

ESTUDIO CONJUNTO CICR-PMA

“Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención”

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

Dada la diversidad de información existente en Colombia sobre el desplazamiento interno y sus efectos, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) decidieron unir esfuerzos para adelantar un proceso orientado a contar con información que contribuya a mejorar la respuesta institucional de atención a la población desplazada en Colombia. Como resultado de esta unión se han realizado dos estudios, Fase I y Fase II:

Fase I

“Colombia Joint Rapid Needs Assessment – CJRNA -”. Realizado a mediados de 2004¹. Consistió en una revisión bibliográfica del estado del arte del desplazamiento forzado y sus implicaciones. El estudio presenta información estratégica sobre: 1) causas, magnitud territorial y poblacional y algunos de los principales efectos del desplazamiento; 2) análisis general del marco normativo internacional y nacional de protección de la Población Desplazada Interna (PDI); 3) características generales del diseño y ejecución de la política de atención a dicha población: alcances, limitaciones y vacíos generales y, 4) un abordaje conceptual sobre las condiciones de vulnerabilidad de la PDI a través de algunos indicadores demográficos y socioeconómicos.

Fase II

"Identificación de las Necesidades Alimentarias y No Alimentarias de los Desplazados Internos. Una Encuesta Conjunta de las Poblaciones Desplazadas Internamente en Colombia", Marzo 2005. Se realizó entre septiembre y diciembre del 2004. Permitted identificar los siguientes aspectos: 1) las principales necesidades alimentarias y no alimentarias de la PDI, 2) la situación socioeconómica de los hogares encuestados, 3) los principales factores de riesgo que afectan su vulnerabilidad, y 4) las principales respuestas de las familias para afrontar dicha situación en el marco de los procesos de desplazamiento (desarraigo y pérdida de bienes).

Como respuesta a estas recomendaciones, en el año 2006 se inició **Fase III**: "Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención". Las ciudades en que se realizó el estudio son: Barranquilla, Bogotá Cartagena, Florencia, Medellín, Santa Marta, Sincelejo, Villavicencio. La decisión de trabajar en éstas se basó en los siguientes criterios: 1) contar con ciudades con diferente tamaño y nivel de desarrollo 2) ciudades con una alta recepción de población desplazada 3) en el caso de la Costa ciudades en las que por su condición turística, el fenómeno del desplazamiento pudiera ser invisible, 4) ciudades que no se hubiesen incluido en otro estudio, 5) ciudades en donde tengan presencia una o ambas instituciones (CICR-PMA).

METODOLOGIA PARA LA FASE III

La metodología para el desarrollo de este estudio contempla: 1) aplicación de una encuesta a hogares desplazados y residentes en las ocho ciudades², 2) recolección de información secundaria sobre la oferta institucional, 3) entrevistas iniciales con diversas instituciones del orden municipal en cada una de las ciudades, 4) grupos focales con población desplazada de la comunidad y con líderes de población desplazada, 5) entrevistas a profundidad con algunas instituciones del orden municipal y 6) análisis de la información.

1 Ver: Colombia Joint Rapid Needs Assessment (CJRNA)". Comité Internacional de la Cruz Roja y Programa Mundial de Alimentos. Septiembre de 2004.

² La muestra total fue de 4801 hogares desplazados y 4810 residentes, lo que implica muestras por ciudad para cada grupo de alrededor de 600 hogares. Con el fin de contar con suficiente información sobre población registrada se fijó encuestar a un mínimo de 400 hogares desplazados registrados por ciudad.

El presente estudio se enmarca dentro de un concepto que en la literatura del desarrollo humano se conoce como “sistema de sustento”³ o *livelihood*, en inglés. Este concepto se ha desarrollado durante los últimos quince años y se define como los “*mecanismos de control que un individuo, familia u otro grupo social tiene de un ingreso y/o serie de recursos que pueden ser usados o intercambiados para satisfacer necesidades. Esto puede abarcar la información, los conocimientos culturales, las redes sociales, los derechos legales, así como los recursos físicos, como la tierra y las herramientas*”⁴. Adicionalmente, se ha definido utilizar el Índice de Condiciones de Vida (ICV) como una aproximación cuantitativa al sistema de sustento (un proxy) e incorporar aspectos cualitativos en la interpretación de los resultados. El ICV fue diseñado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en Colombia, bajo el Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH)⁵.

En el análisis del desarrollo del sistema de sustento de la población desplazada debe considerarse que unas familias son afectadas por el desplazamiento de manera más sensible, por lo cual se hace énfasis en el análisis diferencial por étnia y género.

A partir del marco conceptual, se desarrolló un análisis integrando elementos de la encuesta de hogares que corresponden a la caracterización, necesidades y percepciones de la población; información secundaria relacionada con la respuesta institucional, ofrecida por las entidades que atienden a población desplazada en las ocho ciudades de Si; información cualitativa obtenida a través de los talleres con comunidad y líderes y las entrevistas a profundidad con las instituciones. Finalmente se construyó una tabla de valoración en donde se cruzan los criterios de análisis (cobertura y acceso, oportunidad, adecuación, calidad, sostenibilidad y coordinación) y los temas tratados:

- Estatus del desplazado
- Atención humanitaria de emergencia y atención psico-social (AHE)
- Vivienda
- Percepción de seguridad alimentaria y atención alimentaria
- Salud, vacunación y suplemento con micronutrientes
- Educación y atención a primera infancia
- Capacitación y programas de subsidios y de apoyo a la generación de ingresos
- Protección de bienes rurales abandonados por el desplazamiento forzado

PRINCIPALES ASPECTOS HALLADOS EN EL ESTUDIO

De manera general, los resultados del estudio presentan: I) la condición socio-económica de la población desplazada y de los residentes estrato 1; II) la respuesta institucional local en las ocho ciudades estudiadas; III) una valoración de la atención prestada para la población desplazada y IV) recomendaciones para mejoría del sistema de atención en los siete criterios que posibilita aumentar el ICV de los hogar en condiciones de desplazamiento teniendo en cuenta que el ICV es un proxy al sistema de sustento.

Es importante que los hallazgos se presenten sin interpretaciones más allá de lo que permite la metodología y los resultados del estudio.

Generalidades

El estudio se realizó en 8 de las 9 principales ciudades receptoras de población desplazada en el país. Dentro de estas ciudades, Valledupar –quinta ciudad receptora- no se incluyó en el estudio, dado que entre otras razones, en el momento de inicio del mismo, había sido incluida en otros estudios.

Los procesos de atención a la población desplazada representan un gran reto frente a la crítica situación de pobreza estructural y coyuntural que enfrenta esta población. Su calidad de vida,

³ PEREZ DE ARMIÑO, Karlos. Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo, 1999.

⁴ BLAIKIE, P., T. CANNON, I. DAVIS y WISNER, B. (1994), *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, Londres y Nueva York. P.9.

⁵ El Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), es un proyecto conjunto del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1993-2005.

medida a través del ICV, muestra que los hogares desplazados sufren una mayor pobreza estructural que los hogares residentes de estrato socioeconómico uno (1).

En términos de la pobreza coyuntural de los hogares, medida como el total de gastos *per-cápita* del hogar frente a los referentes de línea de pobreza⁶ y línea de indigencia⁷, todos los hogares son pobres (99% de los desplazados y 96% de los residentes. No existe diferencia estadísticamente significativa entre estos dos grupos de población). Sin embargo, se encuentran diferencias estadísticamente significativas en los niveles más críticos de la pobreza (línea de indigencia), en donde los hogares desplazados muestran mayor pobreza. Además, los hogares desplazados con jefatura femenina presentan un nivel de pobreza más aguda que aquellos con jefatura masculina.

Esta realidad se refleja también en otras variables relacionadas con la pobreza. Los hogares desplazados de estas ciudades, están compuestos por un mayor número de personas, el promedio de edad de sus miembros es menor, tienen una mayor tasa de dependencia económica⁸, tienen un mayor número de mujeres gestantes y/o lactantes y tienen una mayor incidencia de jefatura femenina que los hogares residentes⁹.

En este estudio, no se encontró diferencia significativa en las condiciones socio-económicas de las poblaciones afrocolombianas, indígenas con el resto de la población desplazada. Hay que anotar que en 6 de las 8 ciudades no se pudo tener una muestra representativa que permita este análisis.

En todas las ciudades objeto del estudio se identifican avances en la articulación de una respuesta institucional integrada y coordinada a las necesidades de las personas desplazadas, sin embargo quedan dificultades y debilidades en varias áreas, especialmente en lo que se relaciona con estabilización socio-económica y protección del patrimonio en particular la tierra. Aunque en varios programas el acceso y la cobertura sigue baja, es de resaltar que la mayoría de hogares que acceden manifiestan su satisfacción con la oportunidad, adecuación y calidad de estos servicios, con excepción del tema de salud. Existe una debilidad mayor con la mirada a la sostenibilidad de las atenciones dado que en los presupuestos no se identifican los recursos económicos específicos para los programas con población desplazada.

En todas las ciudades estudiadas existen los Comités Territoriales de atención integral a población desplazada y se ha conformado las Unidades de Atención y Orientación a la población desplazada (UAO), lo que es un avance en la articulación y coordinación del sistema. Sin embargo, el Plan Integral Único (PIU)¹⁰ existe solo en tres - Bogotá, Medellín y Sincelejo- de las ocho ciudades estudiadas.

El informe ha identificado la dificultad que los hogares desplazados tienen sobre el acceso de algunos servicios y recomienda que los poderes públicos refuercen la disponibilidad de la información sobre los programas, subsidios y servicios dirigidos a dicha población.

Los resultados esenciales para cada un de los ocho temas tratados en el estudio se presentan a continuación:

1. Estatus del desplazado

⁶ Se considera que un hogar o persona está por debajo de la línea de pobreza cuando su ingreso mensual *per-cápita* es inferior a \$252515 pesos, según precios del 2005. Departamento Nacional de Planeación (DNP) – Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). “Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia”. Febrero de 2006. El valor de corte de la línea de pobreza se actualizó a precios de diciembre de 2006 lo que resulta en un valor de \$265141 pesos.

⁷ Se considera que un hogar o persona está por debajo de la línea de indigencia cuando su ingreso mensual *per-cápita* es inferior a \$97840, dicho valor se actualizó a precios de diciembre de 2006 lo que resulta en un valor de \$102732 pesos. *Ibid.*

⁸ La dependencia económica se refiere a la relación entre personas que generan ingresos y personas totales del hogar.

⁹ La proporción de hogares desplazados con jefatura femenina única (sin conyugue) fue superior al 90% en todas las ciudades, mientras la proporción de hogares desplazados con jefatura masculina única fue inferior al 10% en todas las ciudades.

¹⁰ El Decreto 250 de 2005 establece los Planes Integrales Únicos (PIU) “como la herramienta que integra las acciones desde las fases de intervención y las líneas estratégicas, involucrando los planes de prevención, de contingencia para la emergencia y los planes operativos de los diversos programas y proyectos que se concertan en el ámbito territorial”.

Cerca de tres cuartas partes de los hogares desplazados informan haber presentado declaración de su condición ante las instancias del Ministerio Público. Las ciudades con mayor nivel de declaración son Villavicencio, Santa Marta, Medellín y Barranquilla.

De los que declararon, 70% o más quedaron registrados en el RUPD, con excepción de Bogotá y Cartagena.

Las principales razones para no presentar declaración son el desconocimiento de trámites, no saber ante quien declarar, seguido por el temor.

Los resultados del estudio muestran una baja cobertura y acceso de los hogares desplazados al proceso de registro de su estatus de desplazado, a pesar que se identifica una fuerte institucionalidad en las UAO con presencia del Ministerio Público para la toma de declaración.

2. Atención humanitaria de emergencia (AHE) y atención psicosocial

La atención humanitaria de emergencia es brindada a través del operador de Acción Social-CHF en todas las ciudades bajo el Programa de Asistencia Humanitaria (PAHU), por el CICR directamente o a través de acuerdos de cooperación con la Cruz Roja Colombiana y/o por la Alcaldía dependiendo de la ciudad. En el momento de la recolección de la información en todas las ciudades se presta atención inmediata para familias que son identificadas en alto nivel de vulnerabilidad. La ayuda humanitaria también es ofrecida por otras organizaciones como Pastoral Social, las Iglesias, entre otras. Alimentos, elementos de aseo y elementos esenciales del hogar (kit de cocina, colchonetas o chinchorros y cobijas) son las ayudas que reciben en las ciudades una mayor proporción de hogares con menos de un año de desplazamiento.

Según la información de la encuesta, los hogares reconocen tener problemas de estrés, nervios, miedo, tristeza, dolor por la pérdida de algún ser querido o agresiones dentro de la familia, sin embargo, la solicitud de atención es muy baja.

En los talleres con la comunidad se indagó sobre las causas de la baja solicitud de atención psicosocial y se encontró que los problemas relacionados con la subsistencia son la prioridad, dejando en segundo plano la búsqueda de ayuda psicosocial.

En las ciudades varias entidades ofrecen atención psicosocial; cada entidad tiene su propia metodología, no se cuenta con una posición unánime sobre el enfoque y alcance de la atención psicosocial, ni un protocolo de atención unificado; situación que dificulta la ejecución, seguimiento y evaluación de la atención.

En general, la respuesta en atención humanitaria de emergencia y psicosocial es oportuna, adecuada y de calidad. Esta ayuda esta ofrecida por varias entidades nacionales e internacionales que confluye de forma coordinada. Se resalta la necesidad de una atención inmediata para mejorar el acceso y cobertura a programas de atención psicosocial.

3. Vivienda

La mayoría de los hogares desplazados habita viviendas en arriendo o subarriendo y vivienda propia sin títulos. Según resultados de la encuesta, en todas las variables de la vivienda relacionadas con el índice condición de vida (ICV), la proporción de hogares desplazados que no cumplen el mínimo estándar es mayor que la proporción de hogares residentes.

Los hogares desplazados manifiestan habitar viviendas en zonas de alto riesgo por avalancha, inundación y/o hundimiento, especialmente en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cartagena, Villavicencio y Florencia.

Según los resultados de la encuesta, la cobertura y acceso a subsidios de vivienda son muy bajos en todas las ciudades. En este sentido, en las ocho ciudades, los cupos son muy limitados, el monto del subsidio es bajo y existe un largo tiempo de espera.

4. Percepción de seguridad alimentaria y atención alimentaria

Los alimentos de mayor adquisición (del 90% de los hogares desplazados) en el mes anterior a la encuesta fueron los energéticos: cereales, pan o arepa, azúcares y aceites y los formadores (huevos). Al analizar las formas de adquisición, en más del 80% de los casos, los alimentos son comprados por los hogares, lo cual, es consistente con que el rubro más importante de gasto del hogar es alimentos.

Según los resultados de la encuesta, los adultos de cerca de la mitad de los hogares desplazados en Bogotá, Sincelejo, Medellín y Villavicencio comen menos de tres comidas al día, porcentaje que aumenta a más del 60% en Barranquilla, Cartagena, Florencia y Santa Marta. En el caso de los niños, el porcentaje supera los 25% en todas las ciudades. Las razones de la disminución del número de comidas o de haber suprimido algún alimento es la falta de dinero.

Los programas de seguridad alimentaria en la mayoría de ciudades se atienden a través del ICBF, la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR: PMA, Acción Social, ICBF y alcaldías). Según los resultados de la encuesta, entre el 17% y el 94% de los hogares reciben alimentos fuera del hogar en todas las ciudades, siendo especialmente importante para hogares con niños y/o niñas menores de 18 años, con mujeres gestantes y/o lactantes y escolares, siendo las ciudades de Medellín y Bogotá con las más alta oferta de programas y las de Florencia, Santa Marta con la más baja.

La respuesta institucional en atención alimentaria diferente a la recibida en la etapa de emergencia, es considerada por la población como oportuna, adecuada y de calidad en todas las ciudades del estudio, pero en la mayoría falta cobertura y acceso a programas de complementación alimentaria.

5. Salud, vacunación y suplemento con micronutrientes

La cobertura del SISBEN¹¹ en los hogares residentes es superior en comparación con hogares desplazados. En general, la proporción de hogares sisbenizados es superior al 70% en el caso de los residentes y al 50% en el caso de los hogares desplazados, siendo especialmente alta en Medellín y baja en Bogotá.

Por otra parte, el 70% o más, de los hogares residentes cuentan con algún miembro afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), mientras que en el caso de hogares desplazados se presentan proporciones menores, siendo destacable el caso de Medellín (91%), Villavicencio (91%) y Santa Marta (87%) en donde los hogares tienen afiliación al SGSSS.

Según los resultados de la encuesta, la demanda de atención médica es alta. Una debilidad de la atención en salud es la entrega de medicinas que han sido recetadas en las consultas, especialmente en ciudades como Barranquilla, Santa Marta y Villavicencio.

Según la percepción que tiene la población que asistió a consulta o fue hospitalizada durante el último año, alrededor del 70% dice estar satisfecho con la oportunidad, trámites y con la atención recibida. En el tema de atención en salud, los resultados del estudio muestran diferencias en la oferta de las ocho ciudades.

6. Educación y atención a primera infancia

El analfabetismo de la población adulta es alto en todas las ciudades del estudio, siendo especialmente crítico en Sincelejo, Barranquilla y Cartagena. La escolaridad promedio (número de años de educación aprobados) de los adultos mayores a 25 años en la población desplazada en todas las ciudades no supera cuatro años, con excepción de Medellín, Florencia y Bogotá en donde está entre cinco y seis años, cifras que revela la precaria formación del capital humano con que cuentan los hogares constituyendo una limitación de los factores de sensibilidad y flexibilidad del

¹¹ El SISBEN o Sistema de Selección de Beneficiarios "es un instrumento que permite el ordenamiento de personas y familias de acuerdo con su estándar de vida, medido por un número que varía entre 1 y 100. Permite la identificación, clasificación y selección de potenciales beneficiarios de subsidios de programas sociales", DNP.

sistema de sustento, considerando que organizaciones como la CEPAL han definido que una persona requiere, en promedio entre 10 u 11 años de educación formal para superar la pobreza¹².

Según los resultados de la encuesta, la asistencia escolar de la población residente en primaria es superior al 95% y en la población desplazada es superior al 85% (con excepción de Medellín que es el 81%). Se debe recordar que el promedio de asistencia escolar nacional urbana de la población entre 7 y 11 años es de 93.9%¹³.

En secundaria, la asistencia escolar se reduce sustancialmente, lo que es una tendencia general en Colombia, dado que según el Censo de 2005, la asistencia escolar en el nivel nacional pasa de un 93.9% en primaria a un 82.8% en secundaria, sin embargo en la población desplazada y residente en todas las ciudades del estudio, la cobertura baja entre 15 y 20 puntos de primaria a secundaria, siendo más crítica en Cartagena y Medellín.

Para los que no están estudiando actualmente y deberían estar haciéndolo por su edad, las principales razones de esta situación son la necesidad de ayudar en su casa y los altos costos educativos (para los que pagan matrícula y los costos relacionados con la asistencia como uniformes, útiles, libros, transporte, etc.). Se resalta que en Bogotá, estar embarazada resultó una razón importante para la inasistencia escolar.

Por otra parte, la asistencia a guardería o jardín oscila entre un 30% y un 60% dependiendo de la ciudad, siendo mayor en Sincelejo y Barranquilla.

En relación con la oferta educativa, el estudio muestra que un gran problema se centra en la cobertura y acceso, no tanto por la falta de cupos, pero más por los costos adicionales para el hogar. Esta situación se refleja también en la sostenibilidad, dado que en todas las ciudades no se encuentran presupuestos específicos para atender este grupo de población.

7. Capacitación y programas de subsidios de apoyo a la generación de ingresos

El ingreso promedio de los ocupados de hogares desplazados es inferior al de los hogares residentes en todas las ciudades, siendo especialmente bajo en Medellín y Florencia, con 237000 pesos (US\$123 dólares) y 233000 pesos (US\$121 dólares), respectivamente. En todas las ciudades el ingreso promedio de los hogares residentes ni desplazados alcanza un salario mínimo mensual legal vigente en el país (SMMLV) que es equivalente a 433700 pesos (US\$ 225.3 dólares).

Peor aún es el caso de hogares con jefatura femenina en donde los ocupados informan un ingreso mensual promedio por su actividad principal inferior que el de los ocupados que pertenecen a hogares con jefatura masculina. Se debe tener en cuenta que más del 90% de los hogares con jefatura femenina no cuentan con cónyuge (con excepción de Medellín en donde la proporción es el 82%).

Según los resultados de la encuesta, en el mejor de los casos, la cobertura de hogares que acceden a programas de capacitación es el 20%. Por otra parte, en la mayoría de los casos los beneficiarios de esta atención quedaron satisfechos en términos de efectividad de la capacitación para conseguir empleo y en el impacto sobre su autoestima. Una menor proporción quedó satisfecha con la capacitación recibida para mejorar un negocio.

Según los resultados de la encuesta, casi todos los hogares conocen el Programa de subsidios Familias en Acción, sin embargo, en general, de la población elegible –hogares con niños menores de 18 años) sólo se inscriben al programa tres cuartas partes, lo que se explica (en los talleres) por el corto tiempo de convocatoria, baja divulgación y en algunos casos porque se considera bajo el valor del subsidio frente a los costos que se deben asumir para presentar la inscripción y posteriormente cobrar el dinero. Del total que se inscriben, en casi todas las ciudades, más del 80% resulta beneficiario.

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL "Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad", 1996. OCAMPO, José Antonio, "La educación en la inflexión del desarrollo de América Latina y El Caribe". Revista Iberoamericana #30, Sept-Dic. 2002. <http://www.rioei.org/rie30a01.htm>.

¹³ DANE, Resultados de educación del Censo 2005. http://www.dane.gov.co/censo/files/boletines/bol_educacion.pdf

El *Programa de atención Económica PAE* constituye la principal estrategia del gobierno para asegurar la estabilización socio-económica y se inició a partir de mediados del 2005. Dada su fase inicial de ejecución, su cobertura y acceso han sido bajos, lo que se corrobora con los resultados de la encuesta, en donde, en el mejor de los casos, dicho programa es conocido por un 10% de los hogares.

En este tema, la respuesta institucional es débil en todas las ciudades analizadas por la baja cobertura y acceso a programas que no alcanzan a producir un efecto positivo en el mejoramiento de generación de ingreso para los hogares desplazados

8. Protección de bienes rurales abandonados por el desplazamiento

Según los resultados de la encuesta, más del 50% de los hogares abandonaron vivienda y más del 30% su tierra.

De los hogares que abandonaron sus tierras, solamente un 50% las declara, por lo general afirman hacerlo ante alguna de las instancias del Ministerio Público. De los que no declaran, la mayoría aducen razones relacionadas con el desconocimiento de trámites o del sitio en donde declarar, carencia de títulos, no querer declarar, el temor y la falta de interés e incredulidad en el proceso.

De los que declararon sus tierras, según los resultados de la encuesta, menos del 10% dicen saber que están congeladas, en todas las ciudades alrededor del 90% afirma no saber lo que ha sucedido o que sus tierras están en manos de los que los desplazaron.

De los temas analizados, la respuesta institucional para la protección de tierras es la más crítica por ausencia de información y baja nivel de ejecución de la política en este tema.

REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Reflexiones generales

Para el éxito de la gestión a favor de la población en situación de desplazamiento, que en cada ciudad o departamento se logren identificar los actores claves y definir claramente las responsabilidades y complementariedades que deben existir entre las políticas y acciones, acompañada de un eficiente sistema de coordinación entre las instituciones de los diferentes niveles territoriales.

Es importante en la coordinación entre el nivel nacional y el local es la eficiencia, oportunidad y transparencia con que los recursos nacionales llegan y se distribuyen en las localidades. Ante esta situación las acciones de las instancias ciudadanas como veedores de una mejor gestión es un factor de éxito de las políticas públicas a favor de la población vulnerable y desplazada en particular.

En las ciudades se den dos elementos específicos para que la atención a la población desplazada contribuya a mejorar su sistema de sustento. El primero, y quizás más importante, es que la Administración Municipal plantee explícitamente como una acción prioritaria de gobierno la atención a la población desplazada. Es decir que exista voluntad política de atender esta población, que se debe reflejar en los planes de desarrollo de las nuevas administraciones municipales para garantizar una destinación presupuestal específica. El segundo elemento es que la ciudad tenga fortaleza para la prestación de servicios sociales y de generación de oportunidades de estabilización económica para aquellos que permanecen en las ciudades. Esto, sin minimizar la importancia de considerar posibilidades de retorno.

En cuanto a los programas y proyectos que existen para la población desplazada es fundamental que los orientados a la atención de emergencia se coordinen con los de sostenibilidad económica, evitando un vacío en esta transición, buscando una atención integral y orientada a la construcción de capital humano y económico en los hogares desplazados.

En este sentido, es indispensable la existencia de programas de apoyo a la generación de ingresos complementados con otros programas sociales (i.e. subsidios condicionados o no, vivienda,

seguridad alimentaría, etc.) dirigidos a romper con las trampas de la pobreza y mejorar su sistema de sustento.

Se requiere trabajar en acciones dirigidas al desarrollo empresarial y al aumento en el nivel de empleabilidad. En este sentido, el apoyo en la generación de ingresos involucra no solo al sector público sino al sector privado, el cual es, en un país como Colombia, el principal responsable de la generación de ingresos y el empleo, con acciones que tengan en cuenta:

La conformación de redes entre el sector privado formal y la microproducción de bienes y/o servicios de los hogares dentro de lo cual se pueden considerar esquemas productivos como maquila o tercerización.

Con respecto al aumento en el nivel de empleabilidad se debe generar capacidades pertinentes frente a sus necesidades con un esquema de intervención que combine capacitación complementada con práctica y así generar un potencial enganche laboral.

El bajo nivel educativo de los jefes y jefas de los hogares desplazados es un factor limitante que se suple con capacitaciones muy adecuadas a su nivel educativo y posibilidades de trabajo.

Con base en la responsabilidad social de las empresas colombianas, es fundamental que los municipios trabajen con los sectores económicos más dinámicos adecuándose a la actividad empresarial de cada municipio, ya sea agroindustrial, textil, de servicios, construcción u otras. Esto requiere trabajar en la sensibilización de las empresas y entidades de la región para vincular directa o indirectamente a las personas y microempresas pertenecientes a hogares desplazados. Estas acciones locales deben también extenderse a los municipios vecinos con potencialidades productivas. En las políticas de atención para la generación de ingresos, desde la capacitación y prácticas laborales, se tenga en cuenta el enfoque diferencial por género, acompañado de programas de atención para los niños y las niñas.

La atención psicosocial integral, entendida con una visión holística que involucra acciones desde la orientación, alfabetización, generación de confianza hasta acciones más especializadas relacionadas con la salud mental, debe ser el marco general de la atención en todo el proceso de atención humanitaria de emergencia, capacitación y programas para la generación de ingresos. Esta es una acción transversal que involucra todas y cada una de las interacciones con la población a partir del primer contacto con la misma. Lo que implica que cada persona que tiene un rol en la atención a la población desplazada, desde los encargados del ingreso a las entidades de atención hasta los representantes de instituciones, es responsable de crear espacios de calidad humana.

Este proceso transversal de atención debe estar dirigido a que las personas desarrollen sus potencialidades y capacidades en donde se identifique *“al sujeto de la atención como un actor social, corresponsable de la reconstrucción de su proyecto de vida personal, familiar y comunitario, dejando su categoría de víctima para la atención jurídica, pero avanzando en llenar de contenido la categoría psicosocial del actor comunitario”*¹⁴. En este marco, todas las entidades del sistema y todos los funcionarios deben ser sensibilizadas hacia una atención que permita fortalecer la confianza en el futuro en los hogares desplazados para la reconstrucción de su potencial como habitantes plenos de las ciudades o lugares en su nuevo entorno.

Lo anterior implica también que las personas que ofrecen la atención, en todos los niveles, tengan condiciones de infraestructura agradable y suficiente, cuenten con apoyo psicosocial, estabilidad laboral y capacitación específica sobre el sistema de atención a la población desplazada.

Recomendaciones prioritarias

Es importante enfatizar en este estudio las prioridades de mejoramiento en las ciudades derivadas de todos los resultados y análisis realizados, sin omitir la importancia de todas y cada una de las recomendaciones sugeridas. Estas acciones se relacionan directamente con la posibilidad de

¹⁴ MILLÁN, Hernando. “La atención psicosocial: enfoques, metodologías, y sus fortalezas y debilidades”. En: USAID, OIM, Red de Solidaridad Social. Seminario-Taller: Atención Psicosocial a la población desplazada. Balance de los avances en el campo y construcción de una agenda de mejoramiento. Bogotá, julio 8, 9, 10 y septiembre 17 de 2002. Pág. 11

aumentar el ICV de los hogares en condición de desplazamiento, teniendo en cuenta que es un proxy del sistema de sustento.

Acciones

- § Romper barreras de alfabetización y educación básica para adultos desde el mismo proceso de ayuda humanitaria de emergencia y a través de todo el proceso de atención y otros mecanismos de nivelación académica por intermedio de programas como escuela de padres, entre otros. Se debe trabajar en la eliminación de barreras dentro de las cuales se encuentran las relacionadas con los costos de útiles, uniformes, transporte, e incluso en muchos casos las matrículas.
- § Trabajar fuertemente en programas de responsabilidad social empresarial en donde se logren generar sinergias para la conformación de redes en pro del desarrollo microempresarial de acumulación y no solo de subsistencia y procesos de empleabilidad a partir de la adecuación del capital humano a las necesidades del mercado laboral y de bienes y servicios, prácticas y posibles enganches laborales.
- § Facilitar los medios para el acceso a subsidios para el mejoramiento de vivienda, formalización de barrios o reubicaciones en caso de viviendas en zonas de alto riesgo.
- § Realizar programas de salud sexual y reproductiva directamente en los barrios en donde reside la población en condición de desplazamiento en la ciudad, acompañadas con la atención psicosocial.
- § Definir estrategias para avanzar en la universalización del SISBEN y la afiliación al sistema de seguridad social en salud lo cual es uno de los factores fundamental para el mejoramiento del sistema de sustento.
- § Coordinar y potenciar la atención psicosocial de las entidades claves que la desarrollan con el fin de fortalecer condiciones emocionales de los miembros del hogar (de cada uno y como unidad familiar), al igual que de su grupo social, por medio de procesos integrales de atención psicosocial con una visión holística, que involucra también el fortalecimiento (aspectos logísticos, condiciones laborales y emocionales) de los funcionarios públicos para que puedan brindar una atención de alta calidad humana.
- § Establecer mecanismos para la efectiva protección y reparación del patrimonio abandonado por la población desplazada de tal forma que se pueda recuperar su capital en el corto plazo.
- § Se recomienda utilizar los resultados cuantitativos de este estudio como una línea de base y el ICV como un mecanismo de medición de seguimiento de la aplicación de la política pública y de estas recomendaciones.