

ANÁLISIS EN TORNO A LAS PROBLEMÁTICAS DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA *

ANALYSIS CONCERNING THE PROBLEMATIC ONES OF THE PRODUCTIVE PROJECTS FOR THE GENERATION OF INCOME OF THE POPULATION IN SITUATION OF DISPLACEMENT FORCED BY THE VIOLENCE

*Erika Franco Gómez***

Recibido: abril 30 de 2014
Aprobado: mayo 22 de 2014

RESUMEN

En este artículo se presenta el análisis de los proyectos productivos para la generación de ingresos de la población en situación de desplazamiento como uno de los componentes del derecho a la estabilización socioeconómica de esta población. Para abordar dicho análisis, se describirán las distintas acepciones de la estabilización socioeconómica, para establecer la importancia de que esta se conci-

* Este artículo es parte de los resultados de la investigación terminada en julio de 2013 “Análisis de la eficacia del derecho fundamental a la generación de ingresos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia asentada en el municipio de Medellín”, inscrita al Sistema Universitario de Investigación SUI, Acta No. 620 del 29 de noviembre de 2011. Con financiación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, en el marco de la convocatoria para pequeños proyectos de investigación presentados por estudiantes de pregrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia 2011, aprobada por el Comité Técnico de Investigaciones, Acta 09 de agosto 4 de 2011 y el Consejo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Acta 2011-21.

** Investigadora principal del proyecto. Egresada de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo: erika.franco@udea.edu.co.

ba como un derecho; posteriormente, se abordará lo hallado sobre los proyectos productivos para la generación de ingresos a partir de la regulación normativa, los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional y la descripción de las alternativas de financiación, para concluir con el análisis de las problemáticas en torno a este derecho.

PALABRAS CLAVE:

Desplazamiento forzado, estabilización socioeconómica, proyectos productivos

ABSTRACT

This article analyzes the productive projects to generate incomes for the populations displaced by violence as a component of the right to socioeconomic stabilization of this population. To address this analysis, the different meanings of the socioeconomic stabilization will be described to establish the importance of this is seen as a right; subsequently will be deal the found about productive projects to generate incomes from the normative regulation, principal pronouncements of the Constitutional Court and the description of financing alternatives, concluding with an analysis of the problems surrounding this right.

KEY WORDS:

Forced displacement, socioeconomic stabilization, productive projects.

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado por la violencia ha sido una problemática constante y de gran magnitud en la historia reciente de Colombia entendida por la Corte Constitucional como una “tragedia humanitaria” debido a los efectos devastadores que trae consigo para quienes han sido víctimas del mismo. Por ello el gobierno reconoció la existencia de este fenómeno y a partir de la expedición de la Ley 387 de 1997, se le atribuyeron responsabilidades al Estado en el tratamiento del mismo, se estableció una definición jurídica sobre quiénes se entenderían como población víctima del desplazamiento forzado y se constituyó una estructura administrativa para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de esta población.

Respecto de la consolidación y estabilización socioeconómica de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, se estableció como su objetivo central “generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada” mediante programas de proyectos productivos, fomento de la microempresa, capacitación, atención en salud, educación, vivienda y planes de empleo (Ley 387 de 1997, artículo 17).

Los proyectos productivos¹ para la generación de ingresos de la población en situación de desplazamiento, tema central de este artículo, tienen como propósito “reincorporar a los desplazados en los procesos productivos y disminuir la dependencia hacia la ayuda del gobierno” (Helo, 2011, p. 14) con el fin de posibilitar que esta población alcance la satisfacción de sus necesidades básicas por sus propios medios.

En este sentido, es fundamental tener en cuenta que para que los proyectos productivos cumplan con su propósito, es necesario que estos se den con un enfoque de atención integral en derechos para lo

1 De acuerdo a la estructura planteada por la normatividad nacional en materia de proyectos productivos para la población en situación de desplazamiento, la definición que más se acerca a este término, es la de proyectos productivos asistidos definidos por Licandro & Echeverriarza como “una estrategia de autoempleo soportada en algún tipo de apoyo institucional, orientada a la creación y sostenibilidad en el tiempo de algún tipo de unidad productiva con la meta de operar en la formalidad, independientemente de su tamaño y forma jurídica.” (2006, p. 12)

cual se deben “complementar con la ayuda humanitaria de emergencia, la atención psicosocial, la formación, la asesoría en el proyecto productivo y el seguimiento del mismo. También el acceso simultáneo a los servicios sociales básicos de salud, educación y vivienda son indispensables” (Zarama Vásquez, 2009, p. 59) de tal forma que se logre contribuir efectivamente a la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento forzado” (Zarama Vásquez, 2009, p. 59)

Así las cosas, a pesar de la importancia de los proyectos productivos para la generación de ingresos, a fin de alcanzar la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento, ha habido pocos avances y resultados en esta materia, toda vez que, 16 años después de la expedición de la Ley 387 de 1997 y pasados 10 años desde la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en la materia², han sido numerosos los documentos, artículos, informes, sentencias y autos de seguimiento que han expuesto las graves falencias y obstáculos para el goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento en este tema.

Por consiguiente, el objetivo principal de este artículo es hacer un análisis de las problemáticas más significativas que ha tenido la implementación de los proyectos productivos para la generación de ingresos de la población en situación de desplazamiento, a fin de visibilizar las falencias en las políticas públicas creadas con el propósito de satisfacer este derecho.

Para el cumplimiento del objetivo, se abordará el concepto de la estabilización socioeconómica, a fin de determinar la importancia de que este se conciba como un derecho que debe ser garantizado a la población en situación de desplazamiento.

Posteriormente, se describirán los hallazgos sobre los proyectos productivos para la generación de ingresos, soportados en la regulación normativa al respecto, los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional y la descripción de las alternativas dispuestas para financiar dichos proyectos.

Para finalizar, se analizarán las dificultades en torno los proyectos productivos para la generación de ingresos de la población en

² Declarado por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-025 de 2004.

situación de desplazamiento, señalando sus falencias, críticas y resultados a partir de lo señalado en las fuentes documentales consultadas.

1. SOBRE LA ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA

De acuerdo con la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2009a, p. 18), a través del componente de generación de ingresos se busca avanzar hacia la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento forzado, de allí la importancia de definir qué se entiende por este concepto, toda vez que en torno a él se dio el desarrollo normativo y jurisprudencial de la generación de ingresos a través de los proyectos productivos.

Para el desarrollo del concepto de estabilización socioeconómica se toma como fundamento los diferentes enfoques desarrollados por Pérez Murcia (2007) quien señala la existencia de tres concepciones sobre la estabilización socioeconómica las cuales pueden centrarse en: i) el acceso a programas; ii) la mitigación de riesgos de empobrecimiento y iii) la restitución de derechos.

De este modo, indica el autor que la estabilización socioeconómica basada en el acceso a programas consiste en la inclusión de la población en situación de desplazamiento en programas sociales, sean o no dirigidos específicamente a esta población, sin verificar que mediante el ingreso a dichos programas, efectivamente se cubran o no las necesidades socioeconómicas, de lo cual resulta la mayor dificultad de este enfoque, toda vez que, los programas “por si solos, no contribuyen a que los hogares desplazados salgan de la situación de pobreza” (Pérez Murcia, 2007, p. 27) motivo por el cual se cuestionan las limitaciones de este enfoque para garantizar la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento.

Por su parte, el enfoque para definir la estabilización socioeconómica centrado en procurar la mitigación de los riesgos de empobrecimiento, básicamente “consiste en contrarrestar el empobrecimiento perdurable que tiene lugar con el desplazamiento y en generar beneficios tanto para los sujetos afectados por el desplazamiento como para la economía local y regional en su conjunto” (Pérez Mur-

cia, 2007, p. 28). Esta definición que se queda corta, toda vez que si bien el desplazamiento forzado por la violencia puede generar o agudizar la situación de pobreza, esta no es la única consecuencia de este fenómeno, por consiguiente, no puede hablarse de estabilización socioeconómica cuando se centran todos los esfuerzos en procurar la obtención un ingreso económico que evidencie en cifras la superación de la pobreza de esta especial población.

Finalmente, Pérez Murcia propone que el proceso de estabilización socioeconómica debe darse a través de la restitución de derechos, lo cual implica que se dé un tratamiento integral “bajo el entendido de que la plena realización de este derecho supone el ejercicio del derecho a un nivel de vida adecuado, además del reconocimiento de las circunstancias especiales de indefensión en que cae la población con ocasión del desplazamiento” (2007, p. 41).

Así las cosas, la estabilización socioeconómica va más allá de posibilitar el acceso a programas sociales o procurar la superación de la pobreza, pues al concebirse como derecho, este debe ser garantizado por el gobierno y protegido por los jueces de la república, de forma tal que se posibilite su goce efectivo.

2. SOBRE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS

2.1 Regulación normativa

De acuerdo a los señalado por César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco (2010, p.15) solo hasta 1995 se establecieron los primeros programas para el tratamiento del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia a través del Conpes 2804 de 1995, el cual estableció, entre otras cosas, una estrategia de “consolidación y estabilización socioeconómica” a fin de “generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada” (p. 11) mediante programas de proyectos productivos, atención social en salud, educación, vivienda, empleo y programas de reasentamiento y retorno (p. 12-16).

A partir del año 1997, estas disposiciones adquieren rango de ley pasando a ser vinculantes y de obligatorio cumplimiento para

el Estado colombiano a través de la Ley 387 de 1997 donde en su artículo 17³ se retoman los mismos objetivos y programas respecto de la consolidación y estabilización socioeconómica señalados por el Conpes.

En esta norma, también se menciona la atención en salud, la educación y la vivienda, como componentes para la estabilización socioeconómica, los cuales si bien son un importante complemento para la generación de ingresos mediante proyectos productivos, no serán objeto de profundización en este artículo, debido a que se trata de temas bastante extensos y complejos que requieren de un tratamiento muy específico.

Con posterioridad a la expedición de la Ley 387 de 1997, se adoptó el “Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia” mediante el Decreto 173 de 1998 el cual consagraba dentro de las “Estrategias del Plan Nacional”, la “Estrategia de consolidación y estabilización socioeconómica” que a su vez contemplaba los “Proyectos productivos y generación de ingresos” donde simplemente se mencionaban nuevamente los programas de capacitación y acceso a las líneas de crédito especiales, sin desarrollar específicamente la forma por medio de la cual la población en situación de desplazamiento lograría generar sus ingresos de manera autónoma.

Otra norma de gran importancia en esa materia fue el Decreto 2569 de 2000, debido a que define la estabilización socioeconómica como:

La situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal

3 Ley 387 de 1997, artículo 17°. *De la consolidación y estabilización socioeconómica.* El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentimiento en otras zonas rurales o urbanas.

Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con: 1) proyectos productivos, 2) sistema nacional de reforma agraria y de desarrollo rural campesino, 3) fomento de la microempresa, 4) capacitación y organización social, 5) atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad y 6) planes de empleo urbano y rural de la red de solidaridad social.

efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

Esta definición plantea como objetivo la satisfacción de las necesidades básicas de la población en situación de desplazamiento y señala dos opciones para el cumplimiento del mismo; indicando de un lado, la posibilidad de que la población lo haga mediante sus propios medios, y de otro, que sea a través de los programas gubernamentales dispuestos para tales efectos, de lo cual se denota que no se concibe a la estabilización socioeconómica como un derecho, lo cual trae consigo dificultades para su exigibilidad y realización.

Por su parte, el citado Decreto estableció en su artículo 26 “la incorporación en la dinámica económica y productiva” como uno de los componentes para la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento, indicando que para lograr dicha “incorporación” a través de los proyectos productivos:

El Estado promoverá a través de la Red de Solidaridad Social, la participación de organizaciones privadas nacionales e internacionales con experiencia en procesos de consolidación y estabilización socioeconómica de población desplazada. La coordinación de las labores que desarrollen las organizaciones que participen en la formulación y ejecución de tales proyectos productivos, estará bajo la dirección de la Red de Solidaridad Social, quien podrá celebrar los convenios que resulten necesarios.

Se tiene entonces que las disposiciones normativas citadas hasta el momento enfatizan en la generación de ingresos mediante el apoyo para el desarrollo de proyectos productivos; pero como ya se mencionó, no se dimensiona la estabilización socioeconómica como derecho, y por tanto, se limita su realización, influenciando negativamente en los resultados de esta alternativa para que la población en situación de desplazamiento genere por si misma ingresos de los cuales pueda derivar su auto sostenimiento.

Por su parte, no bastando las disposiciones normativas, la Corte Constitucional mediante la sentencia T-025 de 2004, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional, debido a la vulneración masiva, repetida y constante de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento forzado. Con esta decisión, se ordenó

entre otras cosas a las autoridades competentes de brindar atención a esta población, que “diseñen y pongan en marcha políticas, planes y programas que garanticen los derechos fundamentales cuyo goce efectivo depende de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.” (Corte Constitucional, 2004, p.56)

Por lo anterior, uno de los efectos de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional fue la reestructuración en materia normativa y presupuestal a fin de atender la problemática del desplazamiento forzado. Es así como mediante el Decreto 250 de 2005, que derogó al Decreto 173 de 1998, se adoptó el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en el que se señaló, en el artículo 2, como uno de los objetivos:

Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndoles los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social.

Para ello propone la promoción de programas de generación de ingresos, dentro de los cuales se contemplan: facilidades para la vinculación laboral y la financiación de los emprendimientos de la población en situación de desplazamiento, adicionalmente, señala que será responsabilidad del ente departamental y municipal, incluir en sus planes de desarrollo, acciones y recursos para promover la estabilización socioeconómica de esta población.

En cumplimiento de dicha obligación por parte del ente departamental y municipal, en el ámbito local, mediante la Ordenanza 006 de 2006, el Departamento de Antioquia adoptó “la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el departamento de Antioquia” donde se contempla la promoción de la capacitación y la habilitación laboral, como parte de las líneas estratégicas para el restablecimiento de la población en situación de desplazamiento.

Así mismo, el Plan Integral Único de Antioquia, señaló que mediante las líneas estratégicas para el restablecimiento de la población en situación de desplazamiento, se busca propiciar oportuna-

des para que esta población genere sus propios ingresos mediante la promoción de capacitación para el empleo y para la generación de proyectos productivos, el impulso para la creación de empresa, y la búsqueda de articulación del sector público y privado proponiendo la vinculación de mano de obra de población afectada por el desplazamiento forzado y la articulación de proyectos productivos, con programas de crédito flexible. (Gobernación de Antioquia, 2006, p.200)

Por su parte, el Municipio de Medellín, mediante el Acuerdo Municipal N° 49 de 2007 “Por el cual se adopta a Política Pública Para la Prevención del Desplazamiento Forzado, la Protección, Reconocimiento, Restablecimiento y Reparación de la Población Afectada por el Desplazamiento Forzado en el Municipio de Medellín” establece como una de sus líneas estratégicas “la gestión de programas de restablecimiento”(artículo 6) para posibilitar que esta población acceda a empleo y a proyectos productivos, elevando este último a estatus de derecho al indicar que la

Creación de programas y proyectos orientados a posibilitar el acceso efectivo de la población víctima del desplazamiento forzado a los derechos, vivienda, salud, educación, recreación, empleo, proyectos productivos, seguridad alimentaria, tierras, atención psicosocial, capital social y humano. (Artículo 6, literal e.)

En desarrollo de las líneas estratégicas de dicho Acuerdo Municipal, se elaboró el Plan Integral Único 2010 – 2017, el cual resulta significativo en cuanto a las alternativas propuestas para que la población en situación de desplazamiento satisfaga su derecho a la generación de ingresos toda vez que se adopta el programa estratégico de “Autonomía Económica” cuyo objetivo es “Garantizar las condiciones necesarias de empleabilidad y autogestión para la realización del derecho a la autonomía económica en condiciones dignas” cuyos proyectos estratégicos son la “Creación y/o fortalecimiento de unidades de negocio” y la “Promoción de la vinculación laboral prioritaria”.

Para finalizar este aparte de la regulación normativa, se retorna al ámbito nacional, haciendo referencia al Capítulo VI de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, el cual regula lo relativo a la “Formación, generación de empleo y carrera administrativa” indicando responsa-

bilidades en cabeza del SENA y el Ministerio de la Protección Social, para la promoción de formación y proyectos de generación de empleo urbano y rural “con el fin de apoyar el auto sostenimiento de las víctimas” (artículo 130).

Dicha Ley fue reglamentada mediante el Decreto 4800 de 2011, disponiendo en sus artículos 66 a 70 lo relativo al empleo urbano y rural, donde se enfatiza en los programas de generación de empleo; aunque también se mencionan los programas de capacitación y acceso a la financiación de planes de negocio mediante el capital semilla⁴, pero no se indica un responsable para la entrega de éstos últimos.

En este punto es preciso aclarar que a pesar de que mediante el artículo 60 de la Ley de Víctimas⁵ se pretendió derogar las normas en materia de desplazamiento anteriores a la expedición de dicha ley, debe tenerse en cuenta que estas continúan vigentes gracias a que la Sentencia C-280 de 2013 de la Corte Constitucional, declaró inexecutable el aparte del artículo que consagraba la derogatoria de las normas relativas al desplazamiento forzado que le fueran contrarias, lo que da como resultado que pesar de que la Ley de Víctimas y su decreto reglamentario no contemplaron a los proyectos productivos para la generación de ingresos, se tiene que estos aún pueden ser exigibles en virtud de la normatividad previamente establecida.

2.2 Principales pronunciamientos de la Corte Constitucional.

A la par con la regulación normativa sobre el componente de generación de ingresos para la población en situación de desplazamiento, se dio una importante evolución sobre la materia, gracias a la

4 El capital semilla consiste en la entrega de “recursos económicos que permitieran financiar iniciativas de emprendimiento o creación de empresas desarrolladas por la población desplazada.” (Cohen, 2006, p. 100) haciéndose extensivo a la población víctima del conflicto armado en general a partir de la ley 1448 de 2011. Esta modalidad para la financiación de proyectos productivos inició en el año 2000 con el apoyo de la cooperación internacional a través de instituciones como USAID, CHF, OIM, FUPAD (Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2009b, p. 95)

5 “ARTÍCULO 60. NORMATIVIDAD APLICABLE Y DEFINICIÓN. La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

jurisprudencia de la Corte Constitucional a partir de sus fallos de tutela, los cuales inicialmente solo tenían efectos inter partes, pero con el paso del tiempo, además de crear un precedente en la materia, fueron interviniendo en la política pública, por lo cual los efectos de estas sentencias empezaron a ampliarse hasta llegar a la Sentencia T-025 de 2004 mediante la cual se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de Desplazamiento Forzado (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, p.23-24).

Antes de la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional, se habían proferido 22 sentencias de tutela y una sentencia de unificación que se pronunciaron sobre el desplazamiento forzado por causa de la violencia⁶. Dentro de este grupo, se encontró que ocho de las sentencias⁷ mencionan derechos relativos a la generación de ingresos, tales como el trabajo, la capacitación para la consecución de empleos diferentes a los relacionados con la agricultura y los proyectos productivos, dentro de las que sobresale la Sentencia T-602 de 2002 la cual, además de tutelar el derecho al mínimo vital y ordenar la inclusión de la demandante y su grupo familiar en un proyecto productivo integral, se encarga de definir el restablecimiento socioeconómico, el cual es la base del derecho al acceso de proyectos productivos para la generación de ingresos.

De este modo, la Corte Constitucional señala que “el restablecimiento consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada” (2003, p. 24) mediante el acceso a derechos tales como, el empleo, la vivienda, la salud, la alimentación, la educación y la participación política y social, resaltando que la generación de ingresos debe ir acompañada del acceso a estos derechos; por lo tanto, a partir de esta sentencia, se considera la importancia de que la estabilización socioeconómica como derecho, sea atendida de forma integral, donde se trascienda el asistencialismo y se den las condiciones para que la población en situación de desplazamiento supere la dependencia económica del Estado hasta llegar a la generación de ingresos de manera autónoma, por lo que en este caso tuteló el dere-

6 Matriz de tutelas elaborada a partir de la búsqueda año por año desde 1997 en el radiador de sentencias de la página web de la relatoría de la Corte Constitucional.

7 SU.1150/00, T-1635/00, T-098/02, T-419/03, T-602/03, T-669/03, T-721/03 y T-985/03.

cho a la inclusión en un proyecto productivo como medio para lograr este objetivo.

La intervención de la Corte Constitucional al declarar el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, se originó por un gran número de expedientes acumulados de acciones de tutela referentes a la atención que las autoridades encargadas debían brindar a esta población, los cuales se dieron porque no fueron suficientes las disposiciones normativas en materia de desplazamiento forzado por la violencia, se seguían presentando serias dificultades de acceso a los programas ofrecidos, se estaba lejos de cubrir las necesidades de esta población, y predominaba la ausencia de respuesta por parte de las instituciones obligadas a garantizar tales derechos, motivos por los cuales, la Corte Constitucional señaló un conjunto de lineamientos básicos para la protección y realización de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento.

Respecto de la estabilización socioeconómica, en esta sentencia se destaca la importancia del apoyo por parte del gobierno para que la población en situación de desplazamiento pueda “generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares desplazados dependientes” (p. 12) indicando que para ello se debe considerar las particularidades de cada víctima, tales como sus necesidades, su lugar de origen y su experiencia, con el propósito de “definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica” (p. 73). Estas consideraciones que recomienda la Corte Constitucional, son fundamentales debido a que resaltan la importancia de un diagnóstico a la hora de aplicar las alternativas para alcanzar la generación de ingresos.

Una de las particularidades, y el aspecto de mayor relevancia en la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de atención a la población en situación de desplazamiento, fue el hecho de que la Corte Constitucional haya decidido conservar su competencia para hacer seguimiento del fallo emitido. Es así como mediante una serie de autos, la Corte Constitucional empezó a evaluar el cumplimiento de las órdenes contenidas en la citada sentencia.

Uno de los mecanismos para hacer dicha evaluación, fue la adopción de la batería de indicadores de goce efectivo de derechos, compuesta por una serie de criterios para la medición de la satisfacción o

cumplimiento de los derechos de esta población. La batería definitiva fue adoptada mediante el Auto de seguimiento 116 de 2008, y en este se señala respecto del “indicador de goce efectivo para el derecho a la generación de ingresos” que la medición del “nivel adecuado de ingresos” se hará mediante dos indicadores “el primero para medir si se ha superado la línea de indigencia y el segundo si se ha superado la línea de pobreza”⁸ (p. 98)

De igual forma, en el citado Auto, la Corte Constitucional reitera que la generación de ingresos no es “el único indicador relevante para apreciar si se ha logrado la estabilización socioeconómica en condiciones de dignidad y autonomía” (p. 98) pues es necesario que confluya la materialización de otros derechos como el de la vivienda digna, la salud, la educación, la participación política, entre otros, a fin de que la población en situación de desplazamiento recupere, o mejore, según sea el caso, las condiciones de vida previas a su desplazamiento.

Como puede observarse, la Corte Constitucional fue más allá de las disposiciones normativas al reconocer la generación de ingresos como un derecho de la población en situación de desplazamiento, sentando trascendentales bases para la realización del mismo, al destacar, de un lado, la importancia de valorar las circunstancias y necesidades específicas de cada víctima, es decir, hacer un diagnóstico y, de otro, al resaltar la necesidad de acompañar la materialización del derecho a la generación de ingresos con otros derechos como la vivienda, la salud y la educación, de tal modo que se presente una atención integral que permita la sostenibilidad de los proyectos productivos.

2.3 Alternativas de financiación

Para financiar los proyectos productivos para la generación de ingresos de la población en situación de desplazamiento, descritos en la regulación normativa citada previamente, se estableció una oferta crediticia y una serie de subsidios.

8 De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE para el año 2013 en Colombia una persona estaba bajo la línea de indigencia o pobreza extrema si su ingreso era inferior a \$90.000 mensuales y era considerada bajo la línea de pobreza si su ingreso era inferior a \$190.000 al mes.

En la oferta crediticia para el área urbana, se encontró la línea de créditos especiales de Bancoldex cuyos requisitos de acceso incluían demostrar experiencia mínima de un año en la actividad productiva a financiar y acreditar un mínimo de seis meses de permanencia en el lugar donde se haya asentado la población en situación de desplazamiento que pretendía ser beneficiaria de dicho crédito (2003).

Por su parte, los fondos de cofinanciación de proyectos (Fomipyme y Fondo Emprender), también creados para ofrecer créditos, eran manejados de forma centralizada, es decir, desde Bogotá, y se caracterizaban por usar métodos teóricos rigurosos para evaluar la viabilidad de los proyectos, adicional a que los tiempos de espera para el desembolso de los recursos demoraba más de ocho meses. (Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2009b, p. 96)

En cuanto a los subsidios, Acción social (hoy Departamento para la Prosperidad Social), con el apoyo de la Cooperación internacional, ejecutó un programa con el propósito de apoyar proyectos productivos mediante incentivos económicos, para lo cual se creó el Programa de Atención Económica (PAE) en el 2002 y el Programa de atención Inicial para la generación de ingresos (PAI-GI) en el 2005, mediante un convenio entre Acción Social y *The Cooperative Housing Foundation – CHF International* (Zarama Vásquez, 2009, p. 21)

Con los recursos de este convenio se entregó a las familias en situación de desplazamiento un promedio de 1,4 millones de pesos para iniciar o fortalecer un proyecto productivo con el propósito de que estas generaran sus propios ingresos. (Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2009a, p.23)

Así las cosas, en cuanto a los créditos, Bancoldex aún tiene convocatoria para el fortalecimiento de unidades productivas para la generación de ingresos⁹; respecto de los fondos para la cofinanciación de proyectos, desde el 2011 Fomipyme fue reemplazado por Innpulsa, y en la actualidad cuenta con convocatoria dirigida específicamente a la población en situación de desplazamiento para el fortalecimiento

9 Para mayor información consultar http://www.bancoldex.com/documentos/3363_TERMINOS_DE_REFERENCIA_CONVOCATORIA_PARA_LA_ATENCION_DE_POBLACION_EN_SITUACION_DE_DESPLAZAMIENTO.pdf

de unidades productivas¹⁰ la cual conserva requisitos rígidos para ser beneficiario; y finalmente, sobre los subsidios, de acuerdo a la información dispuesta en el portal del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, solo hay reporte de entrega de subsidios para la generación de ingresos entregados mediante el PAI-GI hasta el 2009¹¹.

3. DIFICULTADES EN TORNO A LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS

A pesar de contar con dos medidas de distinta naturaleza –una crediticia y la otra subsidiada– implementadas en pro de impulsar los proyectos productivos para la generación de ingresos de la población en situación de desplazamiento forzado, ambas han tenido importantes falencias que han implicado grandes dificultades para alcanzar los objetivos propuestos.

La oferta crediticia no brindó resultados satisfactorios, ya que este tipo de créditos fueron ofrecidos por las mismas entidades encargadas del fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas para la población en general, lo cual propició dificultades de acceso, por lo que no había un enfoque diferencial para la población en situación de desplazamiento, pues no se iba más allá de un estudio de viabilidad financiera del proyecto.

Esta situación se debió a que los fondos de financiación de proyectos (Fomipyme y Fondo Emprender) eran programas no exclusivos para la población en situación de desplazamiento forzado, por lo que sus características y requisitos eran rígidos, lo cual tuvo como consecuencia una baja cobertura para esta población. (Zarama Vásquez, 2009)

En este mismo sentido, la Corte Constitucional indicó que

Los requisitos y las condiciones para acceder a capital no son consistentes con la realidad económica de las personas en condición de desplazamiento. Por ejemplo, para acceder a algunos de los progra-

10 Para mayor información consultar <http://www.innpulsacolombia.com/es/oferta/fortalecimiento-empresarial-de-la-unidades-productivas-conformadas-por-poblacion-victima-del>

11 Para mayor información consultar <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=629&conID=179&pagID=5537>

mas ofrecidos, la población desplazada debía probar ser propietaria de vivienda o tierra en la cual desarrollaría el proyecto. De la misma manera, los criterios técnicos de evaluación de los proyectos productivos presentados como candidatos para ser financiados no se ajustan a las condiciones y habilidades de los desplazados. (2004, p. 43)

Esta situación tuvo como consecuencia que los microcréditos otorgados fueran pocos y, adicionalmente, que no se conocieran sus efectos en cuanto a la satisfacción del derecho a la generación de ingresos de la población en situación de desplazamiento debido a que no hubo seguimiento y control de los recursos desembolsados (Herazo Cueto & Sellamén Garzón, 2010).

Por otro lado, los subsidios ofrecidos para financiar los proyectos productivos, también nominados capital semilla, tuvo como principal dificultad que el valor del subsidio era insuficiente para el desarrollo de una iniciativa productiva desde “cero”, pues allí se debía incluir la compra de materias primas, maquinaria y, en ciertos casos, la renta y servicios públicos del establecimiento, motivo por el cual se hacía imposible desarrollar un negocio en condiciones de formalidad, por consiguiente resultaba bastante difícil que una iniciativa productiva creciera y se consolidara, hasta llegar al punto de ofrecer el sustento de la familia en situación de desplazamiento (Bello, 2004, p. 72).

Otro de los inconvenientes respecto del monto del subsidio para los proyectos productivos, fue su similitud con el monto entregado por concepto de ayuda humanitaria de emergencia, de ahí que este subsidio terminaba siendo utilizado por la población en situación de desplazamiento, para cubrir sus necesidades básicas; “me tuve que comer el plante”¹² era la expresión general de esta población, debido a la falta de articulación con otros programas tendientes a satisfacer estas necesidades, así lo afirma Pérez Murcia al señalar que:

La falta de medidas de acompañamiento técnico para el desarrollo de las iniciativas productivas, la falta de asesoría en materia financiera y apoyo para la comercialización de los productos, sumada a la falta de vinculación de la población a programas de vivienda, sa-

12 Expresión escuchada durante la atención en el turno de consulta de algunos de los usuario que solicitan asesoría en el Programa de Asistencia Jurídica Integral a la Población Víctima del desplazamiento forzado del Consultorio Jurídico de la Universidad de Antioquia en el año 2011.

lud, educación y alimentación entre otros, es lo que determina, en mayor medida, que los hogares con acceso a capital semilla tengan que gastar los montos asignados por el gobierno para satisfacer necesidades básicas no resueltas. (2007, p. 27)

En ese sentido Herazo Cueto & Sellamén Garzón, afirman que el capital otorgado para la ejecución de proyectos que permitan la generación de ingresos, “ha sido utilizado para promover el comercio informal y, en la gran mayoría de los casos, fue utilizado para satisfacer necesidades básicas” (2010, p. 151).

Adicionalmente, una problemática común a las dos alternativas para financiar los proyectos productivos para la generación de ingresos, fue el hecho de que en la ejecución de estos no se tuvo en cuenta las condiciones específicas de la población en situación de desplazamiento tales como:

- La gran mayoría de las familias en situación de desplazamiento son numerosas pues se componen de seis o siete personas (Bello, 2004, p. 75).
- La mayoría de los hogares en situación de desplazamiento forzado está compuesto por madres cabeza de familia (Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2009a, p.28).
- Los niveles de educación de la población en situación de desplazamiento en general son bajos (Zarama, 2009, p. 23).
- La experiencia laboral de la población en situación de desplazamiento es en campos diferentes a los generalmente desarrollados en la ciudad puesto que la mayoría de ellos proviene de zonas rurales donde se dedican básicamente al trabajo de la tierra o a la cría de animales (Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2009b, p. 97).

Estas situaciones interfirieron en la viabilidad de los proyectos productivos, agudizando las dificultades de acceso y la baja cobertura; lo que ocasionó que la Corte Constitucional determinara que:

No existe en realidad una política gubernamental dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada y alcanzar su estabilización socioeconómica, sino esfuerzos aislados y desarticulados

orientados a flexibilizar algunos de los programas existentes para la superación de la pobreza y de fomento de pequeñas y medianas empresas, que no tienen en cuenta el origen esencialmente campesino de la población desplazada, los bajos niveles educativos y su capacidad para la formación de pequeñas y medianas empresas que sean viables y sostenibles” (2009, p. 40)

En razón de lo anterior tenemos que se presentaron múltiples obstáculos que impidieron que numerosos proyectos productivos cumplieran con su objetivo de generar ingresos para la población en situación de desplazamiento, lo que ocasionó la ausencia de una política pública clara que buscara que esta población generara por sí misma ingresos de los cuales pudiera derivar su auto sostenimiento, de tal modo que alcanzara la independencia de la ayuda humanitaria, toda vez que “las falencias en esta materia aumentan el riesgo de asistencialismo de la política de atención y la perpetuación de la entrega de ayuda humanitaria de emergencia” (Corte Constitucional, 2009, p. 40)

CONCLUSIONES

La falta de aplicación de los postulados que resaltó la Corte Constitucional en la implementación de las políticas públicas de generación de ingresos para la población en situación de desplazamiento fueron determinantes en las dificultades presentadas, toda vez que faltó adecuación de los proyectos productivos para la generación de ingresos a las necesidades específicas de esta población, pues no se consideró su proveniencia rural y su nivel educativo, lo que dificultó la obtención de resultados satisfactorios.

Por su parte, una de las problemáticas más álgidas de las alternativas de financiación de los proyectos productivos para la generación de ingresos, dentro de la atención a la población en situación de desplazamiento, es el tratamiento conjunto de esta y la población pobre o vulnerable, lo cual indefectiblemente ha conllevado a que se resta la posibilidad de brindar un trato diferencial a la población en situación de desplazamiento, toda vez que ellos no tienen las mismas características de la población que ha nacido y crecido en las ciudades.

Finalmente, y como se reiteró a lo largo del artículo, es necesario no perder de vista que uno de los objetivos de los proyectos productivos para la generación de ingresos es contribuir la estabilización socioeconómico de la población en situación de desplazamiento; mas no es el único medio para hacerlo, pues este tipo de proyectos están abocados a procurar que la población beneficiaria obtenga unos ingresos de los cuales pueda derivar su auto sostenimiento y el de su grupo familiar, pero para lograr una real y adecuada estabilización socioeconómico es necesario garantizar otros derechos como el de la educación, la vivienda, la salud, la participación y la reparación integral.

REFERENCIAS

- Alcaldía de Medellín. (2011). *Plan Integral Único -PIU- del municipio de Medellín 2010 – 2017. “Para la atención integral a la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia”* recuperado de <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://e011b5a299f140577323ae091b88fdc5>
- Bancoldex. (2003). Circular Externa No. 10 de diciembre 30 de 2003 “*Línea de crédito para desplazados y población vulnerable afectados por la violencia*”.
- Bello, M. N. (2004). Los proyectos de generación de ingresos ¿restablecimiento o empobrecimiento? *De Paso: Rostros y Caminos. Revista de la mesa interinstitucional en torno al desplazamiento forzado por el conflicto armado en Caldas*, 71-81.
- Cohen, C. (2006). Atención a población en situación de desplazamiento y alternativas para la estabilización socioeconómica desde la generación de ingresos. *Pensamiento Psicológico*, 2 (7), 89-112. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=80120707>
- Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2009a). *Avances en la construcción de lineamientos de política de generación de ingresos para la población desplazada*. Bogotá. Recuperado de http://www.codhes.org/index.php?option=com_seg&templateStyle=9
- _____. (2009b). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: aplicar políticas públicas idóneas y eficientes*. Vol. 4. Bogotá. Recuperado de http://www.codhes.org/~codhes/images/Vol_4_Pol%C3%ADtica_p%C3%BAblica.pdf

- Helo Sarmiento, J. (2011). *Una evaluación de los programas de estabilización para la población desplazada en Colombia. Estimación de un modelo estructural*. Bogotá: Ediciones Uniandes. Recuperado de <http://economia.uniandes.edu.co/content/download/40767/359158/file/dcede2011-31.pdf>
- Herazo Cueto, G. & Sellamén Garzón, A. (2010). El programa de generación de ingresos y el desplazamiento forzado. *Criterio Libre*, 8 (13), 129-170. Recuperado de <http://www.unilibre.edu.co/CriterioLibre/images/revistas/13/art04.pdf>
- Gobernación de Antioquia. (2006). *Plan Integral Único (PIU) del departamento de Antioquia para la prevención del desplazamiento forzado y la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia*. Medellín, Antioquia.
- Licandro, O. & Echeverriarza, M. P. (2006). *Reflexiones metodológicas para el diseño de proyectos productivos asistidos*. Recuperado del sitio de internet de la Unesco: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001525/152538s.pdf>
- Pérez Murcia, L. E. (2007). Estabilización social y económica de la población desplazada: ¿bajo qué condiciones se entiende estabilizado social y económicamente un hogar desplazado? Informe preparado para USAID, FUPAD, OIM y DNP. Febrero de 2007. Recuperado de http://www.contratos.gov.co/archivospuc1/DA/102004000/07-1-15287/DA_PROCESO_07-1-15287_102004000_117666.pdf
- Restrepo Saldarriaga, E. (2010). ¿Cómo garantizar justicia a los desplazados? El desplazado como paria. La garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado en Colombia. En Rodríguez Garavito, C. (Coord.), *Más allá del desplazamiento: Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 292-431). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rodríguez Garavito, C. & Rodríguez Franco, D. (2010). El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009). En Rodríguez Garavito, C. (Coord.), *Más allá del desplazamiento: Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 14-35). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Asamblea Departamental de Antioquia. (2006). Ordenanza N° 06 de 2006, *“Por la cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los*

derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el departamento de Antioquia”

Concejo de Medellín. (2007). Acuerdo Municipal N° 49 de 2007, “*Por el cual se adopta a Política Pública Para la Prevención del Desplazamiento Forzado, la Protección, Reconocimiento, Restablecimiento y Reparación de la Población Afectada por el Desplazamiento Forzado en el Municipio de Medellín*”.

Corte Constitucional. (2008). Auto 116.

_____. (2009). Auto 008.

_____. (2004). Sentencia T-025.

_____ (2002). Sentencia T-602.

República de Colombia. Congreso de la República. (1997). Ley 387 de 1997, “*Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*”.

_____ (2011). Ley 1448 de 2011, “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”

República de Colombia. Presidencia de la República. (2000). Decreto 2569 de 2000, “*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.*”

_____ (2005). Decreto 250 de 2005, “*Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.*”

_____ (2011). Decreto 4800 de 2011, “*Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*”.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (2005). Conpes 2804 de 1995, “*programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia*” Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=m7Y1F07MX8Y%3D&tabid=1080>

Zarama **Vásquez, E. (2009)**. *Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo*. (CEPAL - Serie Políticas sociales No 152) Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/38117/sps152-desplazados.pdf>