

**LA POLITICA PÚBLICA DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN  
DESPLAZADA, ESTUDIO DE CASO COMUNA 7 DE POPAYÁN  
(2002-2009)**

**ANGELA MARCELA LUNA JARAMILLO**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIA POLÍTICA Y SOCIALES  
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA  
POPAYÁN  
2010**

**LA POLITICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE LA POBLACIÓN  
DESPLAZADA, ESTUDIO DE CASO COMUNA 7 DE POPAYÁN  
(2002-2009)**

**Proyecto de trabajo de grado para optar al título de Politólogo**

**ANGELA MARCELA LUNA JARAMILLO**

**MAGISTER FELIPE VERNAZA**  
Director del proyecto

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIA POLÍTICA Y SOCIALES  
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA  
POPAYÁN  
2010**

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I CONTEXTO Y CARACTERÍSTICAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO	7
1.1 El desplazamiento forzado en Colombia	9
1.2 El desplazamiento forzado y el conflicto	16
1.3 El desplazamiento forzado en el departamento del Cauca	22
1.4 El desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán	26
1.5 La vivienda y el desplazamiento forzado	30
CAPITULO II POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN LA CIUDAD DE POPAYÁN. 2002 -2009	34
2.1 Caracterización de la política pública de atención a la población desplazada.	47
2.2 Estructura de la política pública de vivienda para la PSD	56
CAPITULO III DIAGNOSTICO SOBRE EL REASENTAMIENTO URBANO EN LA COMUNA 7 DE LA CIUDAD DE POPAYÁN	64
3.1 Ilustración del proceso de reasentamiento de la población desplazada en la comuna 7.	65
3.2 Balance de la respuesta institucional a la problemática de vivienda de la población desplazada de la comuna 7 de Popayán	71
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	78
BIBLIOGRAFÍA	83
ANEXOS	

## ÍNDICE DE GRÁFICOS, IMÁGENES, MAPAS Y TABLAS

		Pág.
Gráfica 1:	Desplazamiento a nivel Nacional	21
Gráfica 2:	Procedencia por departamentos	24
Gráfica 3:	Procedencia por municipios del Cauca	24
Gráfica 4:	No de personas desplazadas que han llegado a la ciudad de Popayán	29
Gráfica 5:	Política de prevención y atención al desplazamiento forzado	51
Gráfica 6:	No de habitantes por comuna	66
Gráfica 7:	Etnia de la PSD	72
Gráfica 8:	Tipos de ocupación de la PSD	72
Gráfica 9:	No de PSD que trabaja	73
Gráfica 10:	Ingresos por familia de la PSD	73
Gráfica 11:	Retorno de PSD	73
Gráfica 12:	Tipos de vivienda de la PSD	73
Gráfica 13:	No de cuartos por vivienda	74
Gráfica 14:	Propiedad de la vivienda	74
Gráfica 15:	Forma de acceder al agua	75
Gráfica 16:	Forma utilizada para cocinar	75
Gráfica 17:	Forma utilizada para alumbrarse	75
Gráfica 18:	Disposición de excretas	75
Gráfica 19:	Redes de apoyo	76
Imagen 1:	El éxodo del desplazamiento	11
Imagen 2:	Los nuevos colonizadores urbanos	28
Imagen 3:	Asentamientos de los nuevos colonizadores urbanos	31
Imagen 4:	Asentamientos de PSD en la Comuna 7	67
Imagen 5:	Disposición Exterior de Materiales, Apropiación del Terreno	68
Imagen 6:	Distribución Interior y Apropiación del Espacio	69
Mapa 1:	Mapa de recepción de población desplazada (individual) entre el 2002 – 2009	25
Mapa 2:	Comuna N° 7 de la ciudad de Popayán	65
Tabla 1:	Tabulado Desplazamiento A Nivel Nacional. Años 2002-2009	20
Tabla 2:	Población Muestra	71

## INTRODUCCIÓN

El fenómeno del desplazamiento forzado es un problema presente en la historia colombiana desde la época de la violencia en los años 50's. No obstante, en las últimas décadas su magnitud es creciente, como también su reconocimiento. En su conjunto, los actores armados han incrementado el desplazamiento de población campesina e indígena hacia las cabeceras municipales, convirtiendo dicha población en un problema no solo social, sino también de tipo administrativo para la gestión pública de los departamentos y municipios donde se presenta la recepción de desplazados, debido a la necesidad de reasentamiento de nuevas familias e individuos que buscan refugio al interior de las ciudades.

El contexto de la presente investigación es la presencia de población desplazada urbana, asentada en la comuna 7 de la ciudad de Popayán durante el periodo 2002 a 2009. Esta ciudad se ha convertido, debido al creciente número de desplazados, en una posición geoestratégica tanto para el reasentamiento urbano de miles de familias azotadas por la violencia como para la administración local y departamental, a través de la implementación de políticas públicas de bienestar y asistencia social. En este sentido, la presente investigación pretende mostrar las características básicas del desplazamiento forzado y las limitaciones en la implementación de la política pública, en relación con la respuesta institucional y municipal ofrecida frente a la solución de vivienda requerida por la población desplazada en la comuna 7 de la ciudad de Popayán, en el periodo comprendido entre el 2002-2009. En este periodo confluyeron diversos fenómenos sociales y políticos tanto a nivel nacional como local, tales como la finalización del gobierno Pastrana, el inicio del gobierno Uribe con la implementación de la Política de Seguridad Democrática, el Plan Familias en Acción y diversas herramientas jurídicas como la sentencia T-025 de 2004 con la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional y se reitera el concepto de desplazamiento intraurbano.

Por otra parte, debemos considerar desde el punto de vista académico, que la “evaluación” de la política pública de vivienda para la población desplazada – PVPD es para el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, un elemento central en la orientación de las políticas públicas y de la legitimación social y política de las reformas. Y, para la Ciencia política y la academia, una excelente oportunidad que permite demostrar su pertinencia al momento de aportar conocimiento útil a la sociedad. En tal sentido, el estudio del desplazamiento urbano implica un tipo de análisis político y de evaluación que se caracteriza por elevar a la categoría de actores políticos a los diversos individuos que intervienen en los procesos de reconocimiento, visibilización, atención y prevención del fenómeno en cuestión, en especial, cuando el número de individuos y familias desplazadas buscan respuesta en la administración municipal de Popayán. Igualmente, es la política pública, dentro de los planes de atención, prevención y control de la población desplazada, quien se encuentra llamada a fortalecer sus relaciones con la comunidad y los diversos actores sociales, en este caso, las familias desplazadas que ocupan el sector de la comuna 7 de Popayán.

La investigación se basa en las siguientes estrategias metodológicas: el análisis documental, el análisis de datos agregados y la etnografía, para lo cual se realizará un proceso de búsqueda, recolección, sistematización, análisis e interpretación de las fuentes de información, clasificadas según su tipo. El presente trabajo define 3 momentos: 1) en el cual se realiza la caracterización de la problemática del desplazamiento forzado a nivel internacional, nacional, regional y local. Señalando como sus causas han propiciado el escenario para el establecimiento de población en situación de desplazamiento dentro de la comuna 7 de la ciudad de Popayán. 2) en este punto se realiza una caracterización de la política pública de vivienda para la población en situación de desplazamiento – PVPD, de la ciudad de Popayán, definiendo el enfoque al que pertenece dicha política, su estructura teórica, jurídica y política. 3) finalmente se ofrece un diagnóstico del proceso de reasentamiento urbano en la comuna 7 de la ciudad de Popayán, ilustrando su proceso y presentando un balance sobre la respuesta institucional a la problemática de vivienda de esta comunidad.

## CAPITULO I

### CONTEXTO Y CARACTERISTICAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

El desplazamiento forzado es una problemática compleja teniendo en cuenta su carácter socio-histórico, su dimensión política y expresión territorial. A este fenómeno le subyacen conflictos sociales no resueltos históricamente como el del sector rural, en el cual se reconocen dos principales conflictos: “*El conflicto por la tierra y el conflicto por el territorio*”<sup>1</sup>. Conflicto que ha generado masivamente desplazamientos forzados, actores que están configurando los recientes escenarios (como el urbano en la comuna 7 de Popayán). A nivel político, el desplazamiento forzado señala la violación de los derechos humanos por parte de actores armados pertenecientes a la fuerza pública o grupos al margen de la ley. A nivel territorial, el desplazamiento somete a poblaciones y familias al desarraigo de su identidad cultural anclada a la tierra, la residencia y el lugar de origen, generando un éxodo que traslada a las ciudades el flagelo de la violencia, el desempleo y la pobreza.

A nivel internacional se calcula que son cerca de 24,5 millones los expulsados de su propio hogar por la guerra o la persecución en, al menos, 52 países. Desterrados en su propio país, cuentan con escasa protección legal o física y se enfrentan a un futuro incierto<sup>2</sup>. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Colombia se ubica en el segundo lugar de los países con desplazamiento interno en el mundo, después de Sudán<sup>3</sup>.

En Latinoamérica, los casos de desplazamiento forzado han sido generados por los actores que poseen el poder político y militar sobre masas de campesinos e indígenas empobrecidos por los procesos de colonización y apropiación de

---

<sup>1</sup> IBÁÑEZ, Ana María y MOYA, Andrés (2006). “¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados? Análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción”, Documento Cede, Bogotá, Universidad de los Andes.

<sup>2</sup> Ibíd. IBÁÑEZ, Ana María y MOYA, Andrés (2006).

<sup>3</sup> ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2007). “*Los desplazados Internos*”. Consultado el 20 de febrero de 2010 en: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

territorios<sup>4</sup>. En este sentido, podríamos considerar que tanto a nivel internacional como regional el desplazamiento forzado surge de un choque de intereses entre actores que ejercen y dominan al conjunto de la sociedad, en cualquier caso, en este tipo de conflictos es común encontrar una lucha por el espacio vital, por establecer un tiempo y un lugar que legitime las identidades sociales, culturales y políticas que dan cuenta de la realidad y vivencia de miles de personas que se encuentran en situación de desplazamiento.

Ahora bien, los estudios e informes realizados sobre los grupos afectados por el desplazamiento forzado<sup>5</sup>, en el contexto internacional y latinoamericano, sirven de guía para acercarnos a la problemática colombiana, pero no generan explicaciones como tampoco permiten comprender todas las dimensiones que dicho conflicto atraviesa, puesto que el común denominador de los desplazamientos forzados a nivel internacional surgieron por el combate entre facciones religiosas o étnicas, o bien porque una minoría étnica buscaba su independencia.

En Colombia, el componente de la violencia política, el narcotráfico, la disputa por el control territorial de actores armados y la incapacidad estructural del Estado Colombiano para proteger a la población y garantizar sus derechos constituyen el referente principal de la dinámica de flujos migratorios forzados<sup>6</sup>. El conflicto armado colombiano en los últimos años ha adquirido manifestaciones dramáticas y ha cobrado la vida de muchas víctimas inocentes. Día a día hemos sido testigos de las consecuencias que este ha dejado a su paso y de cómo el problema del conflicto se ha ido borrando de la discusión pública y política nacional.

---

<sup>4</sup> PECAUT, Daniel (2001). *“Guerra contra la sociedad. Capítulo 7: A propósito de los desplazados en Colombia”*. Bogotá: Espasa. Pág. 257-277

<sup>5</sup> CODHES, CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA (2006). *“Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria. 1995-2005”*. CODHES, Bogotá.

<sup>6</sup> BELLO, Martha (2004). *“El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social, Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo”*. Bogotá, UNHCR-ACNUR, Universidad Nacional. Pág. 13.



## 1.1 El desplazamiento forzado en Colombia

Establecer un concepto sobre el desplazamiento forzado en Colombia pone en relieve la necesidad de reconocer la existencia de criterios internacionales que unifican la definición del desplazamiento interno; distinguiendo entre refugiados y desplazados. Por refugiados se entiende,

“aquellas personas que se encuentran fuera de su país de origen y no puede retornar a causa de un temor bien fundado de persecución debido a su raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social”<sup>7</sup>

En contraste, para El estado Colombiano el desplazado, víctima del conflicto armado, es:

“toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.<sup>8</sup>

De lo anterior se puede inferir que, un refugiado es aquel que traspasa las fronteras nacionales, pero quien se desplaza internamente, como lo afirma Cubides “*construye una forma migratoria específica*”<sup>9</sup> que se convierte en un punto de encuentro y de desencuentro al interior de una nación; es decir, el desplazamiento rompe y une experiencias, representaciones y demás expresiones que llegan a definir una sociedad. En otras palabras:

“En Colombia, el desplazamiento genera además “estigmatización y exclusión social, que se añade, superpone y agudiza la discriminación por genero, origen social y por clase y, más específicamente, por el conflicto generado por el dominio territorial”<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (2005). Consultado el 13 de abril de 2009 en: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

<sup>8</sup> Esta definición está basada en el art. 1 del Título 1 de la ley 387 de 1997 de Colombia.

<sup>9</sup> CUBIDES, Fernando y DOMÍNGUEZ, Camilo (2005). “*Desplazados, Migraciones Internas y Reestructuración Territoriales*”. CES. U. Nacional. Bogotá. Pág. 13

<sup>10</sup> CORREA de Andreis, Alfredo et al (2009). “*Desplazamiento interno forzado, restablecimiento urbano e identidad social*”. Ediciones Uninorte, Barranquilla. Pág. 19.

El desplazado se representa, como un individuo que ha perdido sus derechos ciudadanos, la base social y familiar, incluso todo sentido de humanidad (asesinatos y masacres). De ésta manera, el desplazado es obligado a romper con todo aquello que le permite reconocerse como individuo dentro de una comunidad, mientras que el refugiado conserva su identidad y es a causa de ella que se encuentra expulsado de su propio país.

*“El desplazamiento forzado, a diferencia del refugiado, constituye una violación al Derecho Internacional Humanitario”<sup>11</sup>*, pues se encuentra en una situación en la cual se materializa la vulneración simultánea tanto de derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, tal es el caso de la población desplazada en la comuna 7 de Popayán (ver anexo 1-2). Al igual que los habitantes de esta comuna, la mayoría de desplazados terminan viviendo en condiciones inhumanas, hacinados en zonas subnormales de las ciudades intermedias o capitales, donde la insatisfacción de las necesidades básicas es habitual y su arribo influye decididamente en el empeoramiento de las condiciones generales de vida de los sectores sociales allí asentados.

En el marco de los desarrollos legales de los derechos humanos, la realización del derecho a una vida digna para el desplazado tiene una relevancia especial por dos motivos principales. En primer lugar, por su papel en la satisfacción de las necesidades básicas, abarcando necesidades físicas, psicológicas, sociales e incluso económicas, lo que comprende una visión integral del papel de las políticas públicas en la atención al desplazamiento. En segundo término, porque la indivisibilidad e interdependencia que se proclama de todos los derechos humanos se refleja de manera más clara en el derecho a la vivienda, ya que, por ejemplo,

---

<sup>11</sup> La aprobación de la Ley 387 de julio de 1997 es el resultado de un proceso de reconocimiento del fenómeno del desplazamiento desde los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, que tiene como antecedentes inmediatos el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, número 2804 de 1995, y su actualización mediante el documento CONPES número 2924 de 1997.

una vivienda inadecuada dificulta o hace peligrar derechos tales como al agua, a la alimentación, a la integridad física y a las relaciones sociales<sup>12</sup>.

Sin embargo, para que el fenómeno de los desplazados sea entendido en su totalidad debe ser analizado desde varias de sus dimensiones, por mencionar la social, la cultural y la política, superando las miradas que lo reducen a la consecuencia social y territorial que se desprende del problema generado en el enfrentamiento entre los grupos armados y la fuerza pública.

En su dimensión social retomamos los argumentos de Bello, quien señala que: “*La población desplazada es muy heterogénea y cada vez tiende a diversificarse, los desplazados son en su gran mayoría campesinos pobres y personas pertenecientes a comunidades étnicas, afrocolombianas e indígenas*”<sup>13</sup>. Es decir, personas que históricamente han estado excluidas de los beneficios de la protección del Estado, exceptuadas de la participación política y culturalmente invisibles. Los desplazados conforman la condición social del anonimato y pierden por su supresión espacial y territorial su participación ciudadana dentro del contexto de los derechos civiles y democráticos.

**Imagen 1: El éxodo del desplazamiento**



Fuente: Archivo / El País. Junio 17 de 2009



Fuente: Archivo / El País. Abril 23 de 2009

<sup>12</sup> CODHES (2008). Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos humanos y el Desplazamiento, número 74. *TAPANDO EL SOL CON LAS MANOS. Informe sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos*. Bogotá. 25 de septiembre de 2008. Consultado el 23 de julio en: <http://www.codhes.org.co>

<sup>13</sup> BELLO, Martha (2003). “*El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social*” Consultado el 15 de septiembre de 2009 en: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista7/articulos>

La imagen que de “*sí mismos*”, es decir, la identidad que han construido históricamente las personas víctimas del desplazamiento (individual y colectivo) y que les ha permitido diferenciarse o distinguirse de otros y, al mismo tiempo, ser reconocidos por otros, es reconstruida a la luz de las nuevas realidades y posiciones sociales que están obligados a asumir: la indigencia, el cambio de roles para la mujer, los niños y los ancianos, al igual que los comportamientos frente al trabajo, la sexualidad y la religión. En esencia, los desplazados pierden las características de sus comunidades tradicionales y se enfrentan al reto de entrar en un contexto citadino que denominan, en su propia expresión coloquial, “*moderno*” y en el cual deben adquirir una nueva identidad, aprender oficios y hábitos que rompen las complejas relaciones con el pasado y su tierra, enfrentándose a un presente que les genera gran incertidumbre y a la vez, nuevas necesidades socio-culturales. Tal y como lo expresa Guevara:

“Como consecuencias de este conflicto se ha visto: la pérdida de tierras y territorios ancestrales, así, como sus forma de vida tradicionales que se ven afectadas, y con ellas, los procesos organizativos, la desintegración de las relaciones de identidad étnica-culturales, la destrucción del medio ambiente y por ende, la persecución y hechos atentatorios contra la integridad personal que causan miedo, rabia y dolor. Todo esto tiene como respuesta el éxodo violento que los conducen a la miseria, al abandono, al hambre, a la pérdida de la autoestima y a lo que más los ha identificado: sus relaciones de parentesco-familiar”.<sup>14</sup>

Analizar este proceso que relaciona la pérdida del espacio vital como pérdida de la identidad, implica de un lado, identificar las condiciones particulares de inserción en los espacios específicos de reubicación, en pequeñas y grandes ciudades, de acuerdo con las nuevas exigencias de acomodación en estos contextos y, de otro lado, identificar los procesos particulares de confrontación que en torno a la identidad deben asumir las familias y las comunidades desplazadas para enfrentar la condición que desencadena este hecho de violencia.

La sobrevivencia obliga a los desplazados al desempeño de oficios nuevos en condiciones de sobreexplotación y de gran inestabilidad. Así pues,

---

<sup>14</sup> GUEVARA, Rubén (2003). “*La Nueva Colonización Urbana: El Desplazamiento Forzado*”. Consultado el 20 de agosto de 2008 de: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11051007>

“Los regímenes contractuales y legales presentan una dimensión ajena a los parámetros de relación laboral propios de las poblaciones rurales, indígenas y afro, pues sus representaciones del mundo en este campo no necesariamente corresponden al régimen civil de la ciudad”<sup>15</sup>.

Para muchos campesinos, por ejemplo, las relaciones productivas que se establecían estaban atravesadas por las relaciones de parentesco o de familiaridad, lo cual determinaba no sólo ritmos distintos en el trabajo, sino una apropiación en el hacer diario distinto, influenciado por el afecto y el conocimiento de sus vecinos; era usual empezar a trabajar sin contrato pues era válido el “*contrato de palabra*”<sup>16</sup>.

El traslado a la ciudad de la población desplazada y su posterior reasentamiento en la comuna 7, altera la identidad social y personal pues, a pesar del significado o el tipo de relación que hayan podido establecer previamente con la ciudad y todas las dinámicas que ella encierra, la salida del campo es inesperada, antecedida por presiones y humillaciones. Sus derechos han sido vulnerados en la forma de extorsiones, robos y amenazas y, en este sentido, la posibilidad de “*control sobre sus propias vidas*” ha sido arrebatada. En otras palabras,

“La dinámica propia de la ciudad le plantea al desplazado condiciones adversas para intentar reconstruir su vida: el cambio de costumbres, las condiciones habitacionales, la violación de sus derechos fundamentales como alimentarse adecuadamente y conseguir un empleo que garantice su tranquilidad económica, el rechazo de la población citadina que los asocia con mendigos y participantes activos de los grupos al margen de la ley, son solo algunas de las situaciones que debe enfrentar una persona que intenta huir de la violencia”<sup>17</sup>.

Otras variables que componen la dimensión social y cultural del desplazamiento forzado en Colombia, consiste en lo que para Guevara significa el arribo o llegada de “*nuevos colonizadores urbanos*”<sup>18</sup> desde las zonas rurales a los hacimientos urbanos tal y como se puede apreciar en la comuna 7 de Popayán, conformando una nueva categoría de individuos que colonizan la ciudad. El concepto de “*nuevos colonizadores urbanos*” hace alusión a esa población desplazada que ha

---

<sup>15</sup> SERPA Castaño Geovany (2003) “*Efectos sociales y culturales del desplazamiento forzado*”. Universidad Nacional de Colombia. Medellín. Pág. 13

<sup>16</sup> *Ibíd.* pág. 22

<sup>17</sup> CUBIDES, Fernando y DOMÍNGUEZ, Camilo (2005). “*Desplazados, Migraciones Internas y Reestructuración Territoriales*”. CES. U. Nacional. Bogotá. Pág. 21

<sup>18</sup> GUEVARA, Rubén (2003). “*La Nueva Colonización Urbana: El Desplazamiento Forzado*”. Consultado el 20 de agosto de 2008 de: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11051007>

llegado a la ciudad y se ha ubicado no sólo en un espacio no apto para vivir y establecer su vivienda familiar, sino a los que se han ubicado en el centro de la ciudad con sus mercancías, constituyendo esa cultura del rebusque de los vendedores ambulantes en los andenes, recorriendo la ciudad o parados en los semáforos con lo cual se proveen del dinero necesario para satisfacer sus necesidades básicas, pero que también, de alguna manera, favorecen por medio de la economía no formal, a su propia familia.

Por otro lado, la dimensión política está relacionada con la respuesta estatal al desplazamiento forzado pues, si bien Colombia ha vivido un largo periodo de flujos migratorios internos, es solo hasta 1995, a través del documento CONPES 2804<sup>19</sup>, que se hizo evidente la preocupación estatal por la prevención y atención del desplazamiento forzado, en donde definió una estructura de instituciones como: El Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada SNAIPD, el Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada, la Red de Solidaridad Social –RSS, hoy Acción Social.

Sin embargo, fue con la Ley 387 de 1997 que se introdujo la Población en situación de Desplazamiento PSD dentro del marco normativo colombiano y en donde se reconocen los derechos de las personas desplazadas a la luz de los principios Rectores de los Desplazado Internos<sup>20</sup>. Igualmente se encuentran los Decretos 173 de 1998, CONPES 3057 de 1999, el Decreto 2569 de 2000, la sentencia T-025 de 2004<sup>21</sup> y las Normas T-589 de 2005. Lo que significó aumentar

---

<sup>19</sup> Nota: CONPES 2804 de 1995, mediante el cual el Estado Colombiano reconoció por primera vez en forma expresa el desplazamiento forzado y estructuró una política para la atención integral de la población desplazada, con el fin de neutralizar las dinámicas de la violencia y mitigar sus graves efectos sobre la integridad de esta población.

<sup>20</sup> Los principios rectores de los desplazados internos fueron elaborados y presentados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, Francis Deng, en respuesta al mandato que le otorga la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos para que se preparara un marco jurídico adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos. Los principios tienen una genealogía relacionada con los principales instrumentos de derechos humanos acogidos por la comunidad internacional.

<sup>21</sup> La sentencia evidencia el problema de atención eficaz de las diversas necesidades y por lo tanto de una continuidad de los efectos del desplazamiento en las personas sin la posibilidad de evadir los círculos de miseria y abandono a que éste los conduce. La sentencia T-025 de 2004 ha sido el punto de partida para nuevos análisis y balances de la política de atención a la PSD. La sentencia ordenó, entre otras cosas, la caracterización de la PSD, la adopción de un programa de acción para corregir falencias institucionales, la

la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas públicas y la adopción de medidas para su atención, prevención y control.

En Colombia, la política pública busca regirse por los principios de racionalidad, transparencia, seriedad y coherencia, tal como lo prescribe el artículo 209 de la Constitución Nacional<sup>22</sup>; por lo cual, la política pública de atención a la población desplazada constituye el conjunto de acciones, estrategias, planes o proyectos, u omisiones asumidas total o parcialmente por entidades gubernamentales o estatales, y que tiene como propósito modificar una situación percibida como socialmente insatisfactoria o problemática, en tanto que se desconocen o vulneran derechos, intereses, valores o propósitos colectivos considerados como necesarios, deseables u objeto de especial protección<sup>23</sup>.

La construcción de una política estatal sobre desplazamiento pasa por una decisión de las autoridades territoriales, pretendiendo reconocer que el conflicto armado, su degradación constante y otras manifestaciones de violencia, están incidiendo en el crecimiento desmedido de la PSD y que es necesario una acción nacional, conjunta y coordinada para atender el problema desde una concepción humanitaria y no necesariamente como una problema de orden público.

En términos amplios, podríamos sostener que, las Políticas Públicas de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento –PSD, en especial la política de vivienda para población desplazada de la comuna 7, constituyen hoy un campo de tensión. Por un lado, se propone un “enfoque de derechos” que busca garantizar el restablecimiento pleno de la dignidad de las personas afectadas por el

---

conclusión de acciones para asegurar protección de derechos, el establecimiento del esfuerzo presupuestal necesario y la adopción de medidas para obtenerlo. Ello obligó a que todo el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), elaborara un balance general de sus acciones y estableciera metas ciertas a la hora de responder efectivamente al fenómeno de desplazamiento interno que sufre el país.

<sup>22</sup> Constitución Nacional de Colombia (1991). Capítulo V. de la función administrativa. Art. 209 “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

<sup>23</sup> SENTENCIA T-025 de 2004.

desplazamiento, reconocidos por la normatividad nacional e internacional; y por el otro, se plantean e implementan enfoques asistenciales que tienden a “*confinar la respuesta en la simple provisión de condiciones materiales para la subsistencia de la población afectada*”<sup>24</sup>. Esta tensión conceptual, que hace parte de la agenda política, ha sido el marco en el que se estructuran, diseñan e implementan las políticas de atención al desplazamiento, tanto en el orden nacional como en los ámbitos territoriales regionales y municipales.

## **1.2 El desplazamiento forzado y el conflicto**

Si se pudiera mencionar un solo y único factor con el cual identificar el desplazamiento forzado, se tendría que mencionar la violencia, generada directamente por el conflicto armado que envuelve a Colombia. Aún así, escapan a este sentido específico, todos aquellos elementos que directa o indirectamente promueven la violencia y generan PSD, tales como: el narcotráfico, la erradicación de cultivos ilícitos, la delincuencia común y/o organizada, entre otros factores.

El fenómeno del desplazamiento forzado es un problema vigente en la historia colombiana desde la época de la violencia en los años 50's. El agudizamiento de ésta problemática político-social se atribuye a la presencia de grupos al margen de la ley, tales como: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, el Ejército de Liberación Nacional - ELN, el M-19 y un poco más reciente, a los Paramilitares<sup>25</sup>, afectado diversas comunidades étnicas, campesinas y socio-culturales; tal es la situación de esta población en donde,

“Las estrategias de sometimiento económico, político, social y cultural dirigidas por los actores armados hacia muchos de los pueblos indígenas, campesinos y afro en Colombia, intentan erosionar su autonomía, apropiarse de sus formas organizativas,

---

<sup>24</sup> FORERO, Edgar. (2003). “*El Desplazamiento Interno Forzado en Colombia*”. Documento preparado para el Encuentro “Conflict and Peace in Colombia: Consequences and perspectives for the Future”, Washington – USA- September 22, 2003. Kellogg Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundación Ideas para la Paz.

<sup>25</sup> El proceso de diálogo con los grupos paramilitares acordó el cese del fuego como condición básica, teniendo en cuenta la crítica al modo como fue realizada la “negociación en medio del conflicto” en el proceso de paz entre el gobierno del presidente Pastrana y la guerrilla de las FARC. Sin embargo, el proceso con los grupos paramilitares terminó convertido en un “diálogo” en medio del conflicto debido los masivos incumplimientos del cese de hostilidades y masacres por parte de esos grupos.



dividirlos, cooptarlos o en su defecto expulsarlos de sus territorios mediante el desplazamiento forzado. El desplazamiento implica la deslocalización y el despojo de bienes y medios fundamentales de subsistencia y consolidación como pueblos. En casos extremos de cambio estructural, estaríamos incluso en presencia del etnocidio (desaparición material y cultural) de pueblos indígenas sistemáticamente reducidos y desdibujados al punto de perder su especificidad cultural”<sup>26</sup>.

De acuerdo con lo expuesto, el conflicto armado colombiano se ha desarticulado de la interpretación en términos ideológicos, asociándose con actividades ilegales, en particular el narcotráfico,

“Si bien, el nacimiento de los grupos guerrilleros tiene raíces de carácter social relacionadas con la problemática tradicional, predominante en el campo colombiano y al menos, en parte, con la confrontación ideológica entre los sistemas capitalista y comunista en el contexto de la guerra fría; con el tiempo, la lucha por ampliar y consolidar su predominio territorial en vastas zonas del país, suplantando al Estado como medio para adquirir mayor poder político y militar por la vía de los hechos”<sup>27</sup>,

Lo expresado, ha obligado a los grupos ilegales, especialmente a la guerrilla y al paramilitarismo, a encontrar medios de financiamiento que escapan a los parámetros de lo legal: presionando grupos de campesinos para que siembren cultivos ilegales, les suministren mano de obra y nuevos insurgentes, a cambio de protección militar y un ingreso para subsistir.

Tal y como lo sugiere Romero<sup>28</sup>, es importante agrupar las causas del desplazamiento en dos grandes dimensiones: En primer lugar, se relacionan con las dinámicas del conflicto armado, ya que las comunidades abandonan sus territorios, cuando se producen enfrentamientos armados, masacres, amenazas, asesinatos, secuestros, desapariciones y reclutamientos forzosos y demás prácticas bélicas, de las cuales son responsables tanto las fuerzas irregulares como las estatales ya sea en forma individual o colectiva. En segundo lugar, el desplazamiento también es promovido desde poderosos intereses económicos,

---

<sup>26</sup> SUÁREZ, Harvey; HENAO, Diego (2003). “*El desplazamiento forzado indígena en Colombia: La ley del Silencio y la Tristeza*”. Boletín CODHES. Bogotá, pág. 7

<sup>27</sup> GARAY Salamanca, Luis Jorge (1999). “*La transición hacia la construcción de sociedad, Reflexiones en torno a la crisis colombiana*”. Santafé de Bogotá. En: <http://gruposkognos.blogspot.com/2008/09/la-transicin-hacia-la-construccion-de-23.html>

<sup>28</sup> ROMERO, Marcos. “*El desplazamiento en tiempos de seguridad democrática*”. Investigador CODHES. Universidad Nacional de Colombia. Consultado el 15 de Febrero de 2010 en: [www.codhes.org](http://www.codhes.org)

que apoyan formas de coacción violentas, destinadas a producir el despojo de tierras, el despoblamiento de zonas económicas estratégicas y su utilización ilegal, la destrucción y la desactivación de procesos de organización social de las comunidades, el desarraigo cultural y la supresión de la pluralidad política.

En términos generales, el desplazamiento forzado se ha convertido en una estrategia de guerra en el marco de las luchas “*por el control de la tierra y los recursos*”<sup>29</sup>. Hoy, casi el 80% de los municipios de Colombia sufren el impacto del desplazamiento forzado ante la compleja situación de este conflicto que cada día ha incrementado las acciones armadas contra la población civil,

“El desplazamiento como estrategia ha tendido a convertirse en permanente, de manera que los actores armados buscan consolidar su control territorial para instaurar procesos de producción de cultivos ilícitos y garantizar el tráfico de armas e ingreso ilegal de divisas, entre otras cosas.”<sup>30</sup>

Es decir, que el fenómeno del desplazamiento adquiere connotaciones no de una acción no intencionada por parte de los grupos armados, sino como una estrategia militar para la expropiación arbitraria de tierras e inmuebles de campesinos, comunidades indígenas y afros.

En un sentido más amplio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), cita informaciones según las cuales, el 65% de los jefes de hogares desplazados que poseían tierra, tuvieron que abandonarlas como consecuencia de los hechos de violencia que les obligaron a huir. Esta estadística confirma que, alrededor de los fenómenos de la violencia y confrontación armada, se ocultan intereses económicos<sup>31</sup>, y que estos actores a través de amenazas, los asesinatos

---

<sup>29</sup> BETANCUR DÍAZ, Ana María. (2003). “*Ensayo individual de desplazamiento forzado en Colombia causas políticas y actores armados en desplazamientos*”. Consultado el 12 de noviembre de 2009 de <http://agora.unalmed.edu.co/desplazados/canal3/proyectos/200301/individual/Causas%20Pol%EDticas%20y%20Actores%20Armados.pdf>

<sup>30</sup> FORERO, Edgar (2003). “*El Desplazamiento Interno Forzado en Colombia*”, en: Encuentro “Conflict and Peace in Colombia: Consequences and Perspectives for the Future”, organizado en Washington (USA) por Kellogg Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundación Ideas para la Paz., Septiembre 22 2003. pp. 4.

<sup>31</sup> CIDH (2008): “*Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*”, Junio de 2008, Pág. 211.

colectivos, el reclutamiento forzado y principalmente los enfrentamientos armados, han obligado a la población a abandonar su propia vida y tradiciones.

Otro componente importante y enmarcado dentro las variables causante del desplazamiento forzado es la política de seguridad impulsada durante el gobierno del ex presidente Uribe (2002-2010), conocida como “*Política de Seguridad Democrática*”. De acuerdo a noticias de la prensa nacional,

“Lo más grave es que, aún cuando la política de seguridad democrática ha contribuido para reducir las cifras de homicidios y secuestros, más de la mitad de los casos de desplazamiento, según cifras del Gobierno, han ocurrido en los siete años de vigencia de esa política”<sup>32</sup>.

En su desarrollo concreto, como lo señala Botero<sup>33</sup>, la “seguridad democrática” es una estrategia que apela al medio tradicional de proponer la guerra como solución y está asociada a una regresión en materia de régimen político, derechos humanos y garantías democráticas. En apoyo a esta idea, introducimos las palabras de Romero, quien afirma sobre la “*seguridad democrática*” que,

“Se trata de una política antidemocrática, en la medida en que subordina las necesidades de la democracia a las prerrogativas de la autoridad y por ello, en lugar de avanzar hacia el fortalecimiento de las instituciones políticas y la carta de derechos consagrada en la Constitución de 1991, postula el recorte de las garantías civiles, la restricción de los mecanismos ciudadanos de exigibilidad de los derechos, la censura al ejercicio independiente de las competencias de otros poderes públicos y la reforma constitucional del régimen electoral en función de los intereses de la coalición gobernante”<sup>34</sup>.

En síntesis, la “*seguridad democrática*” impone una visión del fortalecimiento del Estado que privilegia la dimensión coercitiva a costa del debilitamiento de otras características esenciales de los estados democráticos. Lo anterior es más visible cuando revisamos las cifras de lo que ha pasado en los últimos 8 años con el fenómeno de PSD a raíz de dicha política.

---

<sup>32</sup> Diario EL TIEMPO. “Persisten fallas en atención de desplazados, denunciaron expertos ante la Corte Constitucional.” 6 de febrero de 2008.

<sup>33</sup> BOTERO, Rodrigo (dir.), SAFFON María Paula (2006). “*¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*”. Bogotá. Consultado el 15 de octubre de 2009 en: [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:LJcl8shstHgJ:dejusticia.org/admin/file.php%](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:LJcl8shstHgJ:dejusticia.org/admin/file.php%20)

<sup>34</sup> ROMERO, Marcos (2010). “*El desplazamiento en tiempos de seguridad democrática*”. Investigador CODHES. Universidad Nacional de Colombia. Consultado el 15 de Febrero de 2010 en: [www.codhes.org](http://www.codhes.org)

Si bien, en el 2002 se instaura la política de “*seguridad democrática*”, las cifras de este año reflejan un aumento del 10% con respecto al año inmediatamente anterior (ver tabla 1). Lo que significa que las cifras de los periodos 2001-2002 representan cerca del 30% de las personas en situación de PSD. Cabe resaltar que departamentos como Antioquia, Bolívar, Magdalena, Cesar, Caquetá, Choco y Tolima concentran más del 50% de la población expulsada de sus lugares de residencia a causa del conflicto armado. En cuanto a la recepción, Antioquia, Bogotá D.C., Valle del Cauca, Bolívar, Magdalena, Sucre, Santander, Cesar y Cauca agrupan más del 50% de la PSD<sup>35</sup>. En cuanto a la declaración de PSD se destaca que casi un 40% de no ha sido registrado en los formatos institucionales.

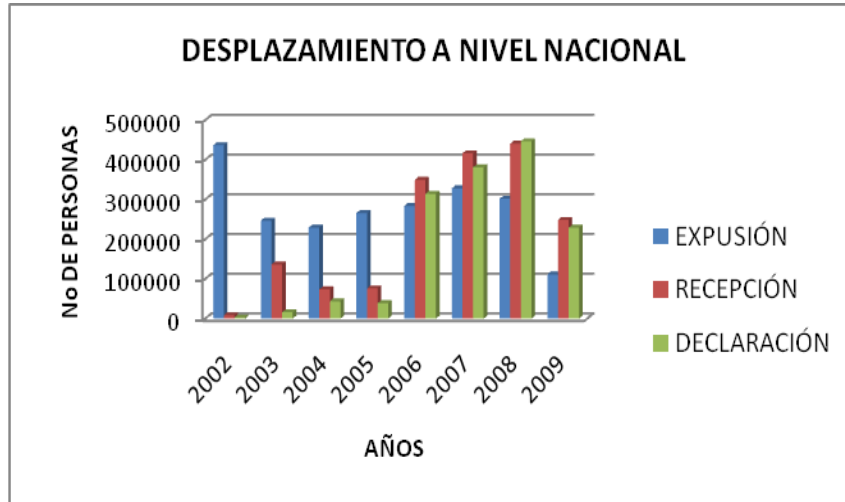
**Tabla 1: Tabulado Desplazamiento A Nivel Nacional. Años 2002-2009**

AÑO	EXPULSIÓN		RECEPCIÓN		DECLARACIÓN	
	HOGARES	PERSONAS	HOGARES	PERSONAS	HOGARES	PERSONAS
<b>2002</b>	94145	436875	2892	8232	918	2859
<b>2003</b>	55127	246665	30222	136449	3196	15978
<b>2004</b>	55852	229213	15871	73524	9872	43590
<b>2005</b>	61004	265950	17269	76032	9601	39053
<b>2006</b>	66408	283603	70017	349530	60698	314221
<b>2007</b>	79554	328264	84416	416331	75690	381095
<b>2008</b>	76345	301817	94630	440653	94210	446668
<b>2009</b>	32231	111414	55407	248318	49960	229271
<b>TOTAL</b>	<b>520.666</b>	<b>2'203.801</b>	<b>370.724</b>	<b>1'749.069</b>	<b>304.145</b>	<b>1'472.735</b>

Fuente: La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Estadísticas de la población desplazada. Registro Único de Población Desplazada. Con fecha de corte 30 de noviembre de 2008. Consultado el 13 de mayo de 2010 en: <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20diciembre%20de%202009.htm>

<sup>35</sup> CHILITO, Eduardo A. CATILLO, John Alexander (2008). “*Desplazamiento forzado: herramientas para entender su evolución y desarrollo en el departamento del Cauca*”. Boletín No. 6, abril de 2008. Universidad del Cauca, Popayán.

Grafica 1



De acuerdo con lo expuesto en la gráfica 1, es destacable que la prolongada, difícil y compleja situación de violencia y crisis de los Derechos Humanos que se ha vivido en este periodo, deja como consecuencia el desplazamiento de al menos 520.666 hogares, y de 2'203.801, aproximadamente, de personas entre el 2002 y el 2009.

En comparación, según el sistema de información CODHES<sup>36</sup>, durante el periodo 2002-2009 la cifra de desplazados asciende a 2'412.834 personas. Esto quiere decir, que de un total aproximado de 4'915.579 millones de personas que han sido desplazadas en los últimos 25 años en Colombia, el 49% fueron expulsados de sus tierras desde que inició el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez. No obstante, todas las cifras oficiales indican que en los últimos años hay un progreso sin precedentes gracias a la política de consolidación de la seguridad democrática, a tal punto que la cúpula militar anuncia el “*fin del fin*”, es decir, el principio del debilitamiento de las fuerzas insurgentes causantes del desplazamiento forzado y de la violencia en Colombia; por ello, el gobierno de Uribe plantea un “*salto estratégico irreversible y sostenible*” que asegura la recuperación social del territorio, y el consecuente fin del paramilitarismo, la derrota de las guerrillas y la superación del narcotráfico.

<sup>36</sup> CODHES (2010). “Boletín informativo de la consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento”. Número 76, enero 27 de 2010, Bogotá. [www.codhes.org](http://www.codhes.org).

En efecto, en materia de desplazamiento forzado, el gobierno del ex presidente Uribe mantuvo, desde el 2002 “*el esquema convencional de la política pública del gobierno anterior, pero subordinando las metas de la política para PSD a la política de seguridad*”<sup>37</sup>. De una parte asoció la prevención casi exclusivamente con la presencia de la fuerza pública en los territorios y la asistencia humanitaria de emergencia y de otra parte, propuso el retorno de 30 mil familias en condiciones de voluntariedad, seguridad y sostenibilidad socioeconómica<sup>38</sup>. En otras palabras, el éxito del primer objetivo depende del fin del conflicto armado, mientras el segundo objetivo presupone un proceso parcial y no la atención del grupo completo de los desplazados.

### **1.3 El desplazamiento forzado en el departamento del Cauca**

El Departamento del Cauca se localiza en el Suroccidente de la República de Colombia, tiene una extensión territorial de 30.493 Km<sup>2</sup>. Su capital es Popayán. Limita por el Norte con el Departamento del Valle del Cauca; por el Oriente con los Departamentos del Tolima, Huila y Caquetá; por el Sur con los Departamentos de Nariño y Putumayo y por el Occidente con el Océano Pacífico. La población del Departamento del Cauca, según los datos conciliados para el censo de 2005, era de 1'268.937 personas distribuidas en sus 41 municipios (hoy 42 incluyendo el recién creado municipio de Guachené). Esta población compuesta por 315.461 hogares habita en 285.110 viviendas, distribuidas en sus siete diferentes zonas (Centro, Norte, Sur, Oriente, Pacífico, Macizo y Bota Caucana). Además, 482.421

---

<sup>37</sup> ROMERO, Marcos (2010). “*El desplazamiento en tiempos de seguridad democrática*”. Investigador CODHES. Universidad Nacional de Colombia. Consultado el 15 de Febrero de 2010 en: [www.codhes.org](http://www.codhes.org)

<sup>38</sup> De acuerdo con la evaluación realizada por ACNUR, entre el 2 de Agosto de 2002 y el 31 de diciembre de 2004, más de 70 mil personas regresaron a sus lugares de origen en más de 130 procesos de retorno. Sin embargo, en la mayoría de los casos los retornos se produjeron entre el mes siguiente y los cuatro meses siguientes a desplazamiento sin que hubieran cambiado significativamente las condiciones de seguridad en las regiones de origen y sin ofrecer alternativas reales que permitan apelar al principio de voluntariedad. Ver Informe de ACNUR ante la Corte Constitucional en la diligencia de cumplimiento de la sentencia T 025 de 2004. Marzo 18 de 2005.

se ubican en las cabeceras, mientras que 786.516 se encuentran distribuidas en el resto (centro poblado y rural disperso) del departamento<sup>39</sup>.

Para el caso del departamento del Cauca, por sus condiciones geográficas y de los recursos naturales, se ha facilitado la incursión de grupos armados en busca de obtener el dominio sobre el departamento<sup>40</sup>. Entre los grupos que han participado en el proceso de desplazamiento de PSD, especialmente indígena y afro están: los paramilitares, la guerrilla y delincuencia común; reconociendo el aumento masivo en los últimos años del primer grupo. De acuerdo con Guevara presenciamos en el Cauca que,

“La situación de conflicto en el departamento, que es considerado como uno de los más violentos y en donde permanecen y accionan las fuerzas de la insurgencia armada: FARC- ELN y de la AUC (junto con ejércitos privados de terratenientes) en territorios ocupados principalmente por comunidades indígenas, es diferente a la de los otros departamentos en el país. Es una lucha por acceder a establecer territorios que sirvan de caminos de comunicación, para el comercio de la coca y la amapola, esos grupos han incidido de una manera tal que han violentado los resguardos indígenas y con esto, las formas tradicionales de la organización indígena, asesinando a los gobernadores de cabildos y dirigentes comunitarios, así como a sus médicos tradicionales”<sup>41</sup>.

De lo anterior, es posible inferir que, entender el desplazamiento forzado en el Cauca significa comprender la naturaleza del conflicto armado, en la medida en que la dinámica de los conflictos regionales, los poderes locales y disputas por el control territorial tienen una fuerte incidencia en la dinámica general de la guerra. La vulneración de los derechos humanos, el desarraigo de las tradiciones socio-culturales y el despojo violento de las tierras en el contexto de la guerra, amplían la comprensión que tenemos acerca de la dimensión, cultural y política de la población caucana en situación de desplazamiento forzado.

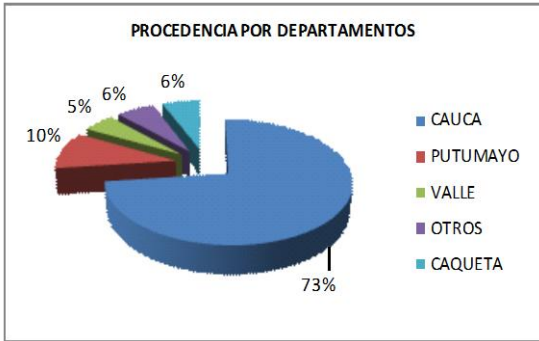
---

<sup>39</sup> VANEGAS, Gildardo, LÓPEZ, José Nicolás (2008). “*El departamento del Cauca en cifras: situación social y política*”. Boletín No. 5, febrero de 2008. Universidad del Cauca, Popayán.

<sup>40</sup> GUEVARA, Rubén Darío. (2008). “*El desplazamiento forzado sigue preocupando en el Cauca*”. 17 de Julio de 2008. Consultado el 12 de julio de 2009 en: [http://www.elliberal.com.co/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8695&Itemid=20](http://www.elliberal.com.co/index.php?option=com_content&task=view&id=8695&Itemid=20)

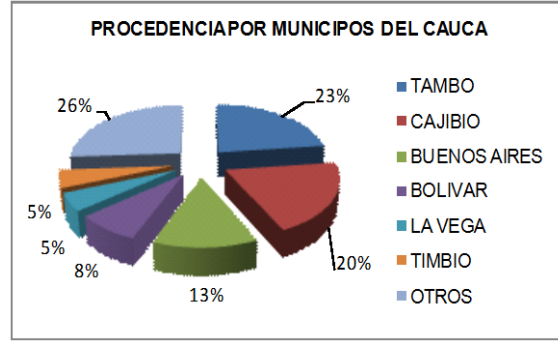
<sup>41</sup> GUEVARA, Rubén Darío (2008). “*Popayán: cuna de hidalgos, asiento de desplazados*”. PNUD. Consultado el 20 de mayo de 2010. En: [http://indh.pnud.org.co/files/rec/victpopayan\\_desplazamiento.pdf](http://indh.pnud.org.co/files/rec/victpopayan_desplazamiento.pdf)

**Grafica 2**



Fuente: SOLIDARIDAD INTERNACIONAL  
Fundación Española para la Cooperación  
15 de octubre de 2009

**Gráfica 3**



Fuente: SOLIDARIDAD INTERNACIONAL  
Fundación Española para la Cooperación  
15 de octubre de 2009

En el departamento del Cauca, el desplazamiento forzado tiene connotaciones extra-regionales ya que la mayoría de la población proviene de zonas expulsoras localizadas en áreas fronterizas de los departamentos del Huila, Caquetá, Nariño y Putumayo; A escala interregional, los municipios que más población han aportado son: La Vega, Bolívar, Patía, Florencia y Piamonte, identificando a la guerrilla y al narcotráfico, en ambos casos, como sus principales fuentes.

Según CODHES<sup>42</sup>, en el año 2009, y tomando como referencia el número de personas en el sitio de llegada, el Cauca, con 12'741 personas desplazadas, fue una de las regiones más afectadas comparada en relación con Bogotá (42'999), Valle del Cauca (23'500) y Nariño (25'772). A diciembre de 2009, el departamento del Cauca ha recibido cerca de 103.084 PSD por el conflicto armado, distribuidas en hombres 52%, en su mayoría niños, y 47% correspondiente a madres cabeza de familia<sup>43</sup>.

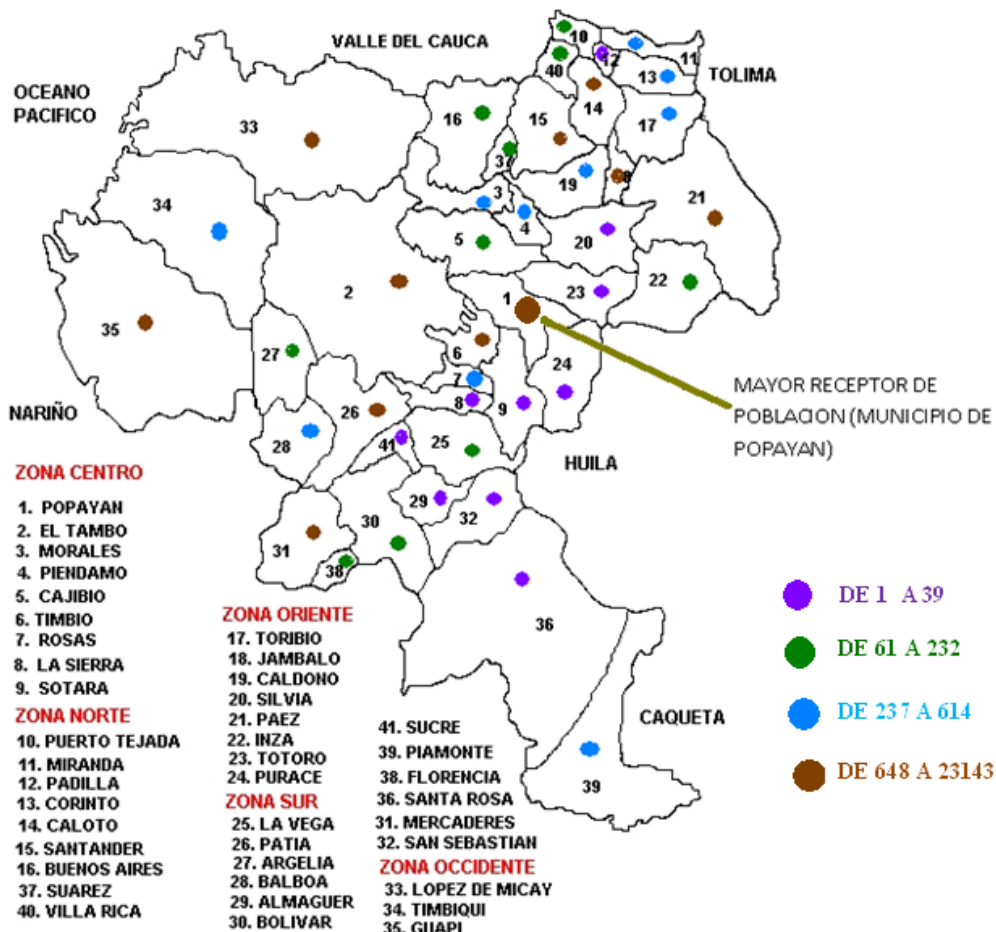
<sup>42</sup> CODHES (2010). "Boletín informativo de la consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento". Número 76, enero 27 de 2010, Bogotá. [www.codhes.org](http://www.codhes.org).

<sup>43</sup> La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. "Estadísticas de la población desplazada". Registro Único De Población Desplazada. Con fecha de corte 30 de diciembre de 2009. Consultado el 13 de enero de 2010 en: <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20noviembre%2030%20de%202008.htm>.



## Mapa 1: MAPA DE RECEPCIÓN DE POBLACION DESPLAZADA (INDIVIDUAL) ENTRE EL 2002 – 2009

### MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA



FUENTE: Mapa (croquis) consultado el 14 de enero de 2009 en: [http://toribio-cauca.gov.co/apc-aa-files/38663138366133623435396534323339/mapa\\_municipio\\_Toribio\\_en\\_dptoWEB\\_1.JPG](http://toribio-cauca.gov.co/apc-aa-files/38663138366133623435396534323339/mapa_municipio_Toribio_en_dptoWEB_1.JPG) Convenciones, puntos de referencia y ubicaciones en el mapa, elaboración propia.

En materia de expulsión, según los registros de Acción Social<sup>44</sup> el departamento entre el 2002 y 2009 ha expulsado 100.346 personas por razones del conflicto armado, donde los principales autores han sido los grupos guerrilleros 47%, las Autodefensas 10%, o más de un autor 2%; lo que constituye una problemática social que requiere la intervención y atención del Estado. La PSD del Cauca representa un alto porcentaje contribuyente al proceso de colonización y

<sup>44</sup> ACCIÓN SOCIAL (2009). "Índice general de de Tabulados de Población desplazada". Diciembre de 2009. En [www.accionsocial.gov.co/estadisticas/publicacion](http://www.accionsocial.gov.co/estadisticas/publicacion)

reasentamiento en la ciudad capital. En este sentido, podemos observar la correlación directa que existe entre desplazamiento-conflicto, ya que las zonas de disputa por control territorial, poblacional y de recursos son las zonas mayoritariamente expulsoras. En materia de recepción el problema no es menor, en el mismo periodo, el Cauca ha sido receptor de 79.774 personas, esto debido a que si bien, existe una grave situación de conflicto, expulsión y desplazamiento, las personas víctimas de este flagelo intentan no alejarse del lugar de expulsión. Es decir de su corregimiento, resguardo o vereda intentando moverse a la cabecera municipal más cercana.

#### **1.4 El desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán**

Popayán, capital del departamento del Cauca, se encuentra localizada en el Valle de Pubenza, entre la Cordillera Occidental y Central al suroccidente del país. Tiene 267.970 habitantes, de acuerdo a la proyección del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE para el año 2010. Su extensión territorial es de 512 km<sup>2</sup>, su altitud media es de 1760 m.s.n.m. Limita al Norte, con el Departamento del Valle por medio de la Carretera Panamericana, vía de orden Nacional e Internacional, al Sur, con el Departamento de Nariño, por medio de la Carretera Panamericana, al Oriente con el Departamento del Huila y conecta con el centro del País, al Nororiente, con el Municipio de Totoró y conexión posterior con el Departamento del Huila y al Occidente con el Municipio de El Tambo. De acuerdo con el POT de Popayán<sup>45</sup>, la distribución de la población urbana del municipio se divide en nueve comunas la cual fue introducida mediante acuerdo del 6 de julio de 1989. Estas nueve comunas están constituidas aproximadamente por 282 barrios.

La ciudad de Popayán se ha convertido, debido a la violencia generalizada que vive el país, en punto de arribo y dinámica de personas que buscan recobrar un

---

<sup>45</sup> POT. Plan de Ordenamiento Territorial. (2005). Municipio de Popayán.

espacio social, económico y cultural que dejaron o que se les han obligado a dejar. Todo esto ha hecho que Popayán sea uno de los municipios del Cauca mayoritariamente receptores de población desplazada, tan solo entre el 2002 y el 2009 fueron recibidas 40.852 personas<sup>46</sup>. En el contexto de la ciudad, el desplazamiento forzado está asociado a factores estructurales (tenencia y distribución de la tierra, exclusión social, represión política) y coyunturales (narcotráfico, surgimiento de nuevos grupos armados), que hacen compleja la situación. Referente a esto, la Personería Municipal señala que Popayán es un municipio en donde llega población desplazada de otros departamentos como Putumayo, Caquetá y Nariño.

El panorama en la ciudad se complica, aún más, cuanto todos “los nuevos ciudadanos” convergen en un mismo espacio, como es el caso de la comuna 7 de Popayán. Ahí, cada uno de ellos y al igual que todos los demás, tienen que levantar sus ranchos, sus chozas lo que genera un choque de intereses por el uso espacial y conflictos interpersonales por buscar un mejor bienestar para cada cual y su familia, además la falta de reglas que normaticen el comportamiento en estos asentamientos hace que la apatía, los resentimientos y la envidia sean las primeras causas del desplazamiento entre los habitantes de estos sectores<sup>47</sup>. Esta situación de los desplazados de la comuna 7 en Popayán ha empeorado, principalmente en sus condiciones de vida. Hay poca intervención institucional, hay un escaso nivel de apoyo en salud, vivienda y educación.

---

<sup>46</sup> ACCION SOCIAL. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. “*Estadísticas de la población desplazada*”. Registro Único De Población Desplazada. Con fecha de corte 30 de diciembre de 2009. Consultado el 13 de enero de 2010 en: <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20noviembre%2030%20de%202008.htm>.

<sup>47</sup> laotrapopayan.wordpress.org (2008). “*Popayán: ciudad histórica, población real*”. Esta entrada fue publicada el 11 de Julio de 2008 y está archivada bajo las categorías Uncategorized. Consultado el 14 de junio de 2009.

**Imagen 2: Los nuevos colonizadores urbanos**



Fuente: Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional. 27 de Junio de 2008.

El desplazamiento forzado y consecuente reasentamiento de PSD en la comuna 7, produce consecuencias que afectan negativamente el entorno socio-urbano de la ciudad de Popayán, además de las consecuencias económicas, políticas y socio-culturales que se evidencian de modo contundente. Los PSD constituyen los “nuevos colonizadores urbanos”, quienes, como habíamos definido páginas atrás, generan varios efectos culturales y políticos al llegar a la ciudad de Popayán, fortaleciendo la economía no formal y reconfigurando los espacios públicos de la misma,

“La ciudad hoy, no parece percatarse del grave problema de quienes por ser desplazados, no son considerados como ciudadanos. Se recaba en la idea de vendedores ambulantes que obstaculizan al peatón por ocupar las calles y se altera el orden urbano. La visión que se tiene del desplazado es una visión negativa, de rechazo, estigmatización y discriminación.”<sup>48</sup>

La población que se desplaza a la ciudad<sup>49</sup> de Popayán no cambia sólo de espacio geográfico, sino que tiene que empezar a transformar su vida, pasar de un espacio rural donde prácticamente su trabajo se dedicaba al campo movilizándose hacia el sector urbano; un espacio nuevo para ellos, donde no tienen asegurado ninguna

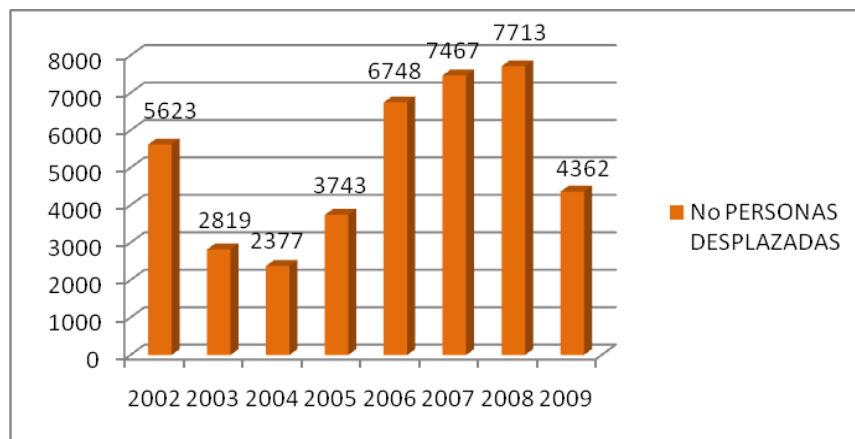
<sup>48</sup> GUEVARA, R. (2003). “*La Nueva Colonización Urbana: El Desplazamiento Forzado*”. Consultado el 20 de agosto de 2008 de: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11051007>

<sup>49</sup> Se han distribuido en áreas geográficas diferentes y de manera dispersa en: las comunas 7 y 2, en la Loma de la Virgen y la Vereda González (sectores marginales urbanos); en Las Guacas, cerca de La Penitenciaría de San Isidro (sector rural) en donde se ha asentado población procedente de Cajibío y sus veredas cercanas, y en algunos asentamientos espontáneos o invasiones como son Carlos Pizarro, Los Pinos, Belén; en barrios consolidados como son: Guayabal, Tomás Cipriano de Mosquera, Pandiguando.

de las condiciones como: la vivienda, la alimentación, el trabajo y la educación para sus hijos, que son los elementos más importantes dentro de su adaptación.

En lo social y familiar, se destaca el cambio abrupto de rol o papel que juega la mujer en las actividades económicas y del hogar, al tener que iniciar procesos de readaptación laboral y de posición familiar. El arribo continuo de miles de hogares desplazados por la violencia hacia la ciudad de Popayán supone, además de las evidentes connotaciones políticas, traumatismos sociales, demográficos y culturales, que en su gran mayoría, la ciudad no puede asumir bajo los procesos de recomposición demográfica.<sup>50</sup>

**Gráfica 4: No DE PERSONAS DESPLAZADAS QUE HAN LLEGADO A LA CIUDAD DE POPAYÁN**



Fuente: La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional Estadísticas de la población desplazada. Registro único de población desplazada. Fecha de corte el 30 de diciembre de 2009. Consultado el 5 de febrero de 2010

Es necesario mencionar que la recomposición demográfica que sufre la ciudad ha sido porque la capital del Cauca es una de las zonas receptoras de desplazados por excelencia. Según los datos de Acción social (ver gráfica 3), Tan solo entre el 2002 y el 2009, Popayán ha recibido a 40. 452 personas. Este proceso continuo de llegada de población desplazada logra incidir en los niveles de desempleo, mendicidad y marginalización, debido al asentamiento urbano que se presenta en sus periferias.

<sup>50</sup> GUEVARA C., Rubén D. (2008). "Popayán: cuna de hidalgos, asiento de desplazados". PNUD. Consultado el 20 de agosto de 2009, En: [http://indh.pnud.org.co/files/rec/victpopayan\\_desplazamiento.pdf](http://indh.pnud.org.co/files/rec/victpopayan_desplazamiento.pdf)

En conclusión, bajo esa dinámica, el espacio urbano en las zonas de asentamiento de PSD de la comuna 7 de Popayán, presenta reconfiguraciones socio-espaciales. La transformación para el espacio urbano de la ciudad, a raíz del fenómeno del reasentamiento de PSD, está enmarcado en las condiciones antes descritas. La necesidad de haber construido nuevas viviendas, equipamientos y otros mobiliarios en zonas despobladas y de habitar barrios ya constituidos, fueron determinando, entre otros factores, cambios y permanencias en el tiempo. La reubicación de la PSD en la comuna 7 de la ciudad ha agudizado las limitaciones del proceso de restablecimiento, porque la administración lo concibe a partir del traslado físico y la entrega de la vivienda, mientras que para esta población, se asume como un proceso integral de identidad, y de reconstrucción del tejido social, es decir, de recuperación de las redes sociales.

### **1.5 La vivienda y el desplazamiento forzado**

Dentro de la gran cantidad de derechos que son violados frecuentemente a la población desplazada y como consecuencia del desarraigo y desadaptación a que se encuentra sometida esta población, el derecho a la vivienda resulta ser un derecho de particular relevancia ya que desempeña un papel dominante en la satisfacción de necesidades. La vivienda se convierte en una de las primeras búsquedas, para la cual existen pocas e inadecuadas respuestas, produciendo la degradación de las condiciones habitacionales de los “nuevos colonizadores urbanos”, a la vez que se torna compleja la dinámica global del ordenamiento y el planeamiento urbano<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> CUBIDES, Fernando y DOMÍNGUEZ, Camilo (2005). "*Desplazados, Migraciones Internas y Reestructuración Territoriales*". CES. U. Nacional. Bogotá, pág. 21.

Los procesos culturales y sociales por el desarraigo de sus lugares de origen a los que son sometidos la PSD rompen con todas sus costumbres y tradiciones; pero también, viola el precepto constitucional que establece que el Estado deberá “*fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna*”<sup>52</sup>. Cuando se habla del tema de vivienda, como el derecho a acceder a una vivienda adecuada y segura, se refuerza de manera considerable la posibilidad de que las personas disfruten de otros derechos, teniendo en cuenta que la vivienda es la base a partir de la cual pueden lograrse otras ventajas, como los servicios básicos; pero también es la apertura a la salud, la educación y el trabajo<sup>53</sup>.

**Imagen 3: Asentamientos de los nuevos colonizadores urbanos**



Fuente: Archivo / El Liberal. Popayán Junio 27 de 2009

Esta necesidad de vivienda a raíz del desplazamiento ha desarrollado un proceso de configuración informal de reasentamiento urbano en la comuna 7 de la ciudad; pues los desplazados solo encuentran como vía para resolver su derecho a una vivienda digna, el establecimiento de cambuches y su construcción en zonas marginales. Este tipo de alojamientos habitacionales no pueden ser considerados en sí mismos formas de vivienda dignas en donde se vean reflejados el restablecimiento de los derechos de la PSD.

---

<sup>52</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). Desde la perspectiva constitucional, el artículo 51 establece que “*todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá los planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda*”.

<sup>53</sup> GÓMEZ, Mayra. (2004). “*Mujeres, asentamientos informales y urbanización: cuando el género importa*”. ILSA, Bogotá.

De forma paralela, las políticas públicas creadas para la atención de la PSD no contemplan la informalidad urbana, tan solo se miran los problemas generales relacionados con el acceso a la Vivienda de Interés Social -VIS<sup>54</sup>-, la Vivienda de Interés Prioritario -VIP<sup>55</sup>- y el mercado inmobiliario; sin embargo, la problemática real es la pérdida del espacio vital (vivienda) como la pérdida de la identidad.

Siguiendo esta línea de análisis, encontramos estudios sobre las situaciones que experimentan los desplazados dentro de la dinámica social en las comunidades receptoras. De acuerdo con Gloria Naranjo, La relación entre ciudades y desplazamiento forzado amerita un análisis que combine dos perspectivas:

*“a) desde el punto de vista de los desplazados, lo que ellos aportan y demandan a la ciudad (lo que los desplazados hacen con la ciudad), b) desde el punto de vista de la ciudad, lo que ella entrega o niega a los desplazados (lo que la ciudad hace con los desplazados)”<sup>56</sup>.*

Estos aspectos tienen relaciones directas en el campo de los derechos y de las políticas públicas; todos ellos ameritan un “*enfoque urbano*” que aborde integralmente los procesos de “*asentamiento*” y el “*derecho al restablecimiento*”.

La dinámica del asentamiento tiene dos manifestaciones: primero, la escogencia selectiva y la llegada a un lugar de destino; y segundo, la escogencia aleatoria y la llegada irregular al lugar de destino. La dinámica del asentamiento producto del desplazamiento forzado se caracteriza por esta segunda opción, y es donde se vivencian los índices más altos de vulnerabilidad, puesto que no se cuenta con una red de apoyo y de mínimas garantías. El hecho de que los desplazados se encuentren en algunos “*espacios depositarios*”<sup>57</sup> donde se concentran o son concentrados, desborda la capacidad institucional o la voluntad política para

---

<sup>54</sup> La Vivienda de Interés Social -VIS-, es aquella que tiene como precio techo los 135 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes -Smmlv- (67.095.000 pesos de 2009, 32.300 Usd aproximadamente).

<sup>55</sup> La Vivienda de Interés Prioritario -VIP-, es aquella que tiene como precio techo los 70 Smmlv 34.790.000 pesos de 2009, (16.750 Usd aproximadamente).

<sup>56</sup> NARANJO, Gloria (2002). “*El derecho a la ciudad: migrantes y desplazados en las ciudades colombianas*”. En Desde la región. No 37. Medellín: Corporación Región.

<sup>57</sup> CASTILLEJO, A. (2000). “*Poética de lo otro, para una antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*”. ICAN, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Pág. 161



atender la gama social de problemas que trae consigo el asentamiento producto del desplazamiento.

Por otra parte, respecto a las metas institucionales, la reflexión surge del análisis de las políticas públicas que atienden el fenómeno del asentamiento urbano de la comuna 7 de la ciudad. En tal sentido, el surgimiento o no de políticas sociales o de políticas públicas orientadas hacia el reasentamiento de la PSD, configura los escenarios para que se materialicen los programas y proyectos que hacen visible a los actores sociales del desplazamiento como ciudadanos en situación de vulneración de sus derechos, como es el caso de la vivienda.

## CAPITULO II

### POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN LA CIUDAD DE POPAYÁN 2002-2009

Para lograr un acercamiento adecuado al tema de la política pública de vivienda para la población en situación de desplazamiento de la comuna 7 de la ciudad de Popayán 2002-2009, es necesaria una aproximación tanto histórica como teórico-conceptual que nos permita contextualizar el análisis de las políticas públicas, así como su evaluación en relación a los propósitos que plantea la ciencia política. Siguiendo el razonamiento de uno de los más destacados analistas en materia de política pública, como lo es André-Noël Roth, observamos que, en la actualidad del siglo XXI:

“El análisis de las políticas públicas permite renovar, alimentar y aportar a la discusión y a los debates políticos y académicos sobre temas como el estado, la política, la democracia, la participación, la organización, la gestión pública y otros más a partir de un enfoque que privilegia el análisis concreto de la realidad de las prácticas políticas y administrativas cotidianas”<sup>58</sup>.

En otras palabras, el nuevo contexto político y económico internacional, basado en la relación administrativa y de agencia de gobierno por parte del Estado para atender y operar en los espacios sociales (trabajo, educación, transporte, espacio público, vivienda, etc.); así como también, los retos nacionales, regionales y locales que anclan la vida política pública a los intereses y necesidades de la sociedad civil, requieren de una renovada propuesta de análisis que no dependa de los grandes relatos modernos sobre el Estado (caso concreto, el marxismo y el liberalismo clásico<sup>59</sup>).

En primera instancia, tenemos que entrar a definir o precisar el uso del término “*políticas públicas*”. De acuerdo con Roth, el idioma español, a diferencia del

---

<sup>58</sup> ROTH Deubel, André-Noël (2002). “POLÍTICAS PÚBLICAS. formulación, implementación y evaluación”. Ediciones Aurora, Colombia. Pág. 9.

<sup>59</sup> *Ibíd.*, pág. 9.

idioma inglés, trae consigo una dificultad semántica con respecto al término *política*. En inglés, se distingue la política (*polity*) como “el ámbito del gobierno de las sociedades humanas”<sup>60</sup>; la política (*politics*) como “la actividad de organización y lucha por el control del poder”<sup>61</sup>; y la política (*policy*) como “designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas”<sup>62</sup>. Las acepciones mencionadas refieren a propuestas teóricas y escuelas en disputa, o en el mejor de los casos, a concepciones complementarias sobre la acción pública del Estado moderno.

No obstante, como señala Roth, a partir de estas diferencias conceptuales es posible distinguir cuatro elementos que identifican una política pública: “*implicación del gobierno, percepción del problemas, definiciones de objetivos y proceso*”<sup>63</sup>. Elementos que a su vez terminan por definir a la política pública como:

“Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de unos actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”<sup>64</sup>.

De la anterior definición se demuestra que el objeto de estudio del análisis de las políticas públicas es, siguiendo la definición expresada de Roth, un conjunto de dispositivos, tales como:

- a) Los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de éstos,
- b) Los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y
- c) Los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas”<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>64</sup> ROTH Deubel, André-Noël (1999). “*Etat et Politiques Publiques en Amérique Latine*”. Thèse de Doctorat, N° 477, Université de Genève, Ginebra. Citado por: ROTH Deubel, André-Noël (2002). “*POLÍTICAS PÚBLICAS. formulación, implementación y evaluación*”. Ediciones Aurora, Colombia. Pág. 27.

<sup>65</sup> ROTH Deubel, André-Noël (2002). “*POLÍTICAS PÚBLICAS. formulación, implementación y evaluación*”. Ediciones Aurora, Colombia. Pág. 27.

Los mencionados elementos, objetivos y dispositivos ponen de relieve que las políticas públicas responden a enfoques y modelos de interpretación de lo que es el Estado y sus relaciones con la sociedad civil. Incluso, la posibilidad de tener un referente claro sobre el concepto y noción de política pública se encuentra más allá de las definiciones, pues apunta a la comprensión de la política pública en un contexto o en diversos contextos que no solo atienden los intereses y deseos locales de unos actores sociales, sino que debe incorporar exigencias, necesidades y realidades que surgen del contexto nacional, regional y globalizado. En acompañamiento a esta idea, encontramos las palabras de Brunque y Gomá, quienes sostienen que:

“De manera particular, las entidades municipales se ven forzadas a tomar consciencia de su ubicación en la gran red mundial de intercambios de todo tipo y de oportunidades y riesgos que de tal ubicación se derivan para su vida económica, su estructura social o su identidad cultural”<sup>66</sup>.

En complemento, encontramos los argumentos de Aguilar<sup>67</sup>, quien resalta que el hecho que define la política pública, no es otro que la política gubernamental; lo cual exige instituciones y procedimientos democráticos que permitan políticas ajustadas a los principios constitucionales que se acompañen de la participación intelectual y práctica de los ciudadanos en dirección a la satisfacción de necesidades e intereses colectivos incluyentes.

Tal renovación en el discurso entraría como una exigencia política y a la vez social por incrementar los espacios de la acción ciudadana, por fortalecer la autonomía política de la administración pública a escala regional y local. En el caso de nuestro país, la renovación de la agenda política y su estudio se sumaría a los cotidianos problemas que atraviesan las políticas sociales y económicas que evidencian la inequidad, la pobreza y la marginalidad, la violencia, el terrorismo, la corrupción, y caso concreto, el desplazamiento forzado.

---

<sup>66</sup> BRUNQUÉ, Quim y GOMÁ, Richard (1998). “Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio”. Ariel, Barcelona. Pág. 9.

<sup>67</sup> AGUILAR, Luis Fernando (1993). “Hacia una disciplina de las políticas públicas”. En: Perfiles latinoamericanos, FLACSO, México. Pág. 7-16.

En este punto, debemos considerar que respecto a las metas, estrategias y acciones institucionales, por parte del Estado, frente al fenómeno del desplazamiento forzado en la última década en Colombia, la reflexión atraviesa el surgimiento o no de políticas sociales, independientemente de su origen institucional, o de políticas públicas orientadas hacia el reasentamiento de la PSD, prefigurando los escenarios en los cuales se materializan los programas y proyectos<sup>68</sup>.

En efecto, partimos de asumir que el Estado colombiano es la entidad pública responsable de velar por los derechos humanos y de formular políticas de prevención y atención en zonas afectadas y de alto riesgo. Al tiempo, el Estado debe facilitar la articulación entre los organismos no gubernamentales (ONG's) y la sociedad civil involucrada en la gestión de proyectos sociales que fortalezcan la dignidad de los actores desplazados. Igualmente, las ONG's tiene el deber democrático de velar por la sostenibilidad y el desarrollo integral de estos proyectos. En todo caso, la política pública es integral si logra involucrar la población civil, colocando sus activos, esto es, su capital social, económico y humano, para desestimular la guerra y proteger los sectores vulnerables, identificada como la PSD que encuentra en la comuna 7 de Popayán, una oportunidad para recomenzar su lucha por la existencia.

Al plantearnos esta investigación, habíamos formulado como problema central la evaluación de políticas públicas de vivienda para la PSD y su incidencia en el reasentamiento urbano en la comuna 7 de la ciudad de Popayán. Problema que conduce a la identificación del desplazamiento forzado y consecuente fenómeno del reasentamiento en los márgenes urbanos de la ciudad como un asunto propio de la implementación de las políticas públicas de vivienda para la PSD. De igual forma, los elementos críticos de esta política pública de desplazamiento se basan en la restitución de los derechos fundamentales de las víctimas, los cuales si bien

---

<sup>68</sup> CORREA de Andreis, Alfredo et al (2009). *“Desplazamiento interno forzado, restablecimiento urbano e identidad social”*. Ediciones Uninorte, Barranquilla. Pág. 167.

están promulgados en la Constitución Nacional<sup>69</sup> y deben hacer parte integral de las estrategias y programas de estabilización socioeconómica, requieren estar estructurados bajo un esquema articulado que permita identificar durante la atención, una relación proporcional entre el goce efectivo del derecho a la vivienda digna y el alcance de la estabilización socioeconómica<sup>70</sup>.

Ahora bien, el análisis de la política pública en nuestro contexto nacional es tan reciente que su corta historia contrasta con los avances teóricos de autores y escuelas presentes en el contexto europeo y norteamericano. No obstante, es indispensable situar previamente la constitución de las políticas públicas en su panorama internacional y latinoamericano, para resaltar la necesidad de los recientes estudios sobre la política pública en nuestra historia nacional.

En el viejo continente, la figura de Weber y Fayol marcan una visión de la administración moderna como un tipo de administración racional (*Top-down*) que atiende lo público como “*el modelo ideal de un ente ejecutor de decisiones políticas*”<sup>71</sup>. La administración pública se convierte pues, en argumentos de Mény y Thoenig<sup>72</sup>, en un ente ejecutor que aplica de forma instrumental sus funciones, transformando los objetivos de su gestión en medios racionales, sustituyendo la política por la técnica burocrática. Este modelo, como lo indican Haywood y Rodrigues<sup>73</sup>, propio de la década de los sesenta, marca un interés de los científicos sociales (politólogos, sociólogos y economistas) por el estudio de la acción pública. Paulatinamente, el acento e interés de los científicos se amplió, en la década de los ochenta por el paradigma de la “*eficiencia*”, sustituyéndose el

---

<sup>69</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). Artículo 51.

<sup>70</sup> Nota: La vivienda está concebida como uno de los componentes más importantes de la estabilización socio-económica. La realización del derecho a la vivienda, relacionada íntimamente con otros derechos como la alimentación y la salud, representa para el individuo la garantía de consolidación de condiciones de calidad de vida adecuadas. La vivienda, es entonces, uno de los componentes que permite el asentamiento, ayuda a construir lazos sociales, brinda arraigo, protección, abrigo e intimidad y seguridad al hogar.

<sup>71</sup> CORREA de Andreis, Alfredo et al (2009). “*Desplazamiento interno forzado, restablecimiento urbano e identidad social*”. Ediciones Uninorte, Barranquilla. Pág. 110.

<sup>72</sup> MENY, Yves, THOENIG, Jean-Claude (1992). “*Las políticas públicas*”. Ariel, Barcelona. Citado por: ROTH Deubel, André-Noël (2002). “*POLÍTICAS PÚBLICAS. formulación, implementación y evaluación*”. Ediciones Aurora, Colombia. Pág. 110.

<sup>73</sup> HAYWOOD, Stuart, RODRIGUES, Jeff (1994). “*Un nuevo paradigma para la Gestión pública*”. Citado por: ROTH Deubel, André-Noël (2002). “*POLÍTICAS PÚBLICAS. formulación, implementación y evaluación*”. Ediciones Aurora, Colombia. Pág. 111.

clásico modelo del administrador por el del “*gerente*”, quien se ocupa más por los resultados que por la forma jurídica de las acciones públicas. En este último modelo, aparece la figura de un “consumidor” hacia el cual estarían dirigidos los fines de la administración pública, intentando satisfacer las demandas de los clientes o consumidores de los servicios o productos elaborados por el Estado. En concreto, el cambio de paradigma mencionado, pone el acento en “*la obtención de resultados y la satisfacción de los ciudadanos*”<sup>74</sup> como una condición indispensable para la legitimidad de la autoridad pública.

Hacia la década de los ochenta, como subraya Roth, siguiendo a Lagroye<sup>75</sup>, la influencia de los estudios sociológicos sustituyó el interés por el análisis de los asuntos públicos del Estado desde la pregunta por el quién y cómo gobierna, por: “...*el cómo y quién elabora e implementa una política pública*”<sup>76</sup>, lo cual se traduce en un interés creciente por el análisis de las políticas desde el punto de vista de la intervención concreta del Estado en relación a los actores sociales, sus intereses, posiciones y objetivos. En tal sentido, la pregunta por los productos (*outcomes*) del Estado significó la implementación, dentro de la ciencia del Estado, “*de una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas*”<sup>77</sup>. Este enfoque marco el rumbo de la ciencia orientada hacia los asuntos del Estado en sus diferentes etapas, a lo largo de las últimas décadas del siglo XX; así pues, como sostiene Roth:

“...el carácter práctico y a la vez teórico del enfoque denominado análisis de las políticas públicas hace que el centro de interés de los analistas, independientemente de su orientación política, este fuertemente determinado por las problemáticas políticas dominantes del momento: de las dificultades del modelo del Estado de bienestar en los años sesenta y setenta (déficit de resultados”, pasaron a su crítica en la década de los años ochenta (corporativismo, burocratización) y a la respuesta neoliberal en los años noventa (privatizaciones)”<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> ROTH Deubel, André-Noël (2002). “*POLÍTICAS PÚBLICAS. formulación, implementación y evaluación*”. Ediciones Aurora, Colombia. Pág. 111.

<sup>75</sup> LAGROYE, Jean-Jacques (1991). “*Sociologie politique*”. PRESSES de la FNSP et Dalloz, París. Citado por: ROTH Deubel, André-Noël (2002). “*POLÍTICAS PÚBLICAS. formulación, implementación y evaluación*”. Ediciones Aurora, Colombia. Pág.15

<sup>76</sup> ROTH Deubel, André-Noël (2002). “*POLÍTICAS PÚBLICAS. formulación, implementación y evaluación*”. Ediciones Aurora, Colombia. Pág. 15

<sup>77</sup> *Ibíd.*, pág. 16.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, pág. 16.

La historia del análisis de la política pública, en su formula internacional, tuvo en América Latina un impacto decisivo, afectando la forma como los científicos, los académicos y los administradores públicos entendieron la gestión política del Estado. La década de los 90's trajo consigo, el interés por la reforma administrativa del Estado bajo el lema de "*la nueva gestión pública*" (*New public management*) incrementando el interés por la evaluación de la acción pública. El punto decisivo se muestra cuando la misma posición clásica del Estado, centralizado en un territorio, una población y una autoridad, ya sea determinado como el uso legítimo de la violencia física dentro de un territorio dado (Weber), fue ineficaz para entender las complejas y heterogéneas relaciones entre la acción pública del Estado y la sociedad civil. En otras palabras, la historia de la colonización, la independencia y el republicanismo en los países de América Latina abre una brecha no solo histórica sino teórica-conceptual sobre lo que el Estado y la constitución del poder público significan. En palabras de Roth: "*si nos referimos a los criterios weberianos de definición del Estado, parece ser que países como Perú, Colombia, México y Brasil, no los cumplen*"<sup>79</sup>. Situación que pone en evidencia la concreción del aparato e institucionalidad del Estado en abierta crisis frente a los fenómenos que comprometen la vida de las poblaciones y los territorios que se intentaban gobernar.

En términos amplios, la implementación del análisis de la política pública en América Latina obedeció a la incapacidad del Estado para implementarse en tiempo real como un ejercicio eficaz, entorpeciendo más que facilitando la ejecución de sus estrategias de acción en un contexto que parecía ser complejo y heterogéneo a la vez. Como señala Roth, "*los investigadores latinoamericanos se dedicaron más bien a estudios clásicos de ciencia administrativa como el análisis de las especificidades de la burocracia estatal en América Latina*"<sup>80</sup>; lo que significo además que, en cuanto a los temas de la administración pública, la

---

<sup>79</sup> *Ibíd.*, pág. 23.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, pág. 11.



comunidad de estudiosos y los políticos de turno se enfocaran, casi recientemente, a estudio de las políticas públicas.

Otro aspecto que marca la implementación, análisis y evaluación de las políticas públicas en el contexto latinoamericano, durante la década de los 90's, fue el denominado "*Consenso de Washington*" y los resultados concretos obtenidos durante la década de los noventa. Dicha política, organizada por el Instituto de Estudios Económicos Internacionales, de los Estados Unidos, en noviembre de 1989, y aplicada en la década de los noventa a los países que conforman el tercer mundo o la periferia del desarrollo capitalista, concentrados en Asia y América Latina, tuvo resultados no muy positivos para los países latinoamericanos<sup>81</sup>. Entre las consecuencias más evidentes durante su implementación se encuentran los efectos de las reformas estructurales a la economía, expresados en: la liberación comercial y financiera, la privatización de las empresas publicas y la desregularización de los mercados de capital; dichos efectos se vieron reflejados en las peores condiciones como: bajos ingresos per cápita y producción más baja, volatilidad de la riqueza y pobreza más profunda, en otras palabras, aumento del desempleo y el empleo informal, una creciente y deficiente calidad en el sistema de educación pública y por ende, se imposibilito el desarrollo de una democracia participativa pese a las demandas sociales de inclusión y reconocimiento político.

En nuestro contexto nacional, el panorama sigue esa huella legada por los pensadores en Latinoamérica. Roth destaca los estudios de Salazar Vargas (1992)<sup>82</sup>, el análisis de Moncayo<sup>83</sup> (1990) sobre las políticas urbanas y las letras de Wiesner<sup>84</sup> (1997), quien propone un análisis crítico de algunas políticas públicas colombianas; a ellos se suman, los trabajos de Pedro Medellín<sup>85</sup> (1998) y

---

<sup>81</sup> ARBOLEDA Vélez, Germán (2008). "*Evaluación de políticas públicas*". AC Editores, Cali, Colombia. Pág. 57-62.

<sup>82</sup> SALAZAR Vargas, Carlos (1992). "*Las políticas públicas: una nueva perspectiva de análisis*", en: *universitas*. Pontificia Universidad Javeriana, N° 83, Bogotá, pp. 35-100.

<sup>83</sup> MONCAYO, Víctor Manuel (1990). "*Espacialidad y Estado: formas y re-formas*". Universidad nacional de Colombia, Bogotá.

<sup>84</sup> WIESNER Durán, Eduardo (1997). "*La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*". TM editores, Bogotá.

<sup>85</sup> MEDELLÍN, Pedro (1998). "*El retorno a la política*". TM editores y otros, Bogotá.

Alejo Vargas Velásquez<sup>86</sup> (1999) y la implementación, a lo largo de la década de los noventa, de diferentes facultades y programas, que hicieron del estudio de las políticas públicas temas afines e incluso contraopuestos, a la vieja y tradicional escuela de juristas del Derecho. Primero, señala Roth, apareció en Colombia la primera asignatura que introduce los estudios en políticas públicas, introducida por el departamento de ciencia política de la Universidad de los Andes, el cual operaba desde el año de 1968. No obstante, le siguieron, la apertura de varios programas de pregrado a nivel nacional con variaciones entre la formación pública y privada. Instituciones como: la universidad Nacional de Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad del Cauca y la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, son las manifestaciones más destacadas del interés acelerado por las políticas públicas. A este hecho habría que añadir, la aparición de la Escuela Superior de la Administración Pública-ESAP-, que progresivamente avocó sus estudios al análisis de las políticas públicas en sus ramas de postgrado<sup>87</sup>.

Siguiendo el esquema trazado para este capítulo, es importante introducir una serie de herramientas conceptuales que nos preparan para el análisis de la política pública de vivienda implementada para la comuna 7 de Popayán, en el actual contexto de principios del siglo XXI. En principio encontramos, que Colombia no se encuentra aislada del concierto de las decisiones regionales e internacionales y por tanto, su gestión pública participa de los mismos retos y exigencias que convierten al Estado colombiano en un territorio propicio para el aumento de la democracia, el fortalecimiento de la participación ciudadana, la autonomía institucional y para la creación de nuevas condiciones políticas, socio-económicas y, por qué no, descubrimientos científico-académicos que nos permitan afrontar decididamente el flagelo de la violencia, el terrorismo, la inequidad social, la pobreza y como tema específico de nuestro trabajo, el análisis de las políticas

---

<sup>86</sup> VARGAS Velásquez, Alejo (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Almuneda editores, Bogotá.

<sup>87</sup> ROTH Deubel, André-Noël (2002). *POLÍTICAS PÚBLICAS. formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Colombia. Pág.13.

públicas de vivienda para la población en situación de desplazamiento en el contexto geográfico, histórico y administrativo de la ciudad de Popayán.

En términos generales, y siguiendo el juicio crítico de Roth, el Estado se encuentra entrelazado a los complejos sistemas de acción en los que su participación consiste en la implementación de estrategias legítimas de acción, siguiendo o adoptando una reglamentación jurídica que legitima la implementación de sus estrategias de gobierno, como lo es la política de vivienda para la PSD. En tal caso, la comprensión del Estado, adaptado al contexto latinoamericano, pasa por el estudio de sus relaciones con la sociedad e incide o modifica las interacciones entre los actores sociales en los espacios sociales en donde la intervención estatal es decididamente necesaria; caso concreto, el desarrollo de la democracia y los procesos de modernización del Estado en relación al desarrollo de la administración pública y la política en general<sup>88</sup>.

Para el caso del desplazamiento forzado presente en la comuna 7, la intervención estatal tiene como antecedente un contexto internacional que es el de los Derechos Humanos, puesto que la migración forzada establecía su violación. Dentro de este marco jurídico y político internacional, se incluye a la PSD en el plan de desarrollo de 1995, definiendo una política para su atención en el documento CONPES 2804 del mismo año, en el cual se presentan las consecuencias socioeconómicas, políticas y psicosociales del desplazamiento. Posteriormente y atendiendo a las necesidades sociales, el CONPES 2924 de 1997 crea el Sistema Nacional de Atención Integral a La Población Desplazada – SNAIPD, y el 18 de julio del mismo año se firma la Ley 387, la cual se convierte en el marco rector de las políticas públicas para la atención de este fenómeno.

En complemento a las ideas previamente expuestas, señalo que los procesos políticos del Estado, tanto en el contexto internacional como regional latinoamericano han venido evolucionando, durante las últimas dos décadas,

---

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p. 29.

colocando a las políticas públicas como el eslabón estratégico para entender y asumir los procesos de toma de decisiones en los que participan los regímenes, los gobiernos y la ciudadanía. En América Latina, gracias a la incorporación de las dinámicas de decisión institucional en los temas y problemas sociales, la sociedad civil ha encontrado espacios políticos de acción que se traducen en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas que tienen un decidido impacto sobre las formas de administración territorial de los Estados en la región.

En Colombia, gracias a la incorporación del modelo de la democracia participativa, como presupuesto raíz de la Constitución política de 1991, se ha logrado la creación de nuevos referentes de acción e intervención del Estado en los asuntos sociales y viceversa: la diversidad étnica, cultural y lingüística, así como también, la compleja situación de la violencia armada y del desplazamiento forzado son algunos de los focos teóricos y metodológicos en los que la democratización de las instituciones públicas exigen una toma de decisiones políticas que sean el resultado de la gestión pública.

A los procesos de modernización, democratización y actualización de los procesos de la gestión pública se suman la presencia de organismos internacionales, agencias de cooperación, las alianzas estratégicas con otras naciones del continente o de la comunidad internacional, las universidades y las organizaciones no gubernamentales, constituyendo un conjunto que actores institucionales, colectivos e individuales que demandan, formalizan y exigen respuestas estatales concretas a situaciones consideradas como problemáticas o críticas surgidas en la vida de las comunidades.

Lo expresado, pone en evidencia la vital relación de los conceptos, modelos y estrategias claves que definen las políticas públicas, entendidas como el conjunto de políticas que un Estado adopta para atender o resolver los problemas que surgen del entrecruzamiento de los intereses contradictorios entre los diversos actores sociales, públicos y privados, que constituyen la sociedad civil.

Dentro de esta caracterización de la política pública, a nivel teórico-conceptual, es importante resaltar los procesos mediante los cuales una autoridad pública o administrativa siente la necesidad de atender un tema de naturaleza social, en tal caso, hablaríamos de la agenda política y la construcción de un problema de políticas públicas. En palabras de Roth: “¿Por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, un tema se torna problemático y obliga a las autoridades públicas o al Estado a intervenir y hacer algo?”<sup>89</sup>. En términos generales, la respuesta a dicha formulación tiene dos aspectos cruciales. El primero, la construcción del problema social como un problema que requiere de la intervención pública; segundo, su inscripción o nombramiento dentro de la agenda política (*agenda setting*).

Ahora bien, por agenda se puede afirmar lo siguiente: “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas”<sup>90</sup>. Agenda significa entonces, la elección formal o informal, abierta u oculta, propia de la agenda legislativa o administrativa, que ocupe algún lugar en el “menú” del Estado. Cualquier tema puede ser incluido o excluido de la agenda de un Estado, pero lo que equivale a ser “percibido” es el reconocimiento de una realidad que se asume problemática y que puede traducirse a una representación social y política. En este sentido, la representación de los problemas que constituyen la agenda del Estado no pueden ser simplificados a datos objetivos, por el contrario, terminan por convertirse en construcciones que:

“...resultan del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (entendidos en sentido amplio). La definición de lo que se puede “problematizar” está ligado de manera íntima a esta representación y es el resultado de la tensión entre el ser como construcción objetivada y el deber ser”<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> *Ibíd.*, pag. 57.

<sup>90</sup> PADIOLEAU, J. (1982). “*L'état au concret*”. PUF, París. Pág. 25. Citado por: ROTH Deubel, André-Noël (2002). “POLÍTICAS PÚBLICAS. formulación, implementación y evaluación”. Ediciones Aurora, Colombia. Pág. 57.

<sup>91</sup> ROTH Deubel, André-Noël (2002). “POLÍTICAS PÚBLICAS. formulación, implementación y evaluación”. Ediciones Aurora, Colombia. Pág. 58.

El carácter de los problemas “*socialmente contruidos*”, como los clasifica Roth, cuenta con tres fases bien definidas. Siguiendo a Lenoir<sup>92</sup>, Roth señala en una primera etapa que se requiere que surja una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por cambios sociales que logren afectar de forma directa a los grupos sociales. Dicha transformación se traduce en una “*tensión social*” que generalmente se asocia, como “anormal” o “*problemática*”. A este nivel, la transformación ocurrida es narrada por los actores sociales de forma individual y privada, pero por la radicalidad de los eventos, puede trascender y formar parte de una comunidad o colectivo social; de esta manera, el problema alcanza su segunda fase, pues el paso de un asunto “*privado*” a un asunto “*social*” requiere de que un grupo de personas tengan la capacidad de organizarse, compartir intereses y expresar públicamente su situación. En esta etapa, los problemas adquieren una dimensión social que adquiere connotaciones diversas: puede ser visibilizada por los medios masivos de comunicación, difundida en los círculos académicos y/o científicos, alcanzando niveles de importancia en las esferas del poder público. Ejemplo concreto, la problemática de vivienda y las condiciones de precariedad general en que se encuentra la población desplazada de la comuna 7 de Popayán, las deficiencias en cuanto a condiciones de dignidad dentro de un marco social, de una república democrática y de derecho.

En la tercera y última etapa, encontramos el reconocimiento público del problema social como un problema que requiere ser formulado en términos políticos, es decir, “*el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos*”<sup>93</sup>. En esta etapa, los “*problemas*” compiten por figurar en la agenda del Estado y pueden tornarse, pese a su importancia o relevancia social, en temas aplazados o sin llegar a dárseles la debida conclusión, ya sea por la falta de información sobre el problema, la incapacidad para hacer medurable o manejable sus condiciones o porque su

---

<sup>92</sup> LENOIR, Remi (1986). “*Groupes de pression et groupes consensuels. Contribution à une analyse de la formation du droit*”. En: Actes de la recherche en sciences sociales. Pág. 30-39. Citado por: ROTH Deubel, André-Noël (2002). “*POLÍTICAS PÚBLICAS. formulación, implementación y evaluación*”. Ediciones Aurora, Colombia. Pág. 58.

<sup>93</sup> ROTH Deubel, André-Noël (2002). “*POLÍTICAS PÚBLICAS. formulación, implementación y evaluación*”. Ediciones Aurora, Colombia. Pág. 59.

atención provoca efectos negativos a largo plazo. En cualquier caso, como señala Roth “...*la falta de anticipación o la inexistencia de soluciones políticamente interesantes son características que dificultan la inscripción en la agenda*”<sup>94</sup>. En cualquier caso, el proceso que permite que un problema social pueda alcanzar un nivel institucional público o la inclusión dentro de una agenda política es el resultado de controversias teóricas, administrativas, científicas, mediáticas y tensiones que representan las pugnas entre antagonismos ideológicos e intereses representados por los distintos actores sociales o grupos involucrados.

En términos de jerarquía institucional, un problema social logra entrar en la agenda del Estado cuando el tema logra ser competencia de las autoridades públicas, es decir, siguiendo a Roth, “...*que se percibe a las autoridades públicas como capaces u obligadas a hacer algo*”<sup>95</sup>. Seguidamente, logra ser atendido cuando la distancia entre el ser y el deber exige una acción política inmediata. Finalmente, cuando el problema logra ser traducido a un código técnico, ideológico o políticamente viable para que la autoridad pública logre tratarlo. Es este caso, el problema de las políticas públicas de vivienda para la población desplazada – PVPD de la comuna 7 de Popayán se encuentra ligado a la construcción de una agenda social pública, tal y como veremos a continuación.

## **2.1 Caracterización de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento**

El desplazamiento forzado ha afectado la mayor parte de las regiones del territorio Colombiano, sus incidencias en los aspectos físicos, económicos y sociales como la violación de los Derechos Humanos, la destrucción del tejido social, la movilización de PSD a nivel regional y local, el despojo de la tenencia de la tierra y la destrucción del proyecto de vida. Los asentamientos urbanos de la PSD están modificando los escenarios urbanos de las ciudades como Popayán, por tal motivo

---

<sup>94</sup> *Ibíd.*, pág. 59.

<sup>95</sup> *Ibíd.*, pág. 61.

y dada la magnitud de esta problemática la atención Estatal esta puesta en las políticas públicas de atención y prevención del desplazamiento forzado.

Según los autores mencionados en este trabajo André Noël Roth, Alejo Vargas, Yves Meny y Claude Thoenig, la política pública de atención a la población desplazada es la acción del Estado llevada a la práctica para atender la problemática del desplazamiento forzado; por ello hoy, la población en situación de desplazamiento cuenta formalmente con una ley específica para su protección y atención integral que es la Ley 387 de 1997<sup>96</sup>, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, la protección, la consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Ley que se enmarca dentro de los Principios Rectores del Desplazamiento, aprobados por la Naciones Unidas (documento E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998). Esta política pública para la atención de la PSD, además de estar inscrita en los Principios Rectores, también se encuentra dentro del marco legal de protección del Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos<sup>97</sup>.

La estructura de la política pública para la prevención y atención del desplazamiento forzado en Colombia está contemplada en varios instrumentos, que desde el componente de Autoridad se manifiestan en la Ley 387 de 1997; el Decreto 2569 de 2000, que definen la condición de desplazado y establecen el Registro Único de Población Desplazada – RUPD-; el Decreto 951 de 2001, en el cual se reglamentan parcialmente lo relacionado con la vivienda y el subsidio de

---

<sup>96</sup> LEY 387 DE 1997, ARTICULO 1o. DEL DESPLAZADO: Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

<sup>97</sup> El derecho internacional humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, en tiempo de guerra, protege a las personas que no participan en las hostilidades o que han dejado de hacerlo. Su principal objetivo es limitar y evitar el sufrimiento humano en tiempo de conflicto armado. Las normas estipuladas en los tratados de DIH han de ser respetadas no sólo por los Gobiernos y sus fuerzas armadas, sino también por grupos armados de oposición y por cualquier otra parte en un conflicto. Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos de 1977 adicionales a éstos son los principales instrumentos de derecho humanitario.



vivienda para la población desplazada; el Decreto 2007 del mismo año en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación; el Decreto 250 de 2005, por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, complementado con el Documento CONPES 3400 de 2005, en los cuales se formula la política gubernamental para atender el tema; posteriormente han sido expedidos numerosos decretos y otras normas reglamentarias y complementarias, además de la jurisprudencia de la Corte Constitucional (la más notable es la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 de 2006 y 008 de 2009)<sup>98</sup>. En estos instrumentos jurídicos se establecen los componentes básicos y las acciones dentro de la política pública, adoptada por el Gobierno nacional para abordar el desplazamiento forzado.

El CONPES 2924 de 1997, definió la estructura en la cual compromete a algunas instituciones públicas y privadas para la atención de la PSD junto con el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD). Estos dos elementos dieron paso a que el Estado, en su

---

<sup>98</sup> SENTENCIA T-025 DE 2004. Establece los derechos de la población desplazada quienes se definen como “Sujetos de especial protección por el Estado”, estipula además que la oferta insuficiente de asistencia estatal hacia la población desplazada es un Estado de Cosas Inconstitucional. Con el fin de superar este estado de cosas inconstitucional, las instituciones nacionales y los entes territoriales deben ofrecerle a las familias desplazadas la protección especial necesaria por ser víctimas de la violencia y garantizarles, así mismo, sus derechos fundamentales y constitucionales. La sentencia ha creado la presión necesaria a nivel de las entidades territoriales para mejorar la oferta de programas asistenciales para la población desplazada. Tras la sentencia, en algunas entidades territoriales se han diseñado planes de asistencia para este segmento de la población, con presupuesto especialmente asignado hacia los programas de asistencia por desplazamiento forzado.

Auto No. 176 de 2005. Hace seguimiento a las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 que implican esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo para superar el estado de cosas inconstitucional/ exigencia de medidas específicas, efectivas y oportunas para sus superación.

Auto No. 177 de 2005. Declaración que hace la corte en lo que tiene que ver con la corrección de la discordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos destinado efectivamente a nivel territorial a asegurara el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional territorial para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales de otro lado.

Auto No.218 de 2006. Por medio del cual establece el incumplimiento y la falta de responsabilidad en relación con la política de atención a la población desplazada.

Auto No. 008 de 2009. Hace referencia a la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-25 de 2004.

responsabilidad por atender este fenómeno, adoptara a través de políticas públicas, medidas de atención, prevención y control del desplazamiento forzado.

Dentro de ese marco fue reglamentado, a través del Decreto 2569, las funciones de la Red de Solidaridad (RSS), el SNAIPD y se crea el Sistema Único de Registro de la Población desplazada (SUR). La estructura de la política pública de atención PSD presenta los derechos y principios de ésta población, su desarrollo en sus diferentes niveles y su ejecución es atribuida a las diferentes instituciones de SNAIPD y por otro lado, a las entidades territoriales. Sin embargo, con el Decreto 2569 se determinó que el SNAIPD fuese coordinado por la RSS, hoy Acción Social.

Esta política pública de atención a la PSD es responsabilidad del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; además, es la responsable de la asignación presupuestal de los programas que, dentro de esta política, se ofrecen para la PSD. Por otra parte, la instancia que se encarga de la ejecución de la política formulada por el consejo es el SNAIPD, como dijimos anteriormente, coordinado hoy por Acción Social.

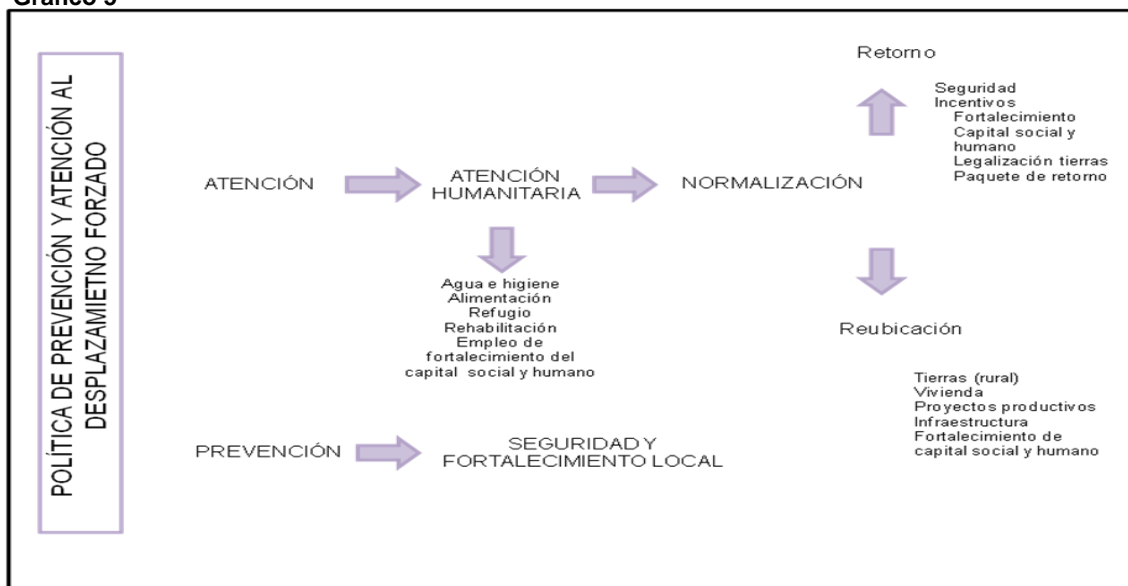
Ahora bien, el Decreto 2569 no sólo determinó que la red de Solidaridad Social - RSS coordinara SNAIPD, otorgó a los Comités Municipales y Departamentales funciones frente a la prevención del desplazamiento y a la atención de la población víctima de este flagelo. Por otro lado y en conjunto con los comités están las Unidades de Atención y Orientación al Desplazado (UAO)<sup>99</sup>, en donde se planifica y organiza la oferta institucional para atender a la PSD. Las UAO están conformadas por el Ministerio Público, RSS, la Alcaldía y la Gobernación.

---

<sup>99</sup> Unidad de Atención y Orientación al Desplazado - UAO: es un espacio físico en el que entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento -SNAIPD- están ubicadas para coadyuvar al restablecimiento de los derechos vulnerados mediante una atención de calidad, personalizada y humanizada donde se le facilita el acceso a la población en situación de desplazamiento a los servicios estatales locales con una información integral, clara y oportuna. Brindándoles mayor oportunidad y efectividad en la atención, disminuyendo los trámites y optimizando el tiempo de los usuarios.

Dentro de todo este ejercicio de responsabilidad del Estado, por formular políticas y adoptar medidas frente a las diferentes fases del desplazamiento, se estableció un marco jurídico de medidas de protección teniendo como centro la Ley 387 de 1997. Esta política consta de tres componentes, en primer lugar, la prevención del desplazamiento forzado, a través de la neutralización de los factores que la generan. En segundo lugar, la atención humanitaria de emergencia, en la cual se brindan alimentos, utensilios, alojamiento, atención en salud, atención psicosocial y educación. Finalmente, la estabilización socioeconómica a través de soluciones de ingresos (empleo o proyectos productivos), vivienda y servicios básicos.

**Grafico 5**



Fuente: GONZALES, Adriana (2008). “*El desplazamiento forzado: un reto a la solidaridad*”. Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá.

Siguiendo el esquema propuesto en el gráfico, el componente de protección y prevención tiene como objetivo impedir la ocurrencia de eventos de desplazamiento forzados a causa del conflicto armado, así como mitigar el impacto del desplazamiento en las comunidades. Las acciones que hace el Estado están enmarcadas dentro de un cuadro de 5 estrategias para prevenir y atender a la PSD, que son:

- a) **Seguridad:** es una tarea que corresponde a la Fuerza Pública tal como lo expresa la Constitución, la prevención del desplazamiento forzado, mediante

la intervención del Estado para neutralizar los factores que lo generan, que se desarrolla principalmente por la política nacional de seguridad democrática.

- b) **Sistema de Alertas Tempranas SAT:** está bajo la Defensoría del Pueblo, la cual busca prevenir la ocurrencia de los desplazamientos derivados de amenazas o ataques por parte de grupos armados. El SAT con presencia de entidades como la fuerza pública, organizaciones internacionales, intentan proteger a las comunidades ante las amenazas y violaciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH).
- c) **Protección Humanitaria:** se refiere a las diversas acciones que hacen diferentes organizaciones no gubernamentales para apoyar a la población desplazada. Otra acción son las misiones humanitarias en donde se busca conocer las situaciones de personas que se encuentren en zonas donde hay presencia de grupos armados y cuál es la situación de violación del DIH. Y por último los espacios humanitarios en donde se establecen con los grupos armados condiciones mínimas de protección a la población civil junto con programas de atención integral.
- d) **Promoción de la convivencia pacífica:** su propósito es superar interrelaciones sociales presentes en la vida cotidiana de la población víctima del flagelo del desplazamiento, cambiando construcciones de convivencia mediante el uso del diálogo y los acuerdos (cultura de negociación y paz), transformando los conflictos en las relaciones sociales en distintos ámbitos donde se convive – se comparte con otros - en espacios y escenarios diferentes a los que establecían en sus territorios mientras desarrollan sus actividades como nuevos habitantes de una gran ciudad intentando reconstruir la realidad individual y la vida en comunidad.
- e) **Fortalecimiento de las condiciones de arraigo:** Para ello, es indispensable la recuperación social del territorio en aquellas zonas de expulsión, en la medida que ello significa una forma de reafirmar sus vínculos sociales, su arraigo y su identidad común con un territorio que les ofrece albergue, todo

ello a través del fortalecimiento de capacidades productivas por medio de intervención institucional y garantizando la presencia del Estado.

En este sentido, la política pública para la atención del desplazamiento en la comuna 7 de Popayán:

“Está orientada a ofrecer soluciones efectivas y eficaces para atender las necesidades de la población que se encuentra en situación de desplazamiento, en función de garantizar el goce efectivo de los Derechos, enfocándose en la participación activa tanto de la población afectada como de los demás actores que intervienen en la problemática para desarrollar acciones integrales y articuladas que permitan llevar a cabo una implementación responsable para la población desplazada que se encuentra ubicada en el municipio de Popayán”<sup>100</sup>.

Para el caso específico de la ciudad de Popayán, zona mayoritariamente receptora de PSD del departamento, se busca que la política para los desplazados no se limite a tener un enfoque asistencial, sino que contemple la definición y aplicación de mecanismos dirigidos a proteger a la población que se encuentra en situación de desplazamiento, con el fin de prevenir nuevos desplazamientos. Además, con el desarrollo de este enfoque se busca garantizar el respeto a los derechos y atenuar los efectos del desplazamiento, contribuyendo de esta manera a consolidar el proceso de reconstrucción y estabilización de las familias que han sido víctimas de este fenómeno<sup>101</sup>.

Por otro lado, está el componente de Atención Humanitaria y de emergencia: el cual tiene como objetivo crear las acciones de socorro y atención a la población desplazada para atender sus necesidades básicas, brindar apoyo y asistencia a la población desplazada para garantizar su subsistencia mínima en asuntos relativos a la alimentación, atención médica y psicológica, alojamiento temporal y todo sustento básico. Estas acciones son medidas de socorro y protección a esta población, tal y como está estipulado en el Artículo 15 de la Ley 387 de 1997. Sin embargo, el Decreto 2569 de 2000 plantea que una vez se inscribe la persona en

---

<sup>100</sup> FAJARDO, Jaime (2009). “*Formulación de la Política Pública en Desplazamiento Forzado en el Municipio de Popayán – Cauca*”. Universidad del Cauca, Popayán.

<sup>101</sup> FAJARDO, Jaime (2009). “*Formulación de la Política Pública en Desplazamiento Forzado en el Municipio de Popayán – Cauca*”. Universidad del Cauca, Popayán

RUPD esta tiene derecho a la atención humanitaria de emergencia por 3 meses prorrogables. La acción humanitaria de emergencia es de dos tipos:

- a) **Ayuda inmediata:** Esta ayuda contempla acciones de socorro, atención y apoyo, todas estas dirigidas a mitigar sus necesidades básicas de alimentación, salud y alojamiento en el evento del desplazamiento, esta atención se presta hasta por un periodo máximo de 15 días, desde el día que se hace el registro.
- b) **Atención Humanitaria de Emergencia:** Como acciones humanitarias son consideradas “todas aquellas actividades orientadas a atender las necesidades humanitarias básicas que el Estado y la comunidad realizan para asegurar que se prevengan, se atiendan o minimicen las causas y los efectos del desplazamiento”<sup>102</sup>. Además de la satisfacción de niveles mínimos de abastecimiento de agua y el saneamiento, la nutrición, la ayuda alimentaria, el refugio y el asentamiento (albergues y alojamiento básico), y los servicios de salud.

En la política pública de atención para la PSD en Popayán, la Atención Humanitaria de emergencia, además de contener los elementos de la política nacional, establece que la aplicación de esta estrategia logre garantizar a la PSD el derecho a la subsistencia mínima.

Por último, tenemos el componente de estabilización socio-económica, que es una de las acciones principales para la PSD, por la cual se intenta generar condiciones de sostenibilidad económica y social, ya sea a través del proceso de retorno o del restablecimiento en un lugar distinto al de procedencia. Las acciones establecidas en este componente deben ser parte de la atención del gobierno nacional y de las entidades territoriales. La estabilización socio-económica está conformada por tres aspectos:

---

<sup>102</sup> PLAN NACIONAL DE ATENCIÓN HUMANITARIA. Fases de interacción y líneas estratégicas. 3.1 Acciones humanitarias.

- a) **Restablecimiento:** es el proceso que tiene como punto de partida la atención humanitaria a las familias desplazadas y culmina cuando se hayan generado las condiciones que les permita rehacer integralmente su proyecto de vida y lograr su estabilización progresiva a partir de la oferta estatal disponible. Lo que significa que:

“La atención a los desplazados debe ser integral (para el restablecimiento), esto es, debe consistir en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repare moral y materialmente las personas en situación de desplazamiento y, más allá, se produzca restablecimiento de las mismas, en consonancia con el ordenamiento constitucional y los Principios Rectores”<sup>103</sup>.

De acuerdo a lo anterior el restablecimiento se propone generar alternativas que permitan a la PSD reubicarse o retornar al lugar de origen, y que en los lugares de reubicación puedan integrarse a la comunidad receptora.

- b) **Retorno:** es el proceso de reasentamiento de personas desplazadas en el mismo lugar del que fueron expulsadas, para ello se deben desarrollar los componentes de la estabilización socio-económica, además de la evaluación de las condiciones de orden público de la zona o región a la que se desea retornar. Todo retorno, debe contar con condiciones básicas, tales como Seguridad, Dignidad y Voluntariedad para que así permitan continuar un proceso de recuperación de su entorno, la oportunidad de permanecer con su proyecto de vida personal, familiar y comunitario, volver a ser parte fundamental del tejido social de su comunidad, contribuir al desarrollo de su municipio y volver al ejercicio pleno de la ciudadanía.
- c) **Reubicación:** es el proceso de reasentamiento de la PSD en un lugar diferente al de origen o residencia, lo que significa adaptación a nuevas condiciones espaciales, culturales, sociales y económicas. Estas reubicación se puede hacer en lugar inicial de recepción o en otro sitio. Se busca que la reubicación no implique mayores traumas que los ya vividos a causa del desplazamiento. Por lo tanto la reubicación se entiende: “como un proceso de doble vía, que involucra tanto a la comunidad desplazada atendida como

---

<sup>103</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-602 de 2003

a la receptora y a la institucionalidad local”<sup>104</sup>. Los retornos o reubicaciones, que pueden ser individuales<sup>105</sup> ó colectivos<sup>106</sup>, deben ser coordinados, asistidos, apoyados o impulsados desde los Comités Departamentales y/o Municipales de Atención a la Población Desplazada, acompañados por La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional u otra entidad pública o privada.

De esta forma esta línea estratégica de acción de la política pública está dirigida a buscar mecanismos efectivos de protección de los derechos de la PSD con el propósito de que se puedan reintegrar a la sociedad civil con garantías suficientes para llevar una vida digna.

## **2.2 Estructura de la política pública de vivienda para la PSD**

El proceso de crecimiento de la urbanización en América Latina ha estado regido por la búsqueda de acciones de construcción pre-establecidas por la planeación, “pretendiendo mediante el impulso de planes reguladores, planes maestros, planes estratégicos, entre otras figuras, armonizar los procesos de estructuración y ordenación del territorio urbano”<sup>107</sup>. Sin embargo, éstos no han producido la respuesta esperada; por el contrario, el crecimiento de las ciudades en todas sus dimensiones refleja “la construcción social de un territorio desestructurado y fragmentado como resultado de los modelos de desarrollo económico impuestos”<sup>108</sup>, sin tener en cuenta los contextos presentes en América Latina.

---

<sup>104</sup> BELLO, Martha Nubia. (2005). “*Reestablecimiento. Entre retornos forzados y reinserciones precarias*”. En: BELLO, Martha Nubia y VILLA M, Marta Inés (2006) “*El Desplazamiento en Colombia. Regiones, ciudades y políticas públicas*”. 361-375. Bogotá: REDIF/ACNUR/Universidad Nacional/ Corporación Región.

<sup>105</sup> Retorno o reubicación Individual: cuando regresan a diferente o al mismo lugar de origen menos de 10 familias o menos de cincuenta (50) personas.

<sup>106</sup> Retornos o reubicaciones Colectivos: Cuando regresan a diferente o al mismo lugar de origen más de 10 familias o más de cincuenta (50) personas.

<sup>107</sup> BELLO, Martha Nubia (2005). “*Reestablecimiento. Entre retornos forzados y reinserciones precarias*”. En: BELLO, Martha Nubia y VILLA M, Marta Inés (2006) “*El Desplazamiento en Colombia. Regiones, ciudades y políticas públicas*”. 361-375. Bogotá: REDIF/ACNUR/Universidad Nacional/ Corporación Región.

<sup>108</sup> RUIZ, Nubia Yaneth (2008) “*El Desplazamiento Forzado en el Interior de Colombia: Características socio demográficas y pautas de redistribución territorial 2002 – 2004*”. Tesis Programa de Doctorado en Demografía Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Geografía Centro



Si bien, el caso de crecimiento urbanístico Colombiano es muy similar al de otros países en Latinoamérica, tiene un componente particular con el que no cuentan el resto de países en conflicto interno y que se manifiesta de manera evidente en las ciudades tanto en términos de planeación como en términos territoriales, por el establecimiento y reasentamiento de PSD. Un ejemplo concreto, lo representa la situación de reasentamiento de la PSD en la comuna 7 de Popayán, lo que expresa, en términos generales, “la ampliación de las demandas de bienes y servicios en la ciudad debido a los flujos permanentes de población desplazada que llega a este territorio”<sup>109</sup>.

La actual política pública de vivienda para población en situación de desplazamiento cuenta con un extenso antecedente normativo y de política, que acorde a lo manifestado intenta, desde el componente jurídico, establecer principios legales que garanticen a la PSD un reasentamiento digno. Dentro del marco legal de dicha política de vivienda, podemos citar los antecedentes jurídicos más relevantes, tales como:

- ❖ **Ley 3 de 1991:** por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito territorial, ICT. **Ley 388 de 1997,** que entre sus objetivos busca la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política. **Ley 546 de 1999:** Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los

---

de Estudios Demográficos. Barcelona, España. 2008.

<sup>109</sup>TORRES Tovar, Carlos Alberto (2008) “*La vivienda de la población desplazada en Colombia. Un derecho vulnerado que demanda reparación*”. Proceso nacional de verificación a la sentencia T-025 de 2004. CODHES. Mesa de expertos – derecho a la vivienda. Bogotá, Colombia.

impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda. **Ley 1151 de 2007**: por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, dicta que se pasará de una atención individual por entidad, a una atención coordinada y articulada de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD); de una acción enfocada en el individuo, a una orientada a la familia, en donde el desplazado no sea visto como un receptor de servicios, sino como un ciudadano participativo e integrado de su propio proceso. Así mismo, se aumentarán los subsidios de Fonvivienda para esta población.

- ❖ **Decreto 951 de 2001**: Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada. **Decreto 555 de 2003**: por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda». **Decreto 975 de 2004** y sus decretos modificatorios: Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas. **Decreto 250 de 2005**: Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. **Decreto 2675 de 2005** y decretos modificatorios: por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 951 de 2001 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia.
- ❖ Autos de Seguimiento: **Auto 337 de 2006**: que decidió acelerar el proceso de adopción de indicadores de resultado, necesarios para determinar si las entidades públicas han avanzado, retrocedido o estancándose en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. **Auto 092, 116 y 237 de 2008**: por los cuales se adopta el indicador de goce efectivo de vivienda llamado “*Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas*”, incluye: espacio suficiente (hacinamiento), servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia.

- ❖ Documentos **CONPES 2804 de 1995**: por el cual se desarrolla los lineamientos que la política del Salto Social enuncia con relación a la atención integral a la población desplazada por la violencia. **CONPES 3400 de 2005**: donde se establece la puesta en marcha del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada para el 2006. En segundo lugar, el cronograma presupuestal en el cual se señala la distribución de los recursos que se orientarán para atender a la PD durante el período 2007 – 2010. **CONPES 3583 de 2009**: que instauro el desarrollo de lineamientos de la política y estrategias con el propósito de consolidar los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda, con énfasis en la Vivienda de Interés Social - VIS.

Todos estos antecedentes jurídicos junto con la Ley 387 de 1997 que atiende a la PSD de la comuna 7 de Popayán, establecen mecanismos que aseguran el derecho a una vivienda digna<sup>110</sup>, pretendiéndose que disminuya el caos urbano al que se están enfrentando la ciudad debido a la presencia de “*los nuevos colonizadores urbanos*”. En primera instancia encontramos el Instituto Nacional de la Reforma Urbana, INURBE, el cual desarrolla programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la PSD. En segunda instancia, esta el Auto 008 de 2009, mediante el cual la Corte Constitucional Colombiana ratificó la persistencia del estado de cosas inconstitucional -ECI y declarado mediante sentencia T-025 de 2004, en relación a la población desplazada, garantizar el goce efectivo de los derechos en un tiempo delimitado, mediante el mejoramiento de la capacidad institucional; garantizando la idoneidad de las políticas públicas pero sobretodo el replanteamiento de la Política de Vivienda para la población desplazada.

---

<sup>110</sup> Según los resultados del Censo General del 2005 (DANE), el 36,21% de los hogares del país presentó necesidades habitacionales (3.955.776); el déficit cuantitativo, cuya atención demanda la generación de unidades habitacionales nuevas, asciende a 1.351.366 hogares y corresponde principalmente (34.16%) al tipo cohabitación (hogares que comparten la vivienda con otros hogares). El déficit cualitativo asciende a 2.604.411 (65.84%).

Es así, como la normativa Colombiana ha reconocido y consagrado la importancia del derecho a una vivienda digna y ha adoptado para ello, los componentes mínimos establecidos en la legislación Internacional:

“La legislación internacional ha desarrollado un conjunto de condiciones mínimas requeridas para que se pueda considerar una vivienda como digna. Estas condiciones son: a) seguridad jurídica en la tenencia; b) disponibilidad y proximidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras; c) sostenibilidad de los gastos; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) ubicación y g) adecuación cultural”<sup>111</sup>.

La política actual de vivienda para la PSD, descansa integralmente en el subsidio familiar de vivienda. En este sentido, la Sentencia T-791 de 2004 señala que el derecho a la vivienda digna no comprende únicamente el derecho a adquirir la propiedad o el dominio sobre algún bien inmueble, sino que también implica satisfacer la necesidad humana de tener un lugar, sea propio o ajeno, en donde una persona pueda desarrollarse en unas condiciones mínimas de dignidad que lo lleven a encontrar un medio adecuado que le garantice sus condiciones naturales de ser humano.

Para el caso de Popayán la política pública de vivienda está enmarcada en una línea estratégica que busca canalizar los esfuerzos que vienen adelantando algunas organizaciones no gubernamentales en la formulación e implementación de proyectos de vivienda dirigidos a la PSD. Con ello, el municipio de Popayán dará continuidad a los programas de vivienda que a nivel nacional se vienen implementado a través de las cajas de compensación<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> CODHES, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2006) “Desplazamiento forzado y políticas públicas”. Sentencia T-025 – Primer informe. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. UNDP. Redes reconciliación y desarrollo. Embajada Británica. Bogotá, Colombia.

<sup>112</sup> Además de la iniciativa de la Caja de Compensación Familiar del Cauca (COMFACAUCA) y del trabajo del programa Hábitat de Acción Social durante el 2008 y el 2009, ha sido clave la participación de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), de la Fundación Panamericana para el Desarrollo del (FUPAD). PORTAFOLIO.COM.CO. “Año Nuevo con casa propia para 257 familias desplazadas de Popayán”. Consultado: <http://www.portafolio.com.co>

La línea estratégica formulada para la PSD en Popayán se denomina: “*Gestionar proyectos de vivienda con organizaciones no gubernamentales*”<sup>113</sup> y sus líneas de acción son:

- Coordinar con las Organizaciones no Gubernamentales la conformación de bases de datos que permitan atender la situación actual en el tema de vivienda para Población Desplazada.
- Promover acompañamientos y asesoría a las organizaciones no gubernamentales en cuanto a la formulación e implementación de proyectos de vivienda dirigidos a atender de manera integral a la población en situación de desplazamiento.
- Diseñar mecanismos de coordinación entre las diferentes instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales para llevar a cabo el desarrollo de proyectos de vivienda para población desplazada.

Todo ello se realizara mediante la implementación de las siguientes acciones:

- Promover el fortalecimiento del sistema de información que maneja la caja de compensación COMFACAUCA, frente al total de personas que han adquirido vivienda, el total de personas que están en proceso de adquirirlas y el total de personas que han diligenciado el formulario pero no han podido acceder al subsidio.
- Fomentar la creación de mesas de trabajo con la participación de las entidades que hacen parte del SNAIPD, para que se construyan estrategias que posibiliten encontrar y apoyar acciones encaminadas a enfrentar el problema de vivienda para desplazados.
- Diseñar mecanismos que faciliten un diagnóstico por comunas de las viviendas habitadas por la población desplazada, para identificar el estado de las mismas y priorizar el mejoramiento de las que están en mal estado.

---

<sup>113</sup> FAJARDO, Jaime (2009). “*Formulación de la Política Pública en Desplazamiento Forzado en el Municipio de Popayán – Cauca*”. Universidad del Cauca, Popayán.

En segundo lugar, encontramos la línea estratégica “*Explorar enfoques complementarios para vivienda*”<sup>114</sup>, orientada al diseño de estrategias que permitan la ubicación de tierras para implementar proyectos de vivienda dirigidos a la PSD a través de las siguientes líneas de acción:

- Gestionar fondos de organizaciones internacionales y canalizarlos al ente territorial para llevar a cabo el desarrollo de proyectos de vivienda para la PSD.
- Crear un sistema permanente para recibir propuestas de otros sectores de la sociedad que brinden apoyo técnico, especialmente en lo concerniente a vivienda.
- Establecer un sistema que permita la articulación entre el subsidio nacional y otros subsidios destinados a dar solución al problema de vivienda de la PSD.

Llevada a cabo con la implementación de las siguientes acciones:

- Promover la creación de un Banco de Ayudas con aportes económicos de los distintos sectores de la sociedad que deseen comprometerse con la causa, esto con el propósito de financiar los diferentes proyectos de vivienda para la PSD.
- Promover la ubicación de un espacio, al interior de la administración municipal, para que la dependencia que tenga competencia en el área de vivienda maneje y coordine los planes y proyectos de vivienda que se gestionan a nivel municipal y departamental, ya sea por las entidades territoriales o por las organizaciones no gubernamentales; esto con el propósito de establecer una ruta de acción que posibilite que estos proyectos se den a conocer a la autoridad local para que puedan ser analizados y de acuerdo a esto, se pueden implementar.

---

<sup>114</sup> FAJARDO, Jaime (2009). “*Formulación de la Política Pública en Desplazamiento Forzado en el Municipio de Popayán – Cauca*”. Universidad del Cauca, Popayán.

Estas estrategias y líneas de acción pretenden enfrentar la problemática de vivienda por la cual atraviesa la PSD de la comuna 7 de la ciudad de Popayán, a raíz del despojo y desplazamiento al que son sometidos. Esta política se ofrece como alternativa al proceso de reasentamiento que está sufriendo la ciudad a raíz de que la vivienda se convierte en el elemento primordial para el restablecimiento y la recuperación tanto del proyecto de vida como de la identidad social.

## CAPITULO III

### DIAGNOSTICO SOBRE EL REASENTAMIENTO URBANO EN LA COMUNA 7 DE LA CIUDAD DE POPAYÁN

La estructura base de esta investigación tiene tres momentos. El primero, ya abordado, fue construir la composición de la escena socio-cultural que define la problemática de la PSD en sus diferentes contextos, y en términos de sus actores y situaciones. El segundo, considera los procesos históricos y políticos que consolidaron la política pública de la PSD y su aspecto en materia de solución política y jurídico-normativa en relación a la vivienda. Un tercer momento, es dar cuenta de los nuevos escenarios de reasentamiento de la PSD en la comuna 7 de la ciudad de Popayán, analizando el impacto de la implementación de la política de vivienda para la población desplazada (PVPD).

Los instrumentos y herramientas para la elaboración de este diagnóstico, permiten, a continuación, evaluar el programa de vivienda focalizado a la PSD de la comuna 7 de la ciudad de Popayán, con el objetivo de superar los inconvenientes al momento de acceder a una vivienda digna. Se evaluará mediante los procesos de la “evaluación de impacto”, la cual se define como:

“La identificación sistemática de los efectos, positivos o negativos, intencionales o no, que la implementación de una política pública tiene sobre los individuos, los hogares, las instituciones y el medio ambiente. También, la evaluación de impacto permite conocer hasta qué punto las actividades tocan a la población más pobre y medir sus efectos sobre el bienestar de la comunidad”<sup>115</sup>.

Este método consiste en cuestionar las líneas de acción de la PVPD durante la fase de implementación, para tal efecto se establecen los métodos de recolección y análisis de la información que permiten el seguimiento tanto de la eficacia como de la eficiencia. La eficacia se encuentra relacionada con el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad por parte de los beneficiarios, es decir, cuantifica el

---

<sup>115</sup> VÉLEZ Arboleda, Germán (2008). “*evaluación de políticas públicas*”. AC editores, Santiago de Cali, Colombia. Pág. 173.

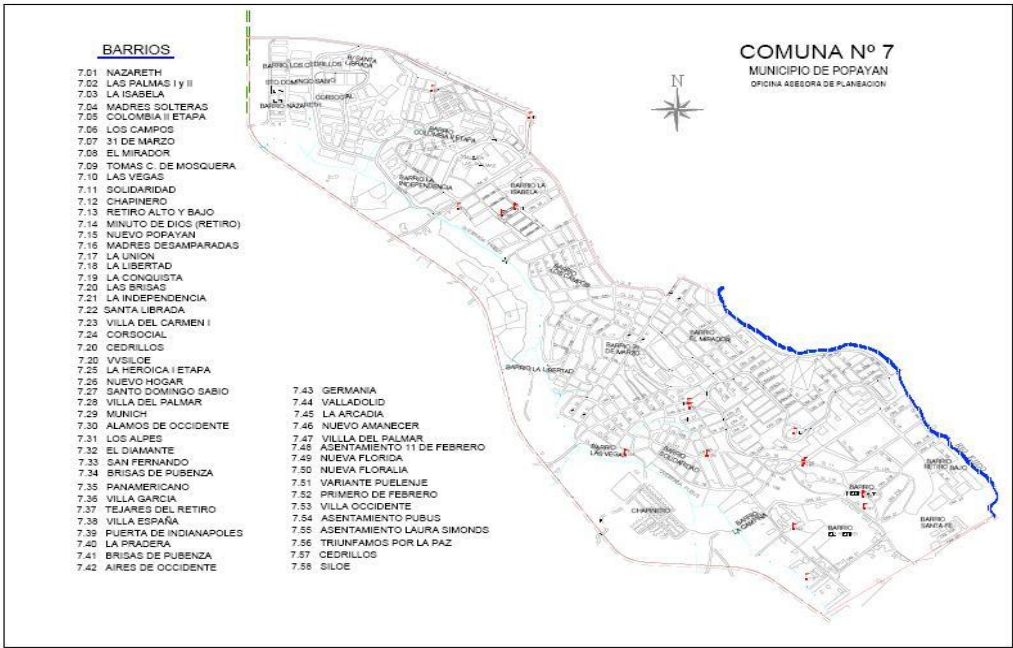


porcentaje de personas o sujetos como beneficiarios; y la eficiencia se relaciona con el grado de cumplimiento de los objetivos y metas provistos por la PVPD. Este método, permite igualmente, proporcionar recomendaciones para mejorar el diseño y manejo de esta política.

### 3.1 Ilustración del proceso de reasentamiento de la población desplazada en la comuna 7

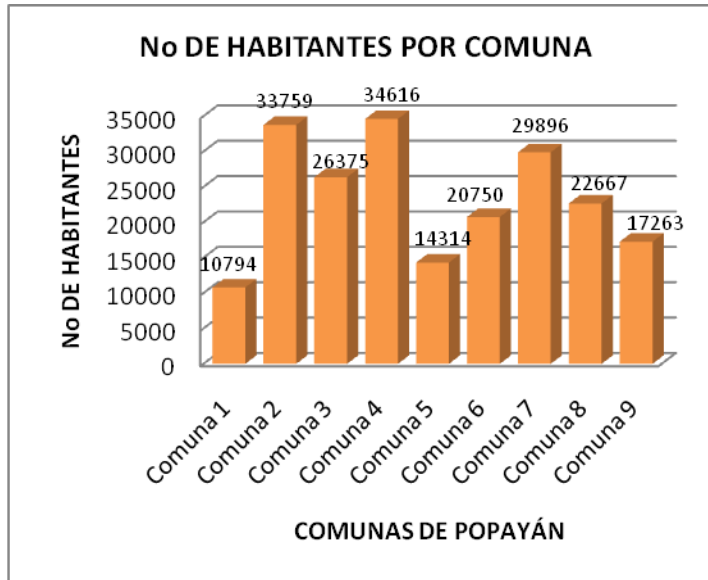
El desplazamiento forzado está fortaleciendo la configuración urbana de la ciudad de Popayán ya que la PSD encuentra en la informalidad urbana una solución a su problemática de vivienda. Para nuestra ilustración es importante señalar que las ciudades son hoy, el escenario de vida de la mayor parte de la población en el país. El proceso de urbanización, desarrollado en forma desigual en la comuna 7, ha producido un mapa urbanístico que requiere de la gestión administrativa para dar una respuesta oportuna y satisfactoria al requerimiento de vivienda por parte de la PSD.

Mapa 2



Fuente: Oficina Asesora de Planeación. Alcaldía Municipal de Popayán. 2010

**Grafica 6**



El municipio de Popayán se encuentra dividido en 9 comunas (ver anexo 2). La comuna 7<sup>116</sup> es una de las zonas más vulnerables de Popayán, pues agrupa el 80% de los asentamientos de la población desplazada de la ciudad y en ellos, a diversas comunidades que han sido víctimas del desplazamiento forzado. De acuerdo con el POT de Popayán, esta comuna presenta condiciones de mayor densidad con respecto al resto de la ciudad en sus áreas más desarrolladas (265 habitantes por hectárea en su mayoría ocupados por estratos socioeconómicos bajos); existe en ella sectores que carecen de las condiciones mínimas de vida y se ubican aquí la mayoría de barrios subnormales de la ciudad. En esta comuna se ubica el 16.3% de la población urbana total de Popayán y un porcentaje de área construida del 74% del total de metros cuadrados que posee la comuna<sup>117</sup>.

<sup>116</sup> La comuna 7 la conforman los siguientes núcleos de reasentamiento de población desplazada: Nuevo futuro, Cañaveral, Lisboa, Linda Pañanesa, Los Olivos, La libertad, San Francisco, Quebrada Pubus, Primero de Febrero, Triunfemos por la Paz, Veinte de Enero, Barrio Independencia, Barrio Colombia 2 Etapa, Asentamiento Nueva Florida, Asentamiento 11 de Febrero, Asentamiento Villa España, Barrio Santo Domingo, Barrio Palmas 2, Asentamiento 1 de Abril, Asentamiento Gustavo Restrepo, Barrio la Unión, Barrio Villa Occidente, Barrio Corsocial.

<sup>117</sup> PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POT (2000). Capítulo VIII “Dimensión Social”. Documento técnico, Popayán, Pág. 569.

**Imagen 4: Asentamientos de PSD en la Comuna 7**



Fuente: JUNTOS Presidencia de la república. Visita a la comuna 7 de Popayán. 6 de agosto de 2009.

Esta zona de la ciudad se encuentra caracterizada por la expansión de sus límites urbanos, puesto que la PSD asentada en este territorio para el año 2009 es de 4.575 personas aproximadamente, ubicadas en los estratos socio-económicos 1 y 2. Los asentamientos de esta comuna están agudizando la problemática de habitabilidad digna, las condiciones de empobrecimiento, la pérdida de libertades, la lesión de derechos sociales y la carencia de participación política.

Por lo tanto, el problema primordial del reasentamiento de la PSD, son las transformaciones que sufren los hogares, la desestructuración de los mismos y la ubicación de un lugar donde habitar. Según algunos apartes de los documentos que sobre asentamientos humanos ha realizado las Naciones Unidas, la Vivienda se concibe como *“una manifestación de los espacios cotidianos de las personas, que puede ir construyéndose, concretándose, habilitándose, usándose y transformándose en el tiempo”*<sup>118</sup>, es decir, no se puede limitar a una vínculo de elementos materiales inalterables, sino que hace parte de la identidad social de sus ocupantes, de la realidad y del contexto en el que viven. Como se evidencia en la historia de vida de Ana Dilia desplazada del municipio del Tambo (Cauca) y habitante de la comuna 7:

---

<sup>118</sup> NACIONES UNIDAS, Documento sobre Asentamientos Humanos y Conferencia sobre el Tema de la Vivienda Popular en América Latina.

“Es difícil. Uno está enseñado a que, poco o mucho, tiene un techo y la plata segura al mes... y llegar uno a la ciudad a vivir a la voluntad de la gente, a pedir ropa pa’ vestirnos, para vestir la hijas... no, no me gusta eso, no me acostumbro a vivir al ruego. Yo quisiera volver a tener mi trabajo, un empleo, un trabajo independiente, una generación de ingresos que pueda satisfacer las necesidades. Pero a uno le da mucha tristeza que los hijos pidan y uno no les pueda dar lo que necesiten: eso es muy difícil, eso sí no lo he podido superar”<sup>119</sup>.

De lo anterior, podemos decir que el desplazamiento ejerce un cambio en la vida cotidiana de la persona y establece nuevas dinámicas para la reconstrucción del proyecto de vida y de la identidad social ante la ya adquirida en el contexto social anterior. Uno de los aspectos más importantes dentro de ese proceso de reasentamiento es como la PSD se inserta en la vida de ciudad y como vive en ella. La dinámica de inserción a la ciudad constituye, más allá de las pérdidas materiales, un conjunto de procesos de negación y ruptura de la identidad social y la reconstrucción de su carácter a través de nuevas “*sociabilidades urbanas*”<sup>120</sup>. El desplazamiento y el reasentamiento conllevan hacia un cambio radical en el contexto (la tierra, el trabajo) y la posibilidad de mantener un control sobre sus vidas.

**Imagen 5: Disposición Exterior de Materiales, Apropiación del Terreno**



Fuente: JUNTOS Presidencia de la república. Visita a la comuna 7 de Popayán. 6 de agosto de 2009.

La ciudad y sus nuevos escenarios de desarrollo urbanístico, como los barrios y los diversos oficios, son características que rompen directamente con el proyecto de vida de la PSD, implicando una pérdida del rumbo, su identidad ligada al arraigo de sus viviendas y sus tradiciones socio-culturales que han sido abandonadas junto con todas sus pertenencias.

<sup>119</sup>Entrevista a: Ana Dilia Sánchez, desplazada del municipio del Tambo, 28 de noviembre de 2009.

<sup>120</sup> URIBE, María Teresa (2000) “*Notas para la conceptualización del desplazamiento forzado en Colombia*” en Estudios Políticos, No. 17, julio-diciembre. Medellín, págs. 47.

Ahora bien, los procesos de redefinición identitaria están ligados a la organización y al restablecimiento social. Sin embargo, esta reconstrucción se encuentra limitada porque las viviendas reconstruidas por la PSD, en la comuna 7, están edificadas en madera que se encuentra en mal estado; pisos en tierra, piedra; la cubierta construida con lamina de zinc y materiales de desecho que presentan agujeros y filtraciones. Viviendas no aptas para el tipo de terreno donde se construyen. Estas además no cuentan con iluminación y ventilación suficientes, instalaciones eléctricas expuestas, además algunas viviendas comparten servicios sanitarios y cocinas, otras no cuentan con estos servicios; simplemente, son establecimientos para dormir.

Las ubicaciones de estas viviendas no cuentan con un planeamiento urbano, no se tiene en cuenta las construcciones aledañas. Las fotografías nos ilustran el estado real de los servicios públicos a los cuales los habitantes de dichos sectores están sometidos. La situación de la PSD de la comuna 7 permite comprender que el desplazado se halla sometido a una nueva cotidianidad, donde se enfrenta a la carencia de un espacio vital, presentándose un incremento sustancial en el nivel de costos de la canasta familiar y la inserción laboral está ligada a las labores de ciudad y no del campo.

**Imagen 6: Distribución Interior y Apropiación del Espacio**



Fuente: JUNTOS Presidencia de la república. Visita a la comuna 7 de Popayán. 6 de agosto de 2009.

Es decir, más allá de la simple relocalización o traslado, lo que está en juego para estas familias es la reconstrucción de su proyecto de vida e identidad social,

cultural y política a través de un lugar con arraigo simbólico, porque más allá de los “*sitios de ocupación*” o de “*llegada*” está la necesidad de volver a sentir que hay “*identificación, intimidad, familiaridad con un territorio propio*”<sup>121</sup>, y que se ha logrado la reconstrucción del tejido social en un espacio de reasentamiento definitivo.

A partir de las ideas anteriormente expuestas se puede inferir que la adaptación o asimilación de la PSD en la comuna 7, gira en torno a elementos que definen el sentido de la vida y la cotidianidad del desplazado. Los procesos de confrontación hacia las exigencias que presenta la supervivencia de lo inmediato y la acomodación terminan fracturando los núcleos de la familia, incluso la fragmentación de los espacios geográficos: en primer lugar, se expresa a nivel de las relaciones sociales entre los vecinos, entre los habitantes del barrio y los “*nuevos colonos*”, considerados ahora como los “*invasores del territorio*”. Aquí, surge un momento de desencuentro sociocultural, un choque entre pobladores del “*centro*” de recepción frente los desterrados. Desencuentro o disputa sobre el sentido de pertenencia a lo local, a la tierra, y sobre el sistema de vida que los habitantes locales han puesto como un modo de ser histórico y que sienten desarticulado en la presencia de los recién llegados. En segundo lugar, observamos que la lucha por pertenecer, por instalarse en un terreno, no es un proceso de simple adaptación a circunstancias y contextos nuevos; por el contrario, la PSD explica su presencia, como una forma de reconocerse e identificarse con los graves problemas nacionales, sus historias sobre la violencia, el éxodo del campo a la ciudad y el recuerdo de la existencia anterior se convierten en un acto simbólico que el habitante histórico de la comuna percibe como desplazamiento dentro de su campo de realidad y de realización social, asume al desplazado como usurpador de su espacio vital, pero no como una víctima a la cual brindarle hospitalidad.

---

<sup>121</sup> GRANADOS, D. y CORREA, A. (2001). “*Encuentros y desencuentros culturales entre desplazados y población receptora en dos asentamientos en el Distrito de barranquilla*”. Monografía de investigación. Universidad Simón Bolívar. Facultad de trabajo social. Barraquilla. Pág. 23.

### **3.2 Balance de la respuesta institucional a la problemática de vivienda de la población desplazada de la comuna 7 de Popayán**

La normatividad consagra la realización del derecho a la vivienda digna, por una parte, porque desempeña un papel importante en la satisfacción de necesidades básicas, la realización de derechos como: la salud, el agua, la alimentación, la integridad física entre otras y de otra parte, porque constituye el pilar de la reconstrucción de la identidad social a través del arraigo del espacio donde habitan.

A continuación, se presenta el balance de las condiciones específicas en que viven la PSD de la comuna 7 y como ha sido la respuesta institucional a esta problemática. La información se obtuvo mediante las encuestas realizadas a 154 familias en los diferentes barrios de la comuna y los datos del último censo del DANE. Datos que permiten confrontar la implementación de la PVPD con la realidad social de la misma comuna.

**Tabla 2: Población Muestra**

	<b>Comuna 7</b>
<b>No de Familias</b>	154
<b>Total integrantes</b>	700
<b>Promedio x familia</b>	4.5

Fuente: DANE censo 2005. Adaptación del autor.

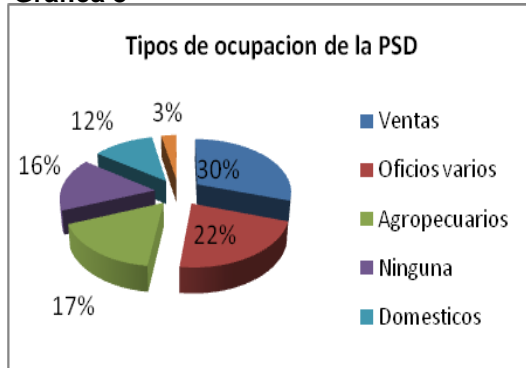
Las características étnicas y culturales de una persona determinan sus formas de comprender el mundo y por tal razón, de comportarse de una manera específica. En este sentido, conocer los patrones culturales de una persona es muy importante para identificar sus formas de respuesta ante situaciones como las que surgen del fenómeno del desplazamiento forzado. Como nos muestra la gráfica 7, el 82% de la población que ha sido desplazada es mestiza, lo que muestra el predominio de una cultura mayoritariamente campesina dedicada a los cultivos y la producción agrícola.

**Gráfica 7**



Fuente: Encuesta realizada el 23 de junio de 2009. Gráfica y convenciones elaboración propia.

**Gráfica 8**



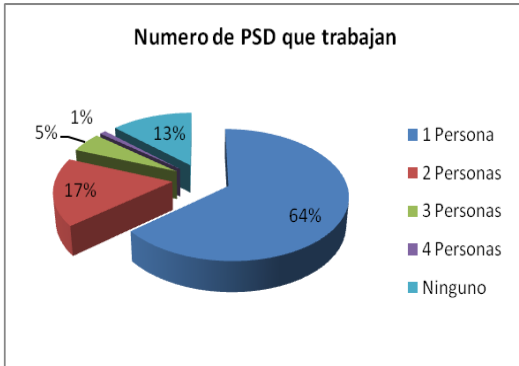
Fuente: Encuesta realizada el 23 de junio de 2009. Gráfica y convenciones elaboración propia.

La gráfica 8 muestra que, la inserción de esta población al mercado laboral ciudadano se encuentre reducida a labores que no representan una especialidad en su actividad productiva anterior. Las tasas de ocupación de la PSD de la comuna 7 están estrechamente relacionadas con los oficios que esta población ejercía antes del éxodo del desarraigo (el 17% de la población se dedica al oficio agropecuario); sin embargo, las ventas ambulantes (30%) y los oficios varios (22%) de la tasa de ocupación representan el segmento laboral activo; pero, observamos que la ocupación de las personas que sostienen económicamente el hogar, por los mismos oficios, conllevan a una inestabilidad económica que se agrava por la falta de experiencia para desarrollar trabajos de tipo urbano. La gráfica también nos muestra que, predominan las actividades de tipo esporádico, desempeñadas cuando se presenta la oportunidad; lo que no genera una estabilización ni en términos de subsistencia ni de ingresos.

De acuerdo con la gráfica 9, observamos que un 64% de las familias registra que uno solo de los miembros trabaja, lo que significa que la sostenibilidad de la familia está supeditada a trabajos que no garantizan una vida digna, teniendo en cuenta que son actividades para las que la PSD no se encuentra capacitada. El 23% expresa que más de una persona trabaja dentro del núcleo familiar (oficios varios) lo que facilita las oportunidades de generar ingresos para el sostenimiento.

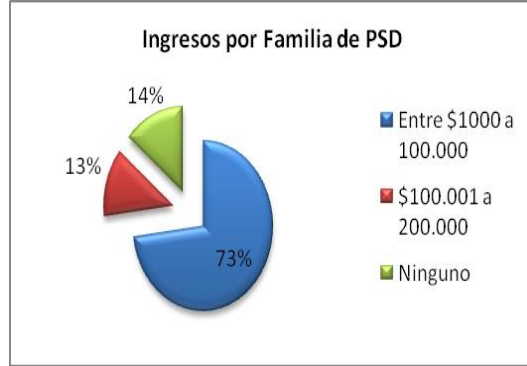


**Gráfica 9**



Fuente: Encuesta realizada el 23 de junio de 2009. Gráfica y convenciones elaboración propia.

**Gráfica 10**

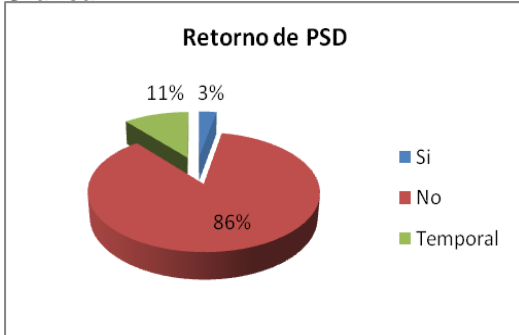


Fuente: Encuesta realizada el 23 de junio de 2009. Gráfica y convenciones elaboración propia.

Por otro lado y agravando la situación de estas familias, el 73% de ellas recibe como ingresos mensuales \$100.000 y un 13% recibe \$200.000, ingresos con los cuales deben sostener un núcleo de 4 personas, lo que significa, a simple vista, que el grado de vulnerabilidad y de insatisfacción de necesidades es muy alto puesto que los ingresos de la PSD no alcanzan el SMV propuesto por el gobierno nacional. Este aspecto nos permitiría inferir que en las familias existen varios integrantes que aun son económicamente dependientes.

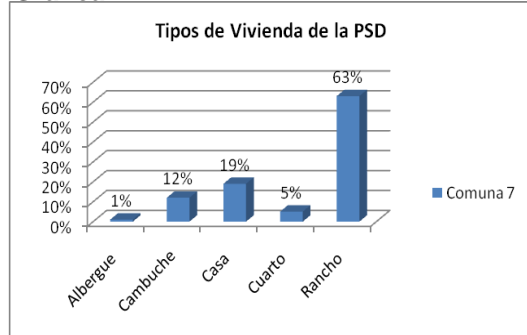
La PVPD tiene un componente de estabilización económica, en donde se enmarca el retorno como el proceso de reasentamiento en el mismo lugar de donde fueron expulsadas; sin embargo, aún no se han creado las garantías necesarias como lo son: la seguridad y la estabilización de estas personas en los sitios de donde fueron expulsados, razones por las cuales (gráfica 11) el 86% de PSD no desea retornar.

**Gráfica 11**



Fuente: Encuesta realizada el 23 de junio de 2009. Gráfica y convenciones elaboración propia.

**Gráfica 12**

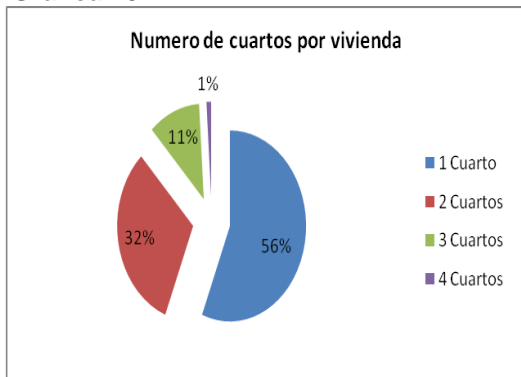


Fuente: Encuesta realizada el 23 de junio de 2009. Gráfica y convenciones elaboración propia.

El alto porcentaje de no retorno presentado en la comuna 7 pone en evidencia un proceso de reasentamiento para las familias desplazadas. Esta reubicación en un lugar diferente al de su origen o residencia implica nuevas condiciones habitacionales, la reubicación debe hacerse, como lo manifestamos en páginas anteriores, en un tipo de vivienda digna. Sin embargo, y como se observa en la comuna 7, el proceso de reasentamiento se ha llevado a cabo por fuera de los programas de las instituciones y de forma desorganizada, por lo cual el 63% de las familias encuestadas se encuentra habitando en un rancho (ver imagen 4 y 5) y tan solo un 19% logra formalizar o establecerse adecuadamente en una casa, donde puede aspirar al disfrute de las condiciones mínimas: servicios básicos, cuartos habitacionales y ambiente familiar. Un 18% de la PSD de la comuna 7 se encuentra en situación de alta vulnerabilidad, lo que significa que, el componente de reubicación de la política de vivienda no ha establecido los mecanismos necesarios para satisfacer el acceso a vivienda digna ni para mitigar los traumas ya vividos tanto por la población receptora como colonizadora.

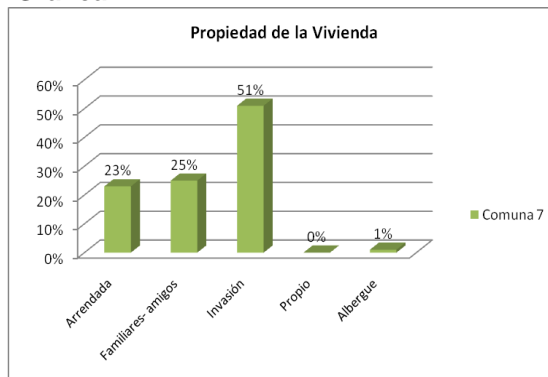
El problema no solo se queda en “el rancho” como tipo de vivienda inadecuada sino que, el espacio habitacional ejerce un papel importante en la construcción de identidad social y en relación con la vulneración de derechos, debido a que el nivel de hacinamiento en el que se encuentra la PSD de la comuna 7 hace crítico la posibilidad del restablecimiento de su proyecto de vida, puesto que la familia está compuesta por 4 o más integrantes.

**Gráfica 13**



Fuente: Encuesta realizada el 23 de junio de 2009. Gráfica y convenciones elaboración propia.

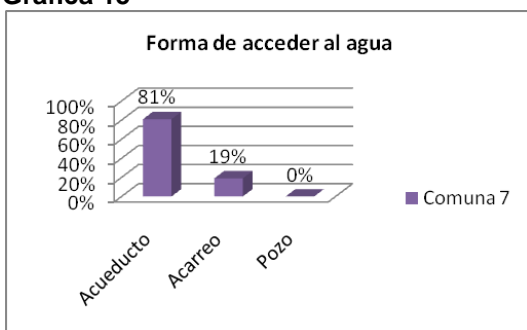
**Gráfica 14**



Fuente: Encuesta realizada el 23 de junio de 2009. Gráfica y convenciones elaboración propia.

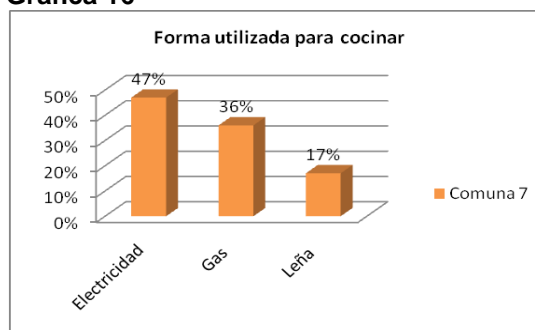
Las condiciones habitacionales de estos albergues, cambuches, ranchos y cuartos (ver imagen 6) no cuenta con una debida infraestructura debido a que son construidas en terrenos de invasión. De acuerdo con la gráfica 14, el 51% de todas las formas habitacionales establecidas por la PSD de la comuna 7 pertenecen a invasiones lo que reitera la falta de eficiencia y eficacia en la implementación de la PVPD, puesto que la vivienda representa el escenario principal y el pilar del restablecimiento de los derechos vulnerados por el desplazamiento forzado. Debido a la falta de acciones del Estado hay una pérdida substancial de la propiedad y la principal fuente de apoyo a la PSD la constituyen los familiares o amigos.

**Gráfica 15**



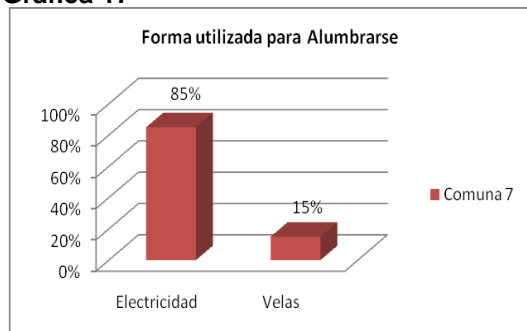
Fuente: Encuesta realizada el 23 de junio de 2009. Gráfica y convenciones elaboración propia.

**Gráfica 16**



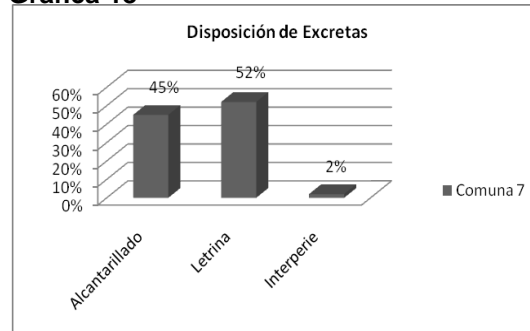
Fuente: Encuesta realizada el 23 de junio de 2009. Gráfica y convenciones elaboración propia.

**Gráfica 17**



Fuente: Encuesta realizada el 23 de junio de 2009. Gráfica y convenciones elaboración propia.

**Gráfica 18**

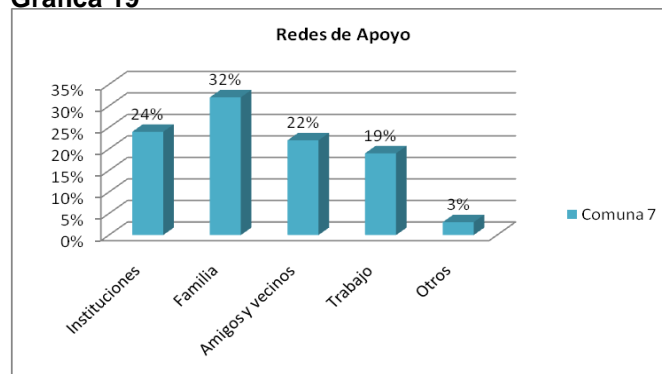


Fuente: Encuesta realizada el 23 de junio de 2009. Gráfica y convenciones elaboración propia.

En cuanto al acceso a los servicios básicos, tales como: agua (gráfica 15), cocina (gráfica 16), alumbrado (gráfica 17) y alcantarillado (gráfica 18) es evidente que cuentan con fuentes de energía y agua potable. Sin embargo, la forma de acceder al agua potable para el consumo, se realiza principalmente, por medio de

conexiones directas al acueducto (casas), pero un porcentaje la trae de conseguir el agua por acarreo, es decir trayéndola de fuentes cercanas (ríos o quebradas), o de casas de familiares y vecinos. Esto se debe a la importante presencia de viviendas de invasión en esta comuna. La mayoría de las familias desplazadas utilizan la energía eléctrica para alumbrarse. En los casos donde las viviendas son de invasión, muchas conexiones son ilegales y realizadas de forma precaria y riesgosa. En estos mismos lugares de invasión es donde más se presentan familias que se alumbran con velas. Para cocinar se observa que las familias venidas del campo prefieren utilizar leña mientras que la mayoría de familias lo hacen por medio de estufas eléctricas (ver imagen 6). El gas es la segunda opción utilizada. En la mayoría de los cambuches, cuartos y ranchos las pipas de gas están ubicadas dentro de las viviendas, junto a los espacios destinados para dormitorio, convirtiéndose en un factor de riesgo para las familias. En lo relacionado con el servicio de alcantarillado, la letrina es la forma más usual de tratar con los desechos humanos.

**Gráfica 19**



Fuente: Encuesta realizada el 23 de junio de 2009.  
 Grafica y convenciones elaboración propia.

Como arrojan las encuestas, las necesidades habitacionales de los hogares afectados requieren de un modelo de gestión con programas e instrumentos diseñados para operar en condiciones de emergencia, con soluciones de vivienda que no solo integren modalidades transitorias sino definitivas; puesto que las ayudas institucionales, como se observa en la gráfica 19, representan tan solo el 24%, marcando a la familia (32%), amigos y vecinos (22%) como la alternativa inicial para la alojamiento de hecho. Igualmente, es significativo que el trabajo (19%)

se convierta en la fuente de apoyo para estas familias, aunque como observamos en la gráfica 7 y 8, tanto las fuentes de ingreso como los tipos de actividades laborales no satisfacen sus necesidades.

El enfoque puesto por la PVPD en la asignación de subsidios de vivienda, se encuentra lejos de cubrir la demanda real de vivienda para esta comuna, puesto que tal y como observamos en la grafica 10, los hogares desplazados no cuentan con los suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado, ni tampoco sus necesidades básicas. Lo que demuestra que el problema de la vivienda de la PSD de la comuna 7 no es realmente un problema del otorgamiento de la misma sino de ingresos, y por tanto de empleo, en otra palabras *“la exclusión de una vivienda adecuada es un efecto de la pobreza”*<sup>122</sup>. En este sentido, se evidencia la necesidad de articular la política de vivienda con la generación de ingresos, desarrollando acciones que permitan el paso del alojamiento que debe proveerse en la etapa de atención humanitaria de emergencia y la solución de vivienda en la fase de estabilización socioeconómica. Otro elemento importante es destacar que las redes institucionales, en el proceso de atención de las necesidades básicas y habitacionales de la PSD de la comuna 7, no han estado presentes como lo demuestra la grafica 19; por el contrario, se visibiliza la falta de cumplimiento de las competencias establecidas en la legislación vigente y en la creación de programas de vivienda.

En síntesis, las opiniones de las familias encuestadas expresan que si bien, tiene como medida habitacional cambuches, ranchos y casas, la calidad de sus viviendas y el entorno en el que habitan, aumenta al tener el acceso a servicios públicos. Sin embargo, las pocas oportunidades laborales que encuentran en esta ciudad, la caída en sus ingresos y el deterioro en sus condiciones de vida, limitan sus posibilidades de aprovechar los beneficios que se derivan de acceder a una vivienda propia, más segura, de mejor calidad y con mayor acceso a servicios básicos.

---

<sup>122</sup> GIRALDO, Fabio (2009). *“Política de vivienda para la población desplazada. La realización del derecho a la vivienda digna”*. Bogotá.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como una gran conclusión he querido mostrar cómo entre 2002 y 2009 la expulsión de PSD ha reconfigurado el paisaje urbanístico de la ciudad de Popayán, en especial el de la comuna 7; a su vez, destacar cómo la dinámica propia de esta ciudad le plantea a esta población condiciones desfavorables para intentar reconstruir su proyecto de vida: el cambio de costumbres, las condiciones habitacionales, la violación de sus derechos fundamentales como la carencia de una vivienda digna, alimentarse adecuadamente y conseguir un empleo que garantice mantener la calidad de vida, son algunas de las situaciones que debe enfrentar una persona desplazada dentro del asentamiento de la comuna 7.

Por otro lado, encontramos que el incumplimiento, no solo de la Ley sino de acciones que intervengan en la recepción de PSD, ocasiona asentamientos en la periferia de la ciudad de Popayán (como ocurre en la comuna 7), zonas que no poseen la infraestructura para una solución inmediata de vivienda transitoria y mucho menos permanente. Igualmente es el asentamiento espontáneo, como le ocurre al desplazado, que a largo plazo se convierte en permanente, con condiciones mínimas o nulas de salubridad, servicios públicos y equipamiento básico. Generando así, un gran impacto en las condiciones de vida no sólo de la población que debió abandonar sus tierras sino la que tiene que ser receptora en sus lugares de llegada, que por lo general viven en condiciones de pobreza.

Condiciones que han sido propicias para el proceso de la reconfiguración urbana donde la PSD de la comuna 7, ha intentado restablecer su identidad a través de un nuevo proyecto de vida. Con múltiples tácticas adaptativas e imitativas, van siendo “*como los otros*”, sin dejar del todo su propio bagaje cultural. Se producen, pues, negociaciones culturales, interacciones sociales en múltiples sentidos. De esta manera, podrá entenderse por qué, según nuestra hipótesis, las ciudad de Popayán, en especial la comuna 7, está asistiendo a un proceso de *reconfiguración urbana*, el cual caracteriza una de las formas de habitar y

configurar los espacios y tiempos de Popayán, creando nuevas experiencias propias de la ciudad, que colocan a la PSD como productores informales, vendedores ambulantes, creadores de culturas populares, organizadores comunitarios y portadores de una nueva identidad política, en este caso, la del reasentamiento urbano.

Para el caso de la política pública de vivienda, se encuentra direccionada hacia una adaptación de la política de VIS dirigida a población pobre en condiciones normales. Lo que implica, que la población desplazada tenga que proveer la parte no subsidiada por el Estado, para la cual los hogares desplazados no cuentan con los recursos económicos debido a la situación de vulneración en la que se encuentran. En este mismo sentido y observando el proceso de la comuna 7, se evidencia la no existencia de una política de asentamientos y por lo tanto de vivienda, además de la falta de aplicación de políticas por parte de los entes territoriales, que intenten mitigar la situación de vulneración de los derechos a la PSD.

En la ciudad de Popayán, las políticas públicas de vivienda, creadas por el Estado favorecen tanto el rebusque como la invasión de terrenos no aptos para vivir y trabajar, debido a que tienen un énfasis centrado en la asignación de subsidios como principal acceso a necesidades básicas; por lo tanto, dichas políticas provocan el reasentamiento de los desplazados en los barrios marginales de la ciudad e incluso la construcción de vivienda en zonas ilegales. En cuanto al empleo, el municipio no cuenta con recursos suficientes para establecer alternativas que logren que la PSD pueda obtener una estabilidad económica, agudizando los efectos de la informalidad, la vulneración de derechos básicos y el rechazo por parte de la ciudadanía que se ve reflejada en el bajo crecimiento económico y social de la ciudad.

En consecuencia, la reubicación de la población desplazada en los diferentes barrios de ciudad, en especial en la comuna 7, ha agudizado las limitaciones del proceso de restablecimiento, porque la administración municipal lo concibe a partir del traslado físico y la entrega de la vivienda, mientras que para la gente entrevistada, se asume como un proceso integral de identidad,<sup>123</sup> y de reconstrucción del tejido social, es decir, de recuperación y restablecimiento de su proyecto de vida.

Hasta el momento, poner en marcha la intención de la propuesta Estatal en la ciudad de Popayán ha evidenciado limitaciones técnicas, institucionales, legales y operativas para responder eficazmente a las dimensiones que ha adquirido el problema de reasentamiento en la comuna 7. Es evidente entonces, que la propuesta del Gobierno Nacional tiene bases sobre un problema real, pero el cual no ha tenido la suficiente fuerza de convencimiento para que las entidades y empresas privadas busquen la posibilidad de dinamizar y solventar los problemas concretos de la PSD.

---

<sup>123</sup> La identidad individual es determinada por la imagen social, la cual es afectada por el hecho de ser señalado e ignorado, creando en las personas, bajas en su autoestima. Se pierde en la ciudad la independencia y la autonomía que garantizaba el trabajo en el campo, pasando ahora a depender de la caridad pública, de la solidaridad o de las sobras de las instituciones del estado. Se está en calidad de "arrimados", hacinados en inquilinatos, lo que genera inestabilidad, perdiendo la continuidad y la proyección.



## RECOMENDACIONES

- ❖ La políticas públicas implementadas para la atención de la PSD, durante el periodo 2002 – 2009, se ha centrado en la atención de emergencia y el asistencialismo, sin embargo y como ha dicho la Corte Constitucional: *“existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades, puesto que en ellos se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación”*<sup>124</sup>. Por lo cual se debe aplicar una política pública, desde un enfoque de derechos, que garantice en términos de dignidad y de protección a las personas en situación de desplazamiento.
  
- ❖ En la ciudad de Popayán a pesar de los esfuerzos por implementar una política pública de atención a la PSD solida, por términos de recursos y de relevancia en la agenda política, no se ha logrado mitigar el grado de vulneración al que está sometido esta población. Desde esta perspectiva se debe diseñar una política pública municipal para la atención integral en materia de vivienda para la población desplazada, implementando de manera urgente correctivos, recursos, experiencia, y en general, todos los esfuerzos necesarios desde las diversas instancias públicas, y que solucionen de raíz el problema de la ayuda inmediata, puesto que existe un proceso posterior de restablecimiento que debe ser atendido.
  
- ❖ La política de retorno dentro de la política de vivienda para la PSD no se está tomando como una alternativa para la reconstrucción del proyecto de vida, lo que empeora la situación de reasentamientos en la ciudad, por tal razón se hace necesario crear estrategias para el desarrollo de una política de vivienda que incentive el retorno y la reubicación en zonas rurales donde la PSD pueda aplicar de manera más apropiada sus capacidades, y donde se pueda ofrecer soluciones reales de seguridad y vivienda.

---

<sup>124</sup> Sentencia T-025 de 2004. Corte Constitucional.

- ❖ La PSD debido a las poca oportunidades laborales, no cuenta con los recursos para su sustento diario, ni para la adquisición de una vivienda digna, por tanto es necesario articular la política de vivienda con la generación de ingresos, a través del desarrollo de estrategias que permitan la sostenibilidad no solo de la vivienda sino de la condiciones minimas para el sostenimiento propio.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACCION SOCIAL. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. "Estadísticas de la población desplazada". Registro Único De Población Desplazada. Con fecha de corte 30 de diciembre de 2009. Consultado el 13 de enero de 2010 en: <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas>
- ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2007). "*Los desplazados Internos*". Consultado el 20 de febrero de 2010 en: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)
- ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (2005). Consultado el 13 de abril de 2009 en: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)
- AGUILAR, Luis Fernando (1993). "*Hacia una disciplina de las políticas públicas*". En: Perfiles latinoamericanos, FLACSO, México. Pág. 7-16.
- Ana Dilia Sánchez, desplazada del municipio del Tambo, 28 de noviembre de 2009.
- ARBOLEDA Vélez, Germán (2008). "*Evaluación de políticas públicas*". AC Editores, Cali, Colombia. Pág. 57-62.
- BELLO, Martha (2004). "*El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social, Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*". Bogotá, UNHCR-ACNUR, Universidad Nacional.
- BELLO, Martha Nubia. (2005). "*Restablecimiento. Entre retornos forzados y reinserciones precarias*". En: BELLO, Martha Nubia y VILLA M, Marta Inés (2006) "El Desplazamiento en Colombia. Regiones, ciudades y políticas públicas". 361-375. Bogotá: REDIF/ACNUR/Universidad Nacional/Corporación Región.
- BETANCUR DÍAZ, Ana maría. (2003). "*Ensayo individual de desplazamiento forzado en Colombia causas políticas y actores armados en desplazamientos*". Consultado el 12 de noviembre de 2009 de: <http://agora.unalmed.edu.co/desplazados/canal3/proyectos/200301/individual/Causas%20Pol%EDticas%20y%20Actores%20Armados.pdf>
- BOTERO, Rodrigo (dir.), SAFFON María Paula (2006). "*¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*". Bogotá. Consultado el 15 de octubre de 2009 de: [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:LJcL8shstHgJ:dejusticia.org/admin/file.php%](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:LJcL8shstHgJ:dejusticia.org/admin/file.php%20)
- BRUNQUÉ, Quim y GOMÁ, Richard (1998). "*Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*". Ariel, Barcelona.
- CASTILLEJO, A. (2000). "*Poética de lo otro, para una antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*". ICAN, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- CHILITO, Eduardo A. CASTILLO, John Alexander (2008). “Desplazamiento forzado: herramientas para entender su evolución y desarrollo en el departamento del Cauca”. Boletín No. 6, abril de 2008. Universidad del Cauca, Popayán.
- CIDH (2008): “Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia”, Junio de 2008.
- CODHES (2008). Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos humanos y el Desplazamiento, numero 74. “TAPANDO EL SOL CON LAS MANOS”. Informe sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos. Bogotá. 25 de septiembre de 2008. Consultado el 23 de julio en: <http://www.codhes.org.co>
- CODHES (2010). “Boletín informativo de la consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento”. Número 76, enero 27 de 2010, Bogotá. [www.codhes.org](http://www.codhes.org).
- CODHES, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2006) “Desplazamiento forzado y políticas públicas”. Sentencia T-025 – Primer informe. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. UNDP. Redes reconciliación y desarrollo. Embajada Británica. Bogotá, Colombia.
- CODHES, CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA (2006). “Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria. 1995-2005”. CODHES, Bogotá.
- CONPES 2804 de 1995.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL DE COLOMBIA (1991). Capítulo V. De la función administrativa.
- CORREA de Andreis, Alfredo et al (2009). “Desplazamiento interno forzado, restablecimiento urbano e identidad social”. Ediciones Uninorte, Barranquilla.
- CORTE CONSTITUCIONAL, Auto No. 176 de 2005.
- CORTE CONSTITUCIONAL, Auto No. 177 de 2005.
- CORTE CONSTITUCIONAL, Auto No.218 de 2006. Por medio del cual establece el incumplimiento y la falta de responsabilidad en relación con la política de atención a la población desplazada.
- CORTE CONSTITUCIONAL, Auto No. 008 de 2009. Hace referencia a la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-25 de 2004.
- CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA T-025 DE 2004.
- CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-602 de 2003.
- CUBIDES, Fernando y DOMÍNGUEZ, Camilo (2005). “Desplazados, Migraciones Internas y Reestructuración Territoriales”. CES. U. Nacional. Bogotá.
- Diario EL TIEMPO. “Persisten fallas en atención de desplazados, denunciaron expertos ante la Corte Constitucional”. 6 de febrero de 2008.
- FAJARDO, Jaime (2009). “Formulación de la Política Pública en Desplazamiento Forzado en el Municipio de Popayán – Cauca”. Universidad del Cauca, Popayán.

- FORERO, Edgar (2003). “*El Desplazamiento Interno Forzado en Colombia*”, en: *Encuentro “Conflict and Peace in Colombia: Consequences and Perspectives for the Future*”, organizado en Washington (USA) por Kellogg Institute, Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars y Fundación Ideas para las Paz., Septiembre 22 de 2003.
- GÓMEZ, Mayra. (2004). “*Mujeres, asentamientos informales y urbanización: cuando el género importa*”. ILSA, Bogotá.
- GARAY Salamanca, Luis Jorge (1999). “*La transición hacia la construcción de sociedad, Reflexiones en torno a la crisis colombiana*”. Santafé de Bogotá. En: <http://gruposkognos.blogspot.com/2008/09/la-transicin-hacia-la-construccion-de-23.html>
- GRANADOS, D. y CORREA, A. (2001). “*Encuentros y desencuentros culturales entre desplazados y población receptora en dos asentamientos en el Distrito de barranquilla*”. Monografía de investigación. Universidad Simón Bolívar. Facultad de trabajo social. Barraquilla.
- GUEVARA C., Rubén D. (2008). “*Popayán: cuna de hidalgos, asiento de desplazados*”. PNUD. Consultado el 20 de agosto de 2009, En: [http://indh.pnud.org.co/files/rec/victpopayan\\_desplazamiento.pdf](http://indh.pnud.org.co/files/rec/victpopayan_desplazamiento.pdf)
- GUEVARA, R. (2003). “*La Nueva Colonización Urbana: El Desplazamiento Forzado*”. Consultado el 20 de agosto de 2008 de: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11051007>
- GUEVARA, Rubén Darío. (2008). “*El desplazamiento forzado sigue preocupando en el Cauca*”. 17 de Julio de 2008. Consultado el 12 de julio de 2009 en: <http://www.elliberal.com.co>
- HAYWOOD, Stuart, RODRIGUES, Jeff (1994). “*Un nuevo paradigma para la Gestión pública*”. Citado por: ROTH Deubel, André-Noël (2002). “POLÍTICAS PÚBLICAS. Formulación, implementación y evaluación”. Ediciones Aurora, Colombia.
- IBÁÑEZ, Ana María y MOYA, Andrés (2006). “*¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados? Análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción*”, Documento Cede, Bogotá, Universidad de los Andes.
- LAGROYE, Jean-Jacques (1991). “*Sociologie politique*”. PRESSES de la FNSP et Dalloz, París. Citado por: ROTH Deubel, André-Noël (2002). “POLÍTICAS PÚBLICAS. Formulación, implementación y evaluación”. Ediciones Aurora, Colombia. Pág.15
- [laotrapopayan.wordpress.org](http://laotrapopayan.wordpress.org) (2008). “*Popayán: ciudad histórica, población real*”. Esta entrada fue publicada el 11 de Julio de 2008 y está archivada bajo las categorías Uncategorized. Consultado el 14 de junio de 2009.
- LENOIR, Remi (1986). “*Groupes de pression et groupes consensuels. Contribution à une analyse de la formation du droit*”. En: Actes de la recherché en sciences sociales. Pag. 30-39. Citado por: ROTH Deubel, André-Noël (2002). “POLÍTICAS PÚBLICAS. Formulación, implementación y evaluación”. Ediciones Aurora, Colombia.
- LEY 387 DE 1997, ARTICULO 1o. DEL DESPLAZADO.

- MEDELLÍN, Pedro (1998). *“El retorno a la política”*. TM editores y otros, Bogotá.
- MENY, Yves, THOENIG, Jean-Claude (1992). *“Las políticas públicas”*. Ariel, Barcelona. Citado por: ROTH Deubel, André-Noël (2002). *“POLÍTICAS PÚBLICAS. Formulación, implementación y evaluación”*. Ediciones Aurora, Colombia. .
- MONCAYO, Víctor Manuel (1990). *“Espacialidad y Estado: formas y reformas”*. Universidad nacional de Colombia, Bogotá.
- NACIONES UNIDAS, Documento sobre Asentamientos Humanos y Conferencia sobre el Tema de la Vivienda Popular en América Latina.
- NARANJO, Gloria (2002). *“El derecho a la ciudad: migrantes y desplazados en las ciudades colombianas”*. En Desde la región. No 37. Medellín: Corporación Región.
- PADIOLEAU, J. (1982). *“L'état au concret”*. PUF, París. Pág. 25. Citado por: ROTH Deubel, André-Noël (2002). *“POLÍTICAS PÚBLICAS. Formulación, implementación y evaluación”*. Ediciones Aurora, Colombia. Pág. 57.
- PECAUT, Daniel (2001). *“Guerra contra la sociedad”*. Capítulo 7: A propósito de los desplazados en Colombia”. Bogotá: Espasa. Pág. 257-277
- PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POT (2000). Capítulo VIII *“Dimensión Social”*. Documento técnico, Popayán.
- PLAN NACIONAL DE ATENCIÓN HUMANITARIA. Fases de interacción y líneas estratégicas. 3.1 Acciones humanitarias.
- POT. Plan de Ordenamiento Territorial. (2005). Municipio de Popayán.
- ROMERO, Marcos (2010). *“El desplazamiento en tiempos de seguridad democrática”*. Investigador CODHES. Universidad Nacional de Colombia. Consultado el 15 de Febrero de 2010 en: [www.codhes.org](http://www.codhes.org)
- ROTH Deubel, André-Noël (1999). *“Etat et Politiques Publiques en Amérique Latine”*. Thèse de Doctorat, N° 477, Université de Genève, Ginebra. Citado por: ROTH Deubel, André-Noël (2002). *“POLÍTICAS PÚBLICAS. Formulación, implementación y evaluación”*. Ediciones Aurora, Colombia. Pág. 27.
- ROTH Deubel, André-Noël (2002). *“POLÍTICAS PÚBLICAS. Formulación, implementación y evaluación”*. Ediciones Aurora, Colombia.
- RUIZ, Nubia Yaneth (2008) *“El Desplazamiento Forzado en el Interior de Colombia: Características socio demográficas y pautas de redistribución territorial 2002 – 2004”*. Tesis Programa de Doctorado en Demografía Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Geografía Centro de Estudios Demográficos. Barcelona, España. 2008.
- SALAZAR Vargas, Carlos (1992). *“Las políticas públicas: una nueva perspectiva de análisis”*. En: *universitas*. Pontificia Universidad Javeriana, N° 83, Bogotá, pp. 35-100.
- SERPA Castaño Geovany (2003) *“Efectos sociales y culturales del desplazamiento forzado”*. Universidad Nacional de Colombia. Medellín. Pág. 13

- SUÁREZ, Harvey; HENAO, Diego (2003). *“El desplazamiento forzado indígena en Colombia: La ley del Silencio y la Tristeza”*. Boletín CODHES. Bogotá.
- TORRES Tovar, Carlos Alberto (2008) *“La vivienda de la población desplazada en Colombia. Un derecho vulnerado que demanda reparación”*. Proceso nacional de verificación a la sentencia T-025 de 2004. CODHES. Mesa de expertos – derecho a la vivienda. Bogotá, Colombia.
- URIBE, María Teresa (2000) *“Notas para la conceptualización del desplazamiento forzado en Colombia”* en Estudios Políticos, No. 17, julio-diciembre. Medellín.
- VANEGAS, Gildardo. LÓPEZ, José Nicolás (2008). *“El departamento del Cauca en cifras: situación social y política”*. Boletín No. 5, febrero de 2008. Universidad del Cauca, Popayán.
- VARGAS Velásquez, Alejo (1999). *“Notas sobre el estado y las políticas públicas”*. Almuneda editores, Bogotá.
- VÉLEZ Arboleda, Germán (2008). *“Evaluación de políticas públicas”*. AC editores, Santiago de Cali, Colombia.
- WIESNER Durán, Eduardo (1997). *“La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional”*. TM editores, Bogotá.

# **ANEXOS**



## ANEXO 1

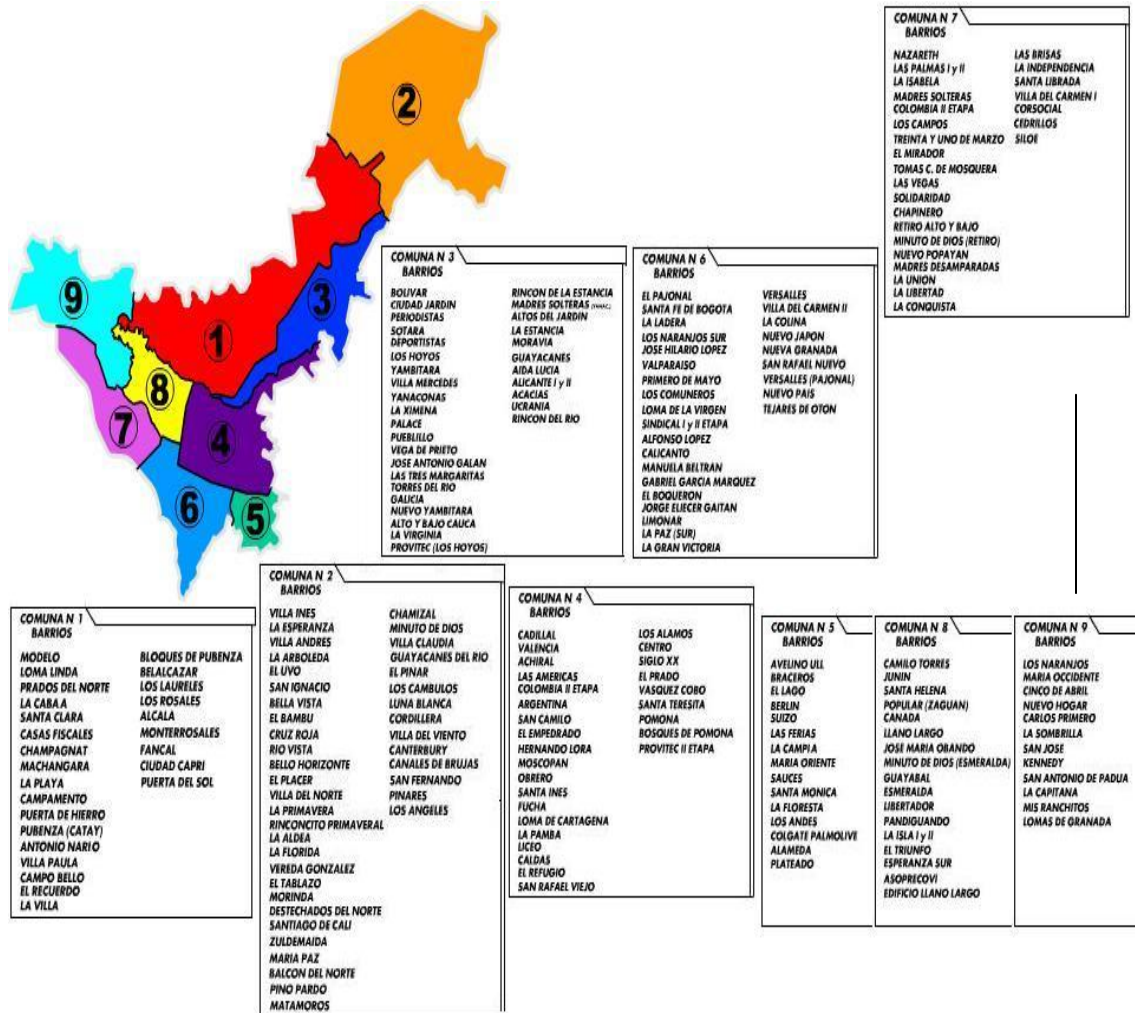
### BARRIOS QUE COMPONEN LA COMUNA 7.

<b>COD</b>	<b>BARRIO</b>	<b>EST</b>	<b>No MAZ</b>	<b>No VIV</b>	<b>No HAB</b>
7.01	NAZARETH	2:B	6	39	202
7.02	LAS PALMAS	2:B	44	237	1228
7.03	ISABELA	1:B-B	24	279	1660
7.04	MADRES SOLTERAS	1:B-B	1	44	229
7.05	COLOMBIA II	2:B	6	52	269
7.06	LOS CAMPOS	1:B-B	33	613	3201
7.07	TREINTA Y UNO DE MARZO	1:B-B	38	546	2614
7.08	EL MIRADOR	2:B	30	395	2046
7.09	TOMAS CIPRIANO DE MOSQUERA	2:B	47	629	3259
7.10	LAS VEGAS	2:B	21	145	751
7.11	SOLIDARIDAD	1:B-B	45	504	2631
7.12	CHAPINERO	2:B	11	100	518
7.13	RETIRO ALTO Y BAJO	1:B-B	25	610	3185
7.14	MINUTO DE DIOS	1:B-B	4	61	333
7.15	NUEVO POPAYAN	2:B	3	33	171
7.16	MADRES DESAMPARADAS	1:B-B	2	61	319
7.17	LA UNION	2:B	7	91	472
7.18	LA LIBERTAD	1:B-B	3	110	574
7.19	LA CONQUISTA	1:B-B	3	45	234
7.20	LAS BRISAS	1:B-B	1	14	73
7.21	INDEPENDENCIA	1:B-B	3	18	94
7.22	SANTA LIBRADA	2:B	17	136	705
7.23	VILLA DEL CARMEN I	2:B	7	55	285
7.24	CORSOCIAL	2:B	5	74	384
7.25	LA HEROICA I ETAPA	2:B	13	183	948
7.26	NUEVO HOGAR	2:B	2	21	108
7.27	SANTO DOMINGO SABIO	2:B	8	201	1041
7.28	VILLAS DEL PALMAR	2:B	3	30	155
7.29	MUNICH	1:B-B	10	131	727
7.30	ALAMOS DE OCCIDENTE	1:B-B	5	82	430
7.31	LOS ALPES	1:B-B	2	22	122
7.32	EL DIAMANTE	1:B-B	3	40	209
7.33	SAN FERNANDO	1:B-B	2	31	172
7.34	BRISAS DE PUBENZA	1:B-B	4	65	360
7.35	PANAMERICANO	1:B-B	4	34	188

Fuente: [www.popayan-cauca.gov.co/huestromunicipio](http://www.popayan-cauca.gov.co/huestromunicipio)

## ANEXO 2

### Mapa de Popayán por comunas

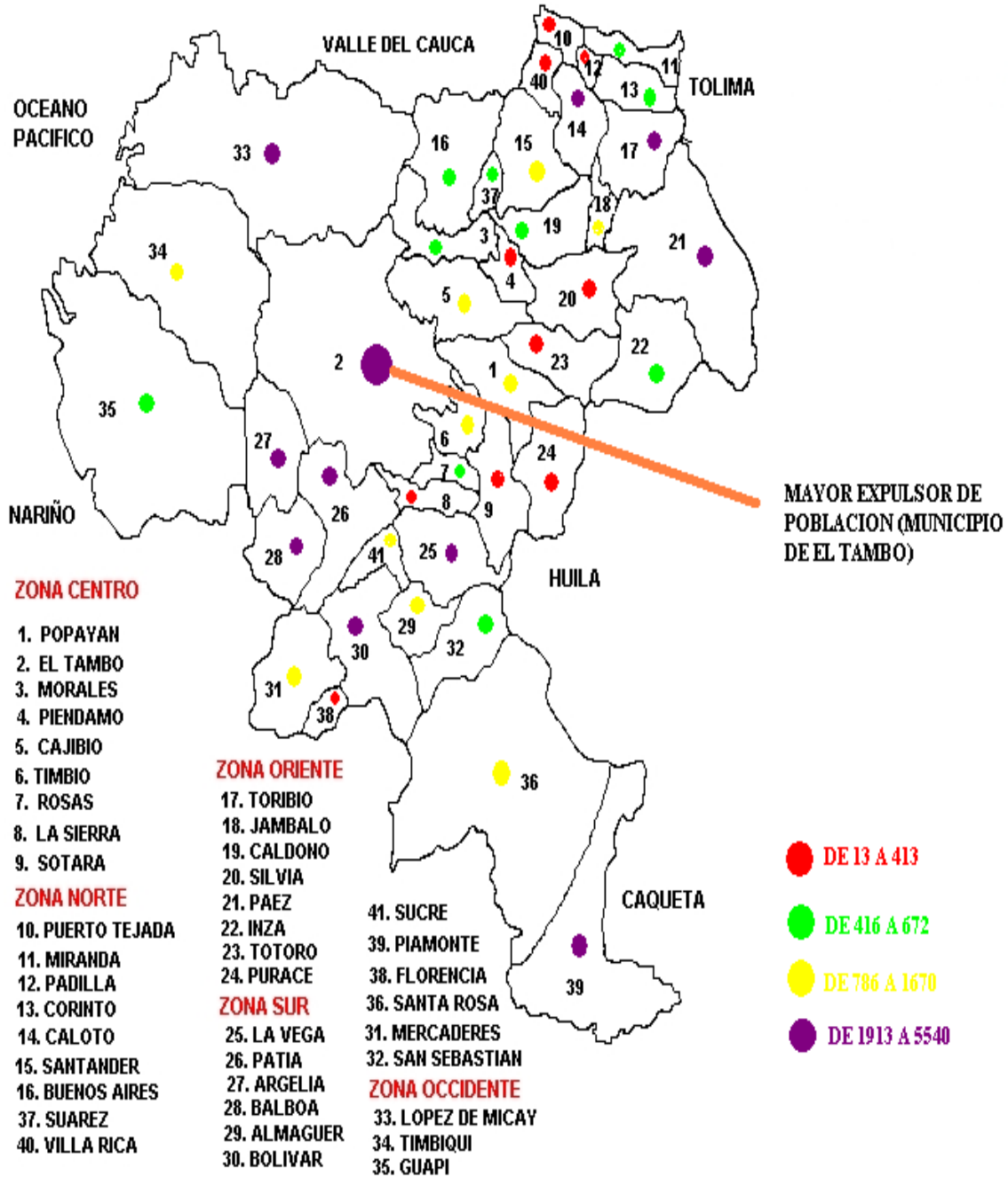


Fuente: [www.popayan-cauca.gov.co/nuestromunicipio](http://www.popayan-cauca.gov.co/nuestromunicipio)

### ANEXO 3.

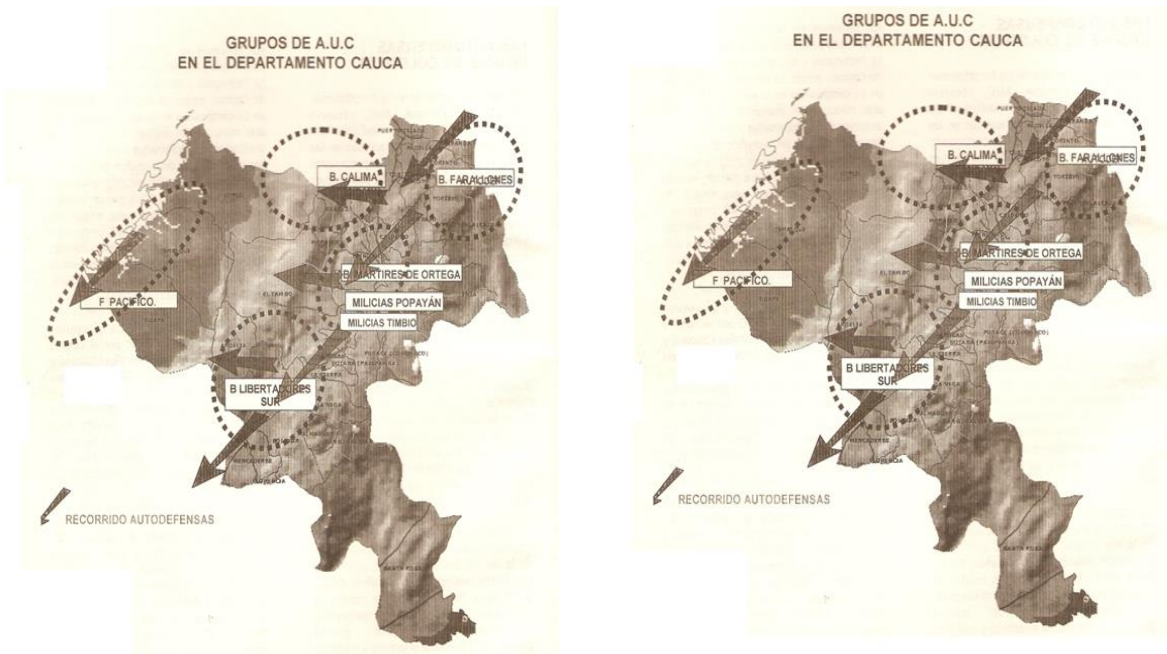
Mapa de Recepción de Población Desplazada (Individual) entre el 2002 – 2009

### MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA



FUENTE: Mapa (croquis) consultado el 14 de enero de 2009 en: [http://toribio-cauca.gov.co/apc-aa-files/38663138366133623435396534323339/mapa\\_municipio\\_Toribio\\_en\\_dptoWEB\\_1.JPG](http://toribio-cauca.gov.co/apc-aa-files/38663138366133623435396534323339/mapa_municipio_Toribio_en_dptoWEB_1.JPG). Convenciones, puntos de referencia y ubicaciones en el mapa elaboración propia.

## ANEXO 4



FUENTE: Observatorio de DD.HH y DIH, 2003. Consultado el 16 de enero de 2009 en: Una aproximación a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el Cauca 2001-2003. Gobernación del Cauca. Secretaria de Gobierno, Derechos Humanos, Convivencia y Participación Social.

## ANEXO 5

### Matriz de Entrevistas

Perfil del entrevistado: Coordinadores de Acción Social, La UAOD, y Secretaria de Gobierno.

Nombres:

Edad:

Dirección:

Teléfono:

Estudios realizados:

Pregunta de Investigación	Pregunta de Campo
❖ Como la UAOD, Acción Social, Secretaria de Gobierno y la Alcaldía tratan la dinámica del fenómeno del desplazamiento forzado en la Ciudad de Popayán.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuál es el origen de esta institución?</li> <li>2. ¿Cuánto tiempo lleva esta institución en esta ciudad?</li> <li>3. ¿Cuáles son los antecedentes de esta institución.</li> <li>4. ¿Quién los dirige?</li> <li>5. ¿Maneja esta entidad algún tipo de programa específico para desplazados?</li> <li>6. ¿Coordina su entidad acciones con otras organizaciones?</li> <li>7. ¿Todos los funcionarios de su entidad manejan el tema, o se delega en un funcionario su manejo?</li> <li>8. ¿Cómo funciona la institución?</li> <li>9. ¿Conoce otras instituciones que trabajen el fenómeno?</li> </ol>
❖ Cuáles son los actores que influyen en el proceso del desplazamiento forzado hacia Ciudad de Popayán.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuáles cree usted que son los actores que provocan el desplazamiento?</li> <li>2. ¿Por qué cree usted que desplazan hacia esta ciudad?</li> <li>3. ¿Sabía usted que Popayán es una de las ciudades a nivel nacional mayoritariamente receptora de desplazados; a que cree que se deba esta situación?</li> <li>4. ¿Qué requisitos o documentos necesita el desplazado para ser atendido?</li> <li>5. ¿Qué respuesta ha obtenido de la comunidad desplazada?</li> </ol>
❖ Como se ha vivido el proceso de aceptación y adaptación de los desplazados por la violencia en la Ciudad de Popayán.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Como institución que le ofrecen al desplazado?</li> <li>2. ¿Cómo cree que los desplazados viven el proceso de adaptación a esta ciudad?</li> <li>3. ¿Cree que la llegada de un gran porcentaje de desplazados a afectado a la ciudad; y en qué sentido?</li> <li>4. ¿Qué papel juega la institución en ese proceso de adaptación?</li> </ol>
❖ Que estrategias, acciones o planes están o se están estructurando para la atención al desplazado.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Antes de impulsar los programas que su entidad ha estructurado, existe algún estudio o trabajo dirigido a conocer las causas del desplazamiento?</li> <li>2. ¿Tienen una base de datos o que mecanismos usan para el registro de la población desplazada?</li> <li>3. ¿Quien ha configurado los planes para la atención al desplazado?</li> <li>4. ¿Se han impulsado investigaciones para prevenir posibles desplazamientos?</li> <li>5. ¿Qué clase de coordinación se realiza para atender a la población desplazada? ¿Existe un acompañamiento</li> </ol>

	<p>integral?</p> <p>6. ¿Cree usted que las políticas configuradas por el Estado para responder a este problema son acertadas?</p> <p>7. ¿Cree que esas políticas se están aplicando bien en el municipio; o por parte de su entidad?</p> <p>8. ¿Piensa usted que la administración municipal destina los suficientes recursos para atender a la población desplazada?</p> <p>9. ¿Cambiaría o mejoraría algún programa o política de los cuales existen para la atención al desplazado, o crearía alguno, o que acciones se podrían realizar para mejorar la aplicación de las políticas ya establecidas?</p> <p>10. ¿Cree que lo que la institución le ofrece al desplazado es lo necesario para que ellos restablezcan sus vidas?</p> <p>11. ¿Cree que les hace falta algo como institución o en los planes que llevan a cabo para la atención al desplazado?</p> <p>12. ¿Trabajan en la realización y aplicación de políticas de atención al desplazado con otras entidades?</p> <p>13. ¿Qué piensa que se podría hacer para evitar los desplazamientos o para que no fueran tan traumáticos?</p>
--	---

**Perfil del entrevistado: Personal Acción Social, La UAOD, y Secretaria de Gobierno.**

**Nombres:**

**Edad:**

**Dirección:**

**Teléfono:**

**Estudios realizados:**

**Cargo:**

Pregunta de Investigación	Pregunta de Campo
❖ Como la UAOD, Acción Social, Secretaria de Gobierno y la Alcaldía tratan la dinámica del fenómeno del desplazamiento forzado en la Ciudad de Popayán.	<p>1. ¿Qué entiende por desplazamiento.</p> <p>2. ¿Conoce usted a profundidad el tema del desplazamiento.</p> <p>3. ¿Conoce usted el origen de esta situación.</p> <p>4. ¿Cuáles son sus tareas dentro de esta situación.</p> <p>5. ¿Qué clase de política de atención a la población desplazada conoce.</p> <p>6. ¿Cree que el servicio prestado es bueno.</p> <p>7. ¿Conoce otras instituciones que trabajen la dinámica del desplazamiento.</p>
❖ Cuáles son los actores que influyen en el proceso del desplazamiento forzado hacia Ciudad de Popayán.	<p>1. ¿Cuál cree usted que son los actores que influyen en el proceso de desplazamiento forzado.</p> <p>2. ¿Por qué cree usted q los desplazados escogen o llegan a esta ciudad.</p> <p>3. ¿Usted ha recibido algún tipo de capacitación para el manejo y atención al desplazado.</p>
❖ Como se ha vivido el proceso de aceptación y adaptación de los desplazados por la violencia en la Ciudad de Popayán.	<p>1. ¿Como usted percibe el proceso de adaptación de los desplazados hacia esta ciudad.</p> <p>2. ¿Cree que la aceptación que le ofrece la ciudad y esta institución al desplazado ha sido o es exitosa.</p> <p>3. ¿Cómo cree que se ha desarrollado el proceso de atención y control a este fenómeno.</p> <p>4. ¿Cree que la llegada de un gran porcentaje de población desplazada ha tenido repercusiones en esta ciudad.</p>
❖ Que estrategias, acciones o planes	<p>1. ¿Cuál es la atención que le brindan al desplazado.</p>

están o se están estructurando para la atención al desplazado.	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. ¿Existe un plan de prevención para este fenómeno.</li> <li>3. ¿Cree que las políticas prestadas al desplazado son buenas.</li> <li>4. ¿Se le hace un acompañamiento integral al desplazado y de que consta.</li> <li>5. ¿Qué mecanismos maneja para el registro de los desplazados.</li> <li>6. ¿Cree que la cobertura que maneja esta institución logra cubrir a toda la población desplazada.</li> <li>7. ¿Cree que todas las políticas que se han implantando han sido la solución para el bienestar del desplazado.</li> <li>8. ¿Le agregaría o le cambiaría algo los planes que se desarrollan para la atención del desplazado.</li> <li>9. ¿Sabe de otra institución que esté trabajando por los desplazados.</li> <li>10. ¿Cuál sería la estrategia que usted implementaría para atender de manera integral a los desplazados y para erradicar el conflicto.</li> </ol>
--	--

**Perfil del entrevistado: Desplazados**

**Nombres:**

**Edad:**

**Dirección:**

**Teléfono:**

**Estudios realizados:**

**Lugar del desplazamiento**

<b>Pregunta de Investigación</b>	<b>Pregunta de Campo</b>
❖ Como se ha vivido el proceso de aceptación y adaptación de los desplazados por la violencia en la Ciudad de Popayán.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿De dónde proviene el desplazado?</li> <li>2. ¿Dicho desplazamiento forzado fue masivo o individual?</li> <li>3. ¿Por qué escogió esta ciudad?</li> <li>4. ¿Algún funcionario acompañó la decisión tomada?</li> <li>5. ¿Cómo se organizó para salir del lugar o fue una salida espontánea?</li> <li>6. ¿La comunidad decidió mantenerse unida en el proceso de desplazamiento?</li> <li>7. ¿La UAOD o la oficina de acción social intervinieron en el proceso de desplazamiento?</li> <li>8. ¿Cómo percibe usted la aceptación de ustedes en esta ciudad?</li> <li>9. ¿Qué requisitos le solicitaron para prestarle la ayuda?</li> </ol>
❖ Cuáles son los actores que influyen en el proceso del desplazamiento forzado hacia Ciudad de Popayán.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Qué fenómeno de violencia causó el desplazamiento?</li> <li>2. ¿Puede identificar el actor que causó el desplazamiento?</li> <li>3. ¿Cómo ha sido el proceso de adaptación a la ciudad?</li> <li>4. ¿Cuál cree usted que es el actor que más desplaza gente?</li> </ol>
❖ Como la UAOD, Acción Social, Secretaría de Gobierno y la Alcaldía tratan la dinámica del fenómeno del	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Alguna vez se le ha negado la atención?</li> <li>2. ¿Qué opina de la respuesta del gobierno (Estado) frente a situaciones de desplazamiento forzado?</li> <li>3. ¿Existe en su región o municipio algún tipo de organización para los desplazados?</li> </ol>

desplazamiento forzado en la Ciudad de Popayán.	
❖ Que estrategias, acciones o planes están o se están estructurando para la atención al desplazado.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuáles son los apoyos que usted ha recibido?</li> <li>2. Las políticas que se han implantado lo han ayudado?</li> <li>3. Cree que las políticas implantadas son la solución para ustedes y para el fenómeno?</li> <li>4. Como están organizados ustedes los desplazados?</li> <li>5. Que le cambiaría a las políticas de las cuales usted ha sido beneficiario?</li> <li>6. Qué cree usted que le hace falta a la institución para brindar una buena atención que logre cubrir todas sus necesidades?</li> <li>7. Cree que la cobertura es buena.</li> <li>8. Que entidades han acompañado a la comunidad en esta etapa de sus vidas?</li> <li>9. Que ayuda les prestaron durante la primera etapa de desplazamiento?</li> <li>10. Que otro tipo de colaboración han encontrado en etapas posteriores?</li> <li>11. Sabe usted del nombre de algún programa para los desplazados en los que esté inscritos?</li> <li>12. Qué clase de ayuda, colaboración proyecto o recurso les hace llegar al estado a través de su programa?</li> <li>13. ¿Qué estrategias o proyectos propone para una solución al fenómeno del desplazamiento forzado?</li> <li>14. ¿Qué piensa que se podría hacer para evitar los desplazamientos o para que no fueran tan traumáticos?</li> </ol>



**ENCUESTA A POBLACIÓN EN  
SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO  
COMUNA 7 DE POPAYÁN**

Fecha: día \_\_\_\_ / mes \_\_\_\_ / año \_\_\_\_ /

Nombre: \_\_\_\_\_

Edad: \_\_\_\_\_

Procedencia: \_\_\_\_\_

Sexo: M  F

**1. Etnia a la que pertenece:**

Mestiza   
Negra   
Indígena

**2. Número de Integrantes de Familia**

1   
2   
3   
4

Más Cuantos? \_\_\_\_\_

**3. Grupo por el que fue desplazado**

Guerrilla   
Autodefensas   
Paramilitares   
Ejercito   
Otro, Cual? \_\_\_\_\_

**4. Tipos de ocupación**

Ventas   
Oficios varios   
Agropecuarios   
Domésticos   
Ninguno

**5. Numero de Persona en la Familia que trabajan**

1   
2   
3   
4   
Ninguna

**6. Ingresos por familia :**

Entre \$ 1.000 y \$ 10.000   
Entre \$ 10.001 y \$ 100.000   
Entre \$ 100.001 y \$ 200.000   
Ninguno

**7. Ha retornado al lugar de origen:**

Si   
No   
Temporalmente

**8. Tipo de vivienda en el que habita:**

Cuarto   
Albergue   
Cambuche   
Rancho   
Casa

9. Numero de cuartos de los que consta su vivienda:

- 1
- 2
- 3
- 4

Mas Cuantos? \_\_\_\_\_

10. La vivienda en la que usted habita es:

- Arrendada
- De familiares o amigos
- Invasión
- Propia
- Albergue

11. Forma de acceder al agua:

- Acueducto
- Acarreo
- Pozo
- Otra Cual? \_\_\_\_\_

12. Forma de acceder a la energía:

- Redes eléctricas
- Velas
- Otra Cual? \_\_\_\_\_

13. Forma utilizada para cocinar:

- Electricidad
- Gas
- Lena
- Otro Cual? \_\_\_\_\_

14. Dispersión de excretas:

- Alcantarillado
- Letrina
- Intemperie
- Otro Cual? \_\_\_\_\_

15. De parte de quien usted ha recibido apoyo:

- Instituciones del Estado
- Familia
- Amigos- vecinos
- Ninguno \_\_\_\_\_
- Otro Cual? \_\_\_\_\_