

**POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO DESDE LA  
PERSPECTIVA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

**INVESTIGADORES**

**Andrea Isaza Romero**  
**Antonio Manjarrés Martínez**

**UNIVERSIDAD CES**  
**FACULTAD DE MEDICINA**  
**POSGRADO EN SALUD PÚBLICA**  
**ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA EN PROTECCIÓN SOCIAL**  
**MEDELLÍN**  
**2010**

**INTRODUCCIÓN**

Con el presente trabajo se procura dar una visión integral desde una perspectiva del Sistema de Protección Social a los diferentes programas enfocados a población vulnerable, especialmente aquellos que se encuentran en situación de desplazamiento, con el fin de fortalecer el diseño y los programas de los mismos y así incentivar su desarrollo social.

Se pretende fortalecer los conocimientos y ofrecer herramientas pertinentes para mejorar la orientación y resultados de los programas sociales.

El objetivo es realizar un referente teórico ajustado a las directrices del Sistema de Protección Social en los programa de población en situación de desplazamiento para mejorar la calidad de la información, enfocados a los factores jurídicos, sociales y de protección social.

Se utilizará material bibliográfico con el cual se pueda hacer un estudio de dicha población y su problemática desde los lineamientos del Sistema del Protección Social.

Dicha investigación utilizará como conceptos básicos los que se van a exponer a continuación, con el fin de orientar al lector hacia una mejor comprensión del mismo:

*Desplazado:* Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, a abandonar su localidad de residencia y las actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas.<sup>1</sup>

*Sistema de la Protección Social:* Conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos,

especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo.<sup>2</sup>

Ministerio de la Protección Social: Ente regulador, el cual tiene como objetivos primordiales la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento del Sistema de la Protección Social.<sup>2</sup>

Vulnerabilidad: Es la probabilidad de ser afectado por un riesgo de cualquier naturaleza y, en este sentido, está vinculada con la capacidad de enfrentarlo.<sup>3</sup>

Riesgo: Hace referencia a eventos (negativos) que amenazan el ingreso y bienestar de los ingreso y bienestar de los hogares. (De múltiples orígenes, incluyendo salud).<sup>4</sup>

MSR: (Manejo social del Riesgo) se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) ó producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan o profundizan la pobreza.<sup>5</sup>

SAR: Es un conjunto ordenado y coherente de elementos dirigidos a identificar, medir, evaluar, controlar y gestionar los riesgos asociados a una actividad o negocio.<sup>6</sup>

## 1. PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA

Se definirá desplazado según el Documento CONPES 3057: toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, a abandonar su localidad de residencia y las actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas. Las razones que conducen al desplazamiento son: 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>1</sup>

El desplazamiento forzado sigue siendo la mayor expresión de la crisis de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que afronta el país, en el contexto de una guerra que, como expresión de las disputas por el dominio territorial y por la recomposición económica, social y demográfica de las zonas rurales y urbanas, ha convertido a la población civil en el objetivo principal. Si bien es cierto que asistimos a una fase de degradación del conflicto armado, esto no exime al Estado del cumplimiento de su deber de respeto y protección de los derechos humanos y, en particular, del cumplimiento de las obligaciones y responsabilidad del Estado para adoptar e implementar medidas de prevención de las causas estructurales que generan desplazamientos, atender y proteger integral y oportunamente a las personas en situación de desplazamiento y garantizar su retorno o reubicación en condiciones de dignidad, voluntariedad, seguridad y sostenibilidad.<sup>7</sup>

Esta situación afecta a amplios sectores de la población colombiana, predominantemente en el ámbito rural, pero sus efectos son diferenciados entre los distintos grupos poblacionales y además implican impactos más severos sobre algunos grupos especialmente vulnerables. El desplazamiento afecta de manera crítica a las mujeres cabeza de familia, a los niños y niñas, y

a las comunidades indígenas y afrocolombianas. Las características básicas de la política pública de atención al desplazamiento forzado son: a) La prevención del desplazamiento forzado, mediante la intervención del Estado para neutralizar los factores que lo generan. b) La atención humanitaria de emergencia, mediante la cual se provee alimentos, utensilios, alojamiento, salud básica, atención psicosocial y educación para los niños. c) La estabilización socioeconómica, mediante la provisión de soluciones de ingresos (empleo o ingresos por cuenta propia a través de proyectos productivos), vivienda y servicios básicos, e integración social.<sup>8</sup>

Se entiende como Sistema de Protección Social el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo.<sup>2</sup>

El Ministerio de la Protección Social tendrá como objetivos primordiales la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento del Sistema de la Protección Social, establecido en la Ley 789 de 2002, dentro de las directrices generales de la ley, los planes de desarrollo y los lineamientos del Gobierno Nacional.<sup>9</sup>

Como antecedentes en el diseño del sistema de protección social en Colombia tuvieron influencia muchas corrientes de pensamiento, más aún que el número de actores participantes, sin embargo, en aras de la brevedad para este apartado, se identifican tres marcos conceptuales organizados según la dimensión sobre la que influyeron: 1. El *enfoque de derechos*, correspondiente a las corrientes de sociedad incluyente impulsadas desde UNICEF y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas. Reviste importancia para comprender el *contexto* de política social, del cual indudablemente forma parte la protección social, incluso el componente referido al sector del trabajo. 2. El

marco del *manejo social del riesgo* que, a su vez, recoge otras tendencias asociadas a estrategias de reducción de la pobreza; es publicado por el Banco Mundial. Aporta el instrumental analítico para examinar y organizar los programas que conforman el *contenido* del sistema, lo que permite delimitar su alcance y la estructura orgánica del Ministerio. 3. El *concepto de gerencia social*, promovido por el INDES, contribuye con un conjunto de principios, conocimientos y metodologías analíticas, que le dan sentido a la gestión del área social en función del resultado esperado; la experiencia más documentada en el país corresponde a la aplicación de instrumentos de análisis de actores involucrados. <sup>10</sup>

El sistema de protección social se define como una serie de intervenciones y políticas públicas para ayudar a las personas, familias y comunidades a manejar mejor el riesgo y para apoyar a los más pobres en situación de vulnerabilidad crítica. <sup>3</sup>

Tradicionalmente, la protección social cubre tres áreas de intervención: mercado laboral, previsión social y asistencia social –redes de protección social–. <sup>3</sup>

En el marco del Manejo Social del Riesgo se define como “i) Intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades en un mejor manejo del riesgo. ii) Prestar apoyo a los pobres en situación crítica”<sup>3</sup>

El Riesgo es la base fundamental del sistema, es la probabilidad de que suceda un evento determinado, expresión de un peligro de sufrir un daño o perjuicio, peligro de ser agredido por un evento o situación. <sup>3</sup>

Cuando en este marco conceptual se habla de Riesgo, hace referencia a eventos (negativos) que amenazan el ingreso y bienestar de los hogares. <sup>3</sup>

El término *social* se refiere a la forma de manejo del riesgo, que se basa ampliamente en intercambios entre personas, y no en la forma del riesgo; es decir, no analiza “riesgos sociales” exclusivamente.<sup>3</sup>

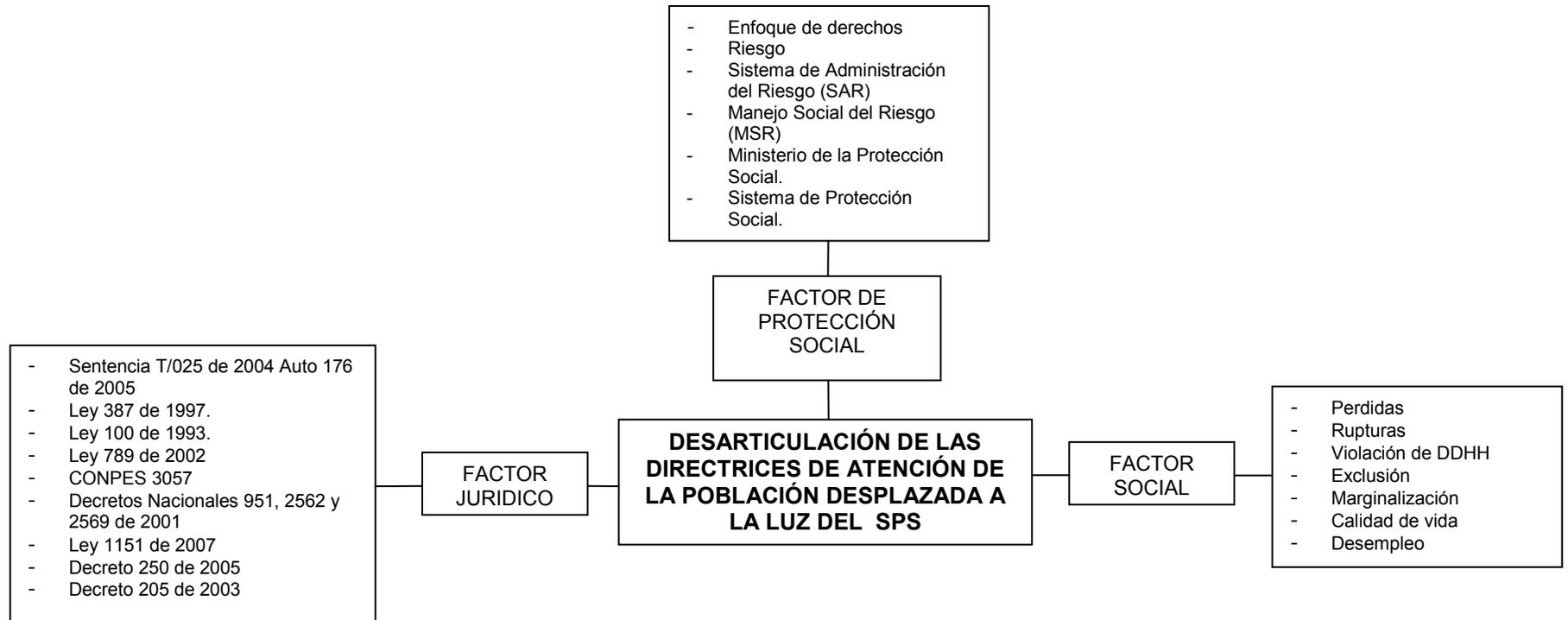
**El MSR** (Manejo social del Riesgo) se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) ó producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan o profundizan la pobreza. Esta pobreza tiene relación con la vulnerabilidad, ya que los pobres habitualmente están más expuestos a riesgos, pero al mismo tiempo tienen poco acceso a instrumentos adecuados de manejo del riesgo. En consecuencia, el suministro y selección de instrumentos adecuados para el MSR se convierte en un medio importante para reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza. Para ello se debe encontrar un equilibrio entre disposiciones de MSR (informales, de mercado y públicas) alternativas y estrategias de MSR (prevención, mitigación y superación) y encontrar los correspondientes instrumentos de manejo en términos de oferta y demanda.<sup>5</sup>

El sistema de administración del riesgo SAR “Es un conjunto ordenado y coherente de elementos dirigidos a identificar, medir, evaluar, controlar y gestionar los riesgos asociados a una actividad o negocio”.<sup>6</sup>

Este se debe tener en cuenta ya que aporta un conjunto de guías, lineamientos y criterios para una adecuada gestión y tratamiento de los riesgos. Permiten trabajar correctamente, disminuyendo la probabilidad de error. El procedimiento debe indicar el curso de acción a seguir en caso de sobre pasar

un límite de riesgo. Partiendo de lo expuesto se puede concluir que el sistema de la protección social hace parte del SAR, pues a través de este se puede analizar cuatro parámetros fundamentales los cuales son: Percepción del Riesgo, evaluación del riesgo, gestión del riesgo y comunicación del riesgo.<sup>6</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior se trabajará con la población en situación de desplazamiento la cual tiene altos niveles de vulnerabilidad, y así mismo, se mirarán las condiciones de los mismos dentro del contexto social colombiano.



## 2. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La presente investigación se hace con el fin de generar un referente teórico ajustado a las directrices del Sistema de Protección Social en los programa de población en situación de desplazamiento para mejorar la calidad de la información y que esta a su vez sea completa, oportuna y veraz.

La Ley 789 de 2002 por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo, incluyó en este al sistema general de seguridad social en integral (SGSSS, SGSSP, SGSSRP), Sistema de promoción social -sistema social del riesgo, sistema de subsidio familiar, sistema nacional de formación para el trabajo, sistema de recreación vacaciones sociales (Prosocial en liquidación).<sup>2</sup>

Se pretende generar una directriz de promoción para buscar estrategias que puedan reducir la pobreza, hacer promoción al empleo y crear equidad, a su vez que conduzca a soluciones eficaces contra la pobreza y la vulnerabilidad, el desempleo, las deficiencias de cobertura y calidad en la seguridad social, las deficiencias de cobertura y calidad de la educación, la imposibilidad de acceso de los marginados a los servicios financieros, las asimetrías e insuficiencias en el desarrollo urbano, las limitaciones en el acceso a la vivienda propia, las limitaciones en los servicios, las limitaciones de la población marginada acceso a la informática y el flagelo de los altos niveles de pobreza rural y urbana; teniendo en cuenta las regiones y grupos poblaciones más rezagados y vulnerables como son las personas en situación de desplazamiento, entre otras.<sup>11</sup>

Se define población en condición de desplazamiento a toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, a abandonar su localidad de

residencia y las actividades económicas habituales porque su vida, integridad física, seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas. Las razones que conducen al desplazamiento son: 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>1</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior, se procederá a realizar el referente teórico de esta población en particular. Se partirá de la construcción de un instrumento que integre los diferentes factores como son: jurídicos, sociales y de protección social desde la perspectiva del Sistema con el fin de tener una información eficaz referente al mismo.

### **3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Cuales son los factores jurídicos, sociales y de protección social de la atención a la población en situación de desplazamiento a través de las directrices del Sistema de Protección Social?

### **4. MARCO TEORICO**

#### **4.1 FACTOR JURIDICO**

La génesis de la prevalencia de los derechos fundamentales sobre los cuales recae la obligación del Estado Colombiano, radica en el preámbulo de nuestra Carta Superior, en armonía con los tratados y convenios internacionales aprobados por Colombia.

En ese orden de ideas podemos decir que el marco jurídico aplicado al presente trabajo, tiene como eje principal la garantía de los derechos fundamentales que se deben proteger a todos los colombianos y demás personas que residan en nuestro territorio.

El marco normativo es de raigambre constitucional consignado principalmente en el preámbulo de la Carta Política; de los principios fundamentales artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9,10; de los derechos fundamentales artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 40, 41. Por citar algunos.

Aunado a estos preceptos superiores, se agregan los pronunciamientos de la corte constitucional consignados en la Sentencia T-025 de 2004<sup>12</sup>, y las normas legales a saber: Ley 100 de 1993<sup>13</sup>; Ley 387 de 1997<sup>14</sup>, reglamentada por Decretos Nacionales 951 de 2001<sup>15</sup>, 2562 de 2001<sup>16</sup> y 2569 de 2000<sup>17</sup>; Ley 789 de 2002<sup>2</sup>, mediante las cuales el Gobierno Nacional desarrolla la implementación de todos los mecanismos pertinentes y conducentes para garantizar la protección de los derechos a que tienen las personas en situación de desplazamiento, como es el caso que nos ocupa.

A Través de todo éste conglomerado normativo, se ha pretendido articular la prestación de los derechos a: salud, educación, vivienda, recreación, servicios básicos esenciales, entre otros.

El Estado colombiano frente a su responsabilidad social en desarrollo de lo preceptuado en el artículo segundo superior, “Son fines esenciales del Estado”, “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender

la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. (Resaltado nuestro), demanda de sus entidades el cumplimiento irrestricto de la misión encomendada por el constituyente primario.

Con la expedición de la Ley 100 de 1993<sup>13</sup>, “Ley de la Seguridad Social Integral”; Ley 387 de 1997<sup>14</sup>, Reglamentada Parcialmente por los Decretos Nacionales 951<sup>15</sup>, 2562<sup>16</sup> y 2569 de 2000<sup>17</sup> “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia” y la ley 789 de 2002<sup>2</sup>, “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”. Se pretende articular los mecanismos que el permitan al Estado mejorar en el Manejo Social del Riesgo, conforme al espíritu de la preceptuado en la reforma al Código Sustantivo del Trabajo, para prevenir, mitigar y superar las necesidades de las personas que se encuentran en vulnerabilidad por el desplazamiento forzado a que son sometidas.

En un enfoque de derechos el Estado crea políticas públicas mediante las cuales pretende garantizar la protección de los más vulnerables y para ello con la expedición de la Ley 1151 de 2007<sup>11</sup>, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, incorpora proyectos a ejecutar en cada uno de los programas aprobados para la atención integral de los mas desprotegidos.

Con la expedición del Decreto 250 de 2005<sup>18</sup>. “Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”. Y Decreto 205 de 2003<sup>9</sup>. “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social y se dictan otras disposiciones”; se trata de impedir la

diáspora luego de la asignación de los recursos, en razón a que al articular los mecanismos y procedimientos con los objetivos y la definición de los responsables en la administración de los mismos es factible obtener resultados con eficiencia y eficacia.

A través de los documentos CONPES, el Estado asigna los recursos con los cuales se pretende atender las necesidades insatisfechas de los colombianos, siendo éste el mecanismo más expedito para la distribución de los mismos, dado que el CONPES se entiende como una herramienta de Estado para realizar la asignación de recursos y ejercer su control.

En síntesis podemos indicar que la normatividad expedida en relación con la atención a las personas que se encuentran en situación de desplazamiento, presuntamente no adolece de principios, objetivos y metas sobre las cuales se pueda garantizar la asignación de recursos para llevar a cabo el cumplimiento de los fines propuestos; sin embargo al margen de la presencia de actores sin control al interior del Estado, se hace imposible el lograr la superación de el flagelo del desplazamiento forzado al interior de nuestro país, aunado a ello no podemos desconocer el estado de corrupción que esta latente en todos los rincones de la patria.

## **4.2 FACTORES SOCIALES**

### **4.2.1 DEFINICIÓN: DESPLAZADO**

La Ley 387 de 1997<sup>19</sup> define como desplazada a toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, a abandonar su localidad de residencia y las actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas. Las razones que conducen al desplazamiento son: 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.

#### **4.2.2 ANTECEDENTES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA**

El ordenamiento territorial siempre ha rondado los momentos fundacionales de la Nación: el Decreto de Tierras, del Libertador, que tienen fecha del 20 de mayo de 1820; la ley 200 de 1936, cuando se intentó echar las bases de la reforma modernizadora de López Pumarejo; la ley 135 de 1961, que acompañó al proyecto del Frente Nacional; la ley 60 de 1994, pretendida intérprete de los cambios planteados por la Constitución de 1991. No obstante, las fuerzas económicas y políticas dispuestas a preservar el *status quo* han conseguido desde entonces preservar la gran propiedad agraria. A ellas se suman hoy núcleos de narcotraficantes y sus testaferros, convertidos en uno de los grandes poderes terratenientes. También se añaden las empresas multinacionales, que dirigen sus intereses hacia algunas agroindustrias (palma africana, plantaciones forestales) o hacia grandes proyectos viales y energéticos afincados en el control de tierras y territorios.<sup>20</sup>

Colombia ha sido construida sobre la base de la colonización, tanto en escenarios rurales como urbanos, pero debido a la dinámica del conflicto político armado se ha ido configurando un nuevo mapa de la propiedad y de los poseedores de la tierra y estas han venido pasando a manos de nuevos propietarios insertos en el proyecto de guerra nacional.<sup>20</sup>

La característica básica del período de 1984-1996 es el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña, tres fenómenos acompañados de violencia, desplazamiento de pobladores rurales y masacres continuas en las que fuerzas paraestatales han

ido conformando, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales al estilo de una acumulación originaria. Desde ese mismo período se viene hablando de desplazamiento forzado de con sus inconmensurables consecuencias.<sup>20</sup>

#### **4.2.3 DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA. SITUACIÓN ACTUAL**

El desplazamiento forzado se expresa en medio de una relación perversa de violencia, exclusión y pobreza que afecta a las personas, a las familias y a las comunidades sometidas a la destrucción de sus referentes sociales, culturales y políticos, en medio de lógicas de fragmentación y en circunstancias de aislamiento, desconfianza, temor, desarraigo e incertidumbre.<sup>7</sup>

Se configura así el desplazamiento forzado como un problema político en su origen y en sus consecuencias, con traumáticas incidencias sociales, económicas, demográficas y culturales y como una manifestación crítica de la violación de los derechos fundamentales de una población dispersa y fragmentada.<sup>7</sup>

Colombia atraviesa una situación crítica y cada vez más aguda en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, expresada en el agravamiento del desplazamiento forzado y la precariedad de las garantías que el Estado ofrece a sus asociados.<sup>7</sup>

El rasgo predominante en el conflicto armado no internacional es el escalamiento de la guerra, los ataques indiscriminados y en general la victimización de quienes no participan directamente del desarrollo de las hostilidades.<sup>7</sup>

Los actores armados, en diversa medida e intensidad, buscan estratégicamente afianzar su control territorial y poblacional con el fin de fortalecer sus posiciones en los escenarios de diálogo y de posterior negociación o en el peor de los casos, obstaculizar el desarrollo de estos procesos.<sup>7</sup>

El desarraigo y la multiplicidad de pérdidas afectivas, materiales y simbólicas asociadas a los procesos violentos de diáspora y despojo que conlleva el desplazamiento forzado, socavan desde las bases más profundas las posibilidades de construcción de la sociedad con justicia social y dignidad.<sup>7</sup>

Como si esto no bastara, se agudiza el deterioro progresivo de la calidad de vida de sectores cada vez más excluidos: pobres históricos, migrantes económicos, personas en situación de desplazamiento, desempleados, minorías étnicas, mujeres, niñas y niños, adultos mayores y personas discapacitadas, entre otros. Bajo este panorama, la crisis humanitaria por la que atraviesan las personas desplazadas no puede ni debe relegarse a la trastienda de las negociaciones.<sup>7</sup>

El Sistema de Información de Hogares Desplazados y Derechos Humanos (SISDES) reporta que el desplazamiento se convirtió en la problemática que más incide en la configuración de la situación de crisis humanitaria que coloca a Colombia en la mira de la preocupación de la comunidad internacional.<sup>7</sup>

El desplazamiento forzado se caracteriza por los éxodos en masa; con un impacto creciente en mujeres cabeza de familia, en los niños y niñas, y en las comunidades indígenas y afrocolombianas ya que esta población posee un alto nivel de desprotección estatal, huir de las masacres y amenazas de asesinatos masivos o selectivos en las zonas de conflicto parece ser la única opción de la población victimizada en medio de la guerra.<sup>7</sup>

### *Caracterización poblacional y territorial del desplazamiento.*

De acuerdo con la información suministrada por la RSS, aproximadamente el 50% de la Población Desplazada corresponde a mujeres, y el 42% a menores de 18 años; el 90% es de origen rural o semirural y una tercera parte tiene o tenía tierras en su lugar de origen; el 50% se ubica en los cinturones de miseria de las grandes ciudades; en 2002, el 9.2% correspondía a comunidades afrocolombianas, y el 3,4% a comunidades indígenas.<sup>8</sup>

El desplazamiento forzado afecta a amplios sectores de la población colombiana, predominantemente en el ámbito rural, pero sus efectos son diferenciados sobre los distintos grupos poblacionales y además implican impactos más severos sobre algunos grupos especialmente vulnerables.<sup>8</sup>

En cuanto al impacto del desplazamiento sobre las mujeres, la RSS señala que “El desplazamiento tiene efectos específicos sobre las mujeres; en su mayoría, éstas se convierten en jefas de hogar debido a la viudez, a la ruptura de sus relaciones de pareja, o a la pérdida de su compañero o de sus hijos. Aparte de que el destierro ocasiona un fuerte trauma psicológico, el desplazamiento hace recaer casi exclusivamente en ellas la responsabilidad del sostenimiento afectivo y económico de la familia.”<sup>8</sup>

De acuerdo con estudios realizados desde una perspectiva de género por el ACNUR, “los efectos del desplazamiento forzado presentan rupturas y pérdidas más fuertes para las mujeres que para los hombres. Sin embargo, en el contexto urbano, el desempleo suele afectar más duramente a los hombres que

a las mujeres. Mujeres y hombres buscan de manera diferenciada apoyo en su entorno: los hombres en la asistencia por parte de entidades gubernamentales, mientras que las mujeres desarrollan un sentido más práctico para garantizar la supervivencia de la familia. Frente a un retorno que no garantiza la seguridad personal, ni el acceso al empleo o a la propiedad, las mujeres desplazadas suelen preferir la integración urbana”.<sup>8</sup>

El impacto sobre la niñez es definitivamente dramático: UNICEF y CODHES estiman que entre 1985 y 2002, cerca de 1.750.000 niños y niñas tuvieron que huir de sus lugares de origen. De acuerdo con los estimativos de la RSS con base en la población registrada, el número de niños y niñas sería aproximadamente de 482.500 (42% de la población registrada). En el mismo período señalado el 86% de los hogares en situación de desplazamiento incluye niños y adolescentes: de ellos, el 14% tiene un menor, el 23% dos, el 25% tres, el 8% cuatro, el 10% cinco, el 5% seis, el 2% siete y el 3% ocho o más. Adicionalmente, sólo el 40% han continuado sus estudios, y sólo el 10% ha terminado el bachillerato. Además, 1.225.000 han tenido serios problemas de salud sin haber obtenido atención médica.<sup>8</sup>

Uno de los problemas más serios es el reclutamiento forzado de menores: Human Rights Watch estima que alrededor de 11.000 niños y niñas han sido reclutados por los grupos armados (la mayor parte de ellos por la guerrilla), y que uno de cada cuatro guerrilleros o paramilitares es menor de edad.<sup>8</sup>

En lo referente a las comunidades indígenas la RSS estima que, entre enero de 2000 y junio de 2002, éstas constituían el 3.75% del total de la Población Desplazada. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2003 “El conflicto, un callejón con salida” de las Naciones Unidas, “Los grupos armados penetran en territorios ancestrales de los pueblos indígenas – que cubren algo así como la cuarta parte del territorio nacional -, desconocen sus autoridades

autóctonas y pretenden imponerles su ley. Además, se convierten en la punta de lanza de sectores interesados en apropiarse o usufructuar sus tierras o los recursos naturales situados en ellas”.<sup>8</sup>

Adicionalmente, la decisión de estas comunidades de no tomar partido en la confrontación armada, de “resistir” al desplazamiento y de defender sus espacios socioculturales, las han conducido en muchos casos a ser declaradas “objetivo militar” por parte de los actores armados.<sup>8</sup>

El impacto sobre las comunidades indígenas es particularmente importante dado que su apego su relación territorio-identidad es muy fuerte: “conciben el territorio como medio de subsistencia, zona de refugio, fuente de recursos, área geopolíticamente estratégica, pero también como paisaje, belleza natural, entorno privilegiado, objeto de apego afectivo, tierra natal, pasado histórico y memoria colectiva”.<sup>8</sup>

De otro lado, dado el tamaño reducido de la población que conforma cada comunidad, el desplazamiento de unas “pocas personas” constituye en la práctica la desaparición de la comunidad entera. De hecho, los asesinatos selectivos o las desapariciones de autoridades y líderes indígenas implican para la respectiva comunidad la pérdida de los seres en los que se concentran el saber acumulado, la información y el poder. De allí que en muchos casos traten de no abandonar su territorio de manera definitiva sino que se desplacen de manera itinerante dentro de este, los que dificulta la detección de su situación crítica y la llegada de la atención humanitaria.<sup>8</sup>

Respecto a las comunidades afrocolombianas, la RSS reporta que entre enero de 2000 y junio de 2002, éstas constituyen el 17.72% del total de la población desplazada del país. De acuerdo con el INDH 2003 citado, “la mayoría de afrodescendientes con bajo mestizaje vive en las zonas marginales y ha sido

víctima de la expansión del conflicto en años recientes, toda vez que sus áreas de asentamiento son muy atractivas para los grupos armados: fuentes de riqueza mineral, cercanía a los océanos y barreras naturales que los protegen de las autoridades”.<sup>8</sup>

También en este caso existe una estrecha relación entre población y territorios, lo que hace a estas comunidades muy dadas a resistir en lo posible al desplazamiento, y muy proclives a retornar en cuanto puedan. Además de los factores culturales, un factor que tiene fuerte influencia en ello es la titulación colectiva de tierras iniciada desde el año 2000 y ya completada en muchas de las zonas con base en la Ley 70 de 1993.<sup>8</sup>

Si bien es cierto que asistimos a una fase de degradación del conflicto armado, esto no exime al Estado del cumplimiento de su deber de respeto y protección de los derechos humanos y, en particular, del cumplimiento de las obligaciones y responsabilidad del Estado para adoptar e implementar medidas de prevención de las causas estructurales que generan desplazamientos, atender y proteger integral y oportunamente a las personas en situación de desplazamiento y garantizar su retorno o reubicación en condiciones de dignidad, voluntariedad, seguridad y sostenibilidad.<sup>7</sup>

De igual manera, es responsabilidad de todos los actores armados y en especial del Estado crear las condiciones para el acceso y la labor de las entidades humanitarias de tal forma que pueda asegurarse la asistencia humanitaria y la protección de los derechos de las víctimas del conflicto y de las poblaciones desplazadas.<sup>7</sup>

1. En el marco de Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, las recomendaciones de organismos internacionales han sugerido al gobierno agilizar los procedimientos pertinentes al registro e

información de la población desplazada, de manera que ésta pueda acceder a los servicios que el Estado tiene obligación de prestar, así como concretar la creación del observatorio sobre desplazamiento contemplado en la ley 387 de 1997.<sup>7</sup>

Así, la política consta básicamente de tres elementos principales:<sup>7</sup>

- a) La prevención del desplazamiento forzado, mediante la intervención del Estado para neutralizar los factores que lo generan.
- b) La atención humanitaria de emergencia, mediante la cual se provee a la Población Desplazada de alimentos, utensilios, alojamiento, salud básica, atención psicosocial y educación para los niños.
- c) La estabilización socioeconómica, mediante la provisión de soluciones de ingresos (empleo o ingresos por cuenta propia a través de proyectos productivos), vivienda y servicios básicos, e integración social.

Como estructura institucional para la implementación de la política se creó el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), con base en la Ley 387/97, mediante el cual se busca, de un lado, articular entre sí las dimensiones sectoriales de la política y, del otro, articular a éstas los niveles nacional y territorial, en una misma estructura sistémica. La integración de las entidades territoriales al SNAIPD se da a través de los comités departamentales y municipales, en el seno de los cuales se abre la participación a la sociedad civil y, en particular, a las organizaciones de la Población Desplazada.<sup>7</sup>

El SNAIPD está regido por el Consejo Nacional, encargado básicamente (según la ley) de formular la política y garantizar la financiación y la

conurrencia de las acciones sectoriales y territoriales, bajo la coordinación de la RSS.<sup>7</sup>

El gobierno se ha propuesto desarrollar un sistema de registro, información, seguimiento y evaluación basado en el Sistema Único de Registro (SUR), orientado a la calificación de la condición o no de desplazado de una persona o grupo humano. Los pasos para lograr esta calificación fueron reglamentados en el decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000. Aunque hoy se tiene más claridad sobre los procedimientos a seguir, esto no significa que los mismos sean ágiles y faciliten que un número cada vez mayor de la población desplazada acceda oportunamente a la solución de sus necesidades.<sup>7</sup>

El otro componente del sistema lo constituye una Red de Información sobre Población Desplazada y el Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas (SEFC), a fin de dar cuenta de la magnitud global del fenómeno, dado que no toda la población desplazada accede al registro único.<sup>7</sup>

A través de la sentencia N° SU-1150/2000 la Corte Constitucional resolvió tres Acciones de Tutela relacionadas con la protección y garantía de derechos de personas en situación de desplazamiento. Esta importante sentencia de la Corte, que parte de un detallado estudio del problema del desplazamiento y de una valoración de las políticas y respuestas dadas por el Estado, sienta un importante precedente al indicar que aunque se reconozca la complejidad del conflicto y la violencia en Colombia, es responsabilidad del Gobierno Nacional la protección de los derechos de las personas y poblaciones desplazadas.<sup>7</sup>

Acogiéndose a la sentencia de la Corte Constitucional, el gobierno expidió el 12 de diciembre de 2000 el decreto 2569 que reglamenta, parcialmente, la ley 387 de 1997. El decreto centra su atención en especificar los procedimientos para calificar la condición de desplazado de una persona o grupo humano; establece

algunos criterios y reglas para la atención de emergencia, los programas de estabilización económica y retornos y finalmente determina las funciones de los Comités Territoriales de atención a los desplazados.<sup>7</sup>

## **4.3 FACTORES DE PROTECCIÓN SOCIAL**

### **4.3.1 ANTECEDENTES SPS**

La definición tradicional de protección social, entendida como medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas mediante tres áreas de intervención bien diferenciadas – mercado laboral, previsión y asistencia social –, se torna insuficiente en la década de los noventa para afrontar los retos simultáneos de aumento de desarrollo económico y reducción de la pobreza.<sup>10</sup>

El final del siglo XX nos encuentra a todos en un mundo de cambios acelerados donde la incertidumbre se instaura en casi todas las dimensiones de la vida cotidiana de las personas, dejando de ser lo excepcional. De allí que el nuevo concepto de protección social surja relacionado con el concepto de riesgo: intervenciones públicas para a) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y b) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza.<sup>10</sup>

Lo primero que se debe saber es que el sector de la protección social es el más joven entre los que conforman la política social, lo que no significa que previamente existieran en el país estructuras institucionales que buscaran una mayor coherencia en las acciones de la diversidad de actores estatales del ámbito social. Desde la proclamación de la

Constitución de 1991 se han intentado distintas formas, instancias y espacios de coordinación de la política social.<sup>10</sup>

1998. Estructura Institucional: se puede decir que las reformas institucionales, que acompañaron la descentralización del sector social en la década del noventa, se caracterizaron por: a) una mayor flexibilidad de la regulación laboral, b) el ingreso de actores privados en la seguridad social y c) el desarrollo de mecanismos de focalización de los programas dirigidos a población vulnerable; esto sin considerar las importantes reformas educativas, aunque evidentemente forman parte de la política social y del desarrollo de capital humano.<sup>10</sup>

1999. Programas Intersectoriales. Debido a la característica respuesta de emergencia implícita en su nueva misión, esta entidad mejora su capacidad de ejecución desarrollando cada vez más instrumentos normativos y de control centralizado, como mecanismos para lograr la indispensable articulación interinstitucional.<sup>10</sup>

2000. Análisis de la Red de Protección Social en Colombia: Grupos poblacionales y desprotección. *Fedesarrollo*<sup>10</sup>

2001. Diagnóstico del Manejo Social del Riesgo en Colombia. Diseño del Sistema Social de Riesgo: Programas coyunturales vs. estructurales. *CRECE*<sup>10</sup>

2002. Pobreza y Protección Social en Colombia. Dificultades de la organización institucional segmentada. Fedesarrollo y Banco Mundial.

Organización institucional basada en identificación de intereses de los actores. *Ministerio de la Protección Social*.<sup>10</sup>

#### **4.3.2 ANTECEDENTES CONCEPTUALES DEL SISTEMA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

En el diseño del sistema de protección social en Colombia tuvieron influencia muchas corrientes de pensamiento, más aún que el número de actores participantes, sin embargo, en aras de la brevedad para este apartado, identifiqué tres marcos conceptuales organizados según la dimensión sobre la que influyeron:<sup>10</sup>

1. El enfoque de derechos, correspondiente a las corrientes de sociedad incluyente impulsadas desde Unicef y otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas. Reviste importancia para comprender el *contexto* de política social, del cual indudablemente forma parte la protección social, incluso el componente referido al sector del trabajo.<sup>10</sup>

Desde esta óptica se inicia la reflexión sobre política pública en el área social, dentro de la cual las políticas gubernamentales se plantean como acciones e instrumentos que se consolidan al interior de sistemas y no como acciones independientes o atomizadas.<sup>10</sup>

Indudablemente, concebir el desarrollo desde una perspectiva de sistemas, implica necesariamente pensar en el papel que pueden desempeñar las instituciones dentro de este marco de acción, y conlleva a preguntarse por la esencia de la gestión pública y, en particular, si existe un solo tipo de gestión, si esta depende en gran medida de las

características propias de cada proyecto o programa, si es posible encontrar elementos comunes entre los programas o acciones y si es a partir de estos elementos comunes que es posible pensar en desarrollar mecanismos de coordinación y concertación que permitan trascender lo sectorial y concebir la ejecución de las acciones como la búsqueda de un cambio de actitudes o del bienestar, que no son otra cosa que el resultado de las acciones de todos.<sup>10</sup>

Como aproximación inicial, el grupo participante de esta reflexión identificó, basándose en su experiencia, dos tipos de dinámicas de gestión dentro de las cuales se pueden clasificar los denominados ‘programas presidenciales’:<sup>10</sup>

*Suprasectorial:* esta es una gestión que básicamente estaría dirigida a la generación de actitudes que permitan lograr los cambios deseados, incluso se espera que tenga incidencia sobre “el imaginario colectivo” de un grupo poblacional; por eso, alrededor de este objetivo van surgiendo actores con acciones conexas o que se cruzan entre sí.<sup>10</sup>

*Intersectorial:* desde esta dinámica de gestión, las funciones están definidas para cada una de las instituciones participantes, las cuales establecen su competencia y responsabilidad específica; por eso se formulan planes de acción dirigidos a poblaciones específicas, que identifican productos individuales, pues su realización está en función de las metas. Hay una conciencia institucional que está presente en toda la gestión, debido a que el marco lógico de actuación se apoya en la concepción institución-competencia-producto, que se aleja de los posibles resultados.<sup>10</sup>

Basándose en estos dos tipos de dinámicas de gestión se pueden concebir, con mucho más contenido, los ejercicios de participación de los diversos actores sociales, tanto públicos como privados o de la sociedad civil en general, en la gestión de la política social. A raíz de esta reflexión se inicia el proceso de construcción de los fundamentos metodológicos de la formación de política pública en el área social.<sup>10</sup>

Los servicios sociales son exitosos si son capaces de contribuir a la formación de personas y grupos que se conciben a sí mismos como sujeto de derechos, capaces de contribuir, desde su red de experiencias y vivencias cotidianas, a las decisiones públicas, bien en el plano individual o desde las organizaciones sociales.<sup>10</sup>

2. El marco del *manejo social del riesgo y nuevo enfoque de protección social* que, a su vez, recoge otras tendencias asociadas a estrategias de reducción de la pobreza; es publicado por el Banco Mundial. Aporta el instrumental analítico para examinar y organizar los programas que conforman el *contenido* del sistema, lo que permite delimitar su alcance y la estructura orgánica del Ministerio.<sup>10</sup>

El nuevo enfoque, definido al inicio, replantea las áreas tradicionales de protección social: intervención en el *mercado laboral*, previsión o *seguridad social y asistencia social* o redes de protección social.<sup>10</sup>

En la nueva concepción, protección social se ha definido como “intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades en un mejor manejo del riesgo y prestar apoyo a los más vulnerables”. Los dos son objetivos de la protección social; de ninguna manera son opciones excluyentes, ambos objetivos se articulan en cadena, de forma

que la intervención para apoyar a los más vulnerables permita acceder a otros instrumentos que mejoren su capacidad de manejar los riesgos.<sup>10</sup>

Significa que la protección social es universal, aunque contemple acciones especiales de apoyo a quienes enfrentan obstáculos para acceder a los instrumentos que la sociedad proporciona para un mejor manejo cotidiano del riesgo.<sup>10</sup>

Los principales elementos del marco de manejo social del riesgo son los siguientes:<sup>10</sup>

- Estrategias de manejo del riesgo (reducción, mitigación y superación de eventos negativos).
- Sistemas de manejo del riesgo por nivel de formalidad (informales, de mercado y proporcionadas o gestionadas por el sector público).
- Actores en el manejo del riesgo (desde individuos, hogares, comunidades, ONG, instituciones de mercado, gobiernos hasta organizaciones internacionales y la comunidad mundial en general).

Con respecto a las implicaciones incorporadas al diseño del sistema en Colombia, y a manera de conclusión de esta sección, la nueva concepción en el marco del MSR impulsa al menos tres transformaciones en la protección social, que se pueden calificar como cambio de paradigma:<sup>10</sup>

- Integra un conjunto de medidas que supera la concepción tradicional de proveer seguridad de *ingresos a las personas* para enfocarse a

proporcionar protección ante los riesgos que amenazan el *bienestar de los hogares*.

- Permite la transformación de un Estado concentrado en *manejar riesgos sociales* para enfocarlo en conformar alianzas con otros actores y lograr un *manejo social del riesgo*, en una concepción de riesgo mucho más amplia, tanto en relación con la población a proteger como en la amplitud de riesgos que la amenazan, con lo que trasciende un enfoque sectorial fragmentario para concentrarse en los mecanismos que protegen a la unidad amenazada que es el hogar.
- Ordena las estrategias y mecanismos de protección para conformar barreras sucesivas que, en última instancia, se levanten para *proteger el capital humano del desahorro*, que es el causante del deterioro irreversible de la capacidad de desarrollo de la sociedad, y no solo de las poblaciones por él afectadas como se concibe en los programas tradicionales de lucha contra la pobreza.

3. El concepto de gerencia social, promovido por el INDES, contribuye con un conjunto de principios, conocimientos y metodologías analíticas, que le dan sentido a la *gestión* del área social en función del resultado esperado; la experiencia más documentada en el país corresponde a la aplicación de instrumentos de análisis de actores involucrados.<sup>10</sup>

#### 4.3.3 CONCEPTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Como primer eje se dará la una de las definiciones propuestas por el documento de Gerencia social, el cual refieren: La protección social de alguna u otra manera, tiene la idea de reducir la vulnerabilidad de los

hogares frente a eventuales caídas de ingresos, por medio de un mejor manejo del riesgo. También hacen alusión al apoyo que requieren las personas y comunidades que se encuentran en situación de vulnerabilidad crítica.<sup>10</sup>

El nuevo enfoque, definido al inicio, replantea las áreas tradicionales de protección social: intervención en el *mercado laboral*, previsión o *seguridad social* y *asistencia social* o redes de protección social. En itálica están señaladas las denominaciones en Colombia para empezar a despejar confusiones por el uso de la misma palabra para expresar ideas distintas: redes de protección social alude a la asistencia social, uno de los componentes de la protección social, y no al conjunto del sector.<sup>10</sup>

El enfoque tradicional está orientado hacia servicios y estas tres áreas han coexistido como sectores delimitados, incluso como modelos separados con mucha fuerza ideológica que ha dificultado su interacción: los del mercado laboral son acusados de economicistas, mercantilistas y otros epítetos, ellos a su vez, consideran a los de asistencia social como asistencialistas, salubristas y ambos tildan de ineptos a los de seguridad social.<sup>10</sup>

En la nueva concepción, protección social se ha definido como “intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades en un mejor manejo del riesgo y prestar apoyo a los más vulnerables”. Los dos son objetivos de la protección social; de ninguna manera son opciones excluyentes, ambos objetivos se articulan en cadena, de forma que la intervención para apoyar a los más vulnerables permita acceder a otros instrumentos que mejoren su capacidad de manejar los riesgos.

Significa que la protección social es universal, aunque contemple acciones especiales de apoyo a quienes enfrentan obstáculos para acceder a los instrumentos que la sociedad proporciona para un mejor manejo cotidiano del riesgo.<sup>10</sup>

Como segundo eje, para dar un concepto más amplio de la Protección Social se tendrá en cuenta el marco de políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el Municipio, el cual expone:

El Sistema de la protección social esta regido por el Ministerio de la Protección Social. Fue creado recientemente —Ley 789/2001— como sistema marco y articulador de tres áreas sociales que contienen, a su vez, varios sistemas con servicios públicos sociales diferenciados: la promoción social, la seguridad social y la protección laboral.<sup>25</sup>

Entre los servicios públicos vinculados por el Sistema de Protección Social, los más visibles en el nivel local, son:<sup>25</sup>

- El servicio de salud, cuya compleja institucionalidad de prestación, interactúa con la Dirección Local de Salud;
- Las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad que adelanta el municipio y que son un soporte esencial de este sistema.
- El servicio de protección laboral, a cargo de la Inspección del Trabajo;
- El servicio de bienestar familiar, coordinado por el Centro Zonal del ICBF, que debe operar en estrecha relación con el Alcalde (este servicio se analiza ampliamente en el apartado siguiente).

La creación del sistema de protección social busca superar una estructura institucional que se ha caracterizado por la segmentación, tanto sectorial como de grupos sociales.<sup>25</sup>

Tradicionalmente, cada uno de los sectores e instituciones se concentró en servicios a individuos aislados, sin analizar lo que sucede en los otros componentes sociales, dando lugar a una gestión enfocada a aumentar la capacidad de los individuos para manejar separadamente los riesgos que amenazan su bienestar.<sup>25</sup>

La articulación de los servicios públicos de protección social, bajo la rectoría de un sistema marco, busca asumir la equidad y el enfoque de derechos como principios, bajo el objetivo de una sociedad incluyente. La organización actual de los servicios sociales que le competen atraviesa un período de transición, desde la posición tradicional de atender necesidades y carencias de individuos, hacia la interacción con personas y hogares con capacidad de establecer compromisos y de manejar los riesgos en interacción solidaria con otros. Esta estrategia de solidaridad y participación ha demostrado ser más efectiva para disminuir el impacto de los riesgos cotidianos en el bienestar del hogar, de la comunidad y de la sociedad en general.<sup>25</sup>

Dado que el sistema de protección social está en proceso de consolidación, el reto para el Alcalde es transitar desde la prestación de servicios a individuos anónimos, hacia una gestión centrada en el fortalecimiento de las capacidades de las personas, los hogares y las comunidades. Este desafío implica para el municipio abandonar la intervención asistencialista para suplir carencias individuales para pasar a invertir en instituciones y prácticas que fortalezcan los lazos de la familia como soporte del desarrollo de sus miembros y fortalezcan las capacidades de la comunidad para apoyar y proteger a los hogares que la

conforman, dentro de un contexto comunitario y social con el cual se establecen relaciones de beneficio mutuo.<sup>25</sup>

Los estándares de calidad y la pertinencia de los servicios públicos de protección social son esenciales. Dada su naturaleza financiera, el acceso al aseguramiento se ocupa más de la cotización que de la prestación del servicio; por lo tanto, la adecuación y el seguimiento de la calidad de los servicios prestados constituyen elementos fundamentales de la gestión local de la protección social. Vigilar la calidad desde el nivel local es una responsabilidad que adquiere especial relevancia para lograr la coordinación del conjunto de garantías que hacen posible el ejercicio de los derechos de la infancia y la adolescencia.<sup>25</sup>

#### **4.3.4 RIESGO**

El riesgo es la probabilidad de que una amenaza se convierta en un desastre. La vulnerabilidad o las amenazas, por separado, no representan un peligro. Pero si se juntan, se convierten en un riesgo, o sea, en la probabilidad de que ocurra un desastre. Sin embargo los riesgos pueden reducirse o manejarse. Si somos cuidadosos en nuestra relación con el ambiente, y si estamos conscientes de nuestras debilidades y vulnerabilidades frente a las amenazas existentes, podemos tomar medidas para asegurarnos de que las amenazas no se conviertan en desastres.<sup>5</sup>

La *gestión del riesgo* no solo nos permite prevenir desastres. También nos ayuda a practicar lo que se conoce como *desarrollo sostenible*. El desarrollo es sostenible cuando la gente puede vivir bien, con salud y felicidad, sin dañar el ambiente o a otras personas a largo plazo.<sup>5</sup>

“Todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales (terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre (desempleo, deterioro ambiental, guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan y profundizan la pobreza”<sup>5</sup>

El nivel de covarianza es la manera como están correlacionados los riesgos entre los individuos: <sup>5</sup>

Micro o idiosincrásico: afectan al individuo

Meso o covariados: afectan a hogares y comunidades al mismo tiempo.

Macro o altamente covariados: afectan simultáneamente a regiones enteras.

En Protección Social -MSR-: Cuando en este marco conceptual se habla de Riesgo, hace referencia a eventos (negativos) que amenazan el *ingreso y bienestar de los hogares*. (De múltiples orígenes, incluyendo salud).<sup>5</sup>

#### **4.3.5 MANEJO SOCIAL DEL RIESGO (MSR)**

El **MSR** (Manejo social del Riesgo) se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) ó producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan o profundizan la pobreza. Esta pobreza tiene relación con la vulnerabilidad, ya que los pobres habitualmente están más expuestos a riesgos, pero al mismo tiempo tienen poco acceso a instrumentos adecuados

de manejo del riesgo. En consecuencia, el suministro y selección de instrumentos adecuados para el MSR se convierte en un medio importante para reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza.<sup>5</sup>

Los principales elementos del manejo social de riesgo son: Los actores, sistemas de manejo de riesgo por nivel de formalidad y estrategias de manejo del riesgo.<sup>5</sup>

Los actores son Individuos, Hogares, Comunidades, ONG's, Instituciones de mercado, Gobierno, Organizaciones internacionales, Comunidad Mundial.<sup>5</sup>

Los sistemas de manejo de riesgo por nivel de formalidad son:<sup>5</sup>

Son *sistemas informales*, los basados en la cultura y en los rituales que comparte una comunidad o grupo social, los primeros mecanismos de manejo del riesgo.

Los *sistemas de mercado* están basados en la participación del sector privado, principal pero no exclusivamente instituciones financieras, y comprenden mecanismos y contratos explícitos que cuentan con respaldo formal. Las instituciones de mercado se comportan de acuerdo con reglas explícitas, detalladas en contratos que, además, cuentan con garantías y respaldos institucionalizados. Los seguros son mecanismo típico de mercado, administrados además por instituciones financieras.

En los *sistemas públicos* participa el gobierno y comprenden medidas proporcionadas o promocionadas por entidades gubernamentales, por consiguiente, sus compromisos son estructurados con la mayor formalidad. La afiliación a un sistema de seguridad social es una medida

pública, no porque se financie con recursos del erario público, sino porque es obligatorio e imponer obligatoriedad es potestativa del Estado.

Las fuentes de riesgo se basan en cuatro aspectos, los cuales son: Salud, Ciclo vital, Sociales, Económicos, Políticas y Ambientales, las dos últimas no hacen parte del sistema, pero son una fuente de riesgo que afecta a los mas vulnerables.

Los riesgos de fuente salud son enfermedades, lesiones y discapacidad, todas cubiertas por la seguridad social tradicional y, a lo mejor por su presencia cotidiana, su impacto en la calidad de vida del hogar no requiere mayor explicación.<sup>10</sup>

Del ciclo vital, nacimiento, ancianidad y muerte, también están considerados en la seguridad social tradicional. El impacto del evento muerte tampoco requiere explicación, se cataloga como un evento negativo que inevitablemente llega a afectar el bienestar del hogar; es un evento, susceptible de ser postergado mas no prevenido, aunque en algún proyecto un despistado haya establecido estrategias para ¡prevenir la muerte!<sup>10</sup>

Los riesgos de fuente social provienen de vivir juntos. Somos sociables, pero nos molesta tanta aglomeración, tenemos un problema de territorialidad: estar tan cerquita de otros seres humanos nos produce algunos problemas, que en su mayoría terminan expresándose en forma violenta; en la medida en que vivimos tan juntos, estamos expuestos a crímenes y a violencia intrafamiliar.<sup>10</sup>

Pero existe un riesgo adicional que ha aumentado en los últimos años, particularmente en Colombia, además de la violencia estamos expuestos al riesgo de ruptura del tejido social, por eso también se incorporó en el análisis del sistema.<sup>10</sup>

El estar viviendo juntos también tiene beneficios, hace que establezcamos lazos con otros para protegernos mutuamente; su ruptura nos deja desprotegidos, como individuos o como hogares aislados.<sup>10</sup>

También tenemos hogares aislados, en el caso de Colombia por razones muy relacionadas con el conflicto armado, que han sufrido la ruptura de lazos con su comunidad y terminan aislados del soporte social cotidiano. Las familias de desplazados, no solo han dejado el patrimonio físico de su tierra, han dejado lazos que habían construido de soporte para la calidad de vida, no solo han perdido el patrimonio físico sino que han perdido el patrimonio del apoyo de una comunidad. Este es el fenómeno de ruptura de tejido social que para el caso de Colombia reviste tal importancia que existe una institución con la misión de protegerlos.<sup>10</sup>

De fuente económica, el riesgo más típico es el desempleo. Como riesgo no comprende únicamente la pérdida de un empleo formal dependiente, sino la amenaza de no poder activar la capacidad productiva de cada uno en beneficio propio y de su grupo primario, de su hogar. En la medida en que tenemos tantos cambios en las relaciones comerciales y económicas, y en las consecuentes formas de trabajo, aumentamos la frecuencia de exposición al riesgo de desempleo. Ese burlarnos de los botones de cinco, quince, veinte años, nos expone a no estar en posibilidad de activar nuestra capacidad productiva, con mucha más frecuencia que la de aquellos que, una vez entraban a una empresa,

quedaban incorporados a un esquema implícito de seguridad económica hoy muy raro.<sup>10</sup>

Las *estrategias* de manejo del riesgo son prevención o reducción, mitigación y superación.<sup>5</sup>

Las estrategias de prevención o reducción y de mitigación, ambas se aplican antes de concretarse el evento negativo. Cuando todavía es una amenaza y no cuando se ha presentado el choque sobre el grupo afectado.

*Prevención o reducción* es disminuir la probabilidad de que ocurra el evento negativo. En ejercicio de esta estrategia, se actúa sobre el riesgo para encapsularlo y que se produzca con menor frecuencia, con menor intensidad o, si es posible, que no se produzca.<sup>5</sup>

*Mitigación* se aplica también antes de la presencia del evento negativo, pero su acción no se dirige a intervenir el riesgo, se orienta a la preparación del grupo expuesto al peligro para que tenga menor impacto sobre su calidad de vida, si llegare a concretarse la amenaza, es decir, *prepara para asumir las consecuencias del riesgo*. Los seguros, esos mecanismos de mercado de los que se habla en el punto anterior, son típicos de la estrategia de mitigación, no protegen contra la ocurrencia del evento, porque no actúan sobre el riesgo, sino que calculan el costo de asumir las consecuencias de acuerdo con la probabilidad de ocurrencia y lo distribuyen entre todos los amenazados, lo que llaman “prima”.<sup>5</sup>

*Superación* es la estrategia que comprende las acciones realizadas después de la ocurrencia del suceso adverso, cuando ya se enfrentan las consecuencias, el impacto sobre el bienestar ya no es una probabilidad sino un hecho. No quiere decir que se vaya a salir totalmente de la dificultad, como sugiere la palabra, quiere decir que se puede acceder a medidas para *aliviar el efecto negativo sobre el bienestar del hogar*.<sup>5</sup>

#### **4.3.6 SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO (SAR)**

El SAR “Es un conjunto ordenado y coherente de elementos dirigidos a identificar, medir, evaluar, controlar y gestionar los riesgos asociados a una actividad o negocio”.<sup>6</sup>

La Ley 87 de 1993<sup>21</sup>: Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades del Estado. Establece en su:

Artículo 2. Literal a). Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante *posibles riesgos* que los afecten.

Artículo 2. Literal f). Definir y aplicar medidas para *prevenir los riesgos*, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.

Decreto 1537 de 2001<sup>22</sup>. Toma como base la identificación de los procesos institucionales, la identificación y análisis del riesgo como un proceso *permanente e interactivo* entre la administración y las oficinas de control interno, evaluando los aspectos tanto *internos* como *externos* que pueden llegar a representar amenaza para la consecución de los objetivos institucionales, así como determinar acciones de control.

Etapas para la implementación de un sistema de administración del riesgo: <sup>6</sup>

1. Percepción del Riesgo.
2. Evaluación del Riesgo.
3. Gestión del Riesgo.

- Reducción o Prevención del Riesgo.
- Mitigación del Riesgo (Seguros, Aseguramiento).
- Superación del Impacto.

4. La Comunicación del Riesgo.

Los elementos mínimos de un SAR son: Políticas claras de riesgo, procedimientos adecuados, modelos de medición, infraestructura técnica y humana, mecanismos de control y seguimiento, mecanismos de tratamiento y gestión del riesgo, y mecanismos de divulgación del riesgo.<sup>6</sup>

Este se debe tener en cuenta ya que aporta un conjunto de guías, lineamientos y criterios para una adecuada gestión y tratamiento de los riesgos. Permiten trabajar correctamente, disminuyendo la probabilidad de error. El procedimiento debe indicar el curso de acción a seguir en caso de sobre pasar un límite de riesgo. Partiendo de lo expuesto se puede concluir que el sistema de la protección social hace parte del SAR, pues a través de este se puede analizar cuatro parámetros fundamentales los cuales son: Percepción del Riesgo, evaluación del riesgo, gestión del riesgo y comunicación del riesgo.<sup>6</sup>

#### **4.3.7 PROTECCION SOCIAL Y DESPLAZAMIENTO**

La descentralización de la política social y su ejecución local a partir de criterios de equidad, eficiencia y calidad, que garanticen el ejercicio de

los derechos ciudadanos y no exclusivamente una oferta de servicios, requiere otras formas de entender y enfocar el diseño e implementación de las políticas públicas, ya no como una respuesta temporal a los compromisos gubernamentales, sino como garantía para que los ciudadanos puedan ejercer los derechos fundamentales definidos en la Constitución.<sup>10</sup>

Se trata de un profundo cambio de enfoque que conlleva una verdadera participación en procesos de toma de decisiones. El tránsito de una oferta de servicios sociales a una respuesta por demanda, de suministrar cosas a desarrollar capacidades, significa que los servicios sociales deben definir sus límites con precisión, esto es, los estándares de calidad y contenido que se persiguen en cada uno de ellos, de manera que exista un menú claro para el usuario y este pueda escoger de acuerdo con sus necesidades.<sup>10</sup>

Significa que los servicios sociales son exitosos si son capaces de contribuir a la formación de personas y grupos que se conciben a sí mismos como sujeto de derechos, capaces de contribuir, desde su red de experiencias y vivencias cotidianas, a las decisiones públicas, bien en el plano individual o desde las organizaciones sociales.<sup>10</sup>

Se replantea el concepto de cambio, y se entiende como un proceso que se da a través de sistemas autorganizadores, donde los nuevos desarrollos deben llevar a entender y conformar sistemas no solo a partir de la búsqueda de nuevas relaciones, sino de plantear interrogantes acerca de cómo se puede generar nuevos sistemas y nuevas formas de actuación.<sup>10</sup>

A continuación se expone cada una de las características y se comparan las posiciones extremas de cada enfoque:

1. Se pasa de una concepción de Estado y sociedad paternalista dispuestos a satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de individuos, a una concepción de sociedad incluyente (unicef, 1998), cuyo quehacer debe estar orientado a garantizar integralmente a todos y cada uno, las condiciones para el ejercicio legítimo y pleno de sus derechos fundamentales. Esta concepción reconoce el derecho a una vida digna y libre y, principalmente, el derecho de todos a participar en la búsqueda de este logro; rescata así las capacidades humanas y la esencia ontológica e histórica del hombre, que en un proceso dinámico plantea metas, propósitos, acciones para la consecución de los mismos, permitiéndose su transformación intrínseca y endógena y, a su vez, la transformación de su realidad social.<sup>10</sup>
2. Supera el enunciado ético de suministro de asistencia a quienes presentan carencias, para transformar los servicios sociales en relaciones de compromiso entre todos los actores involucrados en su gestión, ya sea como generadores, distribuidores o usuarios.<sup>10</sup>
3. Se pasa de una concepción vertical del poder, a una horizontal y circular de corresponsabilidad en la gestión de las políticas y en la financiación según criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. Este enfoque horizontal y circular del poder es concebido, compartido y apropiado por la comunidad como instrumento para la protección y preservación de una vida digna y libre para sus miembros, dentro de una complejidad dinámica y no centrada en la complejidad de los detalles y de las coyunturas.<sup>10</sup>

4. Se pasa de una concepción de formulación de políticas gubernamentales, restringidas muchas veces a la expedición de un plan de gobierno temporal en desarrollo del cual ni se alcanzan a cumplir las metas programadas, a concebir la formación armonizada de políticas públicas de largo plazo, que se reflejen en el desarrollo, y en las cuales el Estado sea una estructura política activa en la generación de mecanismos articuladores en los diversos niveles territoriales.<sup>10</sup>
  
5. De la sociedad civil como opción complementaria para el suministro de servicios, a instancias constitutivas del entramado social que participan en forma activa y comprometida en la construcción de una cultura de lo público.<sup>10</sup>
  
6. Del sector social como suma de gastos en programas de asistencia social para suplir algunas carencias a algunos individuos, a un sector social que otorga alta prioridad a la inversión en instituciones y prácticas culturales para el desarrollo de los grupos y de los individuos que los conforman.<sup>10</sup>
  
7. De un Estado centralista, cuya presencia y acción se confunde con la del Gobierno nacional, a la descentralización como mecanismo de transferencia de poder y articulación de los niveles del Estado, con autoridades de elección popular y la activa participación en la gestión pública de las organizaciones privadas, para generar el compromiso de las administraciones territoriales con la resolución de los problemas de sus áreas de influencia.<sup>10</sup>

8. De un enfoque sectorial, en el cual las funciones están definidas para cada una de las instituciones participantes según sus competencias y donde la gestión es la suma de productos individuales, a la gestión suprasectorial donde las metas no dependen de acciones sectoriales sino de esfuerzos intersectoriales en pos de resultados integrales. Bajo este enfoque se requiere un cambio cultural, que supere la simple apertura participativa, para llegar a la apertura reflexiva que induce a la gente a examinar, a cuestionar y a hacer nuevos reconocimientos y comprensiones desde su propio compromiso con un resultado compartido. Es un aprendizaje que deben hacer los grupos, las organizaciones, los municipios, los territorios.<sup>10</sup>
9. De un enfoque centrado en el individuo, a una acción centrada en la familia que, como base de la estructura social, es el primer garante del desarrollo de sus miembros como sujetos de derechos. De la intervención asistencialista, donde la familia es solo contexto para comprender la carencia y su medio social está ausente, a la intervención que fortalece el desarrollo familiar como soporte a sus miembros, en un contexto comunitario y social con el cual establece relaciones que se influyen mutuamente.<sup>10</sup>
10. De la representación como forma de delegar la toma de decisiones, a la participación comprometida y responsable de las fuerzas sociales en un trabajo conjunto y coordinado alrededor de un propósito común. El sentido de la verdadera participación, ha de trascender lo personal pues es una relación que se construye con los demás. Implica un cambio de conceptos, de actitudes y de prácticas.<sup>10</sup>

11. De una programación desde la oferta o la carencia de servicios, a una programación desde la demanda, es decir desde la capacidad de las personas para intervenir en su propio desarrollo, a través de la identificación de sus propias necesidades y de sus propios medios. Este cambio requiere pasar de una concepción de Estado centrado en los procedimientos, a una concepción de Estado como promotor del desarrollo y del ser humano como creador permanente.<sup>10</sup>
  
12. Finalmente nos lleva de un enfoque que enfatiza una evaluación dirigida a medir los productos de proyectos y programas, y la transparencia en los procedimientos financieros, como herramienta de control para satisfacer a la opinión pública y la necesidad de los gobiernos de saber cómo se utilizan los dineros de la asistencia pública, a un enfoque que evalúa procesos y enfatiza la comprensión y el aprendizaje individual e institucional, sin pasar por alto la necesidad de control de la responsabilidad. En este contexto la evaluación participativa delega la posibilidad de tomar decisiones, obviamente sin perder la responsabilidad que le compete al superior jerárquico; en contraste con la evaluación convencional que realiza un control casi policivo, muy poco efectivo la mayor parte de las veces. La evaluación es un producto, la responsabilidad ante sí mismo, pero también es un proceso de desarrollo y aprendizaje, en el que todos debemos preguntarnos ¿qué puedo hacer para mejorar tanto mi desempeño como el de la institución? En esta misma línea práctica de dotar a los responsables de la política social con instrumentos que faciliten su gestión, ha evolucionado el concepto de gerencia social promovido por el indes:<sup>10</sup>

- Toma elementos de la gerencia empresarial privada y de la administración pública tradicional.
- Busca apoyar la intervención de los actores involucrados en la resolución de los problemas sociales, reemplazando el sistema tradicional burocrático de formulación de políticas por uno de formación de políticas.
- Plantea la necesidad de adoptar un enfoque heurístico para que, a partir de la evaluación continua, se avance hacia los objetivos buscados (gerencia adaptativa).

Teniendo en cuenta lo anterior en términos de la política pública, el punto clave es cuántos desplazados requieren atención del Estado.<sup>8</sup>

Es importante tener presente los objetivos de la política pública de infancia y adolescencia, pues estos se adaptan a la población que venimos tratando en este marco conceptual.<sup>25</sup>

### **Existencia**

- Todos vivos (que ninguno muera cuando puede evitarse)
- Ninguno sin familia
- Ninguno desnutrido
- Todos saludables

### **Desarrollo**

- Todos con educación
- Todos jugando
- Todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad

### **Ciudadanía**

- Todos registrados

- Todos participando en los espacios sociales

### **Protección**

- Ninguno maltratado o abusado
- Ninguno en una actividad perjudicial

Los objetivos que acabamos de mencionar se pueden lograr mediante tres tipos de acciones indispensables y complementarias: <sup>25</sup>

1. El establecimiento de garantías universales, que es el eje central de las acciones requeridas
2. La superación de situaciones de limitación en el acceso a las garantías universales
3. El restablecimiento de los derechos cuando se despoja a alguien de ellos

Las garantías universales son el soporte principal del enfoque de derechos. Estas garantías de los derechos se plasman en servicios que, por definición, deben ser para todos los niños, niñas y adolescentes, y deben brindar a todos la mejor calidad posible. <sup>25</sup>

El primer eje de políticas es disponer en el municipio los servicios que proveen las garantías para el ejercicio de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, sin exclusión alguna: registro para todos, educación para todos, salud para todos, apoyo a la participación de todos, etc. <sup>25</sup>

También es necesario disponer de un sistema de prevención que permita evitar a tiempo que se presenten situaciones que imposibilitan el ejercicio de los derechos: prevención de la enfermedad y la muerte, prevención del abandono escolar, prevención del abuso, etc. <sup>25</sup>

En la dimensión del conjunto de acciones para la discriminación positiva el apoyo a la Población Desplazada, dirigido exclusivamente a lograr su estabilización socio-económica mediante la provisión de bienes y servicios, sería evidentemente legítimo focalizar las acciones sobre aquel segmento de la Población Desplazada que no haya logrado aún estabilizarse, descartando al resto.<sup>8</sup>

En el caso de adoptar el enfoque integral “de derechos” que supone, además de dar respuesta a las necesidades básicas de la Población Desplazada, hacer efectivo el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación, se podría considerar que la violación de derechos causada por el delito de desplazamiento y, por tanto, la deuda del Estado y de la sociedad con las víctimas, no prescribe con el tiempo.<sup>8</sup>

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, lo que importa al final es que a una gran cantidad de ciudadanos se les está vulnerando sus derechos, y que éstos tienen que ser reparados tanto por los agresores como por el Estado (que es el responsable primario de protegerlos y garantizarlos). Así, la política pública de atención a la Población Desplazada no podría desconocer que el eje fundamental de la respuesta, tendría que ser el procurar que a las personas desplazadas se les permita un acceso efectivo a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales; en este enfoque, la Población Desplazada se diferenciaría de la pobre porque, aunque pudieran estar en las mismas condiciones económicas, la primera ha sido víctima de un daño producido por una falla en el deber de protección del Estado, lo que debería generar una reparación de los derechos vulnerados.<sup>8</sup>

En este sentido, la mayor parte de entidades y de los actores humanitarios involucrados (Corte Constitucional, Defensoría del Pueblo, ONGs, ACNUR)

consideran que el tema de las cifras debería enmarcarse en un “enfoque de derechos”, y que no se debería tratar de supeditar el dimensionamiento del problema a la factibilidad fiscal de atenderlo, sino adoptar la decisión política de asignarle los recursos necesarios para atenderlo de acuerdo con la gravedad del mismo, dándole prioridad por encima del gasto público social, como también ha sido reconocido por la Corte Constitucional.<sup>8</sup>

De acuerdo con los Principios Rectores del Desplazamiento, con la legislación colombiana, y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias SU 1150 de Septiembre de 2000 y T 327 de Marzo de 2002), la superación de la situación de desplazamiento no se cumple únicamente con la satisfacción de las necesidades materiales (ingresos, vivienda, salud, educación, etc.) y la estabilización de las personas. Según ésta perspectiva, el desplazamiento forzado es un delito expresamente castigado por la legislación internacional (Derecho Internacional Humanitario) y nacional (Ley 589 de 2000) en el cual no sólo le cabe responsabilidad al agente causante del desplazamiento, sino también eventualmente al Estado por omisión en el cumplimiento de su deber.<sup>8</sup>

Por lo tanto, además de la estabilización social y económica, deben también cumplirse los principios del derecho a la verdad (esclarecimiento de los hechos), a la justicia (identificación y sanción de los culpables de acuerdo con la legislación vigente) y a la reparación (reparación moral, restitución de los bienes perdidos y resarcimiento de los perjuicios causados). A esto se agrega el reconocimiento de los derechos sociales y económicos de la Población Desplazada, los cuales tienen un carácter progresivo, están ligados a la noción de reparación y están garantizados por la Constitución para cualquier ciudadano.<sup>8</sup>

Sin embargo, existe en muchos actores del ámbito humanitario la convicción de que paralelamente con el desarrollo normativo y con la jurisprudencia, que

están inspirados en un enfoque derechos, en la práctica de la política pública prima el imperativo fiscal y el enfoque de asistencia social.<sup>8</sup>

Según el estudio del ACNUR, “aunque existen normas jurídicas y jurisprudencia que refrendan el enfoque de reconocimiento de derechos y el carácter humanitario de la respuesta (la cual implica eficacia y prontitud) que debe dar el Estado a la población afectada por el desplazamiento forzado que queda en condición de vulnerabilidad, la gran mayoría de los desarrollos instrumentales de la política (por ejemplo, los decretos y normas reglamentarias de la Ley 387, los protocolos de atención, los procedimientos, etc.) todavía están concebidos y diseñados bajo un paradigma de pura asistencia social regular a grupos vulnerables y para operar en circunstancias de normalidad, de modo que no permiten a las entidades estatales del SNAIPD responder de manera ágil, efectiva y oportuna a la Población Desplazada”<sup>8</sup>

En síntesis, el Estado, sin negar nominalmente la vigencia de los derechos de la Población Desplazada, se ha limitado a tratar de atender el aspecto puramente asistencial relacionado con los derechos sociales y económicos (atención en salud y educación, vivienda, tierras y generación de ingresos), pero aún así condicionándolos a la disponibilidad de recursos. Esta situación ha conducido a que numerosas familias de la Población Desplazada hayan venido apelando crecientemente a uso de la tutela, como mecanismo para lograr el reconocimiento de dichos derechos sociales y económicos, con el consiguiente desgaste de las instituciones y la deformación del esquema de atención.<sup>8</sup>

#### **4.3.8 MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y DESPLAZAMIENTO**

Se entiende como Sistema de Protección Social el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida

de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo.<sup>2</sup>

El Ministerio de la Protección Social tendrá como objetivos primordiales la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento del Sistema de la Protección Social, establecido en la Ley 789 de 2002, dentro de las directrices generales de la ley, los planes de desarrollo y los lineamientos del Gobierno Nacional.<sup>9</sup>

Para el Sistema de Protección Social y para todas las instancias del Estado colombiano, el desplazamiento forzado por violencia se constituye en un desafío enorme para el desarrollo socioeconómico y cultural de la población colombiana. En la actualidad, esta situación ha venido afectando a más de 1.8 millones de colombianos de todas las edades, sexos, etnias y orígenes. El desplazamiento forzado interno, además de poner en evidencia las debilidades del Estado para atender y garantizar integralmente la defensa de los derechos fundamentales de la población vulnerada, ha ocasionado una intensa disputa territorial y de recursos, que ha modificado las formas de relación entre los pobladores alrededor del miedo, del silencio y de la muerte.<sup>23</sup>

No es difícil reconocer que las dinámicas tanto de expulsión como de recepción de poblaciones en condición de desplazamiento por la violencia generan procesos psicosociales particulares en los individuos, en los grupos sociales, en los territorios abandonados y en los lugares de llegada. Cada grupo y cada lugar tienen sus propias demandas de funcionamiento y organización; y las formas y estrategias para afrontar los diversos y nuevos desequilibrios, ponen en riesgo sus prácticas y relaciones sociales cotidianas. Por ejemplo, la tierra se comienza a usar para lo que no es apta y, además, cesa de representar el espacio simbólico de la historia de cada individuo y de sus relaciones con el

entorno, en dónde se construyen las identidades sociales y se enmarcan los proyectos de vida.<sup>23</sup>

También, las personas en situación de desplazamiento afrontan diversas experiencias que propician su desarraigo, y se evidencia una transformación de los roles a causa de las nuevas dinámicas laborales, económicas, políticas y socio-culturales que deben asumir según su particularidad. Se producen rupturas en la estructura familiar, en las tradiciones culturales, en las relaciones sociopolíticas de las poblaciones y recomponen otras arquitecturas sociolaborales. Conscientes de esta manera de que el desplazamiento forzado es un hecho que desencadena transgresiones múltiples contra los derechos humanos de las personas, reconocidos en la Constitución Política de Colombia, y que la función del Estado es garantizar la protección de todos los habitantes que modelan la rica geografía humana de todo el territorio nacional, el Ministerio de la Protección Social considera que para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado se requiere del esfuerzo conjunto y sostenido de todos y todas con el fin de lograr un país digno, productivo y más humano para sus habitantes, mediante acciones transformadoras de sus proyectos de vida.<sup>23</sup>

Es así como la atención de las personas, familias y comunidades que han sufrido múltiples violaciones de sus derechos fundamentales, como es el caso de la población desplazada, haya exigido desarrollos normativos y legislativos, que definen las competencias institucionales y el desarrollo y seguimiento de acciones concretas dirigidas a la protección, asistencia y promoción sociopolítica, económica y cultural de la población afectada y lograr el cumplimiento de los derechos de este grupo de población vulnerable y vulnerable.<sup>23</sup>

En particular, la Sentencia T–025 de la Corte Constitucional —que entre otros aspectos, observa las debilidades del Estado para atender y garantizar la integridad y defensa de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento— obliga la definición y ejecución de agendas articuladas que permitan y hagan efectiva la atención integral a este grupo poblacional. Es en ese contexto de falencias, compromisos y responsabilidades, de donde se deriva el enfoque de Derechos de los lineamientos de política del Ministerio de la Protección Social en concordancia con el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, que se fundamenta en la Constitución, y que obligan al Estado a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los y las ciudadanas colombianas, y así puedan contribuir activamente en el desarrollo de la sociedad.<sup>23</sup>

En consecuencia, y toda vez que el Gobierno Nacional propone el escenario de la definición de políticas públicas e instrumentos de política, el Ministerio de la Protección Social, desde la perspectiva de la protección y desarrollo social de este importante grupo poblacional, le apuesta al desarrollo social y económico de la población afectada, así como a generar mecanismos de inclusión social que propendan por la reparación de los daños, el restablecimiento de los derechos vulnerados, la reactivación en el desarrollo económico y la reformulación de proyectos de vida digna mediante la concertación, ordenamiento, articulación y consolidación de acciones que contribuyan a la reducción de los impactos psicosociales del desplazamiento y a generar condiciones que posibiliten la superación de la situación personal, social, profesional y laboral de las personas y familias en condición de desplazamiento.<sup>23</sup>

Para tal efecto, el mandato institucional contempla un trabajo conjunto entre Acción Social —como ente coordinador del sistema de atención integral a la

población en desplazamiento— el ICBF en atención psicosocial a personas y familias en situación de desplazamiento y las direcciones territoriales de salud como responsables de la promoción, prevención y atención en salud mental, y las direcciones territoriales de trabajo en el apoyo de los procesos de inclusión laboral, entre otras. En este contexto, en los procesos de reparación de los derechos vulnerados de la población en situación de desplazamiento por la violencia en Colombia, desde la perspectiva y el quehacer psicosocial, se hacen visibles tres elementos que en conjunto dan cuenta de las estrategias que buscan orientar, atender y generar las condiciones para el restablecimiento de los derechos sociales y económicos de esta población: <sup>23</sup>

*Acompañamiento psicosocial:* En las fases de ayuda humanitaria y estabilización socioeconómica, se refiere al apoyo y orientación a la población para caracterizar y facilitar la asistencia institucional conforme a las causas que originaron el desplazamiento así como su condición, y recursos individuales, familiares, sociales e institucionales para enfrentar dicha situación.

*Atención psicosocial:* Se entiende como la prestación de servicios específicos relacionados con el apoyo terapéutico y ocupacional a individuos, familias y comunidades desplazadas o a riesgo.

*Intervención psicosocial:* Entendida como estrategia que busca mitigar los impactos psicosociales ocasionados por el conflicto y el desplazamiento, como el fortalecimiento de procesos en construcción de entidades sociales, mediante acciones de gestión social y de apoyos metodológicos para el desarrollo y mejoramiento de estrategias de inclusión sociolaboral, que buscan la reparación de los derechos vulnerados y la recuperación económica, social y cultural de la población, que permitan la reconstrucción de proyectos de vida digna.

En el marco de la protección y promoción social, las estrategias de intervención psicosocial apuntan a la reparación de los derechos vulnerados —protección

social — y el desarrollo social y económico de la población desplazada — promoción social— mediante estrategias de inclusión social que permitan superar las condiciones que configuran su situación de desplazamiento.<sup>23</sup>

La responsabilidad, compromisos sociales e iniciativas del MPS, buscan beneficiar de manera significativa a la población desplazada y se traduce en la obligación de contribuir a mitigar su sufrimiento y, a la vez, a la construcción de un país digno y justo para todos y todas.<sup>23</sup>

Sin embargo, el Ministerio de la Protección Social no pretende crear modelos de intervención psicosocial. Mas bien, su labor está enfocada en definir las pautas de apoyo para contribuir, fortalecer y mejorar los lineamientos de política y el trabajo psicosocial con esta población. Para lograrlo, es necesario impulsar y fortalecer procesos organizacionales a través del empoderamiento de las personas desplazadas en procesos de gestión social.<sup>23</sup>

#### **4.3.9 PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y SUPERACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO**

El desplazamiento desde una perspectiva del sistema de protección social, dentro de su análisis de riesgo se encuentra ubicado en la fuente de riesgo social, hogares aislados, político, de tipo meso, ya que hay altos índices de violencia y ruptura del tejido social. [Análisis de Riesgo.xls](#)



Los riesgos de fuente social provienen de vivir juntos. Somos sociables, pero nos molesta tanta aglomeración, tenemos un problema de territorialidad: estar tan cerquita de otros seres humanos nos produce algunos problemas, que en su mayoría terminan expresándose en forma violenta; en la medida en que vivimos tan juntos, estamos expuestos a crímenes y a violencia intrafamiliar.<sup>10</sup>

Pero existe un riesgo adicional que ha aumentado en los últimos años, particularmente en Colombia, además de la violencia estamos expuestos al riesgo de ruptura del tejido social, por eso también se incorporó en el análisis del sistema.<sup>10</sup>

El estar viviendo juntos también tiene beneficios, hace que establezcamos lazos con otros para protegernos mutuamente; su ruptura nos deja desprotegidos, como individuos o como hogares aislados.<sup>10</sup>

También tenemos hogares aislados, en el caso de Colombia por razones muy relacionadas con el conflicto armado, que han sufrido la ruptura de lazos con su comunidad y terminan aislados del soporte social cotidiano. Las familias de desplazados, no solo han dejado el patrimonio físico de su tierra, han dejado lazos que habían construido de soporte para la calidad de vida, no solo han perdido el patrimonio físico sino que han perdido el patrimonio del apoyo de una comunidad. Este es el fenómeno de ruptura de tejido social que para el caso de Colombia reviste tal importancia que existe una institución con la misión de protegerlos.<sup>10</sup>

Las políticas para atender el fenómeno del desplazamiento, por un lado, están dirigidas a prevenir el desplazamiento que se concentran en la población en riesgo de desplazamiento. En segundo lugar, se encuentran las políticas de

atención humanitaria que buscan atender a la población en el momento en el que ocurre el desplazamiento. Finalmente, están las políticas de estabilización socioeconómica que pretenden generar condiciones adecuadas para la población desplazada en campos como la salud, la educación, vivienda y mercado laboral que permitan a los hogares desplazados alcanzar un nivel de vida aceptable ya bien sea en su lugar de recepción, en su lugar de asentamiento en caso de reubicación o en su lugar de origen en caso de retorno.<sup>24</sup>

Las políticas de prevención tienen como objetivo desarticular todos los procesos generadores de violencia y desplazamiento provocados por los actores armados así como el fortalecimiento de iniciativas desde la comunidad para garantizar el cumplimiento del DIH y generar espacios de diálogo e inclusión.<sup>24</sup>

La principal herramienta con la cual cuenta la política de prevención es el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) que pretende detener y evitar el desplazamiento forzoso mediante el mejoramiento de la respuesta estatal ante un riesgo inminente de desplazamiento. El SAT es coordinado de manera conjunta por la Defensoría del Pueblo, la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, la RSS y la Procuraduría General de la Nación.<sup>24</sup>

Si bien el presupuesto asignado a programas de prevención es bajo comparado con el presupuesto asignado a otro tipo de políticas, la Política de Seguridad Democrática promulgada por el actual gobierno juega un papel fundamental en la prevención del desplazamiento. Según un documento de la Presidencia de la República (2003), la Política de Defensa y Seguridad Democrática contempla la seguridad como la principal preocupación del actual gobierno. Para el gobierno, es en el acceso a la seguridad en donde mayor inequidad se presenta en el país, pues la población más pobre es por lo

general la más desprotegida y víctima del desplazamiento forzoso. Es objetivo primordial del gobierno entonces la recuperación de la seguridad en las zonas mediante el uso de la fuerza pública para prevenir nuevos desplazamientos y posteriormente incentivar el retorno de los hogares a sus lugares de origen.<sup>24</sup>

De otro lado, el Decreto 2007 del 2001, mediante el reconocimiento y protección de los derechos patrimoniales de la población en riesgo de desplazamiento, pretende prevenir el desplazamiento al disminuir la vulnerabilidad y la posibilidad de apropiación de los predios de la población por parte de los actores armados, y eliminar los incentivos económicos para el desplazamiento de la población.<sup>24</sup>

Las líneas de acción contempladas por las políticas de atención humanitaria se centran en: la seguridad alimentaria, la salud, el transporte, la protección y seguridad, el alojamiento, la atención educativa, y la participación y organización de la comunidad.<sup>24</sup>

Algunas dificultades asociadas con la provisión de la ayuda humanitaria están asociadas a las disparidades regionales, y a la mayor vulnerabilidad de unos grupos. Por un lado, se encuentra que algunos departamentos reciben una proporción de asistencia humanitaria superior al porcentaje de población desplazada que debe atender. Por otra parte, se observa que la asistencia humanitaria suele ser estándar y no se diferencia según la región, género, edad o cultura. Además, los hogares desplazados que habitan en zonas urbanas suelen ser más vulnerables pues deben destinar una mayor cantidad de recursos para transporte y agua potable entre otras, conllevando en muchos casos a una mayor inseguridad alimentaria.<sup>24</sup>

Estabilización Socioeconómica La Ley 387 propone generar posibilidades de acceso a tierras, crédito, asistencia técnica, capacitación, infraestructura básica y comercialización, seguridad alimentaria, atención en salud, empleo, disposición de vivienda y equipamiento urbano de tal forma que se generen

condiciones de vida estables para los hogares desplazados. A continuación describiremos a grandes rasgos, las medidas adoptadas por el gobierno en cada uno de estos campos.<sup>24</sup>

Educación: El Gobierno Nacional, a través de los Decretos No. 2231 de 1989 y 2562 de 2001 establece el acceso preferencial a la educación de la población desplazada y determina la exención del pago de pensiones y matrícula para los menores desplazados. Sin embargo, y a pesar de las disposiciones estatales, la cobertura educativa de la población desplazada es preocupante. En muchos casos el acceso preferencial de los menores desplazados a las instituciones educativas es incumplido por las autoridades locales que prefieren evitar “conflictos sociales” entre los desplazados y la comunidad local y debido al poco respaldo económico de estas iniciativas estatales que implican una presión importante sobre el presupuesto de cada municipio.<sup>24</sup>

La precaria situación económica de los hogares desplazados implica a que en muchos casos los niños deban ser retirados del colegio ya bien sea para ahorrar y cubrir otro tipo de gastos o para vincularlos al mercado laboral en condiciones muy precarias. El rendimiento de los niños en las aulas es insatisfactorio debido a la elevada incidencia de alteraciones del aprendizaje, pérdida de memoria, malnutrición y problemas psicosociales.<sup>24</sup>

Salud: Los Acuerdos 185 de 2000 y 59 de 1997 establecen el derecho de la población desplazada para recibir servicios de salud “necesarios para la atención oportuna de la enfermedad derivada de la exposición a riesgos inherentes al desplazamiento”, definen el procedimiento aplicable a las reclamaciones para el pago de los servicios de salud prestados a la población desplazada y abre la posibilidad de que la atención sea brindada, en todo el territorio nacional, por cualquier entidad prestadora de salud privada o pública.<sup>24</sup>

Los problemas asociados a la prestación de servicios de salud, están asociados una vez más al poco respaldo económico del gobierno ya que los hospitales se abstienen en muchos casos de atender a los desplazados debido a la incapacidad del Gobierno Central y local de transferir los recursos financieros para cubrir los servicios de salud de la población desplazada.<sup>24</sup>

Vivienda: La Ley 387 y el Decreto No. 951 del 2001 establecen el acceso preferencial para la población desplazada por medio del programa Subsidio Familiar de Vivienda y privilegia la entrega del subsidio a las familias que retornen sobre las que se reubican. Las ofertas habitacionales incluyen adquisición de vivienda nueva o usada, mejoramiento de la vivienda y construcción de vivienda en un lote propio o arrendado.<sup>24</sup>

El impacto de la atención humanitaria para cubrir el alojamiento y de las soluciones y subsidios de vivienda es insuficiente. En la mayoría de los casos los hogares desplazados se alojan temporalmente en la casa de un familiar y posteriormente residen en barrios marginales con problemas críticos de alcantarillado, hacinamiento y salubridad.<sup>24</sup>

Tierra: Tal y como se señaló anteriormente, el Decreto 2007 del 2001 establece la protección de los bienes patrimoniales de los desplazados al igual que la asignación de tierras en caso de reubicación. El hogar desplazado puede permutar el predio abandonado por otro predio en su lugar de reubicación y tendrá prioridad en los programas de asignación de tierras coordinados por el INCORA.<sup>24</sup>

Es importante desarrollar procesos especiales de titulación de tierras que garanticen la protección de la tierra debido a la ausencia en muchos casos, de títulos o documentos legales que sustenten la propiedad de la tierra.<sup>24</sup>

Mercado Laboral: La Ley 387 y el Decreto 2569 contemplan la necesidad de crear políticas y programas para incorporar a los desplazados a la dinámica

productiva tales como programas de capacitación, generación de empleo y proyectos productivos los cuales presentan los mayores índices de cubrimiento en contraste con proyectos de atención humanitaria o reubicación y retorno.<sup>24</sup>

## 5. OBJETIVOS

### General

Realizar un referente teórico ajustado a las directrices del Sistema de Protección Social en los programa de población en situación de desplazamiento para optimizar la información, enfocados a los factores jurídicos, sociales, y de protección social.

### Específicos

- Describir los factores jurídicos desde la perspectiva del Sistema de protección social en la población desplazada.
- Determinar los factores sociales de la población en situación de desplazamiento.
- Identificar las condiciones de protección social de la población en situación de desplazamiento.

## 6. METODOLOGÍA

*6.1 Enfoque metodológico de la investigación:* El enfoque de la investigación es Cualitativo, ya que es una experiencia vivencial y se van a estudiar conceptos de carácter descriptivos. El método a utilizar es el histórico-hermenéutico, pues se va a basar en un supuesto teórico con referencias en un contexto histórico-interpretativo.

*6.2 Tipo de estudio:* Descriptivo, se va a describir desde un referente teórico la población en situación de desplazamiento desde la perspectiva de SPS.

### 6.3 *Población:* Desplazados

6.4 *Descripción de las Variables:* factores de: servicios de atención integral, jurídicos, sociales, aseguramiento y asistencia social y de manejo social del riesgo.

### 6.5 *Técnicas de Recolección de Información:*

- ✓ Fuentes de Información: Secundaria
- ✓ Proceso de obtención de la Información: Archivos, textos, referencias bibliográficas, artículos. Artículos de Internet, memorias.

6.6 *Técnica de procesamiento y análisis de datos:* Se utilizará como material de recolección el programa Microsoft Word.

6.7 *Consideraciones Éticas:* Se respetarán los derechos de autor de cada una de las personas que se tuvieron en cuenta para realizar la investigación. Este trabajo es de carácter académico, como requisito de grado para la Especialización de Gerencia en Protección Social.

## **DISCUSIÓN**

En relación con el trabajo realizado, mediante el cual pretende ofrecer un referente teórico ajustado a las directrices del Sistema de Protección Social en los programa de población en situación de desplazamiento para optimizar la información, enfocados a los factores jurídicos, sociales, y de protección social pudimos observar a través de toda la información recopilada la existencia de una estructura normativa mediante la cual el gobierno nacional destina recursos públicos con el propósito de garantizar los derecho fundamentales de los ciudadanos que por circunstancias ajenas a si propia voluntad, deben

soportar las arbitrariedades de grupos irregulares que operan en nuestro territorio.

Precisamente para salvaguardar esos derechos constitucionales en la nueva concepción, protección social ésta define como “intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades en un mejor manejo del riesgo y prestar apoyo a los más vulnerables”.

Aceptamos el concepto mediante el cual se define la protección social en Colombia, en el cual se trazan objetivos que se interrelacionan haciéndolos inescindibles “...*mejor manejo del riesgo y prestar apoyo a los más vulnerables*”. Nos permite determinar que son objetivos de responsabilidad directa del Estado, en razón a que es al Estado a quien le compete diseñar y definir las políticas públicas y crear los mecanismos y procedimientos requeridos para llevar a cabo el desarrollo y ejecución de éstas políticas, mismas que deben ser coherentes con los objetivos trazados en los planes de desarrollo y programas de gobierno, necesarios para que de forma articulada sean partícipes en su cumplimiento, además de servir de garantes y ser veedores para la garantizar que protección sea verdaderamente para los más vulnerables prestándoles apoyo y desarrollando programas acordes con la necesidades de quienes se encuentran en vulnerabilidad en procura de mitigar los riesgos a los cuales quedan expuestos.

Tal y como se ha expresado en el presente trabajo, el concepto de Protección Social es “*intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades en un mejor manejo del riesgo y prestar apoyo a los más vulnerables*”. Precisamente el Estado debe garantizar el

cumplimiento de sus fines esenciales conforme a lo consagrado en el artículo 2 de la norma superior, razón por la cual la asistencia para las personas, hogares y comunidades en relación con el manejo social del riesgo, el Estado debe articular sus órganos para procurar optimizar todos los recursos asignados para la ejecución de los planes y programas aprobados la atención a dicha población.

Así mismo para la definición y aplicación de las medidas para *prevenir los riesgos*, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos. Se debe acudir a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, norma legal en la cual se enmarcan los principios generales por medio de los cuales se traza como objetivo el garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afectan, la relación de esta norma con los objetivos propuestos a cumplir a través de la expedición de la Ley 387 de 1997 es la sinonimia observada en la garantía por el respeto a la vida y a la dignidad humana de las personas a quienes se les vulneran sus derechos.

## **CONCLUSIONES**

El gobierno Nacional en procura de garantizar la protección de los derechos fundamentales a las personas que se encuentran en situación de desplazamiento interno en la República de Colombia, ha expedido la Ley 387 de 1997, misma que se ha ido reglamentando conforme a los Decretos Nacionales 951, 2562 y 2569 de 2001, para darle cumplimiento a lo preceptuado en la Ley 100 de 1993, de igual manera la Corte Constitucional Sentencia T-025 de 2004 le ordeno al Gobierno Nacional la implementación de todos los mecanismos pertinentes para llevar a cabo la protección de los

derechos fundamentales conculcados a las personas que se encuentran en situación de desplazamiento en nuestro territorio.

Entre el reconocimiento o protección de los derechos que se deben garantizar a las personas en situación de desplazamiento están: educación, salud, vivienda, tierra y mercado laboral; para ello se incluye en los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal los proyectos que deben ser desarrollados en cada periodo constitucional como una política de Estado, con el propósito de mantener el objetivo principal cual es la garantía de los derechos a todos los ciudadanos en situación de desplazamiento.

En la Ley 100 de 1993 se enmarcan unos principios generales por medio de los cuales se traza como objetivo el garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afectan, la relación de esta norma con los objetivos propuestos a cumplir a través de la expedición de la Ley 387 de 1997 es la sinonimia observada en la garantía por el respeto a la vida y a la dignidad humana de las personas a quienes se les vulneran sus derechos.

En el relación con el MSR, a través de la Ley 100 de 1993 por la cual se crea el sistema de seguridad integral se hacen partícipes todas las instituciones que deben cumplir con los preceptos contenidos en el Artículo 2 de Nuestra Carta Superior, que es el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y para ello se expidió la Ley 789 de 2002 “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la Protección Social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo” y es precisamente en desarrollo del objetivo principal de la misma que se constituyen el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los Colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para ello la participación es articulada entre Estado y Privados, apoyados a través del

desarrollo de acciones que conllevan a la prevención, mitigación y superación del riesgo.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. DOCUMENTO CONPES 3057. (Nov. 10, 1999).
2. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Ley 789 de 2002. (Dic. 27, 2002).
3. CRECE. Bases conceptuales para la creación de un Ministerio de Protección Social en Colombia; Diciembre de 2002.
4. Presentación opcional para la asignatura “Análisis del Sistema de la Protección Social”. El Riesgo Más allá que el “Riesgo” Epidemiológico. Maestría en Administración de la Salud Universidad CES Cohorte I Año 2008 Medellín; Julio de 2008.
5. Holzmann R, Jorgensen S. Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Vol. 21 núm. 1. Pág. 73-106; 2003.
6. Porras, G.H. “Curso de Iniciación al Riesgo y GAP de Liquidez”. Bogotá; Julio de 2004.
7. CODHES. ¿Hasta cuándo? Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento; Abril de 2001.
8. Forero, E. El desplazamiento interno forzado en Colombia; Septiembre de 2003.

9. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social y se dictan otras disposiciones. Decreto 205 de 2003. (Feb. 3, 2003).
10. Vergara, C.H. Antecedentes de la protección social en Colombia. Programa de Apoyo a la Reforma de Salud PARS. Ministerio de la Protección Social MPS; 2005. Cap. 3. Pág. 77-143
11. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Ley 1151 de 2007. (Jul. 24, 2007).
12. Tutela los derechos de la población en condición de desplazamiento. Sentencia T-025 de 2004. (Feb. 2004).
13. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Ley 100 de 1993 (Dic. 23, 1993).
14. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Ley 387 de 1997 (Jul. 18, 1997)
15. 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 951 de 2001 (Jun. 9, 2001).
16. Por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la

- violencia y se dictan otras disposiciones. Decretos 2562 de 2001 (Nov. 27, 2001)
17. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Decretos 2569 de 2000 (Dic. 12, 2000)
  18. Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. Decreto 250 de 2005. (Feb. 7, 2005)
  19. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Ley 387 de 1997. (Jul. 18, 1997).
  20. Tomado del libro. Un poco de luz en la oscuridad. Serie Relecturas No. 28. Compilación: Equipo de seguimiento a hechos de violencia y conflicto urbano del Valle de Aburrá del IPC 2005. Editorial L. Vieco e Hijas. Medellín; 2005.
  21. Por la cual se establecen normas para el ejercicio de control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones. Ley 87 de 1993 (Nov. 29, 1993).
  22. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado. Decreto 1537 de 2001 (Jul. 26, 2001)

23. Ministerio de Protección Social, convenio OPS/OMS. Lineamientos de intervención psicosocial con la población en situación de desplazamiento por la violencia en Colombia. 2006-2010.
  
24. Documento cede 2004-23. ISSN 1657-5334. Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. Ana María Ibáñez y Pablo Querubín. Mayo de 2004.
  
25. Guía para Alcaldes. Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio. Noviembre de 2007. Pág. 81-83.