización y promoción del desarrollo rural. En términos de protección social, es necesario destacar la tercera, que promueve “el acceso a los servicios de educación, salud, vivienda, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos de sus zonas de cobertura”.<sup>22</sup>

También el Gobierno Nacional crea en el año de 1994 La Red de solidaridad Social<sup>23</sup>, que convoca a la solidaridad nacional para atender las necesidades apremiantes de los grupos de población más pobre y vulnerable del país. En julio de 2005 con el marco del programa de renovación de la administración pública y con el ánimo de lograr mayor efectividad en el gasto de las entidades adscritas a la Presidencia de la República, se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional Acción Social, que cuentan con una Dirección misional en el tema y en la que se constituyeron las Subdirecciones de Ayuda Oficial al Desarrollo y Nuevas Fuentes de Cooperación.

Entre los programas que se incluían en la red se encontraban: “Empleo Solidario (Plan de Empleo Rural de Emergencia, Plan de Empleo Urbano de Emergencia, Capacitación para el Trabajo), Asistencia Alimentaria, Apoyo a Mujeres Jefes de Hogar con Hijos en Edad Escolar, Programa Revivir, Vivir Mejor, Programa de Vivienda Rural, Vivienda Urbana y Mejoramiento del Entorno, Recrear, Talentos Deportivos y Artísticos”<sup>24</sup>.

Durante la primera etapa, la Red ejecutó numerosos proyectos con una inversión significativa, y aportó a la construcción de una estrategia de gestión basada en la

---

<sup>22</sup> DIARIO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto numero 2707 de 1993. Hallado en: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/decretoslinea/1993/diciembre/30/dec2707301993.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1993/diciembre/30/dec2707301993.pdf). septiembre 7 de 2010. 9:45 pm.

<sup>23</sup> AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. La entidad en antecedentes. Acción social disponible en <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=823>> (agosto 30 de 2010. 8:15 pm).

<sup>24</sup> CONVENIO ACCION SOCIAL –ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUJIADOS, ACNUR. Guía de atención integral a la población desplazada. Tomo 1 año 2007.P.35.

coordinación interinstitucional y en la participación comunitaria. Esto implica retos como: “mejorar la situación social y económica de la población pobre y vulnerable, en especial de la afectada por el conflicto armado interno; crear un clima de convivencia social; promover la solidaridad; y contribuir al proceso de paz a través de la participación local y comunitaria en la toma de decisiones”<sup>25</sup>.

La Red se constituye sobre la base de dos grupos de programas:

Apoyo a poblaciones especiales (apoyo a discapacitados y programa Revivir que fue transformado en su totalidad) y protección a la población víctima de la violencia y a los desplazados. El segundo grupo de programas tiene su origen en la Ley 387 de 1997 mediante 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”<sup>26</sup>.

Posteriormente, el Decreto No 2569 de 2000 que reglamenta parcialmente la mencionada ley, le da como atribución a la Red de Solidaridad Social<sup>27</sup>(RSS) el ser la entidad coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población desplazada por la violencia, Se pasa entonces de una RSS centrada en la protección-asistencia social, a una especialmente centrada en la atención humanitaria y mitigación del impacto del conflicto armado. Actualmente la RSS cuenta con los siguientes programas: “Adultos Mayores, atención integral a la población desplazada por la violencia, programas para discapacitados, Indígena red PMA, Apoyo a Recuperadores, atención integral a municipios afectados por la violencia, programa especial de vivienda para desplazados”<sup>28</sup>.

Mediante decreto 2467 del 19 de julio de 2005 se consolida la creación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con la integración de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, y la Red de Solidaridad Social, RSS.

La Agencia Presidencial Para La Acción Social y la Cooperación Internacional, es la entidad oficial que coordina la Cooperación Internacional técnica o financiera no reembolsable. Este organismo, ha sido el encargado de invertir y controlar el gasto que se ha efectuado a la población desplazada, en especial por El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD, el cual es coordinado por Acción Social, que ha encaminado esfuerzos para la obtención de recursos y su ejecución, en especial a la atención inmediata, lo cual constan de un subsidio para las necesidades básicas de esta población y otros proyectos encaminados a salud, educación y proyectos productivos.

---

<sup>25</sup> Ibid.p.7.

<sup>26</sup> Ibid.p.8.

<sup>27</sup> Ibid.p.19.

<sup>28</sup> Ibid.p.69.



También, el Plan Nacional de Desarrollo entre los años 2007-2010, buscó abrir camino a la reintegración socioeconómica de la población desplazada, a través del retorno o la reubicación. “el Gobierno Nacional buscará generar las condiciones para que toda la población en esta situación de desplazamiento, goce al menos del mínimo de protección de sus derechos”<sup>29</sup>. Por su parte, el Ministerio de Interior y Justicia para los años 2006 – 2010, conjuntamente con Acción Social, coordinaron las acciones pertinentes para el fortalecimiento de comités Departamentales, Municipales y Distritales de atención Integral a la población desplazada, al igual que el diseño y la puesta en marcha de los Planes Integrales Únicos<sup>30</sup>. Entre los planteamientos del plan está la coordinación por parte de Acción Social, en la provisión de alimentos a los hogares desplazados atendidos, para esto, se realizaría una evaluación de necesidades alimentarias, con el fin de determinar si esta ayuda se puede prolongar por un tiempo mayor, de acuerdo con las condiciones en las que se encuentren las familias desplazadas. En el ámbito de salud, la atención para estas personas estaría orientada a la afiliación al Sistema General de Seguridad Social, la ampliación del régimen Subsidiado y en la implementación del Sistema obligatorio de Garantía de la Calidad de Salud del Sistema.

De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional realizaría apoyo a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas, en la definición de políticas y estrategias para brindar atención prevalente a la población en condición de desplazamiento. Así los programas del gobierno nacional han tenido un progreso según el contexto y las necesidades de la época, la cual ha tenido un significativo cambio debido a la evolución que ha tomado el conflicto interno colombiano.

**1.3.2. Situación actual.** Para el departamento de Nariño, se ha registrado un cambio en las fuerzas de disputa del poder, ya que por la acción militar del estado se ha intensificado de manera progresiva en algunas zonas del país, de esta manera también los grupos armados se han movilizado y también han transformado el panorama de la región, de acuerdo a la información suministrada por la Cruz Roja Colombiana la situación es la siguiente “ En ciertas zonas rurales, miles de colombianos que enfrentan los efectos generados por el conflicto armado siguen teniendo un acceso restringido a servicios básicos como la atención médica, la educación, el agua y el saneamiento”<sup>31</sup>.

De igual manera antiguos grupos paramilitares y de narcotráfico han influido en la región, especialmente en zonas estratégicas, ya que luchan por el control del territorio del pacífico nariñense. Actualmente otros actores que componen esta

---

<sup>29</sup> PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Dirección nacional de planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

“Estado Comunitario: desarrollo para todos”, Pág. 68.

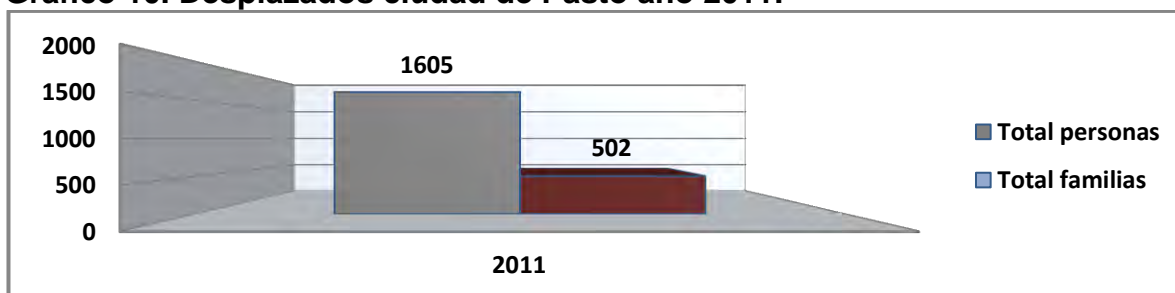
<sup>30</sup> Ibid.p.47

<sup>31</sup> ALCALDIA DE PASTO .Plan único integral PIU. Op. Cit. p 45.

lista son, las Águilas Negras, denominados como grupos paramilitares, y también de las Bacrim u organizaciones al servicio del narcotráfico.

Actualmente la ciudad de Pasto es una de las ciudades que es receptoras de personas en condición de desplazamiento, esta población recibe orientación en los diferentes instituciones del estado como la alcaldía, hospitales, puestos de salud, fuerza pública, las cuales están en la obligación de atender sus necesidades y en especial de dirigir a estas personas a la UAO (Unidad de Atención y Orientación), que está encargada de acoger, recepcionar y orientar a la población desplazada forzosamente y además facilitar la información integral, clara y oportuna de los diferentes servicios. Para la ciudad de Pasto, en el año de 2011 con corte de cierre a 31 diciembre, se tiene el siguiente registro:

**Gráfico 10. Desplazados ciudad de Pasto año 2011.**



Fuente: VICEPRESIDENCIA PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, programa desplazados, cifras desplazados, cifras por área geográfica. SIPOD.

Según el convenio entre el Consejo Noruego Para Refugiados y la Universidad De Nariño en su “Caracterización Situacional De La Población Víctima De Desplazamiento Forzado en El Municipio de Pasto” que hace referencia el PIU<sup>32</sup> 2011, establece la Ubicación de Población Desplazada por comunas donde la ubicación esta en diferentes comunas aunque la más importante por resaltar es la comuna 5.

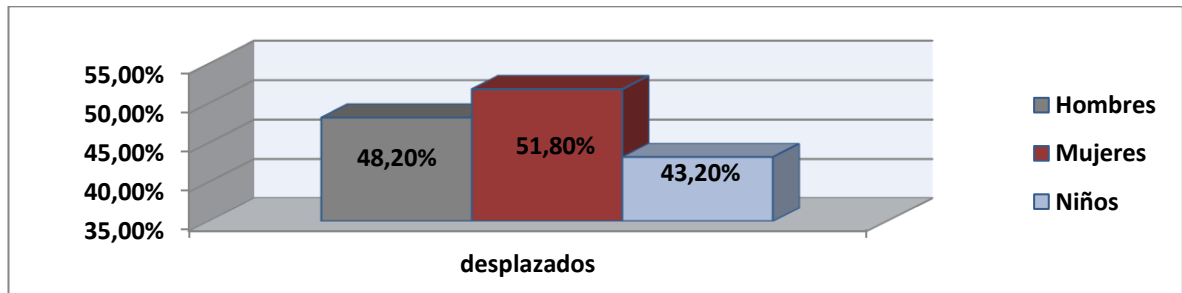
Correspondiente a datos de 2006 hasta la fecha de información suministrada por Acción Social<sup>33</sup> con Fecha de Corte: 31 de Diciembre de 2011. Entre el periodo comprendido desde Enero de 2006 a Diciembre de 2011, existen 11.607 personas en situación de desplazamiento de las cuales 5.593 corresponden al género masculino y 6014 al género femenino; evidenciando así un 48.2% de hombres frente a un 51.8% de mujeres en esta condición. Además identificando

<sup>32</sup> Ibid.p.19.

<sup>33</sup> Ibid.p.12.

rangos de edad indica que existe una población menor de edad que corresponde en su totalidad a 5020 niños(as) que representan un 43.2% de la totalidad de la población.

**Gráfico 11. Caracterización por Género y edad acumulada en el Municipio de Pasto 2006-2011.**



*Fuente Registro Único de Población Desplazada - RUPD contenida en el Sistema de información de Población Desplazada - SIPOD con corte al día 31 de Diciembre de 2010. Los autores*

Para los años 2006 a 2011 entre las personas llegadas a Pasto se encuentra que los infantes de 0 a 2 años corresponden a los menores de edad dependientes, esta población en especial corresponde a un 5.65%<sup>34</sup>. Los menores entre 3 y 6 años de edad hacen referencia a los niños(as) en etapa de crecimiento físico e intelectual que están alrededor 11,57%<sup>35</sup>. Los menores de 7 a 17 años de edad componen en su totalidad un 26,03%<sup>36</sup> de la población en condición de desplazamiento.

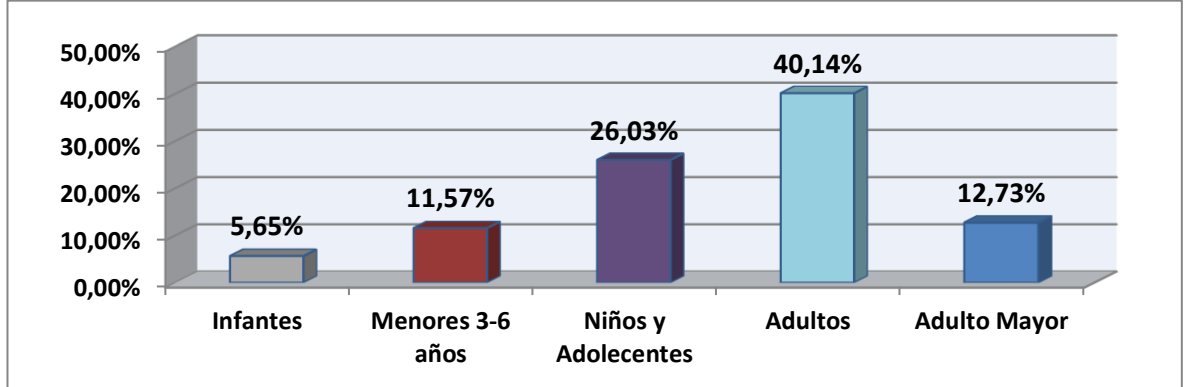
El rango entre 18 a 40 años de edad, corresponde a personas económicamente activa que por lo general inicia su vida laboral, se estima un 40,14% de la totalidad de la población desplazada en la ciudad de Pasto. Entre las personas de 41 a 65 años de edad, es considerada adulta madura y alcanza el 12.73%.

<sup>34</sup> Ibid.p.13.

<sup>35</sup> Ibid.p.13.

<sup>36</sup> Ibid.p.13

**Gráfico 12. Caracterización por edad en el Municipio de Pasto 2006-2011**



Fuente: Registro Único de Población Desplazada - RUPD contenida en el Sistema de información de Población Desplazada - SIPOD con corte al día 30 de junio de 2011. Los autores

La comuna 5 de Pasto, presenta el mayor índice de población desplazada del Municipio. Si dicha información se cruza, con los informes del Observatorio del Delito de Pasto, “se determina una ubicación de la población en un veinticinco por ciento (25%), es decir una cuarta parte de la misma, en la zona afectada por el mayor índice de actos violentos en el Municipio de Pasto”<sup>37</sup>.

La concentración de población desplazadas dentro de la ciudad de Pasto se evidencia principalmente en las Comunas 5, 10, 3 y 4, (25%, 19.2%, 15.20%, 15.20%), en estos sectores de la ciudad se ubica un 49.6% de población desplazada en el Municipio, ello ratifica el comportamiento de ubicación en zona de extensión prioritaria del Municipio, de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial, además es la zona donde por sus características se puede generar nuevos planes de vivienda de Interés social. Con este elemento igualmente señala zonas de prioridad para la ejecución de planes y programas hacia esta población afectada por la violencia.

<sup>37</sup> GOBERNACION DE NARIÑO. Informe anual del observatorio delito San Juan de Pasto Año 2009; p.22.

**Tabla 1. Concentración de la población Desplazada en comunas del Municipio de Pasto.**

ORDEN (DE + A - )	COMUNA	PORCENTAJE
<b>MÁS</b>	CINCO	25%
	DIEZ	19.23%
	TRES Y CUATRO	15.20%
	SEIS	7.15%
	DOCE	5.87%
	DOS	5.47%
	NUEVE	2.58%
	OCHO	2.34%
	UNO	1.35%
	SIETE	0.61%
<b>MENOS</b>	ONCE	0.0%

*Fuente “Ubicación De Población Desplazada Por Comunas En El Municipio de Pasto Por Indicadores De Mayor A Menor Fuente CONVENIO UNIVERSIDAD DE NARIÑO- CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS –NCR “Caracterización Situacional de Población Desplazada por la Violencia en el Municipio de Pasto*

Uno de los programas que el estado Colombiano ha creado para hacer frente a esta situación es Familias en Acción, este programa se financia con préstamos del Bancos Mundial (BM), y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el programa se desarrolla bajo tres componentes: educación, salud y nutrición.

Opera en el nivel nacional a través de la Unidad Coordinadora Nacional UCN que cuenta con cuatro unidades de trabajo: Administrativa, Direccionamiento Estratégico y Monitoreo; de Fortalecimiento Institucional y Gestión Territorial y de Promoción y Desarrollo Social. En el nivel departamental y regional opera a través de las Unidades Coordinadoras Regionales UCR y en el nivel municipal a través de las alcaldías municipales o distritales<sup>38</sup>.

Para el municipio de Pasto el enfoque de políticas públicas locales dirigidas a esta población, se encuentra el Plan de Desarrollo 2008-2011 Adelante Nariño Minga del Pensamiento Nariñense, y el Plan Integral Único de Pasto PIU 2009-2011. El primero establece unos objetivos, línea base y metas, que están plasmadas dentro del cuadro de Atención Integral a la población en situación de desplazamiento; su objetivo específico está encaminado en “Contribuir a la prevención del desplazamiento forzado y coordinar acciones interinstitucionales para la atención integral de la población en situación de desplazamiento”<sup>39</sup>. En este plan se

<sup>38</sup> AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Superación de la pobreza, en familias en acción. Disponible en:

<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=285>

<sup>39</sup> GOBERNACION DE NARIÑO. Plan de desarrollo de Nariño 2008-2011 pag-53.

constituyen seis metas en las que se puede destacar el fortalecimiento, formulación, asesorías, atención humanitaria, acompañamiento entre otras acciones para el apoyo a la población en situación de desplazamiento. El PIU establece tres componentes que deben desarrollarse a lo largo del periodo para el que es ejecutado. Este plan inicia con una caracterización territorial y poblacional, posteriormente busca desarrollar una planeación estratégica y como último componente el correspondiente seguimiento, monitoreo y evaluación.

En la primera etapa del documento se realiza un diagnóstico general de las personas en condición de desplazamiento, sus condiciones de vida, la comuna en la que se ubican, centros educativos a la que asisten sus hijos, tasas de suicidio, salud, vivienda; todo lo relacionado con su forma de vida como también un análisis social y psicológico.

Posteriormente el documento PIU 2011 procede a un análisis de la normatividad existente sobre la condición de desplazamiento, para aterrizar en lo que el PIU<sup>40</sup> llama “oferta institucional”, que se encargará de desarrollar programas y establecer unos objetivos concluyendo con la ejecución de proyectos. De igual manera se opera a través de la Alcaldía Municipal por lo que la ejecución de las actividades contempladas en el Ciclo Operativo es de su directa responsabilidad.

Como situación actual, también se destaca que el Congreso de la República para 1 de Junio de 2011 aprueba la Ley de Víctimas, la cual se convierte en un gran paso para resarcir a la población en situación de desplazamiento, donde la ley contempla, la atención integral básica, restitución de tierras, rehabilitación, medidas de satisfacción y medidas de no repetición de los actos<sup>41</sup>, de esta manera el Estado tendrá que hacer efectiva esta ley con un costo para la Nación de 23 billones de pesos<sup>42</sup> que se tendrá que ejecutar durante los siguientes 10 años a partir de la fecha de aprobación de esta Ley.

### **1.3.3 Formulación del problema**

#### **1.3.3.1 Pregunta General**

¿Las políticas instauradas por el Gobierno Nacional han contribuido a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población Desplazada?

---

<sup>40</sup> ALCALDIA DE PASTO. Plan único integral 2011.p.33.

<sup>41</sup> MONTERO CARVAJAL DORA. Aprobada la Ley de Víctimas. 1 de junio de 2011. Encontrado en: <<http://www.lasillavacia.com/historia/aprobada-la-ley-de-victimas-24894>> (18 de agosto de 2011. 3:45 pm).

<sup>42</sup> REVISTA SEMANA. ¿Cuánto vale la Ley?. Sábado 28 de Mayo de 2012. Encontrado en: <<http://www.semana.com/nacion/cuanto-vale-ley/157526-3.asp>>( 22 de Junio de 2011. 8:42 pm).

### 1.3.3.2 Preguntas Específicas

- ¿Qué políticas y recursos ha ejecutado el Gobierno Nacional y local para atender de manera integral a la Población Desplazada durante los años 2005 - 2011?
- ¿Las políticas públicas han logrado eficacia en el cumplimiento de los indicadores de Goce Efectivo de los Derechos de la población víctima del desplazamiento ubicada en el Municipio de Pasto en el año 2011?
- ¿Qué estrategias para mejorar las condiciones socioeconómicas de la población desplazada del Municipio de Pasto se pueden realizar a través del componente de generación de ingresos?

## 1.4 JUSTIFICACIÓN

En Colombia el fenómeno del desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado, ubica al país como el de mayor crisis humanitaria en América Latina, situación que compromete al conjunto de estamentos de la sociedad a la búsqueda de soluciones y propósitos quebrinden respuestas a esta grave problemática social.

Al asumir una condición de desplazamiento forzado se tiene que enfrentar situaciones y contextos disímiles, desplazarse del campo a la ciudad entre otras cosas implica diferentes formas de producción y sustento que en muchos casos se convierte en un limitante para insertarse en el mercado laboral, debido a la falta de educación y mayormente a la inexperiencia en cierto tipo de funciones que las empresas demandan. Situaciones como esta conllevan a que los ingresos de las familias que padecen este fenómeno sean escasos y por ende a que se genere dependencia hacia el Estado y hacia otras instituciones de carácter externo.

El Estado colombiano con el fin de mejorar la situación de la población desplazada ha invertido recursos y diseñado programas que posibiliten a esta población solventar sus necesidades, sin embargo, la interposición de acciones de tutela que se han realizado a nivel nacional como requisito previo para que las autoridades encargadas de su atención cumplan con sus deberes de protección han aumentado significativamente en los últimos años, indicando que los correctivos adoptados por las autoridades competentes han sido insuficientes.

inconstitucionales, al infringir lo establecido por la ley 387 de 1997<sup>43</sup>, en su reconocimiento de atención urgente y prioritaria de la población desplazada.

Desarrollar esta investigación tiene un valor significativo para la población desplazada de la localidad, porque a través de la medición y el análisis de los indicadores GED, les permitirán determinar las condiciones en las que se encuentran el conjunto de familias que padecen este problema, además, porque puede constituirse en una herramienta de apoyo en la defensa de sus derechos y en la orientación de las políticas de atención que actualmente reciben.

Para los investigadores analizar la evolución las causas y los efectos del desplazamiento causado por la violencia interna del país es de gran importancia, porque no solamente se entenderá un problema estructural que se ha presentado durante muchos años, sino porque además, creará un compromiso y un reto en buscar soluciones viables y efectivas que puedan ser ejecutadas y que objetivamente logren mejorar las condiciones de vida de esta población.

La Universidad de Nariño, dentro su plan de desarrollo 2008-2020 tiene como objeto pensarse desde una cosmovisión real, propia de las formas de actuar y sentir de los actores sociales, es por ello que el aporte de esta investigación se constituirá en un componente más para el cumplimiento de dichos objetivos. Pensar en Universidad y Región es un compromiso que hoy se tiene para mejorar las condiciones actuales, y crear espacios que promuevan un bienestar general.

## **1.5 OBJETIVOS**

**1.5.1 Objetivos General.** Analizar si las políticas establecidas por el Gobierno Nacional han mejorado las condiciones socioeconómicas de la población desplazada.

### **1.5.2 Objetivos Específicos:**

- Analizar las políticas y el gasto ejecutado por el Gobierno para la atención integral de la población víctima del desplazamiento por la violencia durante el periodo 2005 - 2011.

---

<sup>43</sup> Ver Marco Legal p.56



- Determinar la eficacia de las políticas públicas dirigidas a la Población Desplazada ubicada en el municipio de Pasto a través de los Indicadores de Goce efectivo de Derechos (IGED) año 2011
- Proponer estrategias para mejorar las condiciones socioeconómicas de la Población Desplazada a través del componente degeneración de ingresos.

## **1.6 DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO.**

**1.5.1 Universo de estudio:**En el presente estudio el universo se compone de la población en condición de desplazamiento año 2011, además de las instituciones gubernamentales que ejecutan recursos económicos como Acción social, UAO (Unidad de Atención y Orientación al Desplazado), SENA, COMFAMILIAR, Alcaldía Municipal, Instituto Departamental de Salud y la Secretaria de Educación de Pasto.

**1.5.2 Cobertura Espacial.** La investigación se desarrolló en el Municipio de Pasto, Departamento de Nariño.

**1.5.3 Cobertura Temporal.** La investigación se llevó a cabo en el año 2011. Donde se realizó en el país la caracterización y focalización, en respuesta a la Orden 2° y 8° del Auto 838 de 2010 sobre la coordinación de la política pública de atención a la población desplazada, la pagina Web mostró estadísticas de la población con fecha de corte a 31 de marzo de 2011, de acuerdo con lo aprobado por el Consejo Nacional de Atención a Población desplazada de 5 de Mayo de 2011.

## **1.7 MARCO DE REFERENCIA.**

**1.7.1 Marco teórico.**El desplazamiento y el gasto público tienen una evocación extensa en ámbitos académicos, políticos, privados etc., por tanto amerita una incursión desde diferentes disciplinas, investigaciones y teorías.

Con el fin de entender claramente la función del gasto público, su evolución a través del tiempo y su concepto de eficiencia y eficacia, se hará una división de esta variable, para resaltar los enfoques expuestos por los autores más destacados en la materia, señalando la importancia que tiene para la población, especialmente la más vulnerable como es el caso de las personas desplazadas, de la misma manera indagará desde diferentes enfoques teóricos sobre el fenómeno del desplazamiento y los efectos provocados en el interior de un país.

**1.7.1.1 Gasto público.** El papel que ha desempeñado el estado ha presentado transformaciones a lo largo del tiempo, la escuela clásica orientó su teoría a resguardar un estado sin ninguna estructura de poder, con fines limitados, se promovió el principio de la hacienda pública neutral, basada en atender los gastos fundamentales con un mínimo de distorsión en las decisiones económicas de diversos agentes, su enfoque estuvo encaminado en la eficiencia de los mercados más que en consideraciones distributivas. Según el planteamiento paretiano, “se tenía como objeto por parte de la hacienda pública incorporar el menor número de alteraciones económicas en la distribución de la renta y del ingreso nacional<sup>44</sup>”.

Con la depresión económica que se vivió en la década de los treinta, y en virtud a la difusión de las teorías Keynesianas, el campo de la Hacienda Pública fue ampliándose. El estado es importante en este escenario como mediador de las descompensaciones del mercado y de los efectos sociales causados por su autorregulación, se pasa de un estado liberal clásico a un estado benefactor o providencia, quien debía proveer de bienes colectivos más amplios y complejos, que busque masificar la demanda, el empleo, estimular la actividad económica, creando una mayor infraestructura productiva y una mayor estabilidad social.

Si bien, los aportes Keynesianos de gasto público fueron empleados en un momento de crisis económica, la teoría de promover una intervención gubernamental progresiva, donde la maquinaria estatal produzca una cantidad igualmente creciente de servicios públicos, conllevando a un volumen creciente de gasto, ha sido acogida por muchos gobiernos en el mundo hasta hoy, y ha confirmando las afirmaciones de los hacendistas al coincidir que el “gasto público muestra en todos los países una tendencia secular al crecimiento en términos reales<sup>45</sup>”. Es claro que el papel de la Hacienda Pública ha dejado de ser neutral, y se ha convertido en una “disciplina que estudia la forma en que el sector estatal cumple sus objetivos a través de los ingresos tributarios y el gasto público”<sup>46</sup>

Así la Hacienda pública tiene dos propósitos:

1. Dotar a la comunidad de ciertos bienes colectivos como: red vial, cobertura escolar, saneamiento básico etc.
2. Redistribución, estabilidad y desarrollo económico, este segundo propósito es la clasificación otorgada por Musgrave<sup>47</sup> para la Hacienda Pública moderna.

---

<sup>44</sup> PARETO, Wilfrido, Optimo Paretiano, dado por RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Bogotá: 6 ed. En español Universidad Externado de Colombia 2003, p. 29.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 59.

<sup>46</sup> COLM, Gerhard. Ensayos sobre Hacienda Pública y Política Fiscal, En: Instituto de estudios fiscales, 1955.

<sup>47</sup> MUSGRAVE, Richard A. La teoría de las Finanzas Públicas, 1 ed. Tokio, McGraw-Hill, 1959.

La cantidad de bienes colectivos que deben suministrar el estado son más amplios y complejos. El gobierno propende por el desarrollo tecnológico, la masificación de los servicios públicos, la inversión en infraestructura económica, el gasto en inversión social es mayor. “El cambio que ha tenido la Hacienda Pública moderna ha sido de carácter cuantitativo especialmente en los bienes colectivos, en cuanto a los otros objetivos de la hacienda pública como la redistribución, desarrollo económico, la estabilidad el cambio ha sido cualitativo y cuantitativo”<sup>48</sup>.

La aplicación de las teorías keynesianas al gasto público, confirmaron la ley de Wagner, según esta ley “el volumen del gasto público tiende a crecer permanentemente en los estados, no solo en términos absolutos, sino también en términos relativos, conllevando a que la relación gasto publico / Producto Interno Bruto sea cada vez mayor. Esta situación es explicada por el acrecentamiento de las funciones que han asumiendo los diferentes gobiernos del mundo”<sup>49</sup>

Salvador Camacho Roldan ha calculado lo siguiente:

El gasto del gobierno para el caso Colombiano, a mediados del siglo pasado como porcentaje del PIB no excedía el 2%, para 1979 los gastos como porcentaje del PIB eran de 29.6%, y dada la implementación del plan de desarrollo, para 1998 estos aumentaron a un 32%, lo que muestra que Colombia no ha sido ajena a la tendencia universal del crecimiento sistemático del gasto público como proporción del PIB<sup>50</sup>

De acuerdo con el informe emitido por la CEPAL y señalado en el documento de la fundación IDEA el efecto positivo del gasto público puede adoptar distintas formas:

- Impacto social: en la población objetivo lo que se expresa en la variación de los indicadores sociales que representan los problemas que originaron la intervención. Por ejemplo, cuando hay una reducción en la tasa de incidencia de alguna enfermedad (polio, sarampión, diabetes) como consecuencia de un programa gubernamental en materia de salud, o bien apoyos alimentarios para evitar la desnutrición infantil, como pueden ser los desayunos escolares.
- Impacto económico: en el mediano y largo plazo, generado por los bienes y servicios transferidos a los hogares, como puede ser el acceso a vivienda de interés social.

---

<sup>48</sup> RESTREPO, Op. Cit., p. 23

<sup>49</sup> BIRD, Richar. la ley de Wagner sobre el crecimiento de la actividad estatal, dinámica del Gasto Público, Mac Graw Hill, pág.103

<sup>50</sup> DEAS Malcolm. Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XX, en ensayo sobre la historia económica colombiana, Bogotá, Fedesarrollo, 1980, p.171.

- Impacto redistributivo del ingreso: en los hogares al incrementar en el corto plazo la distribución monetaria. Un ejemplo de este impacto son las transferencias en efectivo.<sup>51</sup>

Para adentrarse en el papel del gasto social como una herramienta redistributiva, es importante entender la relación que dicho gasto guarda con los derechos humanos, en específico, el derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda, al trabajo, a la educación y a la igualdad, entre otros. “Para reafirmar los derechos humanos se requiere de medios económicos y estrategias que hagan efectivo y eficiente el gasto social”<sup>52</sup>. De esta forma, la distribución de este gasto es una herramienta útil para hacer valer los derechos de toda la población y no sólo de algunos, como puede suceder en contextos de alta desigualdad, el reconocimiento de estos derechos está plasmado en diversos tratados internacionales de derechos humanos, lo que implica una aceptación implícita como legislación ordinaria internacional.

Según Liliana Alvarado<sup>53</sup> los estados usan tres herramientas para hacer más equitativa la distribución de los ingresos:

- el gasto social directo (transferencias en efectivo y en especie),
- los impuestos
- los gastos fiscales.

Las intervenciones de los gobiernos a través de estas tres herramientas, en teoría, podrían tener un efecto positivo sobre el nivel de desigualdad. Para entender el impacto de dichas herramientas en el ingreso de la población, es necesario, primero, definir los siguientes términos:

- Ingreso de mercado: ingreso antes de impuestos y antes de la aplicación de las transferencias gubernamentales.
- Ingreso neto inicial: el ingreso de mercado menos el pago de impuestos.
- Ingreso disponible después de gastos fiscales: ingreso neto inicial tras la aplicación del gasto fiscal.
- Ingreso disponible: el ingreso disponible después de gastos fiscales tras la aplicación de transferencias en efectivo.
- Ingreso final: el ingreso disponible más las transferencias en especie.<sup>54</sup>

El gasto social se utiliza para financiar bienes y servicios sociales, los cuales pueden servir para equilibrar el bienestar de la sociedad. Los planes y programas de política social pueden adoptar algunas de las siguientes estrategias.

---

<sup>51</sup> ALVARADO BAENA, Liliana. Serie el gasto social en México. Gasto social como herramienta redistributiva.

En: 2 parte el papel del gasto social total en la redistribución. México, fundación IDEA, A, C, 2009. p.34.

<sup>52</sup> Ibid. p.36.

<sup>53</sup> Ibid. p.37.

<sup>54</sup> Ibid. p.37

Estrategias de corto/largo plazo: Las estrategias de corto plazo buscan corregir en el menor tiempo posible una situación adversa. Por ejemplo, en el caso de un desastre natural (huracán, inundación, terremoto) los gobiernos pueden apoyar a los damnificados a través de acciones expeditas como entregas de despensas y víveres, campañas para evitar brotes epidemiológicos o provisión de albergues temporales, entre otras. Ya que los resultados de este tipo de estrategias son palpables con prontitud por los beneficiarios, resultan atractivas políticamente.

Estrategias de largo plazo: Por su parte, pudieran ser menos atractivas pues sus efectos no se hacen evidentes con la misma rapidez. Además, su implementación puede requerir de reformas estructurales más complejas que otorgan certidumbre sobre su continuidad, a pesar de las sucesiones políticas.

Transferencias en efectivo/especie: Las transferencias en efectivo incluyen los montos que se destinan en forma directa a los beneficiarios de las pensiones, seguro de desempleo o programas de asistencia social, entre otros.

Transferencias focalizadas/universales: De acuerdo con la población objetivo que atienden, las transferencias pueden ser focalizadas o universales. Ello se debe a que desde el punto de vista del diseño de las políticas sociales, la heterogeneidad de la pobreza tiene como consecuencia la necesidad de desarrollar políticas complejas y sistémicas, universales y al mismo tiempo, selectivas y orientadas hacia grupos específicos focalizados<sup>55</sup>.

En casi todos los países Latinoamericanos se ha tratado de focalizar el gasto y dirigirlo a sectores claves de la población con programas de transferencias establecidas que componen un punto fundamental de las estrategias de disminución de la pobreza según señala el documento realizado en México<sup>56</sup>.

Refiriéndose al texto el gasto social como herramienta redistributiva que hace mención al autor Sen, el cual indica que no siempre es fácil reconocer quienes son los más necesitados, por lo que se puede incurrir en ciertos costos de focalización, tales como:

- Distorsión de información: Ocurre cuando las personas que no cumplen con las características necesarias para recibir las ayudas focalizadas, sesgan la información sobre su situación socioeconómica para recibir el apoyo.

---

<sup>55</sup> Ibid., p.45

<sup>56</sup> Ibid.p.48

- **Distorsión de incentivos:** La reducción de horas de trabajo de los beneficiarios de los subsidios focalizados, ya que dichos subsidios pueden distorsionar sus incentivos en lo relativo a la búsqueda de ingresos.
- **Estigma social:** Se produce cuando los beneficiarios del sistema de ayudas se reconocen como “pobres”, lo cual afecta su autoestima y dignidad ante la sociedad.
- **Costos administrativos:** Surgen por la necesaria recolección de la información para poder llevar a cabo la focalización de las ayudas<sup>57</sup>

En el informe emitido por la CEPAL<sup>58</sup> el gasto social es progresivo cuando se da una redistribución en mayor medida hacia los más necesitados. Así mismo, la progresividad depende de la cobertura que alcanzan las prestaciones sociales que financia, de la modalidad de su financiamiento y de la utilización de instrumentos de focalización adecuados en los gastos orientados a combatir la pobreza y la vulnerabilidad social. Por otra parte, los beneficios regresivos son aquellos que implican la situación contraria, en donde las transferencias benefician mayormente a los grupos de altos ingresos.

**Ineficacia en el Sector Público:** La importancia del Gasto Público para asegurar una buena gestión fiscal se reconoció por la Misión Wiesnerbird para Colombia en 1981, este planteamiento busco defender la idea de: “si bien los ingresos tributarios son importantes, lo que generalmente cuenta en el largo plazo es la eficiencia con que ellos se distribuyan, transfieran y utilicen”<sup>59</sup>

A raíz de esta declaratoria, la administración de Betancur convocó en 1985 una comisión para analizar el gasto público, esta comisión presento el informe final en 1986 resaltando: “Colombia no ha escapado de lo que se conoce por los hacendistas como la ley de Wagner; hay un permanente crecimiento del gasto público en las últimas décadas. La crisis de las finanzas públicas de Colombia no radica en una macrocefalia del estado, sino en una aterradora ineficiencia del gasto público, además de la defectuosa financiación”<sup>60</sup>

La asignación de los recursos del estado ha sido materia de estudio por muchos analistas. El problema de la asignación del gasto público, ha sido considerado en la mayoría de los casos en cómo distribuir un monto determinado de gasto logrando su utilización más eficiente.

La teoría, del análisis de costo beneficiosocial, diseñado por Little y Mirrlees y unos años después por Dasgupta, MarglinySen, Habergery Van der Tak. Es una extensión de los principios usados por el sector privado para tomar decisiones de

---

<sup>57</sup> Ibid.p.48.

<sup>58</sup> Ibid.p.49

<sup>59</sup> RESTREPO, Juan Camilo, El tamaño relativo del Estado y la eficiencia del gasto público, Revista de Economía Colombiana. Bogotá, Contraloría General de la República, p.12.

<sup>60</sup> Ibid.p.14.

inversión. Es un test que pondera los costos y beneficios de un proyecto público en términos de su contribución al bienestar social nacional. “Si los beneficios sociales del proyecto superan sus costos sociales, la recomendación es que el gobierno lleve a cabo el proyecto”<sup>61</sup>

La aplicación de la teoría costo beneficio, ha sido inutilizable cuando se habla de proyectos sociales, ya que los beneficios que se pueden generar no pueden ser expresados en unidades monetarias. Por tal razón se utiliza en la práctica, métodos alternativos como el de mínimo costo y el análisis costo-efectividad.

“El análisis de mínimo costo (AMC). Consiste en calcular la contribución neta de los proyectos a los objetivos estratégicos y de política, definidos por la autoridad política. Para ello es importante, identificar el principal objetivo o producto de cada programa”<sup>62</sup>

Este método deja de lado el análisis monetario de los objetivos, aceptando que ellos derivan de una decisión política, y se ciñe a obtener su cumplimiento con el costo mínimo. Como los objetivos son cantidades de producción de bienes o servicios a alcanzar, este método no tiene en cuenta el efecto del proyecto sobre el crecimiento económico.

Por otra parte, el análisis costo efectividad, requiere de una evaluación que consiste en calcular la contribución neta de los proyectos a los objetivos estratégicos y de política, definidos por la autoridad política. Es importante identificar el principal objetivo o producto de cada programa.

Puede ser de utilidad para la aplicación de este método evaluar la eficiencia de ciertos gastos, comparando indicadores de producto con indicadores de insumo o costo.

Pedro Belli considera:

Los problemas del rol del gobierno en la provisión de bienes y servicios y el impacto fiscal del proyecto son importantes, pero que también debe analizarse la durabilidad o permanencia, el impacto sobre los diferentes grupos de la población y los riesgos del proyecto. Las herramientas tradicionales son útiles para dar respuesta a estas cuestiones, e incluso que pueden ser utilizadas para evaluar los impactos ambientales y proyectos que normalmente no han sido objeto del análisis económico.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> LITTLE, I.M.D. y J.A. Mirrlees, Manual industrial de análisis de proyectos, OECD Centro de desarrollo 1969, p 27.

<sup>62</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ROSARIO, Cuartas Jornadas Investigaciones, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, octubre de 1999, p. 471.

<sup>63</sup> Ibid, p.474

Prenchaud sostiene que:

Los gobiernos deben revisar sus estructuras administrativas, de manera que sean más efectivas en un mundo interdependiente, problemas de manejo del gasto se han vuelto tales que no se prestan a soluciones rápidas durante un período tan breve como un ejercicio económico. Por esto y otras razones asociadas, los gobiernos están ocupados en examinar el rol y el alcance de sus operaciones, la efectividad de los procesos de manejo del gasto depende de los sistemas de funcionamiento, la aplicación de tecnología, y el nivel de desarrollo de los recursos humanos.<sup>64</sup>

Sanjay Pradham presenta un método para analizar la asignación inter e intrasectorial del gasto público centrado en el problema de la eficiencia del gasto público. Trata de determinarse la intervención del Gobierno en general y el gasto público en particular mejorarán la eficiencia o la equidad en comparación con el sector privado.

El método consta de los siguientes pasos:

- 1 Rol del Gobierno y rol del sector privado; El primer paso para asignar recursos entre los diferentes sectores es canalizarlos hacia aquellos programas que el sector privado no puede llevar a cabo y sacarlos de los programas para los cuales el sector privado tiene ventajas comparativas.
- 2 Análisis de costo-beneficio de input-output packages, se presenta a través del análisis de sensibilidad. Para solucionar los problemas de evaluación de los beneficios, se propone un método de tres pasos que brinda una aproximación a la medición del costo-beneficio. En primera instancia se propone que el análisis debe identificar combinaciones alternativas de posibles asignaciones del gasto y sus correspondientes resultados, como la mortalidad infantil y materna, calidad y cantidad de educación, incremento en rendimiento de las cosechas, etc. Es importante para el análisis tomar en cuenta interdependencias y externalidades entre diferentes programas de gastos para lograr determinados resultados. En una segunda instancia se necesita evaluar el "trade off" entre distintas combinaciones de programas, resultados y seleccionar aquellas duplas que sean socialmente más deseables, y por último se propone someter a votación las combinaciones de input/output cuando sea políticamente factible<sup>65</sup>.

Pradham sostiene que el análisis tradicional de costo-beneficio asigna ponderaciones distintas a los diferentes grupos, incluyendo a los pobres. Porello

---

<sup>64</sup> PRENCHAUD, Criterios y nuevos rumbos en el manejo del gasto público. Fondo Monetario Internacional, 1996.

<sup>65</sup> SANJAY, Pradham, Evaluación del Gasto Público, revista del Banco Mundial, mayo 1996, p. 323



debe introducirse el análisis del impacto de los diferentes programas de gasto sobre lapobreza<sup>66</sup>.

El gasto público para la población especialmente la más vulnerable es una condición necesaria, pues a través de este medio han mejorado las condiciones de vida de algunos grupos poblacionales, esto se evidencia en la disminución de la tasa de mortalidad infantil, el aumento de la esperanza de vida, la disminución de la tasa de fertilidad y el incremento de las tasas de alfabetización y de matrícula escolar, aunque se debe señalar que todavía resulta insuficiente frente a las grandes necesidades de la población.

**Eficacia en el sector público:** En teoría la Corte Suprema de Justicia<sup>67</sup> considera la eficacia como el principio en la producción de efectos prácticos de la acción administrativa.

Se trata de abandonar la retórica y el formalismo para valorar el cumplimiento oportuno, útil y efectivo de la acción administrativa. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

La eficacia está contenida en varios mandatos constitucionales como definitiva exigencia de la actividad pública, al prever como uno de los fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución, como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa, y como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos y en el control de gestión y resultados.

En contraste a lo anterior y para determinar la eficacia del gasto público en las políticas dirigidas a la población desplazada, la presente investigación asumirá la batería de Indicadores adoptados por el Gobierno nacional GED<sup>68</sup> (Goce Efectivo de Derechos) que tienen como fin determinar el cumplimiento que el estado tiene con la población desplazada, al garantizar el goce de sus derechos.

Los componentes que utiliza el GED se hacen de tres maneras diferentes utilizando una medición lineal, multiplicativa y multifactorial, estas se ajustan a las condiciones que requiere cada indicador.

Los indicadores GED serán un elemento en la construcción metodológica de la investigación debido a la fuerte relación con el objeto de estudio.

---

<sup>66</sup>Ibid.p.325

<sup>67</sup>CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Administración y función Pública, concepto de eficacia.p.3, disponible en: <<http://www.manuelsanchezabogados.com/documents/29206%5B1%5D.pdf>> (septiembre 25 de 2011)

<sup>68</sup>AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA ACCIÓN SOCIAL, OIM, Cálculo de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos Informe Metodológico, Unión temporal SEI s.a. – Econometría S.A., agosto 8 de 2008.

**1.7.1.2 Desplazamiento forzado.** El desplazamiento es un fenómeno dominante en el escenario del conflicto, puede entenderse como una violación múltiple de los derechos de las personas, que en situación de amenazas directas contra su vida o señalamientos de nuevos actos violentos se han visto obligadas a desplazarse de su lugar habitual de residencia.

Para Ricardo Suarez, “la causa de la violencia política es una lucha de los individuos o grupos en búsqueda del poder, no importando los medios para alcanzarlo, ya sea de índole político, económico, religiosos, militar, social territorial o de cualquier índole”<sup>69</sup>.

Por otra parte Eduardo Pizarro, se acerca a una definición del conflicto político colombiano, según una diversidad de clasificaciones que se hacen desde diferentes perspectivas intelectuales e ideológicas de lo cual se deduce que dicho conflicto se enmarca dentro de una “confrontación armada interna que transita hacia una forma de conflicto regional complejo”<sup>70</sup>.

El resultado de la divergencia política ha traído devastadoras consecuencias para la humanidad, masacres, amenazas, personas desterradas y otras prácticas violentas dirigidas a la población civil. La mayoría de los desplazados son campesinos pobres, minorías étnicas, mujeres y niños, que en muchos casos proceden de las zonas de Colombia más ricas en recursos, pero donde hay mayores niveles de pobreza.

Alfredo Molano señala las trampas del lenguaje y el discurso que se utiliza al abordar la cuestión del desplazamiento forzado de población en Colombia.

No se puede analizar como una consecuencia o efecto colateral de las acciones de los actores armados; no es un efecto del conflicto sino un arma de guerra y una estrategia de acumulación económica. El desplazamiento es mayor en zonas ricas en recursos donde confluyen la violencia por la tierra y la violencia política, pero no lo causa la violencia: la violencia es el instrumento que se utiliza para lograrlo; las verdaderas causas son más profundas y están muchas veces ocultas. Por eso, para comprender sus implicaciones, es necesario analizar las racionalidades de poder que están detrás y los conflictos por el control de territorios y recurso”<sup>71</sup>

El desplazamiento ha tendido a convertirse como estrategia permanente, de manera que los actores armados buscan consolidar su control territorial para

---

<sup>69</sup> CASTRO, Ricardo: Análisis Psicosocial de la Violencia, Bogotá, Latino Impresores 2002.p.18.

<sup>70</sup> PIZARRO, GÓMEZ, León. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada Tm editores-IEPRI, primera edición Bogotá, 1996, P. 23

<sup>71</sup> MOLANO, Alfredo. Las Trampas del Lenguaje, disponible en <[http:// www.disaster-info.net/desplazados/informes/.../informe02causas.htm](http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/.../informe02causas.htm)> [consultado1Julio.2011].

instaurar o controlar procesos de producción de cultivos ilícitos y garantizar el tráfico de armas e ingreso ilegal de divisas, entre otras cosas. Esta situación ha dado cabida a fenómenos ininteligibles como el surgimiento de nuevas modalidades en las que la población residente ya no es desplazada, sino que se ve obligada por el respectivo actor armado a vincularse de manera forzada a los procesos productivos ilegales, sin posibilidades de salir de la zona para proteger su vida, integridad y libertad. “El fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia se ha venido convirtiendo en un fenómeno extremadamente complejo, dentro del cual coexisten múltiples causalidades y múltiples modalidades de afectación de la población civil”<sup>72</sup>.

En Colombia la cadena del narcotráfico se halla presente en todos sus eslabones. La política emprendida para combatirla, se basa en un control de la oferta y no de la demanda de estas sustancias por lo que los países afectados por dichas políticas son los países productores y comercializadores.

Desde finales de la década de los setenta, el narcotráfico ha estado presente y ha sido un factor acondicionador del devenir, que ha alcanzado desde los sectores más altos del gobierno y de la elite nacional, hasta los campesinos abandonados en las regiones más apartadas del país. Es así como en la década de los ochenta Colombia vivió una ola de violencia que involucro a las ciudades más importantes del país por la existencia de los carteles de Medellín y Cali que utilizando el terrorismo afectaron a toda la sociedad e invadieron con sus capitales todas las esferas tanto públicas como privadas.

Entre otras, una de las consecuencias más funestas fue la creación y promoción del paramilitarismo, que durante años ha atacado no solamente a la izquierda armada, sino también a la población civil. Los grupos rebeldes y contrainsurgentes, pasan a jugar un papel más decisivo, pues tanto los unos como los otros convierten a los dineros derivados de este su principal fuente de financiación. Esto desencadena en el incremento de su aparato militar y logístico, como en el incremento de sus fuerzas en cantidad de combatientes con enormes repercusiones en la intensificación del conflicto.

La situación actual de la población desplazada en el país es sumamente preocupante no solo por el elevado número de personas que se encuentra en esta difícil situación, sino también por los efectos que se derivan, como la necesidad de incrementar los recursos públicos para dar cumplimiento a la atención integral de la población desplazada. El estado Colombiano tiene una labor trascendental que se hace necesaria para menguar los niveles de pobreza, miseria y desempleo que hoy viven muchas personas que padecen este fenómeno social.

---

<sup>72</sup> FORERO, Edgar, La Promoción de la Política Preventiva del Desplazamiento Interno en Colombia, Colombia editores, P.4.

**1.7.2 Marco contextual.** San Juan de Pasto, es la capital del Departamento de Nariño, se encuentra localizado en el extremo suroccidental de Colombia, limita al norte con el Cauca, al este con Putumayo, al sur con Ecuador, y al oeste con el océano Pacífico. La ciudad ha sido centro administrativo cultural y religioso de la región desde la época de la colonia. Es también conocida como ciudad sorpresa.

El Municipio de Pasto, “se encuentra ubicado a 1°12'52.4” latitud norte y a 77°16'41.22” de longitud Oeste de Greenwich; a 2527 metros sobre el nivel del mar, con una superficie de 1128 km<sup>2</sup>, cuya extensión urbana es de 26.4km<sup>2</sup> y bajo una temperatura promedio de los 14° C. Este Municipio, se compone por 12 comunas urbanas y 17 corregimientos, y tiene una población aproximada a 400.000 habitantes”<sup>73</sup>

Según el Informe de Coyuntura Regional 2010<sup>74</sup> la economía se acentúa en actividades como el comercio y los servicios con algunas pequeñas industrias o microempresas, de las cuales cerca del 50% corresponden a la manufactura artesanal. Las empresas nariñenses de mayor tamaño se localizan en Pasto, y corresponden principalmente a productos alimenticios, bebidas y fabricación de muebles

En la zona rural predominan las actividades agrícolas y de ganadería. En pequeña escala hay actividad minera.

En artes plásticas la ciudad ha sido cuna de destacados artistas como los pintores Issac Santacruz, Carlos Santacruz, Manuel Guerrero Mora y Homero Aguilar entre otros cuya obra es conocida y apreciada a nivel local, nacional e internacional. La ciudad es cuna de varios compositores de renombre nacional como Doña Maruja Hinestroza de Rosero autora del pasillo, El Cafetero y Raúl Rosero Polo, entre otros.

El barniz en Pasto se práctica desde la época de la colonia, la elaboración de utensilios de madera tallada y cubierta con una resina obtenida del fruto de un arbusto de la selva andina, llamado Mopa – Mopa, es una técnica utilizada para obtener objetos utilitarios o decorativos de gran belleza y mérito artístico, que trascienden lo artesanal y que hoy en día ha llevado al reconocimiento de este trabajo que realizan los pastusos en muchos países del mundo.

La gastronomía típica de San Juan de Pasto son el producto del mestizaje, y la expresión de la fertilidad de las tierras y de la laboriosidad de la gente. El plato más representativo es el cuy asado a la brasa; entre los postres más destacados

---

<sup>73</sup> ALCALDÍA DE PASTO, Información general, encontrado en [http://www.pasto.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60&Itemid=61](http://www.pasto.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=61) [consultado 20 de Agosto.2011].

<sup>74</sup> DANE, informe de Coyuntura Regional de Nariño, encontrado en [http://www.dane.gov.co/files/icer/2010/narino\\_icer\\_\\_10.pdf](http://www.dane.gov.co/files/icer/2010/narino_icer__10.pdf) [consultado 21 de Agosto.2011].

están el helado de paila y el dulce de chilacuán, y amasijos como los quimbolitos y las empanadas de añejo.

La festividad principal es el Carnaval de Negros y Blancos, esta fiesta tradicional se vive cada fin de año, entre el 28 de diciembre y el 6 de enero, en esta celebración se expresa el color, el talento la creatividad de los artesanos y toda la alegría de un pueblo. La celebración central se divide en cuatro partes: el carnavalito, la llegada de la familia Castañeda, el día de los negros y el día de los blancos. Por ser una de las expresiones populares de mayor importancia del país el carnaval que se vive en Pasto ha sido declarado patrimonio cultural de la humanidad.

**1.7.3 Marco legal.** El Estado social de derecho promulgado en Colombia, aboga por el respeto de los derechos individuales y colectivos, busca el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo integral de los estados nación.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

De igual manera, el gasto público que el estado debe efectuar a la población más desvalida, se contempla en el artículo 350, la ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

El bienestar general promulgado en el Artículo 366, propende por el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Son finalidades sociales del estado, Ser objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas, de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

El artículo 95 define los deberes y las obligaciones de los colombianos “la calidad del colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecer y dignificarla.

Entre los deberes del ciudadano, se destaca el parágrafo 9, Contribuir al financiamiento de los gastos e intervenciones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad

Artículo 150 corresponde al congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce funciones como: 11 Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. 12. Establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

Igualmente el artículo 268 establece que el contralor general de la república tendrá las siguientes atribuciones: según el ítem cuatro se establece que se debe exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondo o bienes de la nación. 6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.

- ✓ **Ley 387 del 18 de julio de 1997.** Esta ley busca establecer medidas para la prevención del desplazamiento forzado, además de brindar atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica para esta población.

Dentro de los artículos importantes a señalar están el artículo primero que establece: “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

El artículo segundo de la misma ley instaura los beneficios y derechos a los que pueden acceder la población desplazada, alguno de ellos son:

- El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.
- El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.
- El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.
- Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.
- Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.

La responsabilidad del estado colombiano frente a este fenómeno se establece en el artículo tercero. El estado debe formular las políticas y adoptar las medidas para

la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.

En cuanto al alcance de los objetivos y metas para mejorar las condiciones de la población desplazada, la ley 387 en su artículo 4 contempla la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia. “El conjunto de las instituciones tendrán la tarea de atender de manera integral a la población desplazada, buscando mitigar los efectos generados por la violencia mediante la promoción de los Derechos Humanos”.

La responsabilidad del estado en brindar una Atención Humanitaria de Emergencia, se establece en el artículo 15, “una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la Atención Humanitaria de Emergencia, con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”.

Según el artículo 17 la población desplazada tendrá acceso directo a la oferta social del gobierno en particular a programas afines a:

1. Proyectos productivos.
2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.
3. Fomento de la Microempresa.
4. Capacitación y organización social.
5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad.
6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

Para realizar un seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, el artículo 31 señala que el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, antes del 16 de marzo de cada año, un informe sobre la ejecución del plan y los correctivos y propuestas de acción a seguir.

- ✓ **Sentencia T-025.** Con el fin de apoyar a la población desplazada en la defensa de sus derechos, la corte constitucional emana la sentencia T- 025 por la cual declara “un estado de cosas inconstitucional”. La sentencia insta al Estado colombiano a realizar un balance de la política pública de prevención y atención del desplazamiento interno forzado y promueve el trabajo eficaz y mancomunado de las instituciones que pertenecen al SNAIPD.

Estado de cosas inconstitucional en la población desplazada - Declaración formal.

*Los elementos que confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional. En primer lugar, la gravedad de la situación de*

*vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en las acciones de tutela, señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales, dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él”<sup>75</sup>.*

Debido a la declaración del estado social de derecho inconstitucional se considero mediante el Auto 116 de 2008<sup>76</sup> la acogida de la batería de indicadores de GED propuesta por el Gobierno Nacional, incluyó algunos nuevos y ordenó calcularlos. Para el Gobierno Nacional la batería de indicadores de GED además de constituirse en un elemento fundamental del sistema de seguimiento y evaluación de la política, es un mecanismo para orientar los objetivos de las diferentes intervenciones en materia de desplazamiento forzado y direccionar las acciones para el cumplimiento de los elementos definidos para cada derecho.

La Corte Constitucional adopta 34 indicadores de goce efectivo de derechos obligatorios para el gobierno. No obstante, si se cuentan los indicadores complementarios y asociados, en total: (a) se mantienen sin modificaciones 14 indicadores de los adoptados inicialmente en los autos 109 y 233 de 2007; (b) se adoptan 78 indicadores adicionales propuestos por el gobierno; (c) se adoptan 61 indicadores adicionales propuestos por la Comisión de Seguimiento; y (d) se adoptan, para los derechos de la población desplazada como víctimas, 10 indicadores propuestos por la Sala Segunda de Revisión, con base en las propuestas presentadas por el gobierno de manera verbal en la sesión técnica del 28 de Febrero de 2008 y en los escritos presentados por la Comisión de Seguimiento<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-025 de 2004, Agencia Oficiosa en Tutela.

<sup>76</sup> CORTE COSTITUCIONAL. Sala segunda de revisión. Auto 116 de 2008

<sup>77</sup> Ibid.p.96.



Otras sentencias importantes dictaminadas por la Corte Constitucional son la T-327 de 2001, T-602 de 2003 y Sv-1150 de 2000

La Constitución Nacional de la República de Colombia es el marco legal, de leyes, sentencias y disposiciones. El desplazamiento forzado está expresamente prohibido en el artículo 24 y el derecho a la justicia se especifica en el artículo 229.

**1.7.4 Marco conceptual. ACCIÓN SOCIAL:** entidad responsable de manejar el Registro Único de Población Desplazada, da soporte a diferentes procesos entre los cuales se encuentran la identificación, la caracterización de la población y seguimiento de la atención que el Estado presta a las personas, hogares y comunidades afectados

**ASOCIATIVIDAD:** “Mecanismo para establecer relaciones o articulaciones entre individuos y grupos de individuos para lograr un objetivo común”<sup>78</sup>.

**ATENCIÓN HUMANITARIA:**radica en garantizar el derecho a la subsistencia mínima de la población en situación de desplazamiento desde el momento mismo de la ocurrencia de los hechos que lo motivaron, pasando por la etapa de la emergencia y hasta cuando la persona u hogar, a pesar de haber recibido esta atención y tras una evaluación individual de sus condiciones, sigue evidenciando una condición de vulnerabilidad concerniente a las necesidades relacionadas con este derecho.

**ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA:**tiene como finalidad socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”. Según lo expresado por la Comisión de Seguimiento, “en términos generales, se podría decir que el alcance que se otorga en el ordenamiento jurídico colombiano al derecho a solicitar y recibir apoyo o atención humanitaria, refleja las normas del marco internacional de derechos humanos y los principios del Derecho Internacional Humanitario, en su contenido básico y fundamental”<sup>79</sup>

**CODHES:** Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, organización no gubernamental de carácter internacional que promueve la realización y vigencia integral de los derechos humanos de las personas desplazadas, refugiadas y migrantes teniendo como referente, en casos

---

<sup>78</sup> MUÑOZ, Janeth. ¿Qué es asociatividad?, Revista Desarrollo Económico Local, primera edición, 2007, p 21.

<sup>79</sup> COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO, Apuntes sobre Lineamientos Generales de la Política Pública de Atención Humanitaria de Emergencia para la Población Desplazada, Bogotá, Junio 30 de 2009, P. 7.

específicos, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Refugiados y los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos.

**DECLARACIÓN:** se refiere al momento en el que la víctima del desplazamiento denuncia ante las autoridades competentes que en algún momento fue víctima del desplazamiento.

**DESPLAZAMIENTO INTERNO:** se considera como 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 personal han sido vulneradas o se encuentran indirectamente 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.<sup>80</sup>

**EXPULSIÓN:** hace referencia al hecho de desplazamiento.

**GRUPOS ARMADOS ILEGALES:** todos los grupos ilegales armados vinculados al conflicto (Guerrilla, Paramilitares).

**ESTADO:** El Estado es un concepto político que se refiere a una forma de organización social soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones involuntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado.

**ESTADO BENEFACTOR:** es el paso de una seguridad social sólo para algunos, a una seguridad social para todos los ciudadanos marca la aparición del Estado de Bienestar. Los derechos de seguridad social, es decir, las pensiones, la sanidad, el desempleo, junto a los servicios sociales, el derecho a la educación, la cultura y otros servicios públicos aplicados al conjunto de los ciudadanos y no sólo a los trabajadores, definirán la política de bienestar social como sello de identidad de las democracias europeas más avanzadas.

**GASTO PÚBLICO:** El gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran los gastos en educación, salud, agua y servicios sanitarios, y a los relativos a programas nutricionales, de vivienda y promoción social, también se incluyen los seguros sociales (seguridad social, asignaciones familiares y obras sociales) y las erogaciones en los sectores trabajo, cultura, deportes, recreación, turismo social, ciencia y técnica y servicios urbanos.

---

<sup>80</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. ley 387 de 1997, artículo 1°

**MIGRACIÓN:** movimiento de personas relativamente permanente a una distancia significativa. Se trata de una transacción físico – social y cultural de contornos a menudo difusos, las migraciones suponen un cambio social, entrañan cambios en la estructuración demográfica y ocupacional de las dos sociedades implicadas.

**POBLACIÓN POBRE EXTREMA Y DESPLAZADA:** (PPED): “Es la población que se encuentran en el quintil más bajo del nivel 1 del SISBEN (PPE), y aquella que se encuentra incluida en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD<sup>81</sup>”

**RETORNO:** regreso al lugar de expulsión, cuando los riesgos para la vida y la integridad hayan terminado, garantizando la seguridad física, alimentaria y laboral de quienes deciden retornar.

**REUBICACIÓN:** el reasentamiento de tipo reubicación, es una de las soluciones para la población desplazada que no puede regresar a su lugar de origen, y que debe permanecer en los lugares receptores.

**RUPD:** Registro Único de Población Desplazada

**SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA (SNAIPD):**

Es el conjunto de entidades encargadas de atender a la población en situación de desplazamiento. Las entidades son: Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Industria y Comercio, Departamento Nacional de Planeación, Vicepresidencia, Incoder, SENA, ICBF, Bancoldex, Banco Agrario, Consejería para la Equidad de la Mujer, Oficina Alto Comisionado para la Paz, Ministerio de Comunicación, Ministerio de Relaciones Exteriores, IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro y Acción Social<sup>82</sup>.

**SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL (SPS):** se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Hacen parte del SPS: salud, pensiones, riesgos profesionales y protección al cesante<sup>83</sup>.

**REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA (RUPD):** es la herramienta técnica que le permite al Gobierno Nacional, a través de Acción Social, administrar la información de la población en situación de desplazamiento, identificando

---

<sup>81</sup> CONPES 3616, 28 septiembre de 2009, P. 6.

<sup>82</sup> *Ibíd*, p.16.

<sup>83</sup> LEY 789 de 2002, encontrado

en: [http://www.fondoemprender.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/Ley\\_789-2002.pdf](http://www.fondoemprender.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/Ley_789-2002.pdf). (25 agosto 2011)

persona a persona, sus características sociodemográficas, culturales y geográficas<sup>84</sup>.

## 1.8 METODOLOGÍA.

**1.8.1 Tipo de estudio.** La presente investigación se realizó bajo el método descriptivo analítico, puesto que su intención fue la de identificar elementos y características específicas de las condiciones de vida de la población desplazada de la localidad, no teniendo como único fin la recolección de datos, sino la predicción y tipificación de las relaciones que existen entre las variables estudiadas, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al entendimiento del fenómeno estudiado por los investigadores.

De la misma manera se planteó una investigación explicativa, que busque dar respuesta a la problemática que padece el objeto de estudio, en este caso se identificó las fallas o fortalezas de las políticas implementadas hasta el momento.

Además de lo anterior, la investigación se efectuó bajo un enfoque cuantitativo y cualitativo, cuantitativo porque medió la eficacia del gasto público a través de la batería de Indicadores de Goce Efectivo de los Derechos (IGED) instaurados por el gobierno nacional y aprobado por la Corte Constitucional<sup>85</sup>, determinando de esta manera la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y obligaciones que tiene el gobierno nacional y local con la población desplazada que se sitúa en San Juan de Pasto.

Bajo el enfoque cualitativo porque pretendió analizar la naturaleza general del gasto público en su relación con el desplazamiento, indagando sobre las políticas y programas y su cumplimiento a partir de la sentencia T-025 de 2004. Por ello el resultado de la investigación es concebida por la aplicación de herramientas que permitan acercarse con mayor certeza a resultados confiables logrando un análisis de todos los componentes que intervienen en el fenómeno a través del elemento empírico que abarca el objeto de estudio.

**1.8.2 Población y muestra.** La población se obtuvo del total de hogares del municipio de Pasto declarados en desplazamiento con fecha de corte a 31 de marzo de 2011, que según datos de Acción Social corresponden a 596 hogares desplazados.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Ley 387/97

<sup>85</sup> Ver Marco Legal. Pag 48

<sup>86</sup> ACCION SOCIAL. Con el propósito de que las alcaldías y gobernaciones de todo el país adelanten el ejercicio de caracterización y de focalización, en respuesta a la Orden 2° y 8° del Auto 838 de 2010 sobre la

Para obtener la muestra se utilizó la siguiente fórmula, con un margen de error del 5% y con un 95% de confiabilidad.

### **Fórmula Probabilística:**

$$n = \frac{N * Z^2 * p * q}{e^2 * (N-1) + Z^2 * p * q}$$

**N:** tamaño de la población

**n:** Tamaño de la muestra para población finita conformada por series definidas de unidades.

**Z:** valor estandarizado en la tabla normal

**E:** error de precisión 0,05 (5%).

**p:** probabilidad a favor

**q:** probabilidad en contra

$$n = \frac{596 * (1.96)^2 * 0.5 * 0.5}{(0.05)^2 * (596-1) + (1.96)^2 * 0.5 * 0.5}$$

$$= 572.3984 = 236.69$$

$$n \approx 237$$

Como resultado se realizaron 237 encuestas a Jefes de hogar de familias desplazadas ubicadas en el Municipio de Pasto.

### **1.8.3 Diseño procedimiento y métodos**

#### **1.8.3.1 Fuentes de Información.**

**1.8.3.1.1 Fuentes de Información primaria.** La información primaria se obtuvo a través de encuestas aplicadas a los hogares desplazados del municipio de Pasto, se efectuó por medio de un muestreo aleatorio por conglomerados, tomando la comuna cinco (5) como el primer conglomerado muestral. Debido a que la mayor concentración de población desplazada para esta zona corresponde al 25% del total de desplazados del municipio<sup>87</sup>, las encuestas fueron aplicadas en dicha comuna.

---

coordinación de la política pública de atención a la población desplazada, la página Web mostrará estadísticas de la población con fecha de corte a 31 de marzo de 2011, de acuerdo con lo aprobado por el Consejo Nacional de Atención a Población desplazada de 5 de Mayo de 2011. Hallado en: <  
<http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/GeneralesPD.aspx?idRpt=2>> (15 enero de 2012: 8:00PM)

<sup>87</sup> ALCALDIA DE PASTO. Plan único integral 2011. Op cit. 19.

Los barrios que integran la comuna cinco (5) son: Altos de Chapalito I.II.III, El Remanso, La Rosa, Chapal, Chapal II, Prados del Sur, La Vega, El Pilar, Villa Del Río, San Martín, Santa Clara, El Progreso, Antonio Nariño, Emilio Botero I, II, III, IV, Cantarana, Venecia, La Minga, Chambú I y II, María Isabel I y II, Madrigal, Potrerillo, Vivienda Cristiana Las Ferias y los Cristales.

Adicionalmente y con el fin de dar respuesta a la inconformidad manifestada por parte de la población desplazada frente a la atención recibida, se realizó entrevistas a los coordinadores de los programas y del manejo de recursos económicos que trabajan en Acción Social sede Pasto, la UAO y ACNUR, pese a que este último organismo no ejecuta recursos públicos, para los investigadores se hace necesario conocer desde el trabajo que realizan con la PD cual es su visión frente a las ayudas y a la atención otorgada por las entidades nacionales y territoriales.

**1.8.3.1.2 Fuentes de Información secundaria.** La Información Secundaria se obtuvo a través de organismos como alcaldía, Acción Social, Ministerio de Educación, Derechos Humanos (DH), Comité Municipal de Atención Integral a la Población desplazada (CMAIPD), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Planes de desarrollo nacionales, Departamentales y Municipales, además de otras instituciones que se hicieron necesarias a lo largo de la investigación, también se utilizó fuentes como libros, revistas, folletos, informes, videos, trabajos de grado que se relacionaron con el tema.

**1.7.3.1.3 Fuentes de Información terciaria.** La información Terciaria que se utilizó a lo largo de la investigación se la tomó a partir de páginas de internet de instituciones y organismos como Dirección Nacional de Planeación (DNP), Departamento Nacional de Estadística (DANE), ACNUR, autos de la Corte Constitucional, páginas que se relacionen con Derechos Humanos entre otras.

Para desarrollar la encuesta se tomó además como información terciaria las variables semanales del auto 116 de 2008, documento que dictamina el Seguimiento de la sentencia T-025 la cual hace un pronunciamiento sobre la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada.

**1.8.4. Técnicas de análisis e interpretación de resultados.** Para realizar la presente investigación de la información obtenida se procedió a la organización, procesamiento, tabulación y graficación a través de herramientas informáticas de Excel y finalmente Word para la transcripción de resultados, otra herramienta que se hará necesaria al momento de la exposición de la investigación será PowerPoint, estas herramientas presentar los resultados de manera adecuada, de tal forma que favorezca a una mejor comprensión y exposición de dichos resultados, en función de los objetivos del trabajo establecido.

Para obtener la información primaria de la población en situación de desplazamiento se elaboraron 237 encuestas que fueron aplicadas en la comuna 5 según direcciones suministradas por entidades como Acción Social, adicionalmente se realizó encuestas en la UAO, lugar donde la Población Desplazada (PD) recibe diferentes tipos de capacitación.

La información secundaria que básicamente se orienta en conocer los recursos y programas que el gobierno Municipal ha efectuado, fue obtenida a través de cartas dirigidas a algunas instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada (SNAIPD), esta información fue recolectada y luego procesada, organizada y seleccionada de acuerdo a la importancia y su relación con la investigación.

De igual manera la información terciaria utilizada para el conocimiento del funcionamiento de la política Nacional se descargó de internet y se organizó en medio magnético y de acuerdo a su importancia por carpetas y subcarpetas.

**1.8.4.1 Metodología general de medición.** Como la presente investigación se sustenta principalmente en determinar la eficacia que ha tenido el Gasto Público en la población desplazada, se trabajó dicho análisis bajo la medición de la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, cada indicador de GED se define por diversos componentes que permiten mostrar el estado de goce de los derechos.

La batería de indicadores GED se compone de las siguientes variables: Alimentación, Subsistencia mínima, vida, integridad, libertad, seguridad identidad, salud, educación, vivienda, alimentación, generación de ingresos. Debido a que cada indicador de GED tiene componentes y elementos diferentes, los indicadores se calculan mediante tres formas:

- Lineal: El hogar cumple o no la condición exigida. Indicador de tipo binario
- Multiplicativo: El hogar cumple con todas las condiciones exigidas. A través de una multiplicatoria de los elementos
- Multifactorial: El hogar cumple con las condiciones exigidas. Indicador compuesto que parte de elementos de distinta naturaleza.

**Lineal:**

1. El hogar o persona cumple o no la condición exigida.

Condición exigida ( $I_k$ )  $\left\{ \begin{array}{l} 1 \text{ Si cumple con exigida } (I_k) \\ 0 \text{ Si no.} \end{array} \right.$

2. Sumatoria de Hogares o personas que cumplen o no la condición exigida.

% de hogares que cumplen la condición exigida:

$$\frac{\text{Hogares incluidos en el RUPD que cumplen con } I_k}{\text{Hogares incluidos en el RUPD}} \quad \text{Donde, } I_k = I_1, I_2, \dots, I_k$$

### **Multiplicativo:**

1. El hogar cumple con todos los elementos de la condición exigida

$$\prod_{i=1}^k I_i \quad \text{donde } I_i = I_1, I_2, I_3, \dots, I_k$$

Cada condición exigida ( $I_k$ ) se calcula como un indicador lineal

2. Sumatoria de Hogares o personas que cumplen o no la condición exigida.

% de hogares que cumplen con todos los elementos:

### **Multifactorial:**

$$\frac{\text{Hogares incluidos en el RUPD que cumplen con todos elementos}}{\text{Hogares incluidos en el RUPD}}$$

Indicador compuesto. Casos en los que cada indicador o componente del indicador contiene elementos no comparables.

$$I_k = \frac{(\sum_{i=1}^5 (C_i)^2)^{1/2}}{5^{1/2}} \quad \text{Donde } C_k = C_1, C_2, \dots, C_k$$

$$\text{Índice Compuesto} = \sqrt[2]{\frac{(C_1)^2 + (C_2)^2 + (C_3)^2 + (C_4)^2 + (C_5)^2}{5}}$$

Todos los elementos  $C_i$  son igualmente importantes, por lo cual no existe ponderación.

Debido al número de variables que componen el GED y a la extensión en el desarrollo de la medición de los indicadores se trabajará con algunos de ellos que son los principales determinantes en el mejoramiento de la condición de las familias desplazadas, sin que ello signifique restarle importancia al resto de indicadores que son indispensables para el cumplimiento del goce pleno de sus derechos.



Los indicadores con los que se trabajó son: subsistencia mínima, educación, salud, vivienda y generación de ingresos, estos indicadores son un elemento de gran impacto porque permiten el desarrollo social y económico, en la medida que influyen en la disminución de la pobreza y la miseria.

Condición exigida para los indicadores escogidos: Vivienda: Adicionalmente, se midieron indicadores tradicionales del Índice de Condiciones de Vida en sus componentes de vivienda relacionados con capital físico individual y colectivo y la variable de hacinamiento. El siguiente cuadro presenta los componentes de los indicadores a medir.

**Tabla 2. Condiciones de indicadores de vivienda**

<i>capital físico colectivo: acumulación colectiva de bienes</i>	<i>capital físico individual: acumulación individual de bienes materiales</i>
eliminación de excretas	material predominante de pisos
abastecimiento de agua	Material predominante de paredes.
recolección de basuras	
combustible con el que cocina	
hacinamiento	

Fuente: AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL. Levantamiento de información de línea de base y cálculo de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos (GED) para la población desplazada informe metodológico.

El resultado es un puntaje el cual se comparó con el mínimo establecido por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación. El siguiente cuadro presenta el puntaje mínimo establecido para cada uno de los componentes<sup>88</sup>.

**Tabla 3. Condiciones de indicadores de vivienda.**

Variable de referencia	Puntaje para un mínimo estándar de vida	Puntaje máximo de cada variable
<b>Acumulación colectiva de bienes materiales</b>		
Abastecimiento de agua	4,00	6.99
Eliminación de excretas	3,00	7.14
Recolección de basuras	6,00	6.62
Material con que cocinan	5,00	6.67
<b>Acumulación individual de bienes materiales</b>		
Material de los pisos	3,20	6.79
Material de las paredes	2,30	6.11
<b>Capital social básico</b>		
No hacinamiento	7,80	12.8

Fuente: AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL. Levantamiento de información de línea de base y cálculo de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos (GED) para la población desplazada informe metodológico.

<sup>88</sup> Fuente: AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL. Levantamiento de información de línea de base y cálculo de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos (GED) para la población desplazada informe metodológico.p.48.

Educación: Los indicadores enunciados señalan la identificación de las barreras de acceso que tiene la población para asistir a educación formal y/o para asistir a centros de cuidado de primera infancia. Adicionalmente, se contó con información relacionada con el tipo de institución educativa a la cual está asistiendo<sup>89</sup>.

Salud: para el caso de la atención en salud se identificó los servicios de afiliación al Sistema General de Salud, atención psicológica y esquemas de vacunación completas en niños y niñas menores de cinco años que asisten a controles de crecimiento y desarrollo.

Generación de ingresos: en este componente se midió el ingreso mensual del hogar, y se comparó con los ingresos y gastos del hogar promedio establecidos por el DNP para la línea de pobreza y la línea de indigencia determinando si el hogar está por debajo de estos parámetros, en caso de estar por debajo de la línea de pobreza el hogar se clasifica como pobre y por debajo de línea de indigencia, el hogar se clasifica en una situación de indigencia. Por otra parte para contar con información sobre el cambio de actividad económica del jefe del hogar, se incluyó en la encuesta una sección sobre la actividad principal y posición ocupacional antes del desplazamiento.

Subsistencia mínima: se realizaron preguntas que ayudaron a visualizar en qué medida el Gobierno Nacional presta sus servicios en las diferentes fases de atención; Atención Humanitaria de Urgencia, Atención Humanitaria de Emergencia y Atención Humanitaria de Transición.

---

<sup>89</sup> Ibid.p.50.

## **2. POLÍTICAS Y RECURSOS EJECUTADOS PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO POR LA VIOLENCIA PERIODO 2005 - 2011.**

### **2.1. POLÍTICAS PLANES Y PROGRAMAS PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA.**

El presente objetivo se construye en primera instancia realizando un estudio profundo sobre los componentes, lineamientos y herramientas de la Política Pública creada a nivel nacional, seguido se expone los planes programas y proyectos derivados de la política para la atención Integral de la población víctima del Desplazamiento que reside en la ciudad de Pasto. Finalmente, y para dar cumplimiento al primer objetivo, se hará una descripción y análisis de de las fuentes y ejecución de los recursos nacionales y locales para la atención integral de la Población Desplazada.

En materia de atención a la Población en situación de Desplazamiento (PD), el Gobierno ha formulado una serie de políticas para mitigar el impacto de la crisis, sin embargo, esta población continúa enfrentando adversas condiciones de vida que resultan contrarias al ordenamiento constitucional, como ejemplo, se puede ver que después de la promulgación de la Ley 387 de 1997, la Corte Constitucional, ha emanado una serie de Sentencias con el fin de exigir al Estado la adopción de nuevas medidas, que conlleven a proporcionar una atención integral, y a mejorar los programas, planes y proyectos que se deriven de las políticas encaminadas a esta población.

Como respuesta a la solicitud de la Corte, el Gobierno nacional ha diseñado y reformulado el esquema integral de intervención pública para la atención de la población en situación de desplazamiento, ya no solamente se cuenta con fases de Prevención, protección, Atención Humanitaria y Estabilización socioeconómica, sino que además se ha incorporado la caracterización de cada comunidad, familia e individuo y el derecho a la subsistencia mínima hasta lograr la incorporación al Sistema de Protección Social, el enfoque diferencial tanto en las políticas, como en los planes y programas, además de la articulación eficiente de los recursos y el trabajo articulado interinstitucional o intersectorial.

El nuevo abordaje de la política pública, contempla componentes, como la prevención, atención integral, generación de ingresos, verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, estos se constituyen en un conjunto de lineamientos, estrategias y acciones a partir de los cuales se genera un proceso de articulación de las políticas, independientemente de la situación particular de las personas desplazadas. El Gobierno Nacional considera que deben reflejarse, de manera

transversal, cuatro aspectos fundamentales: (i) enfoque diferencial, (ii) capacidad institucional y sistemas de información, (iii) participación y (iv) articulación territorial<sup>90</sup>

Para tratar superar la problemática del desplazamiento y garantizar el Goce Efectivo de Derechos, el gobierno ha encaminado su política pública en el Enfoque de Derecho, que se traduce como el conjunto de acciones y esfuerzos estatales que contribuyen al logro del goce efectivo de derechos vulnerados a la población víctima de la violencia, además el enfoque de derecho reconoce las diferencias de las víctimas violentadas, examina contrastes puntuales de cada individuo como la cultura, género, edad, sexo, etnia y discapacidad, elementos que detallan experiencias potencialidades y vulnerabilidades propios de cada hogar. De igual modo las mujeres, niños y niñas, adultos(as) mayores, personas discapacitadas, indígenas y afrodescendientes, son reconocidos como personas de especial protección constitucional, estas personas se encuentran en un grado de vulnerabilidad extrema mayor que el resto de población desplazada y por lo cual demandan de una atención prioritaria

Para dar cumplimiento al nuevo enfoque se ha formulado políticas para mejorar la capacidad institucional nacional y territorial, el componente de la articulación territorial involucra una serie de estrategias que en conjunto con la nación y las entidades territoriales brindan una atención integral y convergen en la efectividad de aspectos logísticos, administrativos y presupuestales, además incluye para su resultado la participación activa de la PD dentro del protocolo de participación como un elemento más en el logro de la eficacia en la ejecución de planes programas y proyectos gubernamentales. “La estrategia de articulación territorial involucra 5 líneas de trabajo: formación y asistencia técnica, Sistema de Información Territorial, divulgación, seguimiento y participación. Esta estrategia permiten la efectividad de las acciones y el goce efectivo de los derechos, realizando seguimiento a partir de la medición de los indicadores de GED de manera territorial”<sup>91</sup>

Como consecuencia, se adecuó el desarrollo de tres principios orientadores de la política pública de atención a la población desplazada:

Principios Orientadores:

1. Garantizar el Goce Efectivo de los Derechos de la población desplazada.

---

<sup>90</sup> SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

Hallado en Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004. Bogotá d.c, octubre 30 de 2009. Pag 25. Disponible en: <<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=tY1P3AtxQ%2FY%3D&tabid=1080>> (22 enero 2012. 6:13 pm).

<sup>91</sup>Ibid, p.28

2. Garantizar un enfoque diferencial en la Prevención y Protección, Atención Integral a la PD, con énfasis en los grupos de especial protección constitucional.
3. Garantizar el derecho a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición a las víctimas del delito de desplazamiento forzado.

Estos principios buscan devolver a la población desplazada los bienes morales y materiales que tenían antes, contribuyendo al proceso de reconstrucción y estabilización de los hogares afectados por este fenómeno y al logro de la verdad justicia reparación y las garantías de no repetición.

De este modo la nueva política pública propuesta por el gobierno nacional ya no contempla fases sino componentes como son la Prevención y Protección, Atención Integral, Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de No Repetición, y se definieron cuatro (4) ejes transversales: enfoque diferencial, capacidad institucional y sistemas de información, participación y articulación territorial.

**Gráfico 13. Componentes de la política pública dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia**



Fuente: Acción Social.

El componente es “el conjunto de lineamientos, estrategias y acciones que, de manera articulada, se orientan a dar respuesta efectiva, coordinada y de garantía de derechos a la población en situación de desplazamiento”<sup>92</sup>.

**2.1.1 Política de Prevención y Protección.** La política pública de Prevención y Protección se orienta a prevenir violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario - DIH que generen desplazamiento forzado, el gobierno tras esta política adoptó medidas para promover el respeto a la vida y a la integridad física y emocional, además comprende acciones orientadas a neutralizar el riesgo, y a mitigar y disminuir el impacto del mismo sobre la población civil, en particular sobre los sujetos de especial protección constitucional.

La política de prevención cuenta con tres momentos:

- Prevención temprana: identifica las causas que generan las violaciones de derechos humanos y las infracciones al DIH y adopta medidas para evitar su ocurrencia.
- Prevención Urgente: Adopta acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos para mitigar los efectos de su ocurrencia.
- Garantías de no repetición: En tanto las violaciones y las infracciones ya han sido consumadas, está orientado a la definición de programas y proyectos que eviten la repetición de las violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

Los lineamientos de esta política se encaminan esencialmente a la protección de los derechos humanos, conllevando a brindar a la población víctima del desplazamiento una atención integral y efectiva del goce de los mismos de modo individual y colectivo, estos lineamientos son:

- Goce Efectivo de Derechos: su objetivo se resume esencialmente en el seguimiento al cumplimiento de los indicadores y resultados de los indicadores GED, a fin de evidenciar posibles violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

---

<sup>92</sup>Ibid. p.26

- Enfoque Diferencial: surge y se desarrolla como respuesta específica al derecho a la igualdad y el principio de justicia en la atención, prevención, protección e Investigación.

Por otra parte, tras la declaración del auto 385 de 2010, en donde se considero que a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno aún persistía el estado de cosas inconstitucional, la administración de Juan Manuel Santos, ajustó y adicionó nuevos elementos a las políticas propuestas en el informe presentado a la Corte Constitucional del 30 de octubre de 2009 y del 1 de julio de 2010 así:

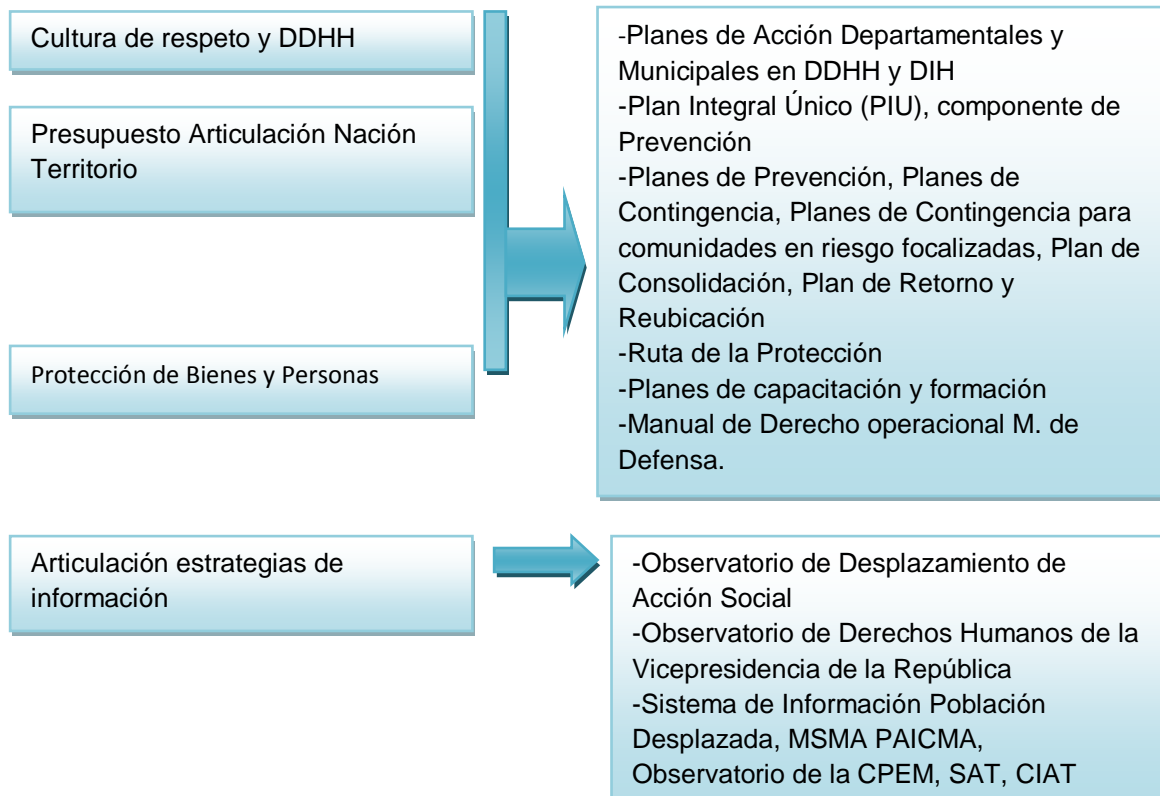
De acuerdo con lo que se propone en el proyecto que contiene el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos 2010-2014”, La Mesa Nacional de Prevención se articulará al Sistema Nacional de Derechos Humanos, puesto que este último, estará integrado por las entidades del Estado del orden nacional y territorial con competencia en dicha materia. El Sistema Nacional de Derechos Humanos permitirá diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.

De igual forma, a través del proyecto de Ley de Mujeres, se busca lograr avances en el Programa de protección a las mujeres, que impacte en la promoción de la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres líderes de población desplazada.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA. Hallado en Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004. Bogotá d.c, marzo 16 de 2011. Pag 35. Disponible en:<http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/110701desp.pdf>> (17 de marzo. 1:00 pm).

## Gráfico 14. Instrumentalización de la Política de Prevención y Protección



*Fuente: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Informe Gobierno Nacional 2011*

Como se mencionó anteriormente, el enfoque diferencial, la capacidad institucional, los sistemas de información - participación y la articulación entre Nación Territorio son lineamientos que integran la política de Protección y Prevención, en tal razón el estado ha diseñado una serie de herramientas para tal propósito. Los Planes de Acción en Derechos Humanos, los Planes Integrales Únicos (PIU), los Planes de Prevención, los Planes de Contingencia, las recomendaciones del Sistema de Alertas Tempranas y de las Mesas Territoriales de Prevención, son herramientas primordiales para las instituciones en su obligación de entregar información relevante para la prevención del delito del desplazamiento, la mitigación del impacto y la restitución de los derechos vulnerados.

La Política Pública de Protección y Prevención del Desplazamiento Forzado emana una estrategia general, en la que confluyen las actuaciones de prevención de los niveles nacional y territorial, y sirve de guía a las autoridades locales, para articular los diferentes procesos que en la materia se desarrollen. Cabe resaltar, y según la política son los gobernadores y alcaldes los principales responsables y directos beneficiarios del protocolo para la prevención, pues ésta permite planear y



ejecutar los procesos de prevención en el mediano y largo plazo y además, asegurar la continuidad de los mismos en el futuro.

**2.1.2 Política de Atención Integral para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia.** En el componente de Atención Integral, el gobierno en el corto y mediano plazo busca garantizar el derecho a subsistencia mínima, la superación de la situación de emergencia y los mínimos de protección que posibilite el logro de la sostenibilidad económica y social, además de una disminución de la situación de vulnerabilidad de las víctimas desplazadas por la violencia.

El objetivo General de esta política se orienta en “garantizar el derecho a la subsistencia mínima y el goce efectivo de los mínimos de protección a la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia para mitigar la vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento y facilitar el acceso a soluciones duraderas”.<sup>94</sup>

En el último informe presentado por el gobierno a la Corte Constitucional, se señalan cuatro subcomponentes que constituyen la Atención integral, ellos son:

1. Atención Integral Básica
2. Generación de Ingresos
3. Vivienda
4. Tierras

Estos elementos se entrelazan con los componentes de Prevención - Protección y el de Verdad, Justicia y Reparación y Garantías de no repetición.

Por su parte, la Atención Integral Básica (AIB), se compone de elementos como la identificación, salud, educación, Reunificación Familiar, Alimentación, orientación ocupacional y alojamiento. Cabe resaltar que solamente en el informe que presentó el gobierno el 1 de marzo de 2011, la AIB se conceptualizó como política pública y se definió objetivos, principios, enfoques y lineamientos, sin que aún se tenga una respuesta por parte del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) para su aprobación.

---

<sup>94</sup>Ibid. p.107

**Gráfico 15. Componentes Política de Atención Integral**



*Fuente: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Informe del Gobierno Nacional 2011.*

La política de Atención Integral Básica AIB, se complementa con la política de Retornos, y actúa de manera articulada con las políticas de tierras, generación de ingresos y vivienda, Implica una obligación del Estado frente a unos derechos que deben ser satisfechos de manera inmediata posterior al hecho del desplazamiento. Su finalidad se encauza en otorgar a la población víctima del desplazamiento por la violencia los derechos mínimos necesarios emanados en la Constitución Política, con el fin de materializarlos en acciones particulares, que giren en torno al enfoque diferencial, a la capacidad institucional a los sistemas de información, a

la participación efectiva de la población víctima del desplazamiento y a la articulación Nación-Territorio.

Los lineamientos de la Política Pública de Atención Integral Básica- PP AIB- se establecen principalmente en el reconocimiento de los derechos y la igualdad de oportunidades que tiene la población víctima del desplazamiento por la violencia, sin realizar ninguna distinción de sexo, raza o sitio de procedencia, esto con el fin de elaborar estrategias que prevengan el delito del desplazamiento, y busquen la protección y atención integral que conlleve al restablecimiento social y económico de esta población.

Como se observa en el gráfico 15 la política de AIB, goza de varios subcomponentes, entre ellos se encuentran la Atención Humanitaria, que busca brindar a la población víctima del desplazamiento la subsistencia mínima necesaria. El Estado debe responder a este derecho y para ello utiliza mecanismos como la Atención Humanitaria, la cual se presta a partir del momento en que ocurre el desplazamiento hasta que la población objeto haya superado su situación de emergencia, según los momentos o las etapas en las que se encuentre el hogar: urgencia o inmediata, emergencia y transición<sup>95</sup>

El gobierno nacional ha dividido la atención Humanitaria en tres momentos:

1. *Atención Humanitaria de Urgencia o Atención Inmediata:* De conformidad con el Decreto 1997 de 2009, es la ayuda que por competencia es proporcionada por la entidad territorial receptora de la población en situación de desplazamiento, se suministra desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se expida el acto administrativo sobre la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, y comprende los componentes de asistencia alimentaria, aseo y albergue hasta por un (1) mes. Esta ayuda está a cargo de las entidades territoriales.
2. *Atención Humanitaria de Emergencia:* garantiza la alimentación, el aseo, el alojamiento y otorgar artículos de habitabilidad, es la atención que se brindará a la población recién incluida en el Registro Único de Población Desplazada, cuyo único ó último desplazamiento ocurrió en un lapso inferior a un año<sup>96</sup>. Esta ayuda está a cargo de la Nación
3. *Atención Humanitaria de Transición:* Según el artículo décimo de la Resolución 03069 de 2010, es la atención que se brindará a la población en situación de desplazamiento incluida en el Registro Único de Población Desplazada, cuyo desplazamiento haya acaecido hace más de un (1) año,

---

<sup>95</sup> ACCION SOCIAL, ACNUR

Hallado en Acciones conducentes a la garantía del goce efectivo de los derechos. Pag 13. Disponible en: <[http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=G9Hzz\\_oIVaA%3D&tabid=1296](http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=G9Hzz_oIVaA%3D&tabid=1296)> (4 abril 2012.7:30 pm).

<sup>96</sup> Resolución 03069 de 2010. Por la cual se reglamenta la entrega de atención humanitaria para la población en situación de desplazamiento incluida en el Registro Único de Población Desplazada- RUPD- por desplazamientos individuales. Artículo Quinto. Pág. 4. Disponibel en< <http://diario-oficial.vlex.com.co/vid/humanitaria-incluida-rupd-desplazamientos-2056977871296>> (5 mayo 2012.8:30 pm).

de conformidad con la información suministrada en la declaración juramentada o de solicitud de esta ayuda, y ya haya sido atendida con uno ó más componentes de la atención humanitaria. Esta carga de la Nación y garantiza la alimentación, aseo, auxilio de alojamiento y programas que contribuyen a la subsistencia mínima para población desplazada

Por otra parte el subcomponente de identidad, es un derecho mínimo que toda persona debe tener, por lo tanto, a la población víctima del desplazamiento por la violencia, se le debe otorgar un documento que identifique su nacionalidad y el reconocimiento de la personalidad jurídica individual. Estar documentado implica tener la posibilidad de estar registrado en el RUPD y por ende gozar de los beneficios que el estado otorga a la población que se encuentra en esta condición, además de otros derechos y tramites que demande.

Todo desplazado tiene el derecho de figurar con su identidad clara, no sólo en el Registro Único de Población Desplazada, sino en las demás bases de datos manejadas por entidades públicas con responsabilidades respecto de la protección de sus derechos. En ese sentido, las autoridades tienen el deber de llenar los vacíos en las bases de datos, de completar éstas con la información que falte de todos los desplazados, así como de mantenerlas actualizadas.<sup>97</sup>

De igual manera el derecho a la salud debe ser otorgar por el estado a los ciudadanos, especialmente a los de mayor vulnerabilidad para responder al goce efectivo del trabajo y de la salud de la población víctima del desplazamiento por la violencia. “aunque no esté carnetizado, al desplazado debe prestársele el servicio de salud. Es un derecho fundamental en la niñez y respecto a los mayores se protege por conexidad del derecho a la vida”.<sup>98</sup>

De acuerdo a lo señalado en el principio 1952, el gobierno deberá brindar en el menor tiempo posible atención y cuidados médicos a la población desplazada que se encuentre en situación de discapacidad, embarazo o cuando se presenten enfermedades contagiosas e infecciosas como el SIDA, también deberá otorgar apoyo psicológico por posibles traumas que haya padecido esta población.

En la política de Salud se adoptó los siguientes lineamientos

- Fortalecimiento de la capacidad institucional.
- Promoción y Atención Integral en salud.
- Fortalecimiento Comunitario.
- Intervención Psicosocial.

---

<sup>97</sup> Ibid. Pag. 8

<sup>98</sup> Corte Constitucional. Sentencia T 098 de 2002. Pag. Hallado en Línea Jurisprudencial Desplazamiento Forzado en Colombia Disponible en

<<http://www.everyoneweb.es/WA/DataFilesBoletininvestigacion/lineajurisprudenciadesplazamiento.pdf> > (11 mayo 2012.3:00 pm).<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2523.pdf?view=1>

- Promoción y Protección Laboral.
- Sistemas de Información.

Así como la salud, la educación es un derecho primordial del que debe gozar todo ciudadano, un país más cualificado trae como resultado una mayor desarrollo económico y social, además de ser una salida a la superación de la pobreza que viven muchos hogares. En efecto, el estado colombiano ha diseñado la política de educación dirigida a la población víctima del desplazamiento por la violencia a través de la cual se han creado planes, programas y proyectos, enfatizados en brindar este derecho. El Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño en edad de educación obligatoria, en un establecimiento público o privado<sup>99</sup>.

Por lo tanto los niños y niñas que han sido desplazados de sus lugares de origen deben hacer efectivo el derecho de recibir educación gratuita en el nivel primaria y secundaria respetando su condición cultural, identidad, religión etc.,

Los lineamientos que el gobierno ha planteado para este derecho son:

- Política educativa “Educación de Calidad, el camino para la prosperidad”: educación inicial de calidad, calidad de la educación, disminución de las brechas rural- urbana, eficiencia y transparencia, ola invernal.
- Atención Integral a la Primera Infancia.
- Mejoramiento de la calidad en todos los niveles.
- Oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo.
- Educación Superior

Otro elemento de esencial importancia para la población víctima del desplazamiento es el derecho a la alimentación, para contar con ello se debe tener las condiciones físicas y financieras suficientes para que este derecho no se vea amenazado, en el caso de las familias que no cuenten con las condiciones económicas suficientes para acceder a este bien, el estado brindará atención y cubrirá las necesidades básicas alimenticias de la Población recientemente Desplazada.

Entre algunos de los lineamientos se encuentran:

- Atención a las necesidades inmediatas de alimentos de la población recientemente desplazada.
- Apoyo con alimentos a los niños, niñas y adolescentes y su grupo familiar en alto riesgo de desplazamiento y todas aquellas que se encuentren en bloqueos alimentarios.

---

<sup>99</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Disponible en < <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2523.pdf?view=1> > (8 mayo 2012.5:00 pm).

- Diagnóstico y valoración de las condiciones nutricionales y las necesidades específicas para garantizar el derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado por la violencia de acuerdo con el género y la cultura.
- Vinculación a los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado por la violencia a programas escolares y de alimentación escolar, con el fin de propender la asistencia y permanencia en la escuela

Por otra parte, el artículo 2º de la ley 387 de 1997, promueve que la familia del desplazado forzado deba beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar. Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar medidas que coadyuven a la integración y al reencuentro familiar.

“Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible, y, se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, sobre todo en los casos de familias con niños”.<sup>100</sup> El objetivo central de esta política es la de garantizar el derecho a gozar de una familia y viabilizar la unidad familiar, como un logro que compone el bienestar integral de la población que ha sido víctima de este flagelo.

Sin lugar a dudas para lograr la estabilización socioeconómica, la población víctima del desplazamiento debe contar con los medios necesarios para el auto sostenimiento. La orientación ocupacional es una herramienta más que el gobierno ha implementado como estrategia para lograr alternativas de subsistencias en el tiempo.

El acompañamiento y asesoramiento que brinda el estado está articulada con las políticas y programas orientados a otorgar una mayor participación de esta población en el mercado laboral, para dar cumplimiento el estado ha implementado lineamientos a través del servicio que presta el SENA por medio de la oferta de empleo y la capacitación que puedan recibir estas personas para adquirir una mayor cualificación laboral.

El deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma

---

<sup>100</sup> Ibid. Pag 137

productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral.<sup>101</sup>

**2.1.3 Política de Generación de Ingresos.** En el marco del desarrollo de la política de Generación de Ingresos, el Estado ha elaborado su plan de acción a través del Consejo Nacional de Política Social CONPES 3616, “*Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento*”<sup>102</sup>. El principal objetivo de esta política es aprovechar la capacidad y el talento humano de la población vulnerable entre ella la desplazada para crear espacios que promuevan la productividad y la inserción dentro del mercado laboral, con el fin de lograr una estabilidad económica y social. “La PGI (Política de Generación de Ingresos) es un componente fundamental de la estabilización socioeconómica de la población desplazada en el marco del retorno voluntario al lugar de origen o la reubicación en un lugar diferente a su hogar de origen”.<sup>103</sup>

Tras la manifestación que hizo la Corte Constitucional en el auto 008 de 2009, se pretendió modificar el carácter asistencialista y la dependencia económica en el que incurría la política para la población desplazada, y se incorporo nuevos elementos como el enfoque diferencial, la coordinación y articulación de la oferta público privada y la evaluación de las estrategias que genere como resultado medios para incrementar los ingresos de una manera sostenible, además de generar una atención integral y el cumplimiento del Goce Efectivo de los Derechos. “La Política de Generación de Ingresos (PGI) tiene como propósito desarrollar e incrementar el potencial productivo de la PPED, aprovechando sus capacidades y creando las oportunidades para que los diferentes grupos que la componen, puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica”.<sup>104</sup>

La PGI para el gobierno nacional pretende ser una puerta fundamental para lograr la superación de la situación de pobreza extrema y vulnerabilidad, en el marco de retorno voluntario o reubicación, y para el logro de ello se ha planteado las siguientes premisas:

- Participación activa de la población en el proceso de superación de la pobreza extrema y su estabilización socioeconómica: la población objetivo es responsable directa de su propio proyecto de vida.

---

<sup>101</sup> Ibid. Pag 126

<sup>102</sup> Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional Op. Cit.P.125

<sup>103</sup> Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Hallado en: Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Bogotá, D.C., 28 de septiembre de 2009. Pag. 20 Disponible en: <[http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_2704.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2704.pdf?view=1) >

<sup>104</sup> Ibid. Pag.13

- Las intervenciones en materia de generación de ingresos deben ser integrales, progresivas, coordinadas y diferenciales: integrales porque la PGI es armónica al interior de sus intervenciones y se vincula con las acciones previstas por otras políticas de atención a la PPEP, particularmente Vivienda y Tierras, y (ii) para el logro de esta integralidad, se identifican los elementos prioritarios e inmediatos de esta población, coordinadas porque basa su accionar en la articulación de la oferta estatal y particular, y diferencial porque las acciones de la PGI buscan adecuarse a partir de la caracterización a las condiciones especiales de cada familia, logrando expandir sus capacidades de acuerdo con sus propias potencialidades.
- La PGI requiere un enfoque territorial: en la medida que promueve la participación activa y el liderazgo de las autoridades y actores locales en el diseño e implementación de las estrategias para cumplir con los objetivos de la política
- La PGI tiene en cuenta los requisitos mínimos de racionalidad exigidos por la Corte Constitucional.<sup>105</sup>

Una estrategia propuesta por el Gobierno para el logro del bienestar de la PGI, es el Estimulo de la demanda de servicios de promoción social. El funcionamiento se orienta a que las familias pobres y vulnerables a través la difusión de programas de formación y Orientación Ocupacional, puedan ser generadoras de su propio desarrollo, a esto el estado le denomina Sistema de Promoción Social y como pieza primordial que lo integra es la Red Juntos.

La Red Juntos busca focalizar y dar acceso preferente a la oferta de programas sociales del Estado a la población en extrema pobreza y desplazada del país, procurando que logren las capacidades y funcionalidades necesarias para superar las condiciones adversas en que se encuentran. La Red JUNTOS, adicionalmente, toma a la familia como unidad de intervención y hace seguimiento y monitoreo directo de los logros de las familias, bajo un esquema de corresponsabilidad.<sup>106</sup>

Es pertinente señalar que la política de generación de Ingresos, Vivienda y Retorno es dirigida a la población objetivo de la Red Juntos, y se focaliza en personas mayores de 18 años o en edad de trabajar que estén incluidos en el RUPD y que no hayan alcanzado los logros de la dimensión de ingresos y trabajo.

---

<sup>105</sup> Ibid. Pag.21

<sup>106</sup> SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004. Op.cit. P. 53.



Dentro de algunos planes de Acción que el gobierno ha diseñado para la ejecución de la PGI está en aumentar el capital humano de la PPEd para generar ingresos, incrementando la productividad, así como la capacidad de adaptación al entorno laboral de las personas que deseen vincularse a este mercado. Para ello se tiene como estrategia el ajuste de la oferta y formación educativa según las características específicas de la Población Desplazada, y como acción la alfabetización mediante la articulación entre las instituciones educativas como el SENA y las Secretarías de Educación, además de otros aspectos como:

- Evaluación de la oferta de capacitación de los programas de GI
- Articulación de educación media con educación superior
- Fomento de acciones de capacitación: a través de alianzas sector público y privado
- Identificación y sistematización de experiencias exitosas en el área rural
- Cobertura<sup>107</sup>

Por otra parte la administración Santos, a través del Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos*, pretende fortalecer la PGI por medio del acompañamiento de las entidades territoriales para promover un trabajo articulado y coordinado en la formulación y ejecución de los objetivos derivados de esta política. Una de las estrategias de fortalecimiento de la política a nivel territorial, es el diseño e implementación de un Programa de Asistencia Técnica Territorial PATT, con el propósito general de contribuir al mejoramiento de la capacidad de las entidades territoriales para planear, ejecutar y coordinar las acciones para la superación de la pobreza extrema, en el marco de la Red Juntos.”<sup>108</sup>

**2.1.4 Política de Vivienda.** Esta política es considerada para el gobierno como uno de los motores más importantes para el restablecimiento social, su objetivo se fundamenta en “garantizar la observancia del derecho a la vivienda adecuada a la PD de manera progresiva, en consideración con sus condiciones culturales y de vulnerabilidad, a través de instrumentos que permitan avanzar en la satisfacción del goce efectivo de los derechos”<sup>109</sup>. La política adopta principios como la progresividad e integralidad, según tiempo y posibilidades del hogar para la obtención de una vivienda a través de esfuerzos conjuntos tanto locales como nacionales. Aunque es importante resaltar que el concepto de *solución habitacional* que aborda la política no solo se basa al de otorgar una vivienda, sino también al hecho del reconocimiento del justo título, al mejoramiento del entorno y la cultura del ahorro.

---

<sup>107</sup> Ibid. Pag.95

<sup>108</sup> SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

Hallado en Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004. Op. cit Pag.38

<sup>109</sup> POLÍTICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO – PVPD. Hallado en: Diagnóstico, lineamientos, instrumentos, cronograma y presupuesto para su ejecución progresos en la implementación de la política - 30 de octubre 2009.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Pag.13 Disponible en:  
<<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=iFxyJE3cADA%3D&>.

Para la ejecución e implementación de los lineamientos, el gobierno propone la distribución de los recursos de la PVPD (Política de Vivienda para la Población Desplazada), a través del subsidio Familiar de Vivienda y la promoción de Demanda y Oferta, estas se presiden bajo dos fases denominadas; Plan Choque y Estructuración de la Política. La fase I busca lograr las condiciones para la legalización de los subsidios seleccionados mediante convocatoria, aplicando medidas que garanticen el Goce Efectivo de los Derechos. Las acciones contempladas para esta política se desarrollan bajo la suscripción de convenios interinstitucionales para la articulación de la oferta con los subsidios asignados, la expedición de decretos reglamentarios de Subsidios Familiares de Vivienda, la creación de una bolsa de promoción de demanda y oferta, el aumento del valor del subsidio, la aplicación del subsidio en cualquier modalidad de vivienda en zonas urbanas y rurales, además de la asignación temporal de soluciones de vivienda. Por otra parte la fase II contempla la estructuración y ejecución de la política a través de cuatro estrategias:<sup>110</sup>

1. *Esquema institucional para la implementación, seguimiento y evaluación de la política:* esta a su vez se sustenta en (i) Consultoría para la evaluación institucional de los componentes de tierras y vivienda de la política de atención integral a la PD: la evaluación se hace a través del proyecto “Evaluación institucional de la política de atención a la población en situación de desplazamiento - Vivienda y Tierras”.(ii) Definición y creación de las Unidades para la Gestión Regional – UGR: Estas Unidades se desarrollarán a través de una gerencia de proyectos mediante un convenio con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), tiene en cuenta criterios de focalización, accesibilidad y concentración, y atiende las necesidades de priorización de la PVPD.(iii) Creación del Grupo de Política de Vivienda para Población Desplazada – PVPD adscrito al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. asume funciones de coordinación, articulación y seguimiento de la política al interior del Ministerio y con el resto de entidades del SNA (Sistema Nacional de Atención) Según el Decreto 4911 es FONVIVIENDA, la entidad encargada de convocar los procesos de proyectos en la bolsa de urbanismo para vivienda de Interés social prioritario para población en situación de desplazamiento, y de asignar los recursos disponibles y la fecha límite para que los proyectos que deseen participar por los recursos, obtengan el certificado de elegibilidad ante la entidad Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER.<sup>111</sup> (iv) Iniciativas de vivienda definidas en los PIU municipales y departamentales: estas iniciativas territoriales se hacen efectivas a través del Plan Integral Único. El Ministerio de Ambiente y Vivienda hace

---

<sup>110</sup> SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

Hallado en Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004. Bogotá d.c, octubre 30 de 2009.Opcit.P.95

<sup>111</sup> SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

Hallado en Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004. Bogotá d.c, marzo 30 de 2010. Pag 25.Opcit. Pag 226

acompañamiento a las entidades territoriales que formulen proyectos de vivienda dirigidos a la población Desplazada.

2. *Articulación de la PVPD con la política pública de atención integral a la Población desplazada:* se logra mediante (i) Creación de la Ventanilla Única de Vivienda para PD. (ii) Articulación de la PVPD con el Programa Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB (iii) Formulación y adopción de “Lineamientos de Política para la Interrelación de Catastro y Registro – CARE: pretende lograr la superación de los obstáculos del intercambio de información entre catastro y registro, como acción clave para garantizar la articulación de las políticas de vivienda y tierras para población desplazada (iv) Consolidación del sistema de información para la automatización de trámites relacionados con SFV (Subsidio Familiar de Vivienda) para la PD (v) Medidas para el tránsito de la PD entre el alojamiento correspondiente a las fases de urgencia y emergencia, y la estabilización socioeconómica.

Como alternativas para el logro de la estabilización socioeconómica en el subcomponente de vivienda, el gobierno ha planteado el programa de Ahorro Voluntario Contractual que ofrece el Fondo Nacional de Ahorro, a través del cual, y siempre y cuando sea de forma voluntaria, se habilitaría a los hogares para que en un período de 12 meses de ahorro puedan ser sujetos de crédito hipotecario, independientemente que sus ingresos provengan del mercado laboral informal.

3. *Mecanismos de eliminación de barreras de acceso, costos de transacción y Trámites asociados con la vivienda:* Acción Social planteó el fortalecimiento de la capacidad de los cogestores de JUNTOS para la difusión de la PVDP y la ampliación de otros mecanismos de divulgación como herramienta para disminuir los costos en la información y al cumplimiento de trámites y requisitos de la PD.

La política contempla tres tipos de solución de vivienda aplicable a la población desplazada; la primera consiste en la creación de un programa de titulación, que coadyuve a que la población desplazada que es propietaria pero carece de título, goce de una titulación del predio. La segunda es el programa de mejoramiento, consiste en corregir los problemas habitacionales que presentan muchos hogares desplazados, y el tercero es el programa de subsidio de adquisición de vivienda nueva, que entrega subsidios para vivienda por encima de los 22 SMMLV a hogares que cuenten con un salario inferior a 4 SMMLV. Cabe resaltar y de acuerdo a lo programado en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, las propuestas planteadas por la PVPD para el GED a la vivienda digna se dan en el marco del retorno o reubicación.

**2.1.5 Política de Verdad, Justicia y Reparación.** La política de Verdad, Justicia, Reparación y garantías de no repetición, se crea con el fin de garantizar el Goce Efectivo de los Derechos y de brindar una reparación integral a la Población

Desplazada por la violencia. En el informe del Gobierno presentado en año 2009 se menciona: “el objetivo de la política es adecuar y diseñar medidas institucionales y presupuestales para garantizar el goce efectivo de los derechos a la Verdad Justicia Reparación y garantías de no Repetición de la población en situación de desplazamiento, que constituyan un aporte cierto y significativo a la superación del estado de cosas inconstitucional.”<sup>112</sup>

Sus principios se enfocan en:

- Dignidad: se basa principalmente en el principio de la correspondencia y el logro en el cumplimiento de los derechos humanos.
- Igualdad y no discriminación: su fin es brindar una atención igualitaria a la población víctima del desplazamiento en la vinculación de los programas y proyectos que se dirigen a esta población
- Participación efectiva: la población víctima del desplazamiento deberá participar en la formulación de los planes, programas y proyectos que se orienten para la superación de su condición de vulnerabilidad, así como en la evaluación y ejecución a través de procesos de veeduría social.
- Integralidad: con el fin de lograr una reparación integral a la población víctima de la violencia, las instituciones que pertenecen al SNAIPD deberán trabajar y dar respuesta en forma articulada, complementaria y concurrente.
- Principio de coherencia: armonía y gradualidad entre las diversas medidas de reparación existentes.
- Sostenibilidad: se debe garantizar de manera adecuada al goce efectivo de derechos de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia en términos de recursos humanos, presupuesto, infraestructura y capacidad instalada local y nacional.
- Progresividad: con el fin de garantizar los derechos mínimos necesarios que el estado debe brindar a todas las personas.

La Política de VJRR (Verdad Justicia y Reparación y no Repetición) contempla tres subcomponentes; el derecho a la Verdad, a la Justicia y a la Reparación Integral. El derecho a la Verdad se compone de la verdad histórica y la verdad judicial, la primera entendida como la construcción, protección conservación, difusión, apropiación y conservación de la memoria histórica, la segunda como el acceso a información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos, y la atención psicosocial a víctimas en procesos judiciales.

Por su parte el subcomponente del Derecho a la justicia se orienta a otorgar herramientas de acceso a la justicia a las víctimas del delito de desplazamiento forzado por la violencia, y a luchar contra la impunidad de este delito a través de sanciones judiciales.

---

<sup>112</sup>Ibid.Pa.g108

Finalmente el derecho a la Reparación se desarrolla a través de cinco estrategias: (I) Restitución, la cual se desarrolla a través de tres líneas de acción: (a) restitución de bienes inmuebles a población en situación de desplazamiento, (b) Retorno en condiciones de voluntariedad, dignidad y seguridad, y (c) Restablecimiento de derechos. (II) Indemnización a la población en situación de desplazamiento, (III) Rehabilitación física y mental, (IV) Medidas de satisfacción y (V) Garantías de no repetición.<sup>113</sup>

Los ejes transversales que se tienen en cuenta para el desarrollo de esta y las demás políticas son el enfoque diferencial, coordinación interinstitucional y territorial, atención psicosocial, gestión de la información, condiciones garantías y oportunidades de efectiva participación de la población sujeto, mencionados con mayor profundidad anteriormente en este capítulo.

Por otra parte, es importante mencionar que el gobierno presentó al Congreso de la República dentro del marco normativo el proyecto de Ley de Víctimas, cuyo fin se orienta en el reconocimiento de la problemática que enfrenta la Población Víctima del Desplazamiento por la Violencia y la necesidad de garantizar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral. El proyecto busca fortalecer y ajustar los mecanismos de atención existentes y formular nuevas rutas y procedimientos tendientes a otorgar reparación integral, basada en los ejes transversales mencionados anteriormente. Como la ley de víctimas fue presentada en el año 2011, y la cobertura temporal del presente estudio abarca hasta el año en mención, no se tendrá en cuenta dentro del primer objetivo, ya que en la práctica no se ha llevado a cabo.

**2.1.6 Política de tierras.** En Colombia el desplazamiento forzado por la violencia, ha traído una serie de fenómenos negativos, uno de los que se suma, es el despojo o el abandono de tierras, que hoy ha alcanzado cifras de gran amplitud, así lo muestra el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA, quien señala que la cantidad de predios a restituir es de 438,098. Esta situación ha llevado al estado a un reconocimiento en la complejidad de entendimiento y de respuesta al problema. Como consecuencia se ha creado estrategias y lineamientos contenidos dentro de la Política de Tierras, cuyo objetivo se basa en “contribuir a restablecer el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, en riesgo de desplazamiento, y otras víctimas del despojo a causa de la violencia armada, sobre la tierra y el territorio, mediante un enfoque de acceso a la justicia integral y diferencial”.<sup>114</sup>

Es necesario entender inicialmente el concepto que el gobierno toma para encaminar su política de restitución, según esto la restitución es “el restablecimiento de los derechos relacionados con la propiedad de la tierra y de

---

<sup>113</sup> SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

Hallado en Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004. Bogotá d.c, julio 01 de 2011. Pag 25.

<sup>114</sup> Ibid. P.191

los territorios de los grupos étnicos a las víctimas que hayan sido despojados de éstos, a través de la recuperación jurídica y material de los bienes inmuebles”<sup>115</sup>.

Como lineamientos para la política se ha planteado inicialmente una gestión integral de la restitución, a través la adecuación del marco normativo que sustente los procedimientos judiciales o administrativos, además de:

- la prevención del despojo
- la formalización de la propiedad
- el acceso a la justicia, por parte de las víctimas del despojo de sus tierras
- la organización de los casos y expedientes necesarios para sustentar las reclamaciones
- el fortalecimiento de los procesos legales y administrativos para decidir sobre la restitución cumplida ejecución de los fallos y las decisiones para lograr la restitución material de los bienes inmuebles.
- fortalecimiento de las funciones de diversas entidades del Estado involucradas en las distintas etapas y componentes de la gestión integral.

Estos lineamientos se entretajan con los principios de participación, igualdad, enfoque diferencial, responsabilidad, eficiencia, sostenibilidad, coherencia, evaluación y ajuste. El fundamento principal de la política es el reintegro de las tierras y territorios que han sido despojados, a través de la formalización, protección y consolidación del derecho de propiedad, en el caso de que la restitución no sea posible, el gobierno señala que se efectuará una compensación por este hecho. Es importante señalar además que esta política busca compensar a los ocupantes secundarios de buena fe exentos de culpa.

En el proyecto de ley 085 de 2010, se establece la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuyo fin es el registro de tierras despojadas para la restitución de la población víctima del desplazamiento por la violencia, la inscripción en el registro de tierras despojadas es requisito inicial para acceder al proceso de restitución, se realiza a través de un oficio o por solicitud del interesado, el Estado determinará las condiciones del predio objeto del despojo y al cual puede ser restituido el despojado, privilegiando la posibilidad de restitución al mismo predio, serán los Tribunales Superiores de Distrito Judicial - Salas Agrarias los competentes para conocer y decidir judicialmente los procesos de restitución de tierras de despojados. El contenido de la solicitud de restitución debe contener la identificación del predio, constancia de inscripción del predio en el registro de tierras despojadas, los hechos y fundamentos de derecho que fundamentan la solicitud, nombre, edad, identificación y domicilio del despojado y de su núcleo familiar, o de la comunidad,

---

<sup>115</sup> SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

Hallado en Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004. Bogotá d.c, octubre 30 de 2009. Op.CitP. 25.

según el caso, el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria donde esté comprendido el predio sobre el cual se demande la restitución, cuando exista registro del inmueble, o de no existir este, el levantamiento topográfico y de ser posible la georreferenciación del predio, la certificación del valor del avalúo catastral del predio.

Por otra parte la misma ley señala que en los casos en que se presente varios despojados de un mismo predio, se pagará la compensación económica correspondiente a quienes demuestren validez de la propiedad y a aquellos no poseedores finales de la misma. El valor de las compensaciones podrá ser pagado con TES por su valor de mercado al momento de la sentencia, descontadas las obligaciones tributarias y de seguridad social que tenga el beneficiario, las que serán deducidas del valor de la compensación y retenidas, estas sumas podrán ser objeto de compensación o cruce de cuentas entre las entidades públicas y las entidades de seguridad social correspondientes.<sup>116</sup>

Debido a las diferentes modalidades de despojo que han surgido frente a un mismo predio y a algunos vacíos de la ley en mención, el gobierno en el informe presentado en marzo de 2011, planteó ajustar el marco normativo para permitir la resolución conjunta de todas las reclamaciones que afectan un predio.

**2.1.7 Política de Retornos y Reubicaciones.** La Política Pública de Retornos se desarrolla bajo el “logro del restablecimiento de la población en situación de desplazamiento a través de la generación de oportunidades y alternativas de retorno al lugar de donde se vio forzada a salir, bajo la garantía de los principios de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad”<sup>117</sup>. Esta política se desarrolla en el componente de tierras, atención integral, reunificación familiar, alimentación, atención humanitaria, orientación familiar, atención Integral Básica, la identificación y el registro bajo los procesos de retorno y reubicación.

El Gobierno Nacional deberá tener en cuenta que un hogar desplazado por la violencia supera la situación de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado por la violencia cuando, en el marco de un proceso de retorno o reubicación: (i) se verifique a través de los indicadores de goce efectivo de derechos que goza efectivamente de los derechos básicos (vida, integridad, seguridad, libertad, salud, educación, reunificación familiar, alimentación, subsistencia mínima e identidad) con posterioridad al desplazamiento y (ii) se demuestre a través de la medición de un indicador global que el hogar ha avanzado sostenidamente en el restablecimiento económico y social<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup>Ibid P. 99

<sup>118</sup> SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

Dentro de los lineamientos de la política de retornos se encuentra:

- Consolidar las condiciones de seguridad que permitan adelantar procesos de retorno.
- Garantizar el Goce Efectivo de Derechos –GED- a través del fortalecimiento de la planeación de las intervenciones de las entidades nacionales y territoriales. Este lineamiento incluye además garantizar una vivienda digna, en los lugares en donde la población retorna, bien sea en la zona rural o urbana.
- Tierras y territorios colectivos: busca identificar la relación que tienen los hogares sobre los predios a retornar y en el caso que sea pertinente, gestionar, apoyar y acompañar la formalización de los derechos sobre la tierra y los territorios de las personas retornadas.
- Salud: garantía de la atención en el Sistema General de Seguridad Social Integral para las familias retornadas (desplazadas). Para el efecto, el municipio las incluye con prioridad dentro de la población afiliada al régimen subsidiado, en cuyos contratos la Nación apoya su financiación (con recursos del Fondo de Solidaridad y garantía –FOSYGA).
- Educación y uso del tiempo libre: Los niños en edad escolar deben continuar con su proceso educativo en los lugares de retorno, por esto las Alcaldías municipales a través de las Secretarías de Educación, velarán por el cumplimiento de este derecho garantizando el acceso a cupos escolares, docentes e instalaciones educativas con dotación.
- Ingresos y Trabajo: otorgando apoyo a través de entidades estatales o privadas con propuestas individuales o asociativas, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, SENA.
- Programas especiales dirigidos a niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres y población discapacitada.

Para garantizar la estabilización económica y social y el cumplimiento de la atención integral a la población Desplazada de los hogares que deciden retornar o que buscan la reubicación, el gobierno ha creado el Protocolo para el Acompañamiento a los Procesos de Retorno o Reubicación de Población en Situación de Desplazamiento, cuya finalidad es la de definir los requisitos para generar el acompañamiento institucional ya sea colectivo (superior a 10 familias o 50 personas) o familiar, (inferior a 10 familias o 50 personas). El protocolo “indica las acciones a seguir en cuanto a concertación y coordinación interinstitucional, participación de la población en situación de desplazamiento, tipos de retorno,

---

Hallado en Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004. Bogotá d.c, julio 01 de 2011. Op.citPag 37.



variables a tener en cuenta para la formulación de un Plan de Retorno y su posterior seguimiento”.<sup>119</sup>

La política de Retornos y Reubicación en suma busca generar acciones de concertación, coordinación, monitoreo, evaluación y correctivos a las responsabilidades acordadas por las entidades que integran el SNAIPD como condición para garantizar los derechos mínimos necesarios a la PD y la no repetición de esta tragedia humanitaria.

Como se puede observar el estado en su afán de superar el ECI (Estado de Cosas Inconstitucional) ha desarrollado y ajustado las políticas anteriormente señaladas para otorgar una atención integral y oportuna a la población desplazada, el resultado es un conjunto de lineamientos y estrategias que han dado origen a la creación de los programas y proyectos que son ejecutados en los diferentes territorios de Colombia, así, pues a continuación se menciona las acciones de atención que recibe la PD que vive en la ciudad de Pasto

**Tabla 4. Programas y proyectos para la atención de la PD ejecutados en el Municipio de Pasto.**

Sector	Nombre del programa
<b>Agricultura</b>	Proyecto de Desarrollo rural
<b>Acción Social</b>	Programa de Generación de Ingresos PAI
<b>Presidencia</b>	Programa de apoyo psicosocial a través de formación musical en centros de orquesta batuta
<b>Agricultura</b>	Subsidios de vivienda de interés social rural
<b>Protección</b>	Afiliaciones al Sistema de Protección de Salud
<b>Acción Social</b>	Atención Humanitaria de Emergencia
<b>Presidencia de la R</b>	Programa paz y desarrollo
<b>Presidencia</b>	Niños desplazados beneficiados por familias en acción
<b>Protección</b>	Cupos de formación para desplazados por la violencia
<b>Protección</b>	Programa de alimentación escolar
<b>Comercio</b>	Programa de proyectos productivos cofinanciados con recursos fomipyme
<b>Ambiente</b>	Subsidios de vivienda asignados por fonvivienda
<b>Protección</b>	programa de desayunos infantiles (niños de 6 meses a 5 años)
<b>Educación</b>	Programa de inclusión escolar a Los niños de PD
<b>Protección</b>	Programa adulto mayor
<b>Protección</b>	Programa de raciones alimentarias de emergencia (niños de 6 meses a 5 años, madres gestantes y lactantes)

Fuente: Acción Social. (Veranexos 1, 2, 3)

<sup>119</sup> AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL – ACCIÓN SOCIAL. Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de población en situación de desplazamiento. octubre de 2009. P. 4

**2.2 Financiación de la Política Pública Para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia.** Para lograr el sostenimiento financiero de la política pública y atender los requerimientos de las necesidades de la población desplazada por causa del conflicto armado, el Gobierno Nacional ha logrado a través de iniciativas oficiales consignar sus esfuerzos en materia de asignación de recursos a través del Concejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), que permitieron establecer una política por parte de las autoridades competentes en materia de Atención integral y restablecimiento de los derechos de esta población, acción que realizó el Estado para logra reconocer la realidad de este fenómeno que afecta a una gran cantidad de familias, esto permitió que a partir del año de 1995 se dé prioridad a la creación de la política en materia de desplazamiento, gracias al Conpes 2804, documento que permitió establecer el “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”<sup>120</sup>. Esta decisión logra poner en el panorama nacional la gran problemática social que el país tendría que confrontar por causa del conflicto interno.

“Se desarrolla los lineamientos que la política del Salto Social enuncia con relación a la atención integral a la población desplazada por la violencia. Por tanto, el documento hace parte de la estrategia social del Gobierno y de su política de promoción y protección de los derechos humanos presentada en el "Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998”<sup>121</sup>.

De esta manera en el año de 1997 se promulga la ley 387<sup>122</sup> "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. Permitiendo dar un piso jurídico y reglamentario a esta población, donde el estado se compromete a través de todas sus acciones lograr mejorar las condiciones y restablecer sus derechos legalmente constituidos en la Constitución Política de Colombia de 1991, esto permite que el estado se pronuncie con el Conpes 2924 de 1997 donde se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y diseñó un Plan Nacional de Atención Integral para atender a la PD.

Como parte de esta estructura institucional, se crea en primer lugar, un Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la

---

<sup>120</sup>PROGRAMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA. Dirección Nacional de Planeación. Doc. 2804

Conpes<<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=m7Y1F07MX8Y%3d&tabid=1080>( marzo18 de 2012. 3.45pm)>.

<sup>121</sup>Ibid.pag. 2.

<sup>122</sup>Mirar marco legal. Pág.40.

Violencia, que estará constituido por las entidades públicas y privadas del orden nacional y territorial que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas de atención a la población desplazada. La responsabilidad de este sistema será la de ejecutar en forma coordinada y articulada, a través de las entidades que lo conforman, el Programa contenido en el documento CONPES No. 2804.<sup>123</sup>

Durante el año de 1999 se pronuncia el gobierno nacional a través del Conpes 3057, documento que dirige sus acciones hacia la consecución del Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado, donde se estructura su política nacional y con ello pretende desarrollar no solamente un plan asistencialista, sino que se enfoca hacia acciones que lleven a atacar el problema desde su parte estructural. “Prevenir el desplazamiento forzado a partir de un sistema de alertas tempranas que permita prever situaciones de riesgo, mejorar las condiciones de seguridad en las zonas de alto riesgo y generar transformaciones locales que disminuyan la vulnerabilidad de la población”.<sup>124</sup>

Sin embargo, se presentan nuevas modificaciones y disposiciones por parte del Gobierno Nacional, y lo ratifica a partir del Conpes 3115 de 2001 en el cual se da consideración a la Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado, donde se dictaminan las acciones para que los entes nacionales y departamentales obtén por la búsqueda y la adquisición de recursos para el sostenimiento de los programas del SNIPD y principalmente para atender las necesidades de esta población.

El 10 de noviembre de 1999 se aprobó el documento Conpes 3057, “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”. Dicho Plan redefinió los mecanismos e instrumentos para la prevención, protección y atención humanitaria de emergencia para la población desplazada y, así mismo, estableció acciones para la estabilización socioeconómica de dicha población...Así se propone un mecanismo de distribución presupuestal sectorial, y recomienda el ajuste de los mecanismos y procedimientos que faciliten el acceso de la población desplazada a los programas de las instituciones que hacen parte de Sistema, de forma que permita al Estado dar una respuesta efectiva al fenómeno del desplazamiento forzado para el período 2001 - 2002<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> PROGRAMA ASISTENCIA LEGAL. [http://anfora.co/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=88:conpes-2924-sistema-nacional-de-atenci%C3%B3n-integral-a-la-poblaci%C3%B3n-desplazada-por-la-violencia-mayo-1997&Itemid=254&lang=en](http://anfora.co/index.php?option=com_k2&view=item&id=88:conpes-2924-sistema-nacional-de-atenci%C3%B3n-integral-a-la-poblaci%C3%B3n-desplazada-por-la-violencia-mayo-1997&Itemid=254&lang=en)

<sup>124</sup> Dnp. <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=3TeWl3PGdrU%3d&tabid=1080>

<sup>125</sup> <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=3wmWoZxrMno%3d&tabid=1080>

Ante el incumplimiento del Gobierno Nacional en la aplicación de ley 387 de 1997, como también las 1150 denuncias de la población afectada en declarar el abandono por parte del estado, la Corte Suprema de Justicia declaró, El Estado de Cosas Inconstitucional, ordenando al Estado su inmediata solución. Además de esta declaración la Corte señala que los pobres resultados de la gestión estatal frente a la atención de la población desplazada son fundamentalmente a la precariedad de la capacidad institucional para implementar la política, y la asignación insuficiente de recursos.

Por ello el Gobierno Nacional decreta el Conpes 3400 de 2005, documento en el cual el estado propone metas como también realiza una priorización de recursos para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.

Se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes, el esfuerzo financiero y las metas de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada para atender los requerimientos de la población desplazada en el período 1995-2005. Esto incluye, en primer lugar, la puesta en marcha del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada para el 2006. En segundo lugar, el cronograma presupuestal en el cual se señala la distribución de los recursos que se orientarán para atender a la PD durante el período 2007 – 2010, encaminados a atender a la PD a 31 de diciembre de 2004 y a la PD durante el 2005<sup>126</sup>.

Luego el gobierno nacional a través de El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” formula como una de sus estrategias La Reducción de la pobreza y la Promoción del empleo y la equidad, política que consiste en que se construya igualdad de oportunidades en el acceso de servicios sociales con el fin que la población colombiana logre alcanzar ingresos suficientes para una vida digna, en donde el Gobierno Nacional brinda cobertura total en servicios de salud y en educación.

Además proveer a las familias de la Red Juntos herramientas para la generación de ingresos los cuales deben ser suficientes como sostenibles. Sin embargo, el seguimiento de la Corte constitucional que le ha realizado a la política de Atención de población desplazada luego de la sentencia t-025 de 2004, evidenció que la intervención del Gobierno Nacional en relación con la oferta relacionada en programas de generación de ingresos correspondían a esfuerzos aislados y

---

<sup>126</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Consejo nacional de política economía y social CONPES. Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia. Hallado en Introducción. Pág. 2. Disponible en: <<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=u-s8Vi5uj8E%3d&tabid=1080>> (14 de febrero de 2012. 3:48 pm).

desarticulados, los cuales no logran reconocer las particularidades de la población desplazada, esto fue evidenciado en el Auto 08 de 2009.

El Gobierno Nacional haciendo caso a las recomendaciones de la Corte Constitucional, hace un pronunciamiento en el documento Conpes 3616 de 2009, en el cual se establecen lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y desplazamiento. De esta manera se disponen nuevas herramientas que permiten que esta población con características diferentes ya sean sociales, culturales o educativa, logran acceder a un plan más completo y acorde a sus necesidades.

El desarrollo de la política para PD ha estado inmersa dentro del contexto nacional a partir del año 1995, ya que permite visualizar el fenómeno a nivel local y de esta manera incluir a la población dentro de los planes de desarrollo, que permitieron diseñar políticas como una de las estrategias para la implementaciones de planes y programas tanto económicos y sociales para la restitución de los derechos de la comunidad afectada por la violencia interna del país. La importancia de este tipo de medidas es evidenciada en los efectos a nivel fiscal y financiero ya que obliga a la nación a tomar decisiones que permitan conseguir recursos y dar sostenimiento a largo y corto plazo de las políticas diseñadas por el Estado.

Es por eso que el Gobierno nacional ha dado continuidad a su política para esta población, y para el año 2011 decreta la ley de víctimas y restitución de tierras (ley 1448 de 2011<sup>127</sup>), a través de medidas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas, por ello el 1 de diciembre de 2011 se determina un nuevo Conpes el cual establece los lineamientos del Plan Nacional de financiación y sostenibilidad para le ley de víctimas y restitución de tierras el cual establece:

Para efectos de cumplir con las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación dispuestas en el presente marco, el Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento Conpes que propenda por la sostenibilidad de la ley<sup>128</sup>.

De esta manera el Gobierno ha desarrollado una serie de políticas con el único fin de establecer una línea de acción que permitan establecer nuevos componentes para la atención de Comunidades y familias desplazadas víctimas del conflicto que se vive en Colombia, y garantizar una verdadera reparación e integración a la sociedad civil.

---

<sup>127</sup> Ley 1448 de 2011. Congreso de la República de Colombia. Encontrado en: <[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1448_2011.html)> ( 25 de marzo de 2012. 6:47pm)>.

<sup>128</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Consejo nacional de política económica y social (Conpes). Encontrado en Introducción. Pag.5. hallado en: <<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=lvwupUNoxX4%3D&tabid=1260>> (5 de febrero de 2012).

**Tabla 5. Principales disposiciones estatales para la atención de la Población Desplazada**

<b>Política Nacional para la Atención de Población Desplazada.</b>	<b>Disposiciones de la política de desplazamiento.</b>
<b>CONPES 2804 de 1995</b>	Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
<b>Ley 387 de 1997</b>	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."
<b>CONPES 2924 de 1997</b>	Sobre el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.
<b>CONPES 3057 de 1999</b>	Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado.
<b>CONPES 3115 de 2001</b>	Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado.
<b>Sentencia T-025 de 2004</b>	Por medio de la cual la Corte Constitucional declara el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en la situación del desplazamiento forzado.
<b>CONPES 3400 de 2005</b>	Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.
<b>Ley 1190 de 2008</b>	"Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.
<b>CONPES 3616 de 2009</b>	Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento
<b>ley 1448 de 2011</b>	Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
<b>Conpes 3712 1 de diciembre 2012</b>	establece los lineamientos del Plan Nacional de Financiación y sostenibilidad para la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

*Fuente: Dirección Nacional de Planeación.*

- **Fuentes de financiación Nacional.** A pesar del esfuerzo estatal en lograr cumplir metas y en tratar de dar plenas garantías del goce pleno de los derechos a los desplazados, no se ha presentado buenos resultados en cuanto a las medidas tomadas en la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de esta población, ya que según la observación de la Corte Constitucional atribuyó los pobres resultados de la gestión estatal frente a la atención de la población desplazada fundamentalmente a dos razones, primera a la incapacidad institucional de implementar la política, como la insuficiente asignación de recursos. La segunda razón se da por la discrecionalidad del Gobierno Nacional, debido a la inacción de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-

SNAIPD, que se reflejaba en una coordinación intersectorial bastante débil, dada la falta de reglas claras sobre el tema. *“Las entidades del orden nacional comprometidas con la ejecución de este Programa asumirán con prioridad, a partir de 1996, con cargo a sus presupuestos, la atención de la demanda que la ejecución de este Programa implica.”*

Sin embargo la reglamentación de la ley 387 dio lugar a que la financiación y la adjudicación de recursos de la política puesta en marcha en el año de 1997 estuviera reglamentada en el artículo 23 de esta misma ley, ya que prevé que los recursos del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estarán constituidos por:

1. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Las donaciones en dinero que ingresen directamente al Fondo, previa la incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas.
3. Los recursos de crédito que contrate la Nación para atender el objeto y funciones del Fondo, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
4. Los aportes en dineros provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
5. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquiera a cualquier título de conformidad con la ley<sup>129</sup>.

Eventualmente estos fondos cambiarían de administración, ya que a partir del decreto 1547 de 1999, traslada el manejo de los recursos a la Red de solidaridad, que eventualmente se transformo en Acción social hasta el año de 2011, esto no significa que cambiar el manejo de los recursos eximiría al Estado en buscar soluciones como apoyos en la financiación de la política según lo indica el artículo 3 sobre la plena responsabilidad que el Estado debe ejercer respecto al encontrar caminos para la restitución de los derechos de la Población Desplazada “se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta a la organización del Estado colombiano”<sup>130</sup>.

Dentro del marco legal en la adjudicación de recursos cabe resaltar que la entidad está limitada a la disponibilidad presupuestal de la Nación, contemplado en el decreto 2569 del 2000, en este sentido el fondo nacional y las diferentes entidades

---

<sup>129</sup> EL CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 387 de 1997. Capítulo III, del fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Artículo 23. Disponible en: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>>(17 de diciembre de 2011. 3:40 pm.)

<sup>130</sup> Ibíd. Capítulo I.

que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral de Población Desplazada, dependen básicamente del presupuesto público disponible, y además está sujeto a las prioridades del ejecutivo, en este caso a las decisiones que sean tomadas por el presidente de la república, los ministros, directores de departamentos administrativos, gobernadores, alcaldes y sub secretarios de gabinetes.

Incluso el Consejo Nacional para la Atención de Población Desplazada cobra importancia debido a la gestión que debe realizar para la asignación presupuestal en los programas desarrollados por la política nacional, y también señala la responsabilidad que tienen los entes departamentales y regionales para aportar a soluciones de la problemática del fenómeno del Desplazamiento, señalando el derecho que tiene estos organismos en la apropiación de recursos de los presupuestos para la financiación de programas destinados a cubrir las necesidades de la población afectada que son estipulados por el artículo 23 del decreto 2569 de 2000 mencionando lo siguiente: *“Las autoridades departamentales, distritales y municipales serán responsables de solicitar y gestionar de manera urgente la ayuda humanitaria, y de incluir en sus presupuestos los recursos para atender las obligaciones que con ocasión a tal atención se generen”*.

Otra fuente importante de recursos que se logran adjudicar para la PD, se da a través de la ley 633 de 2000 (reforma tributaria), la cual fijo la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 16%, donde se dispuso que del total recaudado de un año, se debe realizar un descuento al Situado Fiscal, es decir cuando los ingresos corrientes de la Nación han sido asignadas para los departamentos y distritos para la atención de los servicios públicos, educación y salud, como lo señala los artículos 46, 67 y 367 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el 10% restantes se debe destinar a la atención de la Población Desplazada por la Violencia. Otra fuente de financiación es el Sistema General de Participación (SGP) que dirige sus esfuerzos a la financiación de servicios como salud, educación, agua potable y saneamiento básico, donde se hallan las Disposiciones Generales, que involucra la atención de población pobre vulnerable y desplazados, además encontramos el Fondo de Solidaridad y Garantías (FOSYGA), el cual son recursos que permiten subsidiar el sistema de salud para personas de pocos recursos, incluidos población desplazada.

Todos los recursos dirigidos por el gobierno nacional depende exclusivamente por la voluntad oficial, es decir que la financiación no está sujeta a un orden jurídico, con exención del 10% más un punto adicional del IVA, el cual es dirigido a la bolsa de libre destinación de los presupuestos públicos de orden nacional como territorial. De esta manera se logra que los recursos destinados para la implementación de los programas y proyectos que desarrollarían múltiples entidades del estado encargados de efectuarlos deben estar en concordancia y



estrecha relación con las acciones que realicen tanto los entes departamentales y municipales, permitiendo una adecuada movilización de los recursos.

Por ejemplo recursos del Sistema General de Participaciones destinados a educación cubre en su mayoría los servicios para la población desplazada, lo cual permite la atención por parte de los entes territoriales, de igual forma sucede con los servicios prestados en salud, en donde los recursos provienen del SGP, como también del Fosyga. En el caso de la salud cuando se trata de desplazamientos masivos tiende a ser manejado por Salud Pública que es financiado a través del SGP, estableciendo que “la salud pública está constituida por el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual *como colectiva*”<sup>131</sup> sin embargo para la atención de enfermedades individuales se contempla que la financiación será realizada por el Régimen Subsidiado de Salud, el cual contempla recursos propios de la nación girados a los municipios, permitiendo atender la demanda de servicios de salud de la población más pobre del país, entre ella la PD.

Las herramientas con las que cuenta el Estado para lograr la obtención de recursos encaminados a apoyar los planes y programas nacionales para la atención integral de la población desplazada son:

- a) Renta de destinación específica: 10% de los recaudos adicionales por el aumento del punto adicional en la tarifa general del IVA (Ley 633/2000). Apropriaciones discrecionales, que pueden tener cinco fuentes particulares al saber: Recursos de la bolsa común alimentada por los ingresos corrientes (sin impuesto al patrimonio) y los recursos de capital, recursos del nuevo impuesto al patrimonio-renta transitoria hasta 2010, el cual financia parte de los requerimientos de la política de seguridad democrática, rentas parafiscales recibidas y ejecutadas por intermedio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF y el Servicio Nacional de Aprendizaje-Sena, Fondo de Solidaridad y Garantía-Fosyga, recursos del crédito, presupuestos territoriales: apropiaciones discrecionales de departamentos, distritos y municipios, las cuales pueden provenir de, Recursos propios y Recursos de libre destinación del Sistema general de Participaciones
- b) Recursos de cooperación internacional

---

<sup>131</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del sistema general de participaciones 2009. Capítulo IV, hallado en Participación en salud. Salud pública. Pág. 148. Disponible en: <<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=cBXuHztTSvs%3d&tabid=368>> (14 de enero 2012. 10:45 pm).

➤ **Fuentes de financiación territorial.** Uno de los principales problemas que enfrenta el Gobierno Nacional frente a las entidades de orden territorial, para lograr llevar a cabo el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada es la falta de compromiso por parte de las Gobernaciones y Alcaldías en lograr fuentes propias que sean invertidos a programas diseñados por los mismos entes para la atención de Población Desplazada, no obstante estas entidades han dado prioridad en dirigir parte de los recursos ya sean del SGP o del FOSYGA a programas exclusivos de educación y salud, sin embargo el Estado planeaba que las entidades de orden territorial suministrara el 15% de los recursos necesario para la financiación del PNAIPD, de los cuales el 70% lo realizaría la Nación y el 15% se realizaría a la Cooperación internacional, de esta forma quedó consignada a través del Ministerio de Hacienda para la Corte Constitucional, señalado en el Conpes 3400, pero posteriormente se estableció nuevos reglamentos para la apropiación presupuestal, de los cuales la Nación aportaría el 75% y las entidades territoriales el 25%, al final con un estudio realizado por la Dirección Nacional de Planeación el porcentaje sería del 21% por parte de las gobernaciones y alcaldías, los esfuerzos fueron los siguientes:

- El territorio aporta el 21% mientras que la nación el 75% de los recursos.
- La mayor parte del manejo de recursos se realiza a través de SNAIP, los territorios solo aportan para los servicios de salud y educación donde están financiados por el Sistema General de participaciones y el Fondo de Solidaridad y Garantías.
- El aporte de más recursos a través de los territorios se especifica en la ley 921 de 2004 en el artículo 58<sup>132</sup>, la cual especifica la prioridad de invertir recursos a la población desplazada pero no establece en que porcentajes se tendrán que hacer estos aportes por parte de la nación y el territorio.
- La misma sentencia T-025 de 2004 informa que “uno de los factores que ha generado la insuficiencia de recursos es el bajo compromiso de las entidades territoriales en la destinación de recursos apropiados para atender a la población desplazada”<sup>133</sup>.
- La disposición de recursos por parte de las gobernaciones y los territorios es contraria a la petición de la Corte Constitucional, ya que se están violando la autonomía administrativa contemplado en el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia<sup>134</sup>.
- De igual forma el DNP, confirma la autonomía de las entidades territoriales y gubernamentales para la asignación de recursos, contemplado en artículo

---

<sup>132</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA.

[http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&sqi=2&ved=0CFYQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.elabedul.net%2FDocumentos%2FLeyes%2F2004%2FLey\\_921.pdf&ei=lb2yT6miE4fG6AG8to2PCQ&usg=AFQjCNHW2oeDb2BlilF1rioIVdoWbE5WJA](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&sqi=2&ved=0CFYQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.elabedul.net%2FDocumentos%2FLeyes%2F2004%2FLey_921.pdf&ei=lb2yT6miE4fG6AG8to2PCQ&usg=AFQjCNHW2oeDb2BlilF1rioIVdoWbE5WJA)

<sup>133</sup> CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-025

<sup>134</sup> CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Titulo IX de la organización territorial. Capítulo I. encontrado en Disposiciones generales Artículo 287. disponible en:

<<http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>> (24 de febrero 2012. 3:45 pm)

94 de la ley 715 de 2001<sup>135</sup>., señalando la prioridad de la asignación presupuestal hacia la población más pobre y vulnerable, a través de programas que cubran sus necesidades más básicas.

- Se da una mayor focalización del gasto social para dar atención prioritaria a la Población Desplazada, señalado en el Conpes Social 100 de junio de 2006<sup>136</sup>, para que las gobernaciones y los territorios concentren un mejor esfuerzo y dirigir mayores recursos.
- A pesar de los continuos cambios y mejorar estrategias por parte del Gobierno Nacional, se logra evidenciar la falta de compromiso y coordinación por parte del estado y los entes territoriales, para alcanzar mayores esfuerzos presupuestales, como también la ausencia de mecanismos para fijar metas y objetivos, esto así lo señala el auto 177 de agosto de 2005<sup>137</sup>.
- De igual manera la polémica sobre la autonomía territorial se resuelve cuando la corte a través de la sentencia C-579 de 2001<sup>138</sup> atribuyendo a que los territorios tienen la facultad de gestionar sus asuntos propios, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, y todo aquello que rebase lo local o regional será regulado por una ley.
- El auto 218 sigue evidenciando el incumplimiento de lo ordenado por la sentencia T-025, y en un nuevo auto señalando la falta de compromiso por parte del estado.
- De igual manera el auto 334<sup>139</sup>. de noviembre de 2006 señala que se necesitan esfuerzos y compromisos mayores por parte del estado para poder restituir los derechos perdidos de la población.

Finalmente, en la búsqueda de mecanismos que permitan un esfuerzo complementario al de la Nación por parte de las entidades territoriales, la ley por medio de la que se declara en Colombia el año 2008 como el año por la realización de los derechos de las personas desplazadas por la violencia, dispone que el Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada

---

<sup>135</sup> CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 715 de 2001. Titulo V. disposiciones comunes al sistema general de participaciones. Artículo 94. Disponible en:

<http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/LEYES/L0715001.htm> (4 de febrero 2012. 2:35 pm).

<sup>136</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Consejo nacional de política económica y social.

Lineamientos para la focalización del gasto público social. Pg.2. disponible en:

<<http://www.sisben.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=1ONkbGSAAiA%3D&tabid=48&mid=393>> (7 de febrero 2012. 3:45 pm).

<sup>137</sup> CEPEDA ESPINOZA Manuel José. Corte Constitucional auto 177 de 2005

<sup>138</sup> Ibid.pag.11

<sup>139</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sala tercera de revisión. Auto 334 de 2006. Hallado en conclusiones. Pag.24. disponible en: <[http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CE8QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dnp.gov.co%2FLinkClick.aspx%3Ffileticket%3DZzk5UI64vho%253D%26tabid%3D1080&ei=G8m2T7TnO-z26gHVnJX\\_Ag&usg=AFQjCNHlyMDhZy3q4MTzZS0kT098YEAVtA](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CE8QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dnp.gov.co%2FLinkClick.aspx%3Ffileticket%3DZzk5UI64vho%253D%26tabid%3D1080&ei=G8m2T7TnO-z26gHVnJX_Ag&usg=AFQjCNHlyMDhZy3q4MTzZS0kT098YEAVtA)> (19 de febrero 2012. 4:28 pm).

(CNAIPD) coordine acciones con los comités territoriales para el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales en cuanto a la atención de los derechos de la población desplazada.

- **Cooperación internacional.** Una fuente importante para los programas y proyectos que el estado ha ejecutado en la nación se han dado gracias a los recursos de cooperación internacional, que han hecho posible la cofinanciación de proyectos dirigidos a la atención humanitaria y restablecimiento de los derechos de la población. Sin embargo dado el impacto que tiene estos recursos en la ejecución de los programas no se pose registros que permitan apreciar el tamaño ni su evolución, pero la normatividad considera que los recursos son una partida complementaria que hacen parte de los presupuesto de la nación y entidades territoriales.

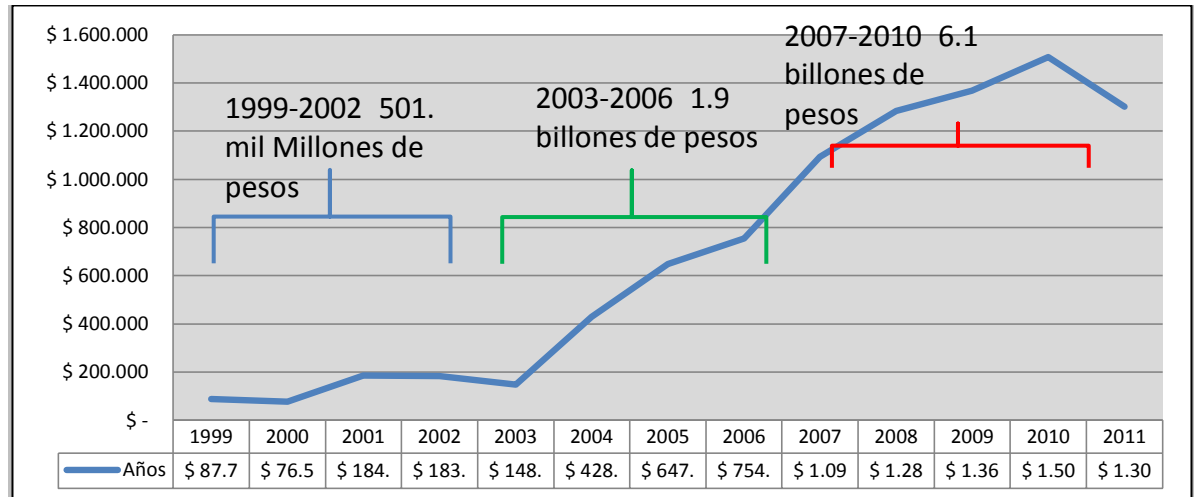
Aunque el gobierno nacional ya había estimado un porcentaje del total de los recursos que tanto a nivel nacional como territorial y cooperación internacional se tendría que distribuir. Llevando a que la partida presupuestal externa fuera alrededor del 15%. Análisis para el año 2005 por parte del SNAIPD pronostico una ayuda de “\$33.9 mil millones por concepto de ayuda internacional, pero el presupuesto final asignado fue de \$17.2 mil millones y la ejecución total solo mostro recursos por \$11.9 mil millones”<sup>140</sup>.

**2.2.1 Ejecución del Presupuesto Nacional.** El Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD), coordinado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional Acción Social, realizó esfuerzos por ampliar los rubros presupuestales para la atención de la población en situación de desplazamiento o en graves condiciones de vulnerabilidad. Entre los años 1999 y 2002, las entidades que hacen parte del SNAIPD invirtieron 501.504 millones de pesos para la atención a población en situación de desplazamiento. Posteriormente entre 2003 y 2006, este rubro ascendió a 1.9 billones de pesos y entre los años 2007 y 2010 se tiene un presupuesto que asciende a 5.0 billones de pesos.

---

<sup>140</sup>Ibid, Pag 133

**Gráfico 16. Presupuesto Nacional para atención a población desplazada 1999-2010**



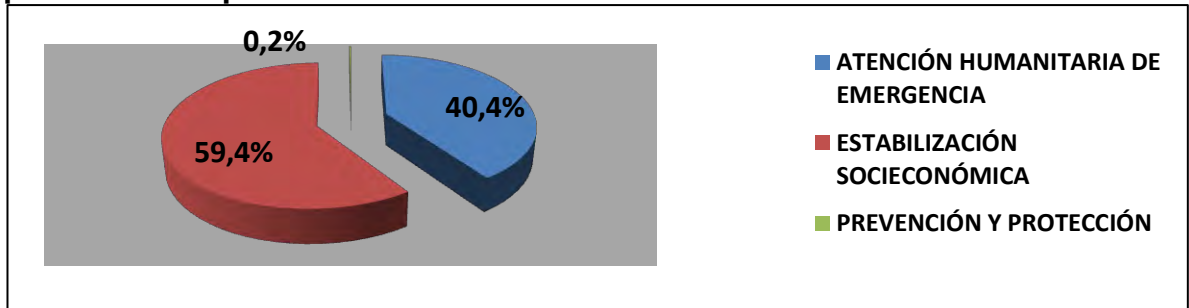
Fuente: SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA SNAIPD. Subdirección de atención a población desplazada. Registro único de población desplazada.

El presupuesto asignado hasta el año 2004 eran recursos insuficiente que no tenían un peso significativo para la consolidación de la política de desplazamiento y que además reflejaba la falta de compromiso del Gobierno central, debido a la falta de inversión que se efectuaron a partir del año de 1999, fecha en la cual ya estaba en ejecución la ley de desplazados, sin embargo los continuos llamados de la Corte constitucional y los seguimientos que realizó esta entidad, dio lugar a que se pronunciara de manera contundente para que el Estado colombiano dirigiera esfuerzos que permitieran aumentar dicho presupuesto, esto se logra gracias a la sentencias t-025 de 2004 y al Conpes 3400 de 2005, que permite establecer un plan y de esta manera incrementar sustancialmente los recurso que asigna el estado colombiano para restablecer los derechos de la población Desplazada.

Del total del presupuesto ejecutado a partir del año 1995, se da un paso para lograr el desarrollo del estudio de la ley. Hasta el año 2004, se ha destinado principalmente los recursos en un 0,2% a la fase de prevención y protección; en un 40,4% a la fase de atención humanitaria de emergencia y en un 59,4% a la fase de estabilización socioeconómica, según lo señala el Conpes 3400<sup>141</sup>. De esta manera, en la estabilización socioeconómica mayormente y en la atención humanitaria de emergencia el gobierno ha tenido que invertir una mayor cantidad de recursos, a diferencia de la mínima atención brindada al componente de protección y prevención, según el periodo señalado en el grafico 16.

<sup>141</sup>DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Consejo nacional de política economía y social CONPES. Op cit. p. 7.

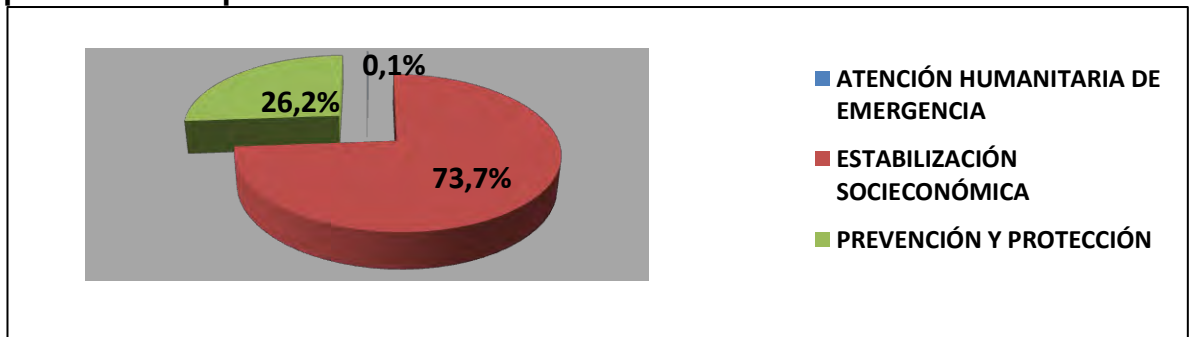
**Gráfico 17. Destinación del presupuesto Nacional por fases para atender a la población Desplazada 1999-2004**



*Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Consejo nacional de política económica y social CONPES. Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.*

Dentro de los recursos utilizados durante el periodo de 2006 a 2010 se establece un marcado cambio en la destinación del presupuesto ejecutado para la población desplazada, aunque esta acción no estableció un claro mejoramiento de las condiciones de la población. Para este periodo se tiene que el 0.1% se destino para prevención y protección de la población desplazada, para la atención humanitaria de emergencia se destino el 26.2% y el 73.7% en estabilización socioeconómica, este notable cambio se debe al pronunciamiento de la Corte Constitucional en relación a la sentencia t-025, que da claras indicaciones en realizar mejoras al manejo administrativo y tome acciones orientadas a restablecer los derechos perdidos de la población Desplazada, permitiendo crear un plan el cual estime un presupuesto aproximado para esta tarea.

**Gráfico 18. Destinación del presupuesto Nacional por fases para atender a la población Desplazada 2006-2011.**

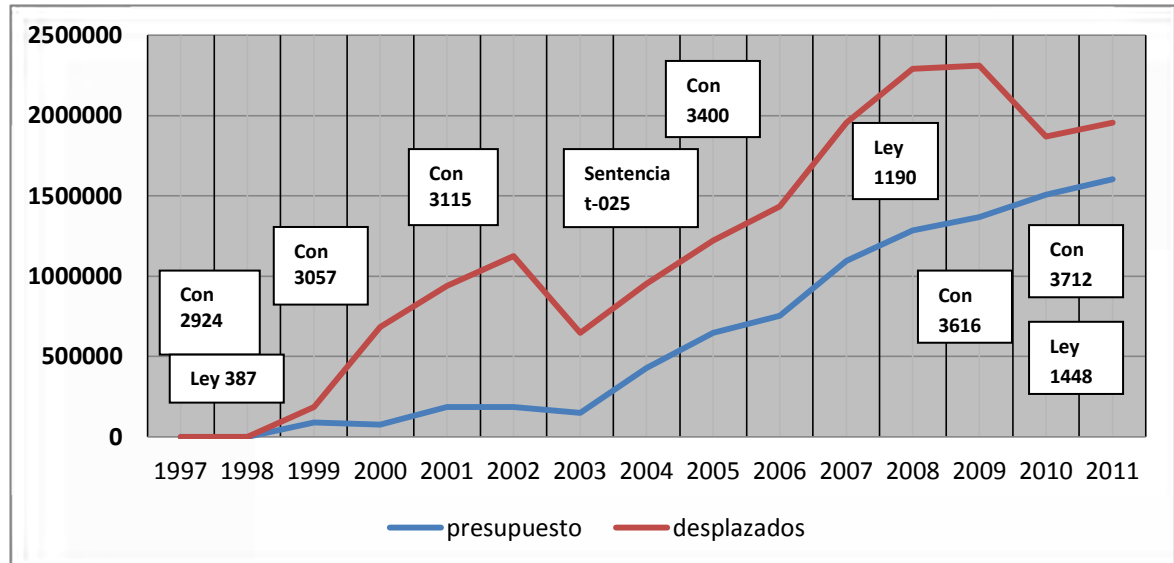


*Fuente: financiamiento y fiscalidad de la política de atención y restablecimiento de la población desplazada en Colombia. Informe final. Bogotá D.C. 2008.*

Por ello el componente de estabilización socioeconómica se convirtió para el Gobierno Nacional en una de las más importantes herramientas con mayor impacto, donde se trasladó un 14.3%, más para la ejecución de planes y programas, esto abrió las puertas para el desarrollo de una nueva política que permitió dar instrumentos más efectivos con el fin de lograr un mayor acceso a salud, vivienda, educación, capacitación para la generación de ingresos, este cambio se originó a la gran población que había sido víctima de la violencia, y buscaban un mayor respaldo del Estado para volver a rehacer sus vidas. Hay que recordar que esto no sería posible gracias al pronunciamiento de la Corte Constitucional, que a través del Conpes 3400 de 2005, que estructuró un plan con mayores recursos y con estrategias mejor definidas para su utilización.

Como se puede observar en el gráfico 15, la destinación de recursos entre los periodos de 1999 a 2004 no es significativa, esto se debe a la reglamentación que se dio hasta finales del año 2003, al no indicarse donde provenían ni como tendrían que ser invertidos los montos del presupuesto a nivel nacional y territorial, de igual manera el comportamiento de las familias desplazadas establece un marcado incremento entre los periodos 1997 a 2004, sin que esto repercuta en incrementar de mayor medida en la destinación de presupuesto para las familias afectadas. A partir de la sentencia t-025 de 2004, la Corte Constitucional obliga al Estado a mejorar la coordinación de las acciones del gobierno nacional y los departamentos para implementar programas y proyectos de las entidades públicas, con el único fin de restablecer los derechos de las familias afectadas, por ello el Conpes 3400 de 2005, marca un gran adelanto que permitió establecer un plan de gasto de recursos que se utilizaría para tal fin y así permitir obtener más financiación por parte del gobierno nacional en la ejecución de la ley 387.

**Gráfico 19. Evolución del presupuesto Nacional y de las familias desplazadas en Colombia 1997-2011.**



Fuente: Acción Social

**2.2.2 Ejecución presupuestal del Departamento de Nariño.** Para el caso del departamento de Nariño, posterior a la aprobación de la ley 387 de 1997, se coloca en marcha la consolidación del Comité Departamental para la Atención Inmediata de la Población Desplazada por la Violencia que fue instalada por el decreto 352 de marzo de 1998. Este comité logró realizar diferentes acciones encaminadas en la implementación de la política pública en los diferentes municipios afectados por este fenómeno, que a través de comisiones se dividieron las acciones de Protección de tierras y patrimonios, Prevención y Protección, Asistencia Humanitaria, Fortalecimiento Institucional y Estabilización Socioeconómica, como lo señala la ley aprobada en 1997. Para el año 2002 se instaura el Plan Integral Único del departamento de Nariño, el cual se encarga de tomar las decisiones correspondientes a planes de contingencia ejecutados en los casos de desplazamiento masivo e individual, también se realización diferentes actividades por parte del comité como por ejemplo talleres, reuniones con comunidades indígenas y la poblaciones en riesgo, de igual manera el comité logra gestionar suministro como alimentos y utensilios a las poblaciones afectadas.

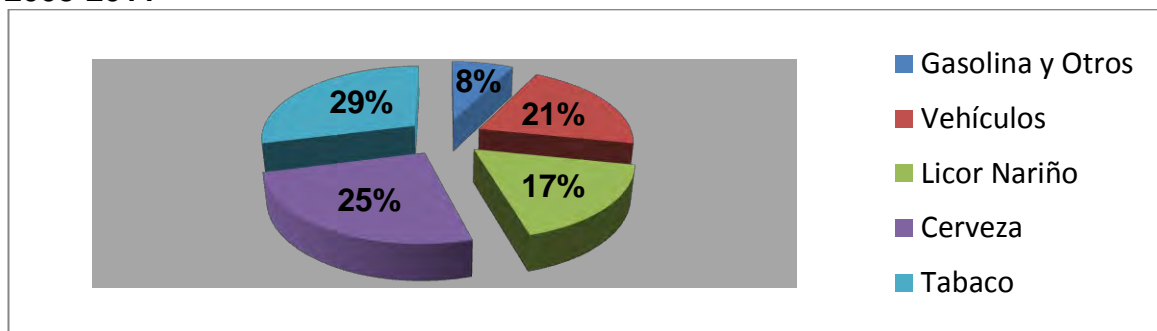
Dentro de la ejecución presupuestal del departamento solo se encuentran registros establecidos del año 2005, ya que a partir de la sentencia t-025 de 2004, se obliga a traslada mayor responsabilidad a los entes departamentales, como también a desarrollar una mayor coordinación con las políticas a nivel nacional para enfrentar el problema del desplazamiento. El departamento de Nariño ha



realizado un esfuerzo a partir del año 2005, que procura trasladar recursos propios para atender de una mejor manera el fenómeno en la región.

Por ello, el territorio logra implementar a través de un plan de acción denominado “La fuerza de cambio continua” la coordinación y manejo del presupuesto, realizado por la administración del Gobernador Eduardo Zúñiga Erazo periodo 2004-2007 y en el plan de desarrollo Adelante Nariño 2008-2011 presentado por Antonio Navarro Wolf. El departamento de Nariño ha realizado una asignación de recursos provenientes de los ingresos que recibe el ente territorial a través de múltiples fuentes de recaudo, pero el porcentaje destinado por parte de la gobernación para la atención a la Población Desplazada es una adjudicación autónoma correspondientes a la necesidad de cada periodo. Según el presupuesto de la gobernación de Nariño los ingresos se dan por los siguientes recaudos:

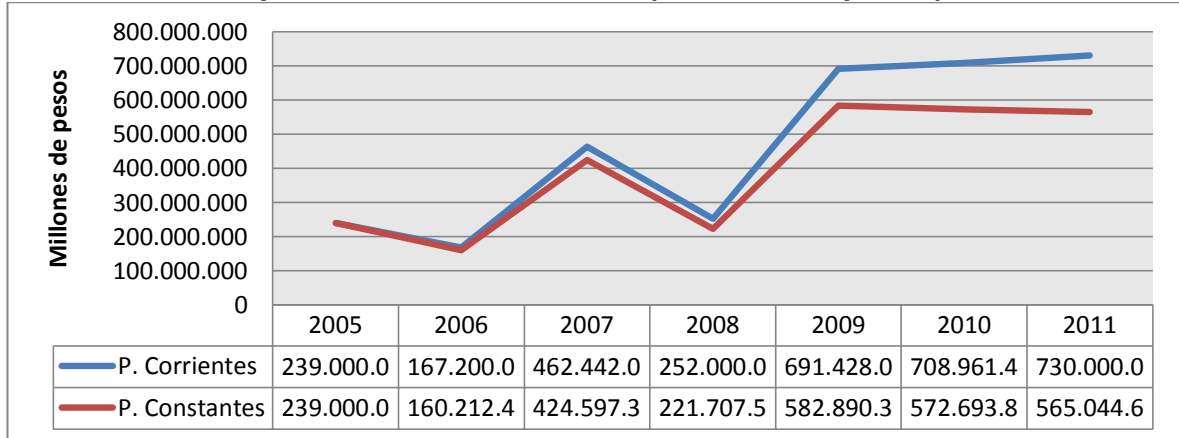
**Gráfico 20. Recaudo de los Ingresos del Departamento de Nariño periodo 2008-2011**



Fuente: PLAN DE DESARROLLO ADELANTE NARIÑO 2008-2011. Gobernación de Nariño. Gobernador Antonio Navarro Wolf.

Los ingresos que percibe el departamento de Nariño en su mayoría provienen de el impuesto a la sobretasa a la gasolina con una participación del 29%, seguida por el consumo de licores en especial de cerveza con un 25%, por otra parte el que menor aporte realiza es la industria del tabaco con un 8% de participación. De estos ingresos propios el departamento destina un pequeño porcentaje para la atención integral de la personas en situación de desplazamiento, la decisión del porcentaje que se debe destinar a estos programas por parte del ente territorial es una ejecución autónoma que en cada año varía según el número de desplazados que se presenten para cada periodo.

**Gráfico 21. Ejecución de recursos propios del Departamento de Nariño para la Población Desplazada años 2005 a 2011(millones de pesos).**



Fuente: GOBERNACIÓN DE NARIÑO

La Gobernación de Nariño con recursos propios ha invertido un total de 3.251 mil millones de pesos, sumatoria realizada a precios corrientes para los periodos 2005 a 2011, sin embargo haciendo una comparación a precios contantes desde el 2005 a 2011, la inversión solo llega a 2.527 mil millones de pesos, es decir que se ha presentado una pérdida del valor real de adquisición por un monto de 724 mil millones de pesos. Durante los periodos de 2006 y 2009 se presentaron incrementos porcentuales reales con respecto al año anterior de 62.27% y 61.96% respectivamente, aunque también se presentaron disminuciones porcentuales significativas para el año 2008 de -91,56%. Pese a que el presupuesto departamental para los años 2007, 2008, 2009, 2010, se ha incrementado, no se observa que esta situación se presente para el presupuesto dirigido a la PD. La participación del departamento Nariño en su ejecución presupuestal para la atención de víctimas de Población Desplazada es muy limitada, para el año de 2005 a 2011 no sobrepasa el 1%<sup>142</sup> de la ejecución total de los recursos del departamento.

Se puede apreciar que por la naturaleza e incertidumbre del conflicto, en el cual puede haber más o menos familias desplazadas para la región, no hay un comportamiento igual del presupuesto asignado por parte de la gobernación en aumentar de mayor medida su aporte para esta población por ejemplo, para el año 2008 la asignación por familia fue la más baja de los periodos analizados, llegando a ser de \$29.484 pesos anuales por familia, esto en términos de precios corrientes y en términos de precios constantes fue de \$25.940 pesos, situación que se contrasta con el año 2011 donde las familias recibieron \$152.020 pesos anuales, y

<sup>142</sup> Ver anexo 4.

a precios constantes de 2005 se observa una asignación de 99.202 pesos anuales. Estos recursos asignados por la gobernación son entregados a los diferentes municipios con el fin de que estos puedan brindar la primera fase de atención humanitaria de urgencias las familias desplazadas que se encuentran en los diferentes territorios.

Cabe resaltar que el presupuesto que se indica en el gráfico 20, no corresponde a los recursos totales que se asignan por otras entidades, tales como la secretaria de educación departamental, secretaria de salud de Nariño, programas de Acción Social y otras entidades que ejecutan recursos para Población Desplazada.

En el año 2009 el departamento de Nariño atendió una solicitud por parte de la Corte Constitucional, en donde se realiza un informe completo sobre el monto total de los aportes que las entidades del departamento y de la nación han realizado para estas familias, tal como lo señala la siguiente tabla.

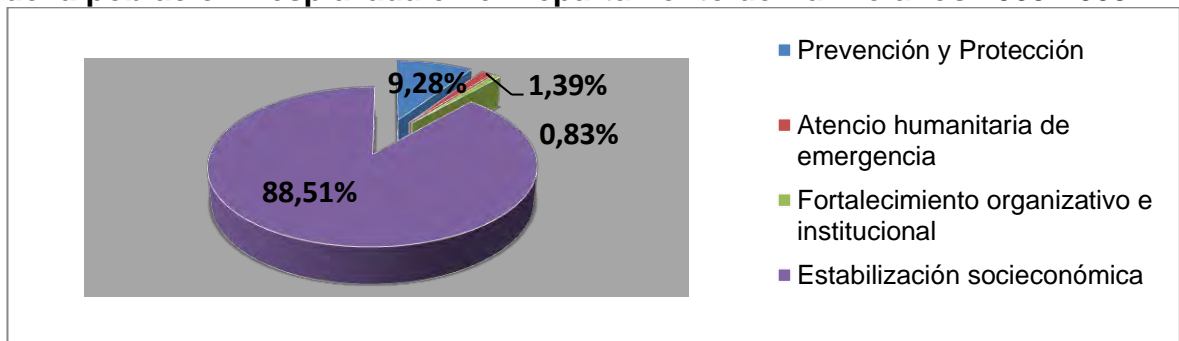
**Tabla 6. Presupuesto según componentes de atención ejecutado por la Gobernación de Nariño e instituciones de nivel Nacional para la población Desplazada año 2005 a 2009. (Cifras en millones)**

Fase/año	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Prevención y protección	889.392	409.300	374.442	472.800	761.566	2.907.580
Atención humanitaria de emergencia	41.570	130.410	175.520	4.000	84.873	436.373
Fortalecimiento organizativo e institucional	12.733	71.513	73.907	10.000	90.508	258.661
Estabilización socioeconómica	3.949.039	3.719.680	4.251.843	6.856.713	8.962.920	27.740.195
Vivienda	157.600	184.520	135.801	200.000	122.000	799.921
Generación de ingresos	240.300	37.700	215.984	32.000	291.947	817.131
Otros	700	140.000	83.668	6.000	25.950	256.318
salud	1.489.391	1.177.384	106.081	1.169.856	1.259.593	5.202.305
Educación	2.061.048	2.180.076	3.710.310	5.448.857	7.264.230	20.664.521
<b>Total peso corrientes</b>	<b>4.892.734</b>	<b>4.330.903</b>	<b>4.875.713</b>	<b>7.343.5.93</b>	<b>9.899.867</b>	<b>31.342.809</b>
<b>v. corriente</b>		-11,48%	12,58%	50,62%	34,81%	
<b>Total pesos constantes.</b>	4.892.734	4.149.908	4.476.701	6.460.834	8.345.825	25.318.492
<b>v. contante</b>		-15,18%	7,87%	44,32%	29,18%	
Participación por familia	2.318.831	891.683	559.912	859.201	1.348.940	
Participación por persona	459.498	215.607	131.509	220.495	370.948	

Fuente: GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Observatorio del delito.

Dentro de la ejecución del departamento de Nariño se aprecia que se han invertido en el periodo de 2005 a 2009 un total de \$31.342 mil millones de pesos, de los cuales se observa que 2.907 mil millones de pesos corresponden a promoción y prevención del desplazamiento, \$436.373 mil millones de pesos se han destinado a Atención Humanitaria de Emergencia, \$258.661 mil millones de pesos dirigidos a Fortalecimiento organizativo e institucional y estabilización socioeconómica un total de 27.740 mil millones de pesos, donde se evidencia una clara tendencia del departamento ha apoyar en mayor medida esta fase, esto para generar mayor impacto dentro de la población afectada. Sin embargo, al tomar precios constantes para el mismo periodo, se mira que el total de la inversión solo llega a \$25.318 mil millones de pesos, es decir que el gasto perdió en términos reales de adquisición monetaria un monto de 6.024 mil millones de pesos. Por otra parte los incrementos en términos reales se puede ver que tanto el año 2007 y 2008 se presentaron aumento con respecto al año anterior en, 44.32% y 29.18% respectivamente. El monto entregado para cada familia es en promedio de un millón de pesos, aunque la colaboración del ente nacional significa un aumento en el gasto dirigido a población desplazada, pero no representa un aumento solido que permita grandes impactos sobre la población afectada.

**Gráfico 22. Destinación del presupuesto por componentes para la atención de la población Desplazada en el Departamento de Nariño años 2005-2009.**

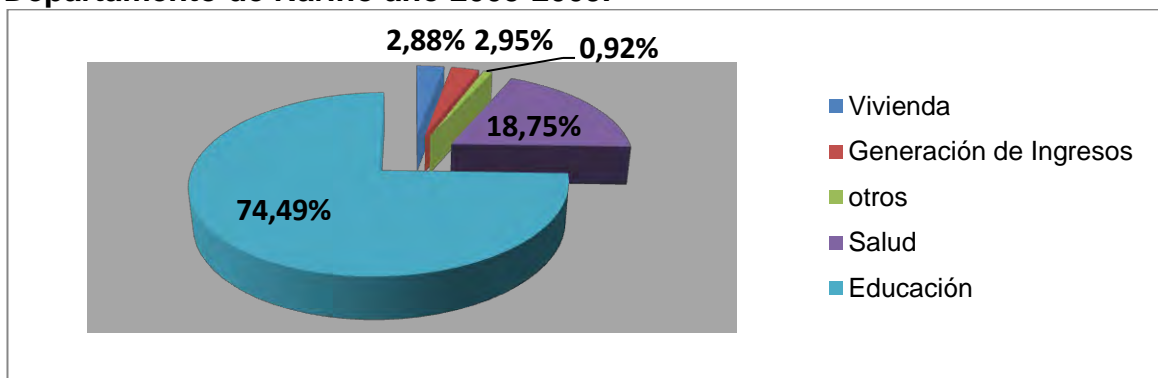


Fuente: Gobernación de Nariño.

Se puede observar que el 88.51% de los recursos se ha asignado a la estabilización socioeconómica, situación que es explicada debido a que dentro de la política propuesta por el Gobierno, la estabilización socioeconómica es el logro primordial para que la población desplazada pueda superar su condición de vulnerabilidad y así obtener la restitución de los derechos que les fueron violados. Para el caso de la fase de Prevención y Protección de la población que puede estar en riesgos de posibles presiones de grupos al margen de la ley, se ha diseñando estrategias y alertas tempranas para dar aviso a las autoridades y evitar posibles desplazamientos, aunque estas acciones no han logrado tener un gran impacto dentro de la comunidad, invirtiendo un 9.28% de los recursos.

Por otra parte, al observar el componente de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) se encuentra que no se ha destinado una importante partida ya que su participación es de solo el 1.39% dentro de todo el presupuesto, situación que se atribuye a que solo se brinda información, ayuda de alimentación inmediata y atención de alojamiento.

**Gráfico 23. Destinación del presupuesto para el componente de estabilización socioeconómica de la población Desplazada en el Departamento de Nariño año 2005-2009.**



Fuente: Gobernación de Nariño.

La importancia que ha tenido la fase de estabilización socioeconómica es significativa, situación que se puede apreciar al ver una ejecución de \$27.740 Mil millones de pesos (tabla 6), que se han invertido para lograr restituir los derechos como vivienda, educación, etc., según se aprecia en el gráfico 22, donde se han destinado el 74.49% a educación, un 18.75% ha salud, 2.88% a programas de vivienda, 2.95% a cursos de generación de ingresos y 0.92% a otro tipo de programas. Si se observa las partidas de educación y salud son las de mayor inversión, pero los recursos directamente invertidos para programas de generación de ingresos y vivienda para atender a esta población están en el orden de 5.83% es decir que tan solo se utilizan 1.617 mil millones de pesos.

**2.2.3 Ejecución Presupuestal del Municipio de Pasto.** Hay que señalar que en la ciudad de Pasto, múltiples entes gubernamentales realizan acciones que permiten ejecutar programas y proyectos de la nación, los cuales se enfocan principalmente a complementar las ayudas de AHE y estabilización económica, mientras que otros recursos son designados por ingresos propios del municipio, principalmente para la fase de AHU y también para otros proyectos enfocados a mejorar algunas condiciones de vivienda de la PD, cabe resaltar que esta asignación es voluntaria por parte del municipio y no hay un documento que

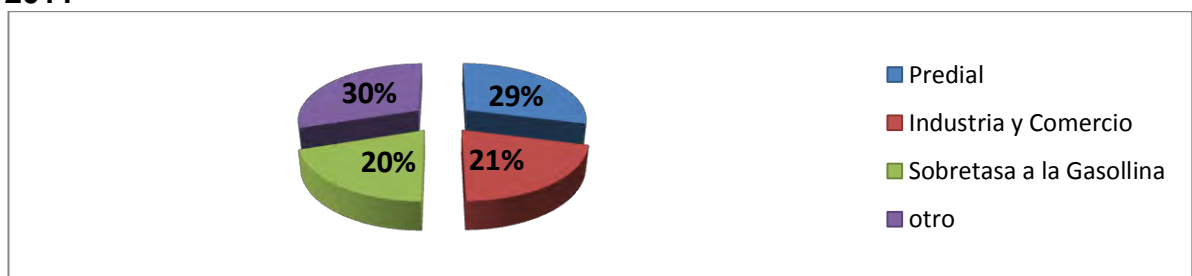
respalde en términos de los montos o porcentajes que se tendrán que realizar para atender los programas y proyectos para esta población.

La inclusión de los recursos se colocó a disposición con los planes municipales de desarrollo 2004-2007 “Pasto Mejor” que se desarrollaron en los programas de Equidad de género y acción solidaria donde menciona “Atender a grupos vulnerables identificados en el Municipio de Pasto, con prioridad de la población en situación de calle, adulto mayor, personas con discapacidad y población en situación de desplazamiento”<sup>143</sup>. De igual forma en el plan de desarrollo 2008-2011 “Queremos más podemos más” el cual señala que “con el objetivo primordial de disminuir las brechas sociales y proteger a los más pobres y vulnerables, con énfasis en la población en situación de calle, con discapacidad, desplazada, adulto mayor y niños en condición de desnutrición”<sup>144</sup>.

Por ser la ciudad de Pasto receptora de un número significativo de población desplazada dentro del departamento de Nariño y la región suroccidental, ha permitido concentrar con mayor medida la adjudicación de recursos Nacionales que estén dirigidos a la atención integral de la PD que reside en la capital.

Según la rendición de cuentas de la alcaldía de Pasto para la vigencia 2008-2011<sup>145</sup>, los recursos propios del municipio son recaudados a través de tres fuentes importantes que son: el predial unificado, industria y comercio impuesto a la sobretasa a la gasolina. Con estos recursos el municipio logra financiar un importante número de proyectos que se realizan en la ciudad. El recaudo por los más importantes componentes para el periodo 2007 a 2011 es el siguiente.

**Gráfico 24. Recaudo de los Ingresos del municipio de Pasto periodo 2007-2011**



Fuente: Rendición de cuentas alcaldía de Pasto 2011

Para este periodo 2007 a 2011, se presentó un total de recursos de 338.271 mil millones de pesos en precios corrientes y a precios constantes de 2007 se

<sup>143</sup> ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. Plan de desarrollo 2004-2007. Pasto Mejor. Pag.43.

<sup>144</sup> ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. Plan de desarrollo 2008-2011. Queremos más podemos más. Pag.4

<sup>145</sup> ALVARADO SANTANDER ALVARADO. Informe de gestión, vigencia 2011. Pag.54.

contabiliza un monto de 318.237 mil millones de pesos, donde se ha perdido un valor de adquisición de 5.92%, ahora en comparación a los recursos propios que se adjudican para el componente de AHU no supera el 1%, de esta inversión en comparación a lo nacional. Como se puede observar en el gráfico 25 se presenta que los recursos propios que cuenta la ciudad de Pasto son recaudados en un 41% por el predial unificado, un 30% con el impuesto de industria y comercio, con un 29% se realiza a través de la sobretasa a la Gasolina y un 30% con otros impuestos pequeños.

La asignación que se realiza por parte del ente territorial se realiza principalmente a fortalecer instituciones como, la UAO, Pastoral social e INVIPASTO, las dos primeras se encargan solo del componente de AHU, donde la UAO contrata algunos servicios de Pastoral Social para la atención de la población en la primera fase, e INVIPASTO otorga un pequeño subsidio solo aquellos que han logrado el subsidio de vivienda por parte de recursos de la Nación.

La Unidad De Atención y Orientación para la PD (UAO), es una institución que pertenece a la alcaldía del municipio de Pasto, cuyo fin es otorgar información y orientación a este grupo poblacional, además suministra la información necesaria que se requiere a nivel nacional para incluir a la PD dentro del RUPD, y así puedan acceder a los programas otorgados por el estado, también ofrece cursos de capacitación en convenio con el SENA, aunque se aclara que los recursos para atender estas capacitaciones es manejado por la misma entidad, para realizar las demás funciones la UAO lleva a cabo su plan de acción que corresponde con los años 2008 a 2011 con el siguiente presupuesto.

**Tabla 7. Recursos ejecutados por la Unidad de Atención y Orientación UAO 2008-2011 recursos del orden Municipal.**

<b>AÑOS</b>	<b>Presupuesto pesos corrientes (millones)</b>	<b>Presupuesto pesos contantes</b>	<b>Crecimiento % en precios constantes</b>
<b>2008</b>	185.186	170.982	
<b>2009</b>	296.230	290.305	69.78%
<b>2010</b>	342.317	331.465	14.17%
<b>2011</b>	353.123	343.694	3,68%
<b>Total</b>	1.176.856	1.136.447	

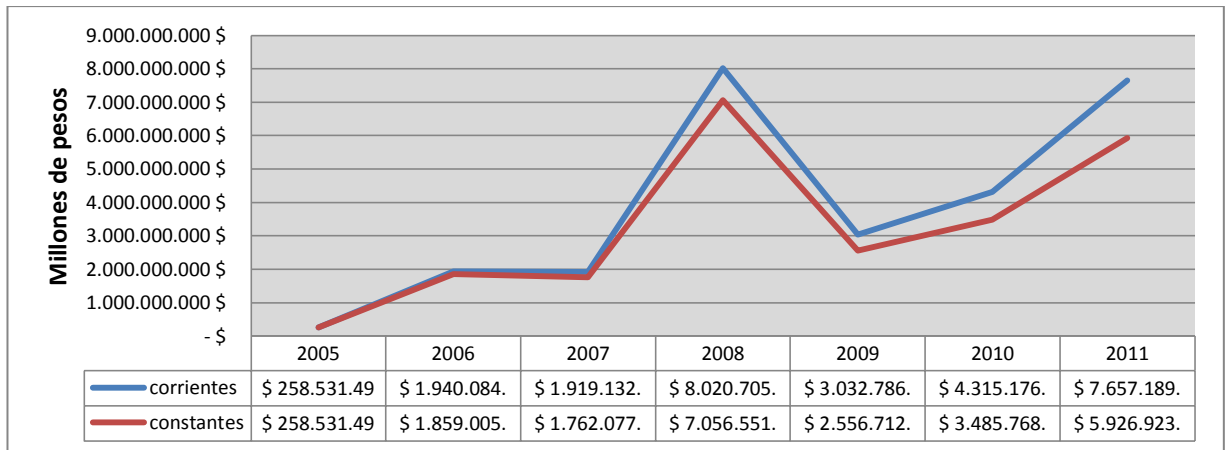
Fuente. ALCALDIA DE PASTO. Unidad de Atención y Orientación UAO. Cuadro de los investigadores.

En cuanto a la información de recursos ejecutados por la UAO solo se recibió datos a partir del año 2008, debido a que para los años anteriores esta institución no disponía de este reporte, igualmente no se recibió una información precisa sobre la utilización de los recursos en los procesos de contratación con Pastoral Social. Al analizar el presupuesto de la unidad de Atención y Orientación se puede ver que ha tenido un paulatino crecimiento con relación a precios corrientes y

constantes, sin embargo se observa que ha disminuido paulatinamente en referencias a ejecuciones anteriores.

En total se han invertido \$1.176 mil millones de pesos en precios corrientes, pero en términos de precios constantes esta inversión llega a 1.136 mil millones de pesos, es decir que se ha perdido solo un 3.2% en términos adquisitivos reales. El incremento real del presupuesto se da para el periodo del 2009 con un 69.78% con respecto al año anterior, sin embargo al llegar al periodo del 2011 la ejecución disminuyo significativamente con respecto al año anterior presentándose solo un 3.68%.

**Gráfico 25. Gasto en Atención Humanitaria de Emergencia Pasto, recursos del orden Nacional.**

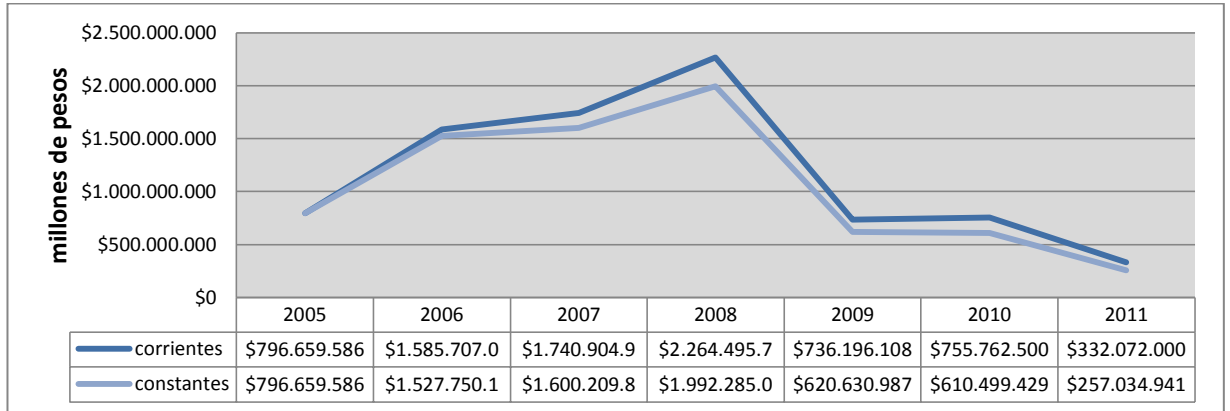


Fuente: Departamento de la Prosperidad.

En el gráfico se muestra los recursos que Acción Social destino para el componente de AHE para la ciudad de Pasto, invirtiendo un total de \$27.143 mil millones de pesos para el periodo 2005 a 2011, en términos de precios constante equivale a \$22.905 mil millones de pesos, es decir que en este periodo se perdió \$4.238 millones en términos de poder adquisitivo. Aquí se hallan dos momentos importantes, el primero donde se presenta un incremento real del gasto ejecutado con relación al año inmediatamente anterior para los periodos de 2006, 2008, 2010 y 2011 representados en 619.06%, 300.47%, 36.34%, 70.03% respectivamente, y segundo donde se presentaron disminuciones reales del gasto para el periodo de 2007 representado en -63.77%. Sin embargo dentro de los periodos 2006 a 2008 el incremento del gasto se debe principalmente al alto número de familias atendidas por parte de las autoridades competentes.



**Gráfico 26. Gasto para el componente de vivienda Pastorecursos del orden Nacional.**

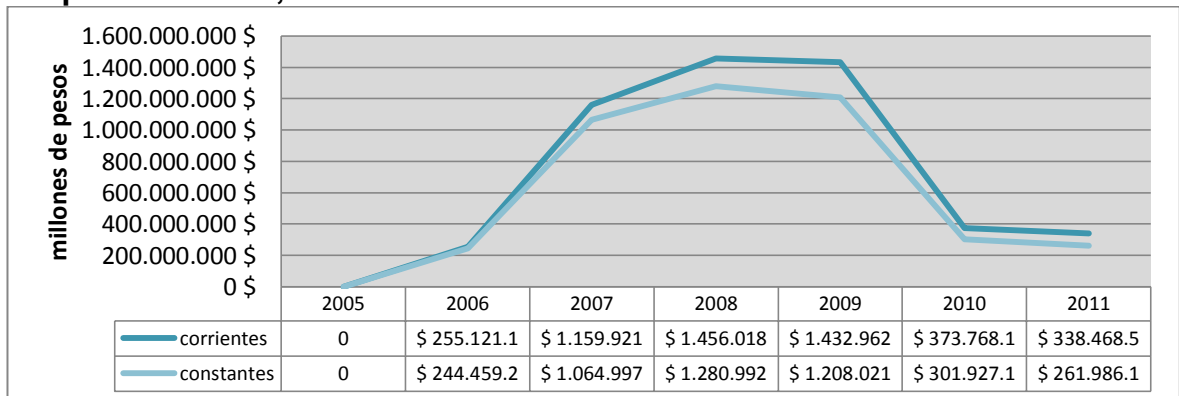


Fuente: Departamento de la Prosperidad Social y Comfamiliar de Nariño (Fonvivienda).

Para el caso de los dineros ejecutados en subsidios de vivienda, se debe decir que las entidades que administran estos recursos para atender a la PD en esta área son Comfamiliar de Nariño con recursos provenientes del orden nacional.

Confamiliar de Nariño administra los recursos adjudicados para subsidio de vivienda, para el periodo 2005 a 2011 se ejecutaron montos por valor de 8.211 mil millones de pesos, pero hablando en precios constantes de 2005 el monto solo ascendió a \$7.405 mil millones de pesos, es decir que se perdió en términos adquisitivo el monto de 806 mil millones de pesos. El gasto efectuado en el componente de vivienda como lo indica la gráfica28, en los periodos 2006, 2007 y 2008 hubieron incrementos reales representados en 91.79%, 4.74% y 24.50% respectivamente, pero para los periodos de 2009, 2010 y 2011 se presentaron disminuciones reales representadas en -68.85%, -1.63% y -57.90%,apreciando una tendencia a ejecutar menos subsidios para el componente de vivienda en los últimos años.

**Gráfico 27. Gasto para Programas de Generación de ingresos de Población Desplazada Pasto, recursos del orden Nacional.**

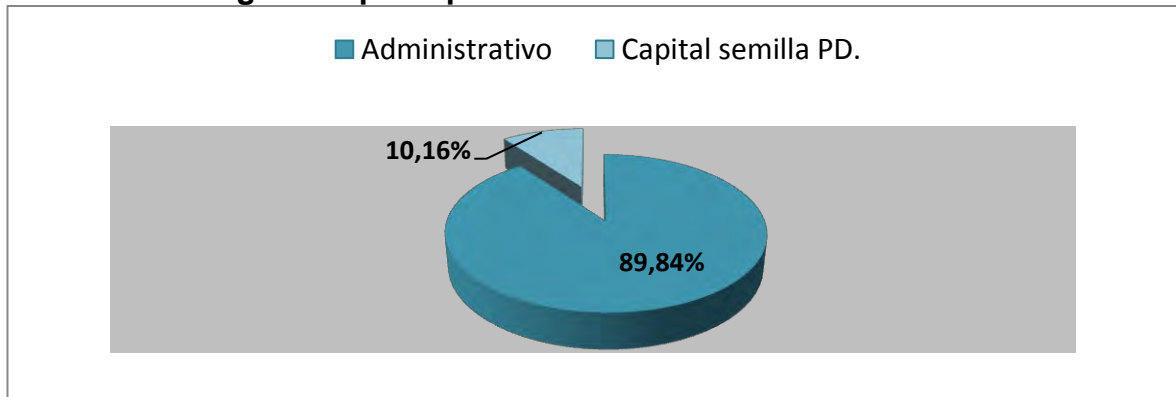


Fuente: Sena regional Nariño, y Departamento para la prosperidad.

Uno de los más importantes componentes para la atención de PD es el gasto efectuado para generar propuestas y alternativas productivas que permitan crear ingresos propios, o por lo menos conseguir un puesto de trabajo. Dentro de las estrategias que se ha planteado para cumplir estos objetivos, es otorgar capacitación a través de instituciones como el SENA, que brinda herramientas para acceder a un trabajo. También se ofrece a la población el acompañamiento que permita iniciar procesos de emprendimiento que conlleven a estimular proyectos productivos y a otorgar un capital semilla. Por otra parte Acción Social brinda subsidios en dinero con el fin de mejorar los indicadores de ingreso y permitan sobrepasar la línea indigencia y pobreza que generalmente persisten en esta población.

El monto asignado durante el periodo 2005 a 2011 fue de \$5.016 mil millones de pesos, que en precios constantes de 2005 corresponde a \$4.316 mil millones de pesos, indicando una pérdida de adquisición monetaria de \$653 mil millones de pesos. Para los periodos 2007, 2008, se presentaron incrementos reales del gasto con un 335.65% y 20.28%, y para 2009, 2010 y 2011 se presentó una disminución porcentual negativa de -5.70%, -75.01% y -13.23%, observando la gráfica se puede mirar que a partir del 2009 se presentó una disminución abrupta del gasto para este componente, debido a cambios en la política de generación de ingresos contemplada en el CONPES 3616 de 2009.

**Gráfico 28.Designación presupuesto del SENA 2006-2011.**



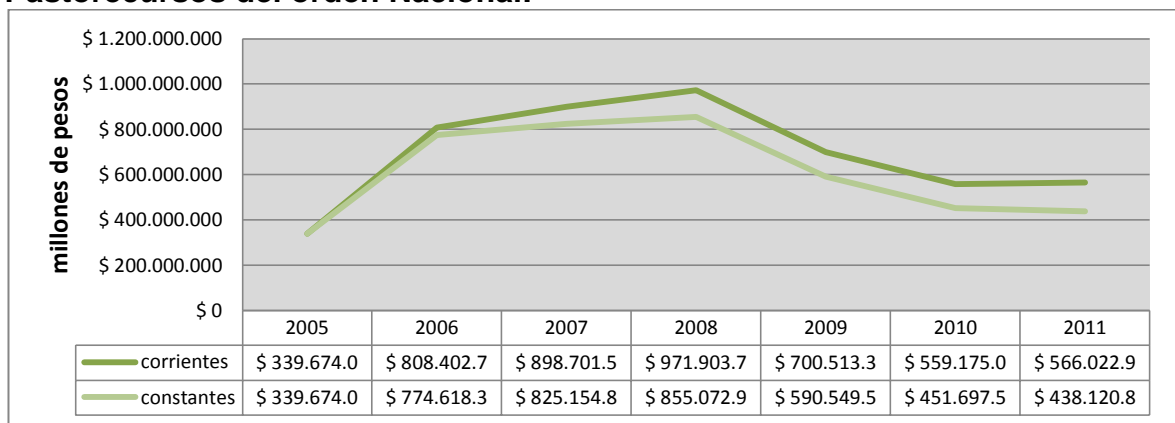
Fuente: SENA regional Nariño

En el periodo 2006 a 2011 el SENA ha destinado para la Atención de PD en la política de generación de ingresos a nivel territorial un monto de \$1.627 mil millones de pesos, de los cuales el 10.16% se han entregado para esta población, suma que corresponde a 165 millones de pesos que se destinan a Capital semilla que entrega esta institución para los posibles negocios de la PD. Por otra parte el 89.84% se ha destinado para honorarios formación profesional, contratación de

instructores y viáticos en una suma de \$1.461 mil millones de pesos para este mismo periodo (ver anexo 12)

En este caso es preocupante saber que la asignación de capital semilla para la PD, es muy pequeña y no hay impactos positivos con estos proyectos. La suma entregada de capital semilla es de un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) por grupos conformados de 3 a 5 personas.

**Gráfico 29. Gasto para afiliación en salud población desplazada Pastorecursos del orden Nacional.**



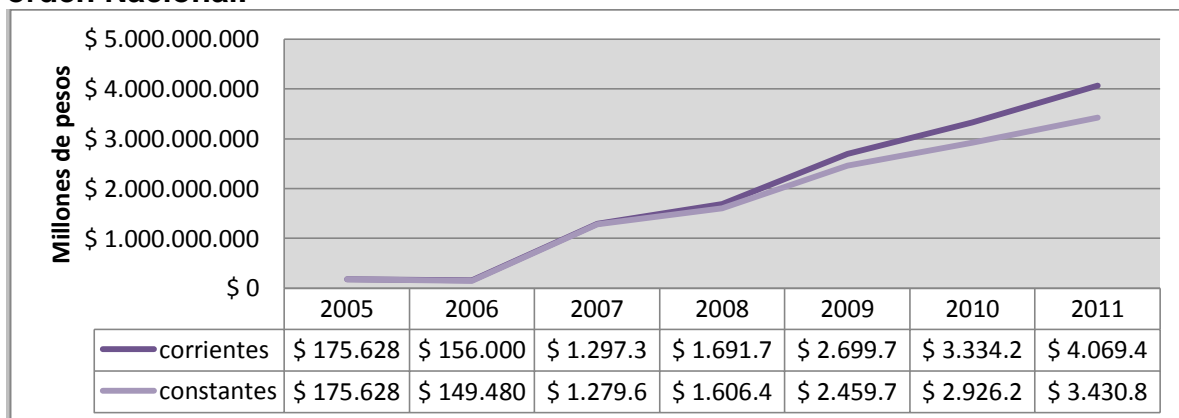
Fuente: Ministerio de salud y protección Social

Los recursos que se destinan a salud provienen del Sistema General de participaciones, El Fondo de Solidaridad y Garantías (FOSYGA) y recursos propios del municipio, pero para este caso solo se mencionara recursos que se destinan a la afiliación de la PD. Durante los periodos de 2005 a 2011 se realizo una inversión en cobertura en salud de \$4.844 mil millones de pesos, sin embargo en precios constantes el monto es de \$4.274 mil millones de pesos, se puede mirar una pérdida de adquisición monetaria de \$569 mil millones de pesos.

Para el componente de salud con referente a la afiliación se ha presentado una importante cobertura en los últimos 7 años, sin embargo los incrementos o disminuciones del gasto efectuado no se deben a la disponibilidad presupuestal, más si se deben a la variación de la recepción de población en cada periodo, es decir para los periodos de 2006, 2007 y 2008 se presenta un gran aumento de la población que llegó a la ciudad de Pasto, y se muestran incrementos para el gasto publico del 128.05%, 6.2% y 3.63% respectivamente.

Para los años 2009, 2010 y 2011 se presentaron disminuciones reales del gasto efectuado señalando un -30.94%, -23.51% y -3.01% respectivamente, disminución explicada por la particularidad de estos periodos donde se presentaron menos casos de población en situación de desplazamiento. Cabe aclarar que no hay una discriminación del gasto en los servicios brindados, como por ejemplo, atención medica, atención quirúrgica, recuperación, ya que dicha información fue solicitada a la secretaria municipal de Pasto pero el gasto no estaba discriminado.

**Gráfico 30. Gasto de educación para atender a la PD de Pasto, recursos del orden Nacional.**



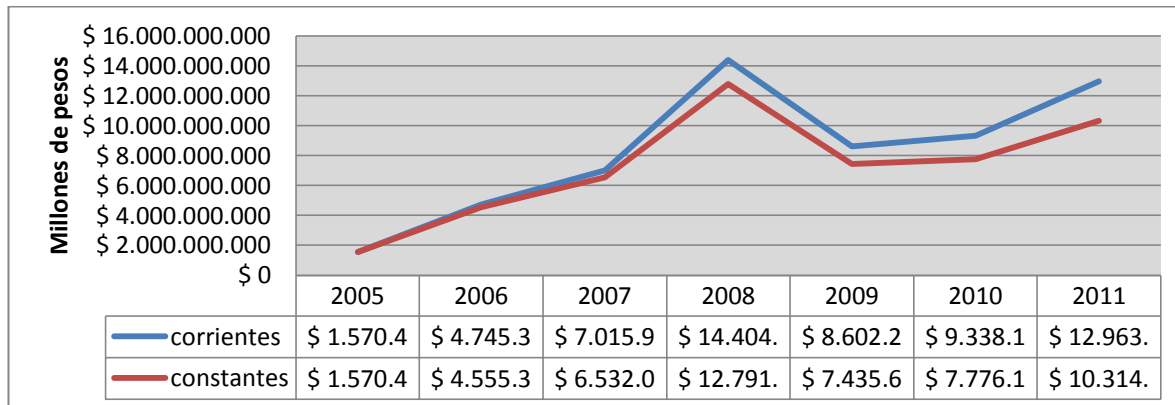
Fuente: Secretaria de Educación de Pasto

Los recursos que se asignan para la atención en servicios de educación primaria y secundaria provienen del Sistema General de Participaciones, donde se han asignado montos a cada estudiante dependiendo el nivel de escolaridad que se cursa, otros programa dirigido por la nación en educación, son las escuela de formación musical, conocidas en el país como Batuta, donde se han invertido importantes montos para la ciudad de Pasto. Cabe señalar que los recursos para educación están disponibles a partir del año 2007, ya que antes de esta fecha el municipio no contaba con el sistema de registro y caracterización de la población estudiantil existente. En el caso del programa Batuta los registros de ejecución de recursos se encuentran a partir del año 2005.

En los periodos de 2005 a 2011 se ejecutaron recursos con un valor aproximado de \$13.424 mil millones de pesos, pero a precios constantes de 2005 la inversión fue de \$12.028 mil millones de pesos, donde se aprecia una pérdida de adquisición monetaria estimada en \$1.396 mil millones de pesos. Teniendo en cuenta solo los incrementos que se presentaron en el año 2008 con respecto al año anterior, indicando el incremento más importante para el año 2009 con un aumento en el presupuesto del 53.12%, he incrementos menores para el año 2010 y 2011 de 18.96% y 17.24%, dos causas en particular explican este incremento

continuo, en primer lugar el SGP modifica los montos asignados para cada año, en general aumenta para cada año, y en segundo lugar se encuentran la entrada de mayor PD a las entidades de educación.

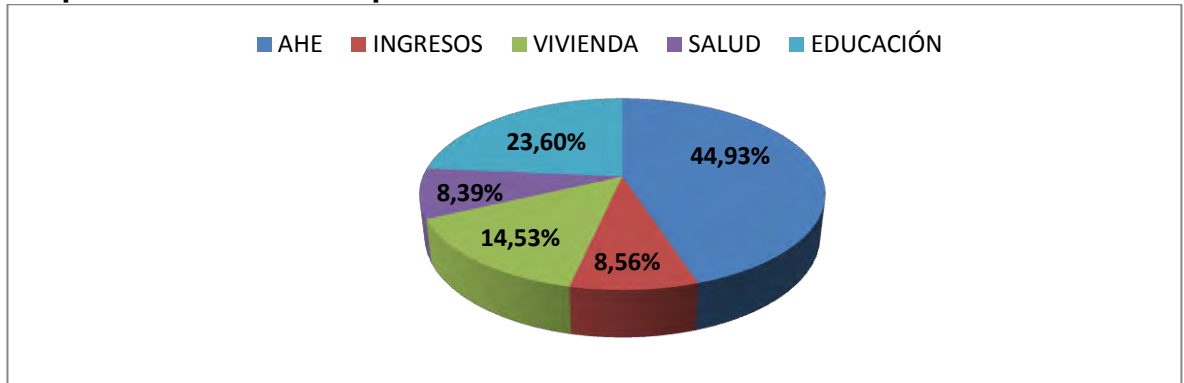
**Gráfico 31. Gasto total ejecutado en la ciudad de Pasto para atención de la PD recursos del orden Nacional.**



*Fuente: Ministerio de salud y protección Social, Secretaria de Educación de Pasto, SENA regional Nariño, Departamento para la prosperidad, Fonvivienda*

El gasto total de los componentes que conforman las políticas estudiadas en la presente investigación como son la atención integral, vivienda, educación, salud, generación de ingresos y Atención humanitaria de emergencia para la ciudad de Pasto, presentan variaciones para cada periodo, como por ejemplo al analizar los incrementos para atender a esta población en los periodos 2005, 2006, 2007, 2008 y 2011, señalan un aumento real con respecto al año anterior de 215.86%, 19.22%, 112.95% y 41.94% respectivamente, de igual manera para el caso de la disminución de los recursos se puede ver que los años 2009 y 2010 han decrecido de manera real respecto al año anterior en -55.51% y en -2.53% respectivamente.

**Gráfico 32. Destinación del presupuesto por componentes para la Población Desplazada en el Municipio de Pasto 2005-2011.**



*Fuente: Ministerio de salud y protección Social, Secretaria de Educación de Pasto, SENA regional Nariño, Departamento para la prosperidad, Fonvivienda*

El gasto real total que se ejecutó en los periodos de 2005 a 2011 fue de \$50.975 mil millones de pesos, este gasto corresponde a un 46,14% para Subsistencia mínima, un 14,92% para vivienda, un 8,79% para generación de ingresos y 8,61% en afiliación en salud, y un 23,60% para educación. Sin embargo se puede apreciar que el gasto para vivienda supera al de ingresos y al de salud, pero esto no significa que su cobertura sea mucho más grande, ya que el subsidio que tienen que recibir cada familia es muy grande para lograr adquirir o arrendar una vivienda. Se aprecia que el componente de subsistencia mínima es un componente muy esencial para las políticas de ciudad, sin embargo es un componente con un alto grado de dependencia para la población desplazada, ya que esta fase es donde se brindan las ayudas para la subsistencias mínima donde las familias reciben dinero y que se extienden mucho más allá del primer año de atención.

El gasto que se ha ejecutado para atender a la PD a nivel nacional ha tenido una tendencia creciente, ya que el plan de inversiones del CONPES 3400, decretó un gasto por parte de la nación en el periodo de 2005 hasta 2010, por un valor cercano a los 5 billones de pesos. Sin embargo el manejo centralizado de los recursos impide una atención más eficiente e integral por parte de las entidades territoriales, incluso este manejo central puede llevar a que se presenten mayores limitaciones a la hora de prestar los servicios a la población afectada, en este caso se evidencian fallas en las cuales quedan entre dicho si las personas atendidas son en verdad desplazados por la violencia, esta falla se presenta por que se ha centralizado la evaluación para ingresar al RUPD, el cual es desarrollado en las oficinas ubicadas en Bogotá, aquí se evidencia errores, en donde los recursos no llegan a los verdaderos beneficiados.

La centralización, como la falta de control de estos recursos han dejado en tela de juicio su manejo por considerarse que no han cumplido con metas y objetivos diseñadas por el gobierno nacional, es el ejemplo de los recursos para generación de ingresos que se han convertido en ayudas del estado que solo tratan de aplacar la difícil situación de esta población, sin que estas medidas sean las más efectivas para generar un motor de producción y desarrollo, para que la población puedan insertarse al aparato productivo y poder generar mejores ingresos.

Haciendo una síntesis de lo analizado en el presente objetivo, se puede decir que para el departamento de Nariño como también para la ciudad de Pasto queda evidenciado lo señalado por la Corte Constitución, al considerar la falta de asignación de recursos propios que son necesarios para lograr restituir a las víctimas por la violencia, además se demuestra lo contemplado en el auto 218 de 2006, donde se habla sobre la falta de compromiso de las entidades para encontrar caminos y soluciones a corto y largo plazo, pero cabe señalar la falta de esfuerzo en materia de integración y acciones coordinada en dirigir un mayor gasto por parte de las entidades territoriales para mejorar los servicios brindados.

Por otra parte para el caso de los recursos que ejecuta el departamento de Nariño para atender a la PD, no se evidencia un crecimiento de estos recursos de manera significativa, ya que la participación del departamento no supera el 1% de los recursos totales que se invierten en cada año en la región como se mencionó anteriormente, esto se ve reflejado en los subsidios que otorga la gobernación con recursos propios, donde cada familia en promedio se le ha otorgado un dinero que no supera más de \$100.000 pesos anuales, además no se observa un aumento considerable en recursos para atender las necesidades de la población. Pero si tenemos en cuenta los aportes que hace la nación, esta inversión ha representado en promedio a partir del año 2005 un millón de pesos anuales para cada familia.

Para la ciudad de Pasto se observa que su tendencias ha estado marcada por el número de población que llega a esta ciudad, donde el gobierno nacional ha ejecutado recursos con incrementos importantes en este periodo de tiempo, pero esta inyección de recursos no se ha mantenido constante ya que se presentan disminuciones en la asignación por parte del ente nacional, y el aporte que hace la ciudad de Pasto con recursos propios que son destinados a la Atención humanitaria de urgencias (AHU), realizado por instituciones como la UAO, y Pastoral Social, encargadas de ofrecer orientación y las primeras ayudas a las familias que llegan por primera vez a la ciudad. Sin embargo la UAO solo ofreció una información sesgada de los recursos utilizados, sin poder aclarar de una forma precisa sobre la contribución de la ciudad para la población radicada en esta ciudad.

De igual manera los recursos propios de nivel municipal y departamental están sujetos a la autonomía administrativa, es decir que cada autoridad da prioridad a

su gasto para la inversión social y así realiza una asignación voluntaria para atender algunos compromisos para la PD que exige la ley, sin que ello conlleve a una mayor asignación presupuestal, convirtiéndose en un obstáculo para integrar de una manera más eficiente las políticas del entorno nacional con las acciones locales.



### **3. EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS DE INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS (IGED) POBLACION VICTIMA DEL DESPLAZAMIENTO MUNICIPIO DE PASTO**

Con el fin de superar el Estado de Cosas Inconstitucional, el Gobierno formuló la creación de la batería de los indicadores GED, cuya finalidad es realizar un seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos en el logro de los derechos mínimos necesarios de la Población Desplazada. En consecuencia, el cumplimiento del presente objetivo se guía bajo la base metodológica y cálculo propuesto por el Gobierno Nacional y aceptado por la Corte Constitucional mediante el auto 116 de 2008. Los indicadores GED se convirtieron en “instrumentos para medir de manera transparente, confiable y significativa la efectividad de la política pública de atención a la población desplazada, en relación con dicha política como un todo y con cada uno de sus componentes, basados en la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas en estado de desplazamiento”.<sup>146</sup>

Antes de iniciar con el desarrollo del objetivo, es necesario precisar una vez más, que se trabajará sobre el concepto de eficacia, entendida como la capacidad para alcanzar objetivos y metas propuestas. La Corte Suprema de Justicia considera la eficacia como el principio en la producción de efectos prácticos de la acción administrativa, el principio impone el logro de resultados en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales<sup>147</sup>.

La batería de indicadores se constituye de 12 derechos que son: Subsistencia, Mínima, vida, integridad, libertad, seguridad, identidad, salud, educación, vivienda, alimentación y generación de ingresos, pero como se señaló en el capítulo metodológico, debido a la complejidad, tiempo y costo en su desarrollo, la presente investigación contemplará cinco (5) indicadores de esta batería que para consideración de los encuestados (PD) son los más necesarios y urgentes. Por consiguiente a continuación se analizará los derechos relacionados con subsistencia mínima, salud, educación, vivienda y generación de ingresos.

La metodología del IGED contempla dos clases de indicadores, lineal y global. El indicador lineal vislumbra si la población recibió o no los servicios en cada una de sus necesidades, y el indicador global examina el cumplimiento de todos los componentes que conforman el indicador, por ejemplo si el gasto es eficiente contemplaría un 100% de cumplimiento de todos sus componentes, y para el

---

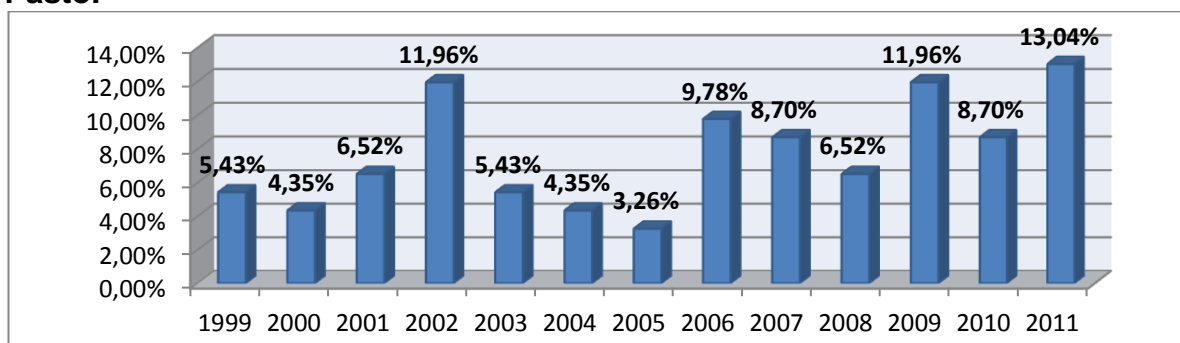
<sup>146</sup> Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Auto 218 de 2006. Agosto 11 de 2006)

<sup>147</sup> La eficiencia a diferencia de la eficacia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo

indicador lineal solo contemplaría si efectivamente se cumplió o no con atender a la población.

**3.1 Caracterización general de la Población desplazada.** Dentro de las Generalidades de la Población encuesta, se encontró la presencia de personas desplazadas desde el año 1999 hasta el año 2011. Por otra parte, los años de mayor Desplazamiento, se presentaron en los periodos de 2002, 2006, 2009 y 2011, siendo el año 2011 para la población objetivo el más representativo con un 13.04%, seguido del 11.96% para el año 2002, uno de los años en donde históricamente Colombia ha padecido este fenómeno, las razón que se le atribuye, se deriva por la procedencia de los desplazados de las 14 áreas comprendidas en el denominado Plan Nacional de Consolidación Territorial, proyecto puesto en marcha durante el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe como complemento de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, y su lucha contra la guerrilla.

**Gráfico 33. Año de llegada población desplazada residente en san Juan de Pasto.**



Fuente: la presente investigación

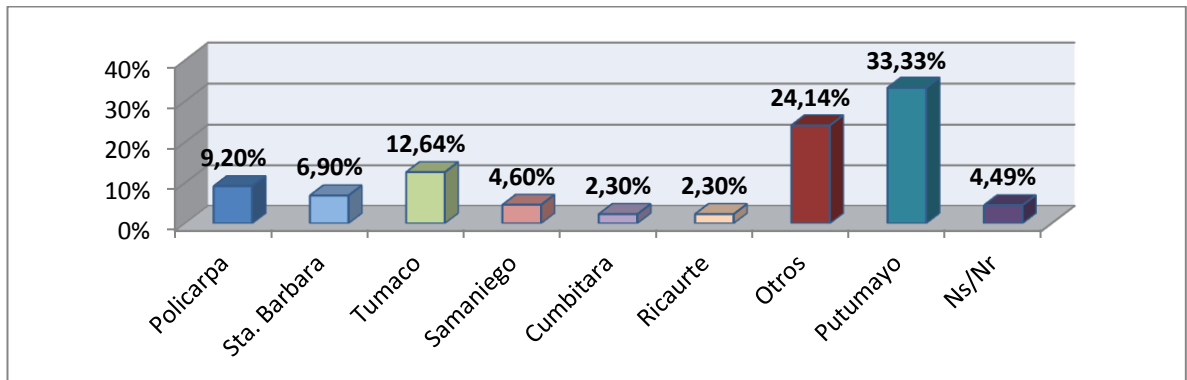
Por otra parte, se encontró que alrededor del 60% de la población desplazada proviene de diferentes lugares del municipio de Nariño, entre los que se destacan Tumaco con un 12.64%, Policarpa 9.20% y Santa Bárbara con un 6.90%, el 24.14% representan diferentes veredas de municipios como la Cruz, San Pablo, San Gerardo, Sandona etc.

Una situación importante de destacar es la presencia significativa de personas procedentes del de municipios como Valle del Guaméz, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Villa Garzón Orito del Departamento del Putumayo, situación explicada por el poco acompañamiento que el gobierno de su Departamento les ofrece, y porque además consideran que el municipio de Pasto les puede brindar una mayor seguridad que su lugar de origen.

Según un informe presentado por la OIM, la causa que motive al desplazamiento más frecuente aducida en los últimos años para el departamento del Putumayo es

combate (35%), seguida de violencia generalizada y fumigaciones, cada uno con 19%. La acción de grupos de autodefensa se cita con un 11% de las respuestas, y las acciones de la guerrilla con un 8%.<sup>148</sup>

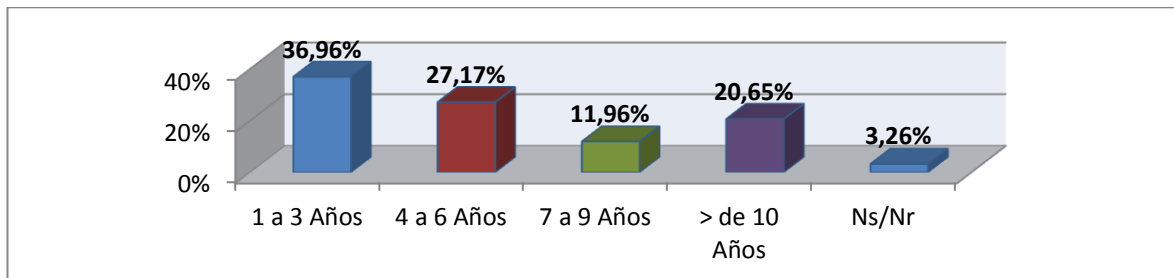
**Gráfico 34. Procedencia de la Población desplazada residente en San Juan de Pasto.**



Fuente: la presente investigación.

En cuanto a la presencia de la Población Desplazada en el municipio de Pasto, se halló que la mayor parte de los encuestados viven en esta ciudad en un rango de 1 a 3 años, y un 27.17% reside de 4 a 6 años en el municipio. Esta situación es favorable para los investigadores al constituirse en un elemento esencial en la interpretación de los indicadores, ya que es importante conocer la situación de las personas desplazadas en un margen de tiempo no muy alejado para que no se presenten desajustes al momento de calcular los GED y de determinar la eficacia de las políticas ejecutadas, pese a ello no se desconoce que la información brindada por las personas desplazadas de 7 años atrás también es una herramienta útil para el análisis de la presente investigación.

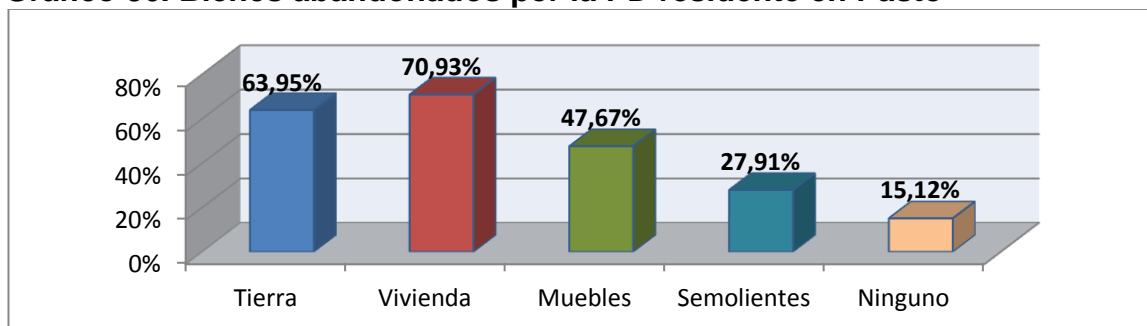
**Gráfico 35. Años de residencia en Pasto.**



<sup>148</sup>OIM. Diagnóstico de Población Desplazada y Comunidades de Recepción en Seis Departamentos de Colombia Hallado. <[www.disaster-info.net/desplazados/informes/oim/13dep6putumayo.htm](http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/oim/13dep6putumayo.htm)>. (22 de agosto de 2012. 3:45 PM)>

Fuente: la presente investigación.

**Gráfico 36. Bienes abandonados por la PD residente en Pasto**



Fuente: la presente investigación.

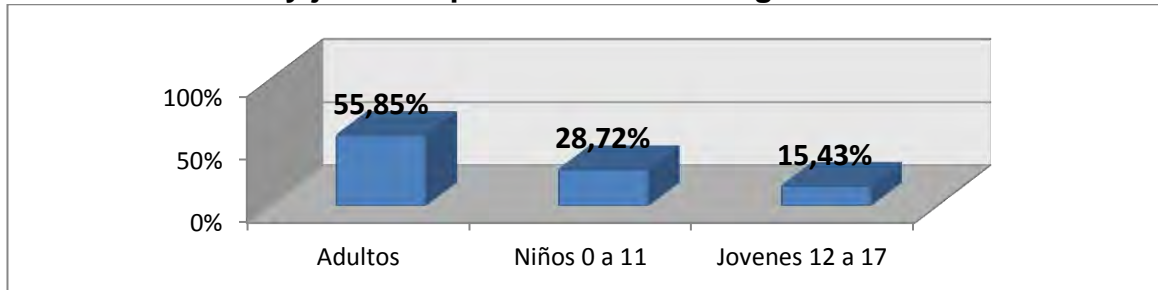
Uno de los principales impactos del conflicto armado en el país, ya sea como causa o como consecuencia, ha sido el abandono o despojo de tierras, vivienda y otros bienes por parte de actores armados, o de terceros. Para el caso de la PD encuestada se halló que un 70.93% manifestó haber tenido que abandonar su casa, un 63.95% reveló que tuvo que abandonar sus terrenos o porciones pequeñas de tierra por causa del panorama de violencia que padecían, y tan solo un 15.12% de la población confesó que no tuvo que abandonar ninguno de estos bienes.

Muchos de los encuestados declararon haber hecho el reconocimiento ante una entidad competente, sin que aun se haya dado respuesta o una compensación por la pérdida de estas pertenencias. Como se sabe, en respuesta a esta situación que padecen miles de personas desplazadas, el gobierno del presidente Santos ha creado la política de restitución de tierras, cuya finalidad es la de restituir y formalizar a las víctimas<sup>149</sup> los bienes abandonados.

A la fecha la política ya tiene fuertes críticas, ejemplo de ello fue durante el debate en la plenaria del Senado el pasado 29 de mayo, donde el senador Jorge Robledo del Polo Democrático Alternativo (PDA) afirmó que hasta la fecha este gobierno no ha resuelto un solo caso de restitución de tierras y que las cifras publicadas corresponden realmente a titulación de baldíos, que es una modalidad de formalización, por lo que las cifras presentadas en cuanto al logro de esta política son invención del gobierno.

<sup>149</sup> Víctima será toda persona que sufra un daño como consecuencia de violaciones a las normas de Derechos Humanos o infracciones al DIH, independientemente de quién fue el victimario

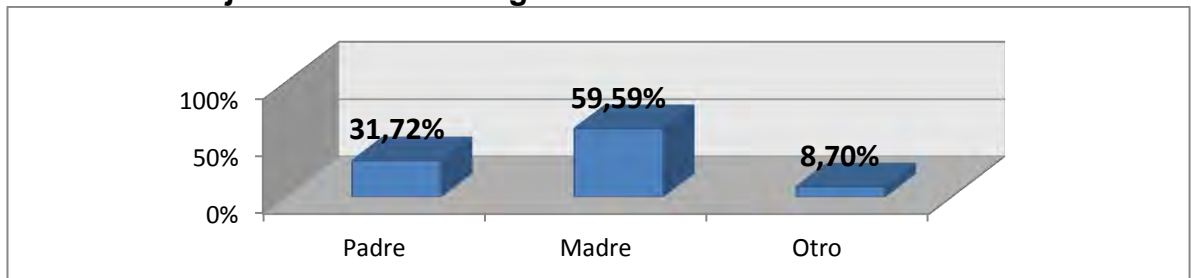
**Gráfico 37. Niños y jóvenes que conforman el hogar de la PD**



Fuente: la presente investigación.

Por otra parte con el fin de conocer sobre la existencia de niños y jóvenes que conforman el hogar, y el alcance de las políticas del gobierno sobre este grupo poblacional, se encontró que un 28.72% de los hogares tienen niños de 0 a 11 años y un 15.43% está conformado por personas de 12 a 17 años como se observa en la gráfica 37.

**Gráfico 38. Mujeres cabeza de hogar.**



Fuente: la presente investigación

En Colombia las mujeres han sufrido transformaciones sociales y culturales sobre los roles que ejercen en la sociedad. La más reciente encuesta elaborada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), revela que el 31.4% de los hogares colombianos depende de los ingresos de las mujeres, lo que muestra que el fenómeno de las mujeres responsables de sus hogares está en crecimiento paulatino. Para el caso específico del desplazamiento dicha situación no es ajena, en el gráfico se puede observar la predominancia de la mujer como cabeza de familia, el 59.59% declaró que debe atender las necesidades económicas del hogar, una de las razones que explican dicho fenómeno es el resultado de una fragmentación familiar, donde el conflicto ha afectado de una manera tal que la ha dejado viuda, huérfana y cabeza de hogar.

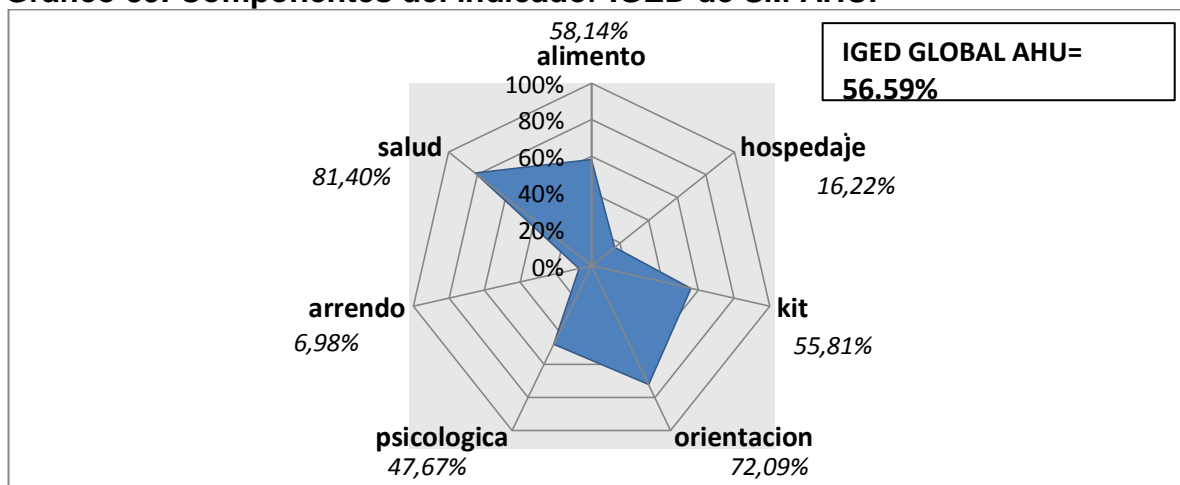
Esta situación trae secuelas profundas sobre la superación de su condición como víctima y más aun sobre la superación de la condición económica que padece, ya que una mujer en este contexto debe asumir la responsabilidad de educar a sus hijos y en muchos casos de responsabilizarse de otros miembros de su familia, esto trae como consecuencia limitaciones en los ingresos, ya que solo se cuenta con una fuente de recursos económicos que finalmente se traduce en mayor pobreza y pocas posibilidades de progreso.

**3.1.1 Indicador de Goce Efectivo de Derechos de Subsistencia Mínima en Atención Humanitaria de Urgencia (AHU).** Antes de realizar el cálculo para la primera fase del indicador GED, se señala que un 56,98% de la población desplazada, afirmó tener cubierta sus necesidades de alojamiento y alimentación a través de ayudas brindadas por un familiar, amigo o por el dinero que tenían a su disposición.

Para comenzar con la interpretación de la batería de indicadores GED, se analizó inicialmente la Subsistencia mínima, para este componente el indicador señala lo siguiente: *“Los hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas reciben ayuda inmediata”*. Frente al cumplimiento de este indicador se encontró que del 43.02% de las familias que necesitaban de la ayuda solo un 56.59%, de la población afectada gozan del derecho a la subsistencia mínima en etapa de Urgencia. Los componentes del indicador comprenden alimentación, Hospedaje, kit de aseo y de habitud, orientación jurídica, atención psicológica, pago de arrendamiento, salud.

Para interpretar el IGED se Utilizó el gráfico radial, que contiene cada uno de los elementos que componen el indicador global, lo que mostraría que el indicador es eficaz cuando este cubierta toda la superficie de la figura geométrica.

**Gráfico 39. Componentes del indicador IGED de SM AHU.**



Fuente: de los autores.

El IGED de SM (Subsistencia mínima) en AHU (Atención Humanitaria de Urgencia) se hallan los siguientes componentes que afectan al indicador relacionados al cumplimiento de vinculación a salud con un 81.40%, seguido por la Orientación Jurídica con un 72,09%, ayuda recibida en alimentación con un 58,14%, y kit de aseo con un 55.81%.

Sin embargo la atención de hospedaje es porcentualmente baja ya que solo el 16,22% recibido esta ayuda, igualmente pasa con la ayuda de arrendamiento donde el 6.98% afirma haberlas recibido. El 47,67% afirmó que se le brindo atención psicológica en esta primera etapa.

Dentro de este contexto, se ha realizado a nivel nacional y regional un estudio sobre el seguimiento y los logros que han tenido los IGED llamado “*Primer seguimiento de IGED para población desplazada*”<sup>150</sup>, para tener una visión global frente a los resultados obtenidos de estos Indicadores en el municipio de Pasto, se hará una comparación de esta medición con lo encontrado en los indicadores nacionales y regionales así:

**Tabla 8. Comparación IGED en etapa de Urgencia Pasto vs. Indicador Nacional y Región Pacífico.**

<b>IGED</b>				
<b>Línea base R: Pacífico.</b>	<b>Seguimiento R.P. 2010</b>	<b>Pasto 2011</b>	<b>Variación línea Base.</b>	<b>Variación Seguimiento.</b>
<b>69.31%</b>	79.33%	56.59%	-12.12%	-22.14%
<b>Línea base nacional</b>	<b>Seguimiento Nal. 2010</b>	<b>Pasto 2011</b>	<b>Variación línea base</b>	<b>Variación Seguimiento.</b>
<b>82.50%</b>	84.05%	56.59%	-25.91%	-27.47%

Fuente: la presente investigación.

El cotejó entre la línea base del IGED de la región Pacífica y el IGED de Pasto 2011 revelan que hay una diferencia porcentual negativa de 12.12% lo que indica que la población no goza de mejores condiciones al derecho a subsistencia mínima con respecto a la Región Pacífica.

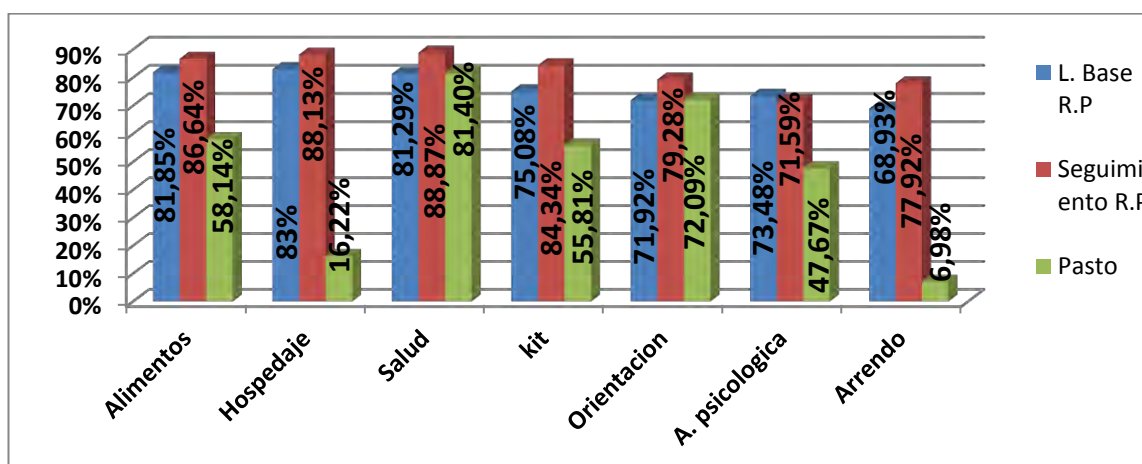
También es preocupante saber que en el 2010 la región Pacífica tuvo un incremento de cumplimiento del indicador con 10.02% partiendo de la línea base,

<sup>150</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Resultado indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento. Primer seguimiento Julio 2010.* Encontrado en: <<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=fzLPM6jasT4%3D&tabid=1080>. ( junio 12 de 2012. 3:27 PM)

para Pasto se obtiene una disminución porcentual de 22.14%, con respecto al seguimiento del 2010, lo cual indica que se han desmejorado las condiciones en relación a la prestación de servicios para la población relacionado a el componente de subsistencia mínima.

Igualmente se señala que según el IGED Nacional se posiciona en un 82.50% en su línea base y en un 84.05% en su línea de seguimiento, esto nos lleva que tanto para la Región Pacífica como para la ciudad de Pasto, sus indicadores de Urgencias están por debajo de la media nacional y regional.

**Gráfico 40. Componentes del indicador IGED AHU. Pasto VS Región Pacífico.**



Fuente: Resultado indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento. Primer seguimiento Julio 2010

Este panorama del IGED de Pasto se explica por dos componentes muy bajos relacionados con subsidios entregados en dinero y alojamiento que no sobrepasan el 10%, mientras que estos componentes para la zona pacífica se ubican entre 77,92% y el 88,13% respectivamente. También pasa con el componente de atención psicológica para el caso de Pasto, el cual marca solo un 47,67%, mientras que para la región Pacífica este componente es casi de un 72%.

El IGED lineal indica que tan solo el 50% de la población recibió las ayudas por parte de las entidades locales.

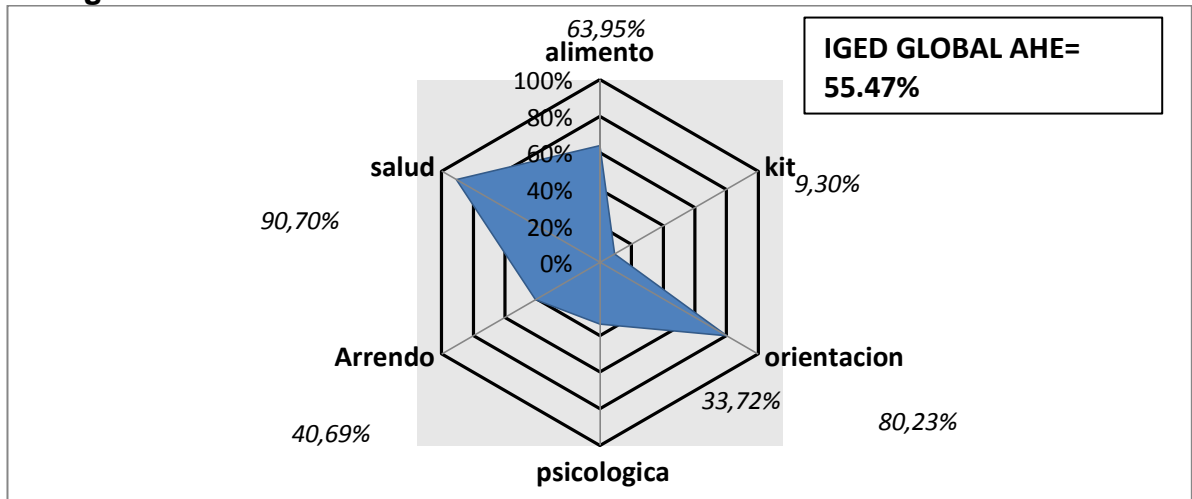
**3.1.2 Indicador de Goce Efectivo de Subsistencia Mínima en Atención Humanitaria de Emergencia (AHE).** Para este componente el indicador señala lo siguiente: “Los hogares incluidos en el RUPD reciben ayuda humanitaria de



emergencia” frente a este indicador se encontró que el 55.14% de la población afectada goza del derecho a la Subsistencia Mínima en la etapa de Emergencia.

Para esta etapa se observó que toda la población encuestada necesitaba de las ayudas que el gobierno nacional ofrece, ya que con el tiempo las condiciones desmejoran críticamente, por lo que se hace necesario las ayudas que ofrece el gobierno. Los componentes que abarcan el indicador se relacionan con, alimentación, vivienda, salud, (kit) utensilios domésticos, orientación Jurídica, atención psicológica, hospedaje y arrendo.

**Gráfico 41. Componentes del indicador IGED Subsistencia Mínima Atención Emergencia.**



Fuente: De los autores.

La población recibió en el marco de la Atención de Emergencia los siguientes servicios; el 90.70% se encuentra afiliada al sistema de salud subsidiado, un 80.23% recibió Orientación Jurídica, a un 63.95% se le brindó auxilios en alimentación. Los servicios que menos se destacan son hospedaje con 1.16%, al comparar la AHU con la AHE se presentó una diferencia negativa porcentual de 15.06%, por otra parte un 9.30% de La PD recibió kit de utensilios y a un 33.72% se le otorgó atención psicológica, En esta etapa cabe resaltar que la población que afirmó recibir ayudas para arrendamiento fue de un 39.53%, muy superior a la etapa de Urgencias que solo indica un 6.98%.

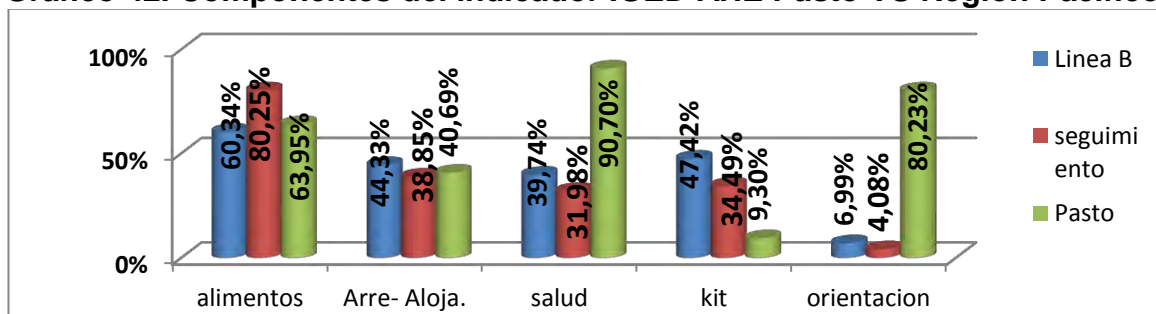
**Tabla 9. Comparación IGED GLOBAL en etapa de Emergencia con la región pacífica.**

<i>IGED para la Región Pacífica</i>				
<i>Línea base R. Pacífica</i>	<i>Seguimiento 2010</i>	<i>Pasto 2011</i>	<i>Variación L.B.</i>	<i>Variación S.</i>
<b>24.62%</b>	26.17%	55.47%	30.85%	29.3%
<i>Línea base nacional</i>	<i>Seguimiento 2010</i>	<i>Pasto 2011</i>	<i>Variación L. B.</i>	<i>Variación S.</i>
<b>19.51%</b>	35.93%	55.47%	35.96%	19.54%

*Fuente: Resultado indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento. Primer seguimiento Julio 2010.*

El IGED global de Atención Humanitaria de Emergencia de la ciudad de Pasto señala en comparación con la línea base de la región Pacífica un incremento positivo del 30.85%. De igual manera según el seguimiento que se presenta para el año 2010, confirman que el indicador para el municipio tiene un incremento positivo de 29.3%, donde la población goza del derecho a la ayuda de Emergencia. También se tiene una variación positiva del 35.94% en relación a la línea base nacional, además en comparación con la línea de seguimiento nacional hay una variación positiva de 19.54%. La diferencia de la ciudad de Pasto con respecto a la región pacífica y nacional se debe a que el municipio es uno de los mayores receptores de PD en el país, lo que lleva a otorgar mayores ayudas por parte de la Cruz roja que a su vez se financia por recursos internacionales y particulares.

**Gráfico 42. Componentes del indicador IGED AHE Pasto VS Región Pacífico**

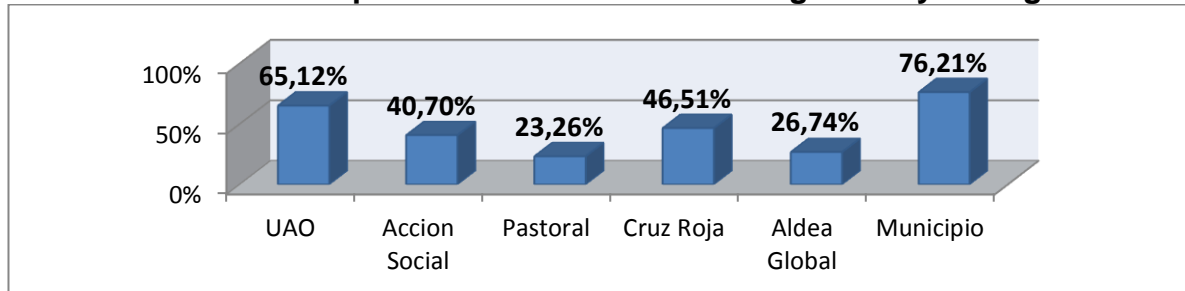


*Fuente: Resultado indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento. Primer seguimiento Julio 2010.*

Para la Región Pacífica se encuentra que los componentes del IGED en AHE no son muy representativos como alojamiento, salud, kit y orientación, tanto en la línea base como en la línea de seguimiento no sobrepasan el 50% de acceso. Cabe resaltar que en la región Pacífica, el componente de Alimentos es representativo con un 80.25%, donde la población logra acceder a esta ayuda, para la ciudad de Pasto indica que el 63,95% accedió a las ayudas de alimentación, además se destacan la atención en salud y orientación, señalando un 90.70% y un 80.23% respectivamente.

El IGED de AHE lineal señala que el 80.23% de la población recibió ayudas por parte de las entidades responsables, sin embargo se aclara que este indicador es muy alto con respecto al indicador global, debido a que las familias solo reciben una de todas las ayudas que contienen el componente de atención.

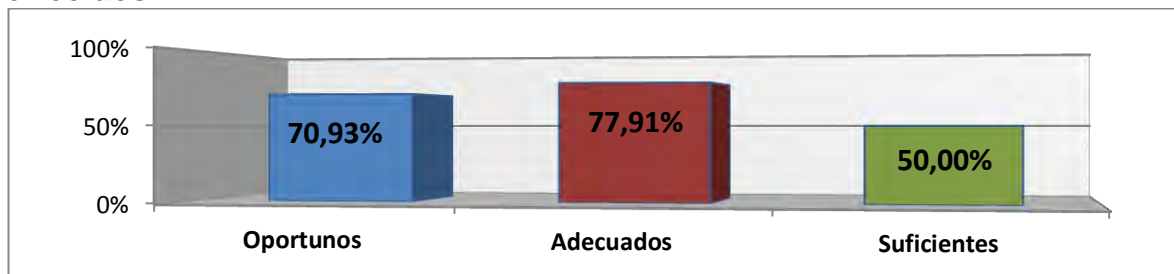
**Gráfico 43. Entidades que ofrecen la atención de Urgencias y Emergencias.**



Fuente: De los autores.

Dentro de las entidades encargadas de prestar el servicio de Urgencia y Emergencia a la población desplazada se encuentran, la UAO con un 65.12%, Pastoral Social con un 23.26%, la Cruz Roja con un 46.51%, Aldea Global con 26.74%, Acción Social ofrece atención de emergencia, estas entidades cumplen la función de entregar ayudas como alojamiento, alimentación, kit de aseo y cocina, subsidios de arrendamiento, ayudas en ropa. Por otra parte el Municipio es el encargado de brindar cupos escolares y afiliación al sistema de salud subsidiado, por ello es la entidad de mayor participación.

**Gráfico 44. Percepción de la población con respecto a los servicios ofrecidos.**



*Fuente: De los autores.*

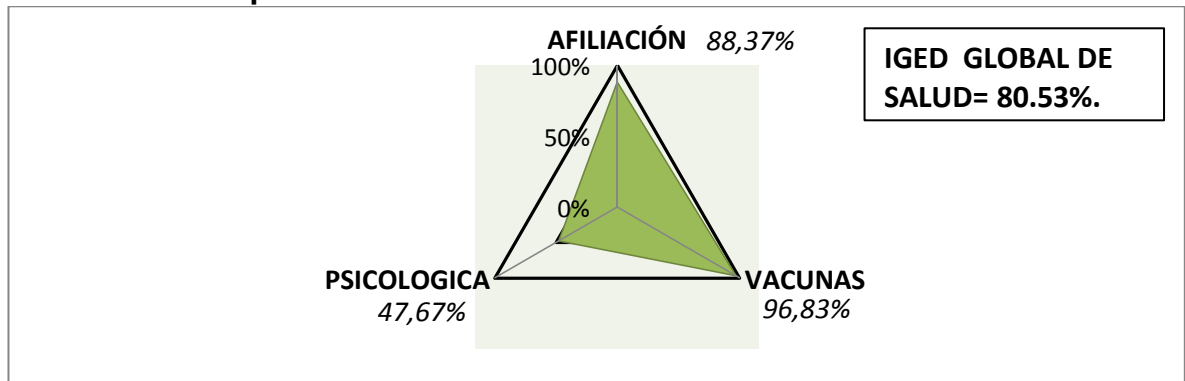
Según la población encuestada que recibió las ayudas afirmó que fue oportuna (tiempo) con una representación del 70.93%, el 77.91% cree que las ayudas fueron Adecuadas en términos de que eran apropiadas para suplir sus necesidades básicas, tan solo el 50% consideró que las ayudas otorgadas fueron suficientes en términos de cantidad.

- **Indicador global de subsistencia mínima AHE + AHU.** El IGED global señala que 59.99% de la población afectada gozan de un derecho a la subsistencia mínima en etapa de Urgencia y Emergencia, donde los servicios recibidos son considerados según la percepción de los encuestados como oportunos y adecuados, situación que se ve menos favorable en cuanto a la cantidad de ayudas recibidas, lo cual indica que no se otorga una atención integral para la PD. Sin embargo para dar total cumplimiento de los componentes que están por debajo de la media nacional y regional se tendrán que realizar mejoras como por ejemplo en la política de vivienda (arrendamiento y alojamiento) y atención psicológica, y de esta forma estar a nivel de la Región Pacífica, también se presentó que un 40% de la población no llegaron las ayudas ofrecidas, incluso cuando ya están dentro del RUPD y tienen legítimo derecho para recibir los servicios que otorga el estado.

Aunque la eficacia del sector público dentro en esta problemática es muy compleja, cabe señalar que los recursos para la etapa del componente de AHU provienen de los entes territoriales que son insuficientes para atender todas las necesidades mínimas que requieren la población, es decir que el compromiso de la Ciudad de Pasto es muy alto debido al gran número de familias que llegan a la ciudad, lo que conlleva a lograr una mediana cobertura para la atención de esta población. La segunda etapa de AHE, la conforma las ayudas en alimentos e incluso bonos en dinero se complementa a través de entidades que funcionan con recursos internacionales como la ayuda que ofrece la Cruz Roja.

**3.1.3 Indicador de Goce Efectivo de Derechos en Salud.** El IGED global en Salud señala que el 80.53% de la población afectada gozan del derecho a la afiliación y atención en Salud. El indicador está compuesto por Afiliación al Sistema General de Salud Subsidiado, esquema de vacunación completo y atención psicológica.

**Gráfico 45. Componentes del indicador IGED en Salud**

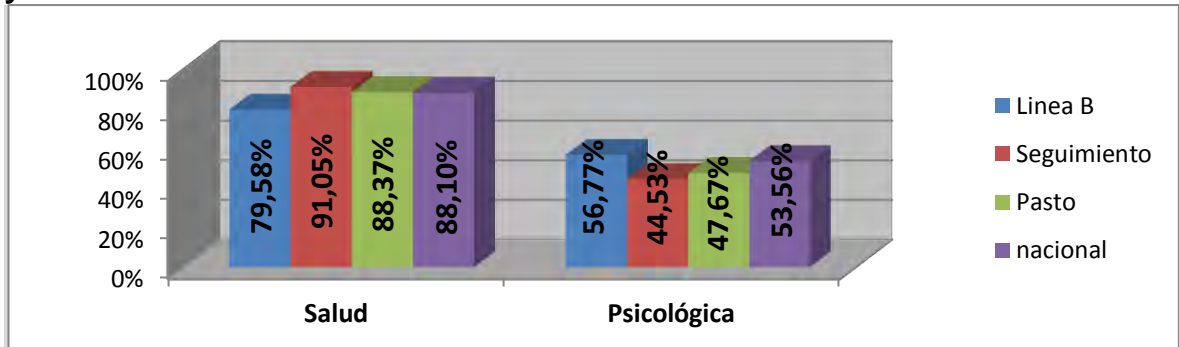


Fuente: De los autores.

Para el caso del componente en salud los indicadores señalan: “*Todas las personas del hogar cuentan con afiliación al SGSSS*” frente a este indicador se puede observar que el cumplimiento es de un 88.37%, frente a la atención psicológica se tiene: “*Todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron*” como resultado se logró que un 47.67% de la población encuestada recibió ayuda psicológica y frente a la prestación en vacunas “*Todos los niños y niñas del hogar cuentan con esquema completo de vacunación*” un 96.83% de los niños tienen al día todas sus vacunas.

Frente a estos resultados se puede ver que la atención Psicológica es la más baja, ya que se ha cumplido solo con un 47.67% de la atención ofrecida evidenciando una falla dentro del sistema de salud, como también en las entidades encargadas de brindar orientación para que la PD pueda acceder este servicio, dentro del IGED de AHE se presentó también un bajo cumplimiento de la atención psicológica representando solo un 33.72% de la atención brindada.

**Gráfico 46. Componentes del indicador IGED AHE Pasto VS Región Pacifico y Nacional.**

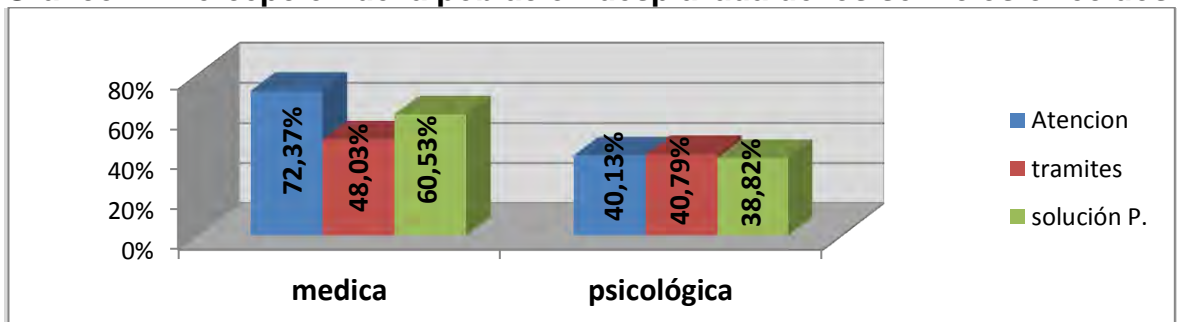


*Fuente: Resultado indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento. Primer seguimiento Julio 2010.*

El acceso a la afiliación y atención en salud indican que la ciudad de Pasto está por encima de la línea base de la región Pacifico con una diferencia porcentual positiva de 8.79%, de igual manera el indicador de seguimiento 2010 de la ciudad muestra un claro acercamiento con una diferencia porcentual mínima de 2.68% señalando un muy alto avance en la prestación de estos servicios para la población desplazada. Sin embargo la atención para servicios en Psicología es ineficiente ya que la línea base de la región Pacifica apunta un 56.77% pero el seguimiento 2010 se aprecia un decrecimiento porcentual de 12.24%, para la ciudad de Pasto las cosas son igual, donde no se ha sobrepasado la línea base, indicando que a nivel global la prestación de este servicio dentro del sistema de salud tiene que mejorar considerablemente, también ocurre con la línea Nacional de seguimiento que presenta una diferencia de 9.03%, superior a la línea del indicador de la ciudad. Para el componente de vacunas de la Región pacifico como a Nivel nacional el estudio no aplica este valor.

El IGED lineal de salud indica que el 68.43% recibe atención en los programas de salud de manera oportuna.

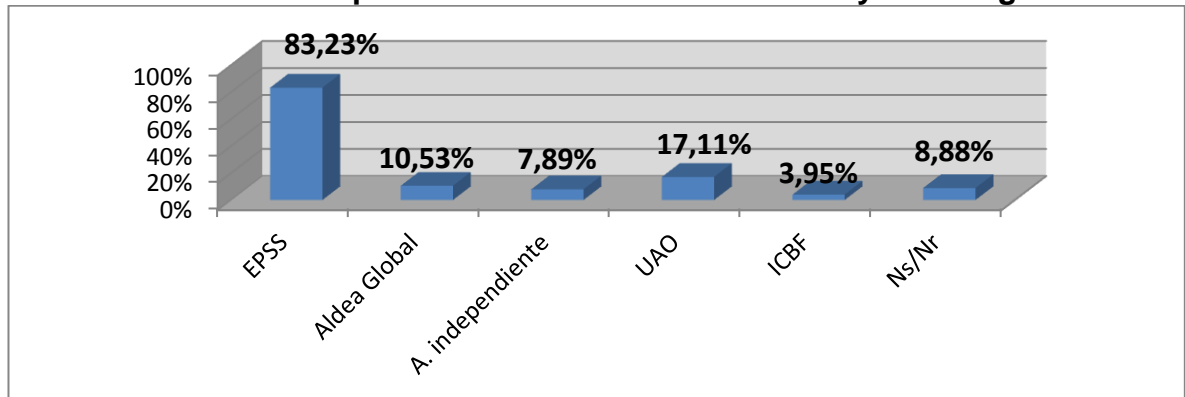
**Gráfico 47. Percepción de la población desplazada de los servicios ofrecidos.**



*Fuente: de los autores.*

La población desplazada afirma que los servicios médicos y psicológicos en función de tiempo de atención fue adecuada en un 73.37% y 40.13% respectivamente, en los tramites que realizó para obtener una citamédica se encontró con una percepción de conformidad del 48.03%, mientras que en citas psicológica el 40.79% califico como adecuada la atención recibida, y el 60.53% asegura que a través del servicio médico soluciono el problema por el cual consultaba, mientras que por servicio de psicológica solo el 38.82% cree haber solucionado el problema.

**Gráfico 48. Entidades que Brindaron Servicios Médicos y Psicológicos.**



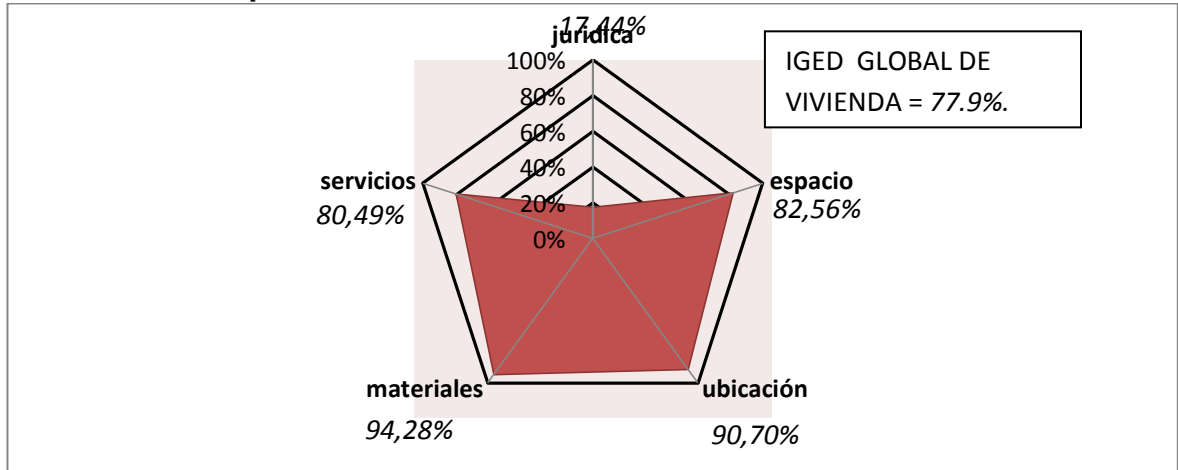
Fuente: de los autores.

El 83.23% de la población Desplazada afirma haber recibido servicios en salud a través de su EPSS (Empresa de salud subsidiada), un 7.89% lo hizo de forma independiente y un 8.88% expreso de no necesitar este tipo de servicios. Y para la atención en servicios de psicología 17.11% afirmó haber recibido atención psicológica por parte de la UAO, un 10,53% lo hizo a través de Aldea global, un 3.95% por parte del ICBF y un 68,41% afirma que no se le ha ofrecido por parte de ninguna institución este tipo de atención.

**3.1.4 Indicador de Goce Efectivo de Derechos en Vivienda.** El IGED global de vivienda señala “*El hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas*”, encontrando que el 77.9% de la población afectada gozan del derecho a una vivienda en condiciones dignas. Los componentes que afectan al indicador de vivienda son los siguientes. Situación jurídica, espacio adecuado, servicios, materiales adecuados y ubicación segura donde se halla la vivienda. El indicador jurídico se mide teniendo en cuenta las personas que a través de un contrato de arrendamiento o posesión del bien demuestran que está a cargo. Ubicación es si el lugar está o no en alto riesgo de sufrir alguna eventualidad por acción de la naturaleza. Los servicios comprenden agua, energía, alcantarillado y recolección de basuras. Materiales que son pared, pisos y techo adecuado.



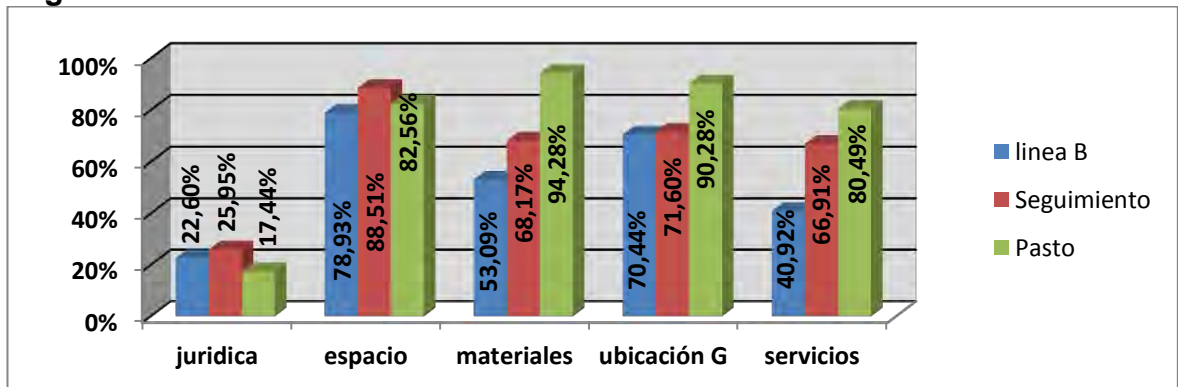
**Gráfico 49. Componentes del indicador IGED Global en Vivienda.**



Fuente: De los autores.

Cabe resaltar que tanto los componentes de servicios y espacio están sobre el 80.40% de cumplimiento para el indicador, de igual manera las condiciones de ubicación y materiales se encuentran sobre el 90% de cumplimiento. Sin embargo el componente Jurídico es muy bajo ya que solo representa el 17.44% de las familias que tienen contrato para constatar la legalidad de su tenencia del inmueble. Condición que se deriva de dos factores, familias con bajos ingresos, y montos de arrendamientos que también son bajos y que no conllevan a un compromiso formal.

**Gráfico 50. Componentes del indicador IGED Global de Vivienda Pasto VS Región Pacífico.**



Fuente: Resultado indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento. Primer seguimiento Julio 2010.

Los componentes de vivienda de la región pacífico Vs. ciudad de Pasto se puede observar que el elemento con menos cumplimiento es el de Protección Jurídica



donde no sobrepasa el 30%. Para los hogares se cumplen en su gran mayoría los requerimientos de no hacinamiento, se observa que la línea base está en 78.93%, y el seguimiento se posiciona con un 88.51% la ciudad de Pasto se ubica con un 82.56%. Los componentes de materiales de vivienda para la población desplazada de la ciudad de Pasto sobrepasa en gran medida la línea base, con una diferencia porcentual positiva de 41.19%, y con respecto al IGED de seguimiento de la Región Pacífica se tiene que se cumplió con los requerimientos en un 68.17%, mientras que para la población de Pasto se da con un 94.28%. Igualmente para los servicios públicos la ciudad de Pasto cumple con los requerimientos de servicios con un 80.49% mientras que la zona pacífico solo cumple con un 40.92% para línea base y un 66.91% para el seguimiento 2010.

**Tabla 10. Comparación IGED Lineal de Vivienda Pasto vs. Región Pacífica y Nacional.**

<i>Línea base R Pacífico</i>	<b>Seguimiento 2010</b>	<i>Pasto</i>	<i>Variación LB</i>	<i>Variación S.</i>
6.17%	<b>9.57%</b>	<b>9.30%</b>	<b>3.53%</b>	<b>0.27%</b>
<b>Línea base nacional</b>	<b>Seguimiento 2010</b>	<i>Pasto</i>	<i>Variación LB</i>	<i>Variación S.</i>
<b>12.45%</b>	<b>16.14%</b>	<b>9.30%</b>	<b>-3.15%</b>	<b>-6.84%</b>

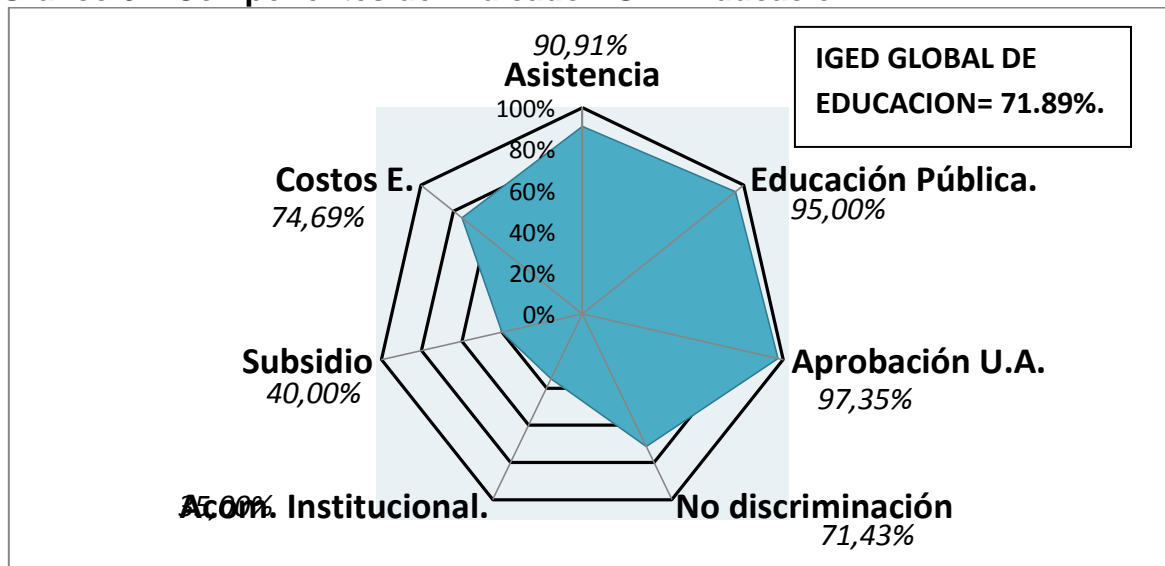
Fuente: Fuente: Resultado indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento. Primer seguimiento Julio 2010.

El IGED lineal de vivienda indica “la PD cuenta con una vivienda digna a nombre de su propiedad después de ocurridos los hechos”, en la ciudad de Pasto indica que solo el 9.30% cumple con esta condición específica del indicador, cabe resaltar que la diferencia con la línea base es de un 3.53% y con el seguimiento a la Región pacífica hay una mínima diferencia de 0.27%. En este caso la pregunta está centrada en que si a través del subsidio de vivienda el gobierno nacional ayudo a conseguir casa digna, lo cual según el estudio realizado se puede apreciar la inoperancia en restituir este derecho perdido para la Población desplazada, de igual forma pasa con la línea base Nacional el porcentaje para la línea base de un 12.45% y un seguimiento de 16.14% pero para la ciudad de Pasto se presenta una variación porcentual negativa de 6.84% respecto a la línea de seguimiento. Esto nos indica que con relación al IGED Nacional hay una diferencia negativa, tanto para la Región Pacífica como para la ciudad, sin embargo el indicador es muy bajo en términos de ser eficaces como resultado de la búsqueda de cubrir sus derechos.

**3.1.5 Indicador de Goce Efectivo de Derechos en Educación.** Para este IGED global señala que “Todos los niños, niñas y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal”, lo que indica que el 71.89% de la población afectada gozan del derecho a la educación. El IGED global se compone de

asistencia continua, educación en instituciones públicas, aprobación del último año escolar, situación de discriminación, acompañamiento de las instituciones educativas a la población, subsidios para educación, gratuidad educativa.

**Gráfico 51. Componentes del indicador IGED Educación.**



Fuente: De los autores.

Los componentes que cumplieron satisfactoriamente en cifras porcentual altas en el IGED de Educación global son, menores de 5 a 17 años que asisten periódicamente a una entidad pública de educación 95%, la asistencias permanente de los menores de 5 a 17 años con un 90.91%, de igual manera cumple con la aprobación del último año completo cursado en un 97.35%, la población que asiste a entidades públicas de educación el 71,43% manifestó no recibir algún tipo de discriminación por su condición de población desplazada, el 74.69% señaló que los costos educativos fueron gratuitos. Mientras que el cumplimiento de algunos sectores fueron bajos por ejemplo el del acompañamiento de las instituciones educativas para la población desplazada solo llegó a un 35%, de igual forma pasa con los subsidios para la educación, que solo represento un 40% dineros entregados por familias en Acción.

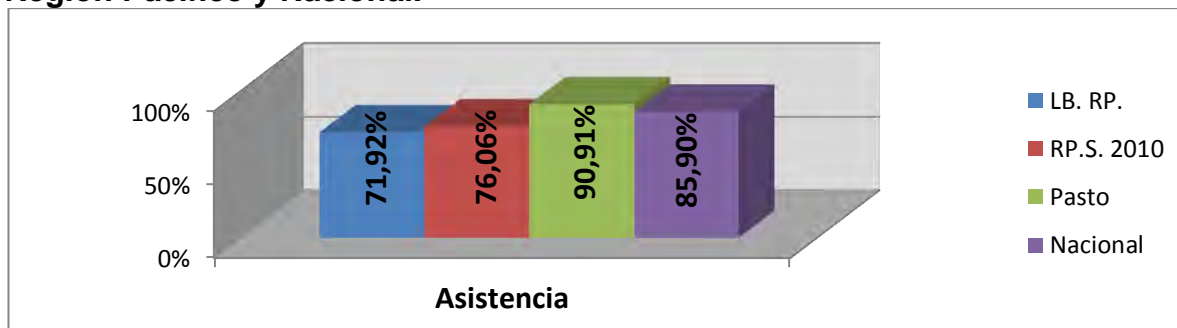
**Tabla 11. Comparación IGED Global de educación Pasto vs. Región Pacífica y Nacional.**

<i>IGED para la región Pacífica.</i>				
<i>Línea base R. Pacífico</i>	<i>Seguimiento 2010</i>	<i>Pasto 2011</i>	<i>Variación BL.</i>	<i>Variación S.</i>
71.92%	76.02%	71.89%	-0.03%	-4.13%
<i>Línea base Nacional</i>	<i>Seguimiento 2010</i>	<i>Pasto 2011</i>	<i>Variación LB.</i>	<i>Variación S.</i>
68.98%	75.74	71.89%	2.91%	-3.85%

Fuente: Resultado indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento. Primer seguimiento Julio 2010.

El IGED de educación global indica que si tomamos línea base de la región pacífico en comparación con el indicador de Pasto se puede contemplar una mínima diferencia de -0.03% lo cual lleva a que la variación porcentual negativa es nula entre estas dos índices de medición, sin embargo para la línea de seguimiento de 2010 hay una variación porcentual de -4.13%, lo cual indica un disminución mínima en el cumplimiento del indicador con referencia al seguimiento de 2010 de la Región Pacífico, con base a la línea Nacional marca un estimado de 68.98% y para Pasto un estimado de 71.89% con una variación positiva porcentual del 2.91%, pero se tiene que a partir del seguimiento hay una variación negativa de 3.85% es decir que se desmejoró levemente el cumplimiento del componente.

**Gráfico 52. Componentes del indicador IGED lineal Educación Pasto VS Región Pacífico y Nacional.**



Fuente: Fuente: Resultado indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento. Primer seguimiento Julio 2010.

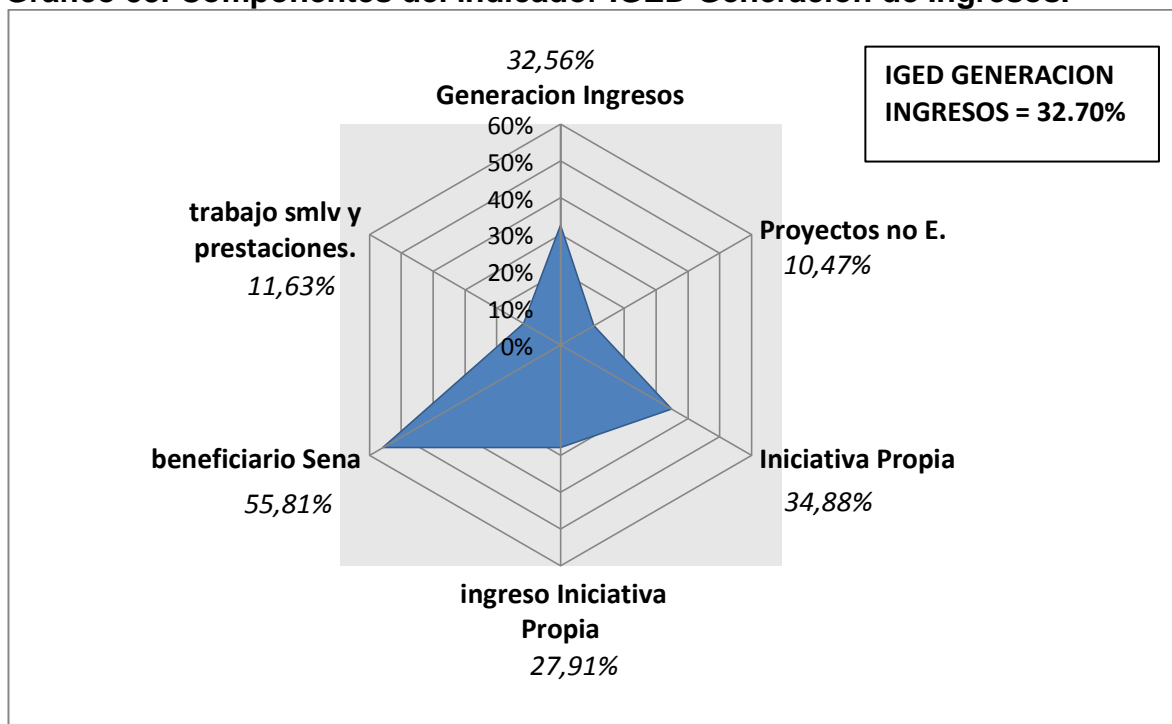
Dentro de componente de educación el estudio solo resalta la Asistencia permanente, para este elemento Pasto registra un 90.91%, sobrepasando la línea base y el seguimiento 2010, con un 71.92% y un 76.06% respectivamente demostrando una diferencia porcentual positiva de un 18.22% y un 14.85%, la continuidad de los estudiantes en la asistencia escolar es alta a pesar de las

dificultades de los hogares para mantener a los hijos dentro del sistema educativo. También cabe mencionar que a nivel nacional el porcentaje de asistencia es superior a la región pacifico con una diferencia positiva porcentual de 9.84%, sin embargo la ciudad de Pasto esta sobre la línea Nacional con un porcentaje positivo de 5.01% donde se ha garantizado la prestación del servicios en educación para esta población. Esto principalmente se ha logrado con la gratuidad para esta población que se encuentra en 74.69% y ayudas en dinero ofrecidas por instituciones como Familias en Acción.

### 3.1.6 Indicador de Goce Efectivo de Derechos en Generación de Ingresos.

Cabe señalar que a nivel nacional y regional no se aplicó el comparativo del estudio del indicador global ni lineal, en los cuales se debe mostrar los niveles de ingresos y niveles de formación, capacitación, oportunidades de trabajo y capacidad de generar ingresos propios, pero en la investigación se decide mostrar el resultado para la ciudad de Pasto. El indicador señala: *“las familias ha tenido acceso a los programas y proyectos para la generación de ingresos”* El IGED global señala que 32.70% de la población gozan del derecho de Programas y proyectos destinado a generación de ingresos.

**Gráfico 53. Componentes del indicador IGED Generación de Ingresos.**



Fuente: los autores

Los componentes del IGED señalan que el 32.56% de la población fue beneficiaria de los proyectos de Generación de Ingresos realizado por el Gobierno Nacional a

través de Entidades como Acción Social, el 10.47% de la población indica que fue beneficiario de Proyectos de GI a través de otras instituciones que no estaban vinculadas al Gobierno Nacional o municipal. Dentro de este contexto para la ciudad de Pasto se puede observar la baja vinculación por parte de entidades de carácter privadas, como internacionales en la búsqueda de generar alternativas Productivas para esta población.

Dentro del componente de generación de ingresos el 55.81%, manifestó haber tomado capacitación a través del SENA, y de la población que recibió la capacitación un 34.88% señala que ha realizados iniciativas propias de proyectos productivos y tan solo el 27.91% percibe actualmente ingresos por este tipo de iniciativas propias. Aunque el 44.19% del total de la población no se ha vinculado a los procesos de capacitación.

**Componentes del indicador IGED lineal Generación de ingresos Pasto VS Región Pacifico y Nación.** Para el IGED LINEAL de ingresos el estudio menciona que “tienen en cuenta si el hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia y pobreza”<sup>151</sup>. Sin embargo se tiene que “de acuerdo al proceso de ajuste que adelantó la MESEP (misión de empalme para las series de empleo, pobreza y desigualdad), se esperó que haya un cambio en las líneas de pobreza e indigencia, lo que permitirá calcular estos indicadores de forma precisa y consistente”, la cual fijó una Línea de Pobreza para el 2012 de \$190.000 pesos per capital, y para la línea de Indigencia es de \$78.000 pesos per capital, esta medición nos permite verificar que impacto tienen las políticas de generación de ingresos sobre la población. Por ello el cambio de metodología afecta la medición realizada por el Gobierno Nacional que tomo la decisión de no aplicar dicho componente, pero para este precisó caso se comparara con la información de línea de pobreza e indigencia que se han aplicado a nivel Nacional, que es el indicativo más cercano que se tienen para la realización del ejercicio.

El IGED lineal de generación de ingresos señala que “*El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia*” para la ciudad de Pasto indica que el 55.56% de la población encuestada está sobre la línea de indigencia y cumple con las condiciones específicas del indicador. Sin embargo también la corte constitucional acepto la medición de los ingresos de la población desplazada a través de la línea de pobreza el cual especifica que “*El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza*” el IGED línea de generación de ingreso en la ciudad de Pasto indica que el 11.11% de la población está por encima de la línea de Pobreza, lo cual cumple con las

---

<sup>151</sup> Ibid.pag.58.

condiciones especificadas del indicador. Cabe notar que en un porcentaje de 33.3% de las familias en Pasto están por debajo de la línea de Indigencia.

**Tabla 12. Comparación IGED Lineal de Generación de ingreso Líneas de pobreza e indigencia de la PD de Pasto vs. Nacional.**

<i>IGED Nacional.</i>				
<i>Línea base nacional LP</i>	<i>Seguimiento 2010</i>	<i>Pasto 2011</i>	<i>Variación BL.</i>	<i>Variación S.</i>
40.2%	37.2%	55.56%	-15.36%	-18.36%
<i>Línea base Nacional li.</i>	<i>Seguimiento 2010</i>	<i>Pasto 2011</i>	<i>Variación LB.</i>	<i>Variación S.</i>
16.4%	14.8%	33.33%	-16.93%	-7.43%

*Fuente: Misión para el Empalme de las series de Empleo Pobreza y Desigualdad (MESEP). Pobreza monetaria en Colombia: nueva metodología y cifras 2002-2010.*

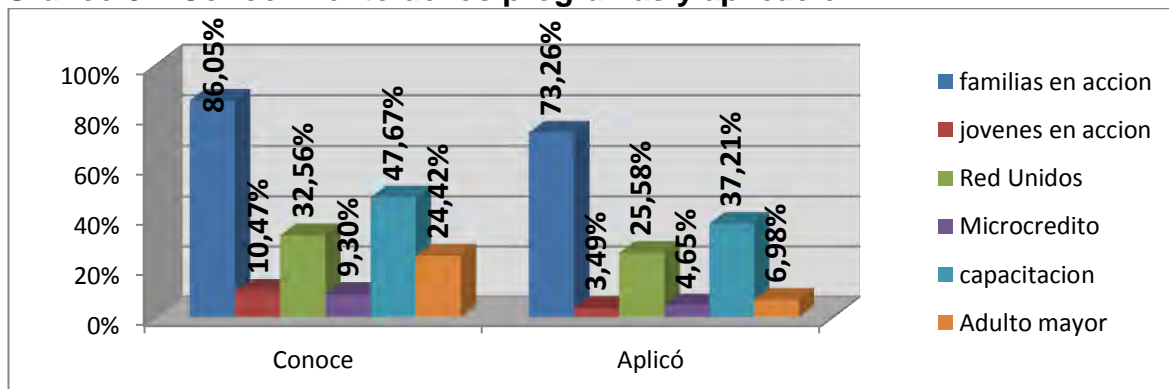
Dentro del componente que mide la línea de Pobreza a partir de la nueva metodología aplicada por el MESEP, indica a partir de la línea base a nivel nacional que el 40.2% de la población en Colombia sobrepasan la línea de pobreza, es decir que las personas individualmente devengan más de \$190.000 pesos al mes, luego esta cifra disminuye a 37.2% es decir que en el seguimiento de 2010 salieron de la pobreza 3.6% de la población total, pero para la población desplazada de la ciudad de Pasto solo el 11.11% sobrepasa la línea de pobreza, ahora realizando una comparación de la PD con la población a nivel nacional se encuentra una variación negativa de 29.09%, donde un mayor número de personas a nivel nacional sobrepasan la línea de pobreza, con referente a la PD de la ciudad de Pasto. De igual forma pasa con la línea de seguimiento donde se alcanza una variación negativa del 26.09%.

El 55.56% de la PD de Pasto perciben un ingreso que les permite estar sobre la línea de indigencia, donde cada persona sobrevive con más de \$78.000 pesos. Pero con respecto a la línea Nacional hay una marcada tendencia a que en esta ciudad se hallan más población desplazadas que vivan sobre la línea de indigencia ya que se evidencia un incremento porcentual positivo de 39.16% con respecto a la línea base. También se observa el incremento positivo con relación al seguimiento nacional de 2010 donde se presenta una variación porcentual positiva de 40.76%.

- **Factores que influyen dentro de los programas de generación de ingresos.** La política de generación de ingresos abarca una serie de programas que trata de incorporar componentes de todos los sectores del estado, incluyendo elementos como capacitación, crédito, subsidios para el componente familiar, el cual pretende introducir mecanismos para mejorar la calidad de vida en la fase de subsistencia mínima, con el fin de sobrepasar la línea de pobreza e indigencia

respectivamente. De igual manera se buscó la influencia que ha tenido el sector privado para generar políticas empresariales para la inclusión de este sector de la población, aunque cabe resaltar que el desconocimiento de las políticas públicas es tan grande que muchas de las personas no han aplicado a la oferta institucional.

**Gráfico 54. Conocimiento de los programas y aplicación.**

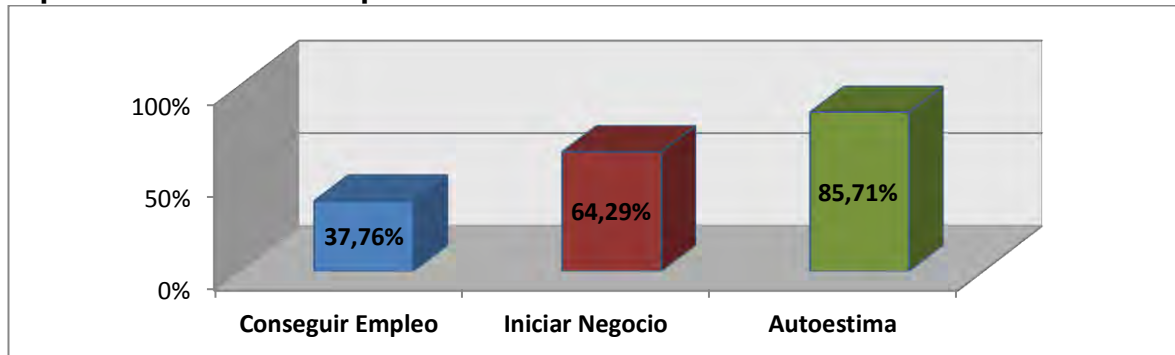


Fuente: la presente investigación.

La población desplazada conoce un 86.05% el programa de familias en acción y aplica en un 73.26% a dicho programa, de igual manera pasa con el programa de Red Unidos con un 32.56% y lo aplican el 25.58% y los programas de capacitación de la UAO donde un 47.67% lo conocen y los aplican un 31.21% de la población.

Sin embargo programas como jóvenes en acción tan solo un 10.47% sabe de la existencia de este programa y lo han recibido un 3.49% de la población, para el caso de los programas de microcrédito para población desplazada lo conoce solo el 9.30% y lo aplicaron solo el 4.65%, y programas del adulto mayor solo lo conoce el 24.42% y lo aplicaron el 6.98%.

**Gráfico 55. Percepción de la Población Desplazada frente a los programas de capacitación ofrecidos por el Sena.**

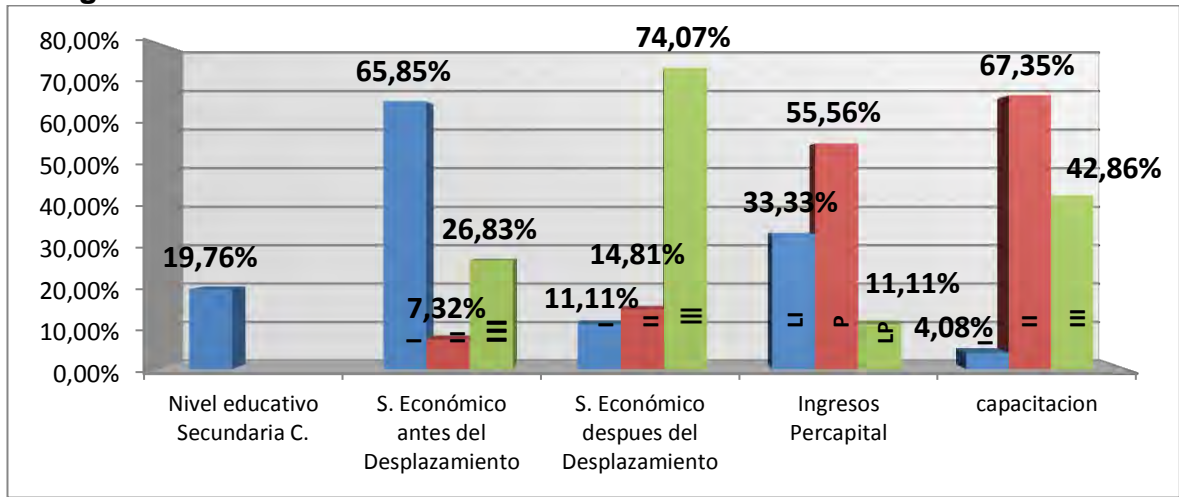


*Fuente: la presente investigación.*

Se pregunto a la PD cual era su opinión sobre la oferta de capacitación que ofrece el SENA, tan solo el 37.76% de la población considera que este tipo de cursos son útiles para salir a buscar un puesto de trabajo, y tan solo el 62.24% considera que no son de nada útiles para conseguir un puesto de trabajo, el 64.29% cree que son cursos pertinentes para poder iniciar su propio negocio, y el 85.71%, cree que es realizar este tipo de capacitación son de gran ayuda para su autoestima, ya que se desenvuelven en otro entorno, que les permite interactuar con otras personas, y de esta manera olvidar sus problemas. Aunque una mayoría de la población cree que los cursos de capacitación son útiles para iniciar un negocio, un 87% de la población afirmo que ellos encuentran grandes dificultades para acceder a un capital semilla, siendo este necesario para formar o crear unidades productivas.



**Gráfico 56. Condición de las variables de la PD que afectan en la Generación de ingresos.**



Fuente: la presente investigación.

Al analizar las condiciones laborales de la PD antes del desplazamiento, se puede ver que en su gran mayoría desempeñaban labores dentro del sector primario, por otra parte frente al nivel educativo tan solo un 19.76% de la población culminó sus estudios de básica secundaria, conllevando a que se presente dentro del mercado laboral una mayor participación de la PD en el sector servicios de manera informal, sus condiciones de formación académica y la inexperiencia laboral les impide acceder a un puesto de trabajo adecuado, esta situación se traduce en condiciones económicas desfavorables y una mala calidad de vida. Como se puede ver en el gráfico 5 un 55.56% de la población se encuentra en condiciones de pobreza y lo que es más preocupante un 33,33% de la población sobrevive con tan solo \$2.600 pesos diarios por persona.

Frente a la capacitación otorgada por los organismos territoriales encargados de brindar educación para el trabajo, se encuentra disparidad de la capacitación otorgada y el sector económico donde se desempeña laboralmente la PD, notando que la mayor formación se brinda en el sector industrial con un porcentaje de 67.35% y que a su vez la población desempeña labores en el sector terciario con un 74.07%. El hecho de capacitar a la PD en el sector secundario no puede traducirse en una desventaja debido a la estructura económica del municipio, este proceso puede formarse en una semilla de transformación para la región, ya que se requiere la diversificación de los sectores económicos, pero es necesario que la capacitación deba ir acompañada de una unidad productiva y un capital que sea lo suficientemente necesario para dar origen a la idea de negocio. Esta baja calidad de los ingresos puede deberse a la tercerización de la economía en Pasto,

detectado en las cuentas económicas del municipio<sup>152</sup>, de igual manera el estudio sobre Diagnostico socioeconómico y del mercado laboral en pasto afirma “Algunas de las características de esta economía terciarizada son los empleos de mala calidad, ingresos bajos e inestables”<sup>153</sup>.

Por otra parte la capacitación que se ofrece por parte de entidades como el SENA se está concentrando en el sector de la industria y de los servicios con un 67.35% y 42.86% respectivamente, pero una de las mayores preocupaciones es mirar que hay discrepancia en el sector económico donde se presenta la capacitación y el sector laboral donde realmente se encuentra la PD, mientras que la PD necesita generar ingresos lo más rápido posible para sustentar sus necesidades y la de sus familias, la capacitación se dirigen en mayor parte al sector de la manufactura y la industria de los alimentos, lo cual conlleva un tiempo para poner en práctica estos conocimientos, pero la PD busca entrar al mercado para generar ingresos y la manera más rápida es a través de la informalidad y el rebusque.

La cuestión se base en mirar que tan indispensable es este tipo de capacitación, ya que se quiere formar una mano de obra para la industria y dar formación a pequeños empresarios, sin embargo el acceso al capital y crédito es el primer obstáculo que la PD tienen que afrontar para comenzar sus iniciativas de negocios o industria. Además se suma a ello las pocas empresas industriales de la ciudad, las cuales no tienen el tamaño ni la capacidad de acoger de manera rápida esta mano de obra capacitada que se encuentra cesante en el mercado laboral.

### **3.1.7 Eficacia de las políticas públicas dirigidas a la población víctima del desplazamiento según resultados obtenidos en los IGED Municipio de Pasto.**

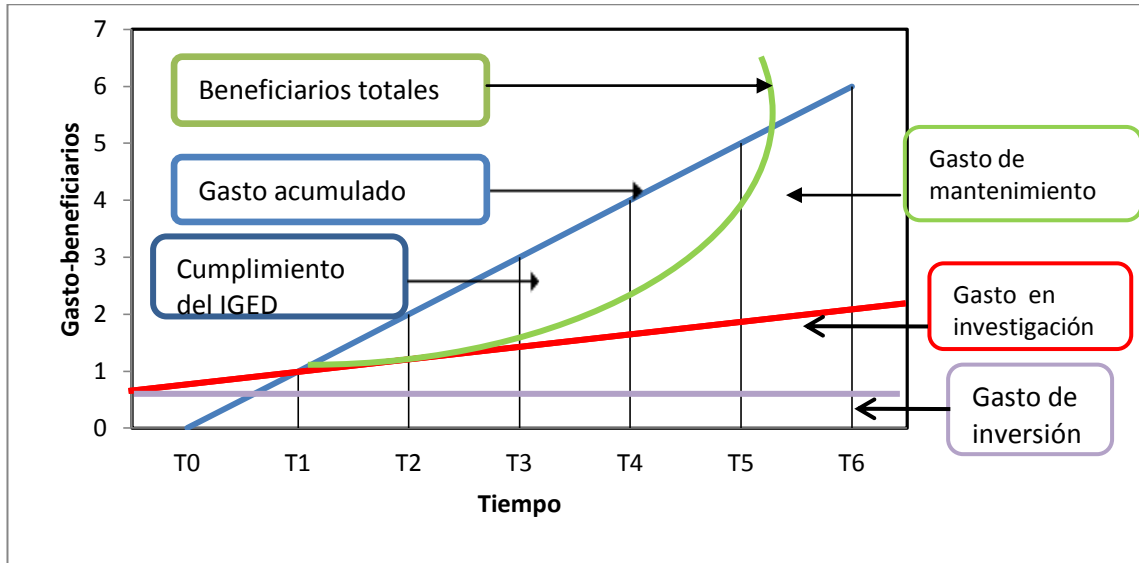
El Gobierno Nacional como también las entidades Departamentales y Municipales han sido forzadas a gestionar de una mejor manera los recursos Estatales adaptando los procesos de funcionamiento de estas entidades a menores gastos, asemejando estas acciones a las de una empresa privada donde sus recursos tienen que ser optimizados para alcanzar los mayores beneficios. De igual manera pasa con los recursos Estatales que tienen que cumplir con un número de metas predeterminadas para alcanzar logros y objetivos, certificando la adecuada utilización de los recursos a través del impacto que esta clase de inversión pública tiene dentro de un grupo poblacional, este tipo de procesos también busca la capacidad de mantenimiento técnico de la política pública aplicada en un periodo de tiempo de mediano y largo plazo. Gráficamente se representaría la eficiencia de las políticas públicas a partir de la teoría administrativa.

---

<sup>152</sup>Cuentas económicas de Pasto, 2005 – 2010p.

<sup>153</sup>Red de Observatorios del Mercado de Trabajo ORMET. Diagnostico socioeconómico y del mercado de trabajo ciudad de Pasto. Estructura empresarial y entorno institucional.pag.23.

**Gráfico 57. Indicador de eficiencia.**



*Fuente: Sistema Gestión del Mantenimiento Asistido por Ordenador (GMO) y sistema información geográfico (SIC), como herramientas para la gestión integrada para la administración local.*

Como se puede apreciar el gasto público a través del tiempo se incrementa linealmente, como lo demuestra la ley de Warner, donde las características de una población tiene tendencias al crecimiento continuo, el estado debe cumplir con los derechos constitucionales que la empresa privada no puede ofrecer, así la nación tiene que hacer una inversión que garantice un mínimo vital para la población, para nuestro caso este incremento en el gasto se debe a que el gobierno nacional se ve obligado a través de la Corte Constitucional en su sentencia t-025 del año 2004 a cumplir con la Restitución de los Derechos de las familias víctimas del desplazamiento y de esta manera el gobierno se vio en la obligación de incrementar el presupuesto a partir del año 2005. La línea de beneficiarios será quienes están dentro del registro único de población desplazada (RUPD), y por ende están dentro de la ley que trata de brindar las mejores condiciones a esta población. Todo aquello que está dentro de la línea de gasto y la curva de la población atendida, por lo mínimo debe tener cubiertas las condiciones que la corte constitucional indicó a través del auto 116 de 2008, el cual acepta la batería de los IGED para la medición del cumplimiento del Gobierno Nacional con el presupuesto pactado.

El indicador social para la referencia trata de mirar cual ha sido el impacto positivo dentro de esta población, como por ejemplo la tasa de asistencia en educación es muy alta, impactos económicos que miden el acceso a vivienda e impactos redistributivos del ingreso, como el acceso a una fuente de trabajo estable hacen que la política pública sea prioritaria para esta población. De igual forma el gasto público se convierte en un aliado de los derechos humanos donde trata de cubrir

las necesidades mínimas de la población, referentes a alimentación, salud vivienda y trabajo, por ello medir sus logros se ha convertido en una prioridad dada la magnitud he importancia. Para Pasto se determinó la eficacia de las políticas de subsistencia mínima global, educación, vivienda, salud y generación de ingresos a través de los indicadores GED encontrando lo siguiente:

**Tabla 13. Eficacia de las políticas públicas a través de IGED**

<i>IGED componentes</i>	<i>IGED Pasto</i>	<i>Gasto efectuado 2011 a precios constantes de 2005.</i>	<i>Inp-outAdmon técnico de eficacia. Si (E=1 0=i)</i>
<b>Subsistencia mínima Global</b>	0.59	\$ 22.905.569.710	<i>Medianamente eficaz.=0.5</i>
<b>Educación</b>	0.71	\$ 12.028.053.101	<i>Eficaz =1</i>
<b>Vivienda</b>	0.09	\$7.405.069.955	<i>Ineficaz = 0</i>
<b>Salud</b>	0.80	\$ 4.274.888.214	<i>Eficaz=1</i>
<b>Generación ingresos</b>	0.32	\$ 4.362.384.659	<i>Ineficaz =0</i>
<b>Total</b>			

*Fuente: la presente investigación.*

Dentro de lo relacionado con los cinco IGED del estudio señalado en la tabla 15, se tiene que el IGED global de Subsistencia mínima con relación al El Gasto Social ejecutado, se ha logrado para la ciudad de Pasto un indicador de solo el 0.59, donde su tendencias es más cercano a uno que ha cero, por lo cual nos da una referencia a que este gasto efectuado es medianamente Eficaz, ya que se destinaron recursos por el monto de \$22.905.569.710 millones de pesos, esta mediana Eficacia se presenta por lo siguiente:

- Se evidencia una alta centralización de los recursos y de los procesos administrativos especialmente los que tienen que ver con la inclusión de la PD dentro del RUPD, como también en la fase de Atención Humanitaria de Emergencias, situación que se explica porque su selección y administración de recursos se realiza desde la ciudad de Bogotá, conllevando a incluir algunas personas que realmente no son desplazada, lo que genera una desatención a la población que en verdad necesita de las ayudas.
- La falta de respuesta oportuna de las autoridades competentes en el tiempo indicado, ya sea de orden nacional como territorial.
- Los recursos son insuficientes por parte de la administración local para atender de una mejor forma a la PD en esta fase, ya que el municipio atiende el periodo inicial de desplazamiento, es decir en la Atención Humanitaria de Urgencias.

El IGED de Educación muestra una buena tasa de cumplimiento, donde señala un indicador de 0.71 acercándose mas a uno que ha cero, lo que muestra que hay una buena eficacia del gasto público con respecto en el cumplimiento de gozar con el derecho a la educación, efectuando un gasto representado en un total de

\$12.028.053.101 millones de pesos, señalando, este avance se logra especialmente por lo siguiente:

- Se han realizado esfuerzos importantes para la cobertura en educación gratuita para esta población, empezando con la ley 387 de 1997 en su artículo 17 el cual busca el acceso directo de la población a la oferta educacional que brinda el gobierno nacional.
- Decreto 2562 de noviembre 27 de 2001 el cual se garantiza una serie de acciones que permitan dar cobertura plena a la población en situación de desplazamiento en los servicios de educación, asegurando medidas de corto y largo plazo para la realización de programas especiales dirigidas a PD.
- Campaña ni uno menos, la cual fue lanzada por el Gobierno nacional en el año 2009, estrategia que buscaba contrarrestar el alto índice de deserción estudiantil y la falta de concientización de los padres sobre la importancia de la educación en el país.
- Decreto 4807 de diciembre de 2011 donde se busca la gratuidad de la educación primaria y básica secundaria.
- Subsidios educativos en dinero otorgados por el programa de familias en acción, para motivar la inclusión escolar y evitar la deserción estudiantil.

Otro de los Indicadores de mayor relevancia para la población Desplazada por que representa la mayor estabilidad y seguridad para sus Familias, es el indicador de Vivienda, sin embargo los esfuerzos del Gobierno Nacional para impactar eficazmente han sido muy escasos, ya que tan solo se logra un cumplimiento del 0.09 lo cual nos lleva a decir que este indicador es ineficaz frente a la ejecución total de recursos siendo de \$7.405.069.955 millones de pesos que se pueden explicar por lo siguiente:

- Recursos adjudicados para vivienda están sujetos a las convocatorias que el gobierno nacional presenta anualmente, sin embargo dicha participación se encuentra sujeta a la disponibilidad presupuestal según la resolución 2170 de diciembre 26 de 2005, donde no hay obligatoriedad para dar cumplimiento a dicha disponibilidad presupuestal.
- La asignación de Subsidios para vivienda a nivel departamental están sujetos a la disponibilidad presupuestal de las entidades territoriales, consignadas en el sistema general de participaciones (ley 715 de 2001), donde los recursos son escasos y no se evidencia una ejecución sobresaliente para desarrollar proyectos de vivienda.
- La bolsa general de subsidio de vivienda también aplica para familias que se encuentran en otras condiciones, como por ejemplo población pobre y vulnerable, población rural, indígenas entre otros, esta situación conlleva a que haya un mínimo de familias beneficiadas por este subsidio.
- Hay una gran demanda sin embargo la falta de recursos limitan la oferta.

El IGED de salud presenta una buena tasa de cumplimiento donde se encuentra un 0.80, siendo cercano a uno, señalando que hay una mejor eficacia del gasto público con respecto en el cumplimiento de gozar con este derecho, frente a este indicador se ha realizando una inversión solo para la afiliación de \$4.274.888.214 millones de pesos, cabe señalar que no se tiene un presupuesto de los servicio de atención prestados porque no hay una categorización en el momento de facturar dichos servicios. No se puede dejar de mencionar que frente a este indicador la PD manifestó su inconformidad por algunos servicios ofrecidos y la atención brindada, por tal razón el indicador no tiene en cuenta la calidad y la atención recibida. El cumplimiento del indicador se debe a lo siguiente:

- Según el artículo 253 de la ley 387 de 1997 se establece la gratuidad y el acceso a salud de forma inmediata a la población desplazada.
- Decreto 2131 de 2010 el cual dispone de la regulación del acceso de los servicios de salud por parte del estado colombiano y a el goce pleno de estos servicios, donde los costos serán asumidos por el régimen subsidiado,brindando los servicios de atención, diagnostico, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad.
- Los recursos ejecutados para salud con los cuales el sistema logra atender la población en situación de desplazamiento se encuentra el Fondo Nacional de Garantías, el Sistema General de Participaciones y recursos propios de la ciudad.
- Acuerdo 029 de 2011 con el cual se dio una unificación del Plan obligatorio de salud para los regímenes contributivo y subsidiado.

El IGED de generación de ingresos señala una muy baja tasa de cumplimiento señalando 0.32 indicador muy cercano a cero, donde se ha efectuando un gasto representado un total de \$4.362.384.659 millones de pesos, mostrando una alta ineficacia del gasto público con respecto en el cumplimiento de gozar con el derecho a la generación de ingresos digno, este retroceso se debe especialmente por lo siguiente:

- La perdida de activos y capitales, junto con la ruptura de los procesos productivos en un lapso de tiempo corto, hacen que se produzcan altos incrementos de desempleo, donde la recuperación de los mismos es muy lento.
- El cambio de entorno, repercute también al cambio productivo, de pasar a un producción campesina agropecuaria a una producción de servicios y del rebusque, que no ofrece las garantías de subsistencia adecuadas para la población.
- La desarticulación con los procesos de capacitación y los bajos niveles educativos que la población posee, dificultan aun más la inserción al mercado laboral.

- Poca coordinación interinstitucional entre las entidades privadas y públicas para hallar soluciones más eficaces frente al problema de la desocupación y desempleo de la población desplazada.
- Políticas sin una coordinación propia regional que no se enfoca a desarrollar bases productivas con alto grado de industrialización e innovación, permitiendo la creación de empleo y generación de valor agregado que permita la vinculación de la PD.
- Falta de una verdadera cooperación por parte de entidades financieras y privadas, reflejando la inoperancia de estrategias de la política nacional como también de entidades como Bancoldex y Banco Agrario, que no diseñaron mejores formas para acceder a capital financiero, pero la política se caracterizó por el alto grado de restricciones para que la PD pueda ser incluida a estos incentivos.
- Subsidios que hacen más dependiente a la población desplazada del estado, generando que la población se quede cesante y menos proactiva por generar alternativas.

#### **4. ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA A TRAVÉS DEL COMPONENTE DE GENERACIÓN DE INGRESOS.**

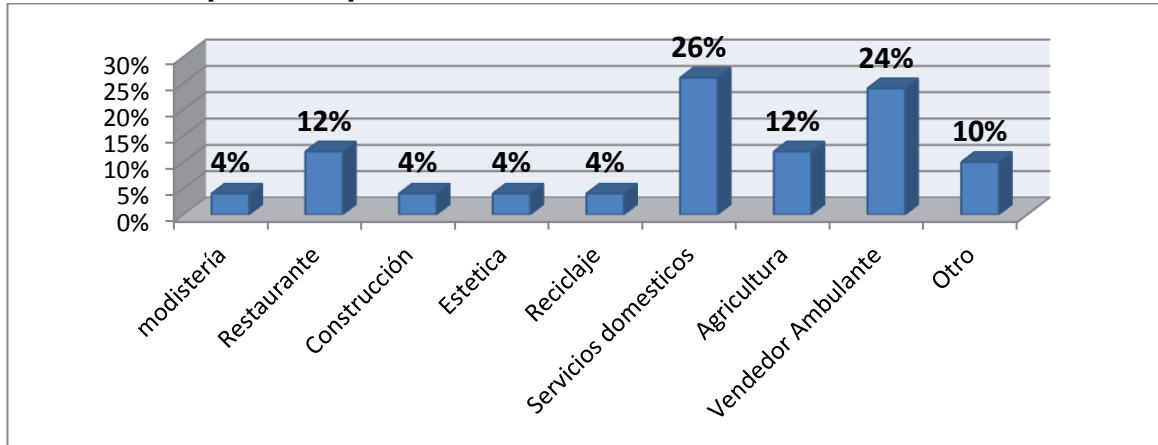
El escenario de la población desplazada denota una situación de vulnerabilidad y dificultad de superación, si bien estas personas han recibido ayudas por parte del estado para subsanar las descompensaciones sufridas, los resultados han demostrado ser casi que imperceptibles con relación a su entorno económico y social. Un elemento que funciona como motor de estabilidad socioeconómico para muchas familias, es la vinculación a un mercado laboral formal, lamentablemente el desempleo y la informalidad, es uno de los problemas que más genera preocupación sobre esta población, ya que las personas desempleadas deben enfrentarse a situaciones difíciles por no tener ingresos con los cuales sostenerse a sí mismos y a sus familias, por otra parte, se encuentran las personas que no tienen otro remedio que realizar cualquier tipo de actividad con el fin de obtener unos ingresos mínimos que apenas les alcance para sobrevivir.

Tomando conciencia de su condición, se hace necesaria la creación de ideas y estrategias oportunas que logren ser viables en el corto plazo y que efectivamente generen una mejora en su situación. Partiendo de esta idea, para el desarrollo del presente objetivo se comenzará conociendo de modo general, el entorno laboral, y el nivel de formación y capacitación con el que cuenta la PD que reside en San Juan de Pasto, posteriormente y según su condición se propondrá estrategias por parte de los investigadores para superar su condición de vulnerabilidad.

**4.1 Condiciones actuales de empleo PD.** Al indagar sobre el tipo de empleo que tiene la PD, se encontró que el servicio domestico es el más representativo con una participación del 26%, labor que desarrollan especialmente las mujeres, por otra parte un 24% de la PD encuestada afirmó que sus ingresos provienen de actividades como ventas en la calle especialmente de elementos como cds, minutos comida etc. El 10% se compone de tipos de trabajos similares a los señalados anteriormente (soldador, albañil etc.).



**Gráfico 58. Tipo de empleo PD**



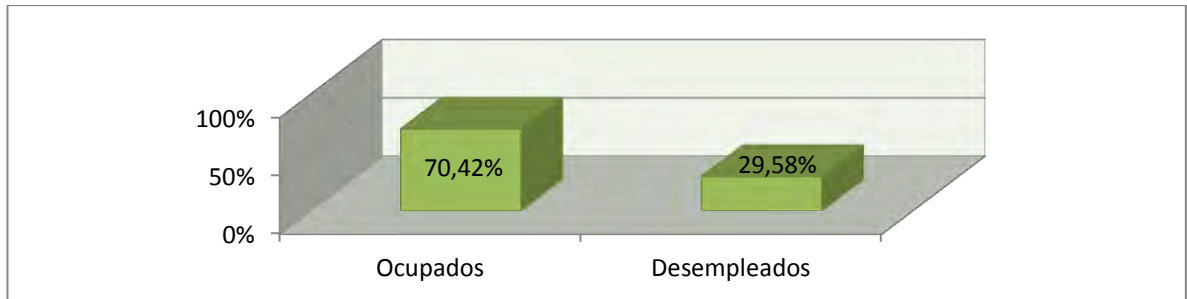
Fuente: la presente investigación

Cabe recordar que el desplazado tiene un nivel educativo que en la mayor parte de los casos no supera la línea de básica primaria completa, y otros menos no han alcanzado la secundaria, solo una porción inferior al 20% ha obtenido su título de bachiller. Otro aspecto que se debe tener en cuenta al dar respuesta a este fenómeno, es la ocupación que ejercían antes del desplazamiento.

Según los datos de la encuesta casi el 70% de la población concentraban su actividad en la agricultura, alrededor de un 27% eran comerciantes y tan solo un 7% se dedicaban a oficios como el procesamiento de cueros y elaboración de artesanías. La falta de experiencia laboral y su escasa formación académica se traducen en altos niveles de subempleo, es así como se encontró que un 17.02% trabaja dentro de las 8 horas legales, un 10.64% cuenta con un trabajo escrito, tan solo un 9.57% cuenta con prestaciones sociales y un 13.83% recibe un salario igual o superior al mínimo.

En el gráfico 57 se puede ver que los trabajadores por cuenta propia y los subempleados particulares conforman la mayoría de la población informal. Del total encuestado, menos de un 14% se encuentra dentro de la formalidad laboral, lo que implica que solo este porcentaje goza de un salario mínimo mensual legal vigente y de los beneficios legales que el empleador debe pagar a los trabajadores como afiliación a salud, pensiones, ARP, primas cesantías etc. Los demás, o sea la mayor parte sobrevive con un salario por debajo del mínimo y sin las garantías que se requieren para atender las necesidades o cubrir riesgos originados durante el desarrollo de su actividad laboral.

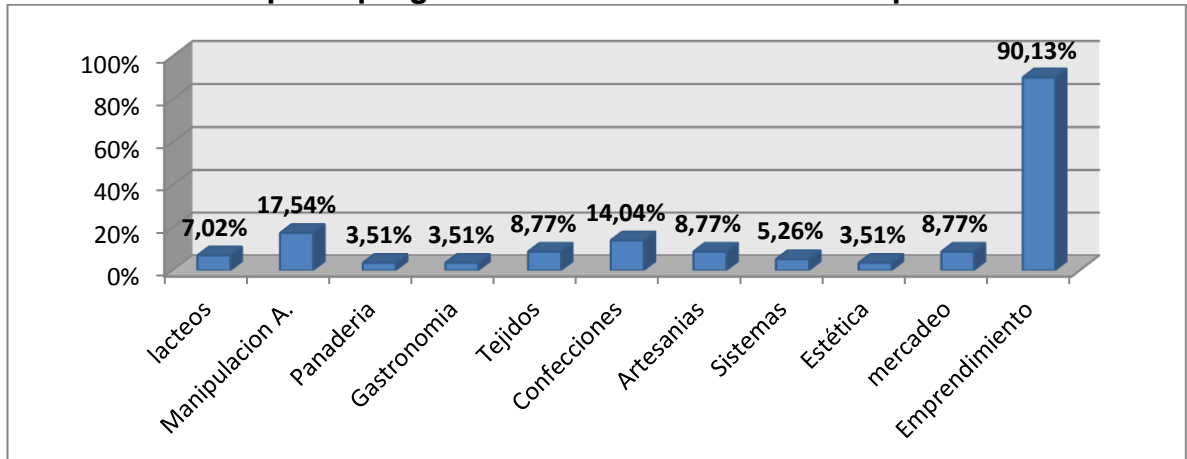
**Gráfico 59. Condición laboral de la PD.**



Fuente: la presente investigación

Por otra parte se evidencia que la PD además de su condición de informalidad laboral, enfrenta una tasa de desempleo de casi un 30% de las personas que no reciben ningún tipo de ingresos por alguna actividad económica, situación que trae graves consecuencias sobre la calidad de vida y sobre la superación del estado de pobreza de la población desplazada ya que se observan algunos casos en donde se ha caído en la mendicidad, además pone en tela de juicio lo contemplado en el CONPES 3616 (Política de Generación de Ingresos) cuando se propone promover un Sistema de Protección Social SPS, basado en un “conjunto de políticas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos”<sup>154</sup>

**Gráfico 60. Principales programas de formación recibidos por la PD**



Fuente: la presente investigación

<sup>154</sup> DNP. Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o. Hallado en <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=74rmOpNkTrQ%3D&tabid=1080>. P 7

En respuesta a la falta de experiencia y cualificación laboral, el estado ha pretendido solucionar en cierta medida el problema a través de los cursos de formación y capacitación brindados a través del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA en convenio con la UAO, estos cursos pretenden complementar en el corto tiempo los conocimientos y destrezas de los beneficiarios para promover su vinculación al mundo laboral, en respuesta se encontró que solo un 51.06% reconoce haberse capacitado en alguna rama de la actividad económica, las razones para que la mitad de la PD no accedan a la capacitación se atribuye a tener ocupaciones laborales, no contar con el tiempo suficiente para acceder a estos programas, además de no tener el dinero para la compra de los materiales mínimos necesarios que se requieren en la mayoría de los cursos y a la carencia de dinero para transportarse.

Por otra parte, la población desplazada que ha recibido o recibe capacitación, un 17.54% se capacita en manipulación de alimentos un 14.04% en confecciones, un 8.77% en tejidos. Si se nota en la grafica se puede ver que la mayor parte de la formación recibida se ubica dentro del sector secundario (industria), solamente una porción pequeña ha recibido capacitación dentro del sector servicios, destacando la capacitación en mercadeo 8.77% y sistemas.

Dentro de la barra otro tipo de capacitación se encuentra ventas, bisutería y mecánica cada una con una representación del 2.08%. Al hablar de la formación en emprendimiento se puede decir inicialmente que no tiene una definición dentro de los sectores económicos, su participación es igual al 10.53%. Si bien el gobierno promueve estos cursos con el fin de estimular a que la PD genere proyectos productivos que conlleven al auto sostenimiento, los programas carecen de impacto en la PD, esto se explica básicamente por factores como la carencia de ingresos y la falta de garantías para acceder a líneas especiales de crédito, ya que la mayor parte de ellos ha perdido la totalidad de sus bienes, por lo tanto no tienen como respaldarse frente a las entidades financieras, además no es una estrategia asociarse ya que para ellos es difícil crear lazos de confianza en los lugares donde llegan.

A pesar de recibir cursos de formación gratuita y de calidad, no se evidencia sus logros como motor de generación de ingresos, al analizar los tipos de empleo de la PD (gráfico 7) vs capacitación, se observa que las actividades de mayor preponderancia no tiene relación con la capacitación recibida, esto lleva a decir que una vez finalizada la capacitación se presentan grandes dificultades para enganchar a los beneficiarios al mercado laboral, esto debido a que el gobierno solo ha promovido la oferta de mano de obra, más que en potenciar la demanda, además es necesario entrever que la economía de Pasto, se caracteriza por ser una economía de servicios y la mayor parte de formación recibida no pertenece a este sector económico.

Al analizar el panorama de la situación laboral en la que se encuentra la población desplazada, se hace necesario proponer alternativas que mejoren su situación de vulnerabilidad y las condiciones económicas en las que se han mantenido después de ocurrido el desplazamiento. Para ello se pone a consideración 3 propuestas encaminadas en el corto, mediano y largo plazo, las dos primeras propuestas se ajustará a las condiciones locales de la PD y se guiaran por los estudios de casos en los que la población desplazada ha logrado superar su condición de inestabilidad económica a través de la capacidad de generación de ingreso. Los estudios han sido abordados inspirándose en la metodología aplicada en los análisis de “La Voz de los Pobres” liderados por DeepaNarayan para el Banco Mundial y desarrollados en el trabajo “generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo”.

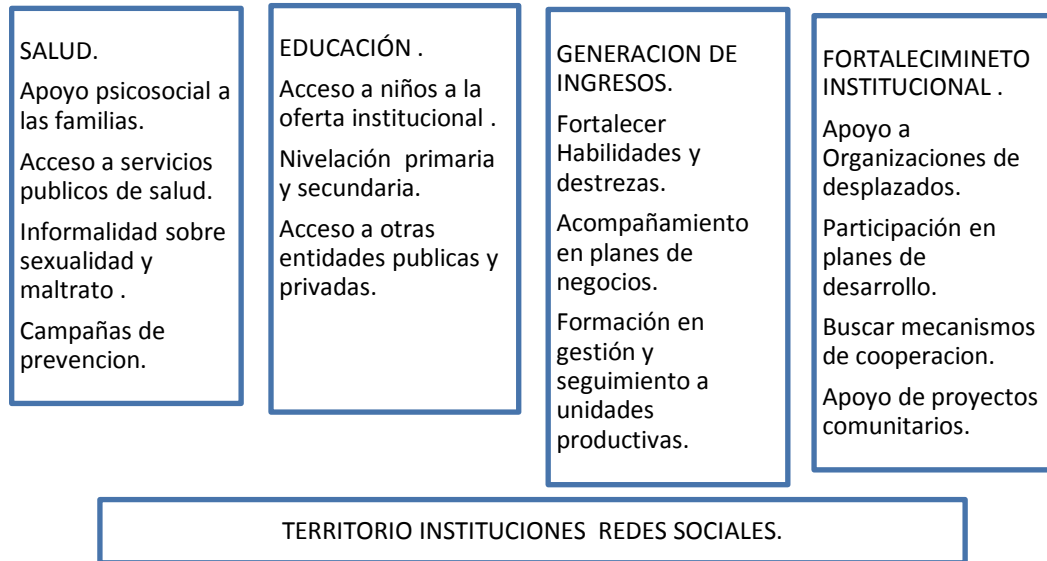
**4.2 Estudio de caso 1: Modelo de integración territorial a corto plazo enfoque municipio de Pasto.** El proyecto según lo describe la investigación señalada, se basa en la “generación de capacidades para la inserción a las dinámicas de la ciudad de la población en condición de desplazamiento y vulnerabilidad de las localidades de Kennedy y Bosa a través de un programa de restablecimiento integral que incluya el desarrollo y potenciación de competencias y habilidades personales, fortalecimiento del tejido familiar y comunitario, acceso a servicios sociales básicos, restablecimiento socioeconómico, fortalecimiento de las organizaciones sociales y de la capacidad de respuesta institucional a nivel local”.<sup>155</sup>

Como ocurre con el modelo, se pretende coadyuvar a la PD residente en Pasto a una integración al nuevo entorno territorial a través de la participación en la economía, y al acceso integral de servicios como salud, educación, generación de ingresos y el fortalecimiento institucional.

---

<sup>155</sup> Naciones Unidas, CepaL, Asdi. generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo. Hallado en: <http://es.scribd.com/doc/95459604/27/B-Un-modelo-de-integracion-territorial-en-Bosa-y-Kennedy>. P. 38

**Gráfico 61. Modelo de integración territorial para población en situación de desplazamiento.**



*Fuente: Ernesto Zarama Vásquez. Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia. Perspectivas desde abajo*

Para llegar a la materialización de lo propuesto, se plantea la creación de una fundación que haga efectiva las estrategias de atención integral en la PD del municipio de Pasto, se propone como vía, la creación de una organización sin ánimo de lucro que trabaje en la defensa y reivindicación de los derechos vulnerados en contextos de desplazamiento.

A través de la fundación se busca lograr el acceso a más niños y jóvenes a la educación pública. Pese a que en Colombia hoy se goza de una educación primaria y secundaria gratuita, algunas personas desplazadas manifestaron no tener cupos para matricular a sus hijos, y en otros casos les fue negado un cupo para los niños con algún tipo de discapacidad, como estas personas se ven incapaces de reclamar sobre sus derechos, es necesario orientar, gestionar y ser vocero de los mismos para exigir a las autoridades competentes que cumplan con su obligación y así lograr la inclusión a más niños y jóvenes a la oferta institucional. Se propone además orientar y asesorar a las personas que necesitan otro tipo de oferta educativa, ya sea sobre cursos de capacitación o créditos educativos para acceder a la educación superior.

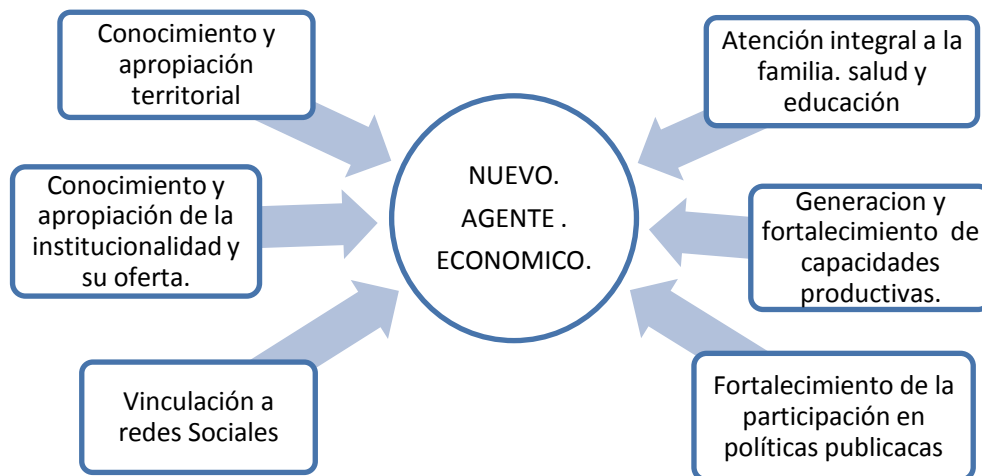
Para la atención en salud se propone incorporar a la fundación estudiantes a manera de practica estudiantil o profesionales que motivados por el trabajo social ofrezcan sus servicios para atender a la PD en atención médica y psicológica, y que al igual que en el estudio de caso, realicen talleres de sexualidad, campañas de vacunación y asesoría para tener acceso a los servicios básicos de salud. Pese a que la mayor parte de la PD cuenta con el carnet de una entidad de Salud

subsidiada (según IGED) se realizará la gestión pertinente para lograr que todas las familias se vinculen a este régimen subsidiado.

Para lograr la apropiación institucional, se hace necesaria la motivación de la PD para que sean más los que participen en los procesos de formulación del plan de desarrollo municipal, y haya un mayor aporte sobre la identificación de necesidades y dificultades en el Plan Integral Único de atención a la población desplazada (PIU). Se rescata experiencias como la registrada en Bosa, donde se logró contar con representantes de los desplazados ante la Alcaldía Local “eso es importante porque ya sabemos qué va a pasar con esos recursos de las personas desplazadas y vulnerables. Es importante también que logramos sacar una mesa de desplazados a nivel local”<sup>156</sup>. La apropiación de la oferta institucional es otro elemento para tener en cuenta, ya que se encontró que muchos desconocen los programas y beneficios a los que tienen acceso.

**Claves en el proceso de Integración territorial:** “busca que los desplazados y sus familias logren una inserción integral en los nuevos territorios y se conviertan en nuevos agentes económicos”<sup>157</sup>

**Grafico 62. Diagrama proceso de integración territorial**



*Fuente: Ernesto Zarama Vásquez. Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia. Perspectivas desde abajo*

<sup>156</sup>Ibid. Pag. 42

<sup>157</sup>Ibid. Pag. 42

Como condición para que se propicie un ambiente de estabilidad económica, la PD debe asumir una posición de integración territorial que impulse la apropiación del espacio y que le permita la inserción a la economía local.

No solo en la PD que vive en Pasto sino en los diferentes territorios de Colombia, se ha identificado dificultades organizativas derivadas en muchos casos de la desconfianza por su situación como desplazados o de su condición de inestabilidad territorial, En este sentido se propone la estimulación de un nuevo tejido social, que se conviertan en un eje de proceso organizativo mediante la coordinación, organización e identificación de las limitaciones que inciden en la cohesión del mismo, y se logre que la vinculación a redes sociales generen accesos a nuevos servicios basados en estrategias de acción y enmarcadas en un trabajo de participación integración y de relaciones interpersonales.

- **Componente de generación de ingresos.** Así como lo es para la investigación guía, para el presente estudio el componente de ingresos se constituye en el elemento fundamental de la propuesta, su objetivo gira en torno al “fortalecimiento de conocimientos, habilidades y destrezas para la inserción productiva y laboral de la población desplazada, buscando convertirlos en nuevos actores de la economía local”<sup>158</sup>.

Para llevar a cabo la propuesta y siguiendo las pautas del estudio de referencia, se partirá del análisis de las capacidades que tiene la PD. La identificación se realizará a través de profesionales quienes los asesoraran partiendo de la compenetración de sus potencialidades y gustos en las diferentes actividades del campo laboral, y sobre la demanda que requiera el mercado local. El paso siguiente, después del análisis del diagnostico es elaborar un plan de negocios donde la PD plantee cual es el proyecto que desea realizar, una vez identificado su idea de negocio se orientará sobre los tecnicismos empresariales y las formas de financiamiento para su ejecución. Es importante resaltar que en la practica el acompañamiento para la formulación de los planes de negocio fue vital para la sostenibilidad de las iniciativas de los proyectos de las familias ubicadas en Bosa y Kennedy.

Conocer las condiciones y características del mercado local “conlleva a mejorar el diagnostico al momento de definir el tipo de negocio que se quiera desarrollar para la integración al territorio y así se cuente con mayores probabilidades de ser sostenible”<sup>159</sup>. Al hablar del modelo de integralidad propuesto en la investigación guía se debe aclarar que en la propuesta para la constitución de una fundación en el municipio de Pasto, no se otorgará subsidios para vivienda, kits de cocina y hábitat, o bonos para alimentación, esto debido a que no se cuenta con los recursos necesarios para proveer dichos beneficios y además porque estas

---

<sup>158</sup> Ibid, pag. 41

<sup>159</sup> Ibid, pag. 43

ayudas hacen parte de la atención humanitaria inmediata y de emergencia que debe otorgar las autoridades locales.

A través de los talleres elaborados por las personas calificadas para otorgar una orientación, se buscará que “los participantes plantean su plan de vida y definan su perfil ocupacional, son muy importantes porque es la forma como se busca crear las condiciones para comenzar a resolver la estabilidad socio-económica de las familias. Este proceso termina con la definición del perfil ocupacional de los participantes con dos opciones: la creación de una unidad productiva o la vinculación laboral”<sup>160</sup>.

Para el contexto local se pudo observar que la mayor parte de la población tiene el deseo y la necesidad de constituir su propio negocio, muchos de ellos manifestaron su inconformidad frente a poco acompañamiento y financiamiento del estado, estas personas se sienten incapaces de formular un proyecto adecuado que reúna las condiciones técnicas y financieras, de ahí la importancia de brindar a través de la fundación asesoramiento, capacitación y acompañamiento para que puedan ver materializada su idea de empresa. Pese a haber una mayor cantidad de personas que desean tener su propio negocio, se encontró que en algunos casos no se tienen el mismo interés, algunos esperan una vinculación a un puesto de trabajo que les garanticen un salario mínimo y la vinculación al sistema de protección social.

Para las personas que desean insertarse en el mercado laboral, al igual que en la anterior condición, se realizará un acompañamiento y orientación sobre el oficio que van a desempeñar y sobre las reglas que se debe cumplir en el escenario laboral, muchas personas no tienen conocimiento de cómo elaborar una hoja de vida, por lo que el asesoramiento se hará incluyendo aspectos como este. Al observar las condiciones laborales del municipio se puede ver que el nivel de desempleo para la ciudad de Pasto se encontró dentro de los 10 más altos del país para el año 2011 13.5%, lo que lleva a pensar y en contraste con lo propuesto en el Conpes 3616, que no solamente se debe potencializar la oferta laboral, sino que además se debe crear condiciones de demanda para absorber la oferta disponible.

“Como consecuencia para lograr el objetivo de no solo crear condiciones que promuevan la oferta sino que además impulsen la demanda laboral, se parte de aspectos fundamentales propios del contexto local.” Como se vio en el análisis de las condiciones de empleo de la PD de Pasto, el tipo de actividad que realizan mayormente las mujeres, es la prestación de servicios domésticos, situación que puede considerarse como provechosa en cuanto a la experiencia en este tipo de oficio. Partiendo de esta condición surge la idea de crear una empresa sin ánimo

---

<sup>160</sup>Ibid, pag. 45



de lucro, que trabaje solamente con personas que se encuentran en esta situación de vulnerabilidad, para que a través de ella se ofrezca servicios de limpieza, descontaminación, desinfección, jardinería y otras labores similares.

Partiendo de sus condiciones actuales de empleo, se puede ver que esta idea puede ser acertada para el contexto de la PD, ya que no requerir niveles de cualificación altos, o una experiencia difícil de obtener. La vinculación del personal se plantea hacer bajo la modalidad de contratación con diferentes empresas e instituciones que lo requieran, ya sea a través de la presentación del portafolio de servicios o de las convocatorias que constantemente se publican en el portal de contratación pública. El empleo ofrecido asegurará unas condiciones laborales adecuadas, traducidas en el otorgamiento de un salario mínimo legal y las afiliaciones contempladas legalmente.

Para ser competitivos dentro del mercado, y obtener una rápida inclusión se propone ofrecer el servicio a las entidades contratantes con un costo menor que las demás empresas, situación que se puede lograr gracias a la no obtención de utilidades para quienes la administren, (la administración se realizará con personal de la fundación), ya que su finalidad parte simplemente de la idea enganchar a la PD al mercado laboral formal. Otro aspecto que puede ser utilizado como ventaja para la acogida de la empresa, es la vinculación de población vulnerable, esto se debe resaltar para que las empresas se sientan comprometidas a promover su compromiso con la responsabilidad social empresarial.

La atención integral, la orientan individual y familia, los aportes en materia de generación de ingreso y especialmente la atención psicológica, ayudaran a restablecer a las personas y a mejorar el panorama que padecen hoy.

Para el desarrollo las siguientes propuestas, inicialmente se señalará según el contexto del Municipio de Pasto los problemas y limitaciones que tiene la PD para acceder al mercado laboral, dentro de los cuales se identifican los siguientes:

1. Destrucción de la actividad económica y productiva de la PD, al dejar abandonado capital, conocimiento y experiencia de su rama de producción y alenfrentarse a un nuevo entorno.
2. Falta de acceso a capital financiero para iniciar proyectos productivos para la PD.
3. Inapropiado acompañamiento en la dirección de los proyectos, ya que los conocimientos técnicos y requerimientos que se necesitan para conformar los planes son muy complejo, sin que se logren un impacto positivo real.
4. La falta de generar lazos de confianza por parte de la PD. Esto se ve reflejado al dar cumplimiento a uno de los requisitos que exige el Sena y otras instituciones para acceder a capital semilla, ya que las personas se ven indispuestas y muchas de ellas se niegan a asociarse.
5. Por último se presenta un problema en la política de retorno, donde el 92% de la PD no está de acuerdo en regresar, incluso si las condiciones

socioeconómicas y de seguridad estuvieran dadas. Por ello se plantea un cambio económico estructural, donde la ciudad tiene que diversificar su aparato productivo, que conlleve a generar mayores procesos de inversión, tecnificación, industrialización e innovación, permitiendo generar mayores fuentes de trabajo, e incluso se podría abarcar a población que no pertenece a la PD.

Dentro de este panorama se proponen estrategias que permitan encontrar caminos donde halla mayor inversión, procesos de innovación y dinamismo de los sectores de la producción permitiendo un mayor impacto sobre la población desplazada.

#### 4.2.1 Estudio de caso 2: Estrategia de asociación y capitalización de nuevos entornos productivos. Modelo solidario el cinco enfoque Municipio de Pasto.

La implementación de esta estrategia se basa en el problema que se encontró anteriormente, el cual se basa en la falta de acceso a capital, el acompañamiento de sus procesos productivos para que sean exitosos y la restauración de los lazos de confianza entre la población. Esta estrategia de ayuda está conformada por cinco pilares fundamentales que permitieron crear un modelo de desarrollo para la PD, partiendo de la premisa de Responsabilidad social de las empresas para llevar a cabo proyectos que generan gran impacto sobre la población, el modelo se desarrolla bajo el siguiente esquema:

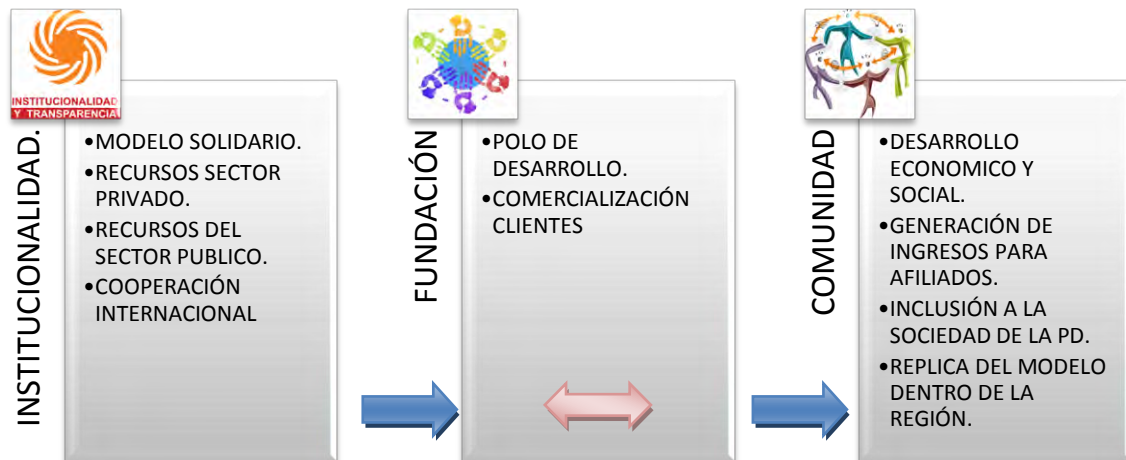
**Gráfico 63. Modelo solidario. El cinco.**



*Fuente: Ernesto Zarama Vásquez. Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia. Perspectivas desde abajo.*

Uno de los principales motivos de éxito por parte de este proyecto que genera ingresos y fuentes de empleo sobre la comunidad, se logró gracias a la vinculación del sector privado, a través de la consolidación de propuestas reales para desarrollar una actividad productiva a través de un capital riesgo, el cual trata de germinar proyectos desde sus inicios con un riesgo elevado, ya sea para obtener un beneficio o para perder la inversión realizada. La estrategia fue posible ya que el proyecto fue gestionado con principios de solidaridad y sostenibilidad. La empresa flores esmeraldas<sup>161</sup> tuvo la premisa de aportar recursos solidariamente y hacer una selección de los posibles proyectos de actividades productivas que beneficiaría a comunidades de alta vulnerabilidad, partiendo de la filosofía, de que en este país tener un empleo es un privilegio, la empresa privada acepta su responsabilidad social con aquellos que no tienen empleo, de esta manera se compromete a los trabajadores de la empresa con aportes máximos del 5% para generar un capital, y por cada aporte voluntario de los trabajadores, el empresario también retribuye a sus colaboradores con una serie de beneficios. Cuando el proyecto se ejecuta con la población, y se genera producción e ingresos, la PD beneficiada tiene el compromiso de devolver el capital semilla en pequeñas cuotas, para que nuevamente el capital primario retorne y comience un nuevo ciclo y poder vincular a más familias.

**Gráfico 64. De la Institucionalidad a la comunidad.**



*Fuente: Ernesto Zarama Vásquez. Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia. Perspectivas desde abajo.*

Dentro de las iniciativas que la empresa desarrollo para realizar su labor social, fue el reto que tuvo como organización para lograr vincular a un número determinado de familias a un proyecto productivo, al igual que en la anterior

<sup>161</sup> Ibid.pag.32.

propuesta, es significativo que la empresa aporte parte de sus conocimientos técnicos y de sus recursos para la realización del proyecto, esto también obliga a que se busquen mejores formas de producción surgiendo la necesidad de innovar e implementar procesos más complejos de formación para la comunidad.

Otra de las etapas del éxito del proyecto es que logran importantes gestiones para la comercialización de la producción, permitiendo asegurar ingresos a las familias de la PD y posteriormente el retorno del capital riesgo de forma más rápida y segura. También es importa resaltar dos componentes en este tipo de proyectos, los recursos que se aportan de manera privada y pública tienen un mayor control, desarrollando mayor dinamismo por parte de las entidades que los gestiona, así logran mejores resultados y permite una gestión transparente frente a la opinión pública, y en segundo lugar logra afianzar lazos de confianza con la población que se trabaja.

Los principales aportes de este modelo de desarrollo de proyectos se encaminan en lo siguiente.

- Modelo solidario de una empresa privada que integra a una comunidad.
- Recursos a través de la empresa privada y colaboración de sus trabajadores.
- Recurso de entidades Estatales y de cooperación internacional.
- Mayor control y mejores resultados con los recursos ejecutados.
- Mejores mecanismos de comercialización y de negociación.
- Aporte de conocimiento y experiencia de la empresa privada.
- Devuelve a la población beneficiaria los lazos de confianza, permitiendo una vinculación más responsable sobre las actividades y deberes.
- Logra replicar el modelo solidario a través de toda la región y reactiva las actividades económicas y sociales de la misma.

Lo importante de este tipo de iniciativas para el presente estudio, es que logra resolver dos problemas, primero hay una vinculación más directa de la población hacia un entorno productivo, permitiendo acoger a la población con sus conocimientos y habilidades propias para vincularse a un entorno laboral. Además de recomponer lazos de confianza a través de las actividades de la fundación, logrando que los procesos tengan mayores compromisos por parte del beneficiario final.

**4.2.2 Propuesta desarrollo de economías verdes con enfoques a la agricultura, silvicultura y construcción para familias desplazadas.** La ciudad se enfrenta cada día a una gran presión por parte de la nueva población que tiene que acoger, ya que el 92% afirma no querer retornar a sus lugares de orígenes, esto lleva a desarrollar y generar una serie de cambios que permitan crear nuevos puestos de trabajo. Por ello la ciudad debe pensar en modificar sus estructuras

económica generando innovación para sus actividades productivas, permitiendo la movilización de capitales e inversiones en procura de mejorar los sectores importantes como la agroindustria y la agricultura, logrando mayor dinamismo en la economía de la región, encaminando estrategias que permitan el intercambio de conocimiento, aplicación y adaptación de nuevas tecnologías a los procesos de producción para la ciudad.

Hay que tener en cuenta que el 65.85% la PD posee conocimientos sobre agricultura, y que dichos conocimientos y habilidades son totalmente abandonadas cuando llegan a la ciudad y se dedican a otras actividades del sector económico. Este cambio es muy costoso para el estado donde la inversión para capacitar e incluirlos a esta nueva labores resulta ineficiente, debido a las grandes brechas de analfabetismo que existe para los jefes de hogar, la poca constancia de los jefes de hogar al asistir a cursos de capacitación y la necesidad de encontrar dinero para suplir sus necesidades, dificultan aun más el entendimiento de los conceptos y la aplicación de los conocimientos adquiridos.

Por ello es importante para la población brindar estrategias y herramientas que permitan trabajar con sus conocimientos e incluso sean la base para desarrollar procesos de innovación a partir de sus propias experiencias, convirtiéndose en un motor importante de desarrollo, además que les permita una solución más eficaz para ubicarse en un trabajo o una labor productiva.

Para acoplar sus conocimientos dentro de actividades económicas distintas es necesario de ensamblar estos escenarios con nuevos esquemas de desarrollo, lo cual implica innovación, fuentes de inversión estatal como privadas y generar los elementos técnicos y políticos necesarios para implementar su incorporación dentro de las ramas de producción de la ciudad. Una de la propuesta que tiene mucho futuro y tiene gran acogida en el mundo se encuentra en las economías verdes, una alternativa de producción que busca lo siguiente:

“En su forma más básica, una economía verde sería aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente. En una economía verde, el aumento de los ingresos y la creación de empleos deben derivarse de inversiones públicas y privadas destinadas a reducir las emisiones de carbono y la contaminación, a promover la eficiencia energética así como en el uso de los recursos, y a evitar la pérdida de diversidad biológica y de servicios de los ecosistemas.”<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. Hacia una economía verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Pag.2.

La innovación en las ramas de la economía como la agricultura, la construcción, la pesca, la silvicultura, el transporte, energía, el agua y los residuos, se convierten en una gran fuente de inversión según el PNUMA, ya que la tendencias de la economía se concentro en “la asignación de los recursos en la últimas dos décadas fueron invertidas para generar un rápido crecimiento del capital físico, financiero y humano en contra del agotamiento y excesivo uso del capital natural siendo parte de ellos los recursos naturales y los ecosistemas”<sup>163</sup>, ahora en estas nuevas décadas se tienen que plantear de mejor forma esta asignación de los recursos, buscando ante todo la reconstrucción del capital natural. A través de las asignaciones presupuestales del estado y reformas políticas que permitan facilitar el cambio a economías verdes buscando erradicar la marginación social y evitar el agotamiento de los recursos.

Los estudios de la PNUMA señalan que “Hoy en día existen pruebas sustanciales de que el enverdecimiento de las economías no obstaculiza la creación de riqueza ni de oportunidades laborales, y son muchos los sectores verdes que ofrecen oportunidades notables de inversión y de crecimiento en términos de riqueza y puestos de trabajo”<sup>164</sup>. Ahora cabe señalar que deben estar dadas las condiciones para comenzar a realizara los respectivos cambios que se necesitan para la implementación de estas nuevas tendencias de producción, incluso las medidas que han tomado países desarrollados, donde influyen a través de incentivos económicos para la aplicación e innovación en los procesos de producción.

Ahora, ¿cuál será el impacto de la economías verdes dentro de un entorno macroeconómico?, el PNUMA señala en su estudio sobre las inversiones que se han desarrollado en los últimos años en economías verdes con relación a inversiones tradicionales. Los resultados son alentadores ya que la inversión con relación al PIB mundial señalan que este está alrededor de un 2%. Lo cual indica que a largo plazo este tipo de inversión tienen una tendencia a incrementarse gradualmente y además a generar rendimientos económicos y riqueza a nivel mundial, sin contar con la mejoría de los recursos renovables y la reducción de los impactos medioambientales.

Otro de los factores que impulsa a las economías verdes según el PNUMA se encuentran en la creación de nuevos trabajos y promover la equidad social así lo señala en su informe que indica que:

Los países que apostando se mueven hacia una economía verde ya están experimentando una creación significativa de empleos con las políticas actuales, y ese potencial podría desarrollarse aun más si se realizaran mayores inversiones en sectores verdes. Las políticas

---

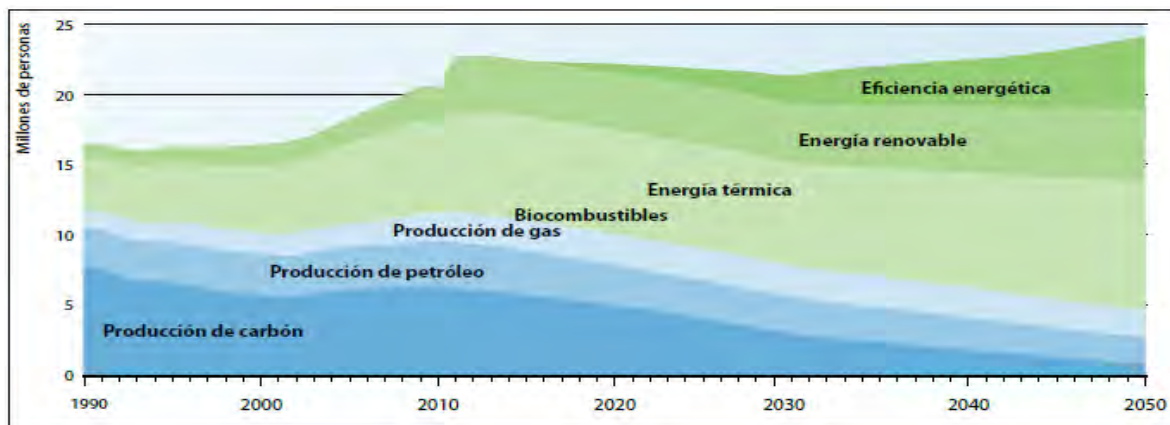
<sup>163</sup> Ibid.pag.1.

<sup>164</sup> Ibid.pag. 2

diseñadas para las pequeñas y medianas empresas (PYMES) son especialmente prometedoras, ya que representan una amplia proporción del empleo y permiten la creación de nuevos puestos de trabajo en la mayoría de los países<sup>165</sup>

La relación de innovación, inversión y la premisa de la disminución del dióxido de carbono y la eficiencia energética crea factores de mucho dinamismo y transformación de las economías que influyen positivamente sobre el empleo, y que de igual manera se relacionan con un punto importante sobre el estudio realizado, lo cual relaciona las más trascendentales actividades donde se están generando un mayor impacto sobre el empleo y que casualmente son los sectores de la economía que la PD desplazada abandono. Esto escenarios según la PNUMA son la Agricultura, la silvicultura y la pesca. Como también abarca otras actividades como la construcción, la reforestación de bosques y el transporte, donde su crecimiento a nivel mundial a largo plazo se prevé de la siguiente manera, agricultura 25%, reforestación 20%, mejoras en la eficiencias energéticas y la sustitución del transporte público en transporte privado 10%, y la mejora energética de los edificios y construcciones solo en Europa y Estados Unidos se calcula que podría generar entre 2 a 3.5 millones de empleos, considerando también las nuevas construcciones en proceso.

**Gráfico 65. Puestos de trabajo en el sector energético con desagregación entre combustibles y electricidad, y eficiencia energética en un escenario de 2% de inversión verde**



Fuente: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. *Hacia una economía verde*

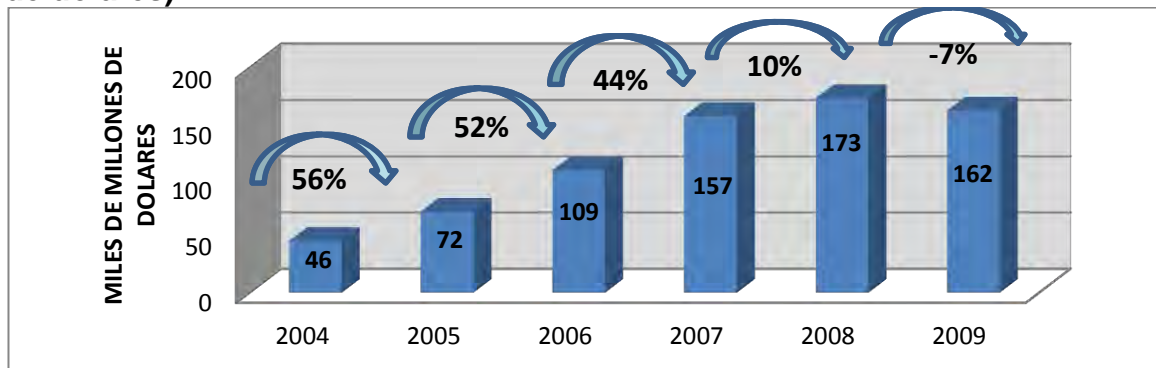
Los nuevos escenarios muestran que apostarle a la inversión y eficiencia energética son prometedores en términos de generación de empleos para el

<sup>165</sup> Ibid. pag. 12

mundo, solo con la eficiencia energética se estaría empleando más de 20 millones de personas en el mundo, y con energías renovables entre un 15 y 20 de personas más en el transcurso de 30 años. Cabe señalar que también influye la inversión que se aplica a este tipo de procesos que favorecen a la creación de mayores puestos de trabajo.

Otro de los cambios de relevación hacia futuro es el remplazo paulatino de los combustibles fósiles a energías renovables y tecnologías con bajas emisiones de Co-2, dado una transición a este nuevo tipos de tecnologías y en especial aquellas que generan electricidad será de un costo de 50 y 170 mil millones de dólares. Ofreciendo importantes oportunidades económicas para los países, esto se contempla en el crecimiento de las inversiones que se dan en este sector enfocado a integrar energías renovables y eficientes dentro del sector energético.

**Gráfico 66. Inversión en energía sostenible, 2004-2009 (en miles de millones de dólares).**



*Fuente: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. Hacia una economía verde*

Como se puede observar en el gráfico 66 el crecimiento en la inversión para las energías sostenibles han sido crecientes, incluso el estudio del 2010 indica que la inversión para este tipo de alternativas llegó a un record de 200 mil millones de dólares, lo cual ha sido impulsado por los miembros que no pertenecen a la Organización para el Desarrollo Económico, realizaron una mayor inversión, de los cuales se encuentran países como Brasil, cuya participación en inversión mundial de energías renovables pasó de 29% a 40% en 2008.

La oportunidad de comenzar a realizar un cambio estructural para la Ciudad de Pasto es conveniente donde se puede superar el número de población que puede acceder a un trabajo, incluso disminuir sustancialmente los niveles de desempleo dentro de la ciudad, y lo principal es abordar los conocimientos que tiene la población desplazada para generar procesos de cambios e innovación dentro de



la estructura económica de la ciudad, claro está que tiene mucho que ver la influencia de las políticas y las instituciones para lograr una mayor acogida a este tipo de propuestas.

De esta manera no solamente la PD puede verse beneficiaria, además este nuevo cambio en los sistemas de producción que busca la eficiencia energética contribuye a la generación de nuevos puestos de trabajo, así también se logra la inclusión social de muchos sectores de la población. Esto es gracias a las proyecciones que se han realizado que indica el gran incremento de las inversiones durante la siguiente década en materia de modificar y mejorar los sistemas de producción, enfocadas especialmente a este cambio que necesita el mundo.

**Tabla 14. Inversión anual en economías verdes.**

SECTOR	ASIGNACIÓN DE INVERSIÓN 2011 (miles de millones de USD al año)	EVALUACIÓN DE NECESIDADES DE (miles de millones de USD al año)	DESCRIPCIÓN
<b>Agricultura</b>	108		Objetivo: aumentar (y mantener) los niveles de nutrición a 2.800-3.000 kcal. por persona antes de 2030
<b>Construcción</b>	134	308	Objetivo: aumentar la eficiencia energética para alcanzar las metas de consumo de energía y emisiones establecidas en el escenario perspectivas sobre Tecnología Energética 2010 de la AIE,
<b>Energía</b>	362	233 500 611 460--1,500	Objetivo: aumentar la penetración de las energías renovables en la generación de electricidad y el consumo primario de energía para alcanzar como mínimo las metas establecidas en el escenario "Blue Map" de la AIE Estimación del New Energy Finance sobre el gasto anual necesario en energía limpia antes de 2020 con el objetivo de limitar el aumento de las temperaturas medias a nivel mundial a 2°C.
<b>Pesca</b>	108	90–280	Lograr un rendimiento máximo sostenible mediante la reducción mundial total del 50% del esfuerzo pesquero, a través del desmantelamiento de los barcos pesqueros, la reasignación de los trabajadores y la gestión de la pesquera.
<b>Silvicultura</b>	15	37 2–30	Meta: reducción del 50% de la deforestación antes de 2030 y aumento de las plantaciones forestales para sustentar la producción forestal. Gestión eficaz de la red existente de bosques protegidos y 15% de la superficie de tierra en cada región.
<b>Industria</b>	76	50–63	Objetivo: aumentar la eficiencia energética para alcanzar las metas de consumo de energía y emisiones establecidas en el escenario "Blue Map" de la AIE
<b>Transporte</b>	194	325	Objetivo: aumentar la eficiencia energética para alcanzar las metas de consumo de energía y emisiones establecidas en el escenario "Blue Map" de la AIE y ampliar el transporte público Escenario "Blue Map"
<b>Residuos</b>	108		Objetivo: reducir la cantidad de residuos que se destinan a los rellenos sanitarios en al menos un 70%

<b>Agua</b>	108	18 50	Objetivo: alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el número de personas sin acceso al agua y al saneamiento antes de 2015 y reducir la intensidad del uso de agua (sin meta cuantitativa. Alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el número de personas sin acceso al agua y al saneamiento antes de 2015
<b>Total</b>	<b>1.347</b>	<b>1.053–2.593</b>	

Fuente: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. *Hacia una economía verde.*

## CONCLUSIONES.

Un elemento jurídico como lo es la ley 387 de 1997, dio respaldo a numerosas familias que se encontraban sin la protección del Estado, permitiéndoles desarrollar un sin número de estrategias con el fin de abarcar las necesidades que la población demandaba, garantizando una atención digna por parte del Gobierno Nacional, por ello las instituciones del estado tuvieron que desarrollar acciones eficientes, para encaminar proyectos y lograr restablecer económica y socialmente a esta población, sin embargo pasaron 7 años para que la política contemplara recursos reales para su realización, dicha consecución de recursos se logró por los derechos de petición establecidas por tutelas de los mismos afectados, injiriendo para su logro la corte constitucional a través de la sentencia t-025, quien impartió ordenes para trasladar y ejecutar recursos mencionados en el CONPES 3400 de 2005.

Si bien se logró una mayor asignación presupuestal para la ejecución de los proyectos y programas del Gobierno Nacional, el aumento de los recursos no ha sido suficiente para atender la PD presente a nivel nacional y Municipal, además no se puede dejar de mencionar la poca autonomía que tienen los departamentos y territorios para la administración y ejecución de los recursos propios, mientras que el Gobierno Nacional y la misma Corte Constitucional exigen una mayor participación presupuestal de los entes gubernamentales y territoriales, los departamentos y las ciudades señalan que es necesario que el gobierno Nacional otorgue mayores partidas presupuestales para el desarrollo y cumplimiento de la política, sin embargo esta controversia nacional es ganada por los entes Territoriales al tener la razón en cuanto a que el gobierno Nacional tiene que respetar la autonomía administrativa de cada departamento y territorio en el momento de ejecutar sus propios recursos.

El gasto que se ha ejecutado para atender a la PD a nivel Nacional ha tenido una tendencia creciente, ya que el plan de inversiones del CONPES 3400, decretó un presupuesto por parte de la nación en el periodo de 2005 hasta 2010, por un valor cercano a los 5 billones de pesos. Sin embargo el manejo centralizado de los recursos provenientes de la Nación impiden una atención más eficiente e integral por parte de las entidades territoriales, incluso este manejo central conlleva a que se presenten mayores limitaciones a la hora de prestar los servicios a la población afectada.

Pese a que a Nivel nacional el incremento del presupuesto ha sido considerable, a nivel del departamento de Nariño se puede ver que se cuenta con una participación inferior al 1% del presupuesto total para la atención de población

desplazada, sin embargo se presenta una relación directa entre el presupuesto y el crecimiento de la población desplazada, aunque sea en una mínima proporción.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos que el Gobierno Nacional realizó para corregir algunas falencias existentes en la ley 387 como por ejemplo la aplicación de elementos para la transversalidad de la política, que permitieron incorporar un enfoque diferencial a la PD, frente a ello, y teniendo en cuenta la presente investigación desarrollada en el municipio, se observó que en la práctica hay poco cumplimiento, como ejemplo se toma el caso de una niña de 8 años que presenta problemas cognitivos y quien es rechazada por las instituciones educativas por considerar que su problema debe ser tratado en una institución especial, frente a esta situación y según el modelo de enfoque diferencial y de derecho constitucional, la niña debería contar con un cupo para acceder a la educación, pero no es el caso, la madre no ha tenido respuesta a este problema.

Frente al nivel educativo de los jefes de hogar de la PD, se encontró que tan solo un 19.76% de la población culminó sus estudios de básica secundaria, esta situación reflejó como consecuencia, altos niveles de informalidad, siendo el servicio doméstico la actividad de mayor preponderancia con un 26%, y un 24% las personas que se dedican a las ventas ambulantes, dicha situación ocasiona un malestar, ya que se encontró que un 55.56% de la población vive en condiciones de pobreza y lo que es más preocupante un 33,33% de la población sobrevive con tan solo \$2.600 pesos diarios por persona.

Al hablar de los resultados de los indicadores GED, se puede señalar que los componentes de Educación, y salud son los que reportan un mayor cumplimiento con un 71.89% y un 80.53% respectivamente, estos niveles se logran gracias a que casi el total de la población cuenta con un carnet de salud, y la gran mayoría de niños gozan de un cupo escolar y en algunos otros casos de subsidios para su manutención. Para el caso de la política de vivienda es necesario precisar que tiene un alto porcentaje 77.9%, debido a que el indicador incluye variables de fácil acceso como, espacio, servicios, materiales, lo que muestra que la gran mayoría de las viviendas de la PD cumple con estas características, pero es cuestionable este indicador ya que no mide aspectos como el otorgamiento de subsidios para vivienda propia, además el acceso jurídico refleja un poco la realidad de la propiedad privada, ya que solo un 17.4% cumple frente a este ámbito. Es importante que se haga una evaluación de la forma como se está midiendo el indicador, ya que muchas familias podrán cumplir con los aspectos de habitabilidad (pisos, servicios públicos básicos, materiales) pero se les olvida que en algunos casos escasamente tienen para pagar un arrendo.

De otro lado con un monto de \$22.905.569.710 millones de pesos el IGED global de Subsistencia mínima con relación al El Gasto Social ejecutado, se ha logrado para la ciudad de Pasto con un cumplimiento del 55.47, mostrando un cumplimiento medianamente Eficaz. Se debe precisar que los principales factores que influyen negativamente en esta atención se encuentran en la falta de entrega de subsidios

para arrendamiento, como también en las inoportunas ayudas de alimentos y kit de aseo, estos son los principales obstáculos para su cumplimiento en la eficacia.

Pese a la importancia que tiene las fuentes de ingresos para mejorar la condición de pobreza y marginalidad de estas personas, el indicador de mayor vulnerabilidad es el de generación de ingresos, su tasa de cumplimiento es de apenas el 32% más cercano a cero que a uno, el gasto total para la atención ha sido de \$4.362.384.659 millones de pesos. El planteamiento de generar un motor de producción y desarrollo para que la población pueda insertarse al aparato productivo y puedan generar ingresos queda en el vacío, la utilización que se le está otorgando a los recursos de generación de ingresos, se ven evidenciados en que la mayoría son utilizados en cubrir procesos administrativos como pago de nominas de tutores, más que en construir o formar unidades productivas que permitan el afianzamiento de la población a un entorno laboral y productivo.

Por otra parte se subraya un aspecto negativo en cuanto a la información manejada de ejecución de los recursos para atender a la PD en la ciudad de Pasto, se pudo ver que las cifras no son concisas, ya que entidades como la UAO solo cuentan con información a partir del año 2007 a 2011, otras entidades como INVIPASTO, no dan respuesta de la ejecución de recursos que se han llevado a cabo para efectuar planes de vivienda, aludiendo en que han sido ejecuciones posteriores y no se han presentado mas postulaciones por falta de recursos y en el presupuesto para las vigencias de 2005 a 2011, tampoco se dan respuestas satisfactorias debido a que para el año 2011 solo aparece un rubro de 500 millones de pesos destinados a la atención de Urgencias para la población, también se encontrósituaciones donde se entregaron partidas globales de gasto social y no se especifica montos efectuados para cada proyecto, lo que indica que no hay información clara sobre la inversión real en el municipio de Pasto que precise como se hace la ejecución para atender a la PD.

En lo que respecta al retorno, la mayoría de la población en situación de desplazamiento indico que aun si hubieran las garantías para retornar entre un 90% de la población señalo que no retornaría, esto lleva a que la ciudad piense en cómo acoger esta gran población y mejorar la actividad productiva para crear nuevos puestos de trabajo y permitir la inclusión de la población de una forma más fácil. Se recurrió a un estudio de la PNUMA que señala la trasformación productiva que se tiene que dar en estas décadas, para la consolidación de una economía más verde, esto significa disminuir los niveles de dióxido de carbono producidos por las actividades económicas y mejorar la eficiencia energética, es significativo señalar que el estudio indica niveles de crecimiento en inversión y nuevos puestos de trabajo para la siguiente década a partir de la implementación e innovación en todos los ámbitos de la actividad económica, donde la ciudad también tiene que

estar inmersa en dicho cambio, trayendo consigo grandes beneficios que permiten incluir a la población desplazada a un entorno de producción.

## RECOMENDACIONES

Como ya se evidenció en el desarrollo del presente documento, pese a las sentencias y autos emanados por la Corte Constitucional para la atención integral de la PD, aun persisten falencias marcadas en el logro del restablecimiento de los derechos de esta población, en tal razón y como resultado de la presente investigación se hace necesario hacer las siguientes recomendaciones:

- A pesar de los esfuerzos del Gobierno los resultados no son percibidos por la población desplazada, la cual en su gran mayoría continua sintiendo lejanos los debates jurídicos y de políticas públicas, por ello, es necesario identificar y contemplar las causas de esta percepción y dar una solución a partir del conocimiento de sus experiencias y necesidades, que pueden realizarse a través de espacios y mesas de concertación, donde se propicie una masiva participación de las familias desplazadas acompañadas de los coordinadores y directores de las instituciones que se encargan de la atención, con el fin de exponer sus recomendaciones a la atención que reciben además de presentar soluciones a los posibles problemas que se encuentren atravesando.
- Es conveniente que para ayudar a superar los problemas de ejecución se efectúe mayor difusión de los programas, se flexibilice la oferta municipal y se evalúe la pertinencia de los programas dada la demanda de la población, esto se puede lograr por ejemplo a través del modelo de incorporación Juntos, donde por medio de la integración de mecanismos para el aprovechamiento de potencialidades se incorpore a todos los hogares registrados en el RUPD, para que a través del acompañamiento y seguimiento continuo, se identifiquen necesidades, debilidades y oportunidades a los que se enfrentan al momento de involucrarse en el mercado laboral o al desarrollar cualquier otro tipo de actividad.
- La Unidad de Atención y orientación (UAO), representa un mecanismo de fortalecimiento de la red de asistencia, por lo tanto se le propone adoptar mecanismos en procura de mejoramiento en materia de tiempos de respuesta y orientación en la atención de la población desplazada.
- Se recomienda una mayor integración de los diferentes programas orientados a atender a la población desplazada, que permitan alcanzar soluciones duraderas.
- Se requiere crear nuevos mecanismos, para precisar las personas que ingresa en el sistema como desplazadas, en algunas situaciones las familias migran hacia el municipio de Pasto no por causas derivadas de hechos violentos, sino simplemente para acceder a los subsidios que otorga el estado, lo que puede repercutir de manera negativa sobre la población

que en verdad se ha visto obligada abandonar sus bienes por el conflicto, y que en algunos casos no se le da la prioridad que necesita.

- Como se mencionó en el desarrollo de la investigación, los subsidios de vivienda se otorgan también a la población pobre del municipio, lo que hace que la PD tenga un limitado acceso, olvidando su condición de vulnerabilidad y en muchos casos de extrema pobreza. Por lo tanto se recomienda, que se diseñe una oferta de vivienda exclusivamente para esta población, además de flexibilizar los requisitos como el ahorro programado, ya que para muchos ahorrar es una condición difícil de cumplir debido a que escasamente cuentan con unos ingresos para su subsistencia mínima.
- Se debe orientar una mayor generación y fortalecimiento de capacidades productivas, y replantear los procesos asociativos actuales ya que se observó una percepción de ser complicados y lentos, por tal motivo se debe apoyar mayormente iniciativas productivas propias con posibilidades reales de mercado y de generación de ingresos sostenibles.
- En el programa de generación de ingresos coordinado por el SENA, se proporciona capital semilla para la conformación de ideas de negocio, dichos recursos son exclusivamente para la compra de materia prima que se requiera para comenzar, sin embargo dentro de la investigación se observó una tasa significativa de fracaso en los proyectos realizados por la PD que en muchos casos se debe al mal manejo a la hora de utilizar los recursos, y otros a la falta de asesoramiento y continua evaluación de sus proyectos, pese a que se ofrece una orientación inicial, en la práctica se ven grandes falencias y dificultades al momento de comenzar. Como consecuencia es urgente que se creen unidades de asistencia técnica o contratar la prestación de estos servicios, para que la PD se pueda dotar de herramientas técnicas indispensables para su buen desempeño, además se deben dar líneas de créditos flexibles y acordes a su condición.
- Se recomienda además que la integración en el desarrollo de proyectos no se haga en escala de pequeñas unidades productivas, si no de una gran unidad productiva, en la cual se logre vincular al sector público, al sector privado y a las agencias internacionales, buscando siempre la transparencia en el procesos, continuidad y sobre todo buscando canales de distribución y comercialización necesarios para que la unidad productiva formada por el capital de un año que posee el SENA, logre óptimos resultados y un mayor impacto sobre la PD.
- Dentro de los programas que ejecuta el municipio de Pasto, es de vital importancia mejorar la atención psicológica que se brinda dentro de las diferentes fases de atención, entre ellas las fases de Atención Humanitaria y generación de ingresos, donde la población recientemente ha sido afectada por los hechos de violencia y desarraigo, la atención y orientación



debe ser permanente, para que pueda haber efectividad en los programas encaminados a su restauración económica y social. Frente a esta situación la funcionaria del SENA, Ana Cortez señala: *“El factor psicológico es fundamental para que la población desplazada logre mejorar sus condiciones de vida, sin embargo este proceso contiene algunas fallas, ya que cuando la Población Desplazada recibe capacitaciones, se presenta recurrentemente poca asociatividad, y desconfianza, la falta de trabajo en grupo, la falta de persistencia y continuidad de los procesos de formación de empresa, es el principal factor que obstaculiza que programas como los de generación de ingresos tenga un alto porcentaje de incumplimiento de metas”*.

- Es urgente y necesario promover alianzas del sector privado, asociaciones y la comunidad en general. El acompañamiento, seguimiento, el control de la política, como también de sus planes y proyectos garantizaran una mayor transparencia en el momento de ejecutar y realizar las acciones que se requieren.
- Es pertinente mejorar los sistemas de información contables, ya que al analizar las cifras entregadas por las instituciones locales se observó que en la mayor parte de ellas no hay una especificidad de los recursos invertidos según proyecto, ni tampoco en cuanto a recursos destinados a costos y gastos administrativos, lo que conlleva a que no se pueda determinar de manera concreta los alcances de la política en materia de recursos, por lo tanto se hace necesario precisar su utilización, para que haya una evaluación y un seguimiento más preciso de la ejecución que se viene realizando.
- Pese a que la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos para atender a esta población se realiza a nivel Nacional, se quiere mencionar la importancia que tendría para el logro de objetivos que las entidades territoriales contaran con un manejo más autónomo de los mismos; contar con la libertad de acción permitirá trabajar en objetivos propios e independientes del municipio y estimularía la utilización de todas las capacidades para el cumplimiento de las metas buscadas.
- Dadas la nueva reglamentación de ley de restitución de tierras y reparación a las víctimas del conflicto armado ya establecidas en el año 2012, se tendrán que realizar acciones en procurar la coordinación y acoplamiento de la política Nacional con los entes municipales, para reconocer en este entorno la diversidad y la pluralidad de los programas y proyectos que se ejecutan para el mejoramiento de las condiciones de la PD, introduciendo dentro de los planes de desarrollo de cada territorio las acciones que se tomaran a partir de la nueva ley proferida para esta población.

## BIBLIOGRAFÍA

ACCIÓN SOCIAL y OIM, cálculo de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos Informe Metodológico, Unión temporal SEI s.a. – Econometría S.A., agosto 8 de 2008.

ALCALDIA DE PASTO. Plan único integral 2011, Municipio de pasto: Población desplazada del municipio de pasto. En, dinámica y evolución del desplazamiento. P.7

ALVARADO BAENA, Liliana. Serie el gasto social en México. Gasto social como herramienta redistributiva. En: 2 parte el papel del gasto social total en la redistribución. México, fundación IDEA,A,C, 2009.p.34.

BIRD, Richar. la ley de Wagner sobre el crecimiento de la actividad estatal, dinámica del Gasto Público, Mac Graw Hill, pág.103

CODHES INFORMA. Boletín informativo de la consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. ¿salto estratégico o salto al vacío? Numero 76, Bogotá, 27 de enero 2010.p.1

CAMILO JUAN, El tamaño relativo del Estado y la eficiencia del gasto público, Revista de Economía Colombiana. Bogotá, Contraloría General de la República, p.12.

CASTRO, Ricardo: Análisis Psicosocial de la violencia, Bogotá, latino impresores 2002, p. 18.

COLM, Gerhard. Ensayos sobre Hacienda Pública y Política Fiscal, En: Instituto de estudios fiscales, 1955.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO, Apuntes sobre Lineamientos Generales de la Política Pública de Atención Humanitaria de Emergencia para la Población Desplazada Bogotá, Junio 30 de 2009, P. 7.

CONPES 3616, 28 septiembre de 2009, P. 6.

CORTE COSTITUCIONAL. Sala segunda de revisión. Auto 116 de 2008

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-025 de 2004, Agencia Oficiosa en Tutela

CORTE CONSTITUCIONAL. S.Ley 715 de 2001: “artículo 94. Definición de focalización de los servicios sociales.

DEAS Malcolm. Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XX, en ensayo sobre la historia económica colombiana, Bogotá, Fedesarrollo, 1980, p.171.

FORERO, Edgar, la promoción de la política preventiva del desplazamiento interno en Colombia, Colombia editores, P.4

GOBERNACION DE NARIÑO. Informe anual del observatorio delito San Juan de Pasto Año 2009; p.22.

GOBERNACION DE NARIÑO. Plan de desarrollo de Nariño 2008-2011 pag-53

IBAÑEZ, Ana María. El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación de los mercados laborales y políticas públicas. CEPAL Santiago de Chile noviembre 2008. Pag.13

KURTENBACH Sabine. Análisis del conflicto en Colombia pág. 13

LITTLE, I.M.D. y J.A. Mirrlees, Manual industrial de análisis de proyectos, OECD Centro de desarrollo 1969, p 27.

MUÑOZ, Janeth. ¿Qué es asociatividad?, Revista Desarrollo Económico Local, primera edición, 2007.

MUSGRAVE, Richard A. La teoría de las Finanzas Públicas, 1 ed. Tokio, McGraw-Hill, 1959.

SALAZAR Gustavo. Mirada crítica al conflicto armado colombiano pág.

SANJAY, Pradham, Evaluación del Gasto Público, revista del Banco Mundial, mayo 1996, p. 323.

PARETO, Wilfrido, Optimo Paretiano, dado por RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Bogotá: 6 ed. En español Universidad Externado de Colombia 2003, p. 29.

PIZARRO, Gómez león, la guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada Tm editores-IEPRI, primera edición Bogotá 1996

PRENCHAUD, Criterios y nuevos rumbos en el manejo del gasto público. Fondo Monetario Internacional, 1996.

PRESIDENCIA DE LA REUPUBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. "Estado Comunitario: desarrollo para todos", Pág. 68.

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ROSARIO, Cuartas Jornadas Investigaciones, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, octubre de 1999, p. 471

## NETGRAFÍA

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIALY LA COOPERACION INTERNACIONAL. Disponible en:<http://www.centromemoria.gov.co/archivos/Desplazamiento/Informes/desplazamiento%20forzado%20en%20colombia%20-%20accin%20social%202010.pdf> (agosto 12 de 2010. 11:30 pm).

AGENCIA PRESIDENCIA PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL. Acción social. En: evolución de desplazamiento forzado en Colombia. Disponible en:<http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Retornos/CIDH%20Desplazamiento%20Forzado%20en%20Colombia%20Marzo%202010%20para%20Canciller%C3%A4a1.pdf>. 15 septiembre de 2010. 8:37pm

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Superación de la pobreza, en familias en acción. Disponible en:<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=285>(agosto 12 de 2010. 11:30 pm).

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIALY LA COOPERACION INTERNACIONAL. Disponible en:<http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Retornos/CIDH%20Desplazamiento%20Forzado%20en%20Colombia%20Marzo%202010%20para%20Canciller%C3%A4a1.pdf> (Enero de 2011 8:49 pm).

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIALY LA COOPERACION INTERNACIONAL.. Acción social disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=823> (agosto 30 de 2010. 8:15 pm).

ALCALDÍA DE PASTO, Información general, encontrado en [http://www.pasto.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60&Itemid=61](http://www.pasto.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=61) [consultado 20 de Agosto.2011].

CODHES INFORMA. Boletín informativo de la consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. ¿Salto estratégico o salto al vacío? Numero 76, Bogotá, 27 de enero 2010.p.1. [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=62&Itemid=50](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=50)(agosto 23 de 2010. 9:45 pm.)

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Administración y función Pública, concepto de eficacia.p.3, disponible en: <<http://www.manuelsanchezabogados.com/documents/29206%5B1%5D.pdf>> (septiembre 25 de 2011)

DANE, informe de Coyuntura Regional de Nariño, encontrado en <[http://www.dane.gov.co/files/icer/2010/narino\\_icer\\_\\_10.pdf](http://www.dane.gov.co/files/icer/2010/narino_icer__10.pdf)>[consultado 21 de Agosto.2011].

DIARIO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto numero 2707 de 1993. Hallado en: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/decretoslinea/1993/diciembre/30/dec2707301993.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1993/diciembre/30/dec2707301993.pdf). Septiembre 7 de 2010. 9:45 pm.

LEY 789 de 2002, encontrado en:[http://www.fondoemprender.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/Ley\\_789-2002.pdf](http://www.fondoemprender.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/Ley_789-2002.pdf). (25 agosto 2011)

MOLANO, Alfredo. Las Trampas del Lenguaje, disponible en <<http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/.../informe02causas.htm>> [consultado1Julio.2011].

SALAZAR Gustavo. Mirada crítica al conflicto armado colombiano pág. 119 hallado en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3825.pdf?view=1>. Septiembre 10 de 2010. 10:30 pm.

KURTENBACH Sabine. Análisis del conflicto en Colombia pág. 13 documentos propios

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, Colombia: la guerra y el desplazamiento forzado como ejes de pervivencia histórica, Bogotá junio 2000, encontrado en <<http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/ops/sistematizacion/psiant01contexto.htm>>(23 agosto 2011)

## ANEXOS

### Anexo 1. Planes programas y proyectos: Política de Prevención y Protección.

OBJETIVO GENERAL	LINEAMIENTO	INSTRUMENTALIZACIÓN.	AVANCES INSTRUMENTALIZACIÓN-PLANES	AVANCES INSTRUMENTALIZACIÓN – PROGRAMAS
<b>Evitar las violaciones a los Derechos Humanos - DDHH e infracciones al Derecho Internacional Humanitario - DIH que generen desplazamiento forzado, así como mitigar y disminuir el impacto de ésta situación sobre la población civil, en particular sobre los sujetos de especial protección constitucional</b>	1. Goce Efectivo de Derechos 2. Enfoque diferencial	Protocolo para la prevención	<b>Plan</b> Nacional de Consolidación <b>Plan</b> de Acción Departamentales y Municipales en DDHH y DIH <b>Plan Integral Único-</b> Componente de Prevención <b>Plan</b> de Prevención <b>Plan</b> de Contingencia <b>Plan</b> de Contingencia para Comunidades en riesgo focalizadas <b>Plan</b> de Retorno y de Reubicación <b>Plan</b> Ruta de la Protección	<b>Programa</b> de Defensores Comunitarios de la Defensoría del Pueblo. <b>Capacitación y formación</b> (siguiente tabla)
			<b>Plan</b> Nacional de consolidación Territorial	

*Fuente: Acción Social, MCIT, SENA, INCODER, MADR, MPS, Consejería para la Equidad de la Mujer (2009)*

Anexo2. Capacitación y formación – organismos de estado

<b>Ministerio de Interior y Justicia - ESAP (funcionarios públicos)</b>		
<b>Diplomados en formulación de políticas públicas en DDHH y DIH, con énfasis en prevención.</b>		
<b>PLAN</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>PROYECTO</b>
<b>Defensoría del Pueblo</b>		
<b>Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos - PLANEDH</b>	Programa Nacional de Formación en Derechos Humanos de los Personeros Municipales	
<b>Plan Nacional de Formación para el Control Social</b>	Red Nacional de Promotores de Derechos Humanos	
	Programa Regionalizado de Gestión Defensorial	
<b>Ministerio de Educación Nacional</b>		
<b>Plan Nacional de Educación para el Ejercicio de los Derechos Humanos- PLANEDH</b>		Proyecto Piloto de Educación para el Ejercicio de los Derechos Humanos
<b>Vicepresidencia de la República</b>		
		Proyecto de Cultura de DDHH- Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.
<b>Ministerio de Defensa Nacional</b>		
<b>Plan Estratégico del Sistema Educativo (PESE)</b>	Programa Modelo Único Pedagógico (MUP)	
	Programa de Entrenamiento por Escenarios Regionales (GEPER).	
	Programa Intersectorial para la prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley.	
	Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal	

*Fuente: Acción Social, MCIT, SENA, INCODER, MADR, MPS, Consejería para la Equidad de la Mujer (2009)*

Anexo 3. Entidades y programas de generación de ingresos del Gobierno Nacional.

Entidad	Instrumento	Formación	Emprendimiento	Laboral	Servicios
<b>ACCION SOCIAL</b>	Minicadenas Productivas y Sociales.	X	X		
	Capitalización Micro empresarial de Minicadenas Productiva.		X		
	Mujeres Ahorradoras en Acción.	X	X		
	Recuperación de Activos Improductivos.		X		
	Atención Integral en Generación de Ingresos para la Población Desplazada.	X	X		
	Proyectos productivos contra cultivos ilícitos – PCI Red de Seguridad Alimentaria (RESA)	X	X		
	Red de Seguridad Alimentaria (RESA)	X			
	Familias Guarda Bosques		X		
	Paz y Desarrollo	X	X		
<b>MADR</b>	Asistencia Técnica (AT): (Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial-CPGA y UMATAS)	X	X		
	Programa de Oportunidades Rurales.	X	X		
	Incentivos a la Protección Familiar				X
<b>BANAGRARIO</b>	Línea de crédito a pequeño productor.		X		X
	Línea de crédito de población desplazada.		X		X
	Línea de crédito Mujer Cabeza de Familia Microempresaria rural		X		X
	Línea de crédito Mujer Cabeza de familia urbana		X		X
	Línea de crédito de microempresarios		X		X
	Banca Comunal-Núcleos Solidarios				X
<b>INCODER</b>	Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias		X		
	Adjudicación de tierras para las zonas de colonización y de reserva campesina		X		
<b>FINAGRO</b>	Programa Especial de Microcrédito Rural				X
	Línea de redescuento de	X		X	



	población desplazada				
<b>MCIT</b>	Fomipyme		X	X	
<b>Ministerio de la Protección Social</b>	Educación Financiera y Empresarial				X
<b>SENA</b>	Jóvenes Rurales	X	X		
	Jóvenes en acción	X	X		
	Talleres de Emprendimiento	X			
	Servicio Público de Empleo			X	
	Orientación ocupacional			X	
	Formación complementaria	X			
	Formación por la medida	X		X	
	Formación virtual				
	Asesoría para la identificación y formulación de planes de negocio	X	X		
	Finanzas para las Oportunidades			X	
<b>Consejería para equidad de la Mujer</b>	Mujer Cabeza de Familia urbana y rural		X		
<b>Ministerio de la Protección Social</b>	Programa de Jóvenes Vulnerables	X	X		
	Iniciativas locales de desarrollo empresarial ILES		X		
	Apoyo a mujeres desplazadas cabeza de hogar para el acceso a oportunidades productivas y laborales y prevención de la explotación doméstica y laboral	X	X	X	
	Emprendimientos y micro unidades productivas de mujeres trabajadoras vulnerables	X	X		X
<b>ICBF</b>	Operación Prolongada de Socorro y Recuperación				otro
	Programa tradicional (Cuidado de Niños)				otro
<b>Consejería Presidencial de Programas Especiales</b>	Promoción de Derechos y Redes Constructoras de Paz Fuente: Dirección de Evaluación y Políticas Públicas – DNP				otro

Fuente: Acción Social, MCIT, SENA, INCODER, MADR, MPS, Consejería para la Equidad de la Mujer (2009)

Anexo 4. Ejecución de recursos propios del departamento de Nariño para la Población Desplazada años 2005 a 2011(millones de pesos).

Años	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Presupuesto Nariño precios corrientes	356,524,455,119	No hay registro	446,271,685.000	450,956,201,800	526,107,696,495	648,299,839,291	613.068.816.277
Presupuesto Nariño Precios constantes	356.524.455.119	#¡VALOR!	409.750.320.423	396.747.608.659	443.521.414.451	523.691.876.257	474.535.965.926
Variación de presupuesto precios corr.			25,17%	1,05%	16,66%	23,23%	-5,43%
Variación de presupuesto precios cons.			14,93%	-3,17%	11,79%	18,08%	-9,39%
Presupuesto PD total precios corrientes.	239.000.000	167.200.000	462.442.000	252.000.000	691.428.000	708,961,448	730,000,000
Presupuesto PD total precios constantes	239.000.000	160.212.448	424.597.312	221.707.556	582.890.398	572.693.881	565.044.651
%participación Dep. Nariño precios corr.	0.067%		0.10%	0.10%	0.13	0.11%	0.12%
%participación Dep. Nariño precios cons.	0,06%		0,11%	0,06%	0,15%	0,13%	0,15%
V. Presupuesto PD total precios corr.		-30,04%	176,58%	-45,51%	174,38%	2,54%	2,97%
V. Presupuesto PD total precios cons.		-32,97%	165,02%	-47,78%	162,91%	-1,75%	-1,34%
#de familias desplazadas Dep. de Nariño	2110	4857	8708	8547	7339	5773	4802
Asignación por familia corriente	113.270	34.425	53.105	29.484	94.213	122.806	152.020
Asignación por familia constante	113.270	32.986	48.759	25.940	79.424	99.202	117.669

Fuente: GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Presupuesto departamental y Observatorio del delito,

Anexo 5. Ejecución de recursos Atención Humanitaria de Emergencias.

Recursos AHE Pasto.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Precios Corrientes	\$ 179.037.756	\$ 1.298.130.566	\$ 1.243.564.898	\$ 8.009.528.074	\$ 2.843.137.330	\$ 4.259.955.000	\$ 7.478.051.600
Precios Constantes	\$179.037.756	1.243.879.644	\$1.141.795.755	\$7.046.717.834	\$2.396.833.003	\$3.441.160.543	\$5.788.264.457
Desplazados atendidos.	528	795	1222	5922	3644	4594	6854

Fuente: Acción Social. (Departamento para la prosperidad)

Anexo 6. Ejecución de recursos Generación de Ingresos PAI.

Recursos generación de ingresos PAI Pasto.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Precios Corrientes	0	\$ 227.009.120	\$ 1.043.049.000	\$ 1.113.000.000	\$ 1.006.578.947	0	
Precios Constantes	0	\$ 217.522.051	\$ 957.689.399	\$ 979.208.373	\$ 848.570.210	0	
Desplazados atendidos.	0	90	470	500	425	0	

Fuente: GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Presupuesto departamental y Observatorio del delito

Anexo 7. Ejecución de recursos Atención Víctimas por la violencia.

Recursos Atención víctimas por la violencia Pasto.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Precios Corrientes	\$ 12.971.000	\$ 464.921.000	\$ 18.774.400	\$ 11.177.600	\$ 7.214.000	\$ 55.221.800	\$ 167.807.600
Precios Constantes	\$ 12.971.000	\$ 445.491.219	\$ 17.237.967	\$ 9.833.962	\$ 6.081.575	\$ 44.607.767	\$ 129.888.749
Desplazados atendidos.	17	593	22	13	8	54	160

Fuente: Acción Social. (Departamento para la prosperidad)

Anexo 8. Ejecución de recursos Atención Víctimas por la violencia 40 SMN.

Recursos Atención víctimas por la violencia 40 SMN Pasto.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Precios Corrientes	\$ 66.522.734	\$ 177.032.990	\$ 656.793.610		\$ 182.435.610		\$ 11.330.000
Precios Constantes	\$ 66.522.734	\$ 169.634.502	\$ 603.043.843	\$ 0	\$ 153.797.598	\$ 0	\$ 8.769.803
Desplazados atendidos.	6	14	52	0	11		1

Fuente: Acción Social. (Departamento para la prosperidad)

Anexo 9. Ejecución de recursos Programa Batuta.

Recursos programa déjate tocar por la música Batuta.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Precios Corrientes	\$ 175.628.209	\$ 156.000.000	\$ 216.000.000	\$ 208.072.917	\$ 321.832.900	\$ 232.893.368	\$ 216.489.243
Precios Constantes	\$ 175.628.209	\$ 149.480.514	\$ 198.323.291	\$ 183.060.864	\$ 271.312.858	\$ 188.129.562	\$ 167.569.984
Desplazados atendidos.	390	390	510	510	560	560	430

Fuente: Acción Social. (Departamento para la prosperidad)

Anexo 10. Ejecución de recursos Educación a PD.

Recursos Educación a PD.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Precios Corrientes			\$ 1.081.311.350	\$ 1.483.705.092	\$ 2.377.965.070	\$ 3.101.390.873	\$ 3.852.968.394
Precios Constantes			\$ 1.081.311.350	\$ 1.423.354.846	\$ 2.188.450.186	\$ 2.738.125.163	\$ 3.263.306.272
Desplazados atendidos.			1200	1654	2128	2736	3169

Fuente: Secretaría de educación Municipal de Pasto.

### Anexo 11. Ejecución de recursos SENA.

Recursos Sena Generación de ingresos.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Precios Corrientes		\$ 28.112.000	\$ 116.872.371	\$ 343.018.168	\$ 426.383.633	\$ 373.768.166	\$ 338.468.575
Precios Constantes	0	\$ 26.937.155	\$ 107.307.932	\$ 301.784.602	\$ 359.451.636	\$ 301.927.195	\$ 261.986.106
Desplazados atendidos.	984	976	976	976	974	973	973

Fuente: SENA Regional Nariño.

### Anexo 12. SENA utilización de recursos.

Recursos Sena Generación de ingresos.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recursos totales		\$ 28.112.000	\$ 116.872.371	\$ 343.018.168	\$ 426.383.633	\$ 373.768.166	\$ 338.468.575
Gasto administrativo		0	109.072.371	334.951.000	392.553.173	319.321.710	277.330.002
Capital para PD.		0	\$7.800.000	\$8.067.168	\$33.830.460	\$54.446.456	\$61.138.573
	984	976	976	976	974	973	973

Fuente: SENA Regional Nariño

### Anexo 13. Ejecución de recursos Afiliación en Salud.

Recursos Afiliación en salud.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Precios Corrientes	\$ 339.674.076	\$ 808.402.749	\$ 898.701.573	\$ 971.903.700	\$ 700.513.326	\$ 559.175.040	\$ 566.022.960
Precios Constantes	\$ 339.674.076	\$ 774.618.324	\$ 825.154.877	\$ 855.072.992	\$ 590.549.546	\$ 451.697.514	\$ 438.120.885
Desplazados atendidos.	1666	3719	3949	4010	2617	1930	1874

Fuente: Secretaria de Salud del Municipio de Pasto.

## Anexo 14. Formato de encuesta



**Universidad de Nariño**  
**Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas**  
**Encuesta dirigida a población desplazada de la ciudad de Pasto**

**Objetivo:** La presente encuesta está dirigida a la población desplazada por la violencia del municipio de Pasto y tiene como fin conocer el impacto de las políticas públicas y su efecto en el cumplimiento de metas de los programas que conlleven al restablecimiento de los derechos económicos y sociales de esta población.

Indicadores GED.	Marque solo una respuesta		
¿Qué rol desempeña usted dentro de su hogar?	a. Padre cabeza de familia		
	b. Madre cabeza de familia		
	c. Ama de casa		
	d. familiar		
	e. otro ¿Cuál?		
<b>PREGUNTAS GENERALES</b>			
1. ¿Hace cuanto tiempo viven en la ciudad de Pasto?			
2. Lugar de residencia actual			
3. Fecha en que se originó el último desplazamiento			
4. ¿De qué municipio proviene?			
5. ¿Cuántas veces usted o su familia han tenido que desplazarse en los últimos 5 años?	a. Entre 1 y 2		
	b. Entre 3 y 4		
	c. Más de 5 veces		
5.1 ¿Qué grupo armado generó el desplazamiento?	a. guerrilla		
	b. paramilitares		
	c. Ejército		
	d. Delincuencia organizada		
	e. Bacrim		
6. ¿Alguno de los miembros del hogar ha presentado declaración de desplazamiento ante una entidad del Estado? r/ NO CONTINUAR. SI=8	a. Si	b. No	c. No sabe/No responde
	7. Si no ha declarado ¿Cuáles son las principales razones por las que no lo ha hecho? <b>DAR POR TERMINADA LA ENCUESTA</b>		
	Marque solo una respuesta con X		
	a. No conocen los trámites		
	b. No saben ante quién declarar		
	c. No saben para que declarar		
	d. Hay que hacer mucho papeleo		
	e. No le reciben la declaración		
	f. No les han dado cita		
	g. Por falta de interés		
	h. Por seguridad		
	i. Otro. ¿Cuál?		
8. ¿Su hogar está incluido en el Registro Único de Población Desplazados RUPD? Si la respuesta es b. c. d. continuar con la pregunta 9. Si r/a 10.	Marque solo una respuesta con X		
	a. Si		
	b. No		
	c. No le han dado		

	respuesta	
	d. No sabe/No responde	
9. ¿Por qué no está Registro Único de Población Desplazados RUPD ? <b>DAR POR TERMINADA LA ENCUESTA</b>	Marque solo una respuesta con X	
	a. No sabe por qué	
	b. Porque se lo negaron	
	c. Porque no cumplió con los requisitos	(Especificar)
	d. No responde/No informa	
10. ¿Cuánto tiempo pasó desde que el hogar se desplazó hasta el momento en que declaró?	Marque solo una respuesta con X	
	a. Un mes	
	b. Entre 1 y 2 meses	
	c. Entre 3 y 5 meses	
	d. De 6 meses a 1 año	
11. ¿Cuánto tiempo pasó desde que el hogar declaró hasta el momento en que le dieron respuesta de inclusión RUPD?	Marque solo una respuesta con X	
	a. Entre 1 y 2 meses	
	b. Entre 3 y 6 meses	
	c. Entre 6 y 12 meses	
	d. Más de 1 año	
12. ¿Cuántas personas conforman el hogar?		
13. ¿Cuántos niños hay en la familia de 0 a 11 años?		
14. ¿Cuántos adolescentes hay en la familia de 12 a 17 años?		
15. ¿En el momento del desplazamiento que bienes dejó abandonados?	Respuesta múltiple.	
	a. Tierras propias	
	b. Vivienda propia	
	c. Muebles	
	d. Semovientes(cabezas/reses)	
	e. Ninguno	
	b. Otro. ¿Cuál	
16. Si dejo bienes abandonados ¿hizo declaración?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
17. Si No declaro ¿cuál fue la razón?	Porque no sabía que podía declararlos	
	Porque no cree que sirva la declaración	
	Porque no sabía ante quién hacerlo	
	Por miedo	
	Otro Cúal?	
18. ¿Cuál era su ocupación laboral antes del desplazamiento?		
<b>CONDICIONES DE VIVIENDA ACTUAL</b>		
<b>INDICADORES COMPLEMENTARIOS DE VIVIENDA.</b>		
Marque solo una respuesta con X		
19. La vivienda en la que actualmente vive es:	a. Propia con escritura (indicador lineal)	
	b. Propia sin escritura	
	c. En arriendo o anticresis	
	d. Familiar	
	e. Albergue Temporal	
	f. Posesión sin título (ocupante)	
19.1 La vivienda en la que vive es:	a. Casa	
	b. Apartamentos	
	c. Cuartos (Inquilinato)	
	d. Otro Cual _____	
19.2 ¿Incluyendo sala y comedor ¿De cuántos	a. Solo una.	

cuartos dispone el hogar?	b. Entre 2 a 3		
	c. Entre 4 a 5		
	d. Entre 5 a 6		
	e. Más de 7 habitaciones		
19.3 ¿hay un lugar exclusivo para cocinar en el hogar?	Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>		
19.3 ¿Cuántas personas duermen en cada habitación?	a. una persona por habitación		
	b. Entre 2 y 3 por habitación		
	c. Entre 4 y 5 por habitación		
	d. Entre 5 y 6 por habitación		
	e. Más de 7 personas x habitación		
19.4 Los materiales que predominan en su vivienda son:			
• Materiales del Techo	a. Teja o barro		
	b. Zinc		
	c. Asbestos cemento		
	d. Paja o palma		
	e. desechos		
• Materiales de la Pared	a. Bloque, ladrillo		
	b. Tapia		
	c. Bahareque		
	d. madera burda		
	e. Material prefabricado		
	f. Guadua, caña, esterilla		
	g. zinc tela, cartón o plástico		
• Materiales de los pisos	a. alfombra		
	b. baldosa		
	c. vinilo		
	d. tableta/ladrillo		
	e. madera burda		
	f. tabal/tablón		
	g. cemento		
	h. gravilla		
	i. tierra/arena		
	19.5 El servicio sanitario del hogar es:	a. Uso exclusivo de personas del hogar	
b. Compartido con otros hogares			
19.6 ¿Con que servicios publico cuenta su vivienda?	Respuesta múltiple	Si	NO
	a. Agua potable		
	b. Energía eléctrica		
	c. Alcantarillado		
	d. Recolección de basura		
	e. Teléfono fijo		
	f. Internet/Cable		
19.7 Su vivienda se encuentra ubicada en zona de riesgo de:	a. Avalanchas-Derrumbes-Deslizamiento		
	b. Inundaciones		
	c. Hundimiento del terreno		
	d. Fallas geológicas		
<b>INDICADORES SECTORIALES ASOCIADOS</b>			
20. ¿Alguno de los miembros de la familia ha tramitado subsidio para vivienda?	Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> ( si la respuesta es <b>SI</b> continuar con la pregunta <b>20.2</b> Si es <b>NO</b> continuar con la siguiente).		
20.1 ¿Cuál es la razón por la que aún NO ha tramitado el subsidio de vivienda? (Pasar a la pregunta 21.)	a. No sabe como hacerlo		
	b. No cuenta con los requisitos exigidos		
	c. No tiene interes en presentar la solicitud		

	d. Otro. Cúal						
20.2 ¿Cuál es el estado del subsidio? Si es A o B = 20.5 De C a E =20.6 Si es F = continuar 20.3	a. Le negaron el subsidio						
	b. No le han dado Respuesta						
	c. Está en trámite						
	d. no ha hecho gestión						
	e. le otorgaron el subsidio de vivienda pero aun no lo ha recibido						
	f. ya recibió el subsidio de vivienda						
20.3 ¿en cuánto tiempo se lo otorgaron? continuar	a. Entre 3 a 6 meses						
	b. Entre 6 a 12 meses						
	c. Entre 1 a 2 años						
	d. Mas de 3 años						
20.4 ¿En qué se invirtió el subsidio? Pasar a la pregunta 20.6	a. Compra de vivienda						
	b. Pago de arrendamiento/anticresis						
	c. Mejoramiento de vivienda						
	e. Otro ¿cúal?						
20.5 ¿Porque No recibió el subsidio? continuar	a. Porque no cumplió con los documentos						
	b. Porque no contaba con el ahorro programado						
	c. Porque no consiguió el crédito						
	d. No sabe porque						
	e. Otra cúal?						
20.6 Si pudiera cambiar una sola cosa con respecto al subsidio de vivienda. ¿Qué cambiaría?	a. Que no exijan ahorros						
	b. El monto del subsidio						
	c. El número de requisitos						
	d. El lugar donde construyen las viviendas						
	e. El tiempo para iniciar el pago del crédito						
	f. El tiempo que demora el trámite						
	g. Otra. ¿Cúal?						
<b>EDUCACIÓN</b>							
<b>INDICADOR LINEAL DE EDUCACIÓN</b>							
En la familia hay niños y jóvenes de 5 a 17 años?	Si <input type="checkbox"/>	Si <input type="checkbox"/>	o pasar a la pregunta 24.5.				
21. ¿los niños y jóvenes de 5 a 17 años del hogar asisten diariamente a una institución educativa?	Si <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	No = pregunta 21.2				
21.1 ¿Qué estudian actualmente? Pasar a la pregunta 22.	Respuesta múltiple	1F_M_	2F_M_	3F_M_	4F_M_	5F_M_	6F_M_
	a. Preescolar						
	b. estudios de basica primaria						
	c. estudios de basica secundaria						
	d. Realiza un tecnico/tecnologo						
	f. Esta haciendo un curso						
	g. Esta en la universidad						
21.2 ¿Los niños y jóvenes de 5 a 17 años que NO asisten a clases lo hacen por qué razones? Pasar a la pregunta 24.	Marcar solo una respuesta con X	Si	No				
	a. Falta de dinero						
	b. No existe un centro educativo cercano						
	c. Discriminación						
	d. No hay cupos						
	e. Sus padres no quiere que estudie						



	f. Embarazo							
	g. No le gusta el estudio							
	h. Otro. ¿cual?							
<b>INDICADOR COMPLEMENTARIO DE EDUCACIÓN</b>								
22. ¿En su hogar hay niños y jóvenes de 5 a 17 años que asistan a escuelas o colegios de entidades públicas?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	<b>Respuesta es no pasar a la pregunta 24 SI continuar</b>					
22.1 ¿Los niños y jóvenes que asisten a escuelas y colegios aprobaron sus estudios en el transcurso de su año escolar?	edad	a. Aprobarón	b. desaprobarón					
22.2 ¿Cuál es el nivel de educación alcanzado por los niños y jóvenes de 5 a 17 años?	edad	a. PI	b. PC	c. SI	d. SC	e. TI	f. TC	
22.3 ¿Los niños y jóvenes que asisten a instituciones de educación han mencionado algún tipo de discriminación por su situación como desplazado, estrato social, nivel educativo, edad sexo o religión?						Si <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<b>INDICADOR SECTORIAL ASOCIADO DE EDUCACIÓN</b>								
23. ¿los niños y jóvenes de 5 a 17 años que asisten a instituciones de educación público o privadas tienen programas de acompañamiento académico permanente?							Si <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23.1 ¿los niños de 5 y jóvenes de 17 años reciben subsidio de?			SI					NO
	A. Alimentación							
	b. Transporte							
	c. Dinero							
	d. Costos de capacitación							
	d. Ninguno							
	e. Otro. Cuál?							
23.2 ¿En la institución donde pertenecen los niños y jóvenes de 5 a 17 años que costos educativos son gratuitos?			SI					NO
	a. Derechos académicos							
	b. Pensiones							
	c. Matrículas							
	d. Útiles escolares							
	e. Transporte escolar							
	f. Uniformes							
23.3 Si usted pudiera cambiar una sola cosa del establecimiento donde estudia su(s) hijo(s) ¿Qué cambiaría?				SI				NO
	a. Un mejor acompañamiento de la institución							
	b. La condicion de las aulas							
	c. Mayor numero de profesores							
	d. Como se maneja la asitencia							
	e. Otro. Cúal?							
23.4 ¿Cómo padre de familia usted ayuda a sus hijos a resolver tareas que la institución deja para realizar en casa?							Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
23.5 Nivel educativo más alto del Jefe o los jefes de hogar			1.Padre	2.Madre		Otro _____		
	a. Primaria incompleta	Si NO	Si NO	Si NO	Si NO	Si NO	Si NO	
	b. Primaria completa	Si NO	Si NO	Si NO	Si NO	Si NO	Si NO	
	c. Secundaria	Si NO	Si NO	Si NO	Si NO	Si NO	Si NO	

	incompleta				NO	
	d. Secundaria completa	Si NO	Si NO	Si NO	Si NO	
	e. Técnico/tecnólogo	Si NO	Si NO	Si NO	Si NO	
	f. Universitario	Si NO	Si NO	Si NO	Si NO	
<b>EDUCACIÓN ORIENTADA A LA CAPACITACIÓN</b>						
24. ¿Las personas mayores de 18 años reciben capacitación?		SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>	(NO continuar 24.1, SI pasar a 24.2)		
24.1 ¿Cuáles son las causas por las cuales No se encuentra estudiando? Continuar.				<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
a. No le han ofrecido capacitación						
b. No tiene recursos económicos para acceder						
c. Por falta de tiempo						
d. Por falta de interés						
e. No cumple con sus expectativas						
f. Costo de transporte						
g. Discapacidad						
h. Otro. ¿Cuál?						
24.2 ¿Durante el último año recibió capacitación para aprender o Para mejorar en algún oficio?		SI <input type="checkbox"/>	NOS <input type="checkbox"/>	continuar 24.3 No/ 24.6		
24.3 ¿Quién le ofreció la capacitación? continuar		a. UAO				
		b. Acción Social				
		c. SENA				
		d. ONG				
		e. Otra entidad pública				
		f. entidades privadas				
		e. Otro				
24.4 Califique el nivel de satisfacción según la capacitación recibida		a. Quedo satisfecho	b. Quedo poco satisfecho	c. No quedo satisfecho		
a. En términos de la utilidad para conseguir empleo						
b. En términos de la utilidad para mejorar o iniciar un negocio						
c. En términos de su autoestima y su desarrollo personal						
24.5 ¿En qué sector de la economía se capacita o se capacitó?		<b>(ESPECIFICAR CURSO Y TIEMPO)</b>				
		a. Agropecuario				
		b. Industrial				
		c. Servicios				
24.6 ¿actualmente en qué trabaja?						
<b>SALUD</b>						
<b>INDICADOR DE GOCE EFECTIVO</b>						
25. ¿Todos en el hogar cuentan con afiliación al sistema general de servicios de salud subsidiado?		SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>	/26.1		
25.1 ¿Cuál es la situación del hogar frente a la afiliación al sistema general de servicios de salud subsidiado? Pasar a la pregunta 25.3.		Marque solo una respuesta con X				
		a. Toda la familia esta afiliada				
		b. Solo estan afiliados los hijos				
		c. Solo se encuentran afiliados los hijos menores				
		d. Están afiliados los adultos mayores				
25.2 ¿Cuál es la razón por la que no está afiliado? Continuar con la pregunta 25.3		a. No conoce qué debe hacer				
		b. No ha realizado el trámite por falta de tiempo				

	c. No ha realizado el trámite por falta de plata						
	d. hizo la solicitud pero no lo han afiliado aun						
	e. Otra razón. ¿Cuál?						
25.3 Si se encuentran niños de 0 a 11 años ¿todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo?		Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>					
25.4 ¿Después del Desplazamiento solicitó apoyo psicosocial? SI CONTINUAR NO PASAR A 26.1		Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>					
<b>INDICADORES SECTORIALES ASOCIADOS EN SALUD</b>							
26. ¿Qué entidad o quién le ha brindado, principalmente, esta ayuda? Continuar con la 26.1	a. La entidad en donde está cubierto en salud						
	b. Trabajadores sociales de ONG						
	c. independientes						
	d. Personal de la UAO						
	e. Sacerdote o consejero espiritual						
	f. Escuela o colegio						
	g. ICBF						
	h. Psicologo particular						
	i. Otro . ¿Cual?						
26.1 califique la ayuda que recibió la última vez que fue atendido por razones médicas y emocionales y/o psicológicas. Continuar		medica	psicologica				
	Marque solo una respuesta con X	Adec .	Poco Adec	Ina	Adec	Poco A	Inadec
	a. Atención en tiempo dedicado						
	b. En trámites que realizó						
	c. En solución del problema						
26.2 en la familia hay presencia de alguna enfermedad crónica o de larga duración (hipertensión, cáncer, SIDA, arteriosclerosis, diabetes, etc.)	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>					
26.3 ¿dentro de la familia se encuentran personas con discapacidad?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Si continuar, No pasar 26.6				
26.4 ¿Cuál es el tipo de discapacidad que presenta? continuar	Marque con una X						
	a. Discapacidad mental						
	b. Discapacidad fisica						
	c. Discapacidad sensorial. (vis, oi)						
	d. Discapacidad intelectual.						
26.5 ¿Se le ha prestado oportunamente los servicios para este tipo de enfermedad?		Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>					
26.6 Durante los últimos 12 meses la familia tubo atención medica (No continua pregunta 26.7Si pasar a P/ 26.8)		Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>					
26.7 ¿Cuál fue la principal razón para no consultar personal médico? Luego Pasar a la pregunta 28	Marque con X una sola respuesta.						
	a. No ha necesitado						
	b. El caso era leve						
	c. No tuvo tiempo						
	d. El centro de atención le queda lejos						
	e. Falta de dinero						
	f. Mal servicio						
	g. No lo atendieron						
	h. No confía en los médicos						
	i. Consultó antes y no lo ayudaron						
	j. Por experiencias pasadas						

	k. son muchos trámites para la cita		
	l. Otra. Cual?		
26.8 ¿la atención que recibió por parte de la entidades de salud fueron oportunas?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	
<b>GENERACIÓN DE INGRESOS</b>			
<b>INDICADOR DE GOCE EFECTIVO GENERACIÓN DE INGRESOS</b>			
27. ¿Quién es él o los jefes del hogar?	Respuesta múltiple		
	a. El padre		
	b. La madre		
	c. Hijos(as)		
	d. Otro. Cuál		
27.1 ¿Cuántas personas aportan económicamente en el hogar?	Marque solo una respuesta con X		
	a. Sola una		
	b. Dos personas		
	c. Entre 3 y 4		
	d. Más de 5 personas		
27.2 ¿Cuál es el monto de los ingresos que percibe la familia mensualmente?	Valor Con subsidio \$ _____	Valor sin subsidio \$ _____	
<b>el ingreso como mínimo supera la línea de indigencia y pobreza incluido subsidios (encuestadores)</b>	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	
<b>el ingreso como mínimo supera la línea de pobreza e indigencia incluido subsidios (encuestadores)</b>	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	
<b>INDICADORES COMPLEMENTARIOS DE INGRESOS</b>			
28 ¿la familia es beneficiaria de programas de generación de ingresos o proyectos productivos del gobierno?	SI <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
28.1 ¿la familia es beneficiaria de Proyectos de instituciones que no pertenecen al estado?	SI <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
28.2 ¿la familia actualmente desarrolla iniciativas de proyectos productivos con recursos propios?	SI <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<b>INDICADORES SECTORIALES ASOCIADOS</b>			
29 ¿la familia percibe ingresos por proyectos productivos?	SI <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
29.1 ¿los miembros de la familia son beneficiados con programas de capacitación del SENA?	SI <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
29.2 ¿algún miembro de la familia está laborando dentro de las jornadas legales? (8 horas)	SI <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
29.3 ¿hay algún miembro de la familia que cuenta con contrato escrito de trabajo?	SI <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
29.4 ¿Las personas que están trabajando cuentan prestaciones sociales (salud, pensión ARP)	SI <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
29.5 ¿Las personas que laboran en la familia percibe ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo?	SI <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<b>29.6 ¿Las personas que laboran en la familia gozan de prestaciones sociales y devengan un ingresos igual o superior al mínimo? ENCUESTADORES</b>	SI <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<b>PROGRAMAS</b>	Respuesta múltiple	Si	No
30 Conoce programas estatales de apoyo para la generación de ingresos o programas de subsidio como:	a. Familias en Acción		
	b. Jóvenes en Acción		
	c. Programas de Asistencia Integral		
	d. Programa de microcrédito		
	e. Reversión Social Laboral		
	f. Programa de Protección Social Adulto Mayor		
	g. Otro		
30.1 ¿Es beneficiario? Si la respuesta es ninguno pasar a la pregunta 30.3	Respuesta múltiple	Si	No
	a. Familias en Acción		

	b. Jóvenes en Acción				
	c. Programas de Asistencia Integral				
	d. Programa de microcrédito				
	e. Reversión Social Laboral				
	f. Programa de Protección Social Adulto Mayor				
30.2 Califique el programa.	Respuesta múltiple	B	R	M	No
	a. Familias en Acción				
	b. Jóvenes en Acción				
	c. Programas de Asistencia Integral				
	d. Programa de microcrédito				
	e. Reversión Social Laboral				
	f. Programa de Protección Social Adulto Mayor				
30.3 ¿Sabe por qué no es beneficiario? Pasar a la pregunta 30.4	a. No	b. Si	c. N/R		
30.4 ¿Qué razón le dieron? Luego pasar a la pregunta 30.6	Marque solo una respuesta con X				
	a. No cumplía con los requisitos				
	b. No entregó los documentos				
	c. No asistió a las reuniones o capacitaciones requerida				
	d. Ninguna				
	Otra				
30.5 Si usted pudiera hacer un cambio en los programas de ayuda en ingresos o generación de ingresos, ¿qué cambio haría? Continuar 30.6	Marque solo una respuesta con X				
	a. Que den más plata				
	b. Que pidan menos condiciones				
	c. Que sean más cumplidos con los pagos				
	d. Que duren más tiempo				
	e. Que programen mejor la entrega				
	f. Nada				
	g. No sabe/No responde				
	h. Otro. ¿Cuál?				
30.6 En los últimos SEIS MESES, ¿este hogar ha recibido alguna ayuda en dinero para el sostenimiento del hogar?		S	No	Valor	
	a. Institución Pública				
	b. institución Privada u ONG				
	c. Pariente, Familiar, Amigo, o Vecino				
<b>GASTOS</b>					
31. En promedio, cuántos son los gastos mensuales que el hogar tiene en:		Valor			
	a. Alimentos				
	b. Servicios Públicos				
	c. Salud				
	d. Educación				
	e. Alquiler de vivienda				
	f. Transporte Combustible				
	g. Artículos para el aseo				
	h. Otros				
<b>SUBSISTENCIA MÍNIMA</b>					
<b>INDICADOR DE GOCE EFECTIVO</b>					
32. ¿la familia cuanto se encontró en situación de emergencia y vulnerabilidad extrema tubo cubiertas sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima sin haber hecho la	SI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

declaración?										
33. ¿la familia cuanto se encontró en situación de <b>URGENCIA</b> y vulnerabilidad tubo cubiertas sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima? (alimentación, aseo personal, alojamiento temporal, atención médica y psicológica). UN MES	SI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>							
33.1 ¿La familia cuando se encontró en situación de desplazamiento recibió ayuda HUMANITARIA DEEMERGENCIA? capacitación) INFERIOR A UN AÑO	SI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>							
33.2 ¿La familia recibe ayuda humanitaria de <b>TRANSICION</b> ? Capacitación, subsidio de generación de ingresos, vivienda educación...) SUPERIOR A UN AÑO	SI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>							
<b>INDICADORES COMPLEMENTARIOS EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA</b>										
34. ¿las familias en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema fueron atendidos en sus Necesidades relacionadas con la subsistencia mínima? ENCUESTADORES	Si	<input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>							
34.1 ¿las familias que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas recibido ayuda inmediata? ENCUESTADORES	Si	<input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>							
<b>INDICADORES SECTORIALES ASOCIADOS SITUACIÓN DE EMERGENCIA</b>										
<b>AYUDAS RECIBIDAS POR EL HOGAR</b>										
35. El tiempo transcurrido desde el momento del desplazamiento es de	<b>ENCUESTADORES</b>									
Para la pregunta 39.1.2. a=UAO b=ICBF c= Acción Social d=Pastoral e=CICR g= h=FUPAD i=otro J=municipio k=oim										
36. Durante el tiempo que hizo la declaración este hogar recibió ayuda en	En cuanto tiempo recibió la ayuda		36.1 AHU Encuestador	36.2 AHE. Encestador	36.3 AHT Encuestador	v e c e s	36.4De que entidad	36.5 Califique 1 Si 0 no		
	X	Tiempo						Oportuno(tiem po)	Adecuados (sirvieron)	Suficiente Cantidad
a. Alimentos										
b. Elementos de aseo										
c. Orientación										
d. Cupo escolar										
e. Servicios de salud										
f. Pago de arrendamiento										
g. Albergue temporal										
h. Vestuario										
i. Apoyo de documentación										
j. Atención psicosocial										
k. Colchonetas cobijas kit cocina										
l. Dinero en efectivo (valor)										
m. Otro. (valor)										
37. si usted cambiaria una sola cosa de la forma que le ayudaron cual de las siguientes opciones escogería	a. Mas rapidaz las entrega									
	b. Menos tramites									
	c. Que toque hacer menos cola									
	d. Que la ayuda sea mas grande									
	e. Que la ayuda dure mas tiempo									
	f. Que la ayuda sea mas integral									
	g. Nada									
	h. Otro. ¿cuál?									
<b>Momento del desplazamiento.</b>						<b>Con una x marque la respuesta más idónea de acuerdo a su criterio.</b>				
38. ¿Cuál fue la opción por la cual se trasladaron hacia la ciudad						a.	Es el municipio más cercano			

de Pasto?	b.	Es la ciudad que ofrece mayores garantías	
	c.	Por recomendación.	
	d.	Porque viven familiares en este municipio	
	e.	Porque cree encontrar una mejor oportunidad de vida en la ciudad.	
38.1 ¿Cree que están dadas las condiciones para que pueda retornar a su territorio de origen?	SI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
38.2 ¿Si hubiera las garantías retornaría al municipio de donde fue Desplazado(a)?	SI	<input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
38.3 ¿Con las ayudas que le ha otorgado el estado, usted cree que ha mejorado su condición económica y social?	SI	<input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
38.4 ¿frente a las ayudas otorgadas por el gobierno nacional como los subsidios en dinero usted han realizado más acciones para mejorar su situación económica y social?	SI	NO	Por qué? _____

Observaciones:

---



---



---

Anexo 15. Formato de entrevista



**UNIVERSIDAD DE NARIÑO.  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE ECONOMÍA**

Entrevista dirigida a funcionarios públicos que administran recursos económicos y coordinan planes programas y proyectos para atender a la población víctima del desplazamiento por la violencia ubicada en el municipio de Pasto.

Institución que presta atención: \_\_\_\_\_

Nombre del funcionario: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

- ¿Cuál es su percepción frente a la situación que vive la población desplazada del municipio de Pasto?
- ¿Cree que la institución ha cumplido con las metas propuestas por el Gobierno Nacional para atender de manera integral a la población desplazada del municipio?
- ¿La transferencia de recursos económicos y la delegación de competencias sin injerencia a decidir libremente sobre estos, son un restrictivo para cumplir de manera eficaz con la ayuda que deben otorgar a la población desplazada las entidades territoriales?
- Pese a existir una intención de ayuda integral y mejoramiento de los indicadores sociales por parte del gobierno, se encontró inconformidad por parte de la Población víctima del desplazamiento en cuanto a la atención y las ayudas recibidas ¿Cuál considera que es la causa de este hecho? (influye escasez en los recursos)

Observaciones:

---

---