

# Del estudio de caso al análisis de la situación: El desplazamiento forzado en el municipio de Ibagué 2000 – 2006 <sup>1</sup>

Luis E. Acuña G.<sup>2</sup>  
 Carlos A. Cuéllar M.<sup>3</sup>  
 Daniel Aragón<sup>4</sup>  
 Carlos A. Zapata<sup>5</sup>  
 Catalina Suárez D.<sup>6</sup>

## Resumen

El presente trabajo tiene como propósito identificar el impacto que han generado los distintos programas económicos y sociales del gobierno nacional, para mejorar las condiciones de vida de la población desplazada ubicada en el municipio de Ibagué durante el periodo 2000-2006. En este sentido, se aplica una encuesta multimódulo que permite tener una primera aproximación a la situación vivida en Ibagué. De esta forma, al comparar los resultados obtenidos en la presente investigación con los resultados de los estudios que ha realizado la Comisión de Seguimiento a partir de la Encuesta Nacional de Verificación – ENV; se encontró que en ambos casos los esfuerzos realizados han sido insuficientes. Se aduce que, la no existencia de una organización única que centralice todas las responsabilidades y el presupuesto destinado para atender a la población desplazada, conlleva a un problema estructural del sistema, arrojando resultados poco significativos en la asignación de los recursos y que sumado a las tasas positivas de recepción de personas y hogares que se presentan cada año en el municipio, provocan una mayor presión sobre los escasos recursos existentes.

**Palabras Clave:** Desplazamiento Forzado, Política de Desarrollo Regional, Presupuesto Estatal y Local y Gastos

Clasificación JEL: D85, R58, H72.

Este artículo fue recibido en diciembre 15 del 2009 y su publicación aprobada en abril 18 del 2010

## Abstract

The present document has the objective of identifying the impact generated by the different economic and social government's programs to improve the quality of life of internally displaced people whom are living in Ibagué. Besides, it is compared with the results obtained by the "Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado" in the National Statistical Survey of Verification - NSSV; finding, the efforts in both cases have been insufficient. On the other hand, it is argued that the absence of a single organization in charge of centralizing all responsibilities and budget to give attention to the Internally Displaced People, is leading to a structural problem of the system; yielding bad results in the allocation of resources and taking into account the permanent positive rates of reception of individuals and households presented every year in the town, it can be seen an increasing pressure on the financial resources.

**Key words:** Internal Forced Displacement, Regional Development Policy, State and Local Budget and Expenditures.

JEL Classification: D85, R58, H72.

1. Los autores agradecen el apoyo, la dedicación y los útiles comentarios brindados durante la realización de este proyecto de investigación al profesor John F. Ariza B.

2. Economista, Universidad del Tolima. Director Departamento de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas – Universidad del Tolima. E-Mail: leacuna@ut.edu.co

3. Economista, Universidad del Tolima. Profesor Catedrático Departamento de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas – Universidad del Tolima. E-Mail: cacuellar@hotmail.com

4. Estudiante, Pregrado en Economía. Universidad del Tolima. E-Mail: daragon66@hotmail.com

5. Estudiante, Pregrado en Economía. Universidad del Tolima. E-Mail: cazapata25@hotmail.com

6. Estudiante, Pregrado en Economía. Universidad del Tolima. E-Mail: catalinasdm@hotmail.com

## Introducción

El fenómeno social del desplazamiento forzado en Colombia, afecta a una población considerable del país, que se ve obligada a abandonar su lugar de residencia para proteger su integridad física. Este es provocado por el enfrentamiento entre grupos armados ilegales y la fuerza pública, en sectores de gran importancia geoestratégica, militar, económica y política; donde estos grupos ilegales buscan apoderarse a través de la coerción de los territorios habitados por la población civil campesina. Las cifras de desplazamiento han llegado a límites alarmantes; en el periodo 1999 – 2005 el número de desplazados en nuestro país ascendía a 2'165.873 personas, para el 2007 llegaba a 2'212.867<sup>7</sup>; ubicando al país como uno de los de mayor crisis humanitaria en América Latina.

Según Acción Social durante el período 2000-2006, la población desplazada en el departamento del Tolima se incrementó en un 15%, siendo Ibagué la ciudad con mayor recepción, ya que en promedio, de cada 100 desplazados que llegaban al departamento 60 se ubicaban en la ciudad<sup>8</sup>.

De acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), para 2001 en Ibagué, las personas afectadas eran aproximadamente 1.918, presentando un abrupto incremento para el año 2002 al llegar a 6.030 personas (214,3%) y posteriormente una reducción gradual hasta llegar a 1.866 personas en el 2006<sup>9</sup>.

En este orden de ideas, el objetivo principal del documento se relaciona con la evaluación de la gestión de las políticas públicas implementadas por las autoridades departamentales y municipales para hacerle frente a esta situación, mediante la identificación del estado actual de las condiciones básicas de la población afectada en cuanto a: condiciones de vivienda, acceso a servicios públicos, salud, educación, actividades laborales e ingresos a nivel de hogar que reflejarían la capacidad del Estado Colombiano para hacerle frente a la situación. Esta reflexión es válida, si se tiene en cuenta que el fenómeno persistirá con características cada vez más preocupantes si no se diseña una política estructural que sea gestionada de manera eficiente.

La construcción de una política pública estatal para la atención a la población desplazada, debe pasar por tanto, por una decisión de las autoridades territoriales de reconocer

que el conflicto armado, su degradación constante y otras manifestaciones de violencia, están incidiendo en el crecimiento desmedido de las ciudades y que es necesario, para mejorar el bienestar tanto de los afectados como de toda la población Ibagüereña en su conjunto; mejorar los mecanismos a través de los cuales se llega a esta población.

## El desplazamiento en Colombia: Breve revisión de la literatura y su relación con la teoría Económica

El fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia ha sido abordado desde enfoques políticos, psicológicos y sociológicos, siendo recientes los aportes dados desde el ámbito económico a través de trabajos de investigación y de los informes de la Comisión Nacional de Verificación (CNV) de los derechos de la población desplazada – PD. En los trabajos realizados sobre desplazamiento, se da a conocer el comportamiento de las variables socio-económicas (desempleo, productividad, ingresos, etc.) afectadas por el conflicto, identificando además muchas otras causas generadoras del desplazamiento y el papel que ha desempeñado el Estado colombiano en cuanto a la atención efectiva de la población desplazada. La bibliografía existente en torno al impacto que han tenido las distintas políticas gubernamentales en todos los niveles de la administración pública es escasa y de difícil consecución. Entre estos esfuerzos se encuentran; González (2004) en el marco del panel “Política Pública y desplazamiento forzado”; Ibáñez, Moya & Velásquez (2006) en el cual se pone de manifiesto la gran brecha existente entre el monto del gasto público social que ha destinado el Gobierno Nacional para la solución de este problema y; el estudio de la unidad técnica conjunta -UteC Convenio acción social- ACNUR (2007), en el cual se hace una evaluación integral de la ley 387 de 1997.

Por su parte, los estudios que se han abordado desde una perspectiva económica sobre el desplazamiento han avanzado más en la descripción del fenómeno que en la explicación comprensiva de las causas generadoras. Entre ellos se encuentran: Manrique y Ramos (1999), quienes sostienen que el fenómeno del desplazamiento coincide con una situación alarmante de desequilibrio macroeconómico, en el que los causales de la violencia se agudizan cada vez más con los desajustes sociales causados por el incremento de la pobreza, la falta de oportunidades laborales y diferentes

7. Según cifras oficiales de Acción Social y Codhes.

8. Como agravante de la situación cerca del 53.58% de los hombres tenían entre 1 y 20 años, y un 15% entre 21 y 31. Mujeres entre 1 y 20 años de edad, representaban el 50%.

9. El incremento de personas desplazadas que se presentó en el año 2002, obedece al acrecentamiento de la problemática de violencia en el país, empero en el 2006 sucede lo contrario hay una disminución significativa, que puede obedecer, a la ejecución de la política de seguridad democrática, a la crisis económica de la ciudad o a que otras ciudades han sido de más interés para la población desplazada.

formas de exclusión. Pérez (2001), busca establecer relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo, con el fin de identificar qué variables contribuyen a explicar el desplazamiento forzado en Colombia. Ibañez y Querubín (2004), identifican que los desplazamientos masivos se presentan en aquellos sectores de mayor dinámica económica, donde se presentan cambios económicos acelerados, mecanismos de exclusión y masiva concentración de tierras

Por otro lado, revisar la teoría económica (específicamente: Economía Política Clásica Inglesa, Economía Marginalista, Economía Keynesiana y el enfoque Institucionalista Económico), es pertinente para esbozar una aproximación modesta pero rigurosa de los principales aspectos teóricos de interés que tiene para los economistas la cuestión del análisis de la pobreza (categoría más cercana que ha desarrollado la teoría económica tradicional que tiene relación con la noción del desplazamiento forzado, pero que no permitirá – de todos modos – tener una lectura completa de la dimensión del problema aquí analizado); tomando en cuenta lo anterior, a continuación se examinan las ideas, opiniones y análisis realizados por los autores económicos más relevantes de la disciplina a partir de la escuela de pensamiento económico que representan.

Siguiendo a Pardo (2000), se puede observar que a partir de la teoría de salarios de Ricardo se derivan 3 causas de la pobreza:

a) La relación dinámica entre las fuerzas demográficas y económicas, b) el carácter del proceso de acumulación y c) las razones institucionales. Esta última tiene directa relación con el papel del Estado en la forma como este provee ciertos servicios sociales. De esta manera, Ricardo (1821 / 1986) habla sobre Las leyes de pobres y los impuestos, estableciendo que el gobierno no debe dar la educación, vestuario y alimentación a los niños pobres, ya que se debería presentar un ajuste en el mercado de trabajo y con ello del crecimiento poblacional que haría que los servicios anteriores se ajustaran a la demanda, por lo que el papel de las leyes de pobres no estarían generando el resultado esperado y cualquier intento por defenderlas sería un factor para acrecentar el problema.

John Stuart Mill plantea, según Pérez (2003), dos tipos de intervención que el Estado debe tener para la consecución de sus objetivos, resaltando que deben ir siempre guiadas bajo el criterio de “Igualdad de oportunidades”: Intervenciones autorizadas y las intervenciones de apoyo, las cuales limitan y aumentan respectivamente las fuerzas del mer-

cado. Estas intervenciones se plasman a través de criterios como la equidad y justicia, donde se debería garantizar que todos los individuos pudieran tener una situación equitativa al inicio de los procesos sociales, acompañada a su vez de una imposición al final de dicho proceso, que operaría como mecanismo de justicia (redistributiva). Además Mill reconocía la recaudación de Impuestos como una de las funciones del Estado, así propuso las bases para el sistema impositivo, destacando tres políticas para mitigar la pobreza: a) Exención fiscal para ciertas rentas; b) Impuestos sobre las herencias y; c) Restricciones suntuarias.

El primero de ellos hace referencia a un impuesto que sería valorado de forma equitativa, pues cada individuo pagaría de acuerdo a su nivel de renta una tarifa de tipo proporcional, la segunda política gira entorno a las herencias y el consumo, pues Mill consideraba que era necesario gravar estas, siempre y cuando excedieran cierto valor, para corregir las grandes desigualdades de riqueza toda vez que el recaudo generará la mínima evasión. Por esta misma razón, resaltaba que los impuestos indirectos fueran bastante reducidos, ya que pensaba que dentro de los bienes considerados dentro de la “Canasta básica” se encontraban ciertos productos como las cervezas, vinos y demás importados que hacían que la mayor carga fuera soportada por los más pobres. En tercer lugar, los planteamientos sobre los bienes de lujo y en especial los Snob<sup>10</sup> ratifican la postura de Mill a favor de los menos favorecidos; pues, establece que los impuestos que gravan su consumo deberían ayudar a soportar en mayor medida los gastos para garantizar la igualdad de oportunidades y la buena prestación de servicios como alumbrado y limpieza.

Pero cabe resaltar la evolución en el pensamiento de Marshall, ya que en un comienzo consideraba que era innecesaria la presencia de un ente estatal que ayudará a regular el mercado. Pues éste, solamente iba a generar distorsiones en el intercambio de bienes y servicios; sin embargo, luego de un tiempo articuló nuevos planteamientos, que surgieron de la contrastación entre la teoría económica y la realidad de la época, llevando hacia una conjetura que permitiera una intervención de un agente regulador, que ofreciera servicios básicos cuando los individuos no tuvieran las condiciones necesarias para efectuar su compra; mediante herramientas como los subsidios, buscando así subsanar estos fallos del mercado, pero también siendo necesaria la imposición de impuestos sobre los agentes con mayor poder de compra. Todo lo anterior, con el fin de estimular nuevos demandantes que permitiera un crecimiento en la economía.

10. Son aquellos bienes que no satisfacen alguna necesidad real ni tampoco reportan utilidad práctica, lo que no los exime de ser comprados. Ejemplo de estos son las joyas, visitar ciertos lugares y comprar determinadas marcas, en donde todas reflejan el status del comprador.

Los análisis modernos de las cuestiones económicas se circunscriben dentro del enfoque Keynesiano e Institucional; siendo sus exponentes más representativos J.M. Keynes y Douglas North.

En el pensamiento de Keynes (1936 / 1983), es clara la importancia del Estado como un ente que incentiva el desarrollo y crecimiento de la sociedad, siendo el impulsor del crecimiento económico, dado que su posición teórica le sugiere que el mercado no se auto-regula. Así, el Estado debe impedir la caída de la demanda agregada aumentando sus propios gastos, para que de esa forma los individuos posean más dinero y consuman más (preferencia por la liquidez), lo cual desembocaría en un continuo ciclo virtuoso. A esto se suma el principio de la demanda efectiva, el cual plantea que el empleo total depende de la demanda total, de esta forma si no existe una fuerte demanda, las empresas obtendrán unos bajos beneficios, lo cual desencadenará una reducción de la producción y con ello una pérdida de empleo, que traería consigo un efecto negativo sobre el bienestar de aquellas personas que han quedado desempleadas.

Por su parte, North (2006) realiza su análisis formulando una teoría de las Instituciones, que le permite dar una mejor aproximación del comportamiento que realizan los agentes económicos, identificando aspectos como: a) Una teoría de los derechos de propiedad, b) Una teoría del estado y, c) Una teoría de la ideología. De esta forma, para North es importante que estén establecidos plenamente los derechos de propiedad, identificando la estructura de organización económica de la sociedad y del intercambio, dando cabida al papel que cumple el Estado como juez imparcial que resguarda dichos derechos de propiedad y como proveedor de servicios (justicia, leyes), mediante un sistema normativo. Finalmente, el aspecto ideológico encierra consideraciones subjetivas con respecto a las percepciones que tienen los agentes sobre la observancia de las reglas de juego, intereses individuales o generales.

## **Disposiciones legislativas en torno al desplazamiento en Colombia**

El fenómeno del desplazamiento en Colombia se constituyó en la última década del presente siglo, como uno de los principales problemas sociales que requieren una urgente solución por parte del Estado. Establecer sus principales causas, estudiar y concluir acerca de las políticas óptimas para atender tal población, además de ofrecer una solución económica y socialmente estable, han tratado de materializarse en las diferentes leyes y decretos emitidos por parte del legislativo. Dado que el problema se agudizó en la década anterior, fue necesario promulgar una ley que permitiera la identificación y posterior atención de esta población por parte del Estado colombiano; esta necesidad se materializó

en la ley 387 de 1997, que contribuyó en alguna medida a atacar esta problemática social.

Se puede determinar que la ley 387 de 1997 buscó articular las dimensiones políticas tanto a nivel nacional como territorial, para poder atender a la población desplazada (Forero, 2003).

Para cumplir tales objetivos, se crearon una serie de entes y mecanismos mediante los cuales sería posible llegar eficientemente a la población afectada y mejorar su situación. El primero de ellos fue el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia (SNAIPD), cuyo objetivo era brindar las condiciones necesarias para el retorno voluntario o reasentamiento de la población desplazada; adicionalmente, planteó la integración de esfuerzos públicos y privados para prevenir las situaciones que causan el desplazamiento forzado y la utilización de una manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos necesarios para la atención.

Luego el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) fue creado como ente consultivo y asesor en el diseño de políticas que aseguraran recursos para lograr los objetivos del SNAIPD.

De acuerdo con lo establecido, tal consejo estaría integrado por:

- Un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá.
- El Consejero Presidencial para los Desplazados, o quien haga sus veces.
- El Ministro del Interior.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- El Ministro de Defensa Nacional.
- El Ministro de Salud.
- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.
- El Ministro de Desarrollo Económico.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación.
- El Defensor del Pueblo.
- El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces.
- El Consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces.
- El Gerente de la Red de Solidaridad Social o quien haga sus veces, y
- El Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces.

Igualmente en esta ley, se estableció la creación del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia (PNAIPD) que tenía dentro de sus principales objetivos: “Elaborar diagnósticos de las cau-

sas y agentes que generen desplazamiento por la violencia de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere” (Ley 387 de 1997). Esto le permitiría al Estado adoptar los mecanismos necesarios para la ejecución del (PNAIPD) y proponer como política pública, un conjunto de medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad orientadas a la prevención, así como la adopción de medidas para la atención humanitaria de emergencia. Esto debe traer como consecuencia garantías para que la población desplazada acceda a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, así como a mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica para garantizar la investigación, la restitución de derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.

Posteriormente, se promovió la creación de la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada (RNIAPD), la cual se utilizaría como instrumento para la obtención de información relacionada con hechos violentos a nivel regional que pudieran ser causa de desplazamiento forzoso. De la misma forma esta red sería la encargada de evaluar la magnitud del problema y medir el impacto de los programas llevados a cabo en el desarrollo del Plan Nacional. Por último se encuentra el caso del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada (FNAIPD) cuyo objeto sería percibir recursos económicos para financiar programas y proyectos que mejoren la calidad de vida de la población desplazada; este Fondo cuenta con una reglamentación fundamentada en el decreto 501 de 1998, donde establece lo concerniente a la administración del fondo, la cual estará a cargo del Director General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, este velará por el buen uso y manejo de los dineros recaudados, así como todas las donaciones y recursos que lleguen al fondo para la eficiente operación de la RNIAPD.

Por otra parte se generó el documento CONPES 3057 de 1999 (DNP, 1999) que logró un mayor alcance que la ley 387 de 1997, debido a que se reformularon labores en algunas instituciones, como por ejemplo la Unidad Técnica Conjunta (UTC) que debía desempeñar un papel de ente asesor en apoyo con la Red de Solidaridad Social, ahora llamado Acción Social, en cuanto a la atención humanitaria, generando soluciones a los problemas que se presentarían en los municipios receptores de población desplazada. Dichas soluciones estarían dadas de acuerdo a la etapa en que se encontrara el nivel de desplazamiento forzado (Urgencia, Emergencia y/o Transición), ya que la asignación de recursos financieros y humanos depende de esta situación.

Este documento Conpes, estableció que además de estar bajo la dirección de la RNIAPD estarían también a cargo de la Red de Solidaridad Social, para ello se esperaba establecer “un sistema de medición de la magnitud global del desplazamiento, el mejoramiento del sistema de registro, la puesta en marcha de un Sistema de Alertas Tempranas para la prevención y la introducción de mecanismos de seguimiento y evaluación” (DNP, 1999). Se crearía un formulario único nacional por parte del Ministerio Público en asocio con la Red de Solidaridad Social que permitiera llevar un registro detallado y confidencial de los nombres y documentos de identidad de la población desplazada, con el objetivo de establecer cifras nacionales para elaborar informes de gestión por parte de la UTC. Los sistemas de alertas tempranas de desplazamiento estarían bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo, entidad que recibiría información verificable la cual sería evaluada por un comité de organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, que de acuerdo a la gravedad de la situación informaría a la fuerza pública para tomar las medidas del caso.

Siguiendo con el análisis normativo, en el año 2000 se sanciona la ley 589 que en su artículo 284, hace referencia al desplazamiento forzado como un fenómeno que es consecuencia de la violencia ya que obliga a la población a cambiar su lugar de residencia de una forma coactiva y no voluntaria. De la misma manera, estipula que no serán consideradas desplazados forzados aquellas poblaciones que por motivos y razones de la fuerza pública tengan que dejar su lugar de origen para garantizar su seguridad. Lo anterior quiere decir que todo ello se realizará “de acuerdo a las normas del Derecho Internacional Humanitario y que las penas para los actores generadores de este flagelo oscila entre los diez (10) y quince (15) años, así como una multa entre 2.000 y 50.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes”

En el año siguiente, la Corte Constitucional emite la sentencia T-327 de 2001 que permitió que las entidades encargadas de revisar y controlar las acciones encaminadas al mejoramiento de la situación del desplazado tuvieran en cuenta un trato digno y humanitario, para las personas que buscaran ayuda en estas entidades. En este mismo sentido y conforme al artículo 19 de la ley 387 de 1997, el gobierno nacional estableció por medio del decreto 2007 de 2001 las garantías para que la población desplazada no pierda los derechos de dominio sobre sus tierras y/o propiedades rurales. De este modo, para que un bien mueble o inmueble sea declarado como abandonado a causa de un inminente riesgo de desplazamiento forzado por la violencia, es necesario que la población desplazada se dirija al Comité de Atención Integral a la Población desplazada por la violencia para declarar mediante un acto administrativo su situación,

de esta manera el Comité respectivo pasará la relación de estos actos administrativos a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, con el objetivo de que ninguna persona natural o jurídica pueda titularse o adquirir derechos sobre dichas propiedades hasta tanto el riesgo de desplazamiento deje de ser vigente.

Posteriormente la Corte Constitucional mediante sentencia T-098 insiste en la defensa de los derechos fundamentales de los desplazados en cuanto a: trabajo, vivienda digna, educación y salud. La Corte hace énfasis en la duración y la rigidez del planteamiento donde:

“El Artículo 86 de la Constitución Política establece que a consecuencia de la acción de tutela la protección de los derechos fundamentales se traduce en una ORDEN, es decir, una decisión que debe ser obedecida o satisfecha. No se trata solamente de exigir que se adopten programas sino de producir definiciones ágiles y prontas. Un fallo de tutela debe ser concreto y se cristaliza en órdenes que deben cumplirse sin demora (artículo 27 del decreto 2591/91) y es deber de las autoridades garantizar su cumplimiento (artículo 25 de la Convención Americana sobre derechos humanos)”

De allí que a la población desplazada se le preste la atención requerida y en un tiempo establecido por cuanto están sufriendo una situación desfavorable y que le imposibilita disfrutar de los derechos fundamentales; situación que debe ser atendida realmente por las instituciones correspondientes.

A partir de 2003, los fallos de la Corte Constitucional sobre la población desplazada destacan la función de las instituciones del Estado para la pronta solución de los problemas del desplazamiento, algunas de las sentencias mencionan la necesidad de buscar soluciones en cuanto al desplazamiento interno urbano (Corte Constitucional. Sentencia T 268 de 2003) y los problemas de salubridad, acceso a educación y vivienda digna en la que puedan desarrollar sus actividades normalmente; para ello es vital que Acción Social vincule a las autoridades públicas para que se proteja la integridad de la persona, en tanto que podrá hacer las acciones y requerimientos pertinentes para que estas retornen a su lugar de origen con la solicitud que las personas en calidad de desplazados presenten.

La sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, reitera la importancia de los derechos de la población desplazada y el compromiso que adquiere el Estado para garantizarlos, sin embargo, los procesos para exigir la atención oportuna y humanitaria se han visto truncados debido a causas como la negligencia, procesos de liquidación de algunas instituciones e insuficiencia presupuestal. Situaciones que no deberían presentarse pero que: “Obedece a un

problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla” (Corte Constitucional, ST-025/2004). De esta forma la sentencia considera el “Estado de cosas inconstitucional” donde la obligación de las autoridades públicas se comprometen para atender a esta población de manera coordinada y bajo los parámetros legales establecidos de tal forma que se garantice el goce efectivo de derechos.

Por último, se puede concluir que la ley 387 de 1997 fue un gran avance en normatividad sobre desplazamiento forzado, basada en principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia. Sin embargo, pese a ello aun son notorias las falencias en cuanto a atención y prevención de este flagelo, como lo demuestran las cifras de entidades como Acción Social y CODHES que muestran que el número de desplazados a nivel nacional aumenta, poniendo de manifiesto que es necesario llevar a cabo una revisión de la implementación de esta ley.

## El desplazamiento y los planes de desarrollo

El desplazamiento (forzado) constituye un problema humanitario que experimenta Colombia como consecuencia del conflicto armado, este fenómeno está provocando una reducción notoria del bienestar de una gran parte de los colombianos, puesto que los desplazados son obligados a dejar sus propiedades y empleos, lo que conlleva a una insuficiencia de ingresos y por tanto se hace difícil llevar una vida digna. El desplazamiento sin lugar a dudas es un problema muy grave, por esta razón necesita de una pronta solución, esto ha sido entendido a la perfección por los últimos gobiernos, los cuales han desarrollado varias estrategias que buscan ayudar a la población desplazada. Las políticas planteadas por los dos últimos gobiernos son muy similares, lo que nos indica que existe una continuidad en dichas políticas. Estas podrían clasificarse en: preventivas, de atención y de restablecimiento.

### I. Políticas Preventivas

Las políticas de este tipo buscan que el desplazamiento no siga dándose. Tanto los gobiernos de Pastrana y Uribe las implementaron, aunque estas no son idénticas. La prevención del desplazamiento está dirigida a aquellas regiones o localidades en riesgo a causa del conflicto armado, mediante su detección temprana y su neutralización.

## II. Políticas de Atención

El segundo tipo de estrategias, trata de la atención inmediata, aquí se busca la rehabilitación física y psicológica de la población. En sí, las medidas de atención formuladas son pocas ya que lo que buscan es que los individuos víctimas del desplazamiento tengan una vida digna, es decir que cuenten con la alimentación, un lugar donde vivir, educación, aunque estas políticas son de poca duración y no plantean una solución definitiva a los problemas de los desplazados.

## III. Políticas de Restablecimiento

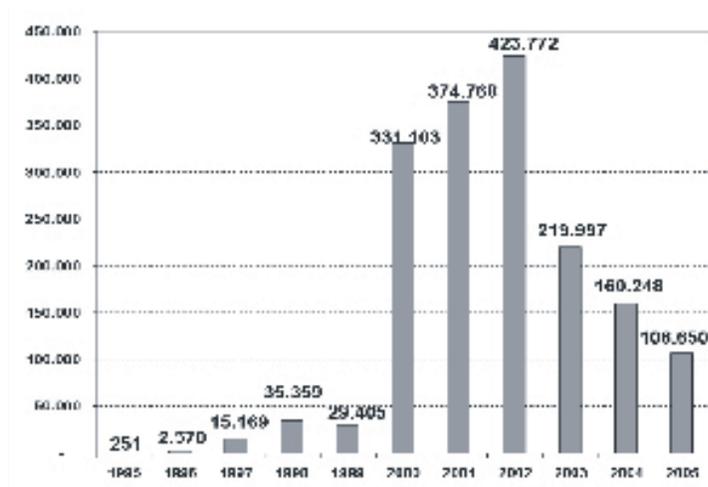
El tercer tipo se enfoca al restablecimiento de la población desplazada. En sí son incentivos para que la gente vuelva a su lugar de origen, estos incentivos pueden ser de diferentes tipos, el primero es el relacionado con la seguridad, el

gobierno debe garantizar que los individuos no van a correr algún peligro si vuelven a su lugar de origen, el segundo tipo se basa en la búsqueda de un lugar en donde las personas puedan vivir, el otro tipo es el económico aquí se incluyen las medidas que ayudan a que los desplazados se establezcan en una actividad económica y así ellos mismos puedan generar los ingresos suficientes para su supervivencia.

### Acción social: “hechos y avances en atención a la población desplazada”

La reducción del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia durante estos años obedece, fundamentalmente, a los resultados de la política de seguridad democrática. En el período 2002 -2004 se han presentado los siguientes avances según Acción Social: recuperación por parte de las Fuerzas Militares de los territorios antes controlados por

Gráfica No. 2.1.3



Fuente: Sistema Único de Registro- SUR- RSS.

los actores armados ilegales; la presencia de la Policía Nacional en las 1.098 cabeceras municipales; y, en general, una mayor presencia del Estado en todo el territorio. Se observa, que lo anterior ha reflejado una caída de la población desplazada para el año 2003, para ser exactos de 49% respecto al año anterior, en cuanto a los años 2004 y 2005 se sigue presentando disminuciones en las víctimas del desplazamiento; aunque la cuantía no fue tan importante como lo que sucedió en 2003.

El Gobierno Nacional ha hecho esfuerzos adicionales para registrar población que se había desplazado antes del año 2002, para disminuir el problema del sub-registro. Se han registrado más de 200 mil personas que se habían desplazado antes de 2002, según cifras oficiales de Acción Social. Un total de 140.000 colombianos desplazados, unos 35.746

hogares en 31 departamentos han sido acompañados en el retorno a sus lugares de origen durante 2003 y septiembre de 2007, además de quienes han regresado por su cuenta, según cifras de Acción Social. En 2004, se acompañó a 17.458 familias en su retorno, en 2005 a 25.921, en 2006 a 32.524 familias y, para 2007 se acompañaron 26 mil colombianos.

A continuación se presentan unos cuadros resumen de las políticas inmersas en los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales relacionadas con la población desplazada, así como los recursos destinados a la prevención, atención y restablecimiento de esta comunidad, establecidos en los presupuestos de estos planes.

Los planes de desarrollo analizados son los siguientes:

- Cambio para construir la paz 1998-2002
- Hacia un Estado comunitario 2002-2006
- El Tolima progresa, 1998-2000
- El Tolima posible 2001-2003
- Todos con todo por el Tolima 2004-2007
- Ibagué despierta 2001-2003
- Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas 2004-2007

**Cuadro No. 1 Planes de desarrollo Nacionales**

PLAN DE DESARROLLO	GOBIERNO	POLÍTICA DE PREVENCIÓN	POLÍTICA DE ATENCIÓN	POLÍTICA DE RESTABLECIMIENTO
<p>“Cambio Para Construir La Paz 1998-2002”</p> <p>La ejecución de la política tiene un Costo aproximado de US \$ 360 millones por 3 años. Sin incluir adjudicación de tierras y vivienda</p>	1998-2002	<p>* Esta política estuvo dirigida a la búsqueda de una paz integral, por medio de un acuerdo entre el gobierno nacional y los grupos delictivos, donde se pretende exterminar la violencia originada por el conflicto armado y, todo aquello relacionado con la criminalidad y el narcotráfico.</p>	<p>* Se diseñaron programas para prestar apoyo a esta población víctima de la violencia, a través de asistencia psicológica, alimentaria, educacional, en salud, capacitación productiva y saneamiento básico, entre otros. Adicionalmente, se proporcionarán viviendas temporales o refugios, para que estos resguarden a los desplazados de las condiciones climáticas y privacidad, y que cuenten con servicios básicos: el énfasis de la atención está en la niñez.</p>	<p>* En el marco de esta estrategia el acceso a tierras, a soluciones de vivienda y la estabilización socioeconómica son los elementos centrales para la solución del problema. Programas: a. Acceso a Tierras. b. Vivienda rural y urbana. C. Estabilización socioeconómica.</p>
<p>“Hacia Un Estado Comunitario 2002-2006”</p> <p>Para el año 2006 alcanzó el topo de los \$ 847.620 millones de pesos.</p>	2002-2006	<p>* Fortalecimiento de la fuerza pública en aquellas zonas que tienen presencia ciertos grupos armados que puedan expulsar a las personas de su lugar de origen.</p>	<p>Atención psicosocial a niños y adultos, debido a que el desplazamiento es una experiencia que puede marcar la vida de las personas, también se prestará subsidios para arrendamiento de vivienda para que las personas puedan vivir tranquilamente mientras consiguen un empleo.</p>	<p>* Programas de financiamiento para proyectos productivos diseñados por la población desplazada, programas de capacitación vocacional y asesoría para estos. Diseño de programas, para adjudicar eficientemente predios, a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural</p>

**Cuadro No.2 Planes de desarrollo Departamentales**

PLANES DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES	GOBIERNO	PLAN ESTRATÉGICO	PLAN PLURI ANUAL
<p>“El Tolima Progresa, 1998-2000”</p>	<p>1998-2000</p>	<p>Objetivo número ocho “Fomentar y apoyar programas de atención integral dirigidos a la población vulnerable, considerando las políticas, planes y programas del Gobierno Nacional para la infancia, juventud, mujeres cabeza de familia, discapacitados, tercera edad y otros”.</p> <p>Estrategia número seis “Desarrollo de programas integrales que beneficien a las comunidades vulnerables, tales como: el pacto por la infancia, Red de Solidaridad, Sistema Nacional de la Juventud, la equidad de género, edad y etnia”</p>	<p>Para la población especial se asignarían en total, \$ 4.420.000 millones, distribución por año: \$ 1.291.120 millones (0.64%) en 1998, \$ 1.459.280 millones (0.68%) en 1999 y, \$ 1.669.600 millones (0.66%) en 2000.</p> <p>Se concluye que para la atención, prevención y control del fenómeno del desplazamiento forzado en el Departamento se proyectó destinar en total, \$ 307 millones (0.007%); y, anualmente, los siguientes montos: \$ 107 millones (34.85%), \$ 100 millones (32.57%) y, \$ 100 millones (32.57%), para los años 1998, 1999 y 2000, respectivamente.</p>
<p>“El Tolima Posible 2001-2003”</p>	<p>2001-2003</p>	<p>* Atención Integral a la población desplazada. En coordinación con la Red de solidaridad, Cruz roja, INURBE, ICBF, Defensoría del pueblo, Procuradora de familia y otros.</p> <p>* Programas para grupos de población más específicos, tales como: Adulto Mayor, Niñez, Juventud y Población con limitaciones físicas (auditivas, motrices, etc.)</p>	<p>* Las asignaciones realizadas para los diversos componentes del gasto departamental estipulados para el periodo 2001-2003, fueron realizadas tomando en cuenta la ley 550 de 1999.</p> <p>* Específicamente para la atención de la población desplazada, el único programa donde se hace referencia explícita (Supra, p. 8), estipuló las siguientes asignaciones específicas: \$ 2.200 millones para todo el periodo 2001-2003 y, anualmente: \$ 200 millones, \$ 1.000 millones y, \$ 1.000 millones, para los años 2001, 2002 y 2003, respectivamente.</p>

**Cuadro No.3 Planes de desarrollo Departamentales**

PLANES DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES	GOBIERNO	PLAN ESTRATÉGICO	PLAN ESTRATÉGICO
“Todos con Todo por el Tolima 2004-2007”	“Todos con Todo por el Tolima 2004-2007”	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Prevención del fenómeno del desplazamiento y atención a las personas y familias desplazadas.</li> <li>* Planes de acción anual: diseñados, financiados, ejecutados y evaluados por el comité Departamental. Ocho proyectos productivos ejecutados y evaluados.</li> <li>* Gestionar la ampliación de la cobertura al régimen subsidiado a esta población.</li> </ul>	<p>A la población desprotegida, se le realizaron las siguientes asignaciones de recursos (proyectadas): \$ 250 millones (2004), \$ 400 millones (2005), \$ 416 millones (2006) y, \$ 433 millones (2007).</p>
“Ibagué Despierta 2001-2003”	2001-2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Liderar programas dirigidos a la población especial (Niñez, Mujeres cabeza de familia, discapacitados, adultos mayores, desplazados y habitantes de la calle), que les permita desarrollarse y mejorar la calidad de vida.</li> <li>* Realizar convenios interinstitucionales para aplicar sistemas nutricionales y alimentarios a niños(as) en grupos vulnerables.</li> <li>* Capacitación y organización de las familias desplazadas para su retorno al sitio de origen.</li> </ul>	<p>* No se evidenciaron asignaciones de recursos para la población desplazada.</p>

**Cuadro No. 4 Planes de desarrollo Municipales**

<b>PLAN DE DESARROLLO MUNICIPALES</b>	<b>GOBIERNO</b>	<b>PLAN ESTRATÉGICO</b>	<b>PLAN PLURI ANUAL DE INVERSIONES</b>
“Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 2004-2007”	2004-2007	<p>* Ampliar las oportunidades a la población vulnerable para el ingreso a los diferentes niveles de educación (eje educativo, objetivo n° 4). El cual se relaciona directamente con la meta n° 3: establecer el subsidio de uniformes en total de 6.000 y transporte escolar a poblaciones vulnerables y discapacitados.</p> <p>* Gestión de recursos departamentales o nacionales para aseguramiento en régimen subsidiado a población indígena y víctimas del desplazamiento forzoso. (eje salud, objetivo n° 8).</p> <p>* Celebrar convenios interadministrativos o contratos de prestación de servicios de salud para la población pobre y vulnerable no cubierta con subsidios a la demanda (eje salud, objetivo n° 16).</p>	A la población desplazada se le realizaron las siguientes asignaciones de recursos: año 2004, \$ 50.000.000 pesos, 2005 \$ 60.000.000 pesos y para el año 2006 \$ 40.000.000 pesos, para un total de \$150.000.000 pesos.

**Indicadores de calidad de vida**

Una mejor comprensión del impacto de los programas departamentales y municipales para el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada del municipio de Ibagué, se debe realizar indagando sobre el estado actual de las condiciones de vida de este segmento poblacional. Por lo tanto, para alcanzar este objetivo se diseñó un instrumento (encuesta) para determinar las condiciones de vida de los hogares desplazados que tienen su lugar de residencia en el casco urbano del municipio. Este instrumento recibió el nombre de Encuesta para Desplazados de Ibagué (EDI) y se aplicó a 390 hogares inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) a través de una entrevista directa a una persona mayor de edad por hogar<sup>11</sup>. A raíz de esto se obtuvieron los siguientes resultados:

**Características generales de la población desplazada ubicada en la zona urbana de Ibagué**

El punto de partida lo constituye la distribución de la población por sexo, de esta forma el 56% son mujeres y el restante 44% hombres. Esta cifra difiere de los resultados del censo realizado por el DANE en el año 2005, en donde el 51% de la población son mujeres y el 49% corresponde a hombres.

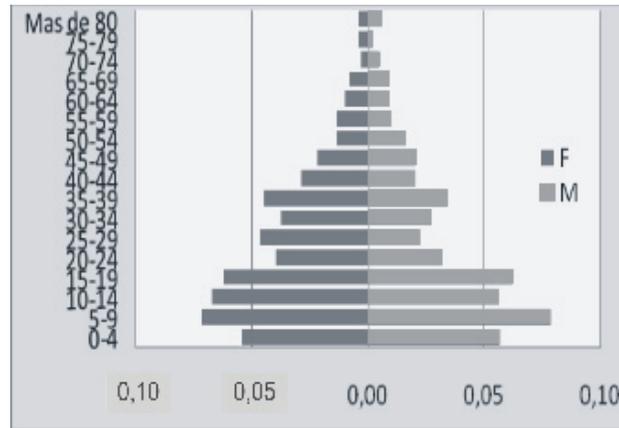
Por otro lado, si se examina la población por rangos de edad, se observa que la población menor de edad (0 a 17 años) representada poco más del 50% de la población desplazada total ubicada en el municipio de Ibagué, mientras

11. Para mayor detalle, véase el anexo Ficha Metodológica.

que la participación de rangos de edad mayor es más bajo. Esta cifra contrasta con los resultados obtenidos en el censo del 2005, en donde la población menor de edad apenas

alcanza el 40%, evidenciando una mayor condición de vulnerabilidad frente a los resultados del ámbito nacional.

Grafica No. 4.1. Ibagué. Distribución de la Población por rangos de edad



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos por la EDI-2009.

## Verificación de la situación de desplazamiento

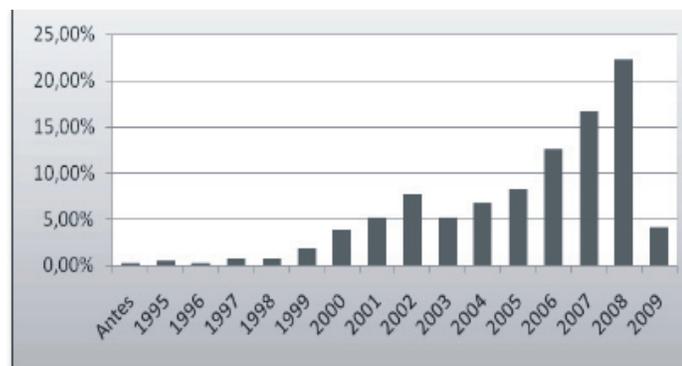
### Número de desplazamientos por hogar

El 83% de la población objeto de estudio ha sido víctima de un desplazamiento forzado, mientras que el 16% ha sufrido dos desplazamientos y el resto de la población ha sufrido hasta 3 y 4 desplazamientos. Estas cifras son muy similares a las registradas en la ENV, en donde el 89.4% de la población desplazada incluida en el RUPD ha sufrido

un desplazamiento forzado por la violencia, mientras el restante, ha sufrido 2 ó más desplazamientos.

A diferencia de los resultados obtenidos a nivel nacional en la ENV, donde el mayor número de desplazamientos se registraron en los años 2000 a 2002 con una tendencia a la baja para los años siguientes, los resultados obtenidos en EDI-2009 señala un comportamiento creciente durante los últimos años<sup>12</sup>, con una mayor concentración de este fenómeno en los años 2006 a 2008, representando más del 50% del total de los desplazamientos registrados.

Grafica No. 4.2. Ibagué. Año de primer o único desplazamiento.



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos por la EDI-2009.

12. Para el año 2009 se toma el acumulado registrado hasta la fecha de ejecución de la encuesta.

## Área de expulsión

Este ítem indaga sobre el área de expulsión sin importar el departamento en el cual se presentó la situación. Así, el 65.64% de la población víctima del desplazamiento forzado ha sido expulsada del área rural, el 16.92% de un centro poblado y el 9.5% de la cabecera municipal, donde se deduce que el 82 % proviene de zonas rurales, situación muy distante a los resultados encontrados en la ENV donde el 75.2% de estos grupos fue expulsado de este tipo de áreas.

## Modalidad de desplazamiento

Los resultados de la EDI-2009 indican que la mayor parte de los desplazamientos (60.5%) presentados durante el periodo de referencia fue de manera grupal, en tanto que los desplazamientos en forma individual (27.44%) y masivo (11.03%) tiene menor participación, contrastando los resultados de la ENV donde los desplazamientos individuales o unifamiliares ganan mayor relevancia (46.2%).

## Actores y Motivos del desplazamiento forzado

Las FARC son los principales responsables de los desplazamientos registrados en el municipio de Ibagué según resultados de la EDI-2009, alcanzando casi un 70% de los casos, mientras que los demás actores armados alcanzan una participación del 29%. Entre esos, son representativos los Grupos: paramilitares 18% y ELN 4%. Esta situación se presenta dada la mayor presencia de las FARC en los lugares de procedencia de los hogares desplazados como es el sur del departamento del Tolima<sup>13</sup> concretamente en los municipios de Saldaña, Chaparral, Guamo, Ortega, Planadas, Río blanco y en particular del departamento de Cauquetá que también concentra gran presencia de este grupo armado ilegal.

Por otro lado, entre los principales motivos de desplazamiento se encuentran: las amenazas con un 71.54%, asesinatos de algún familiar 12.31%, reclutamientos forzados y masacres 3.33% y 3.08% respectivamente. Esta situación coincide con la ENV donde las amenazas corresponden al principal motivo de desplazamiento forzado y los asesinatos o muertes la segunda causa.

## Atención inmediata y ayuda humanitaria de emergencia

En los 390 hogares encuestados solo el 24.87% recibieron la atención humanitaria en la primera semana, cifra que a simple vista parecería precaria, o por lo menos pondría en duda el sistema de asignación que ofrecen las distintas entidades en el municipio, en la realización del derecho de atención inmediata.

Pero al compararse con los resultados obtenidos por la comisión nacional de seguimiento a partir de ENV (Encuesta Nacional de Verificación) se encontró que el municipio está muy por encima de su parámetro de comparación inmediato, las ciudades intermedias, donde tan solo el 8.4% recibieron alguna ayuda de este tipo<sup>14</sup>.

La atención inmediata brindada en el municipio se compone principalmente de alimentación y albergue temporal, ocupando más del 70% de las ayudas brindadas descuidando otros ítems encontrando algunas falencias en agua potable (muy posiblemente sea la causa de una gran porcentaje de población, que en el momento de la encuesta, manifestaron tener alguna enfermedad 12.11%), y vestuario que se pueden observar en el cuadro 4.1.

Desagregar cada uno de estos servicios y compararlos con los encontrados por la Comisión de seguimiento, permite confirmar las graves falencias especialmente con los grandes y pequeños municipios en: I) Valoración y atención médica de urgencia, II) Agua potable, III) Vestuario y IV) otras.

Esto es evidencia de una falta de iniciativas propias para fortalecer y diversificar las ayudas por parte de los organismos locales, o con otros organismos (públicos y privados) que se interesen, formando nuevas mesas de trabajo integradas; para que las ayudas lleguen a los verdaderos hogares desplazados en un menor periodo de tiempo, agilizando la fase de verificación de situación de desplazamiento. Hay que resaltar que en Ibagué es donde (hasta la fecha) se ha encontrado el mayor porcentaje de hogares que han recibido toda la ayuda humanitaria inmediata (de manera integral)<sup>15</sup>, superando ampliamente la media.

13. Esta presencia mayor de grupos armados insurgentes como las FARC en la zona se debe a las condiciones geoestratégicas que les facilita el Caño de las hermosas (paraíso de las FARC) para el desarrollo de sus actividades ilegales de manera más somera, atentando contra la integridad y los derechos de la población aledaña.

14. Para hallar dicho resultado para las ciudades intermedias en la ENV se sumaron los grupo familiares que manifestaron no haber recibido ningún tipo de ayuda inmediata con los que no respondieron a la pregunta el valor obtenido se le fue restado al 100%; procedimiento que se le aplicó a las demás ciudades.

15. Ver Cuadro No. 4.2.1 en el ítem “todas”.

Cuadro No. 4.1. Tabla comparativa para la ciudad de Ibagué, con los grupos de ciudades recogidas por la comisión

TIPO DE AYUDA	CIUDAD DE IBAGUÉ	CIUDADES GRANDES	CIUDADES INTERMEDIAS	CIUDADES PEQUEÑAS
Albergue temporal	8.2	2.6	1.5*	3.3
Valoración y atención medica de urgencias o medicinas	2.3	5.2	1.0	4.2
Alimentación	10	17.6	7.2	21.7
Agua potable	0.25	2.5	0.8*	1.8
Vestuario	0.26	1.6	0.1*	0.8
Todas	2.56	0.2*	0.0*	0.2
Otras	1.28	13.3	5.4	15.5
Por lo menos una de las ayudas	24.87	19.4	8.4	23.3
No sabe / No responde	1.54	0.9	0.8	0.6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos por la comisión y datos propios (recogidos en EDI-2009). Los ( \* ) quieren decir que presentan un coeficiente de variación superior al 15% y deben ser utilizados con discreción.

### Atención humanitaria de emergencia

La atención humanitaria de emergencia, segunda fase de atención para la atención integral de los hogares desplazados, definirá en gran parte sus adaptaciones (a un “nuevo” estilo de vida en la ciudad) y oportunidades que permitirán su estabilización socioeconómica<sup>16</sup>. En esta segunda fase se hace sumamente importante cubrir un amplio conjunto de necesidades, que van más allá de la atención en vivienda y alimentación, para que las personas que han sido vícti-

mas, y que según la comisión de seguimiento<sup>17</sup> tienen una vulnerabilidad sistémica debido a su composición socio-demográfica, superen todos los traumas físicos y psicológicos, alejándose de la brecha de pobreza. Los resultados obtenidos para el municipio se aprecian en el cuadro 4.2. y tal y como se esperaría el porcentaje de núcleos familiares que recibieron la ayuda de emergencia (después de la primera semana del desplazamiento) es superior al porcentaje que recibieron la ayuda humanitaria inmediata, esto se debe a que el tiempo de reacción límite que se da a los organismos encargados para la segunda fase es superior a la semana.

Cuadro No. 4.2. Grupos familiares que recibieron la ayuda humanitaria de emergencia.

AYUDA DESPUÉS DE LA PRIMERA SEMANA	TOTAL	PORCENTAJE
NO	160	41,03%
SI	217	55,64%
NS / NR	13	3,33%
Total general	390	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos por EDI-2009.

16. Claro esto viene ayudado de políticas de estabilidad económica (capacitación laboral y generación de ingresos) que deberían de independizar a los grupos familiares.

17. Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado. IV informe ala corte constitucional. Bogotá: proceso de nacional de verificación de los derechos de la población desplazada, 30 de abril de 2008.

## Salud

### Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS.

La afiliación para la población desplazada en Ibagué se encuentra en un 59.7%, resultado significativamente inferior a la población vecina no desplazada a nivel nacional que para 2007 es del orden del 80%<sup>18</sup>. Así, dentro del total de

la población desplazada, las mujeres y hombres se encuentran afiliados con un 35.4% y 24.4%, respectivamente.

De forma más desagregada, esta afiliación se encuentra soportada en un 5.9% por el régimen contributivo y en 43.8% por el régimen subsidiado. Del total de hombres y mujeres, las participaciones en el régimen contributivo son del 2.6% y el 3.3%, respectivamente, siendo mayor el número de afiliados para ambos sexos en el régimen subsidiado, pues el 17.2% de los hombres y el 26.7% de las mujeres cuentan con dicha afiliación.

Cuadro No 4.3. Distribución porcentual de las personas desplazadas por sexo y tipo de afiliación al SGSSS

TIPO DE AFILIACIÓN	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Afiliados al régimen contributivo	2,56	3,33	5,90
Afiliados al régimen subsidiado	17,18	26,67	43,85
NS / NR.	24,10	26,15	50,26
<b>TOTAL</b>	<b>43,85</b>	<b>56,15</b>	<b>100,00</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos por la EDI-2009.

En términos de la evolución en materia de aseguramiento en Salud anual para los hogares desplazados, la EDI-2009 encuentra que dicho aseguramiento es en promedio del 7,6%. Dicha afiliación cae conforme disminuyen los años de desplazamiento, ya que de aquellos entre 2 y 9 años de desplazados, (grupo que concentra el grueso de la población), solo el 66% se encuentra afiliado. Para aquellos entre 18 y 24 meses de desplazados la cifra se mantiene con un 65.5%, pero se registran caídas para los grupos de 12-18

meses y 6-12 meses, llegando a cifras de 55.5% y 47.14% respectivamente. Se observa un leve aumento en la afiliación al SGSSS para el grupo de personas con menos de 6 meses de desplazados, alcanzando el 50%. De esta manera, se puede decir que los resultados muestran el mismo comportamiento encontrado por la ENV 2007, en donde se establece que el aseguramiento en salud crece con el tiempo de desplazamiento, alcanzando cifras del 85.3% para aquellas personas con 7 ó más años de vivir en esta situación.

Cuadro 4.4 Afiliación al SGSSS según

TIEMPO (AÑOS)	NO	SI	NS / NR	Total general
Menos de 6 meses	15	15	-	30
6 - 12 Meses	41	33	3	77
12 -18 Meses	4	5	-	9
18 - 24 Meses	17	38	3	58
Más de 24 Meses	49	117	7	173
NS / NR	18	25	3	46
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>233</b>	<b>13</b>	<b>390</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos por la EDI-2009.

18. Ver V Informe a la Corte Constitucional (2008). Proceso Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada. Pág. 5.

## Ayuda Psicosocial

De acuerdo con el V informe a la Corte Constitucional hecho por la Comisión Nacional de Verificación, una medida

indirecta de la situación de salud mental de la población desplazada, es el porcentaje de personas que soliciten y reciban ayuda psicológica, en este caso en lo que se refiere a Acceso a asistencia psicosocial.

Cuadro No. 4.5 Solicitud de Ayuda Psicosocial

SOLICITUD DE AYUDA PSICOLÓGICA				
GENERO	NO	SI	Ns/ Nr	Total general
Femenino	172	38	9	219
Masculino	143	17	11	171
Total	315	55	20	390

RECIBIÓ AYUDA PSICOLÓGICA				
GENERO	NO	SI	Ns/ Nr	Total general
Femenino	13	23	2	36
Masculino	3	13	1	17
Total	16	36	3	55

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos por la EDI-2009.

De esta forma, la solicitud de ayuda psicológica se encuentra en el 14.1%, de la cual el 65.45% de la población desplazada la recibe; recordando que la ENV 2007 encuentra el primero de estos indicadores (solicitud) cercano al 15%<sup>19</sup>. Estos resultados se muestran como un punto desfavorable puesto que esta población está expuesta a desequilibrios emocionales causados porque muchos de ellos presenciaron asesinatos, perdieron seres queridos y/o sufrieron alguna lesión, siendo necesario un acompañamiento desde el momento en el cual se brinda la ayuda humanitaria de emergencia hasta cuando las personas se encuentren estabilizadas socio-económicamente.

## Educación

El tipo específico de población al que se refiere el presente estudio, obliga a considerar en primer lugar la proporción de población afectada por el flagelo del desplazamiento que no sabe leer ni escribir; la cual como se puede apreciar en la siguiente gráfica asciende al 15,2% en los hombres y 9,13% en las mujeres de la población de referencia; se hace notar que el presente análisis toma en cuenta el rango de edad de 5 a 25 años.

Grafica No. 4.3 Proporción de personas por genero que sabe leer y escribir.



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos por la EDI-2009.

19. Ibid.

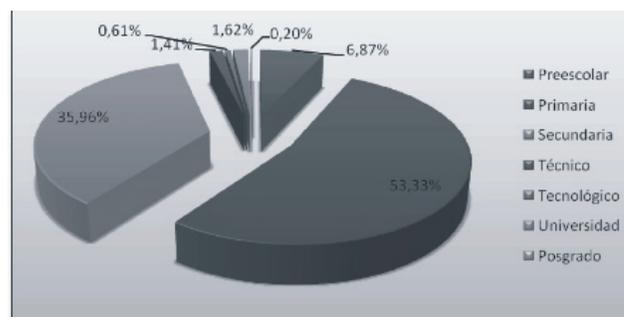
Efectivamente estudiando, frente a un 38,96% que no está haciendo. Por lo tanto, se infiere que en el mediano plazo este segmento de la población (que habita el casco urbano del municipio de Ibagué) se acercará notablemente a los niveles del ámbito nacional.

Por otro lado, la EDI-2009 para este segmento de la población ibaguereña obtuvo información desagregada por sexo y nivel educativo que se cursa actualmente; Por lo tanto, del 61,04% de la población que dijo que sí: del sexo femenino el 88,23% y del sexo masculino el 85,71% se encuentran realizando el grado segundo o tercero del nivel de básica primaria.

Esta polarización puede deberse a los años de llegada de las zonas de expulsión y, de la consecución de los cupos para poder ingresar a estudiar; dado que la mayoría se encuentran en ese rango del nivel educativo de básica primaria. Haciendo referencia al nivel de estudio la EDI-2009 brindó adicionalmente, la siguiente información de interés para el

rango de edad analizado: el 93,13% cuentan con estudios terminados de básica primaria y, el 39,8% estudios terminados de secundaria. Si se comparan estos resultados con los obtenidos por la ENV – 2007 (84,7% y 51%, respectivamente), se obtiene que este segmento de la población en el municipio de Ibagué, en materia de finalización de estudios de básica primaria presenta mejores indicadores, mientras que en el caso de Educación Secundaria presenta un notable rezago<sup>20</sup>. Lo cual, se puede imputar a los mayores esfuerzos por el Gobierno Nacional Central (GNC) de alcanzar una cobertura del 100% en educación básica primaria para el cumplimiento de los objetivos del milenio<sup>21</sup>. Si se toma en cuenta que para el caso de Colombia, el 30% de los egresados de la educación secundaria consiguen ingresar a la universidad y, solamente el 10% consigue graduarse<sup>22</sup>, y se compara estos resultados con lo obtenido para el caso de Ibagué y su población desplazada, se llega a la preocupante cifra de que tan solo 2 personas de cada 100 (1,82%) consigue alcanzar un nivel de estudios universitarios.

Grafica No. 4.4 Nivel de estudio alcanzado – Población total



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos por la EDI-2009.

## Alimentación

Al indagar acerca de la suficiencia alimentaria en los hogares de la población desplazada del municipio de Ibagué la EDI – 2009 obtuvo que el 80,82% de las mujeres cabeza de hogar expresan que han comido menos de lo deseado porque no alcanzó la comida para todos los integrantes del núcleo familiar; así mismo, el 77,78% de los hombres coinciden con lo anteriormente reseñado. En su mayoría se concentra en los periodos de desplazamiento 2001-2005 con un 33,87% y 2006-2009 con un 58,39%, situación que pone de manifiesto el carácter transitorio de corto y mediano plazo

en el que se enmarca la adaptación a la ciudad establecida por la migración ocasionada por la violencia; debido a que cuando llegan al casco urbano inician el proceso de certificación de desplazamiento para la obtención de los beneficios a que tienen derecho como población vulnerable, luego inician un proceso de adaptación en el que se busca un asentamiento que cuente al menos con el cubrimiento de las necesidades básicas y al mismo tiempo, principalmente los jefes de hogar empiezan a buscar trabajo para obtener ingresos que le permitan subsistir durante un tiempo, es así como en este espacio, el desplazado pasa de un estado crítico en el corto plazo hasta diezmarse poco a poco, sin

20. Ver, Informe de la Comisión de Seguimiento para la Población Desplazada, N° 4. En la web en: [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=101](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=101)

21. Para mayor información sobre los objetivos del milenio, ver: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/education.shtml>

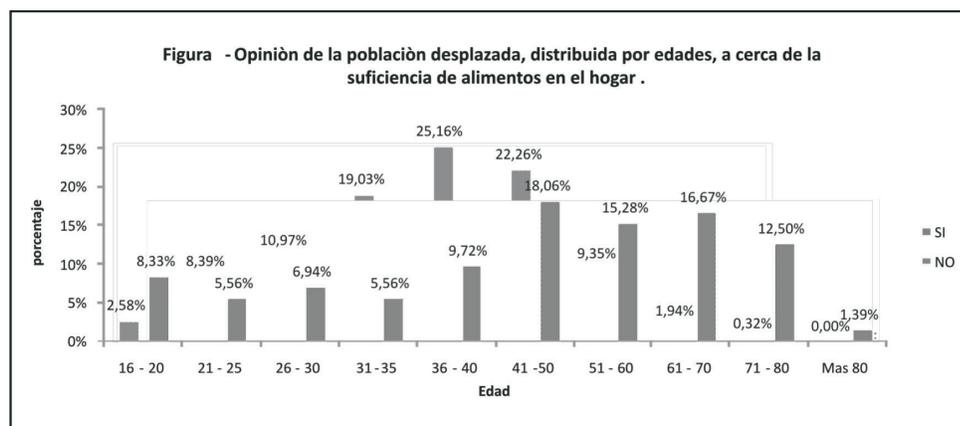
22. Tomado de la página Web: [http://www.eldiplo.info/mostrar\\_articulo.php?id=943&numero=81](http://www.eldiplo.info/mostrar_articulo.php?id=943&numero=81)

que se pierda el grado de vulnerabilidad, y llegar a una situación de mediano plazo que aún conserva ese carácter de necesidad económica, motivacional, y educativa.

Las personas que respondieron en forma negativa a la pregunta formulada en la encuesta, cerca del 18,46% en total, expresaron que si bien el estado de vulnerabilidad al que se habían acogido, con obligatoriedad, después del desplazamiento era muy alto, poco a poco fueron mejorando su situación hasta que lograron un nivel de vida adecuado, pues al menos no se presenta la insuficiencia alimentaria

en el periodo de referencia (la semana anterior) respecto a la realización de la encuesta. De manera contraria, las personas que respondieron afirmativamente al indagar sobre la insuficiencia de los alimentos, se pudo establecer que se concentran en las edades entre los 26 a 30 años con un 10,97% , 31 a 35 años con un 19,03% y 41 a 50 años con un 22,26%; de otro lado la población que respondió en forma negativa dentro de este mismo ítem se concentra en las edades de 0 a 16 años con una nulidad completa, 16 a 20 años con 8,33%, 51 a 60 años con 15,28%, 61 a 70 años con 16,67%, 71 a 80 años con 12,50% y más de 80 con 1,39%.

Grafica No. 4.5. Suficiencia de alimentos en el hogar



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos por la EDI-2009.

Al indagar sobre la insuficiencia de alimentos por falta de dinero se logró obtener la siguiente información:

El 88,72% de las personas encuestadas respondieron afirmativamente, mientras que el 8,72% de ellos lo hizo en forma negativa y un 2,56% no sabe acerca del tema o no quiere responder. Ante este panorama, la población busca subsistir de alguna manera y con los ingresos que perciben tienen que sustituir cierto tipo de alimentos, que no pueden obtener por su elevado costo a cambio de otros con aspectos nutricionales similares o en su defecto desistir de este tipo de productos.

Las personas que respondieron afirmativamente a la pregunta sobre si han dejado de consumir alimentos por falta de dinero se distribuyen por edades de la siguiente manera: 16 a 20 años 1,16%, 21 a 25 años 6,65%, 26 a 30 años 14,16%, 31 a 35 años 15,61%, 36 a 40 años 16,47%, 41 a 50 años 23,70%, 51 a 60 años 11,27%, 61 a 70 años 7,80% y de 71 a 80 años 2,60%. Es de destacar que aproximadamente el 87,86% de las personas que soportan el déficit alimentario, siguen siendo los comprendidos en edades jóvenes desde los 21 años hasta edades en hombres un poco menos resistentes físicamente con 60 años y que en

esta medida son responsables del ingreso y sostenimiento económico del hogar.

El 64,62% de la población objeto de estudio no ha tenido acceso a programas alimentarios, mientras que el 32,05% restantes afirman que sí la han recibido y destacan entre estos la ayuda materializada en “mercados” con alimentos básicos de la canasta familiar y ayuda económica para alimentación, es importante mencionar que en algunos de los hogares viven personas mayores de edad y por este motivo parte de estos subsidios son asignados por fondos presupuestales para el adulto mayor.

## Vivienda

Con el propósito de conocer las condiciones en las que viven las familias desplazadas ubicadas en el municipio de Ibagué e identificar el grado de realización del derecho a una vivienda digna, se realiza un análisis detallado de cada uno de los cinco (5) componentes mínimos que garantizan tal estado, entre los cuales se encuentran: a) tenencia de la vivienda, b) tipo de vivienda, c) material de las paredes, d) ubicación en zonas de alto riesgo y e) acceso a servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente,

se estudiará el nivel de acceso de las familias vulnerables a subsidios de vivienda familiar otorgados por el gobierno<sup>23</sup>, determinando el grado de cumplimiento de estos programas y la proporción de hogares que se han beneficiado.

### **Cumplimiento del derecho a una vivienda digna**

Los resultados de la EDI-2009 evidencian que una mínima proporción de hogares habita en una vivienda propia (12.82%), mientras más de la mitad de la población (63.59%) reside en una vivienda en calidad de arrendatario. De lo anterior se deduce que la mayoría de la población (76.41%) tiene acceso a las condiciones mínimas de vida al tener garantizada una vivienda para su familia. Esta situación es preocupante si se le compara con la ENV de los derechos de la población desplazada donde se encuentra que el 42.5% de los hogares ocupa su vivienda en calidad de propietario. En el caso de los hogares que habitan una vivienda en arriendo, está es de tan solo el 32%, cifra que está muy por debajo del resultado encontrado en la ciudad de Ibagué.

En cuanto al tipo de vivienda en que habitan los hogares desplazados, se encuentra que la mitad de ellos (50.77%) habita en una vivienda tipo casa, el 17.69% en apartamento, el 16.92% en vivienda tipo cuarto; evidenciando unas peores condiciones de vida de los hogares desplazados en la ciudad de Ibagué. Esta situación contrasta con los resultados observados en la ENV, donde cerca del 90% de la población desplazada habita en vivienda tipo casa, mientras el 3.9% en apartamento y el 4.2% en cuartos. Por su parte, el material con el que están construidas las paredes de las viviendas desplazadas según la EDI, se encuentra que habitan en mejores condiciones si se le compara con los resultados de la ENV, al encontrar que el 85.4% ocupan viviendas con materiales adecuados (bloque, ladrillo, tapia pisada, material prefabricado) frente al 76.2% que se presentan en los resultados de la ENV.

Por su parte, el número promedio de personas por cuarto exclusivo para dormir es de 2.6, lo cual indica que no se presenta hacinamiento crítico en los hogares de familias desplazadas, dado que este indicador debería ser superior a 3. Lo anterior indica que la situación de hacinamiento que se presenta según los resultados de la EDI es inferior a la situación a nivel nacional en comparación con la ENV. En esta última el número promedio de personas por hogar asciende a 5 y la tasa de hacinamiento crítico es de 3.3. Además, el porcentaje de familias a nivel nacional que no dispone de cuartos para dormir llega a 6.3%, mientras que esta cifra apenas alcanza el 0.51%.

### **Servicios Públicos**

En cuanto a servicios públicos domiciliarios los resultados arrojados con relación a la cobertura de estos, se encuentra un panorama alentador excepto en caso del servicio de teléfono; también se puede decir que no hay una diferencia significativa respecto a la cobertura en energía eléctrica, ya que a nivel local alcanza el 94.4% de los hogares desplazados, mientras que en la ENV es del 96.5% la cobertura de este servicio. Sin embargo, hay que tener en cuenta, que respecto a los otros servicios tanto acueducto y alcantarillado como recolección de basuras, tienen una mejor cobertura pues alcanza niveles no menores del 87%, ya que en la ENV llega a descender hasta el 73.8%. Lo que respecta al servicio de teléfono, se puede afirmar que es el de menor cobertura pues los hogares desplazados encuestados en su mayoría no cuentan con línea telefónica.

### **Acceso a subsidios de vivienda**

Según los resultados de la EDI - 2009, respecto al acceso de los hogares desplazados a los subsidios de vivienda familiar, concedidos por el Gobierno tanto nacional, departamental y municipal, se puede anotar que el 55.13% de la población desplazada en esta ciudad ha realizado la solicitud de subsidio para vivienda y que al contrastar este resultado con el de la ENV en cual el 62.1% de los hogares desplazados han solicitado subsidio familiar de vivienda, se destaca el bajo porcentaje de hogares a nivel local que han hecho el respectivo trámite. Mientras que el 2.82% desconoce tanto del subsidio, como de si lo han solicitado o no, mostrando una falta clara de información por parte de dicha población afectada. Igualmente, se tiene en cuenta no solo la solicitud del subsidio para vivienda, sino que también es de vital importancia estar al tanto de la asignación de estos recursos, para así poder conocer en cierta medida las circunstancias de la población desplazada y de sus condiciones en cuanto a este derecho. La asignación de los recursos a los hogares desplazados, los cuales solicitaron el subsidio, el 50.77% se les negó este y el 35.90% de esta población no sabe si se le ha solucionado esta situación, mostrando una gran ineficiencia para la aprobación de dicha asignación. Por su parte, el número de familias que han hecho efectivo el uso de estos subsidios de vivienda asignados por el gobierno apenas alcanza el 71.15%. Lo anterior permite inferir que una gran parte de estas familias vulnerables (28.85%) están utilizando estos recursos para atender otras necesidades apremiantes que tal vez no tengan que ver con el acceso a una vivienda digna.

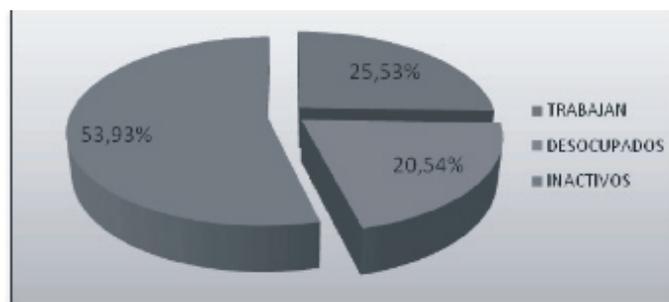
23. Como se encuentra estipulado en la Política Nacional de Vivienda para la Población Desplazada.

## Ingresos

Un componente fundamental en el análisis de las condiciones de vida para este segmento de la población colombiana son las condiciones laborales y de ingreso que derivan de las distintas actividades económicas que realizan; además, al ser una población vulnerable, debe hacerse referencia especial a los diversos programas del Gobierno dirigidos a estos; tales como: los programas de capacitación laboral y programas de generación de ingresos y el impacto que tienen a su vez en los ingresos.

Por lo tanto, la EDI – 2009 arrojó los siguientes resultados: el 25% de los integrantes de los hogares encuestados está empleado. Esto es un resultado atípico, si se toman en cuenta las oportunidades con que cuenta la población desplazada en los centros urbanos, debido en gran parte a la falta de educación. Además, si se contrasta con los resultados del ámbito nacional; se encuentra que la situación en el municipio de Ibagué es bastante difícil (55,6%, de la población desplazada a nivel nacional, contaba con un empleo en 2007)<sup>24</sup>.

Grafica No 4.6. Proporción de personas que trabajan actualmente



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos por la EDI-2009.

La población económicamente inactiva tiene la mayor proporción, representada en un 53.93% de los miembros de los hogares encuestados. Del total de personas que contestaron si habían participado en programas de capacitación laboral, el 17.55% de ellas respondieron que sí. Este resultado, es también, diferente del obtenido por la ENV – 2007, 53% de población participante en este tipo de programas. Entre las causas aducidas, para la no participación se encuentran: falta de información y promoción, desconocimiento de estos programas e ineficiencia de los trámites para el acceso.

La población desplazada económicamente activa (Empleados y desempleados) que han tenido acceso a programas de capacitación laboral apenas alcanza el 13.14%. Esto evidencia la poca capacitación que está recibiendo la población desplazada que está en condiciones de trabajar, tanto física como mentalmente, conociendo de antemano que es una necesidad apremiante para mejorar sus condiciones de vida mediante el mejoramiento de los ingresos percibidos, que les permitiría acceder a una canasta de bienes y servicios en el mercado mucho más amplia.

Ahora bien, el número de personas desplazadas que han tenido acceso a programas de capacitación laboral y han

conseguido empleo gracias a ellos alcanza el 49.49% de los mismos.

Es pertinente, una vez se ha llegado a este punto, preguntarse ¿por qué la mitad de los desplazados que han recibido capacitación no han conseguido empleo? Una de las respuestas más frecuentes en la EDI – 2009 es la insuficiencia de demanda de trabajo en la ciudad, en parte justificada por la no creación de nuevas empresas en el municipio. Por otro lado, se podría analizar la mala calidad de este tipo de programas, que implica la baja competitividad de sus beneficiarios frente al resto de la población capacitada por otros medios, lo que reduce sus oportunidades de incursionar y posicionarse en el mercado laboral.

Según la siguiente tabla, se indica lo presuntamente poco significativo que son los programas de capacitación, para permitir que los desplazados que se capaciten tengan un mayor acceso y oportunidades de empleo. Por lo tanto, debe haber un compromiso por parte de las instituciones (Cuadro siguiente) encargadas de preparar al capital humano, para que garanticen mejores oportunidades e ingresos más altos para la población desplazada.

24. Ver: V informe de seguimiento a la población desplazada, en la Web: [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=102](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=102), página 41.

Cuadro No. 4.6. Programas de capacitación laboral

ENTIDAD	TOTAL
Acción Social o RSS	11,11%
Alcaldía o gobernación	5,56%
ONG	5,56%
SENA	38,89%
Otros	38,89%
Total General	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos por la EDI-2009.

### Programas de generación de ingresos

De acuerdo con la EDI–2009, tan solo el 16% de la población desplazada ha participado en programas de generación de ingresos, en comparación con el 24% presentado por la ENV - 2007<sup>25</sup>. Del mismo modo como sucedió para el caso de los programas de capacitación laboral, la principal razón aducida fue: falta de información y promoción, como el principal motivo de no haberse beneficiado de estos. Tomando en cuenta lo anterior, es interesante identificar la proporción de desplazados que han tenido la oportunidad de crear algún tipo negocio gracias a los programas a los que han tenido acceso.

Con base en los datos suministrados el 68.75% de los encuestados en la EDI-2009, afirmaron que les permitió iniciar su negocio. En un primer momento parece ser favorable y de buen desempeño el programa de generación de ingresos, pero esto lo determinará el tiempo de permanencia y éxito que tengan los negocios creados por la población desplazada, que depende en gran medida de la calidad de asesoría por los entes que apoyan los programas.

La anterior gráfica muestra el poco éxito de los programas de generación de ingresos que en principio no sé percibía, dado que solo 38.75% en el momento de la encuesta manifestaron que se empleaban en el negocio que el programa les había permitido iniciar.

La ineficiencia de los programas repercute en el fracaso, poca durabilidad y viabilidad de los negocios creados.

Por ello debe haber una reestructuración en las estrategias y métodos de los programas de generación de ingresos, para incidir en un éxito en la creación y desarrollo de los negocios de la población desplazada.

### Salarios y Empleo

Los desplazados en su totalidad perciben salarios muy bajos que no alcanzan a superar un monto equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente (84.1%), en comparación con el 93% presentado para el nivel nacional (de acuerdo con ENV – 2007), mientras un 8.31% recibe entre 1 y 2 SMMLV. El bajo nivel educativo, es el principal obstáculo de nuevas oportunidades de empleo para los miembros de los hogares desplazados, además de los impactos de la ineficiencia de los programas de capacitación laboral y de generación de ingresos.

Teniendo en cuenta los datos anteriormente señalados se puede concluir que el lugar de la actividad económica que domina se ubica en la vivienda, encontrándose directamente relacionado con empleadas domesticas y oficios varios. En segundo lugar, se encuentra los trabajos realizados en la calle, como ventas ambulantes, obreros y mensajeros, que se caracterizan por su informalidad y largas jornadas, además que le representan ingresos muy bajos. En tercer lugar, siguen los trabajos que realizan en obras en construcción y zonas rurales, desempeñándose como jornaleros, albañiles, entre otros, donde se deben realizar pesadas labores y en jornadas también extensas.

25. Ver, V informe de la comisión de seguimiento a la población desplazada, página 35. En la web: [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=102](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=102)

Cuadro No. 4.7. Salarios de la población desempleada

Salario	%
Entre 0 y 1 SMMLV	84.10%
Entre 1 y 2 SMMLV	8.31%
Mas de 2 SMMLV	0.48%
Ns / Nr	6.87%
Total general	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos por la EDI-2009.

La gran mayoría de ellos debe trabajar más de 8 horas para obtener un ingreso que no alcanza a representar 1 SMMLV. Por tanto, se supondría que debe existir un mejor mecanismo (Instituciones, Formas de relacionamiento entre estas, programas y proyectos) de ayuda y asesoría para los desplazados, que persigan el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población desplazada, ya sea a través de sus propios negocios o trabajo en el que se empleen para otros patronos. Lo anterior depende en gran medida del compromiso de las instituciones, en su mayoría del Estado, que se encargan de atender las necesidades de la población desplazada, mejorando sus métodos y sus estrategias para cumplir con más metas sin incurrir en mayores gastos en el presupuesto. Una de estas alternativas, sería agilizar los trámites para atender las ayudas y asesorías hacia los hogares desplazados, tomando en cuentas las recomendaciones de los usuarios. Y otra, tomar un mecanismo más avanzado de separación de citas y de recaudación de información para agilizar la toma de decisiones, empleo de las ayudas y asesorías.

## Conclusiones y Recomendaciones

Durante los programas departamentales y municipales del correspondiente periodo 1998-2006, las estrategias implementadas para dar solución a los problemas de desplazamiento forzado en la ciudad de Ibagué, no cumplieron con las expectativas mínimas, puesto que no dieron resultados que mejoraran la situación, teniendo en cuenta que en el municipio cada año ingresan mas personas y familias víctimas de este hecho social, además de que el gasto realizado con recursos públicos no permite una estabilización socioeconómica de la población afectada. (sí se demuestra debido a que las cifras de acción social corroboran la situación).

Uno de los problemas más críticos que enfrenta la población desplazada, es el acceso a la salud, que se contempla como un derecho principalmente para la población en esta situación de desplazamiento, puesto que para Ibagué la población desplazada tiene menos de veinte

puntos porcentuales (20%), de acuerdo a la encuesta de ENV(2007), así mismo se tienen dificultades para acceder a los programas alimentarios ya que el 64.62% afirma esta realidad, también una de las causas es la falta de dinero para comprar los alimentos básicos necesarios.

Se encontraron falencias en los programas de educación debido a que la población en edad escolar y sus familias, no adquieren la estabilidad necesaria para que puedan acceder a este derecho, por lo cual se ven obligados a iniciarse en la vida laboral, de acuerdo a los datos obtenidos se puede evidenciar problemas de capacitación principalmente por su baja cobertura (solamente el 17.55%) además de que muy pocas personas que tuvieron la oportunidad de participar en esto han podido mantener sus empleos.

Para dar solución a esta problemática, es necesario que las entidades responsables (Acción social, UAO, la defensoría del pueblo, la alcaldía municipal y la gobernación), preparen una estrategia adecuada y en conjunto, teniendo en cuenta que Ibagué es una de las ciudades con mayor recepción de desplazados en Colombia, por lo tanto sería viable la constitución de un fondo o caja de compensación con recursos privados o públicos que permitan atender las diferentes necesidades de la población desplazada.

En cuanto al ámbito de la salud, los resultados encontrados por la EDI 2009, los programas que se han desarrollado no llegan a la población directamente afectada, de esta manera es importante construir canales de información que permitan que esta población conozca los beneficios a los que tienen derecho, tanto de salud física y mental.

Para mejorar los niveles de alfabetización y educación de la población desplazada ubicada en la zona urbana en la ciudad de Ibagué, es necesario llegar a las familias con incentivos económicos y motivacionales como la gratuidad en la educación primaria y secundaria, programas de becas para acceder a la educación superior, además de programas de alfabetización y ayuda psicológica a los padres, acudientes o el núcleo familiar en general.

En cuanto a los programas de alimentación es importante destinar los recursos suficientes a la seguridad alimentaria de la población desplazada al menos durante los primeros 5 meses. Para ello implementar políticas como “Ibagué sin Hambre” al igual que los comedores comunitarios que al menos aseguren una comida al día para las familias desplazadas y programas intermedios de generación de ingresos o empleos temporales dentro de la misma comunidad; también hay que nombrar que para mejorar los ingresos de las familias desplazadas, es necesario impulsar proyectos productivos de vinculación laboral, como estrategias de capacitación técnica para la vinculación directamente con el SENA o bolsas de empleo, garantizar los microcréditos para ejecutar los proyectos productivos, además de ofrecer a la población desplazada a emplearse como mano de obra en los proyectos de VIS para estas familias.

A manera de conclusión, que busque dejar nuevos espacios para profundizar en el análisis de la situación es pertinente

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Ibagué, Plan Municipal de desarrollo “Ibagué despierta 2001-2003”, Secretaria de Planeación Municipal
- Alcaldía de Ibagué, Plan Municipal de desarrollo “Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas 2004-2007”, Secretaria de Planeación Municipal
- Cárdenas, M. “Crecimiento y convergencia en Colombia: 1950-1989”, Planeación y Desarrollo, Vol. XXIV, DNP, Bogotá, 1993.
- Corte Constitucional. Sentencia SU-1150 de 2000 a: [www.disaster-info.net/desplazados/legislacion/SU-1150-2000.pdf](http://www.disaster-info.net/desplazados/legislacion/SU-1150-2000.pdf)
- Corte Constitucional. Sentencia T – 025 de 2004. Tomado el día 9 de Abril de 2008 en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2501.pdf>
- Corte Constitucional. Sentencia T 268 de 2003. Tomado el día 9 de Abril de 2008 en: [www.javeriana.edu.co/adac/pruebas/pensar/sentencias/T%2020268%20de%202003.pdf](http://www.javeriana.edu.co/adac/pruebas/pensar/sentencias/T%2020268%20de%202003.pdf)
- Corte Constitucional. Sentencia T-098 de 2002. Tomado el día 9 de Abril de 2008 en: [www.javeriana.edu.co/adac/pruebas/pensar/sentencias/T%20098%20de%202002.pdf](http://www.javeriana.edu.co/adac/pruebas/pensar/sentencias/T%20098%20de%202002.pdf)
- Corte Constitucional. Sentencia T-215 de 2002. Tomado el día 8 de Abril de 2008 en: [www.derechoydesplazamiento.net/IMG/pdf/T-215-02.pdf](http://www.derechoydesplazamiento.net/IMG/pdf/T-215-02.pdf)
- Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003. En: [www.javeriana.edu.co/adac/pruebas/pensar/sentencias/T%20-%20602%20de%202003.pdf](http://www.javeriana.edu.co/adac/pruebas/pensar/sentencias/T%20-%20602%20de%202003.pdf)
- Corte Constitucional: Sentencia T-645 de 2003 en: [www.derechoydesplazamiento.net/IG/pf/T-645-03.pdf](http://www.derechoydesplazamiento.net/IG/pf/T-645-03.pdf)
- Corte Constitucional: Sentencia T-790 de 2003 en: [www.derechoydesplazamiento.net/spip.php?article75](http://www.derechoydesplazamiento.net/spip.php?article75).
- Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz 1998-2002
- Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario 2002-2006
- Documento Conpes 3057. “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 1999.
- Forero, Edgar. El desplazamiento interno forzado en Colombia. Washington, D.C. Septiembre 22, 2003.
- González, Adriana. “El papel de las Políticas Públicas en el fortalecimiento de las capacidades organizacionales de la población desplazada”, 2004. Versión electrónica en: [http://foro.org.co/docum/documentos/intervencion\\_foro\\_panel.pdf](http://foro.org.co/docum/documentos/intervencion_foro_panel.pdf)

resaltar los siguientes lineamientos generales para futuras investigaciones:

- No solo es importante estudiar el desplazamiento como una realidad interna del municipio de Ibagué (como una realidad urbana, es importante analizar las diversas relaciones existentes entre el campo y la ciudad, la tenencia de la tierra y, la distribución de la riqueza social por regiones).
- Es necesario evaluar estática y dinámicamente los efectos que tienen las diversas dimensiones (Atención inmediata y ayuda humanitaria, Salud, Educación, Alimentación, Vivienda e Ingresos), en una perspectiva microeconómica; y, así tener una medida precisa de comparación de la calidad de vida de la población desplazada que se asienta en el casco urbano del municipio de Ibagué.

- Gobernación del Tolima, Plan de desarrollo departamental “El Tolima Progresa” 1998-2000, Secretaría de Planeación
- Gobernación del Tolima, Plan de desarrollo departamental “El Tolima posible” 2001-2003, Secretaría de Planeación
- Gobernación del Tolima, Plan de desarrollo departamental “Todos con todo por el Tolima” 2004-2007, Secretaría de Planeación
- Ibáñez, A. M & Moya, A., Velásquez, A & A, “Hacia una Política Preactiva para la población desplazada”. Documento CEDE, 2004. Versión electrónica en: [www.disater-info.net/desplazados/informes/rut/politica/hacia\\_politicaproactiva.pdf](http://www.disater-info.net/desplazados/informes/rut/politica/hacia_politicaproactiva.pdf)
- \_\_\_\_\_ & \_\_\_\_\_. La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. MERPD, 2007.
- Ibáñez, A. M & Querubín, P. “ Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”. Documento CEDE, 2004. Versión electrónica en: [http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones\\_y\\_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos\\_cede/2004/acceso\\_a\\_tierras\\_y\\_desplazamiento\\_forzado\\_en\\_colombia](http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2004/acceso_a_tierras_y_desplazamiento_forzado_en_colombia)
- Keynes, J. M. “Teoría general sobre el empleo, el interés y la moneda”. Fondo de Cultura económica. Ed. 2, 1936.
- Lasa, A. J. Deuda, inflación y déficit. “Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal”. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Capítulo 2 Las finanzas públicas en los clásicos y neoclásicos. 1997.
- Lamprea, R. Informe de Gestión y Evaluación al Plan de Desarrollo “El Tolima Progresa 1998-2000” para el año 1998. Ediciones Gobernación del Tolima. 1998.
- Manrique, Alfredo. [1999]. “Prevención de las violaciones masivas a los derechos humanos: el caso e las masacres y el desplazamiento forzado”. El desplazamiento par la violencia en Colanbia. Experiencias, análisis de atención en el departamento de Antioquia. Memorias del Foro Internacional: Desplazados Internos en Antioquia.
- Douglas North, “Instituciones, cambio Institucional y desempeño Económico”. Fondo de Cultura Económica, ISBN: 9681639820 ISBN-13: 9789681639822. 1989.
- Pardo, E. “La pobreza en Smith y Ricardo”. Revista de Economía Institucional, N° 2, primer semestre de 2000.
- Pérez, Luis Eduardo. Desplazamiento forzado en Colombia 1995-1999: Una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo. Tesis de Maestría de Economía de la Universidad Nacional, 2001.
- Pelet, C. John Stuart Mill: la etapa de madurez de la escuela clásica. Universidad de Zaragoza, Acciones e Investigaciones Sociales, ISSN: 1132-192X, p. 87-104. 2001.
- Pigou. La “Teoría General” de Keynes. Una Visión Retrospectiva. Noviembre de 1950.
- Ramos, Alberto. [1999]. “Derecho a no ser desplazado”, Derechos Humanos y Democracia. Editorial Faid. Bogotá.
- Ricardo, D. The Works and correspondence of David Ricardo (Piero Sraffa, Ed.). Vol. VII. Letters 1816-1818, Cambridge, Cambridge University Press, 1973.
- Unidad Técnica Conjunta -UteC Convenio Acción Social- ACNUR (2007), “El Desplazamiento Forzado en Colombia 10 años de Política Pública: Síntesis de Avances, retos y rutas de la aplicación de la Política Pública de Prevención y atención al desplazamiento forzado”. Versión electrónica en: [www.acnur.org/pais/docs/2088.pdf](http://www.acnur.org/pais/docs/2088.pdf).

## ANEXOS

### ANEXO A. FICHA METODOLÓGICA



**UNIVERSIDAD DEL TOLIMA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS**  
**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS -SEIPU-**

#### FICHA METODOLÓGICA

Encuesta a la Población Desplazada ubicada en la zona urbana del municipio de Ibagué.

<b>Nombre de la Investigación</b>	Impacto de la gestión departamental y municipal de los programas económicos y sociales del gobierno nacional, dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada ubicada en la zona urbana de la ciudad de Ibagué 2000-2006
<b>Sigla</b>	EDI-2009
<b>Antecedentes</b>	Encuesta Nacional de Verificación ENV realizada en 2007 representativa para el total nacional, 50 municipios en 428 segmentos.
<b>Objetivo General</b>	Generar información básica que permita caracterizar socio económicamente a la población desplaza ubicada en la zona urbana del municipio de Ibagué como insumo para evaluar el impacto de la política pública implementada en los últimos años en los diferentes niveles de la administración.
<b>Objetivos Específicos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Caracterizar a la población respecto de los factores de desplazamiento.</li> <li>2. Identificar características socio-demográficas</li> <li>3. Conocer las condiciones de la población en términos de actividades económicas y generación de ingresos.</li> <li>4. Identificar el tipo de ayudas que recibieron en el momento y después de su primer desplazamiento.</li> </ol>
<b>Definiciones Básicas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jefe de Hogar: Es la persona que siendo residente habitual es conocido como jefe por los demás miembros del hogar; ya sea por una mayor responsabilidad en las decisiones , por prestigios, relación familiar o de parentesco, o por razones económicas o tradiciones culturales.</li> <li>2. Miembros del hogar: son miembros del hogar las personas que se consideran residentes habituales</li> <li>3. Residente habitual: es la persona que vive permanentemente o la mayor parte del tiempo en una vivienda, aunque en el momento de la encuesta se encuentre ausente</li> <li>4. Hogar: está constituido por una persona o grupo de personas, parientes o no, que viven (duermen) en la totalidad o en parte de una vivienda y comparten generalmente las comidas</li> <li>5. Vivienda: es una unidad o espacio independiente y separado habitado o destinado a ser habitado por una o más personas</li> </ol>
<b>Tipo de Investigación</b>	Encuesta por muestreo probabilístico
<b>VARIABLES</b>	<p><b>Identificación:</b> Sexo, edad, estado civil, parentesco, discapacidades.</p> <p><b>Situación de desplazamiento:</b> Tiempo de permanencia en el municipio, lugar, tiempo y motivo de expulsión.</p> <p><b>Atención:</b> tipo de ayuda recibida: inmediata, humanitaria</p> <p><b>Salud:</b> Afiliación al SGSS, características de morbilidad, asistencia a programas de promoción y prevención de enfermedades, apoyo psicosocial.</p> <p><b>Educación:</b> alfabetismo, asistencia escolar, jornada, nivel educativo alcanzado, gastos educativos, subsidios y créditos.</p> <p><b>Alimentación:</b> Acceso a programas</p> <p><b>Vivienda:</b> Características físicas, servicios públicos, tenencia y financiación, Hacinamiento.</p> <p><b>Generación de Ingresos:</b> PET, PEA, PEI, ocupados y desocupados, horas trabajadas, posición o categoría ocupacional, ingresos, acceso a programas de capacitación laboral.</p>

<b>Parámetros a estimar</b>	Cuantitativos Totales (Valores Absolutos) Proporciones: Expresadas en Porcentajes
<b>Universo de estudio</b>	La totalidad de la población desplazada registrada en el RUP en Colombia
<b>Población Objetivo</b>	La totalidad de la población desplazada registrada en el RUP ubicada en la zona urbana del municipio de Ibagué.
<b>Unidades Estadísticas</b>	Unidad de observación: hogares, viviendas y personas Unidad de muestreo: hogares y personas Unidad de análisis: viviendas, hogares y personas.
<b>Tamaño de Muestra</b>	390 Hogares
<b>Marco Estadístico</b>	Base de datos de acción social
<b>Precisión</b>	Cada estimación se entrega con su respectivo cve% dado que la encuesta es exploratoria, el tamaño de muestra es modesto y los errores muestrales para los principales indicadores están alrededor de: Para proporciones con prevalencias superiores al 30 % el cve esta alrededor del 7 % y para los totales respectivos el cve esta alrededor del 10 %.
<b>Cobertura Geográfica</b>	Zona urbana del municipio de Ibagué.
<b>Periodo de Referencia</b>	Diferencial de acuerdo con los temas indagados
<b>Métodos de Recolección</b>	Entrevista directa a una persona mayor de edad por hogar, perteneciente a los hogares seleccionados en la muestra.

**ANEXO B  
FORMATO DE ENCUESTA**

**UNIVERSIDAD DEL TOLIMA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS -SEIPU-**

**Encuesta a la población desplazada ubicada en la zona urbana del municipio de Ibagué**



Como se llaman todas y cada una de las personas que viven actualmente en este hogar (No excluya a nadie, comience por el jefe de hogar. Este desplazable será entregado para proteger la identidad de las personas encuestadas	I. IDENTIFICACIÓN		II. VERIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO															
	1. Sexo		7. Cuánto tiempo hace que vive en Ibagué		8. En que barrio vive en Ibagué Localización, Comuna	9. En qué lugar (Departamento, Municipio) vivía inmediatamente antes de trasladarse a vivir a Ibagué	10. Cuantas veces se ha desplazado	11. Año primer desplazamiento	12. Área de expulsión	13. Tipo	14. Por que Motivo	15. Actor Armado	16. Desea retornar a su sitio de origen. ¿Porque?	17. Que le impide regresar				
	Hombre	Mujer	Años	Meses														
No de Orden	3. Estado Civil Actual		6. A que se debe															
1	4. Parentesco con el jefe de hogar		5. Sufre de alguna discapacidad															
2	Edad																	
3	Edad																	
4	Edad																	
5	Edad																	
6	Edad																	
7	Edad																	
8	Edad																	
9	Edad																	
10	Edad																	
11	Edad																	
12	Edad																	
13	Edad																	
14	Edad																	



**UNIVERSIDAD DEL TOLIMA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS -SEIPU-**

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
<b>VI. ALIMENTACIÓN</b>	41. Comieron menos de lo que desearían porque no alcanzo la comida para todos																
	42. Dejaron de consumir algún alimento por falta de dinero																
	43. Tuvieron acceso a programas alimentarios que otorgan mercados o canastas de alimentos																
<b>VII. VIVIENDA</b>	44. La vivienda es																
	45. Tipo de vivienda																
	46. Material de las paredes																
	47. Numero de cuartos para dormir																
	48. Se encuentra en zona de alto riesgo																
	<b>Servicios públicos</b>	49. Energía															
		50. Acueducto															
		51. Alcantarillado															
		52. Recolección de basuras															
		53. Teléfono															
		54. Solicitaron subsidios de vivienda después del desplazamiento															
	55. Les asignaron los subsidios																
	56. Los Utilizaron																
57. Se encuentra usted trabajando																	
58. Que hace																	
<b>VIII. INGRESOS</b>	<b>Ocupados</b>	59. Duración de la jornada															
		60. Cuantas personas trabajan allí															
		61. Donde trabaja															
		62. Cuanto recibió el mes pasado															
		63. Desocupados															
	64. Inactivos																
	65. Ha tenido acceso a programas de capacitación laboral																
	66. Les ha permitido conseguir empleo																
	67. Es su empleo actual																
	68. Ha tenido acceso a programas de generación de ingresos																
69. Les ha permitido iniciar un negocio																	
70. Es su empleo actual																	