

Cuadernos de la Ciudad

**SERIE EQUIDAD Y BIENESTAR No. 4**

**Diagnóstico, políticas y acciones  
en relación con el desplazamiento  
forzado hacia Bogotá**

Secretaría de Hacienda Distrital

***Bogotá***  ***sin indiferencia***

Cuadernos de la Ciudad

**SERIE EQUIDAD Y BIENESTAR No. 4**

**Diagnóstico, políticas y acciones  
en relación con el desplazamiento  
forzado hacia Bogotá**

Secretaría de Hacienda Distrital

Bogotá, D.C. Abril de 2004  
ISSN 1692-8822

*Bogotá sin indiferencia*



ALCALDIA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
**HACIENDA**

Alcalde Mayor  
**Luis Eduardo Garzón**

Secretario de Hacienda  
**Pedro Arturo Rodríguez Tobo**

Subsecretario de Hacienda  
**Héctor Zambrano**

Director de Estudios Económicos  
**Germán Enrique Nova Caldas**

Autores  
**María Victoria Angulo González**  
**Mike Núñez Lozano**

Diseño de portada  
**Carlos Alberto Fernández Cortés**

Coordinación editorial  
**Ulpiano José Jiménez Corredor**

Diseño y diagramación  
**Alfaomega Colombiana S.A.**

## TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	5
I. INTRODUCCIÓN .....	7
II. DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA .....	8
A. Fuentes de Información y sus Diferencias .....	8
1. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) .....	8
2. Sistema de Información sobre la Población Desplazada por la Violencia en Colombia –RUT– de la Conferencia Episcopal .....	9
3. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) .....	9
4. Red de Solidaridad Social (RSS) .....	9
B. Número de Desplazados a Nivel Nacional según Fuente de Información .....	11
C. Familias Desplazadas por Departamento Expulsor y Receptor .....	11
D. Población Desplazada que llega a Bogotá: Magnitud, Origen, Características y Ubicación .....	12
1. Magnitud del Desplazamiento .....	12
2. Características Demográficas y Étnicas .....	13
3. Edad .....	13
4. Departamentos de Origen .....	14
5. Nivel Educativo .....	15
6. Oficios Previos .....	15
7. Ubicación por Localidades .....	15
E. Causas y Autores del Desplazamiento .....	16
F. Mujer Desplazada a Bogotá .....	17
1. Características Generales .....	17
2. Acreditación de la Condición .....	18
3. Nivel Educativo .....	18
4. Seguridad Social en Salud .....	18
5. Fecundidad .....	19
G. Ruptura de Vínculos Sociales y Familiares .....	19
III. IMPLICACIONES DEL DESPLAZAMIENTO A BOGOTÁ SOBRE LA DEMANDA DE VIVIENDA Y DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SALUD Y SOBRE EL MERCADO LABORAL .....	19
A. Vivienda .....	20
B. Demanda de Servicios de Educación y Salud .....	21
C. Mercado Laboral .....	21

IV. POLÍTICAS Y ACCIONES DE LOS GOBIERNOS NACIONAL Y DISTRITAL .....	23
A. Políticas de Atención y Prevención del Desplazamiento Forzado del Gobierno Nacional ..	23
1. Objetivos de las Políticas de Prevención y Atención .....	23
2. Plan de Acción Integral .....	24
B. Políticas y Acciones del Distrito Capital para la Atención a los Desplazados .....	25
1. Coordinación Interinstitucional .....	25
2. Plan de Acción Integral .....	25
3. El Plan de Desarrollo Distrital 2001-2004 y los desplazados .....	30
4. Síntesis de las acciones y recursos de la Nación y del Distrito para la atención a los desplazados .....	30
V. CONCLUSIONES .....	33
VI. BIBLIOGRAFÍA .....	35

## LISTA DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Número de Desplazados a Nivel Nacional según Fuente de Información 1999-2002 .....	11
Cuadro 2. Familias Desplazadas por Departamento Receptor y por Departamento Expulsor, septiembre 1995-enero 2003 .....	12
Cuadro 3. Número de Desplazados a Bogotá según Fuente de Información 1999-2002 .....	13
Cuadro 4. Bogotá: Hogares y Personas Desplazadas Atendidas 1999-2002 .....	13
Cuadro 5. Bogotá: Origen de las Familias Desplazadas Atendidas 1999-2002 .....	14
Cuadro 6. Nivel Educativo de los Jefes de Hogar Desplazados a Bogotá 1999-2002 .....	15
Cuadro 7. Arte u Oficio de los Jefes de Hogar Desplazados a Bogotá 1999-2002 .....	15
Cuadro 8. Bogotá: Ubicación de la Población Desplazada por Localidades 1999-2002 .....	16
Cuadro 9. Causas del Desplazamiento a Bogotá 1999-2002 .....	16
Cuadro 10. Seguridad Social de los Hogares Desplazados al momento de llegar a Bogotá, mayo 1999-marzo 2002 .....	22
Cuadro 11. Temáticas, Acciones y Metas del Plan de Acción Distrital .....	28
Cuadro 12. Recursos invertidos por la Red de Solidaridad Social–Unidad Territorial Bogotá en la Atención a la Población Desplazada. 1999-2002 .....	31
Cuadro 13. Inversión de las Entidades Distritales en la Atención a la Población Desplazada a Bogotá. 2001-2003 .....	32
Gráfico 1. Bogotá: Distribución de la Población Desplazada y de la Población Total por Rangos de Edad. 1999-2002 .....	14
Gráfico 2. Responsables del Desplazamiento a Bogotá 1999-2002 .....	17
Gráfico 3. Tipo de Vivienda antes del Desplazamiento 1999-2002 .....	20
Gráfico 4. Tipo de Vivienda después del Desplazamiento 1999-2002 .....	21

## Presentación

El rápido desarrollo de Bogotá en los últimos años ha generado un creciente interés por parte de la ciudadanía en conocer mejor la ciudad, para participar más activamente en su construcción. En respuesta a esta necesidad, la Secretaría de Hacienda Distrital, a través de la Dirección de Estudios Económicos, ha venido adelantando investigaciones sobre temas fundamentales para la ciudad. La actividad investigativa adelantada por la Secretaría se ha orientado al análisis permanente de la coyuntura económica, social y fiscal del Distrito y a la realización de estudios sobre aspectos críticos como el desempleo, el desplazamiento, la distribución del ingreso y la productividad, entre otros.

Dentro de las publicaciones de análisis coyuntural se cuenta con las revistas *Actualidad Económica*, *Desarrollo Social* y *Estadísticas Fiscales*, con una periodicidad trimestral, semestral y anual, respectivamente. Para la divulgación de otros estudios se han creado los *Cuadernos de la Ciudad*, para los cuales se han definido cuatro diferentes áreas de investigación: Ingresos y Gastos Públicos, Bienestar y Equidad, Productividad y Competitividad y una última dedicada al análisis del desarrollo de las Localidades.

Se espera con esta publicación generar un espacio para la discusión de los temas fundamentales del desarrollo de la ciudad. Así mismo, se pretende que las ideas contenidas en estos documentos contribuyan a la formulación de políticas económicas, sociales y fiscales en el Distrito.



## I. INTRODUCCIÓN

La Ley 387 de 1997 define como desplazada a toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o su libertad personal han sido vulneradas, o se encuentran directamente amenazadas. El desplazamiento forzado de personas constituye uno de los principales problemas que enfrenta la sociedad colombiana en la actualidad, debido a la intensidad y amplitud con que se registra el fenómeno, como consecuencia de la degradación del conflicto armado.

Miles de familias en el país han huido de su sitio de origen con el fin de ponerse a salvo de las amenazas y de la violencia, perdiendo sus propiedades y pertenencias y abandonando el entorno social en el cual han desarrollado sus actividades, teniendo que adaptarse a las condiciones que imponen los nuevos lugares de refugio, lo que constituye una tarea difícil debido a su origen mayoritariamente campesino. Además, las personas desplazadas tienen el temor de ser identificadas, por la posibilidad de ser estigmatizadas y por el riesgo de que su integridad personal sea quebrantada.

Esta situación hace que la población desplazada requiera atención de emergencia, la cual es prestada por la Red de Solidaridad Social a través del programa “Atención Humanitaria de Emergencia”, e incluye asistencia psicológica, ayuda en alimentación, salud, alojamiento y transporte y apoyo en los procesos de retorno para los desplazados que voluntariamente desean retornar a sus lugares de origen. Adicionalmente, la Red cuenta con el programa “Atención Integral a la Población Desplazada”, con el fin de contribuir a la estabilización económica de los desplazados que permanecen en el nuevo lugar; a través de este programa y en coordinación con entidades del orden nacional, territorial y ONGs se ofrece a la población desplazada capacitación, empleo, crédito para proyectos productivos, vivienda y acceso a salud y a educación.

Bogotá no se encuentra al margen del fenómeno de desplazamiento, pues a ésta arriban permanentemente familias desplazadas, atraídas por las condiciones de seguridad y el progreso de la ciudad. Entre enero del 2000 y septiembre del 2003, según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), llegaron a la ciudad 195.727 desplazados. La mayoría de estas personas provienen de departamentos cercanos a la capital, como Tolima, Meta y Cundinamarca, se caracterizan por ser de origen campesino, dedicados en su zona de origen a la agricultura y la ganadería (20,9%), al hogar y oficios varios (11,3%) o no tenían ningún oficio (17,5%); adicionalmente poseen un bajo nivel educativo (apenas el 10,8% tenía como máximo primaria), lo cual les hace difícil la consecución de empleo en las actividades productivas de la ciudad.

El presente documento quiere contribuir al análisis del fenómeno del desplazamiento, brindando elementos que permitan tener un mayor conocimiento del tema, de sus efectos en Bogotá y de las políticas y acciones para enfrentarlo. El documento consta de cinco secciones. La primera es esta introducción. La segunda sección presenta un diagnóstico de la situación de desplazamiento forzado en el país y a Bogotá. En la tercera sección se identifican algunas de las implicaciones del desplazamiento a Bogotá, relacionadas con las presiones sobre la demanda de vivienda y de servicios de educación y salud y sobre el mercado laboral. En la cuarta sección se presentan, en primer lugar, las políticas adoptadas por el Gobierno Nacional con el fin de solucionar el problema, enmarcando el desplazamiento dentro de una política de derechos humanos y del derecho internacional humanitario; y, en segundo lugar, se presentan las políticas, acciones y



medidas adoptadas por la Administración Distrital con el fin de prevenir el desplazamiento y atender a la población desplazada. En la quinta y última sección se plantean algunas conclusiones.

Este estudio fue elaborado por María Victoria Angulo, ex Asesora del Despacho, y Mike Núñez Lozano, funcionario de la Dirección de Estudios Económicos, bajo la dirección de Israel Fainboim Yaker, ex Secretario de Hacienda. La edición estuvo a cargo de Germán Enrique Nova Caldas, Director de Estudios Económicos. En versiones preliminares participó Javier Alberto Gutiérrez, ex Director de Estudios Económicos de la misma entidad. Se agradece la colaboración de Yadira Díaz Cuervo, Sandra Rojas, Carolina Achury Forero y David Martínez Umaña.

## II. DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA

### A. Fuentes de Información y sus Diferencias

La cuantificación del desplazamiento forzado en Colombia es difícil debido a la elevada movilidad de la población desplazada, la cual cambia continuamente de lugar de residencia con el fin de protegerse de la estigmatización a la que se ve sometida, o de la retaliación de los causantes de su desplazamiento<sup>1</sup>. Esta situación, unida a los diferentes intereses, criterios, objetivos y misiones institucionales de las entidades que recopilan información sobre el tema, ha impedido la adopción de una metodología unificada para la cobertura, recolección, procesamiento, consolidación y verificación de la información sobre el número de desplazados. Cada entidad del Gobierno u Organización No Gubernamental (ONG) que atiende el desplazamiento tiene su propio registro, razón por la cual las cifras difieren significativamente.

En Colombia se pueden distinguir al menos cuatro tipos de sistemas de información sobre el desplazamiento, los cuales se describen a continuación.

#### 1. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)<sup>2</sup>

Codhes fue creada en 1992 por un grupo de personas dedicadas a la investigación y a la academia, vinculadas al tema de los derechos humanos, con el fin de promover el desarrollo de una metodología de investigación y un seguimiento estadístico al fenómeno del desplazamiento, así como sensibilizar a la sociedad, al Estado y a la comunidad internacional en la búsqueda de alternativas de paz para el país. Actualmente trabajan en Bogotá en esta labor 35 personas, que realizan actividades conjuntamente con la Arquidiócesis de Bogotá.

Codhes, a través del Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado “Sisdes”, de cobertura nacional, realiza un monitoreo permanente a 34 reconocidos periódicos del país. El objetivo del “Sisdes” es recolectar, procesar, analizar e interpretar información sobre los desplazados, enfocando su atención en el lugar de expulsión, sitio de llegada, actores armados responsables del desplazamiento, hechos que generan el desplazamiento, número de hogares y personas, género, edades y necesidades más urgentes. La información recolectada a través de los pe-

<sup>1</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). Los Sistemas de Información y las Cifras sobre Desplazamiento Forzado en Colombia. Centro de Documentación, 2001. [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co).

<sup>2</sup> Codhes: Calle 19 No. 3-50 oficina 14-03, página web: [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co). La información referente al tema de desplazamiento forzado se puede encontrar en la página web de esta entidad, o a través del Boletín Trimestral y las publicaciones de información específica sobre el desplazamiento a Bogotá de esta entidad.

riódicos siempre se confirma con las autoridades locales y otras personas y entidades vinculadas a la red de información. Codhes actualmente obtiene información de 955 municipios receptores de desplazados.

## **2. Sistema de Información sobre la Población Desplazada por la Violencia en Colombia –RUT– de la Conferencia Episcopal<sup>3</sup>**

Recolecta información primaria sobre desplazamiento a través de entrevistas y encuestas realizadas directamente por personas pertenecientes a Pastoral Social, parroquias, vicarías, diócesis y algunas comunidades religiosas<sup>4</sup>, pero no hace distinción entre las personas desplazadas que ingresan al sistema por esta vía y los desplazados efectivamente atendidos en su red de diócesis. El RUT también realiza labores de monitoreo y atención a nivel nacional en 70 regionales de la Pastoral Social, distribuidas en 9 zonas: Caribe, Santanderes, Antioquia-Chocó, Eje Cafetero, Valle del Cauca, Popayán, Tolima Grande, Centro y Llanos Orientales.

## **3. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)<sup>5</sup>**

La información que compila el CICR corresponde a los registros de las personas desplazadas que acuden a las 16 oficinas de este organismo en el país en busca de ayuda. Cada familia se somete a una entrevista confidencial y a una visita domiciliaria, para determinar la veracidad de los motivos del desplazamiento. Antes de entregar cualquier tipo de ayuda, la cual se otorga como máximo por tres meses, realiza una evaluación previa. El principal objetivo de la información del CICR es llevar el control de la ayuda suministrada por esta entidad y cuantificar la población atendida.

Los criterios de atención del CICR garantizan que el margen de error en la inclusión de personas que solicitan ayuda y no son desplazadas sea apenas entre un 5% y un 7%<sup>6</sup>. Adicionalmente, el riguroso control sobre las ayudas suministradas impide que las personas ya atendidas reingresen a la base de datos. Sin embargo, es importante precisar que las personas entrevistadas que son atendidas por este organismo cuentan con menos de tres meses en situación de desplazamiento. Otra limitante en la información suministrada por el CICR, es que debido a razones institucionales y confidenciales no publica información sobre características de la población desplazada.

## **4. Red de Solidaridad Social (RSS)<sup>7</sup>**

La Red de Solidaridad Social fue encargada en 1999 por el Gobierno Nacional de ejercer la coordinación del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, del cual hace parte la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada, creada mediante la Ley 387 de 1997 con el fin de disponer de información sobre la magnitud y las características del desplazamiento, las regiones afectadas, las causas y autores del desplazamiento.

<sup>3</sup> Conferencia Episcopal: Oficina en Bogotá, Cra. 47 No. 84-85.

<sup>4</sup> Las entrevistas son realizadas de forma aleatoria entre los desplazados que se acercan a las parroquias, vicarías, diócesis y algunas comunidades religiosas para solicitar la ayuda humanitaria, por lo tanto, las cifras corresponden a una muestra.

<sup>5</sup> CICR: Correo electrónico: Bogota.bog@cicr.org, página Web: www.cicr.org. Tiene 2 oficinas en Bogotá. Cra 76 No. 10-02.

<sup>6</sup> Estimado por el CICR.

<sup>7</sup> RSS: Correo electrónico rssbogot@col1.Telecom.com.co, página Web: www.red.gov.co. La Red de Solidaridad Social cuenta con 33 Unidades Territoriales, dentro de las que se encuentra Bogotá y dos Unidades Especiales en Urabá y Magdalena Medio.

to y el número de desplazados que requieren la atención del Estado. Esta Red se estructuró en dos grandes sistemas: el Registro Único de la Población Desplazada, cuyo principal componente es el Sistema Único de Registro –SUR– y el Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas –SEFC<sup>8</sup>.

El SUR se alimenta con la información de las personas que acuden al Ministerio Público (Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación o Personerías), o a un despacho judicial, con el fin de declarar su condición de desplazados y acceder a los beneficios que otorga el Gobierno Nacional. Las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad son las encargadas de compilar y enviar periódicamente la información a la sede central para su consolidación. En este sentido, el SUR cuantifica únicamente el número de desplazados que solicitan atención del Estado, realiza una caracterización de quienes la reciben y efectúa el seguimiento al impacto de las políticas y a los recursos destinados a la atención de esta población<sup>9</sup>.

El SEFC inició sus actividades en mayo del 2000 y opera en las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad. El Sistema recoge información sobre el desplazamiento, identificando los sitios de expulsión y de llegada, los casos de retorno y reubicación y las migraciones fronterizas. El procedimiento de recolección de la información consiste en indagaciones por parte de las Unidades Territoriales a las fuentes del Sistema sobre eventos de desplazamiento ocurridos en un lugar específico y en un período de tiempo determinado, independientemente de que las personas desplazadas hayan o no presentado declaración, por lo que su cobertura es más amplia que la del SUR. Este último es una fuente de información del SEFC, pero no la única.

Las siguientes fuentes de información hacen parte del SEFC: el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Conferencia Episcopal (RUT), la Cruz Roja Colombiana, la Defensa Civil, la Defensoría del Pueblo, las entidades públicas de servicios educativos y de salud, las autoridades departamentales y locales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Iglesia, los medios de comunicación, los Ministerios, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), las organizaciones comunitarias, las organizaciones de población afrocolombiana, las organizaciones de indígenas, las organizaciones no gubernamentales, las Personerías municipales, la Procuraduría, las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social y las personas afectadas por el desplazamiento.

La verificación de la información se realiza tanto a nivel local como nacional. A nivel local las Unidades Territoriales contrastan toda la información obtenida de una primera fuente sobre un evento de desplazamiento con una segunda fuente, con el fin de establecer que se trata del mismo hecho; una vez se tiene esa certeza, si el número de hogares o personas no difiere en más del 5% entre las dos fuentes, se toma el dato como válido. En caso contrario, se contrasta con las fuentes que sea necesario, hasta determinar la magnitud del desplazamiento. A nivel nacional, la Red de Solidaridad Social hace un seguimiento a las noticias sobre desplazamientos en 24 diarios regionales y dos nacionales. Esta información se transmite al nivel local, para que se haga la verificación de campo en el caso que sea necesario.

El SEFC suministra información sobre número de personas y de hogares, sitio de salida y de llegada, causas, autores y características de la población desplazada por grupos de edad, género y etnia y es la base sobre la cual el gobierno diseña los planes, programas y proyectos para la

<sup>8</sup> RSS: Atención a la población desplazada por la violencia en Colombia, Informe de Gestión enero de 2000-junio de 2001, octubre de 2001. Pág. 40.

<sup>9</sup> *Ibid.*

atención a la población desplazada<sup>10</sup>. Según lo anterior, el SEFG es actualmente la fuente más completa y confiable de información; no obstante, presenta la restricción de contar con información sólo a partir de mediados del 2000.

## B. Número de Desplazados a Nivel Nacional según Fuente de Información

Como ya se expuso, existen grandes diferencias metodológicas y de cobertura en la recolección de información sobre el desplazamiento por parte de los organismos encargados del tema, razón por la cual las cifras del número de desplazados difieren en forma significativa entre las fuentes. Sin embargo, cabe advertir que las cifras más bajas (del RUT y del CICR) corresponden a las fuentes de menor cobertura; y que las diferencias entre Codhes y la RSS no son muy grandes y han tendido a reducirse. Además, tanto las cifras de la RSS como las de Codhes muestran que el número de desplazados aumentó hasta el 2002 y que en el 2003 se redujo en más del 50% (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Número de Desplazados a Nivel Nacional según Fuente de Información 1999-2003**

Entidad	1999	2000	2001	2002	2003
RSS	-	267.814	332.191	380.158	187.573
Codhes	288.127	315.384	341.925	412.553	175.270*
RUT/Movilidad humana	21.681	25.242	34.422	22.066	12.288
CICR	N.D.	123.651	114.035	187.717	106.606

\* Cifras a septiembre.

Fuente: Codhes, RUT, CICR y RSS.

La disminución del desplazamiento obedece, según Codhes al confinamiento de comunidades enteras por parte de los grupos en conflicto, la resistencia de la población a desplazarse a pesar de las presiones de los grupos armados irregulares y de la fuerza pública, el repliegue de la guerrilla, la intimidación a las víctimas para que no reporten su condición de desplazados con el consiguiente aumento de los subregistros, la tregua de los grupos paramilitares y su nueva táctica de asesinatos selectivos y desplazamientos individuales y unifamiliares en lugar de masacres y desplazamientos masivos, y la intimidación a sus víctimas<sup>11</sup>.

## C. Familias Desplazadas por Departamento Expulsor y Receptor

Según los registros de la Red de Solidaridad Social, en el período septiembre 1995-enero 2004 se produjo un desplazamiento de 272.646 familias en el territorio nacional. Los departamentos que más expulsaron población fueron Antioquia, Bolívar y Magdalena, que en conjunto representaron el 37,0% de los desplazados. Bogotá expulsó a otras regiones tan sólo 76 familias, el 0,03% del total de la población desplazada en el país (Cuadro 2).

Antioquia y Bolívar fueron no solamente los mayores expulsores de población desplazada (con 19,3% y 11,0% del total de expulsados), sino también los departamentos que mayor porcentaje de familias desplazadas han recibido, con el 16,4% y el 7,9%, respectivamente, lo que puede

<sup>10</sup> *Ibid.* Págs. 40-41.

<sup>11</sup> Codhes. "Desplazados sin salida?". Resumen de prensa - Boletín informativo. Año 7, número 46. Bogotá, Colombia, 10 de diciembre de 2003.

constituir evidencia de que la población desplazada tiende a moverse hacia los municipios más cercanos, lo que facilitaría el retorno a su población de origen. Le siguen, en su orden, como mayores receptores: Sucre, con el 6,8%; Bogotá con el 6,5%; y Magdalena con el 5,5%. Las anteriores estadísticas permiten establecer como principales receptores netos de desplazados a Bogotá, Atlántico y Sucre (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Familias Desplazadas por Departamento Receptor y por Departamento Expulsor, septiembre 1995 - enero 2004**

Departamento	Familias recibidas	Part. %	Familias desplazadas	Part. %	Recepción neta
Antioquia	44.833	16,4	52.605	19,3	-7.772
Bolívar	21.645	7,9	29.933	11,0	-8.288
Sucre	18.424	6,8	12.462	4,6	5.962
<b>Bogotá D.C.</b>	<b>17.799</b>	<b>6,5</b>	<b>76</b>	<b>0,0</b>	<b>17.723</b>
Magdalena	14.969	5,5	18.326	6,7	-3.357
Valle del Cauca	14.969	5,4	10.048	3,7	4.744
Córdoba	12.185	4,5	10.703	3,9	1.482
Santander	11.828	4,3	7.617	2,8	4.211
Atlántico	11.301	4,1	237	0,1	11.064
Cesar	11.124	4,1	14.496	5,3	-3.372
Nariño	8.592	3,2	5.085	1,9	3.507
Chocó	8.462	3,1	13.220	4,8	-4.758
Meta	8.180	3,0	8.888	3,3	-708
Norte de Santander	7.059	2,6	8.624	3,2	-1.565
Otros	61.453	22,5	80.326	29,5	-18.873
<b>Total</b>	<b>272.646</b>	<b>100,00</b>	<b>272.646</b>	<b>100,00</b>	

Fuente: Red de Solidaridad Social (RSS) - Registro Nacional de Población Desplazada por la Violencia.  
Cálculos: SHD, Dirección de Estudios Económicos.

Entre 1999 y el 2002 se presentó una tendencia creciente de los desplazamientos masivos. Así, mientras en 1999 esta modalidad de desplazamiento correspondió a 163 familias, en el 2000 fue de 13.544 familias, en el 2001 de 15.489 y en el 2002 de 18.204; para el año 2003 se redujo a 9.804<sup>12</sup>.

## D. Población Desplazada que llega a Bogotá: Magnitud, Origen, Características y Ubicación

### 1. Magnitud del Desplazamiento

Bogotá es una de las regiones que en mayor grado sufre las consecuencias del desplazamiento forzado. En promedio, entre 1995 y el 2002 la ciudad recibió anualmente 48.991 personas víctimas del desplazamiento forzado<sup>13</sup>, mientras el incremento demográfico fue de 149.353 per-

<sup>12</sup> RSS: Sistema Único de Registro (SUR).

<sup>13</sup> Codhes. Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado (Sisdes).

sonas en promedio<sup>14</sup>. Se destaca 1997, año en el cual se registró el mayor número de desplazados, 78.850; mientras que el menor número se presentó en 1999, con 33.143 Codhes reportó la llegada de 47.500 desplazados a Bogotá entre enero y septiembre del 2003 (Cuadro 3). Estas cifras se suman al crecimiento vegetativo de la población bogotana, incrementándolo en forma importante.

**Cuadro 3. Número de Desplazados a Bogotá según Fuente de Información 1999-2003**

Entidad	1999	2000	2001	2002	2003
Codhes	33.143	42.970	53.520	51.737	47.500*
RSS	–	4.663	13.826	25.779	16.396
RUT/Movilidad humana	1.536	786	391	384	1.253

\* Cifras a septiembre.

Fuente: Codhes, RSS y RUT.

## 2. Características Demográficas y Étnicas

Bogotá, a través de la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID)<sup>15</sup>, cuenta con el Registro de Información Distrital (RID), que capta la información de las personas que solicitan ayuda, mediante un formulario que contempla siete aspectos que permiten caracterizar la población asentada en la ciudad y disponer de datos actualizados sobre la movilidad urbana y la satisfacción de necesidades. Estos son: datos generales, edad, etnia, motivos del desplazamiento, autor responsable, escolaridad de las personas cabeza de familia y localidades donde se asientan. Según estos registros, entre 1999 y el 2003 la UAID atendió un total de 52.068 personas desplazadas, con un promedio de 4,3 miembros por hogar, que corresponden a 12.135 familias (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Bogotá: Hogares y Personas Desplazadas Atendidas 1999-2003**

Datos generales	Cantidad	Part. %
Hogares	12.135	
Personas	52.068	
Jefes de hogar del género masculino	6.692	55,1
Jefes de hogar del género femenino	5.443	44,9

Fuente: Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID).

La mayoría de las familias desplazadas que llegan a Bogotá son de origen campesino y lo hacen en forma individual, con el fin de disminuir los riesgos de inseguridad y por el convencimiento de tener mejores oportunidades de reasentamiento si lo hacen en forma aislada<sup>16</sup>. De acuerdo con la UAID, el 55,1% de la jefatura de los hogares correspondía al género masculino y el 44,9% a mujeres (Cuadro 4). Por etnia, el 85,5% eran mestizos, el 5,1% negros, el 4,4% mulatos, el 3,3% blancos y el 1,8% indígenas.

<sup>14</sup> El DANE realiza las proyecciones de población con el método de componentes, el cual incluye fecundidad, mortalidad y migración. El cálculo sobre migración lo efectúa con base en información intercensal, razón por la cual no incluye el incremento en el desplazamiento forzado ocurrido en la segunda parte de la década de los noventa, de manera que las cifras sobre crecimiento poblacional de la ciudad pueden estar subvaloradas.

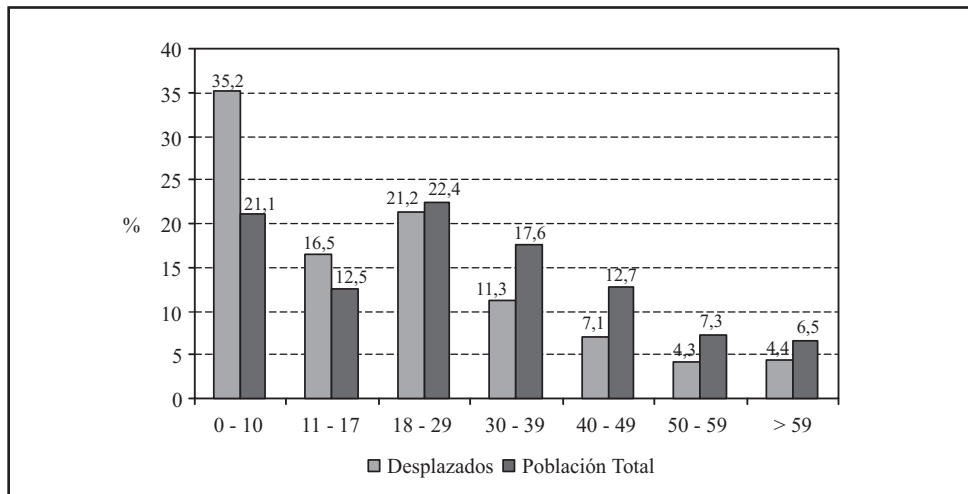
<sup>15</sup> La UAID fue creada en 1998 por iniciativa de la Secretaría de Gobierno, como un espacio de coordinación interinstitucional entre las entidades del orden distrital y nacional que tienen la responsabilidad de atender a la población desplazada que llega a la ciudad. La UAID está conformada por la Secretaría de Gobierno, la Unidad Territorial Bogotá (UTB) de la Red de Solidaridad Social y la Personería de Bogotá.

<sup>16</sup> RSS. *Op. cit.*

### 3. Edad

El 51,7% de la población desplazada que llegó a Bogotá entre 1999 y el 2003 era menor de edad, el 32,5% lo constituían personas entre 18 y 39 años, el 11,4% se encontraba entre los 40 y 59 años y el 4,4% era mayor de 59 años. La composición por edades de la población desplazada difiere de la distribución de la población total de la ciudad. La primera se concentra en el rango de edad de 0-17 años, mientras la población total se concentra en el rango de 18-49 años (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Bogotá: Distribución de la Población Desplazada y de la Población Total por Rangos de Edad. 1999-2003**



Fuente: UAID (Desplazados); DANE y Fabio Sánchez (Población Total).  
Cálculos: SHD, Dirección de Estudios Económicos.

### 4. Departamentos de Origen

De las 12.135 familias atendidas, el 22,6% provenía del Tolima, el 12,1% de Cundinamarca, el 10,6% del Meta, el 7,2% de Caquetá, el 6,1% de Antioquia, el 5,8% de Santander, y el 35,6% de los restantes departamentos (Cuadro 5).

**Cuadro 5. Bogotá: Origen de las Familias Desplazadas Atendidas 1999-2003**

Departamento	Hogares	Part. %
Tolima	2.747	22,6
Cundinamarca	1.467	12,1
Meta	1.286	10,6
Caquetá	869	7,2
Antioquia	741	6,1
Santander	698	5,8
Caldas	472	3,9
Huila	412	3,4
Bolívar	363	3,0
Chocó	312	2,6
Otros	2.768	22,8
Total	12.135	100,00

Fuente: UAID.  
Cálculos: SHD, Dirección de Estudios Económicos.



### 5. Nivel Educativo

Los desplazados se caracterizan por tener escaso nivel de formación académica. El 13,1% de los jefes de hogar que llegaron a Bogotá entre 1999 y el 2003 era analfabeta, el 26,5% no terminó la primaria, apenas el 28% la completó y sólo el 10,8% terminó bachillerato (Cuadro 6). Esta situación dificulta su adaptación a las actividades productivas que ofrece la ciudad.

**Cuadro 6. Nivel Educativo de los Jefes de Hogar Desplazados a Bogotá 1999-2003**

Nivel educativo	Participación %
Iletrado	13,1
Primaria incompleta	26,5
Primaria completa	28,0
Secundaria incompleta	18,9
Secundaria completa	10,8
Universitario	2,7

Fuente: UAID.

Cálculos: SHD, Dirección de Estudios Económicos.

### 6. Oficios Previos

Dado el origen de la mayoría de los desplazados, la principal actividad de los jefes de hogar antes de ser desplazados a Bogotá estaba relacionada con el sector agropecuario (20,9%). El 6,1% se dedicaba al hogar, el 5,2% a oficios varios, el 12,2% a la construcción, comercio, conducción y confecciones, y el 17,2% a otras actividades. Cabe destacar que el 17,5% no tenía ningún oficio (Cuadro 7). Esta situación se agrava a la llegada a Bogotá en donde el 86,0% de esta población se encuentra desempleada<sup>17</sup>.

**Cuadro 7. Arte u Oficio de los Jefes de Hogar Desplazados a Bogotá 1999-2003**

Arte u oficio	Participación %
Oficios varios	20,9
Hogar	6,1
Oficios varios	5,2
Construcción	4,1
Comerciante	2,8
Conducción	2,7
Confecciones	2,5
Ninguno	17,5
Otros/1	17,2
NS/NR	20,9

1/ Incluye docencia, mecánica, carpintería, electricidad, belleza, artes, sistemas.

NS/NR: No sabe, no responde.

Fuente: UAID

Cálculos: SHD, Dirección de Estudios Económicos.

<sup>17</sup> UAID-RID: cifras consolidadas sobre desplazados.



## 7. Ubicación por Localidades

La población desplazada se ha ubicado principalmente en la localidad de Ciudad Bolívar, donde se asentó el 24,5%. Le siguen, en su orden, las localidades de Kennedy, con el 13,9%; Bosa, con el 11,6%; Usme, con el 8,5%; San Cristóbal, con el 5,6%; Rafael Uribe, con el 5,4%; Engativá, con el 5,1%, Suba, con el 5,0%. No se dispone de información de la localización del 3,6% de los desplazados llegados a la ciudad, y el 16,7% restante se ubicó en las demás localidades (Cuadro 8). Adicionalmente, 108 familias se localizaron fuera de la ciudad.

**Cuadro 8. Bogotá: Ubicación de la Población Desplazada por Localidades 1999-2003**

Localidad	Participación %
Ciudad Bolívar	24,5
Kennedy	13,4
Bosa	11,6
Usme	8,5
San Cristóbal	5,6
Rafael Uribe	5,4
Engativá	5,1
Suba	5,0
Otras	16,7
No informa	3,6

Fuente: UAID.

Cálculos: SHD, Dirección De Estudios Económicos.

## E. Causas y Autores del Desplazamiento

El 59,8% de los desplazados que llegaron a Bogotá entre 1999 y el 2003 tuvo como causa del desplazamiento la amenaza; seguido del reclutamiento de habitantes por grupos insurgentes y al margen de la ley, con 9,8%; el asesinato de personas en la región, con 9,4% y la tensión y el miedo con 9,1% (Cuadro 9).

**Cuadro 9. Causas del Desplazamiento a Bogotá 1999-2003**

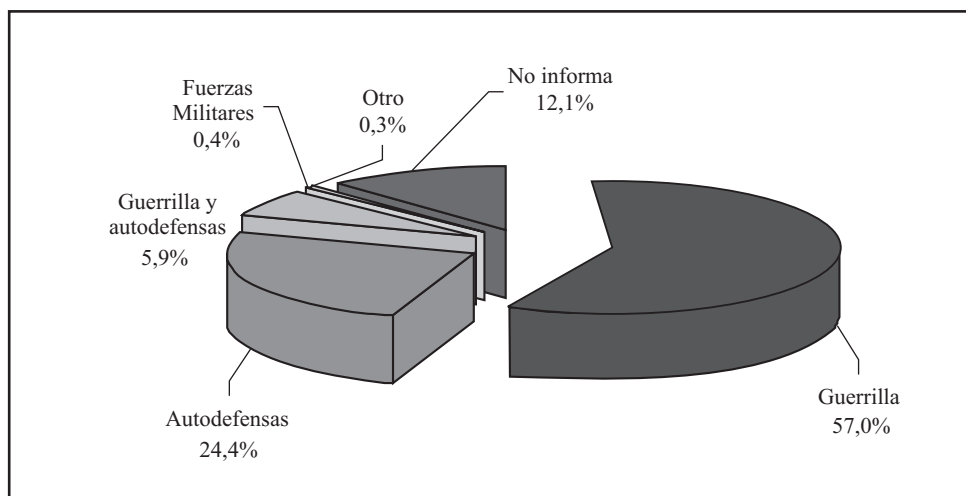
Causa	Hogares	Part. %
Amenaza	7.251	59,8
Reclutamiento	1.183	9,8
Asesinato	1.138	9,4
Tensión y miedo	1.104	9,1
Extorsión y secuestro	337	2,8
Toma	193	1,6
Agresión física	167	1,4
Masacre	135	1,1
Desaparición forzada	110	0,9
Otras	475	3,9
No informa	43	0,4
<b>Total</b>	<b>12.135</b>	<b>100,0</b>

Fuente: UAID.

Cálculos: SHD, Dirección de Estudios Económicos.

Los causantes del desplazamiento a Bogotá han sido, en primer lugar, la guerrilla, con 57,0% de los casos; luego se encuentran las autodefensas, con 24,4%; en tercer lugar tanto guerrilla como autodefensas, con 5,9%; y finalmente las Fuerzas Armadas, con 0,4% (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Responsables del Desplazamiento a Bogotá 1999-2003**



Fuente: UAID.  
Cálculos: SHD, Dirección de Estudios Económicos.

## F. Mujer Desplazada a Bogotá

La problemática de las mujeres desplazadas, que en una gran proporción deben asumir las responsabilidades de jefe de hogar (44,9%), y su creciente participación en las actividades económicas y sociales, llevó a Profamilia a elaborar la Encuesta de Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginadas<sup>18</sup>. El marco de muestreo fue construido a partir de la consolidación de información sobre la población desplazada en 104 municipios seleccionados por el proyecto. La información sobre el número de familias o de personas desplazadas ubicadas en estos municipios se obtuvo a partir de las fuentes válidas que se pudieron identificar en cada municipio.

En la encuesta se utilizaron dos tipos de cuestionarios, el Cuestionario de Hogar y el Individual. Se recolectó información sobre nombre, sexo, edad, nivel educativo y afiliación al Sistema General de Seguridad Social. El temario aplicado tuvo en cuenta las características del informante y preguntó sobre la reproducción, el conocimiento y uso de anticonceptivos, la nupcialidad, el SIDA y la violencia doméstica. Los resultados se resumen en las siguientes secciones.

### 1. Características Generales

La cobertura de la encuesta en Bogotá fue de 353 mujeres y 300 hogares. Los resultados indican que existe una alta movilidad de las mujeres desplazadas por el conflicto armado: el

<sup>18</sup> Profamilia (2001). Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginadas: Situación de las Mujeres Desplazadas, Bogotá.

96,8% ha vivido en más de un municipio desde enero de 1995, mientras que esta proporción es del 58,2% en las mujeres que han sido desplazadas por otras razones. Por regiones, Bogotá presenta el mayor porcentaje de recepción de mujeres desplazadas por causa del conflicto armado y, a su vez, el mayor número de mujeres que han explorado alternativas en más de un municipio en los años anteriores a la Encuesta. Cabe señalar que el 63,8% de las mujeres desplazadas llegó a Bogotá entre 1995 y 1999, y el 31% lo hizo en el 2000; así mismo, el 67,6% provenía del campo y el 23,9% de cabeceras municipales.

## **2. Acreditación de la Condición**

Como se menciona en la sección IV, el paso fundamental para que la población desplazada por el conflicto armado pueda recibir atención y ayuda humanitaria es rendir declaración ante entidades del Ministerio Público, e inscribirse en el Sistema de Información de Población Desplazada de la Red de Solidaridad Social. A las mujeres encuestadas se les preguntó si habían denunciado su situación de desplazamiento y a qué entidad acudieron y se consultó si tenían información sobre los servicios que podían recibir. De acuerdo con los resultados obtenidos, el 55,5% de las mujeres desplazadas entrevistadas había rendido declaración de su situación de desplazamiento; una proporción relativamente baja.

Las entidades a las que en mayor proporción acuden las mujeres desplazadas a denunciar su condición en Bogotá son: la Defensoría del Pueblo (42%), la Red de Solidaridad Social (22,4%) y la Procuraduría (20,1%). Lo paradójico de estos resultados es que a pesar de que el 55,5% de la población total encuestada denunció su situación de desplazamiento, el 67,5% respondió que no sabe en qué entidad puede realizar su acreditación.

Cuando la población en condición de desplazamiento acredita su condición puede tener acceso a servicios de atención en salud, alimentos, vivienda, albergue, ubicación laboral, donaciones, enseres domésticos, ropa, educación, capacitación, jardines infantiles y apoyo legal. Entre las mujeres que tenían acreditación de desplazadas y las que sabían a dónde acudir para obtenerla, el 50,2% sabe que puede recibir ayuda alimentaria, el 45,7% que puede ser atendida en servicios de salud y el 31% que tiene acceso a albergue.

## **3. Nivel Educativo**

El nivel educativo de las mujeres desplazadas a Bogotá por el conflicto armado es bastante bajo. Los resultados de la Encuesta revelan que el 14,5% no tenía educación, el 64,3% poseía primaria, el 20,7% educación secundaria y sólo el 0,5% había realizado estudios universitarios.

## **4. Seguridad Social en Salud**

Los datos muestran que el 65% de la población desplazada de mujeres que llegó a Bogotá se afilió a algún régimen de seguridad social existente en la ciudad<sup>19</sup>. Desagregando por tipo de afiliación, el 10,6% está vinculado, el 34,7% es no afiliado, el 33,1% está afiliado a las Administradoras del Régimen Subsidiado y el 21,3% en el Instituto de Seguros Sociales.

<sup>19</sup> Incluye mujeres llegadas a Bogotá por causas distintas a la violencia, tales como razones familiares y laborales.

## 5. Fecundidad

El 96,1% de las mujeres desplazadas dio a luz recientemente y el 91,5% afirma haber sostenido relaciones sin su consentimiento. Es de anotar que el 65,6% de las embarazadas recibió atención médica prenatal. Por otra parte, el promedio de hijos nacidos vivos para las mujeres entrevistadas es de 5,1, en tanto que en el 2000 una mujer bogotana tenía en promedio 2,2 hijos al final de su vida fértil<sup>20</sup>.

Uno de los mayores problemas lo constituye la fecundidad de las adolescentes. El 23,1% de las encuestadas ha estado alguna vez embarazada. Esta situación se debe, en gran medida, al escaso nivel educativo: según Profamilia, las mujeres sin educación son las que empiezan más tempranamente su actividad sexual<sup>21</sup>. El 60% de las adolescentes que tenían pareja y el 81% de las que habían iniciado su actividad sexual no estaban utilizando ningún método anticonceptivo.

Si bien la Encuesta revela que la gran mayoría de las entrevistadas<sup>22</sup> conoce algún método de planificación familiar y que el 77% ha usado alguna vez un método anticonceptivo, el problema parece radicar en la falta de promoción y educación sobre estos métodos por parte de las entidades encargadas de este tema. Esto se corrobora cuando en el mismo estudio se señala que el 80% de las mujeres que no usaba métodos anticonceptivos no había recibido información sobre los métodos de planificación familiar existentes.

## G. Ruptura de Vínculos Sociales y Familiares

Una fuente importante de capital social es la participación de la comunidad en diversos tipos de organizaciones o agremiaciones. Es innegable el impacto negativo del problema del desplazamiento en la construcción de capital social, en la medida que rompe redes de confianza construidas. El 41% de los jefes de hogar desplazados participaba de algún tipo de organización antes del desplazamiento, de los cuales el 60% lo hacía en organizaciones de tipo comunitario, el 10% en organizaciones políticas, el 9% en organizaciones religiosas, el 8% en organizaciones sindicales, el 6% en cooperativas y el 7% restante en otras organizaciones<sup>23</sup>.

El fenómeno del desplazamiento también debilita la unidad básica de una sociedad, la familia. El 70% de la población desplazada afirma que el desplazamiento generó problemas familiares. El principal problema generado por el desplazamiento es la violencia intrafamiliar (24%), seguido de problemas de tipo económico (21%) y de desunión y desintegración (13%).

## III. IMPLICACIONES DEL DESPLAZAMIENTO A BOGOTÁ SOBRE LA DEMANDA DE VIVIENDA Y DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SALUD Y SOBRE EL MERCADO LABORAL

La tendencia ascendente del desplazamiento forzado a Bogotá, observada en los últimos años, contribuye de manera significativa al incremento de la población, interfiere en los procesos de planeación de la ciudad, modifica la dinámica cultural urbana, transforma los procesos de

<sup>20</sup> DANE. Proyecciones de población.

<sup>21</sup> Profamilia. *Op. cit.*

<sup>22</sup> Incluye desplazadas por el conflicto armado y por otras causas.

<sup>23</sup> Codhes (1999). *Un país que huye, desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Unicef Colombia.

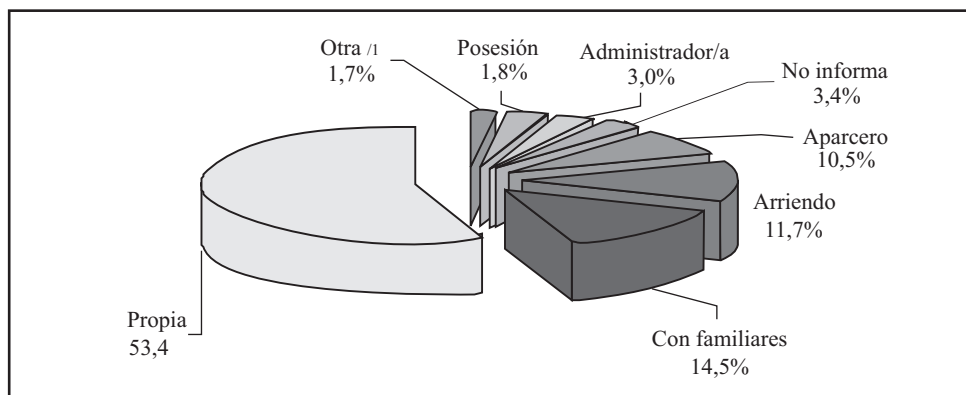
construcción de tejido social, aumenta las tasas de desempleo e informalidad y genera una mayor demanda de servicios sociales como vivienda, agua potable y saneamiento básico, educación y salud.

### A. Vivienda

La densidad poblacional de Bogotá se ha venido incrementando en forma fuerte en los últimos años, pasando de 183 personas por hectárea en 1994 a 228 personas por hectárea en el 2003<sup>24</sup>. De este incremento, el 29,8% corresponde a desplazados<sup>25</sup>, por lo que si el fenómeno del desplazamiento continúa presentándose en las magnitudes actuales, la densidad seguirá incrementándose rápidamente. Adicionalmente, la escasez de recursos económicos imposibilita a la población desplazada ubicarse en zonas desarrolladas de la ciudad, teniendo que concentrarse en las zonas deprimidas, lo que genera graves problemas de hacinamiento y de informalidad.

De acuerdo con la información de la UAID, antes del desplazamiento el 53,4% de la población aludida habitaba en vivienda propia, el 14,5% con familiares, el 11,7% en arriendo, el 10,5% como aparcerero, el 3,0% era administrador y el 1,8% se había apropiado de las viviendas en que habían habitado por varios años (Gráfico 3). Después del desplazamiento el 63,5% vive en arriendo, el 23,5% en posada, el 9,9% con familiares y sólo el 0,6% tiene vivienda propia (Gráfico 4).

**Gráfico 3. Tipo de Vivienda antes del Desplazamiento 1999-2003**



1/ Colono, en compañía, inquilinato, posada, cedida.  
Fuente: UAID.

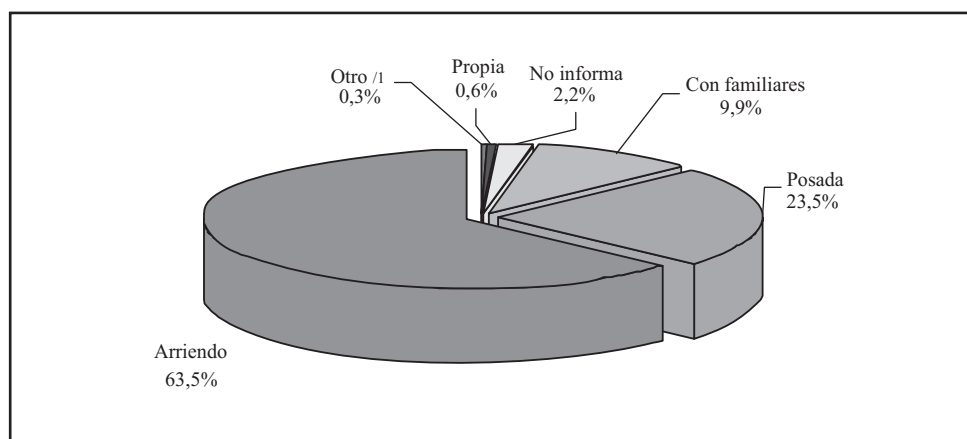
Teniendo en cuenta que entre 1999 y el 2003 se registró un promedio de 4,3 personas por grupo familiar de población desplazada y que la expectativa del 57,0% era permanecer en el sitio receptor<sup>26</sup>, al tomar la población registrada por Codhes y aplicarle una relación de 1,4 hogares por vivienda, se requerirían aproximadamente 38.057 nuevas viviendas<sup>27</sup> para alojar a la población

<sup>24</sup> DANE (Proyecciones de Población), DAPD (Área desarrollada), Cálculos: SHD, Dirección de Estudios Económicos.

<sup>25</sup> Cifras de desplazados suministradas por Codhes a septiembre del 2003.

<sup>26</sup> UAID.

<sup>27</sup> DANE, ENH (Hogares), EAAB (Viviendas) y Cálculos: SHD, Dirección de Estudios Económicos.

**Gráfico 4. Tipo de Vivienda después del Desplazamiento 1999-2003**

1/ Albergue, posesión, toma.  
Fuente: UAID.

que llegó a la ciudad entre 1995 y septiembre de 2003 como consecuencia del desplazamiento forzado y que tenía expectativa de permanencia.

## B. Demanda de Servicios de Educación y Salud

El fenómeno del desplazamiento está generando demandas adicionales importantes de educación. El 38% de la población desplazada demanda capacitación técnica, el 28% educación formal, el 21% alfabetización, el 2% demanda otro tipo de educación y el 11% no informa<sup>28</sup>. Por otra parte, mientras la ciudad registra un porcentaje de analfabetismo de 2,4% de los jefes de hogar<sup>29</sup>, la población desplazada registra un porcentaje mucho mayor, 13,1%.

En cuanto a los servicios de salud, la UAID había detectado que el 19,8% de los desplazados necesitaba atención médica y el 1,5% atención psicológica. Adicionalmente, el 81,9% de los hogares desplazados que llegó a Bogotá entre 1999 y el 2003 no estaba afiliado a ningún régimen de seguridad social (Cuadro 10), lo que implica mayores recursos por parte de la Administración Distrital con el fin de cubrir este segmento de la población.

## C. Mercado Laboral

En el 2002 llegaron a Bogotá 51.737 desplazados y entre enero y septiembre del 2003 lo hicieron 10.317<sup>30</sup>, de los cuales el 86,0% carecía de empleo<sup>31</sup>. Esto significa que de los desplazados que llegaron en el 2002, 18.828 se encontraban desempleados y de los que lo hicieron en el 2003, la cifra de desempleados sería de 3.870, es decir, el 3,0% y el 0,6%, respectivamente, de la

<sup>28</sup> RSS. *Op. cit.* Guía de Atención Integral a la Población Desplazada, diciembre del 2001.

<sup>29</sup> DANE, ECH, III Trimestre del 2003.

<sup>30</sup> Codhes.

<sup>31</sup> UAID.

**Cuadro 10. Seguridad Social de los Hogares Desplazados al momento de llegar a Bogotá, 1999-2003**

Régimen	Part. %
Contributivo	2,1
Subsidiado	12,4
No Afiliado	81,9
No informa	5,5

Fuente: UAID.

población total desempleada en Bogotá, lo cual representa 0,55 y 0,11 puntos porcentuales de las tasas de desempleo que registró la ciudad en estos años<sup>32</sup>.

Si se tiene en cuenta que un 37,7% de los desplazados se encuentra entre los 8 y los 26 años de edad, que poseen bajos niveles de escolaridad y carecen de habilidades para realizar las actividades productivas que puede ofrecer la ciudad, y que más del 50% del desempleo de la ciudad corresponde a jóvenes entre los 12 y los 29 años, se puede afirmar que un porcentaje considerable de los desplazados son personas con una alta propensión a no encontrar empleo en Bogotá.

Si bien más de la mitad de los desplazados son del género masculino, quienes más sufren el fenómeno del desempleo son las mujeres<sup>33</sup>, de manera que en el 2002 el número de desempleados del género masculino habría sido 8.767 y del femenino 10.061, mientras que para el año 2003 la cifra sería de 1.570 hombres y 2.300 mujeres.

No obstante lo anterior, en el 2001 Bogotá era la región donde se encontraba trabajando la mayor proporción de mujeres desplazadas (42,9%). De éstas, el 87,7% laboraba en los sectores de ventas y servicios, el 4,0% en actividades manuales, el 3,7% como técnicas administrativas, el 2,7% en reciclaje y el 1,9% en la agricultura. Así mismo, el 89,9% trabajaba fuera del hogar. El 93,0% recibía remuneración en dinero, el 3,8% en especie y el 3,2% no recibía pago alguno<sup>34</sup>. El elevado nivel de desempleo de las mujeres desplazadas y la precariedad en las condiciones laborales, conduce a la obtención de bajos ingresos por parte de éstas, afectando negativamente su calidad de vida y la de sus familias.

<sup>32</sup> Para realizar los cálculos sobre el desempleo de la población desplazada a Bogotá, se hizo el supuesto de que la oferta laboral de los desplazados tiene el mismo comportamiento que la oferta laboral de la ciudad (el supuesto obedece a la carencia de información sobre la población económicamente activa correspondiente a los desplazados), razón por la cual, a las cifras sobre el número de desplazados (Codhes) se les aplicó la Tasa Global de Participación (TGP) del mercado laboral del Distrito (DANE, Encuesta Nacional de Hogares y Encuesta Continua de Hogares), obteniéndose de esa manera la oferta laboral de los desplazados. El paso siguiente consistió en aplicarle a esta última cifra la tasa de desempleo de los desplazados (UAID), con lo que se obtuvo el número de desempleados de la población desplazada y se hicieron las comparaciones que aparecen en el texto.

<sup>33</sup> Según cifras de la ECH realizada por el DANE en el tercer trimestre del 2002 y del 2003, el porcentaje de mujeres desempleadas fue de 53,4% y 59,4%, respectivamente, para dichos períodos. Estas cifras se utilizaron para calcular el número de desplazados por género.

<sup>34</sup> Profamilia. *Op. cit.*



## IV. POLÍTICAS Y ACCIONES DE LOS GOBIERNOS NACIONAL Y DISTRITAL

### A. Políticas de Atención y Prevención del Desplazamiento Forzado del Gobierno Nacional

La formulación de políticas y acciones por parte del Gobierno Nacional sobre el desplazamiento se ha producido a través de los documentos Conpes 2804 de 1995 “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia” y 3057 de 1999 “Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, la Ley 387 de 1997 y el Decreto 173 de 1998. El Gobierno Nacional ha buscado el retorno voluntario o el reasentamiento de la población desplazada y la recuperación de una base económica para las familias.

En cuanto a la responsabilidad institucional en torno al tema, mediante el Decreto 489 de 1999 se designó a la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; y mediante el Decreto 1547 de agosto de 1999 se trasladó el Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada y el Registro Nacional para la Población Desplazada, del Ministerio del Interior a la Red de Solidaridad Social. El registro de la población afectada se desarrolla mediante un esquema descentralizado, a través de las delegaciones departamentales.

Igualmente se conformó entre la Red de Solidaridad y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) una Unidad Técnica Conjunta (UTC), con el fin de contar con una instancia técnica calificada en el diseño y puesta en marcha de esquemas de operación. El objetivo es brindar apoyo inmediato en asistencia humanitaria de emergencia, asistencia jurídica, sistema de registro, información, seguimiento y evaluación, así como asesoría en retorno, reubicación y cooperación internacional. Se suscribieron también dos acuerdos de intención (17 de octubre de 1996 y 28 de enero de 1999), para recibir cooperación del ACNUR para el tratamiento de la problemática en las fronteras con Venezuela, Panamá y Ecuador.

#### *1. Objetivos de las Políticas de Prevención y Atención*

Los objetivos de las políticas de prevención y atención, son:

- a. Prevenir el desplazamiento forzado a partir de un sistema de alertas tempranas, que permita prever situaciones de riesgo, mejorar las condiciones de seguridad en las zonas de alto riesgo y generar transformaciones locales que disminuyan la vulnerabilidad de la población;
- b. Prestar atención humanitaria a las personas desplazadas bajo estándares mínimos de calidad y mejorar la provisión de estos servicios a través de la conformación de alianzas entre el Estado, las ONGs y las agencias internacionales especializadas;
- c. Promover la estabilización socioeconómica de las personas desplazadas, a través de incentivos al retorno voluntario;
- d. Establecer mecanismos para proteger a la población antes, durante y después del desplazamiento;
- e. Simplificar y reorganizar el marco institucional del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada;



- f. Establecer un esquema de ejecución descentralizada, que tenga en cuenta la responsabilidad de los municipios y los departamentos y facilite la participación del sector privado, agencias internacionales, Iglesias y ONGs en alianza con el Estado; y,
- g. Fortalecer la Red Nacional de Información sobre Desplazamiento, con base en un mejor sistema de registro, con mayor cobertura y mecanismos de seguimiento y evaluación.

## 2. Plan de Acción Integral

El enfoque adoptado por el Gobierno Nacional para atender a la población desplazada busca enfrentar las causas estructurales del fenómeno del desplazamiento, trascender el tradicional enfoque asistencialista y puramente de emergencia, fortalecer las capacidades de las comunidades afectadas, abordar el diseño y la ejecución de las acciones bajo un enfoque consistente con la heterogeneidad del fenómeno del desplazamiento forzado, e involucrar a la sociedad civil y al sector privado en la ejecución de acciones.

Los componentes del Plan de Acción establecido por el Gobierno Nacional son cuatro:

1. Prevención, que incluye:
  - a. Promoción de la paz cotidiana y la seguridad;
  - b. Fortalecimiento local en municipios expulsores y receptores; y,
  - c. Comunicaciones para la prevención
2. Atención Humanitaria, que comprende:
  - a. Servicios de emergencia en educación y salud;
  - b. *Edad*: El énfasis de la atención está en la niñez. Adicionalmente, con relación a los jóvenes entre 12 y 18 años, en las etapas de emergencia y transición, la Red de Solidaridad Social, a través de convenios, promoverá el desarrollo de actividades culturales y recreativas con el fin de mejorar su integración comunitaria y generar alternativas frente a la delincuencia y al conflicto armado;
  - c. *Género*: Dadas las condiciones en las cuales se produce el desplazamiento forzado, cerca de la mitad de las familias desplazadas tienen a mujeres como jefe de hogar;
  - d. *Discapacidad*: Para disminuir paulatinamente la exclusión a que se ve sometida la población discapacitada víctima del desplazamiento, la Red de Solidaridad Social velará para que se lleven a cabo proyectos de rehabilitación, corrección y educación especial; y,
  - e. *Grupos étnicos*: En los casos en que el desplazamiento afecte a grupos étnicos minoritarios, las acciones se enmarcarán en el respeto de sus derechos especiales contenidos en la legislación indígena y en la Ley 70 de 1993.
3. Retorno, reubicación y estabilización socioeconómica, que incluye:
  - a. Acceso a tierras;
  - b. Vivienda urbana;

c. Estabilización socioeconómica;

4. Protección.

El Plan de Acción es complementado con el fortalecimiento institucional, un completo sistema de información y un sistema de alertas tempranas.

## **B. Políticas y Acciones del Distrito Capital para la Atención a los Desplazados**

### ***1. Coordinación Interinstitucional***

La UAID, como ya se mencionó, es un instrumento de coordinación interinstitucional entre la Nación y el Distrito, que tiene como objeto la atención integral a las personas desplazadas que llegan a Bogotá. Por otra parte, a través del Decreto Distrital 624 del 13 de octubre de 1998 se creó el Consejo Distrital para la Atención al Desplazado por la Violencia, el cual, en coordinación con la Red de Solidaridad Social, formuló el Plan de Acción Distrital. Para este fin se crearon las comisiones de sistemas de información, atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica, retorno y reubicación, coordinación, atención y orientación y redes, prevención y protección.

Dentro de los convenios que se han suscrito para apoyar a la comunidad desplazada, se encuentra un acuerdo de voluntad y cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja para apoyar la atención humanitaria de emergencia. De igual manera, la UAID, a través de la ONG Taller de Vida, logró establecer como socio del Proyecto de Apoyo a Procesos Locales a la Fundación Arias para la Paz y el Progreso, la cual cuenta con recursos de cooperación internacional de Canadá y Costa Rica.

En el marco del Plan Nacional de Atención trabajan en forma coordinada, por parte del Distrito, la Alcaldía Mayor, la Secretaría de Gobierno y la Personería; y por parte de la Nación, la Unidad Territorial de Bogotá de la Red de Solidaridad Social, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo. La Personería asesora en primera instancia a las personas desplazadas, recibiendo las declaraciones y posteriormente acompañando en procesos individuales y colectivos. La Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, a través de sus oficinas de control y vigilancia en la atención integral a la población, realizan seguimiento a las acciones desarrolladas para el cumplimiento de las obligaciones y recepción de declaraciones, con el fin de asesorar jurídicamente a quien lo solicite.

Los mecanismos interinstitucionales se han implementado a través de las Comisiones Temáticas, en las cuales participan diferentes entidades, las cuales han definido el enfoque, la estrategia, las acciones, la población objetivo, los mecanismos de acceso, los tiempos, los responsables, los recursos y las metas e indicadores de cada uno de los temas, con el fin de ofrecer solución a las necesidades básicas de la población desplazada.

### ***2. Plan de Acción Integral<sup>35</sup>***

La Administración Distrital, convencida de la importancia de la problemática del desplazamiento, convocó en el año 2001 a las instituciones que hacen parte del Consejo Distrital de

<sup>35</sup> Lo expresado a continuación sigue muy de cerca el Plan de Acción Distrital para la Atención Integral a la Población desplazada por la Violencia en Bogotá elaborado por el Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada, liderado por la Secretaría de Gobierno y la Red de Solidaridad Social-Unidad Territorial Bogotá (UTB), noviembre del 2001.

Atención a la Población Desplazada con el fin de elaborar el Plan de Acción Distrital. Éste contiene las políticas, planes y programas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada. Las líneas de trabajo que se trataron en los diferentes comités temáticos que se constituyeron para la elaboración del Plan, fueron las siguientes: el enfoque, las estrategias, las acciones, población objetivo, mecanismos de acceso, tiempo uno<sup>36</sup>, tiempo dos<sup>37</sup>, responsables, recursos, metas e indicadores.

Con base en los resultados obtenidos en cada una de las comisiones temáticas, se elaboró el Plan de Atención Distrital. Es importante resaltar que este Plan también se enmarca dentro del actual Plan de Desarrollo de la ciudad, en la medida en que busca generar avances en programas de carácter social que propendan por una atención en condiciones dignas a la población desplazada, coadyuvando así a la consolidación de una ciudad incluyente, amable y justa, donde se aprenda a vivir armónicamente en paz y con progreso<sup>38</sup>.

Las políticas derivadas del Plan de Acción Distrital son las siguientes:

- a. Fortalecimiento local para la integración, el control social y la focalización territorial para la orientación a la población;
- b. Habilidad operativa y organizativa en la debida optimización de recursos;
- c. Capacidad institucional para ampliar coberturas en materia de política social;
- d. Coordinación administrativa para generar convenios nacionales e internacionales con entidades gubernamentales y no gubernamentales;
- e. Inserción de la población migrante por asuntos relacionados con violencia, al tejido social y cultural del resto de los ciudadanos del Distrito;
- f. Desestigmatizar la población desplazada por la violencia; y,
- g. Solidaridad, equidad y justicia en la atención a la población bogotana y a la población migrante.

La matriz que concentra el Plan de Acción Distrital como política marco de atención integral en materia de desplazamiento para la ciudad de Bogotá, se desarrolla a través de los siguientes objetivos específicos:

- a. *Sistemas de Información:* Fortalecer e integrar los sistemas de información sobre los desplazados que se encuentren transitoria o permanentemente en el Distrito Capital, en coordinación con las entidades del nivel nacional, con el fin de disponer de información que posibilite el desarrollo de programas para atender a esta población.
- b. *Atención Humanitaria de Emergencia:* Garantizar la atención básica de la población desplazada por la violencia que llegue de forma transitoria a Bogotá, durante el período de emergencia (tres meses).
- c. *Estabilización Socioeconómica:* Mejorar el acceso a los programas básicos de las personas en situación de alta vulnerabilidad por su condición de desplazados por la violencia y que se

<sup>36</sup> Se inicia el proceso con la solicitud y conocimiento de los hechos.

<sup>37</sup> Se inicia cada vez que se requiera al servicio.

<sup>38</sup> Plan de Desarrollo "BOGOTÁ PARA VIVIR, todos del mismo lado".

- encuentren de forma permanente en Bogotá, durante su fase de consolidación como ciudadanos del Distrito, con criterios de responsabilidad compartida e imparcialidad.
- d. *Retorno y Reubicación:* Facilitar el proceso de retorno o reubicación a las regiones de origen u otras del país, a las familias desplazadas por la violencia que así lo decidan de forma voluntaria en coordinación con el Gobierno Nacional.
  - e. *Coordinación de Atención y Orientación:* Fortalecer la coordinación interinstitucional para la atención y orientación de la familia recién llegada a la ciudad, por intermedio de programas, proyectos, acciones del Gobierno Distrital y Nacional, con el objeto de efectuar una atención coordinada y eficaz a la población que se asienta temporal o definitivamente en Bogotá.
  - f. *Redes Sociales, Prevención y Protección:* Elevar la capacidad de las organizaciones para ejercer sus derechos en igualdad con los demás actores sociales, y asegurar por parte de las entidades nacionales y distritales su aporte frente a la defensa de los derechos de los desplazados por la violencia y su inserción al tejido social de la ciudad.

En el Cuadro 11 se presenta una síntesis de las principales acciones y metas de cada una de las temáticas expuestas en el Plan de Acción Integral. Éstas pueden clasificarse en cuatro grupos: a) acciones para lograr la estabilidad económica y social; b) acciones jurídicas; c) acciones de divulgación y campañas; y d) atención humanitaria y de emergencia.

*a) Acciones para lograr la estabilidad económica y social*

En lo relacionado con el respeto y la preservación de los bienes patrimoniales, el Incora se encarga de realizar un censo para considerar la posibilidad de realizar intercambio de tierras o el restablecimiento del dominio, una vez las condiciones de seguridad y orden público lo hagan posible.

En educación se ha buscado facilitar el acceso de la población desplazada a los programas educativos del Distrito y se ha procurado acelerar el proceso educativo de la población en extrarredad.

En salud se busca el mejoramiento de los programas de atención, identificación del usuario y su inclusión en el sistema de seguridad social. Adicionalmente, se presta atención ambulatoria, atención al paciente crónico, atención domiciliaria y servicios de urgencias vitales y salud sexual. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) prestan servicios de atención especial al menor.

En lo referente a empleo y generación de ingresos, se ha prestado asistencia técnica, productiva y empresarial y financiación en dinero y en especie como una forma de autoempleo. Así mismo, se han explorado alternativas de empleo temporal o permanente para las familias desplazadas que manifiesten su voluntad de acogerse a esta alternativa. Para ello se han establecido convenios con empresas privadas, la Iglesia, la Casa Editorial *El Tiempo*, Misión Bogotá y Taller de Vida, con el fin de ofrecer cursos de capacitación para la adaptación de la población desplazada a las necesidades del mercado laboral en la ciudad y brindar oportunidades laborales.

**Cuadro 11. Temáticas, Acciones y Metas del Plan de Acción Distrital**

Temática	Acciones	Metas
<b>Acciones jurídicas</b>		
Prevención, protección y Redes Sociales	Orientación personal y directa, intervención positiva frente a las entidades del Sistema de Atención y acompañamiento y recepción de la declaración.	Atender el 100% de los requerimientos de información de cada persona o familia que consulte.
Coordinar la atención y orientación de la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada	Orientación psicojurídica, recepción de la declaración, verificación e información del registro, acompañamiento en los procesos de identificación y formulación de proyectos.	Realizar atención psicojurídica del 100% de los declarantes. Orientar, informar y hacer el seguimiento necesario al 100% de la población que diariamente acuda a la UAID.
<b>Acciones para lograr la estabilidad económica y social</b>		
Bienestar psicofamiliar	Atención psicosocial por parte de los funcionarios capacitados previamente en temas como acogida y reconocimiento de estados emocionales.	Creación y asignación del 100% de los cupos con base en el recurso transferido.
Estabilización socioeconómica - Educación	Ubicar al aspirante en una institución educativa que le permita trabajo extraedad.	Cubrir el 100% de los cupos acordes con las necesidades manifestadas.
Estabilización socioeconómica-Salud.	Plan de atención en promoción de salud y prevención de enfermedades, plan de atención en salud mental. Sisbenizar a la población desplazada para insertarla en la dinámica y acciones del Distrito.	Atención al 100% de los casos que se soliciten.
Bienestar psicofamiliar	Acceso a programas de planificación familiar, prevención de violencia intrafamiliar, salud sexual y salud reproductiva. Mejorar las condiciones de vida de niños y jóvenes. Mejoramiento del estado nutricional de las madres y menores a través de su acceso al programa FAMIL.	Crear el 100% de los cupos con base en el recurso transferido.
Estabilización socioeconómica-Generación de ingresos	Con base en los montos máximos establecidos por la Red de Solidaridad Social y otras fuentes de financiación como el Gobierno Nacional, organismos internacionales y una línea de crédito del Banco Agrario, se financiarán proyectos productivos urbanos y rurales, dándole preferencia a los últimos, pues contribuyen al retorno y reubicación. Promover la participación de la población desplazada en el programa Empleo en Acción. Convocar ONGs para asesorar y acompañar la formulación y puesta en marcha de los proyectos de generación de ingresos.	Al menos 10 proyectos viabilizados en el 2001, 15 en el 2002, y 20 en el 2003. 1.100 familias con proyectos financiados en el 2001, 2.000 en el 2002, y 3.000 en el 2003. Al menos 15 ONGs en el 2001 y 10 en el 2002 y 2003. Al menos 3 empresas ofreciendo 50 empleos por año.
Estabilización socioeconómica-Vivienda urbana y rural	Informar a la población desplazada sobre la forma de acceder al subsidio. Dar a conocer las diferentes alternativas de los proyectos de vivienda. Otorgar la elegibilidad de los proyectos presentados. Hacer un seguimiento a los proyectos en ejecución en Bogotá.	300 familias con subsidio para vivienda en Bogotá durante el 2002 y 500 en el 2003.
Estabilización socioeconómica-Habilitación laboral y educación superior	Difusión de las diferentes alternativas de educación superior. Canalizar la demanda de acuerdo con los intereses y alternativas ofrecidas. Capacitación de Guías Cívicos con el fin de desarrollar una vinculación laboral. Presentar propuestas para flexibilizar los requisitos exigidos por el SENA.	Al menos 300 personas desplazadas vinculadas a programas en el 2001 y 500 durante el 2003. La remuneración de un guía cívico es de \$390.000 mensuales; se atenderán 50 cupos anuales.
Estabilización socioeconómica-Reubicación de tierras	Conocer el diagnóstico de predios abandonados o incautados. Adquirir predios para reubicación de la población desplazada. Avanzar en la identificación de los predios abandonados por la población desplazada, con el fin de contar con un inventario para la definición de opciones futuras.	Al menos 200 familias reubicadas en tierras en arrendamiento a 2001, 300 a 2002, 500 a 2003. Al menos 50 familias reubicadas en predios de programas del Incora a 2001, 100 a 2002 y 200 a 2003.
<b>Atención humanitaria de emergencia</b>		
Atención humanitaria de emergencia - Salud	Atención ambulatoria, saneamiento básico ambiental, promoción y prevención, atención al paciente crónico, detección precoz de la enfermedad y atención hospitalaria de patologías de urgencias.	Atender el 100% de la población en situación de desplazamiento, que en período de emergencia requiera los servicios.
Atención humanitaria de emergencia - Educación	Ubicar al aspirante en la institución educativa en donde haya cupos disponibles.	Cubrir el 100% de los cupos acordes con las necesidades manifestadas.
Atención humanitaria de emergencia	Ayuda inmediata (alojamiento temporal), ayuda alimentaria, ayuda no alimentaria, atención psicosocial, documentación, alojamiento y apoyo; auxilio funerario.	Estimativo de 4.000 familias por año.

(Continúa en la página siguiente)

*(Continuación Cuadro 11)*

Temática	Acciones	Metas
<b>Acciones de divulgación y campañas de sensibilización</b>		
Análisis y difusión de la información	Generar caracterización de la población desplazada hacia Bogotá. Reportar datos específicos sobre esta población.	Generar mensualmente estadísticas de esta población y reportes oportunos de las solicitudes.
Fortalecimiento de la Mesa Distrital	Reuniones con el fin de hacer un seguimiento y dar cumplimiento a un Plan Integral de trabajo.	
Prevención	Realizar eventos para la difusión de las temáticas mencionadas a la población asentada en las localidades principalmente receptoras de población desplazada.	Un evento anual en las 5 principales localidades receptoras.
Protección	Implementar el programa en Bogotá y armonizar con la propuesta de trabajo que se viene realizando en el nivel nacional, desde el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada.	Al menos el 80% de los casos atendidos durante el 2002 que demandan protección y el 100% de los casos atendidos durante el 2003.
Declaración, valoración, registro y manejo de sistemas de información	Orientar previamente a los declarantes para prepararlos para la diligencia. Recibir y valorar las declaraciones. Capturar y sistematizar la información. Elaborar un documento sencillo donde se explique todo lo referente a la valoración e instancias para el registro.	Al menos 2.000 ejemplares de documentos distribuidos anualmente entre las personas interesadas.

Fuente: Secretaría de Gobierno, Plan de Acción Distrital para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en Bogotá, noviembre 2001.

En vivienda se busca divulgar los procedimientos para acceder a los programas habitacionales, subsidios y créditos, para lo cual los desplazados deben acudir al Inurbe.

Por otra parte, el Distrito colabora con los procesos voluntarios de traslado a otras regiones o de retorno a los lugares de origen de la población desplazada que así lo desee, siempre y cuando las condiciones de orden público y seguridad lo permitan. En estos casos, la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada, en coordinación con la Red de Solidaridad Social-Unidad Territorial Bogotá y el Departamento Administrativo de Bienestar Social, brindan apoyo en pasajes terrestres de pasajeros y carga, menaje humanitario y alimentación, viáticos y coordinación con la Unidad Territorial de la zona receptora en lo relacionado con su asentamiento y estabilidad económica.

#### *b. Acciones jurídicas*

Se presta asesoría psicojurídica por parte de la Personería y la Secretaría de Gobierno a las personas cabeza de familia. La Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada, a través del área de psicología, presta la primera atención a la población desplazada mediante orientación psicojurídica.

En las Localidades existen las Unidades de Mediación y Conciliación, cuya misión es la resolución constructiva de conflictos y el fomento de la convivencia pacífica y la tolerancia como eje de desarrollo y de construcción de infraestructuras de paz, con base en la compenetración social local, respetando las tradiciones culturales de los habitantes que constituyen el tejido social de la ciudad, confrontando actitudes estigmatizadoras y discriminatorias que afectan negativamente la identidad cultural de los desplazados, encasillándolos en subculturas disidentes, lo cual puede cercenar la iniciativa y capacidad de desarrollo de la población desplazada. Por medio de estas Unidades se presta asesoría en temas de arrendamientos, violencia intrafamiliar y resolución pacífica de conflictos. A través del proyecto de Apoyo a los Procesos Locales, se ha trabajado con la población receptora en Usme (Fundación Arias para la Paz y el Progreso).



### *c. Acciones de divulgación y campañas de sensibilización*

Entre éstas se pueden mencionar las siguientes:

- a. Asistencia a las mesas de desarrollo y comités interinstitucionales de las Localidades de mayor concentración de desplazados.
- b. Convenios universitarios con el fin de divulgar la problemática de los desplazados.
- c. Campañas de sensibilización frente a los desplazados de la violencia que llegan a la ciudad de Bogotá, para evitar la estigmatización o intolerancia a que puedan ser sometidos.

La UAID trabajó con las instituciones que hicieron parte de las mesas de desarrollo local, con el fin de divulgar e incluir el tema en los planes de desarrollo locales y sensibilizar a la población en los diferentes espacios de discusión y divulgación. Adicionalmente, se ha trabajado en la promoción y divulgación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario dirigidos a la población desplazada.

### **3. El Plan de Desarrollo Distrital 2001-2004 y los desplazados**

El Plan de Desarrollo 2001-2004 “BOGOTÁ PARA VIVIR, todos del mismo lado” tuvo una orientación social y colectiva que buscaba, en lo fundamental, la construcción de una ciudad incluyente, justa y amable con la población más vulnerable de la ciudad. En tal dirección, las metas del Plan tenían como fin promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos, incrementar la prosperidad colectiva en la ciudad y la región, mejorar el acceso de las personas en situación de alta vulnerabilidad a condiciones mínimas de nutrición, salud y educación, elevar el conocimiento y la capacidad de aprender de las personas y apoyar comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia. Dentro de estos propósitos no sólo se encontraba la población bogotana sino también la población desplazada, a través de los objetivos de Justicia Social, Familia y Niñez y Educación.

### **4. Síntesis de las acciones y recursos de la Nación y del Distrito para la atención a los desplazados**

Las acciones que se están llevando a cabo buscan consolidar un espacio de atención y orientación integral dirigido a las familias desplazadas por la violencia que llegan a Bogotá, en coordinación con las instituciones del orden nacional y distrital que tienen responsabilidad y competencia en la atención, así como con el apoyo de ONGs, las entidades internacionales, las Iglesias, la empresa privada y la sociedad civil en general, que tenga como objetivo final restablecer las condiciones de vida de las familias afectadas.

Las acciones implementadas durante el 2001 y el 2002 a través de la atención directa a la población desplazada, han estado orientadas a la asignación de cupos en programas educativos, atención integral en salud, programas de tipo preventivo en el área psicosocial, atención de quejas y denuncias, programas de capacitación y formación, atención alimentaria, atención de emergencia y trabajo coordinado en el ámbito nacional e internacional, con el fin de dar cumplimiento a todas las disposiciones contempladas en la normatividad vigente.

El Gobierno Nacional, a través de la Red de Solidaridad Social-Unidad Territorial Bogotá (UTB), ha venido prestando ayuda a la población desplazada que llega a Bogotá, mediante los programas de Atención Humanitaria de Emergencia y Atención Integral a la Población Desplazada.

La Atención Humanitaria de Emergencia a la Población Desplazada se presta bajo dos modalidades básicas: una primera, atención inmediata, a través de Unidades Territoriales y mediante recursos de caja menor destinados exclusivamente a esta población. Estos recursos se asignan fundamentalmente al suministro de alojamiento, alimentación<sup>39</sup>, viáticos, pasajes y auxilios funerarios, incapacidad o pérdida de bienes. En el caso de fallecimiento de familiares, la Red entrega un monto equivalente a 42,29 salarios mínimos mensuales legales vigentes del año en que ocurre el hecho. Este mismo valor es el tope máximo que se reconoce por incapacidad permanente, si ésta se presenta dentro de los siguientes noventa días de ocurrida la masacre, el atentado terrorista, el ataque o el combate. En el caso de heridas o pérdida de bienes, la indemnización es de dos salarios mínimos mensuales legales vigentes del año en que ocurre el hecho.

La segunda modalidad del programa de Atención Humanitaria es la atención de emergencia por tres meses prorrogables excepcionalmente por otros tres (parágrafo del artículo 15, Ley 384 de 1997) prestada por la Red de Solidaridad Social a través de las ONGs, que mediante administración delegada de recursos entregan los apoyos previstos y realizan actividades psicosociales y de capacitación complementarias.

El programa de Atención Integral a la Población Desplazada tiene, por su parte, como objetivo estabilizar económicamente a las familias desplazadas y promover la generación de ingresos mediante proyectos productivos.

En el período 1999-2003 la RSS destinó 20.684 millones de pesos corrientes para la atención de los desplazados que llegaron a Bogotá. Al programa de Atención Humanitaria de Emergencia le correspondieron \$11.391 millones. Los restantes \$9.293 millones se invirtieron en el programa de Atención Integral a la Población Desplazada compuesto por el proyecto “Capital semilla de la zona urbana y rural” al cual se destinaron \$6.979 millones que beneficiaron a 1.650 hogares inscritos en el SUR y el proyecto de “Capacitación laboral y/o trabajo a su alcance” con una inversión de \$2.314 millones, que favoreció 2.221 familias, para un total de 12.371 familias beneficiadas con los dos programas (Cuadro 12).

**Cuadro 12. Recursos invertidos por la Red de Solidaridad Social–Unidad Territorial Bogotá en la Atención a la Población Desplazada. 1999-2003**

Situación Atendida	Hogares	Millones de \$
Atención humanitaria de emergencia	8.500	11.391
Atención integral a la población desplazada	3.871	9.293
Capital semilla zona urbana y rural	1.650	6.979
Capacitación laboral y/o trabajo a su alcance	2.221	2.314
Total	12.371	20.684

Fuente: Red de Solidaridad Social – Unidad Territorial Bogotá (UTB).

<sup>39</sup> La RSS atiende a todas las personas que acuden a sus oficinas a solicitar ayuda argumentando que son desplazadas. Inicialmente se les suministra alojamiento y alimentación hasta comprobar su carácter de desplazados, si se verifica que efectivamente lo son, estas personas comienzan a recibir atención bajo la segunda modalidad.



De igual forma que el Gobierno Nacional, el Distrito también financia programas y proyectos dirigidos a atender a la población desplazada que llega a Bogotá, con recursos de la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, el Departamento Administrativo de Bienestar Social y Misión Bogotá. Así mismo, la Secretaría de Gobierno ha estado vinculada activamente a las actividades de atención a la población desplazada hacia Bogotá a través de la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada. Con los recursos de esta Secretaría y de otras entidades del orden distrital se ha consolidado el trabajo social y de psicología para atender a la población durante la fase de declaración de los hechos que suscitaron el evento, el período de tres meses de emergencia y la fase de estabilización posterior a la emergencia. Así mismo, se adecuó un espacio físico para la atención de esta población en Bogotá.

Misión Bogotá, con una inversión de \$186 millones en el 2001, capacitó y vinculó como guías cívicos a 67 desplazados que llegaron a Bogotá, mientras que en el 2002 la inversión ascendió a \$482 millones, favoreciendo a 124 desplazados, y en el 2003 invirtió \$244 millones beneficiando a 65 personas desplazadas. Por su parte, la Secretaría de Educación del Distrito mediante el programa “Paz, Acción y Convivencia” vinculó en los últimos tres años a sus programas educativos a 9.736 desplazados, con una inversión de \$12.449 millones (Cuadro 13).

Con el fin de reconstruir el tejido social y brindar atención psicosocial a la población desplazada, el Departamento Administrativo de Bienestar Social destinó, entre el 2001 y el 2003, la suma de \$1.171 millones de su presupuesto. A través del programa “Atención para el Bienestar del Adulto Mayor en Pobreza en Bogotá” benefició a 338 ancianos y ancianas. Con el proyecto “Mundos para la Niñez de 0 a 5 años Educación Inicial” atendió a 329 niños y niñas desplazados, con un costo promedio por niño de \$1.139.818. Mediante el programa de “Educación para el Amor y Familias Gestantes” atendió a 440 personas desplazadas. Con el proyecto “Movilicémonos – Familias en situación de desplazamiento” apoyó a 10.225 desplazados con una inversión de \$328 millones y a través del programa Oír Ciudadana atendió a 1.370 desplazados (Cuadro 13).

**Cuadro 13. Inversión de las Entidades Distritales en la Atención a la Población Desplazada a Bogotá. 2001 – 2003**

Entidad y programa	Programa	Personas atendidas				Valor invertido (millones de \$ corrientes)			
		2001	2002	2003	Total	2001	2002	2003	Total
Misión Bogotá	Ciudadanos en situación de desplazamiento vinculados como guías cívicos	67	124	65	256	186	482	244	912
Secretaría de Educación	Paz, Acción y Convivencia	317	4.193	5.226	9.736	359	5.296	6.794	12.449
Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS)	Atención para el Bienestar del Adulto Mayor en Pobreza en Bogotá	10	200	128	338	11	178	108	297
	Mundos para la Niñez de 0 a 5 años Educación Inicial	50	130	149	329	55	156	164	375
	Educación para el Amor y Familias Gestantes	10	280	150	440	3	26	108	137
	Movilicémonos - Familias en situación de desplazamiento	154	8.716	1.385	10.255	15	185	128	328
	Oír Ciudadana, personas en situación de desplazamiento que tengan acogida en lugares distintos al Distrito	365	580	425	1.370	10	13	12	35
Total DABS		589	9.906	2.237	12.732	94	558	520	1.171
Total entidades		973	14.223	7.528	22.724	638	6.336	7.558	14.532

Fuente: Secretaría de Gobierno–UAID y Secretaría de Educación Distrital.

Por otra parte, la Secretaría de Salud a través de su oferta de servicios, en alianza con los Centros de Atención de la Red Adscrita (22 hospitales) y con instituciones privadas prestadoras de salud, atiende a la demanda en salud de la población desplazada. Así mismo, ha promovido su inclusión en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. A octubre del 2003 había afiliado al régimen subsidiado a 31.025 desplazados. Adicionalmente, en el 2002 destinó \$60 millones con el fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de salud mental, prevención de la desnutrición y mejoramiento nutricional de 350 personas desplazadas ubicadas en la localidad de Ciudad Bolívar<sup>40</sup>. Para el 2003 los recursos destinados por esta secretaría para atender a la población desplazada que ha llegado a Bogotá ascendieron a \$1.260 millones. Es importante mencionar que en el Cuadro 13 no están incluidos los recursos invertidos por la Secretaría de Salud en la atención a la población desplazada.

Como se puede observar, el Distrito, a través de sus distintas entidades, se ha vinculado activamente y con un monto considerable de recursos al Plan de Atención Integral a la Población Desplazada; estos recursos son mucho mayores a los invertidos por la Nación para mitigar el fenómeno del desplazamiento.

Otros organismos, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, han aportado recursos para beneficiar y apoyar a la población desplazada hacia Bogotá. En el 2001 invirtió \$2.250 millones en atención humanitaria de emergencia, mediante asistencia alimentaria por un tiempo no mayor a tres meses y en el 2002 atendió a 5.030 nuevos hogares. La ayuda prestada consiste básicamente en mercados, elementos de aseo, utensilios de cocina, vajillas y menaje.

## V. CONCLUSIONES

El problema del desplazamiento forzado como fenómeno de movilidad social relacionado con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, tiene importantes implicaciones sociales, demográficas, culturales y económicas. Es claro para la Administración Distrital que la afluencia de desplazados genera una importante presión sobre las arcas territoriales. Sin embargo, ello no exime a las entidades distritales de su responsabilidad para con las personas desalojadas de sus sitios de origen y de sus hogares.

El desplazamiento forzado, visto como un tipo de proceso de recomposición demográfica, no sólo modifica la dinámica cultural urbana, al transformar los procesos de construcción de tejido social, sino que genera una mayor demanda de servicios sociales, como vivienda, saneamiento básico, educación, capacitación y salud.

Según información de la Red de Solidaridad Social, entre septiembre de 1995 y enero del 2004 se produjo un desplazamiento de 272.646 familias en el territorio nacional. La tendencia creciente que venía presentando este fenómeno se revirtió en el 2003, año en el cual se contrajo en un 50% con relación al año 2002, como consecuencia de una nueva estrategia de guerra de los grupos en conflicto, que consiste en confinar a poblaciones enteras en su territorio de origen, los asesinatos selectivos en vez de masacres por parte de los paramilitares, la resistencia de la población a desplazarse y el aumento de los subregistros por la amenaza a sus víctimas por parte de los grupos armados para que no informen sobre su condición de desplazados.

<sup>40</sup> Secretaría de Salud Distrital, Administración de Aseguramiento.

Los departamentos de Antioquia y Bolívar son tanto los más expulsores como los más receptores de desplazados. Entre septiembre de 1995 y enero del 2004 expulsaron el 19,3% y el 11,5% del total nacional, respectivamente, y recibieron el 16,4% y 7,9%. Bogotá se constituyó en el cuarto receptor con el 6,5% en tanto que expulsó sólo el 0,03% (76 familias).

La mayoría de desplazados que llegaron a Bogotá en los últimos cinco años son de origen campesino. El 85,5% son mestizos, el 5,1% negros, el 4,4% mulatos, el 3,3% blancos y el 1,8% indígenas. Con relación a su edad, el 51,7% era menor de edad, el 32,5% tenía entre 18 y 39 años, el 11,4% entre 40 y 59 años y el 4,4% más de 59 años.

El grado de escolaridad y habilidad laboral de la población desplazada son bastante bajos, sólo el 13,5% tenía como máximo educación secundaria completa y el 44,5% se dedicaba a labores agropecuarias, al hogar o no tenía ningún oficio en su zona de origen, lo que les dificulta encontrar empleo en las actividades productivas propias de la ciudad. Esta población incrementa la presión por servicios de educación que presta el Distrito, si se tiene en cuenta que más de la mitad era menor de edad.

El incremento de la densidad poblacional de Bogotá entre 1994 y el 2003 se explica en buena parte (29,8%) por el asentamiento de la población desplazada en la ciudad, fenómeno que agrava los problemas de hacinamiento e informalidad, debido a la incapacidad económica de los desplazados para vivir en condiciones dignas.

Según la encuesta de Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginadas realizada por Profamilia, Bogotá es la región que recibe el mayor porcentaje de mujeres desplazadas a causa del conflicto armado, de las cuales el 67,6% proviene del campo. En cuanto a su nivel de escolaridad, el 14,5% no tenía educación, y el 64,3% apenas había terminado la primaria. El promedio de hijos nacidos vivos para las mujeres entrevistadas en la Encuesta Salud Sexual y Reproductiva es de 5,1; en tanto que en el 2001 el número promedio de hijos que al final de su vida fértil tendría una mujer bogotana era de 2,2.

De la población desplazada que llegó a Bogotá en los dos últimos años, más del 50% se encontraba en edad de trabajar y el 86,0% no tenía empleo. Esto implica que 18.828 desplazados del total que llegó en el 2002 y 3.870 de los que llegaron en el 2003, se encontraban desempleados lo que equivalía a 0,55 y 0,11 puntos porcentuales, respectivamente, de las tasas de desempleo de la ciudad.

En cuanto al capital social, es innegable el importante impacto negativo del problema de desplazamiento en la construcción de este capital, en la medida que rompe las redes de confianza construidas. El fenómeno de desplazamiento también debilita la unidad básica de una sociedad: la familia.

La atención humanitaria a la población desplazada es responsabilidad de la Red de Solidaridad Social, a través de dos modalidades básicas: la atención inmediata a través de las Unidades Territoriales y la atención de emergencia prestada por la Red a través de ONGs, que mediante la administración delegada de recursos entregan apoyo y realizan actividades psicosociales y de capacitación complementarias para la atención de los desplazados en Bogotá. La Red de Solidaridad Social destinó entre 1999 y 2003 la suma de \$20.684 millones en Bogotá, que beneficiaron a 12.371 familias.

El Plan de Desarrollo Distrital 2001-2004, tuvo en consideración a la población más vulnerable de la ciudad, entre la cual se encuentran los desplazados, quienes se vieron beneficiados a través

de los objetivos de Justicia Social, Familia y Niñez y Educación, cuyas metas promovían la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos, el acceso de las personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y a condiciones mínimas de nutrición, salud y educación de manera imparcial, la elevación del conocimiento y la capacidad de aprender de las personas y el apoyo a comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia.

La Administración Distrital asigna recursos a través de la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y el DABS, con el fin de participar en la financiación de programas y proyectos dirigidos a atender a la población desplazada en la ciudad. En adición, la administración hace seguimiento y estudio del fenómeno del desplazamiento, especialmente a través de la Secretaría de Gobierno y de la Secretaría de Hacienda. Esta última, además, ha venido incluyendo un capítulo sobre el tema en la revista *Desarrollo Social de Bogotá*.

Uno de los mayores logros de la Administración Distrital en cabeza de la Secretaría de Gobierno, es haber creado un espacio de coordinación institucional a través de la UAID, mediante la cual se inició la atención en forma integral y en condiciones dignas al desplazado que llega a Bogotá, superando el esquema crítico y tortuoso del recorrido institucional al que se enfrentaban los desplazados para recibir la atención del gobierno. Con este nuevo esquema, en el que convergen programas, proyectos, acciones y recursos, se presta atención coordinada y eficaz a la población que se asienta en forma temporal o definitiva en la ciudad.

Es de resaltar el Plan de Acción Distrital para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en Bogotá, aprobado a finales del 2001, el cual busca generar avances en materia de política pública y en programas de carácter social, que desarrollen primordialmente la atención integral y en condiciones dignas a la población desplazada, que de forma transitoria o definitiva resida en el Distrito.

Entre el 2001 y el 2003 el Distrito invirtió más de \$14.532 millones (sin incluir gastos en salud) en programas destinados a atender las necesidades de la población desplazada que ha llegado a Bogotá, lo que pone de manifiesto los grandes esfuerzos realizados por la Administración Distrital, con el fin de enfrentar esta problemática, mediante la incorporación de familias desplazadas al desarrollo económico y social de la ciudad.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan de Desarrollo “BOGOTÁ PARA VIVIR, todos del mismo lado”, 2000 - 2004.

Arquidiócesis de Bogotá y Codhes (1999), Desplazados, huellas de nunca borrar.

Codhes (1999), *Un país que huye, desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Unicef Colombia.

\_\_\_\_\_ (2001), Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Bogotá, junio.

\_\_\_\_\_ (2001), Los sistemas de información y las cifras sobre desplazamiento forzado en Colombia. Centro de Documentación, 2001. [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co)

\_\_\_\_\_ (2003), Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 44, Bogotá, abril.

- \_\_\_\_\_ (2003), “¿Desplazados sin salida?”. Resumen de prensa – Boletín informativo No. 46, año 7. Bogotá, Colombia, 10 de diciembre. [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co)
- DANE, Encuesta Nacional de Hogares (ENH) y Encuesta Continua de Hogares (ECH).
- \_\_\_\_\_, Proyecciones de Población.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2001), Observatorio de Dinámica Urbana. Vol. II, febrero.
- Departamento Nacional de Planeación (1999), “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”. Documento Conpes 3057, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado”, mayo.
- Profamilia (2001), Salud sexual y reproductiva en zonas marginadas: situación de las mujeres desplazadas. Bogotá.
- Red de Solidaridad Social (2001), Atención a la población desplazada por la violencia en Colombia. junio.
- \_\_\_\_\_ (2001), Atención integral a la población en situación de desplazamiento en el Distrito Capital, julio.
- \_\_\_\_\_ (2001), Programa de atención integral a municipios afectados por la violencia política en Colombia, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2001), Atención a la población desplazada por la violencia en Colombia, Informe de Gestión enero del 2000 - junio del 2001, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2001), Guía de Atención Integral a la Población Desplazada, Bogotá, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2003), Registro de la población desplazada por la violencia.
- \_\_\_\_\_ (2004), Sistema Único de Registro (SUR), febrero.
- Secretaría de Gobierno (2001), Plan de Acción Distrital para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en Bogotá, diciembre.
- Secretaría de Salud Distrital (2003). Administración de aseguramiento.
- Secretariado Nacional de Pastoral Social (2003), Sistema de información sobre población desplazada por la violencia en Colombia “RUT”, marzo.
- Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (2003), Datos de caracterización de la población desplazada que llega a Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2004), Consolidado General 2003 de la Población Desplazada que llegó a Bogotá en el período 1999-2003, febrero.