

# Los órdenes de discurso político sobre el desplazamiento forzado en Colombia. Análisis de dos políticas públicas de atención<sup>1</sup>

Fecha de recepción: marzo 14 de 2008

Fecha de aprobación: agosto 31 de 2008

Jefferson Jaramillo Marín<sup>2</sup>

## RESUMEN

Este artículo analiza dos enfoques y modelos de políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia, a saber: la política nacional de atención en la última década, y la política distrital de atención a desplazados en la administración de Luis Eduardo Garzón, en Bogotá. La discusión central, desarrollada a lo largo del artículo, es que corresponden a dos órdenes de discurso que construyen y legitiman visiones y representaciones diferentes y antagónicas sobre el desplazamiento forzado, sobre el restablecimiento de derechos de estas poblaciones y sobre el conflicto armado en Colombia.

**Palabras clave:** desplazamiento forzado, política pública de atención a población desplazada, órdenes de discurso.

## The orders of political speech on the displacement forced in Colombia. Analysis of two public politicians of attention

### ABSTRACT

This article analyses two approaches and models on forced displacement policies in Colombia: at the national level the national policie of attention on the last decade and the policie for supporting forced displaced population during Luis Eduardo Garzon´s administration in Bogota, Colombia. The main argument developed throughout this article is that these two levels of political engagement with displacement corresponds to two different speech orders that construct and legitimize different and antagonistic views about forced displacement, the re-establishment of displaced people's rights and broadly the representation of the Colombian armed conflict.

**Key words:** forced displaced, policie for supporting forced displaced population, speech orders.

1 Artículo de reflexión que condensa algunos análisis de los resultados obtenidos en el proyecto de investigación "Representaciones y discursos emergentes sobre la política de atención a la población en situación de desplazamiento. Estudio de caso en Bogotá, 2006-2007". La investigación se realizó dentro del grupo "Política Social y Desarrollo" de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Agradezco los comentarios de la socióloga Consuelo Uribe, co-investigadora, el sociólogo Ricardo Barrero y la antropóloga Alexandra López a versiones preliminares del texto. Para ampliar la información de este artículo se recomienda revisar Jaramillo (2008).

2 Sociólogo y máster en Filosofía Política de la Universidad del Valle. Profesor asistente del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana. En la actualidad se encuentra realizando estudios de Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, D. F. Correo electrónico: jefferson.jaramillo@javeriana.edu.co

## INTRODUCCIÓN

La problemática del desplazamiento forzado de población civil es reconocida hoy, desde diversos sectores de la sociedad civil y la opinión internacional, como la más grave crisis humanitaria de la historia reciente de Colombia. Cerca de cuatro millones de personas desplazadas internamente, entre 1985 y 2007 así lo reflejan (ACNUR, 2006; FAMIG Y CODHES, 2007; Jaramillo, 2008). Aun así, el reconocimiento de la existencia del fenómeno como una crisis de magnitud nacional no ha sido fácil de lograr en la última década en el contexto nacional debido en parte, a la negativa oficial del Gobierno de aceptar la existencia de un conflicto armado interno en el país, en parte al control –simbólico y material– de las cifras sobre desplazamiento desde los sistemas de información oficiales, y sobre todo por el lento tránsito institucional –de entidades oficiales, organizaciones no gubernamentales, organismos cooperadores de atención y funcionarios– en asumir la atención y comprensión del desplazamiento forzado, así como al sujeto en situación de desplazamiento, desde visiones comprensivas, no reduccionistas<sup>3</sup>.

Algunos factores estructurales y coyunturales internos que explicarían la crisis humanitaria, serían entre otros, la intensificación y agudización del conflicto armado en regiones estratégicas del país, la disputa entre distintos agentes de la guerra por soberanías territoriales y económicas –paramilitarismo,

subversión, empresas del narcotráfico–, la lucha por la expropiación y dominio de recursos y activos naturales y económicos, la aplicación de estrategias y tecnologías globales de guerra en zonas de interés para países con hegemonía militar y política o transnacionales con interés en desarrollar megaproyectos económicos, la recomposición de poderes locales y regionales de los agentes del conflicto –no estatales y estatales– y enormes vacíos específicos, diferenciales e históricos del Estado en inversión social y presencia institucional a nivel local<sup>4</sup>. Varios de estos factores hacen que coincida la cartografía de expulsión con el croquis de la guerra regional y local. Incluso como ha señalado el informe de FAMIG Y CODHES (2007) a dicho mapa fácilmente se le podría sobreponer otro, el de aplicación de la política gubernamental para enfrentar la problemática –lo que en la retórica oficial se denomina seguridad democrática–. Ello permitiría explicar por qué quienes son expulsados, lo son de las zonas de intensificación del conflicto armado y de aplicación de las estrategias de guerra oficiales como las del Plan Colombia y el Plan Patriota<sup>5</sup>.

En Bogotá, esta crisis humanitaria cobra particular importancia en la última década, dado que la ciudad ha estado recibiendo el mayor número de desplazados del país, a saber, el 16 por ciento del total de la población desplazada en el período que va de 1985

3 Desde 2004 hasta ahora, la Corte Constitucional colombiana, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, ACNUR, Pastoral Social de la Iglesia Católica, organizaciones sociales, sectores académicos y asociaciones de víctimas, entre otros, han presionado al Gobierno Nacional para que conceptualice de manera diferente el desplazamiento y el desplazado, diseñe enfoques de atención y evaluación más integrales, políticas diferenciadas y más efectivas, y destine recursos programáticos para atender una problemática que es una crisis humanitaria estructural resultado de un conflicto armado y no un asunto coyuntural o accidental (Jaramillo, 2007; Comisión de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento Forzado, 2006; Autos de la Corte Constitucional 178 de 2005; 218, 266 y 337 de 2006; 027, 082 y 109 de 2007, Defensoría del Pueblo, 2007). Entre febrero de 2004 y diciembre de 2007 la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de cuarenta y tres autos de seguimiento (Comisión de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento Forzado, 2008).

4 La ampliación de estos factores los podemos encontrar en algunos informes nacionales como los de FAMIG Y CODHES (2007), CEC Y CODHES (2006); también en el informe sobre la situación de los refugiados, producido por ACNUR (2006). Una reflexión sobre el desplazamiento forzado en el marco del análisis de la geografía interna de la guerra, la geo-economía del conflicto armado y la comprensión de las dimensiones y expresiones regionales y locales del conflicto social la encontramos, entre otros, en Ibáñez y Moya (2006), Ibáñez, Moya y Velásquez (2006) González *et al.* (2003), Escobar (2005), PNUD (2003), Pérez (2002). En Colombia la bibliografía sobre el tema es bastante extensa y desigual en abordajes y criterios analíticos y metodológicos. En Jaramillo (2005) podemos encontrar una bibliografía más amplia sobre el tema.

5 A 2006, de los treinta y tres departamentos de Colombia, veintinueve son expulsores. Entre las principales ciudades receptoras de población expulsada encontramos en orden de importancia a Bogotá, Medellín, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar, Cartagena, Buenaventura, Florencia, Cali, Barranquilla, Villavicencio, Cúcuta, Quibdó, Bucaramanga, Barrancabermeja, Montería, Soledad, Ibagué y Pasto.

a 2006<sup>6</sup>. Esta población, al ingresar a la capital, ha sido cooptada con rapidez por unas lógicas urbanas e institucionales que profundizan su condición de marginados e imposibilitan o lentifican los procesos de recuperación y restablecimiento de derechos (Jaramillo, 2008).

Todo lo anterior, sin embargo, se ha traducido en un reto y en un imperativo importante para la administración distrital, en particular, para la de Luis Eduardo Garzón (2003-2007), la cual ha tenido que enfrentar localmente las consecuencias nacionales del Conflicto armado en Colombia y, por ende, las demandas sociales de las poblaciones desplazadas que llegan a la ciudad. Para lograr dicho objetivo, esta administración desarrolló e implementó algunas acciones y estrategias de prevención, atención y protección, que buscaron ser transversales, integrales y diferenciadas, dada la condición de vulnerabilidad de la población<sup>7</sup>. Estas estrategias, no obstante, han tenido un trasfondo político y social significativo, diferente al de otras administraciones distritales y nacionales: transitar de enfoques de atención concentrados en la asistencia de emergencia o de impacto rápido, a enfoques de inclusión social y sostenibilidad por vía del restablecimiento de derechos (Garzón, 2007; Jaramillo, 2008). La materialización de ello se llevó a cabo mediante la creación, entre 1999 y 2006, de cinco Unidades de Atención y

Orientación a la Población Desplazada, UAOs<sup>8</sup>, y el diseño y ejecución de un PIU –Plan Integral Único de Atención para Población Desplazada– (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005).

Dados esos presupuestos, éste artículo analiza dos enfoques y modelos de políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia: la nacional y la distrital, bajo la óptica de que son órdenes discursivos que condensan, clasifican y legitiman visiones diferentes y antagónicas sobre el desplazamiento forzado y sobre la realidad nacional del conflicto. Estos órdenes discursivos derivan sus fundamentos del PIU y del Decreto 250 de 2005 (Plan Nacional de Atención); también de una práctica social y operativa de la política, que se hace evidente en retóricas de logros, metas y coberturas consignadas en diversos informes distritales y nacionales, oficiales y no oficiales en la última década. Las representaciones y discursos agenciados directamente por los sujetos de la política –usuarios y funcionarios de las UAOs– desde sus prácticas y órdenes de discurso particulares, contribuyen a modificar, validar o resignificar los órdenes instrumentales de la política, por ejemplo, lo que concibe por política pública, por enfoques de atención, por asistencia, por restablecimiento, por derechos y por inclusión (Jaramillo, 2008).

En la primera parte del artículo se discute la noción de orden de discurso utilizada; en la segunda y tercera partes se desarrollan los principales componentes y diferencias entre los órdenes discursivos de política pública, de la nación y del distrito capital; en la cuarta parte se presentan algunos logros y limitaciones de la política pública distrital sobre desplazamiento.

6 El 16 por ciento equivaldría a 624.286 si acogemos los datos de FAMIG Y CODHES (2007) y de 142.656 si tomamos los datos de Acción Social. De todas formas, vale la pena desglosar estas cifras para darnos una idea de la magnitud del asunto de la recepción de población desplazada en la capital. En 2006 el Distrito recibió 30.810 personas de las 219.886 expulsadas en el país (FAMIG Y CODHES, 2007). En orden de recepción siguen los departamentos de Antioquia con 26.662 personas y Nariño con 19.604 personas. Períodos críticos para Bogotá fueron 1997 (78.850 personas), 1998 (54.570 personas), 2001 (53.520 personas) y 2005 (39.176 personas). El menos crítico fue 2003 (13.074 personas). Esta población que ha llegado proviene en su mayoría de los departamentos más cercanos al área de influencia de la ciudad y de mayor impacto en la geopolítica actual de la guerra –Tolima, Cundinamarca, Meta, Huila, Caquetá y Chocó–.

7 El listado de entidades y organismos que han colaborado en esta dirección incluye a Acción Social, el Ministerio Público –Defensoría, Procuraduría, Personería–, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el SENA, las Secretarías Distritales de Gobierno, Salud y Educación, Naciones Unidas, OIM y ACNUR.

8 En el país funcionan treinta y cinco UAOs, siendo Bogotá la ciudad con más unidades –cinco en total–. En la capital primero apareció la UAID –Unidad de Atención Integral al Desplazado– creada en 1999 para canalizar el esfuerzo de cooperación interinstitucional en la atención a la población desplazada, luego fue reemplazada a finales de 2005, por la UAO de Puente Aranda, momento de apertura de las de Ciudad Bolívar, Bosa y Suba. A finales de 2006 se abrió la de San Cristóbal.

## LA CATEGORÍA DE ORDEN DE DISCURSO

Desarrollada preliminarmente por Foucault (1978) fue ampliada con detalle por Fairclough (2003) y Wodak (2003b) desde el llamado Análisis Crítico de Discurso<sup>9</sup>. En este artículo se entiende por orden de discurso, una particular forma de ordenamiento social de las relaciones, prácticas sociales y representaciones sociales de los sujetos. En este sentido, los órdenes de discurso se construyen por agentes e instituciones y tienen como función la generación de un significado que permita comprender el mundo social. Los órdenes de discurso a su vez se materializan en distintas variedades discursivas y textos sobre un fenómeno o una situación. En nuestro caso, como hemos defendido en otros artículos (Jaramillo, 2007; 2008) frente al desplazamiento forzado en Colombia, habría formas de generar significado dominantes sobre quién es el verdadero y el falso desplazado, las cuales cumplirían una función discursiva importante en ese orden de discurso; por ejemplo desde entidades como Acción Social y desde los documentos y prácticas que desarrollan. También existirían otras formas marginales o de oposición, o alternativas a lo hegemónico –las asociaciones de víctimas, las organizaciones no oficiales, las y los usuarios de las unidades– que también entrarían dentro de ciertos márgenes de los órdenes de discurso, bien para legitimar o para subvertir posiciones o decisiones dominantes.

Un orden de discurso está ligado a lo que se podría denominar un campo de prácticas sociales discursivas. Las prácticas discursivas construidas de modo

específico por los agentes sociales, terminarían por constituir, según Fairclough (2003), un orden social o político global, nacional o local. Por ejemplo, un orden nacional hegemónico para nuestro caso sería el de la “seguridad democrática” que define una particular forma de comprender y atender el desplazamiento, o un orden particular, por ejemplo, podría ser el de una política distrital de atención a población desplazada con “enfoque de restablecimiento”. Para Fairclough no obstante, “el aspecto semiótico de un orden social –es decir el articulado a la creación de significado– es lo que propiamente se podría llamar un orden del discurso” (2003: 183). Esta noción de orden de discurso la hemos desarrollado en Jaramillo (2007) para el caso del análisis de la política pública sobre desplazamiento forzado en la última década en Colombia.

Finalmente, la noción de *campo*, ligada a la de *orden de discurso*, la desarrollamos desde Bourdieu y Wacquant (1995: 64) como “una *red* o configuración de relaciones objetivas entre posiciones (...) que se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder –o de capital– y (...) por sus relaciones objetivas con las demás posiciones –dominación, subordinación, homología, etcétera–”. Esta definición permite comprender que una práctica discursiva de un agente o institución viene definida por esa red de relaciones y posiciones, es decir por el campo donde se estructura histórica y socialmente; adaptando a Bourdieu (2003: 23), “no se basa en unas ‘decisiones’ de la voluntad y de la conciencia racionales o en unas determinaciones mecánicas fruto de poderes exteriores, sino en las disposiciones adquiridas, *habitus*, a través de los aprendizajes relacionados con una prolongada confrontación con las regularidades del campo”.

9 Algunos de los supuestos epistemológicos que sustentan el ACD, que compartimos en este artículo y en otros derivados de esta investigación (Jaramillo, 2007; 2008) son: asumir que las relaciones de poder son discursivas, que el discurso está ligado a procesos y prácticas sociales, que efectúa funciones ideológicas y estratégicas, que nunca es neutro, que es una forma de acción social y que mediante el discurso se expresan la dominación y la resistencia. Para ampliar el tema recomendamos Foucault (1978); Jäger (2003); Maingueneau (1987); Phillips y Hardy (1997; 2002); Van Dijk (1997; 2003); Fairclough y Wodak (2000); Wodak (2003a; 2003b).

## EL ORDEN DE DISCURSO DE LA POLÍTICA NACIONAL FRENTE A LA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA EN LA ÚLTIMA DÉCADA

En un artículo de publicación reciente (Jaramillo, 2007), sostuvimos que en Colombia durante la década que transcurre entre 1995 y 2007, a propósito de la enunciación de la Ley 387, la construcción y ejecución de una política pública nacional de atención a población desplazada, distintos sectores oficiales y no oficiales, agentes e instituciones, construyeron un escenario o campo de luchas simbólicas y materiales, con grados diversos de fuerza y éxito (Bourdieu y Wacquant, 1995), encaminados a legitimar unos órdenes y prácticas discursivas institucionales sobre el desplazamiento forzado. La aproximación al tema se hizo desde algunas categorías del ACD, las cuales permitieron revisar distintos textos y posiciones discursivas oficiales y no oficiales –consignados entre 1995 y 2007– sobre el desplazamiento forzado en el país, entre los cuales se encuentran Documentos de Política Social y Económica, CONPES, Planes de Atención a Población Desplazada (Decreto 173 de 1998, Decreto 250 de 2005) Sentencias de la Corte (T-025 y Autos de Seguimiento), informes nacionales e internacionales (producidos por Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, CODHES, ACNUR, y la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-025, entre otros). Evidenciamos que *los órdenes de discurso textuales de la política pública se condensaban en visiones y racionalidades restringidas y con fuertes debilidades estructurales, sobre el fenómeno del desplazamiento forzado, sobre el sujeto desplazado y sobre las lógicas de prevención, atención y restablecimiento de derechos, con hondas repercusiones para las poblaciones afectadas*<sup>10</sup>.

10 Esto también lo confirman diversas investigaciones realizadas en Colombia alrededor de los factores críticos de las políticas públicas en los procesos de inserción y recuperación de derechos de las poblaciones desplazadas, entre otras, Autores Varios (2004); Bello (2004a; 2004b; 2005); Chávez, Falla y Romero (2007); Forero (2004); Ibáñez, Moya y Velásquez (2006); Garzón (2005); Jaramillo, Villa y Sánchez (2004); Pérez (2002) y Jaramillo (2006; 2007; 2008).

Evidenciamos la *construcción de cuatro órdenes discursivos sobre el desplazamiento forzado y la política pública* en la última década.

- El *primer* momento (1991-1997) lo denominamos de *visibilización e instrumentación* de la problemática, se caracterizó por un momento de “definiciones” oficiales y de “representaciones” diversas del desplazado, las cuales se agruparon para tipificar su condición de “sujeto de asistencia y rehabilitación”, bajo el argumento de que su “rehabilitación social” era la mejor estrategia para lograr de nuevo su inserción en el tejido social. El *enfoque* de la política fue *emergencialista*, ligando el desplazamiento casi con condición de desastre natural y no de crisis humanitaria.
- El *segundo* momento (1997-2003) lo definimos como de “*normalización y oficialización* del desplazamiento”; el desplazado se constituyó en un tipo jurídico formal –sujeto de una ley–, sobre la base de una política pública ligada más a una “oferta institucional del Gobierno”, centralizada en entidades como la Red de Solidaridad Social, que a una política enfocada a las “demandas reales de la población” o a la construcción y puesta en marcha de un Sistema de Atención Integral o a la estabilización socioeconómica y cultural.
- Un *tercer* momento (2003 a la actualidad) lo caracterizamos como de *emergencia del “imperio de las cifras y del discurso de la seguridad”*. El desplazamiento se comenzó a abordar bajo una retórica oficial de las cifras, mediante una constante argumentativa en todos los informes oficiales: la disminución de la problemática como consecuencia del desarrollo y la aplicación de una política de seguridad. Este período se caracterizó por la construcción de un marco nuevo de la política de atención a través del Decreto 250 de 2005 que introducía por primera vez, de forma tímida, la idea del *restablecimiento y restitución*;

ya no sólo atención a secas<sup>11</sup>; también la puesta en escena de la Sentencia T-025 de 2004 emitida por la Corte Constitucional, que declaró la “crisis absoluta” del modelo de política pública sobre atención a población desplazada hasta el momento vigente, la inoperancia e ineficacia del Sistema Nacional de Atención, SNAIPD.

- Finalmente, un cuarto orden discursivo, más de ruptura o de intento de ruptura con el discurso establecido sobre la política pública de atención, y es el operado por la Corte Constitucional a través de su activismo progresista consignado en la Sentencia T-025 y los diversos Autos de Seguimiento sobre la problemática del desplazamiento. La Corte actuó desde los canales oficiales para revertir los enfoques institucionales, bajo la figura que denominamos *resistencia hegemónica*, siguiendo a Uprimny y García (2004). La Corte desnudó la precariedad institucional, del Estado colombiano, específicamente de las entidades del orden nacional y territorial, para representar integralmente la problemática y construir modelos y esquemas de atención integrales para los desplazados. El orden de discurso de la política pública de atención a esta población pareció dar un giro hacia la construcción de políticas con “enfoque de derechos” ajustadas a las demandas reales de la población.

Sostenemos aquí que la intención de ruptura y resistencia operada por la Corte y la llamada Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-025 frente a la exigencia al Estado para garantizar el cumplimiento

11 Las palabras “restablecimiento” y “restitución” aparecen cada una, cinco veces consignadas en el Decreto 250, frente a la palabra “atención” que aparece cincuenta y nueve veces, la palabra “asistencia” que aparece nueve veces y la palabra “derechos” que aparece veintitrés veces. En el CONPES 3400 sólo se menciona la palabra “restablecimiento” dos veces y en el Decreto 173 de 1999 –el que fue derogado por el Decreto 250 de 2005– no se menciona una sola vez. A simple vista la densidad y frecuencia de estas expresiones en los textos permitiría también reconocer los fundamentos sobre los cuales el Gobierno Nacional ha construido el orden de discurso de la política de atención a población desplazada y cómo ha enfocado su solución.

material de los derechos a las poblaciones afectadas no fue óbice para que el orden de discurso oficial, hasta ahora vigente, siguiera configurando el campo de fuerzas de la política pública sobre desplazamiento forzado. Se sigue observando que el Estado colombiano, por ejemplo a través de organismos como Acción Social, ha respondido varios de los informes críticos emitidos por esos organismos, pero ha continuado con su práctica de normalización de la desaparición del desplazamiento forzado mediante una práctica discursiva de legitimación de los logros oficiales en materia de seguridad para la población, mediante cifras y expresiones muy contrafácticas. Al revisar, por ejemplo varios de los informes emitidos entre 2006 y 2007 particularmente por Acción Social, se encuentran a menudo expresiones reiteradas de maximización de los alcances oficiales, como “tendencias decrecientes históricas”, “disminución histórica”, “inversiones gigantescas”, como resultado de una política que el Gobierno ha llevado al punto de la fetichización y la normalización: seguridad democrática para todos. Soportada además en argumentos por la fuerza que explican los logros oficiales: “control territorial”, “acciones de seguridad”, “defensa militar del territorio”, “mayor presencia de fuerza pública”<sup>12</sup>, pero incapaces de explicar por qué sigue operando el desplazamiento forzado en las zonas de aplicación de dicha política.

Todas estas expresiones aparecen consignadas en informes y declaraciones oficiales que tienen una clara intención de objetivar y anclar representaciones sociales sobre lo que no está realmente pasando en el país que: “el desplazamiento forzado está desapareciendo”, o “la seguridad ciudadana se ha incrementado en el territorio nacional”, o “estamos recuperando socialmente el territorio nacional de las

12 Términos recurrentes, por ejemplo, en el comunicado de respuesta del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional en cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y del Auto 218 del 11 de agosto de 2006 (Acción Social, 2007).

manos de la amenaza terrorista”<sup>13</sup>. Ello por vía de un modelo de interpretación de la realidad colombiana que ha hecho carrera en todos los medios informativos y, especialmente, en los textos oficiales que emite el Gobierno Nacional: la negación del conflicto armado interno y la argumentación oficial de los números de la seguridad democrática por vía de la cooptación mediática de la información nacional. Es eficiente, por ejemplo, que ni una vez aparezca en el Decreto 250 de 2005 la expresión “conflicto armado interno” y que por doquier aparezca una entidad amorfa como “la violencia”.

Hemos encontrado que la lógica de naturalización del problema del desplazamiento como algo “casi resuelto” ha llevado a la normalización de un modelo de política de atención cifrada absolutamente en el discurso de la cuantificación sobre la base de ofertas institucionales sólo para los llamados “incluidos” en el registro y no sobre la base de las demandas de materialización de derechos de las poblaciones, bajo fórmulas simples emitidas por una sola parte de la ecuación, los sistemas de información, Planeación Nacional, o Acción Social, que a su vez definen que no hay conflicto armado, y por ende cuántos son los recursos que se invierten en algo que llaman estratégicamente “superar la violencia”, o “acabar con el terrorismo”, pero también, los que finalmente nombran quién tiene derecho y quién no. Este modelo de representación ha provocado una imposición oficial de las cifras del problema que el Estado reconoce como legítimo atender, pero también una negación de sujetos reales implicados en el proceso, los sujetos del conflicto armado interno que no entran dentro de lo oficialmente reconocido en los sistemas, porque oficialmente no existen como parte de un conflicto armado interno, que tampoco existe para el Gobierno Nacional.

13 Expresión utilizada en una conversación ocasional con un funcionario de la estrategia del Gobierno Nacional de lucha contra la pobreza denominada “Red Juntos”.

Desde esa perspectiva, el Gobierno Nacional ha terminado por construir y legitimar la realidad nacional que desea hacer visible y sobre la cual aplica sus esfuerzos de atención. Para utilizar una expresión de Van Dijk (1997), “manufactura un consenso”, o la expresión de Potter (1998) “manipula ontológicamente” una realidad, aquella que le interesa creer y le conviene hacer creer, que define como explicación del país a partir del control discursivo de los actos de enunciación del problema, en este caso del desplazamiento forzado, de las causas reales que lo producen, de los actores que desplazan, incluido el Gobierno mismo, y de los sujetos afectados por la problemática. Una de esas formas de control se ha venido realizando por vía de la hiperjuridización del desplazamiento o del desplazado en numerosos marcos normativos y legislativos, para compensar la incapacidad del Estado de reconocer y nombrar que en el país existe un conflicto armado interno y por tanto, resolver las demandas sociales de las poblaciones desplazadas producto de ese conflicto en términos de política pública programática, y no sólo de marcos legislativos. La otra forma de control se ha llevado a cabo mediante la construcción y legitimación de discursos oficiales como el de la “seguridad nacional” por vía “democrática”, o la retórica de logros absolutos de un gobierno en particular, sostenidas discursivamente bajo expresiones de una carga semántica mediática importante, como “las cifras de la seguridad democrática hablan por sí solas”, o “la política de seguridad ha demostrado varios logros (...) han descendido los homicidios, las masacres, los secuestros, los desplazamientos (...) hay una percepción de seguridad, la gente se siente más segura y mejor”<sup>14</sup>.

La carga semántica de la expresión “hay una percepción de seguridad” se materializa en visiones de país, en modelos y respuestas de atención precarios

14 Expresiones de un reconocido analista político colombiano, Alfredo Rangel, consignadas en Hechos del Callejón, No. 16 (PNUD, 2006).

para las víctimas del conflicto, que van en la última década desde el asistencialismo en óptica de desastre hasta el emergencialismo humanitarista, y la reparación sin justicia y verdad, con efectos discursivos significativos para la población en situación de desplazamiento: hacer pensar que la política pública nacional es efectiva, que se invierten cada vez más recursos y que los desplazados son cada vez menos en número y menos un problema para el país. Desde luego se ha jugado, si acudimos a Potter (1998) con la estrategia de maximización por vía de la cuantificación no como una manera simple y evidente de describir la realidad del desplazamiento, mediante los cálculos y las cifras oficiales, sino como una estrategia con carácter absolutamente retórico e ideológico, encaminada a producir versiones maximizadas o minimizadas de algo, en este caso del desplazamiento. El Gobierno pretende, mediante la cuantificación, expresar claridad, precisión, y diagnóstico del fenómeno; sin embargo, hay un trasfondo de construcción retórica de la cantidad.

### **EL ORDEN DE DISCURSO DE LA POLÍTICA DISTRITAL FRENTE A LA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA**

En el Distrito Capital, el orden de discurso de la política pública de atención del desplazamiento forzado ha estado concentrado en el tema del restablecimiento de derechos; en tal sentido, ha establecido un punto de inflexión importante en cuanto al tratamiento y abordaje de la problemática con el discurso hegemónico de seguridad democrática del actual Gobierno. La administración distrital no ha desconocido los lineamientos nacionales en el tratamiento de la política pública sobre desplazamiento, especialmente aquellos que hacen referencia, desde el Decreto 250 de 2005, a la diferencialidad cultural y territorial en la atención de las poblaciones, la atención humanitaria permanente, y la restitución de condiciones de vida de las poblaciones, es

posible señalar que ha avanzado de forma radicalmente más comprensiva en el tratamiento del tema del desplazamiento y en la visión del conflicto en el país, como se expresa en el PIU:

“... dos aspectos principales sirven de fundamento para el desarrollo del PIU: la *superación del enfoque convencional de asistencia social a población vulnerable y el restablecimiento de derechos como eje esencial para la integración social y la generación de condiciones* que permitan el establecimiento en el Distrito de la Población en situación de desplazamiento que no puede o no quiere retornar” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005: 35).

Desde la política de atención distrital al desplazamiento, hay una apuesta de una administración particular por el restablecimiento de derechos y una pugna entre dos órdenes político discursivos con representaciones distintas del contexto nacional y de lo que hay que hacer para afrontar el desarraigo. Una le apuesta a la seguridad democrática, mediante el control administrativo del desplazamiento por vía del aumento de recursos para la guerra, otra le apuesta a la inclusión social local de la población que llega, mediante políticas públicas con enfoque de derechos, que permiten el arraigo, la estabilización o el retorno adecuado. No obstante en el caso del PIU, habría al menos cinco razones que emergen como parte de la construcción discursiva del texto, que permitirían marcar un punto de inflexión con la política nacional de atención a población desplazada (Decreto 250).

- Primero, porque reconoce explícitamente la crisis humanitaria actual como parte de una condición estructural del país: el conflicto armado interno, lo que se expresa en la afirmación “la vulneración de los derechos de la población desplazada obedece a un conflicto armado interno” y “a la falla en la función del Estado de proteger y garantizar la seguridad y convivencia social



- de las poblaciones” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005: 34-37) y no como lo hace el Decreto 250 de 2005 de asumir el desplazamiento forzado como resultado de una entidad ambigua, naturalizada y normalizada en el discurso oficial: “la violencia”, que niega la crisis estructural del país, la magnitud real del problema del desplazamiento, las causas y los actores implicados.
- Segundo, porque reconoce explícitamente, con la expresión “restablecimiento de derechos”, un enfoque orientador claro y transversalmente distinto de política pública, en materia de atención a población desplazada y, no como pasa en el Decreto 250, que sólo menciona unos “principios orientadores” de la política –diferencialidad, territorialidad, restitución, derechos, atención humanitaria– y unas “líneas estratégicas de acción para cada una de las fases”, pero en ningún momento un enfoque orientador sólido y transversal que alimente la política, más allá de hablar de una “política de atención integral”, como si la integralidad no fuera un propósito inherente a toda política pública<sup>15</sup>. En este sentido, el PIU señala la diferencia radical con el Decreto, al mostrar que el Distrito “no puede limitarse al otorgamiento de recursos para la satisfacción de necesidades básicas de la población; debe además, propender por la garantía de los derechos sociales, económicos y políticos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005: 34).
  - Tercero, porque se trata no sólo de un plan técnico, sino de una ruta de trabajo concertada y construida sobre la base de aprendizajes políticos, sociales y exigencias institucionales locales. Por ejemplo, el Plan se articula a todo el Plan de Desarrollo del Distrito “Bogotá sin Indiferencia” (Concejo de Bogotá, 2004) y fue producto del diálogo generado con cerca de ciento cinco organizaciones sociales, veinte entidades del Gobierno Nacional y nueve distritales, además del Acuerdo de Voluntades firmado entre los alcaldes de Bogotá y Medellín, Luis Eduardo Garzón y Sergio Fajardo. También atendió lo exigido por el Derecho Internacional Humanitario, la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 –superar el estado de cosas inconstitucional en todas las fases de atención–, y las sugerencias de integralidad y diferencialidad de la política, propuestas por organismos nacionales como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, entidades distritales como la Personería Distrital, e internacionales como ACNUR, CICR y el Comité Internacional de la Cruz Roja.
  - Cuarto, porque construye y desarrolla estrategias específicas y complementarias a la política nacional, incluso aquellas que ésta no ha logrado desarrollar plenamente, y que tampoco la mayoría de entes territoriales han logrado poner en marcha, a saber: trabajar con enfoque de discriminación positiva sobre la base del reconocimiento de vulnerabilidades especiales y de poblaciones en alto riesgo por el conflicto –mujeres cabeza de hogar, niños, comunidades con estatuto étnico–, crear alianzas estratégicas con algunos sectores productivos para programas de generación de ingreso y empleo, crear comités locales de atención a población desplazada en las localidades declaradas con mayor impacto de población desplazada, incluir las comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas en el Concejo Distrital de Atención a Población Desplaza-

15 Si bien el término “restablecimiento” aparece cinco veces en el Decreto 250, aparece casi siempre vinculado a dos propósitos básicos: restablecer socioeconómicamente y restablecer psicológicamente. En cambio, la expresión “restablecimiento de derechos” no aparece ni una sola vez mencionada pese a que se menciona veintitrés veces la expresión derechos. En el caso del PIU la expresión “restablecimiento de derechos” aparece consignada por lo menos en cinco oportunidades. Así mismo el término “restablecimiento” aparece consignado siempre acompañando todos los componentes de acción del Plan –prevención, asistencia humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica, psicológica y cultural–, así como los diferentes programas y actividades encaminados a lograr dicho objetivo, e incluso como parte de las funciones prioritarias de las instituciones involucradas en el proceso.

da<sup>16</sup>, lograr la seguridad y protección de los líderes de la población desplazada, incluir indicadores de evaluación –accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad, calidad– para los derechos que pretende restablecer –empleo, educación, salud, vivienda, alimento, tierra–, entre otros aspectos.

- En quinto lugar, porque el Plan se edifica sobre un discurso político y social más comprensivo y diferencial del recurso económico para hacer efectivo el derecho al restablecimiento, ajustado más a las demandas de la población que a un modelo de oferta institucional o de recorte económico por vía de la racionalización del gasto, como queda más que evidenciado no sólo en el Decreto 250, sino también en los distintos documentos de política económica y social que abordan la discusión sobre el presupuesto destinado para atender a la población desplazada (Jaramillo, 2007).

De otra parte, no se puede desconocer que el asunto del “restablecimiento de derechos” consignado en el PIU y en el Plan de Desarrollo del Distrito, “Bogotá sin Indiferencia”, trasciende la actual administración y obedece a un eje orientador contemporáneo sobre definición e implementación de políticas públicas, que coloca el énfasis en el “enfoque de derechos”. Según algunos autores consultados (Abramovich, 2006; Corredor, 2004; Garretón, 2004; Jiménez, 2007; CELS, 2007) este enfoque se caracteriza en términos generales por el diseño de políticas sociales encaminadas a enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad en todas sus formas y manifestaciones, ofrece un sistema de principios y pautas de derechos –participación, corresponsabilidad, progresividad, sostenibilidad, inclusión, respeto a la autonomía de las iniciativas, intersectorialidad, coordinación, entre otros– que puedan orientar las políticas públicas y sociales de los Estados y las instituciones. Desde

el punto de vista de los derechos, una política pública debería estar encaminada, según Corredor (2004) a garantizar y restablecer progresivamente los derechos sociales para lograr la inclusión social, ampliar las capacidades humanas y garantizar la realización de los derechos humanos, facilitar la salida del círculo perverso exclusión-empobrecimiento y transitar hacia el círculo virtuoso de inclusión creativa, libertad y desarrollo.

Toda política pública debería estar potencialmente orientada hacia los derechos humanos, pero no siempre logra incorporar y materializar los mismos para responder a problemáticas específicas, como el caso del desplazamiento forzado. Por ejemplo el Decreto 250 de 2005, define la Política Nacional de Atención a Población Desplazada; expresa el derecho de la población a “la atención integral y diferencial” en todas las fases, de prevención y protección, ayuda humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica; la comprensión y materialización de éste no se ha logrado por varias razones: no inclusión del restablecimiento de derechos como enfoque transversal de la política, restricciones institucionales para garantizar, por ejemplo, el acceso pleno y el goce efectivo de ayuda humanitaria o de estabilización por vía del ingreso y el empleo, racionalidades económicas concentradas más en ofertas institucionales que en demandas reales de la población, visiones restringidas de la vulneración de los derechos, concentración en la asistencia y menos en la reparación integral y sostenida, entre otras (Jaramillo, 2008).

### **ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA POLÍTICA DISTRITAL COMO ORDEN DE DISCURSO Y COMO PRÁCTICA POLÍTICA**

Sostenemos que si bien existe un PIU en Bogotá que marca la diferencia con respecto a la política nacional de atención, no basta con considerar que lo que allí se encuentra plasmado textualmente, modifique

16 Este Consejo cuenta con la participación de cinco representantes de las organizaciones de personas en situación de desplazamiento, dos de ellas representantes de las etnias indígena y afrodescendiente.

el orden discursivo. Debemos considerar sus alcances locales y sus limitaciones.

Respecto a los alcances, la política distrital de atención se integró al Plan de Desarrollo, “Bogotá sin Indiferencia” el cual generó en el escenario político, críticas y comentarios por el supuesto carácter asistencial y populista de algunos programas –por ejemplo, “Bogotá sin Hambre” a través de los comedores comunitarios–. No se puede desconocer que ha sido el primero en su categoría, que contiene de forma explícita la necesidad de la realización y garantía de los derechos sociales (Corredor, 2004), más en el contexto nacional actual en que la inversión social del Gobierno está atada a la inversión en la guerra. El PIU le apostó a hacer operativos los derechos consignados en el Plan de Desarrollo –Derecho al Empleo, Derecho a la Educación, Derecho a la Salud, Derecho a la Vivienda, Derecho a la Alimentación, Derecho a la Tierra–.

En segundo lugar, la política de atención distrital integró un componente de sostenibilidad del restablecimiento mediante la incorporación de partidas presupuestales mayores para desarrollar todas las fases y derechos mencionados, logrando coberturas mayores de la población desplazada, la cual ha crecido exponencialmente en la ciudad y en las UAOs desde 2003 (véanse anexos 1 y 2). El recurso destinado durante 2006 para atender la población fue de \$44.022,211 millones de pesos, el cual se distribuyó en las distintas fases de atención y restablecimiento (véase anexo 3). Este presupuesto fue considerablemente mayor al destinado y ejecutado, por algunas entidades distritales durante la segunda administración de Antanas Mockus (2001-2003, véase anexo 4) y al invertido por el Gobierno Nacional en el período 1999-2003 (véase anexo 5).

En tercer lugar, la política distrital ha incorporado alrededor de la sostenibilidad e integralidad de la atención auxilios complementarios de alimentación

y transporte –bonos de emergencia, suplementos alimenticios en los comedores comunitarios para población infantil y adulta mayor, auxilios de transporte, en caso de retorno–, así como estabilización socioeconómica por vía de los subsidios complementarios de vivienda –adicionales a los que entrega la nación–<sup>17</sup> y la protección integral de derechos básicos como la educación y la salud a través de la ampliación de cobertura y gratuidad en la atención (véanse anexos 6 y 7). Estos componentes de complementariedad y gratuidad permiten evidenciar que se le ha apostado a la satisfacción de mínimos o básicos vitales mediante coberturas institucionales de cada gobierno de turno y también a la generación de condiciones permanentes para hacer efectivos los derechos a largo plazo, haciendo a su vez sostenibles los programas, más allá de esta administración. También se reconocen logros, aunque parciales y con algunas limitaciones, en otros componentes y programas, como el de generación de ingresos y emprendimiento<sup>18</sup> y seguridad alimentaria<sup>19</sup>, los cuales no han logrado ajustarse aún a las necesidades de la población en cuanto a diferencialidad, pertinencia y calidad, pese a plantearse como programas con coberturas amplias. Veamos algunas de las limitaciones más críticas.

Uno de los temas más álgidos se experimenta en el terreno de las cifras sobre el desplazamiento forzado

17 El Distrito entrega a través de Metrovivienda este subsidio que corresponde a diez millones de pesos. Junto al suministrado por la nación, el subsidio total para compra de vivienda nueva o usada es de veintidós millones de pesos.

18 A través de un convenio entre la Secretaría de Gobierno, el SENA y el Fondo Emprender, el Distrito ha diseñado dos alternativas de generación de ingreso y empresa. El primero es el Plan Empresarial, que otorga \$1'200.000, distribuidos en dos momentos, un primer momento para emprendimiento –creación de microempresas– por \$280.000, el otro para fortalecimiento del negocio de acuerdo con el seguimiento que el operador encargado hace a los proyectos. El segundo modelo es el Plan Laboral que consiste en brindar capacitación técnica para facilitar la vinculación laboral, mediante contrato de aprendizaje durante el proceso formativo. El Distrito y el Gobierno Nacional a través del programa “Misión Bogotá” han trabajado por la vinculación de población desplazada como guías ciudadanos.

19 El Distrito ha desarrollado el proyecto de “Agricultura Urbana” en Ciudad Bolívar con la participación de seis instituciones del Distrito y el Programa RESA –Red de Seguridad Alimentaria– de la Presidencia.

en el Distrito. La dificultad se encuentra al tratar de saber con precisión cuántos han llegado a la ciudad, cuántos permanecen aún en ella y cuántos están siendo cubiertos por los distintos servicios en las UAOs. Los que consignan y publican los distintos Sistemas de Registro e Información, los que reportan entidades oficiales y no oficiales (véase anexo 1), reflejan una enorme discordia en los datos<sup>20</sup>. Esto tiene repercusiones en el proceso de restablecimiento integral al no lograr hacer visible una magnitud “real” de la población que llega; ésta es valorada, registrada y atendida en las Unidades, pero tampoco es posible saber con certeza, cuántos han logrado ser restablecidos y cuántos no, saber dónde se ha priorizado diferencialmente la atención y si se ha monitoreado el restablecimiento. El problema de la discordancia de las cifras no sólo concierne a los Sistemas de Información; se expresa con preocupación en datos discordantes consignados en distintos informes distritales, nacionales e internacionales producidos sobre acciones y estrategias emprendidas para atender a la población en situación de desplazamiento<sup>21</sup>.

20 En entrevistas con funcionarios, se pudo establecer que no existía –al menos hasta comienzos de 2007– un sistema de información que unificara todas las bases de datos en Bogotá sobre población desplazada, que conectara datos del orden nacional y distrital, a nivel de la población “reconocida” oficialmente como desplazada, así como la no incluida, la “atendida” y la población “restablecida”. Se reconoció que se estaba en el diseño e implementación de un sistema de información unificado para las UAOs en el distrito, con el apoyo de recursos de OIM-CRODEM. Se pudo corroborar en las visitas de campo a las UAOs que cada entidad funciona autónoma y celosamente con bases distintas. Acción Social tiene su base de registro, la cual no es de acceso público; las entidades del Distrito tienen otra base de datos, una que llaman “atendario” donde registran aspectos de la población que llega y es atendida en servicios específicos.

21 Datos de acciones, programas y recursos revisados provienen de diversas fuentes, en su mayoría informes técnicos e informes de investigación. Como informes técnicos producidos en el Distrito se revisaron los de la UAID (2003; 2005), los de las UAOs de Puente Aranda, Suba y Bosa (2006), los de la Secretaría de Hacienda Distrital (2004) y los de la Secretaría de Gobierno Distrital (2006). En cuanto a informes técnicos nacionales, se revisaron los de la Unidad Técnica Conjunta/Acción Social/ACNUR (2007); Comisión de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento forzado (2006); Defensoría del Pueblo (2007), Acción Social (2007); Acción Social /Programa de Red de Apoyo Social, subprograma Familias en Acción (2005; 2006). Entre los informes internacionales se revisaron ACNUR (2003; 2006). Entre los informes de investigación se revisaron los producidos por FAMIG Y CODHES (2007), CEE Y CODHES (2006), Ibáñez y Moya (2006), Ibáñez, Moya y Velásquez (2006).

Consideramos que está en juego la disputa por la legitimidad simbólica y material del espacio de las estadísticas; existe un pulso estratégico entre distintos agentes –con visiones distintas del país– por legitimar una representación retórica de la cantidad que pretenden validar como auténtica sobre el desplazamiento forzado en el país, así como un orden de discurso político sobre el conflicto, juego en el que finalmente ha salido imponiéndose no el argumento más sólido, sino la estrategia política y retórica del más fuerte. En este caso, por ejemplo, la de los números de la seguridad democrática. En este proceso han sido muy eficaces los Sistemas de Información oficiales que como plataforma estadística hegemónica, pretenden enunciar y gobernar de forma determinada el problema del desplazamiento, privilegian una visión particular sobre otras, por ejemplo las de entidades nacionales oficiales –Acción Social, por ejemplo– contribuyendo en mayor o menor grado a legitimar o deslegitimar la expresión regional y local del fenómeno, afectando lo que se focaliza como prioritario o se deja de lado en la atención y en la protección (Jaramillo, 2007).

El otro tema crítico, el restablecimiento de derechos en el Distrito está relacionado con los altos niveles de no inclusión de la población desplazada que está llegando al Distrito, dentro del Registro Oficial, RUDP. Esto está articulado a una “manipulación ontológica” del desplazamiento por parte de algunas entidades. Siguiendo a Potter (1998) podríamos decir que los sistemas de registro e información sirven para manipular el terreno del restablecimiento, a partir de la selección de quién entra y quién no, quién es el verdadero desplazado y quién no, formulando un ámbito ventajoso para una de las partes, e ignorando las restantes, en este caso, quienes no entran. En consecuencia, la manipulación ontológica de las cifras sobre desplazamiento afecta la cobertura de los programas. Por ejemplo, según informes de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital, a 2006, de un total de 148.949 solicitudes presentadas

para inclusión, sólo fueron admitidas por Acción Social 30.590, lo que indica un 80 por ciento de no inclusión, uno de los indicadores más altos del país, y precisamente una expresión de esa manipulación ontológica.

El otro asunto crítico se desprende de dificultades operativas de programas orientados al restablecimiento, que ofrecen el Gobierno Nacional y el Distrital. Esto desde luego afecta la eficacia de la política de atención, al no lograr la restitución plena de derechos. Por ejemplo, aunque el Gobierno Nacional presenta crecimiento de coberturas en el programa “Familias en Acción” (véase anexo 8) en todo el país y en el Distrito Capital, varios funcionarios y usuarios entrevistados discuten la calidad de los subsidios nutricionales y escolares otorgados a las familias, además de la suficiencia del subsidio para las madres y para los menores escolares y en crecimiento, pese al aumento del monto del subsidio entre 2001 y 2007<sup>22</sup>. También cuestionan los condicionamientos que coloca, especialmente la unilateralidad, por ejemplo, la asistencia escolar y asistencia a controles de desarrollo, la ausencia de procesos de monitoreo más integrales, y no sólo cómo está ocurriendo, un simple control de listas de asistencia. En algunos programas ofrecidos por el Distrito existen problemas en el componente de vivienda, específicamente en el subsidio que implica exigencias burocráticas difíciles de cumplir y aceptar para las poblaciones que pretenden ser beneficiarias. Por ejemplo, hay fuertes restricciones para usar el subsidio para comprar vivienda fuera de Bogotá; la persona beneficiada no se puede exceder en el monto de veintiún millones de pesos –entre el

subsidio nacional y el distrital–; el subsidio caduca a los dieciocho meses y los trámites jurídicos como pólizas, fiducias, certificados de arrendamiento o de compra, son excesivamente engorrosos y lentos. Se encontró en relación con vivienda de interés social para esta población, no ausencia de una política de subsidios, sino lentitud en la asignación de los mismos y multiplicación de trámites, lo que aplaza el proceso de restablecimiento.

El otro tema crítico a investigar detenidamente es el relacionado con la calidad educativa y de los servicios de salud para la población desplazada. En el primer componente, por ejemplo, más allá de la cobertura, que es evidente, se cuestiona en el proceso de restablecimiento la falta de nivelación escolar, dificultades para que la población escolar asista a escuelas de la misma localidad donde residen las familias desplazadas, la inexistencia de educación diferencial, de acuerdo a las dinámicas sociales propias de cada comunidad y/o región de procedencia, la demora en el subsidio escolar por vía de Familias en Acción. Respecto a la salud, siguen existiendo “barreras” para la prestación de servicios integrales, por parte de las IPS –Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud– y los Centros Hospitalarios, muchas de ellas de manera arbitraria; por ejemplo, no brindar la atención cuando llevan la cédula pero no la carta de desplazado, no prestar atención a ciertas dolencias, negar medicamentos no cubiertos por el POS y no procurar asistencia diferenciada a través de medicinas tradicionales para comunidades étnicas. Otro asunto preocupante en la política distrital de atención a población desplazada es el relacionado con los programas de protección de tierras, frente al cual no se obtuvo mayor información por parte de los funcionarios y usuarios. Se conoce que en la actualidad se recibe por parte de entidades del Ministerio Público, la denuncia de los bienes abandonados; no se tiene claridad sobre el número de tierras adjudicadas que hayan permitido la reubicación de la población, así como el monitoreo de los procesos.

22 Para el 2001, cuando comienza a funcionar el Programa, el subsidio nutricional era de \$40.000, mientras que el escolar era de \$12.000 por cada niño matriculado entre segundo y quinto grado de primaria, así como \$24.000 por los que estuvieran cursando entre 6o y 11o grado de bachillerato. Hoy el subsidio nutricional, el cual se entrega cada dos meses a las madres con hijos menores de siete años es de \$93.000 pesos. El subsidio escolar que llega cada dos meses es de \$28.000 por cada niño matriculado en primaria y de \$56.000 para que los cursan secundaria. El número de familias beneficiadas por el programa a 2006, habría sido de 8.045.

## CONCLUSIONES

1. Tanto la política nacional como la política distrital de atención a la problemática del desplazamiento forzado corresponden a dos órdenes de discurso que construyen y legitiman visiones diferentes y antagónicas sobre el desplazamiento forzado, sobre el restablecimiento de derechos de estas poblaciones y sobre el conflicto armado. En el caso del Distrito Capital existe una Política de Atención a Población Desplazada, construida sobre la base de un enfoque de restablecimiento de derechos que se diferencia radicalmente del enfoque de la política de atención nacional a esta población, y se materializa en acciones y estrategias operativas significativas para lograr dicho objetivo; se articula a concepciones integrales y comprensivas del sujeto desplazado y de la problemática del desplazamiento forzado en el país.
2. Una política pública no es algo que se pueda leer única y exclusivamente desde lo consignado en un PIU, o en informes distritales y nacionales que presentan coberturas logradas o metas cumplidas. Hemos defendido en este texto, al igual que en otros artículos, la óptica de comprensión de la política pública sobre desplazamiento forzado como un orden de discurso y como una práctica social, plagada de retóricas, inconsistencias discursivas, ambigüedades argumentativas y visiones instrumentales de una problemática que evidencia los reales alcances de las políticas nacionales y locales en el tema de la atención al desplazamiento forzado.
3. La revisión sobre programas y acciones de restablecimiento de derechos emprendidos desde las instituciones y funcionarios, permite colocar en evidencia los esfuerzos alcanzados, pero también los logros parciales y enormes limitaciones que existen aún en relación con la gestión y eficiencia de las políticas públicas orientadas a satisfacer demandas sociales y derechos de poblaciones desplazadas en el Distrito.

## BIBLIOGRAFÍA

- A. A. V. V. *Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia. Análisis y recomendaciones*, en: *Memorias del seminario internacional Análisis de Experiencias en Restablecimiento de la Población en Situación de Desplazamiento*, Vol. 1, Bogotá, ACNUR/USAID/RSS/PNUD/OIM, 2004.
- Abramovich, V. *Una aproximación al enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo de América Latina*, en: *Revista de la CEPAL* No. 88, 2006.
- Acción Social. *Sistema Único de Registro, SUR*, corte a 30 de septiembre. Obtenido en: [http://www.accion-social.gov.co/SUR/Registro\\_SUR\\_Semestres.xls](http://www.accion-social.gov.co/SUR/Registro_SUR_Semestres.xls), 15 de noviembre de 2006.
- Acción Social. *Resumen ejecutivo del balance de la Política de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento por la violencia en Colombia*, Bogotá, 2007.
- Acción Social/Programa Red de Apoyo social, subprograma Familias en Acción. *Informe a la Banca Multilateral relativo a la ejecución del programa*. Obtenido en: [http://www.accion-social.gov.co/documentos/984\\_FA-Informe\\_RAS-BIRF\\_2006-junio\\_3-06\\_\(b\\_y\\_c\)\\_-\\_4\\_02\\_\(a\\_y\\_b\).pdf](http://www.accion-social.gov.co/documentos/984_FA-Informe_RAS-BIRF_2006-junio_3-06_(b_y_c)_-_4_02_(a_y_b).pdf), 13 de noviembre de 2006.
- Acción Social/Programa Red de Apoyo social, subprograma Familias en Acción. *Informe a la Banca Multilateral. Ultimo trimestral, relativo a la ejecución del programa*. Obtenido en: [http://www.accion-social.gov.co/documentos/983\\_FA-Informe.pdf](http://www.accion-social.gov.co/documentos/983_FA-Informe.pdf), 13 de noviembre de 2006.
- ACNUR. *La población desplazada por la violencia en Bogotá. Una responsabilidad de todos*, en: *Memorias del Foro sobre la Población Desplazada* realizado en octubre de 2002. Proyecto "Bogotá, ¿cómo vamos?", ACNUR, Bogotá, 2003.
- ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo*. Icaria, Barcelona, 2006.

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno del Distrito. *Informe de Gestión 2006*. Obtenido en: <http://www.segobdis.gov.co/informes/Informe%20de%20Gestion%20SEGOB%202006%20CBN-1090.pdf>, 20 de julio de 2007.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Dirección de Derechos Humanos, Secretaría de Gobierno, Unidad de Atención y Orientación a Población Desplazada de Puente Aranda. *Políticas, estrategias y acciones complementarias del Distrito frente al desplazamiento forzado. Informe Ejecutivo. Primer semestre de 2006*, Bogotá, 2006.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Dirección de Derechos Humanos, Secretaría de Gobierno, Unidad de Atención y Orientación a Población Desplazada de Suba. *Políticas, estrategias y acciones complementarias del Distrito frente al desplazamiento forzado. Informe Ejecutivo. Primer semestre de 2006*, Bogotá, 2006.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Dirección de Derechos Humanos, Secretaría de Gobierno, Unidad de Atención y Orientación a Población Desplazada de Bosa. *Políticas, estrategias y acciones complementarias del Distrito frente al desplazamiento forzado. Informe Ejecutivo. Primer semestre de 2006*, Bogotá, 2006.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de Atención Integral a Población desplazada, PIU*, Bogotá, 2005.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Dirección de Derechos Humanos, Secretaría de Gobierno, Unidad de Atención Integral a Población Desplazada, UAID. *Políticas, estrategias y acciones complementarias del Distrito frente al desplazamiento forzado. Informe Ejecutivo*, UAID, Bogotá, 2005.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital. *Diagnóstico, políticas y acciones en relación con el desplazamiento forzado hacia Bogotá*, 2004.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD. *Bogotá sin indiferencia. Plan de Desarrollo 2004-2008. Diagnóstico*. Obtenido en: [http://www.segobdis.gov.co/documentos/plan\\_desarrollo/Diagnostico.pdf](http://www.segobdis.gov.co/documentos/plan_desarrollo/Diagnostico.pdf), 20 de julio de 2007.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Unidad de Atención Integral a Población Desplazada, UAID. *Políticas, estrategias y acciones complementarias del Distrito frente al desplazamiento forzado. Informe Ejecutivo*, UAID, Bogotá, 2003.
- Bello, M. N. *Los proyectos de generación de ingresos: ¿Reestablecimiento o empobrecimiento?*, en: *De paso. Rostros y caminos*. Revista de la mesa interinstitucional en torno al desplazamiento forzado por el conflicto armado en Caldas, No. 1: 71-78. Manizales, Gobernación de Caldas, Universidad de Caldas, 2004a.
- Bello, M. N. *La política para el restablecimiento de la población desplazada*, en: Bello, Martha Nubia (ed.) *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/ACNUR, 2004b.
- Bello, M. N. *Reestablecimiento. Entre retornos forzosos y reinserciones precarias*, en: Bello, Martha Nubia y Villa M., Marta Inés (comps.), *El desplazamiento en Colombia. Regiones, ciudades y políticas públicas*, Bogotá, REDIF/ACNUR/Universidad Nacional/Corporación Región, 2005.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México, 1995.
- Bourdieu, P. *Las estructuras sociales de la economía*, Anagrama, Barcelona, 2003.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS. *Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, CELS, Buenos Aires, 2007.
- Chávez Plazas, Y., Falla Ramírez, U. y Romero Picón, Y. *Llegamos defendiendo nuestras vidas. Reflexiones sobre desplazamiento forzado en Soacha*. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Bogotá, 2007.

- Comisión de seguimiento a la política pública frente al desplazamiento forzado. *Respuesta al Informe Conjunto de Cumplimiento del Gobierno Nacional sobre la Sentencia T-025 y sus Autos posteriores, en especial el 218 y el 266*. Bogotá, octubre 27 de 2006.
- Comisión de seguimiento a la política pública frente al desplazamiento forzado. *Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Primer informe a la Corte Constitucional*, Bogotá, enero 31 de 2008.
- Concejo de Bogotá. *Acuerdo 119, junio 3 de 2004. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá 2004-2008: Bogotá sin Indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*. Obtenido en: [http://www.dapd.gov.co/www/resources/gfa\\_acuerdo\\_119\\_a\\_bsi\\_segunda\\_edicion.pdf](http://www.dapd.gov.co/www/resources/gfa_acuerdo_119_a_bsi_segunda_edicion.pdf), 20 de agosto de 2006.
- Conferencia Episcopal Colombiana, CEC, y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES. *Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005*. Obtenido en: <http://www.acnur.org/pais/docs/1264.pdf>, 25 de abril de 2006.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento, CODHES. *Sistema de Información de la Población Desplazada, SISDHES*. Corte a 12 de septiembre. Disponible en: <http://www.codhes.org/Web/Info/Boletines/50MPIOSECOMPINCREME DISMIN.pdf>, 15 de noviembre de 2006.
- Corredor, Consuelo. *Alrededor de "Bogotá Sin Indiferencia, Bogotá sin hambre: la perspectiva de derechos en el Plan de Desarrollo de Bogotá"*. 2004. Obtenido en: [http://www.plataforma-colombiana.org/docus\\_foro/bogota.doc](http://www.plataforma-colombiana.org/docus_foro/bogota.doc), 14 de enero de 2008.
- Defensoría del Pueblo. *Análisis de indicadores para la valoración de los avances en la superación del desplazamiento forzado*. 2007. Disponible en: [http://www.defensoria.org.co/pdf/informes/informe\\_133.pdf](http://www.defensoria.org.co/pdf/informes/informe_133.pdf), 10 de abril de 2007.
- Escobar, A. *Más allá del tercer mundo. Globalización y Diferencia*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad del Cauca, 2005.
- Fairclough, N. y Wodak, R. "Análisis crítico del discurso" en, Van Dijk, Teun A. (comp.) *El discurso como interacción social*, Gedisa, Barcelona, 2000.
- Fairclough, N. "El análisis crítico del discurso como método para la investigación en ciencias sociales" en, Wodak, R. y Meyer, M. (Comps.) *Métodos de análisis crítico del discurso*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- Forero Pardo, E. "Apreciaciones acerca de los desarrollos recientes de la política pública de restablecimiento de la PSD" en, Bello, Martha Nubia (ed.) *Desplazamiento Forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Universidad Nacional de Colombia / ACNUR, Bogotá, 2004.
- Foucault, M. *La arqueología del saber*, México, Siglo XXI, 1978.
- Fundación de Atención al Migrante de la Arquidiócesis de Bogotá, FAMIG, y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES. *Gota a Gota. Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha*. Bogotá, 2007.
- Garretón, R. "La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas" en, Garretón, R. et ál. *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2004.
- Garzón, C. S. *Diagnóstico de género de la población de Soacha con énfasis en las mujeres desplazadas*, ACNUR/UNIFEM, Bogotá, 2005.
- Garzón, L. E. *El derecho a la ciudad en la Bogotá sin Indiferencia*, Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2007.
- González, F. E., Bolívar, I. J. y Vásquez, T. (eds.). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, CINEP, Bogotá, 2003.
- Ibáñez, A. M. y Moya, A. *¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares*



- desplazados? Análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción.* Documentos CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá, 2006.
- Ibáñez, A. M., Moya, A. y Velásquez, A. *Hacia una política proactiva para la población desplazada*, Universidad de los Andes/Secretariado Nacional de Pastoral Social, Bogotá, 2006.
- Jäger, S. “Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos” en, Wodak, R. y Meyer, M. (Comps.) *Métodos de análisis crítico del discurso*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- Jaramillo A., A. M., Villa M., M. I. y Sánchez M., L. A. *Miedo y desplazamiento. Experiencias y percepciones*, Corporación Región, Medellín, 2004.
- Jaramillo Marín, J. “Impacto del desplazamiento forzado y los procesos de reubicación en el tejido social y las dinámicas familiares de un grupo de familias reasentadas en la urbanización San Francisco del municipio de Tuluá en el período 2003-2005”, informe de investigación, Facultad de Salud, Unidad Central del Valle del Cauca, Tuluá; (inédito). Disponible en: [http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C\\_Sociales/dep\\_sociologia/documents/InformedeInvestigacion-sobrerubicacionyrestablecimientodepoblaciondesplazadaenTulua1999-\\_000.pdf](http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Sociales/dep_sociologia/documents/InformedeInvestigacion-sobrerubicacionyrestablecimientodepoblaciondesplazadaenTulua1999-_000.pdf)
- Jaramillo Marín, J. “Reubicación y restablecimiento en la ciudad. Estudio de caso con población en situación de desplazamiento” en, *Universitas Humanística* No. 62, 2006.
- Jaramillo Marín, J. “La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Emergencia, constitución y crisis de un campo de prácticas discursivas” en, *Tabula Rasa* No. 6, 2007.
- Jaramillo Marín, J. *Representaciones y prácticas discursivas sobre la política de atención a la población en situación de desplazamiento. Estudio de caso en Bogotá* en: *Universitas Humanística* No. 65, 2008.
- Jiménez Benítez, W. G. “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas” en, revista *Civilizar*, No. 7 (12), 2007.
- Maingueneau, D. *Nuevas tendencias en análisis del discurso*. Madrid, Hachette, 1987.
- Pérez Murcia, L. E. “Desplazamiento forzado en Colombia 1995-1999: una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo” en, *El desplazamiento forzado en Colombia: compromisos desde la Universidad*. Primer Concurso Universitario de Trabajos de Grado sobre Desplazamiento en Colombia. Bogotá, OIM-RSS-ASCUN-UNAL-CODHES-AFS, 2002.
- Phillips, N. & Hardy, C. “Managing Multiple Identities: Discourse, Legitimacy and Resources in the UK Refugee System” en, *Organization* No. 4, 1997.
- Phillips, N. & Hardy, C. *Discourse Analysis. Investigating Processes of Social Construction*, California, Sage Publications, 2002.
- PNUD. *El Conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano para Colombia, 2003*, Bogotá, 2003.
- PNUD. “Hechos del Callejón”. Publicación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá, 2006.
- Potter, J. *La representación de la realidad. Discurso, retórica y construcción social*, Barcelona, Paidós, 1998.
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 387, agosto 18 de 1997. Bogotá.
- República de Colombia. Corte Constitucional. Autos 027, 082, 019 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá.
- República de Colombia. Corte Constitucional. Auto 178 de 2005. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá.
- República de Colombia. Corte Constitucional. Autos 218, 266 y 337 de 2006. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá.

- República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Bogotá.
- República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3400, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2005.
- República de Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. Decreto 250, febrero 7 de 2005. Bogotá.
- República de Colombia. Ministerio del Interior. Decreto 173, enero 26 de 1998. Bogotá.
- Unidad Técnica Conjunta/ Acción Social/ACNUR. *Memorias del Congreso: El desplazamiento forzado en Colombia: 10 años de política pública. Bogotá, 17 y 18 de julio*. Obtenido en: [http://www.vertice.gov.co/index.php?option=com\\_content&task=section&id=14](http://www.vertice.gov.co/index.php?option=com_content&task=section&id=14). Consultado (9 de abril de 2007).
- Uprimny, R. y García Villegas, M. "Corte Constitucional y emancipación social en Colombia" en, Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas, *Emancipación social y violencia en Colombia*, Bogotá, Norma, 2004.
- Van Dijk, Teun A. "El estudio del discurso" en, Van Dijk, Teun A. (comp) 2000. *El discurso como estructura y proceso*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- Van Dijk, Teun A. "La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato a favor de la diversidad" en, Wodak, R. y Meyer, M. (Comps.) *Métodos de análisis crítico del discurso*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- Wodak, R. "De qué trata el Análisis Crítico del Discurso, ACD. Resumen de su historia, sus conceptos fundamentales y sus desarrollos" en, Wodak, R. y Meyer, M. (Comps.) 2003, *Métodos de análisis crítico del discurso*, Barcelona, Gedisa, 2003a.
- Wodak, R. "El enfoque histórico del discurso" en, Wodak, R. y Meyer, M. (Comps.) 2003, *Métodos de análisis crítico del discurso*, Barcelona, Gedisa, 2003b.

**ANEXO 1****POBLACIÓN DESPLAZADA (CANTIDAD DE PERSONAS RECIBIDAS) EN EL DISTRITO SEGÚN DIVERSAS FUENTES, SISTEMAS DE REGISTRO Y PERÍODOS COTEJADOS 1985-2006**

	UAID	RSS / Acción Social	CODHES/ CEC	DAPD	Puente Aranda
1985-2002	-----	57.394	509.735	-----	-----
1985-2004	-----	90.212	574.300	558.140	-----
1985-2006	-----	142.656	624.286***	-----	-----
1999-2003	52.068	66.910	195.254		
1999-2004	85.000	86.634	226.745	-----	-----
1999-2005	121.007	111.048	265.921	-----	-----
1995-2006		149.376*	507.286	-----	120.059***

**Fuentes:** Alcaldía Mayor de Bogotá/UAID (2003), ACNUR (2003), Alcaldía Mayor de Bogotá/UAID (2005), Alcaldía Mayor de Bogotá/DAPD (2004), Alcaldía Mayor de Bogotá/UAO Puente Aranda (2006), CODHES – SISDHES (2006); RUT – CEC (2006); SUR – ACCIÓN SOCIAL (2006); FAMIG Y CODHES (2007). ----- sin dato/no aplica; \*(Con corte a febrero 3 de 2007); \*\* (Con corte a febrero 1° de 2007);\*\*\* (Con corte a julio 30 de 2006).

**ANEXO 2****CONSOLIDADO DE PERSONAS ATENDIDAS EN LAS UAOS DEL DISTRITO CAPITAL 1999-2006 (PRIMER SEMESTRE)**

Año	UAID	Puente Aranda	Suba*	Ciudad Bolívar**	Bosa***	Total
1999-2003	52.068					52.068
2004	33.000					33.000
2005	68.822		2.173	2.469	1.670	75.134
2006 (primer semestre)		53.296	14.809	18.744	17.358	104.207
Total	153.890	53.296	16.982	21.213	19.028	264.409

**Fuentes:** Alcaldía Mayor de Bogotá/UAID (2003), Alcaldía Mayor de Bogotá/DAPD (2004), Alcaldía Mayor de Bogotá/UAID (2005), Alcaldía Mayor de Bogotá/UAO – Puente Aranda (2006), Alcaldía Mayor de Bogotá/UAO – Suba (2006) \*creada en septiembre de 2005. El dato del 2006 corresponde al último trimestre; \*\*creada en septiembre de 2005, los datos de esta UAO aparecen consignados en Alcaldía Mayor de Bogotá / Puente Aranda (2006); \*\*\* creada en octubre de 2005.

**ANEXO 3****PRESUPUESTO DE INVERSIÓN QUE EL DISTRITO  
PREVIÓ EJECUTAR EN 2006 EN EL MARCO DEL PIU**

Área de intervención / Proyecto	Presupuesto
Atención complementaria a población desplazada y vulnerable por la violencia (proyecto 295)	\$ 3.596.008.000
Salud	\$ 9.716.313.706
Educación	\$ 1.029.000.000
Empresarios sin Indiferencia	\$ 5.380.146.500
Modelo de Atención Proyecto UE	\$ 8.151.625.643
Red de Seguridad Alimentaria – RESA urbano	\$ 630.000.000
Red de Seguridad Alimentaria – RESA rural	\$ 330.000.000
Vivienda	\$ 132.000.000
Misión Bogotá	\$ 537.000.000
Proyecto DABS	\$ 1.432.117.821
Otros	\$13.068.000.000
<b>Total Inversión Distrital</b>	<b>\$44.002.211.670</b>

**Fuente:** Alcaldía Distrital de Bogotá (s. f) citado en: FAMIG Y CODHES (2007).

**ANEXO 4****RECURSOS INVERTIDOS POR ENTIDADES  
DISTRIALES EN LA POBLACIÓN DESPLAZADA 2001-2003**

Entidad	Programa	Personas atendidas				Valor invertido (millones de pesos)			
		2001	2002	2003	Total	2001	2002	2003	Total
Misión Bogotá	Guías cívicos	67	124	65	256	186	482	244	912
Secretaría Educación	Paz, Acción, Convivencia	317	4.193	5.226	9.736	359	5.296	6.794	12.449
DABS	Adulto Mayor	10	200	128	338	11	178	108	297
	Mundos para la Niñez (0 a 5 años)	50	130	149	329	55	156	164	375
	Educación para el amor y familias gestantes	10	280	150	440	3	26	108	137
	Movilicémonos	154	8.716	1.385	10.255	15	185	128	328
	Oír Ciudadana	365	580	425	1.370	10	13	12	35
Subtotal DABS		589	9.906	2.237	12.732	94	558	520	1.171
Total entidades		973	14.223	7.528	22.724	638	6.336	7.558	14.532

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá/UAID (2003) y Alcaldía de Bogotá/Secretaría de Hacienda Distrital (2004).

**ANEXO 5****RECURSOS INVERTIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL A TRAVÉS DE LA RED DE SOLIDARIDAD  
EN EL DISTRITO PARA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO 1999-2003**

Situación Atendida	Hogares	Millones de pesos
Atención Humanitaria de Emergencia, AHE	8.500	11.391
Atención Integral a Población Desplazada	3.871	9.293
- Capital semilla zona urbana y rural	1.650	6.979
- Capacitación laboral y/o trabajo a su alcance	2.221	2.314
Total	12.371	20.684

Fuente: Red de Solidaridad - Unidad Territorial Bogotá citado en Alcaldía de Bogotá/Secretaría de Hacienda Distrital (2004).

## ANEXO 6

**BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE ENTIDADES DISTRITALES ORIENTADOS  
A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO 2004-2006**

Entidad	Programa	Personas/familias beneficiadas			
		2004	2005	2006*	Total
Misión Bogotá (familias beneficiadas)	Guías cívicos	-----	-----	96	96
Secretaría de Educación	Educación básica y media	4.671	11.531	20.093	36.295
Secretaría Distrital	Atención Psicosocial (PAB)	-----	1.336	1.705	3.041
Secretaría Distrital de Salud	Atendidas sin afiliación al régimen subsidiado	-----	10.840	10.530	21.370
Universidad Distrital (cupos asignados)	Educación Superior	20	66	-----	86
Fonvivienda Metrovivienda	Subsidio complementario	194	859	1.217	2.270
Sena	Capacitación	701	2.085	2.103	4.889
DABS	Adulto Mayor	1.126	1.644	685	3.455
	Bonos de emergencia	3.240	5.511	5.713	14.464
	Familias gestantes	183	122	775	1.080
	Mundos para la Niñez	90	121	-----	211
Total DABS		4.639	7.398	7.173	19.210
Total entidades		10.225	34.115	42.917	87.257

**Fuente:** Alcaldía Mayor de Bogotá/UAID (2005), Alcaldía Mayor de Bogotá/UAO de Puente Aranda (2006); Alcaldía Mayor de Bogotá/Secretaría de Gobierno del Distrito (2006). \*Los datos del 2006 corresponden sólo a junio o a septiembre debido a la información parcial recogida en las entidades. Se coloca personas /familias, dado que en los informes consultados no se desagregan con claridad, tampoco aparecen consignados y discriminados los recursos invertidos para todos los programas realizados. ----sin dato.

**ANEXO 7****RECURSOS INVERTIDOS POR ENTIDADES  
DISTRITALES EN LA POBLACIÓN DESPLAZADA 2004-2006**

Entidad	Programa	Valor invertido (millones de pesos)			
		2004	2005	2006*	Total
Misión Bogotá	Guías cívicos	-----	-----	670	670
Secretaría Distrital	Atención Psicosocial, Plan de Atención Básica, PAB	-----	988	987	1.975
Fonvivienda Metrovivienda	Subsidio complementario	-----	8.751	11.996	20.747
DABS	Adulto mayor	934	1.495	540	2.969
Total DABS		934	1.495	540	2.969
Total entidades		934	11.234	14.193	26.361

**Fuente:** Alcaldía Mayor de Bogotá/ UAID (2005), Alcaldía Mayor de Bogotá /UAO de Puente Aranda (2006); Alcaldía Mayor de Bogotá/Secretaría de Gobierno del Distrito (2006). \*Algunos datos del 2006 corresponden sólo a junio o a septiembre debido a la información parcial recogida en las distintas entidades. ----sin dato.

**ANEXO 8****BENEFICIARIOS POR PROGRAMAS Y RECURSOS INVERTIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL  
A TRAVÉS DE ACCIÓN SOCIAL - EN CONVENIO CON EL DISTRITO PARA PERSONAS  
EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO 2005-2006**

Acciones	2005		2006	
	Beneficiarios	Inversión millones	Beneficiarios*	Inversión millones
Ayuda Humanitaria Emergencia (atenciones)	47.615	-----	82.157	-----
Ayuda Humanitaria – OPSR, en convenio con PMA (atenciones)	832	-----	6.857	-----
Familias en Acción (familias beneficiadas)	6.363	489	8.045	2.965
Proyecto de Generación de Ingresos – Acción Social, OIM, Corporación Dominica Opción Vida (número de familias beneficiadas)			450	824
Total	54.810	489	97.509	3.789

Alcaldía Mayor de Bogotá/UAID (2005); Alcaldía de Bogotá/Secretaría de Gobierno del Distrito (2006); Acción Social /Programa Red de Apoyo Social, subprograma Familias en Acción Social (2005; 2006). ----sin dato \* beneficiarios a junio.