
políticas sociales

Generación de ingresos
para la población desplazada
en Colombia: perspectivas
desde abajo

Ernesto Zarama Vásquez



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, noviembre de 2009



Este documento fue preparado por Ernesto Zarama Vásquez, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del componente de cohesión social del proyecto "Mejoramiento de las condiciones económicas, sociales" (SWE/07/003) de la CEPAL en conjunto con la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

El autor agradece los aportes al mejoramiento del presente documento que han realizado Simone Cecchini, Olga Lucía Acosta, María Elisa Bernal y Torsten Wetterblad de la CEPAL. También agradece a las personas que colaboraron a este estudio con su tiempo y dedicación. Especialmente a Edgar Forero Pardo de la Unidad Técnica Conjunta, Iván Moreno de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Luis Alberto Gómez de CHF Internacional, Javier Ignacio Molina de la Corporación Programa Desarrollo para la Paz (Prodepaz), Yesid Tolosa Yañez y Henry Mena de Internacional de Negocios, Amaranto Zabaleta y Rosario Doria de Actuar por Bolívar y Ruth Gómez de la Fundación Social. Asimismo, agradece a todos los desplazados que colaboraron con el estudio y que con sus testimonios hicieron posible que la perspectiva "desde abajo" fuera una realidad: Carmela Bucheli, Pancracio Román, Rigoberto Castro, Adela Rodríguez, Israel Ramírez, Roberto Ochoa, Johana Marcela Castro, Casimiro López, Sandra Ximena Ortiz, Camila Eugenia Parra, Johana Marcela Castro, Flor Alba Vilop, Catalina Sierra, Anderson Campos, José Antonio Sánchez, Julio Contreras, Carlos Montoya, Carmen Elisa Cantillo, Rosa Elvira Castro, Cástulo Rojas, Eduardo Castaño, Constantino Sepúlveda y Adriana Gaviria.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162

ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323349-8

LC/L.3122-P

N° de venta: S.09.II.G.100

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. Introducción	9
II. El desplazamiento forzado en Colombia	11
A. Antecedentes.....	12
B. Causas del desplazamiento	12
C. Situación actual	13
D. Marco normativo y papel de la Corte Constitucional.....	13
III. La generación de ingresos para la población desplazada	17
A. Un enfoque de derechos	17
B. Condiciones laborales de la población desplazada.....	19
C. Programas de generación de ingresos para la población desplazada	20
1. El Programa de Atención Inicial (PAI) de Acción Social	21
2. Los programas de CHF Internacional	21
3. Programas de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).....	23
4. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y los programas de formación.....	23
5. El sector productivo	24
6. Financiación y política crediticia para la población desplazada	24
7. Programas de retorno para la población desplazada	25

IV. Cuatro casos de generación de ingresos escuchados a través de la voz de los desplazados	27
A. Caso de Asofrutas	28
1. Ubicación y contexto	28
2. La violencia en La Ceja y San José.....	29
3. Nacimiento de Asofrutas.....	30
4. El renacer de Asofrutas	32
5. Un modelo solidario y sostenible.....	32
6. Las principales dificultades.....	33
7. Los mejores socios.....	34
8. Se consolida el modelo	34
9. La comercialización	34
10. Claves en el proceso de Asofrutas.....	35
B. Un modelo de integración territorial en Bosa y Kennedy.....	39
1. Contexto.....	39
2. La integración al territorio.....	39
3. El componente de generación de ingresos.....	41
4. Claves en el proceso de Integración territorial.....	42
C. Vinculación laboral: Empresa Internacional de Negocios	44
1. Contexto	44
2. Un modelo integral.....	44
3. El proceso de vinculación laboral.....	45
4. Algunos problemas de discriminación	46
5. El problema de la estabilidad laboral	47
6. Claves del proceso de vinculación a internacional de negocios.....	47
D. La pre-cooperativa Aliprocar.....	49
1. Ubicación y contexto.....	49
2. Los desplazados y Aliprocar.....	50
3. Proceso organizativo: innovación y aprendizaje	51
4. Los retos de la comercialización	52
5. Claves en el proceso de Aliprocar.....	53
V. Recomendaciones de política pública	57
A. La construcción de la política pública	57
B. Fondo para la estabilización económica de población desplazada	58
C. Políticas de retorno	58
D. Integralidad y coordinación	59
E. Desarrollo local, territorial y redes sociales.....	61
F. Tiempos productivos e informalidad	61
G. Los programas de crédito.....	63
H. Estímulos económicos y fiscales para el empleo.....	63
I. Transferencias a la población desplazada	64
Bibliografía	65
Anexos	67
Serie Políticas sociales: números publicados	73
Índice de cuadros	
Cuadro 1 Proyectos estudiados.....	28
Índice de figuras	
Figura 1 Conflicto armado y proceso organizativo de Asofrutas.....	31

Figura 2	Modelo solidario “El Cinco”	31
Figura 3	Asofrutas: de la institucionalidad a la comunidad	33
Figura 4	Claves en el proceso de Asofrutas	35
Figura 5	Modelo de Integración Territorial para población en situación de desplazamiento	40
Figura 6	Claves en Modelo de Integración Territorial.....	42
Figura 7	Modelo de intervención de CHF y Opción Vida de vinculación laboral en Internacional de Negocios	45
Figura 8	Claves en el proceso de vinculación laboral a Internacional de Negocios	48
Figura 9	Proceso organizativo y apropiación tecnológica en Aliprocar	51
Figura 10	Claves en el proceso de Aliprocar	54

Índice de recuadros

Recuadro 1	Cooperativa COOPSERMUJER de Soacha: Problemas de liderazgo y fragilidad de las organizaciones de la población desplazada	29
------------	---	----

Resumen

La incidencia del desplazamiento forzado en Colombia es una de las más elevadas del mundo, sólo superada por el caso de Sudán. El desplazamiento abarca entre 3 y 4,5 millones de personas, lo que significa que representa entre el 7,5% y el 10% del total de la población de Colombia. Debido al desplazamiento forzado, las familias han sufrido un grave deterioro en sus condiciones laborales y económicas. Según la II Encuesta Nacional de Verificación de 2008, el 49,0% de los grupos familiares que componen la población desplazada registraban ingresos familiares mensuales por encima de la línea de pobreza con antelación a su desplazamiento, mientras que actualmente tan sólo el 3,4% de los mismos se encuentran en esta situación. Visto de otra forma, la pobreza antes y después del desplazamiento habría pasado para esas familias del 51,0% al 97,6%, y la indigencia del 31,5% al 80,7%. De manera que una de las consecuencias más relevantes del desplazamiento es haber deteriorado de forma radical los niveles de ingreso de los grupos familiares desplazados y, consecuentemente, haber postrado a un amplio sector de familias colombianas en la pobreza y en la indigencia.

Ante la gravedad de esta problemática la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-25 de 2004, planteó un Estado de Cosas Inconstitucional y ordenó al Estado Colombiano tomar las medidas necesarias para superar esta situación.

En posteriores pronunciamientos señaló que mientras las familias desplazadas no hayan logrado la estabilización socio económica, no puede cesar su condición de desplazamiento.

Para ello la Corte entró a plantear indicadores que le permitieran evaluar cuando un hogar ha logrado unos ingresos aceptables.

Así desarrolló un indicador provisional donde el objetivo es superar la línea de indigencia y un segundo indicador donde las familias deben pasar la línea de pobreza para que cese su condición de “desplazados”.

Tratando de dar una respuesta adecuada a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, diferentes organismos estatales y privados, con una escasa coordinación, han buscado enfrentar el tema y han desarrollado programas y proyectos que buscan la estabilización socioeconómica para la población desplazada.

El presente documento busca estudiar las alternativas para lograr que la población desplazada tenga capacidad de generar ingresos, a partir de cuatro estudios de caso que, a pesar de su particularidad, nos dan un panorama de los retos a enfrentar para la solución de esta problema. Los estudios han sido abordados inspirándose en la metodología aplicada en los análisis de “La Voz de los Pobres” liderados por Deepa Narayan para el Banco Mundial.

El primer caso se refiere a la Asociación de Comercializadores de Fruta (Asofrutas). La importancia de este caso radica en que está ubicado en una de las zonas más golpeadas por la violencia a finales de la década pasada y comienzos de siglo, el Oriente de Antioquia (el departamento con mayor población desplazada). Además Asofrutas se ha convertido en un modelo de generación de ingresos para la población desplazada en esta región del país y en ejemplo de retorno masivo gracias a la confianza generada por la organización.

El segundo caso trata de un proyecto que busca la integración territorial de los desplazados y la creación de nuevos actores económicos, buscando la atención integral y la inserción a las dinámicas de la ciudad de Bogotá de la población en condición de desplazamiento en las localidades Kennedy y Bosa. Es una intervención implementada por la Fundación Social, que vinculó a 67 familias en el año 2006 y 151 en el año 2007. El proyecto finalizó en el año 2009 y logró la atención de 218 familias. A través de este proyecto, se implementó el esquema desarrollado por Acción Social de la Presidencia de la República, de entregar un millón y medio de pesos por unidad productiva, con un modelo de integración territorial y atención integral.

El tercer caso se refiere a la vinculación laboral de 200 desplazados a la empresa Internacional de Negocios de Bogotá, en el marco de dos acuerdos firmados entre Acción Social y Comunidad, Hábitat y Finanzas (CHF) Internacional para la atención integral a población desplazada. El proyecto, que comienza con la ayuda humanitaria de emergencia y termina con el componente de generación de ingresos, es ejecutado por la Corporación Opción Vida en el marco de atención a 2.400 familias desplazadas en Bogotá. La opción de vinculación laboral fue una de las posibilidades presentadas a las personas que atendió la organización.

El último caso se refiere a la pre-cooperativa¹ Aliprocar, compuesta por población desplazada que tiene actualmente 64 asociados y 12 trabajadores. La unidad productiva está dedicada a la producción y comercialización de productos cárnicos embutidos. Se encuentra en la zona sur oriental del distrito turístico de Cartagena de Indias en el departamento de Bolívar.

A partir de los estudios de caso se sacaron algunas conclusiones que no pretenden dar solución global a la problemática de la generación de ingresos para la población desplazada, sino hacer un aporte partiendo de la mirada y la perspectiva de los desplazados y que pueda alimentar las políticas concretas de atención a los desplazados más allá de la atención humanitaria de emergencia, con miras a lograr que se intergren nuevamente al aparato productivo y sean capaces de generar los ingresos necesarios para una vida digna para su conjunto familiar.

¹ La pre-cooperativa es una empresa del sector de la economía solidaria, que se encuentra en transitoriedad hacia una cooperativa. Por lo tanto, es una empresa asociativa sin ánimo de lucro.

Introducción

Esta investigación sobre generación de ingresos para la población desplazada en Colombia destaca algunas lecciones relativas a la incorporación productiva de esa población a nivel local y plantea una selección de propuestas de política pública para contribuir a llevar adelante la discusión sobre el mejoramiento de la inserción laboral de la población desplazada en el país. La investigación se centra en el estudio cualitativo de cuatro casos de generación de ingresos de la población desplazada, utilizando una metodología participativa que rescata la perspectiva “desde abajo” para abordar la problemática.

La investigación se desarrolla en un momento muy importante para la definición de la política pública frente a la generación de ingresos para la población desplazada. El pronunciamiento de la Corte Constitucional, donde se señala la necesidad de definir unos lineamientos generales sobre la materia, obliga a que se realice un gran debate para que se avance en la definición de una política pública para la población desplazada. Las lecciones aprendidas a partir del estudio de los cuatro estudios de caso, así como las propuestas aquí planteadas, pueden servir para enriquecer el debate que realizan los diferentes actores.

Uno de los elementos centrales del debate es el retorno. Si bien el retorno es la solución ideal y definitiva en los lugares donde el conflicto ha dado paso a la reconstrucción, en el caso colombiano se debe tener en cuenta varios aspectos que limitan su aplicación. En primer lugar, el conflicto sigue vigente en muchos de los lugares que originaron el desplazamiento. El conflicto no ha mermado su intensidad, simplemente se ha desplazado y concentrado en algunas regiones (véase *infra*, I.C).

En segundo lugar, el retorno debe ser un derecho sujeto a algunos principios que deben tener en cuenta a las víctimas del conflicto: la seguridad, la voluntariedad y la restitución de activos son premisas que se deben tener en cuenta para que estos procesos sean exitosos. Como veremos más adelante, en el caso de la Asociación de Comercializadores de Fruta (Asofrutas), solamente en los lugares donde el conflicto ha desaparecido y la economía local se ha reactivado, se logran procesos de retorno masivos. Siendo el retorno un derecho y no una imposición, se debe tener en cuenta que un alto porcentaje de las familias desplazadas no lo tienen como una alternativa válida. Si bien en la mayor parte de los casos el factor determinante tiene que ver con las condiciones de seguridad, también hay que tener en cuenta que el mejor acceso a salud y educación para sus hijos en los lugares de destino influyen en la decisión de no retornar.

El presente documento se ha dividido en cinco partes:

En la sección I se hará un resumen de los principales aspectos de lo que ha sido el desplazamiento en Colombia, tratando de entender sus causas, el estado actual y el papel que ha cumplido la Corte Constitucional para garantizar los derechos de la población en situación de desplazamiento. Un diagnóstico más completo lo podemos encontrar en el estudio realizado por Ana María Ibáñez y Andrea Velásquez (Ibáñez y Velásquez, 2008) .

La sección II aborda el tema de la generación de ingresos para la población desplazada. Allí se presenta el enfoque de derechos, incluyendo el tema del retorno, planteado por la Corte Constitucional; las condiciones laborales de la población desplazada y los programas que se han implementado para buscar la estabilización socioeconómica de los desplazados.

En la sección III se presentan los cuatro estudios de caso y se trata de encontrar las claves de sus procesos para plasmar lecciones aprendidas acerca de la generación de ingresos por parte de la población en situación de desplazamiento que sirvan como base para el diseño de políticas y programas de gobierno al respecto.

El primer caso, de una asociación de productores de fruta, Asofruta, tiene que ver con un proceso de retorno de población desplazada en el Oriente Antioqueño, generado mediante una forma asociativa que llevó a la reactivación de la economía local en San José, Antioquia.

El segundo caso trata el modelo de integración territorial en las localidades de Kennedy y Bosa de la ciudad de Bogotá, donde se plantea que el problema de la generación de ingresos debe ser entendido como un asunto de apropiación del nuevo territorio por parte de los desplazados.

El tercer caso se refiere al proceso de vinculación laboral de 200 desplazados que se realizó en la empresa Internacional de Negocios. Aquí se destaca el compromiso social de la empresa, el modelo integral que desarrolló CHF Internacional y la implementación realizada por la organización no gubernamental (ONG) Opción Vida.

El último estudio se refiere a la pre-cooperativa Aliprocar, que nació como una iniciativa que aprovechó el conocimiento de las estrategias de sobrevivencia en el mercado informal (la “cultura de la butifarra”²) así como el apoyo de distintas organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, para llegar a formalizar una empresa. En este proceso los desplazados comenzaron como vendedores callejeros de butifarra y terminaron como empresarios con una red de distribuidores de 136 desplazados.

En la sección IV se plantean algunas propuestas de política pública que están circulando en Colombia y se hace un análisis de cada una de ellas, a la luz de los resultados de los estudios de caso.

Por último, se plantean una serie de conclusiones y recomendaciones de política pública con el objeto de contribuir al debate. En particular, se enfatiza la importancia de factores tales como el enfoque territorial, la integralidad, los problemas de coordinación y la necesidad de una política pública en generación de ingresos.

² La butifarra es una especie de pequeño chorizo.

II. El desplazamiento forzado en Colombia

Según el último informe de Amnistía Internacional “el desplazamiento forzado sigue siendo una de las expresiones más visibles de conducta ilegal dirigida contra la población civil en el conflicto colombiano. La incidencia del desplazamiento forzado es una de las más elevadas del mundo, sólo superada por el caso de Sudán.” (Amnistía Internacional, 2008). Dependiendo de la fuente, el desplazamiento puede representar entre el 7,5% y el 10% del total de la población de Colombia. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) calcula que hay más de cuatro millones de desplazados internos en Colombia, mientras el Gobierno, para comienzos de 2009, contabiliza 2,9 millones³ en el Sistema Único de Registro de la Población Desplazada (SURPD). La diferencia se puede explicar, en parte, porque en el SURPD solamente están contabilizadas las personas que han sido reconocidas oficialmente como desplazadas. La iglesia y organizaciones no gubernamentales calculan que el sub registro puede estar alrededor del 30%.

Las cifras del desplazamiento reflejan el comportamiento del conflicto colombiano durante los últimos años: durante la década de los 80 se presentaron desplazamientos fundamentalmente individuales que tuvieron que ver con el nacimiento de los grupos paramilitares y el control territorial por parte del narcotráfico.

En el decenio de los 90, el conflicto armado toma dimensiones que originan desplazamientos masivos a las zonas urbanas. Según un estudio publicado por la Conferencia Episcopal de Colombia en

³ Acción Social, Fuente: SIPOD - Fecha de Corte: 31 de enero de 2009.

1995, casi 600.000 personas habían sido desplazadas de sus hogares por la violencia entre enero de 1985 y agosto de 1994, lo que dio una primera idea sobre la magnitud del problema (Matijasevic, 2007).

Durante el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana se realizan negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el desplazamiento se estanca durante algunos años. Pero con el deterioro de los diálogos a comienzos del 2000 y su rompimiento en el 2002, el desplazamiento llega a su punto más alto con más de 400.000 personas expulsadas de sus tierras. Con la ruptura de los diálogos, los grupos paramilitares logran cierto reconocimiento y se crean estructuras nacionales que enfrentan a la guerrilla con el apoyo de algunos sectores del ejército.

A. Antecedentes

La historia de Colombia ha estado signada por múltiples violencias -política, organizada, social, económica, urbana y rural- que han ocasionado un grave deterioro del tejido social del país. Entre los hechos más notables de la historia de la violencia colombiana se encuentran las múltiples guerras civiles que acosaron al país en el siglo XIX, las revueltas sociales de principios del siglo XX, la masacre de las bananeras y la violencia en los años 50, conocido como el período de la “violencia partidista” (Matijasevic, 2007).

En ese período, la lucha entre liberales y conservadores cobró la vida de más de 200.000 colombianos y obligó a más de dos millones de campesinos (más del 20% de la población rural) a abandonar sus tierras. Finalmente, los partidos tradicionales llegaron a un acuerdo para finalizar la violencia partidista y pactaron el Frente Nacional (1958-1974) a través del cual liberales y conservadores se alternaban el poder cada cuatro años.

El Frente Nacional excluyó políticamente a los grupos de izquierda que cobraban importancia a comienzos de los 60. Es así como se consolidan las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y nacen el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). A mediados de los años 80, con la consolidación del narcotráfico, se inicia una lucha por el control territorial de zonas estratégicas y se crean las Autodefensas Únicas de Colombia con el objeto de proteger los intereses de los narcotraficantes y combatir la guerrilla izquierdista.

Pese a que el Gobierno llegó a algunos acuerdos con las Autodefensas, la violencia continúa y el escenario de la guerra se ha trasladado hacia el sur del país, donde se encuentran los principales cultivos ilícitos. El narcotráfico se ha convertido en la principal fuente de recursos para los actores ilegales y por ello el control territorial cobra tantas víctimas ajenas al conflicto.

La magnitud y naturaleza del conflicto político en los últimos años hace que el país se encuentre a puertas de una crisis humanitaria. La ocupación territorial y el desalojo de población civil han sido y siguen siendo estrategias de guerra adoptadas por grupos armados para desocupar territorio expandir sus áreas de control y adueñarse de manera violenta de propiedades agrícolas (Ibañez y Queribin, 2004).

B. Causas del desplazamiento

Según el último informe de Amnistía Internacional (2008), las causas del desplazamiento son diversas: operaciones de contrainsurgencia y de la guerrilla, conflictos sobre tierras, intereses económicos y temor ante la inminencia de los combates. La fumigación aérea y la erradicación manual de cultivos de hoja de coca también son causas de desplazamiento, por el miedo a las consecuencias para la salud de la fumigación y por la presencia significativa de fuerzas de seguridad durante las campañas de erradicación. Sin embargo, la mayoría de las personas desplazadas internamente en Colombia huyen de la violencia política causada por el conflicto: “Las

víctimas del desplazamiento forzoso migran a causa del conflicto armado, bien sea por ataques directos o como estrategia para evitar hechos violentos. Los principales responsables de la migración forzada son los grupos al margen de la ley” (Ibañez y Velasquez, 2006). Algunas son víctimas accidentales que se han visto atrapadas por las hostilidades, pero en muchos casos el desplazamiento es el efecto de una estrategia deliberada utilizada habitualmente por las partes en el conflicto para «limpiar» de civiles las áreas que consideran bajo el control de sus enemigos, o como una forma de obtener el control de regiones de importancia económica o estratégica.

Algunos análisis diferencian entre dos causas fundamentales del fenómeno desplazamiento: la violencia y la pobreza estructural. Si bien la mayor parte de los desplazados padecen la exclusión y la marginalidad, el desplazamiento ante una amenaza inmediata no es una acción que se adopte únicamente por la falta de oportunidades. Esta lógica genera controversia con respecto a la naturaleza del fenómeno, y conlleva a la creencia de que el desplazamiento forzado por la violencia no es tan generalizado como parece. Sin embargo, la enorme mayoría de los desplazados internos declararon que la violencia real o los temores a ser víctimas de ella como la razón principal de su desplazamiento. Lo que sí resulta claro de este estudio es que el terror dirigido a la población rural - el cual encuentra su máxima expresión en masacres y asesinatos selectivos, así como en otras violaciones atroces de los derechos humanos que presencian o experimentan los desplazados internos- crea una cultura perversa fundada en el temor, la cual explica la mayoría de los casos observables de desplazamiento. La violencia es sin duda el factor que genera el desplazamiento, y las principales fuerzas responsables de los asesinatos y masacres son los grupos paramilitares, aunque se considera que los grupos guerrilleros participan en la misma medida en las acciones dirigidas específicamente a generar el desplazamiento forzado (CODHES, 2005)

C. Situación actual

Con la Política Defensa y Seguridad Democrática⁴ del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe, el conflicto armado se ha alejado de las grandes ciudades y se ha concentrado en el sur del país. Ello se debe a la ofensiva militar que ha desarrollado el Ejército durante los últimos años y la concentración de los cultivos ilícitos en esa zona del país. Los departamentos de Nariño y Putumayo han sido muy golpeados y actualmente son los que sufren con mayor rigor el desplazamiento. El oriente Antioqueño y Urabá, en el nororiente del país, dejaron de ser el epicentro del desplazamiento y ahora la costa pacífica y el sur son las zonas hacia donde se ha trasladado el conflicto y donde se ha concentrado la producción y comercialización de estupefacientes.

La magnitud del desplazamiento interno reciente de Colombia ha aumentado de manera vertiginosa. Desde el 2002, según cifras oficiales, cerca de dos millones de personas han sido desplazadas. Esto significa cerca el 4,5% de la totalidad de los 43 millones de colombianos.

D. Marco normativo y papel de la Corte Constitucional

Colombia tiene un marco normativo muy desarrollado frente al fenómeno del desplazamiento forzado. Desde los años 90, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) planteó la necesidad de buscar la estabilización socioeconómica de la población desplazada. En 1995 se diseñó un Programa de atención a la población desplazada y se buscó una estrategia que “comprenda acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el

⁴ En Julio de 2003 el gobierno Colombia publica el documento “Seguridad Democrática” donde plantea que “el Gobierno Nacional implementará un modelo integral de Seguridad Democrática que le permita al Estado brindar seguridad a todos los sectores de la sociedad, consolidar su presencia legítima en el territorio nacional y recuperar el control definitivo en las zonas con influencia de grupos armados ilegales.” Esta política ha sido duramente criticada por los opositores al gobierno porque consideran que privilegia la solución militar del conflicto y que ha servido para justificar la violación de los derechos humanos.

reasantamiento en otras zonas rurales o urbanas. Las líneas de acción son: i) Proyectos productivos: comprende acciones específicas para el fomento del empleo, la asistencia y la capacitación técnica, el acceso a créditos para creación e impulso de microempresas y el Sistema Nacional de Reforma Agraria” (DNP, 1995, p. 8).

Con base en los planteamientos del DNP, en 1997 el Congreso de la República aprobó la Ley 387 donde “se plantea la atención integral para la población desplazada y se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado”. Esta Ley consagra los principios rectores de la política pública frente al desplazamiento y se crea el Sistema Nacional Integral de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD). También se ordena la implementación del Consejo Nacional y de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales de atención a la población desplazada.

Con respecto a la generación de ingresos, la Ley 387 de 1997 planteó la necesidad de “diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social”⁵. De esta forma se plantea la estabilización económica como una estrategia importante para solucionar el fenómeno del desplazamiento.

El año siguiente el Gobierno colombiano adoptó el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada a través del Decreto 173. En el Plan identificó fuentes de financiación para su desarrollo y señaló a la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y a la Red de Solidaridad Social como las entidades encargadas de su ejecución. Pese a los esfuerzos realizados por las entidades primó la baja coordinación interinstitucional y el fraccionamiento de competencias. Tratando de superar este problema el Gobierno, un año más tarde, transfirió la totalidad de funciones a la Red de Solidaridad Social (RSS), hoy Acción Social (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional).

A comienzos de esta década el conflicto armado se agudiza y el desplazamiento se presenta en forma masiva en muchas zonas. Para el año 2002 se presentan más de 400 mil personas desplazadas por la violencia y se vuelve una catástrofe humanitaria y social.

Frente a este fenómeno se presenta una avalancha de tutelas⁶ de la población desplazada en las que reclamaban sus derechos. Los despachos judiciales recibieron miles de tutelas que invocaban el derecho a la vida, la educación, la salud, la vivienda, la igualdad y a tener unos ingresos que les permitieran una vida digna. Durante varios años se acumulan los procesos y en el 2004, ante la gravedad del problema, la Corte Constitucional declara, mediante la Sentencia T-025, la existencia de un “Estado de Cosas Inconstitucional”⁷.

Con respecto a la generación de ingresos, la Corte señaló que “el deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la

⁵ Congreso de la República, Ley 387 del 18 de julio de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

⁶ La acción de tutela es la garantía que ofrece la constitución de 1991 del derecho que tienen todas las personas a la protección judicial inmediata de sus derechos fundamentales. Esto está expresado en el Artículo 86 de la Constitución.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, expediente T-653010 y acumulados, Magistrado Ponente: Manuel Cepeda Espinosa.

información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados”⁸.

Tratando de cumplir con lo solicitado, el Gobierno expide el Decreto 250 de febrero de 2005, mediante el cual plasma el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada. Allí se define la estabilización socioeconómica como “la generación de medios para crear alternativas de reingreso de la población afectada por el desplazamiento a redes sociales y económicas que le ofrecen los territorios en donde la población retorna o se reubica...”⁹. También se plantea la estabilización socioeconómica como requisito para la cesación de la condición de desplazado y se ordena al DNP desarrollar los indicadores que permitan evaluar esa situación.

Siguiendo los lineamientos del Gobierno y de la Corte Constitucional, el DNP desarrolla el documento para el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3400 de 2005, donde se reconoce la deuda social con la población desplazada y plantea un esfuerzo presupuestal importante para avanzar en la superación del “estado de cosas inconstitucional”. Allí se plantea que “reconociendo la magnitud del problema, el Gobierno ha identificado los siguientes aspectos como prioritarios para dar una respuesta integral que ayude a la población desplazada a la superación definitiva de su situación: generación de condiciones para el auto sostenimiento y la superación de la situación de desplazamiento. La fase que requiere mayor impulso en la atención a la población desplazada es la estabilización socioeconómica” (DNP, 2005, p. 9).

La Corte Constitucional continuó realizando audiencias de verificación en las cuales señaló avances por parte del Gobierno en relación con el acceso a salud y educación por parte de la población desplazada. También siguió emitiendo fallos donde desarrolló los “indicadores de goce efectivo de derechos” y planteó la necesidad de implementar programas específicos para algunos sectores como mujeres¹⁰ y niños desplazados¹¹.

En el fallo más reciente se pronunció frente a la política de generación de ingresos señalando que “La información presentada tanto por el Gobierno como por la Comisión de Seguimiento evidencia que no existe en realidad una política gubernamental dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada y alcanzar su estabilización socioeconómica...”¹². En este pronunciamiento la Corte resaltó la iniciativa del Gobierno de realizar el replanteamiento de la política de generación de ingresos de las personas desplazadas a partir de un nuevo documento CONPES que tendrá un componente específico para la población desplazada. También señaló mecanismos de seguimiento e informes periódicos sobre la nueva política de generación de ingresos.

La Corte ha señalado que los programas de estabilización económica no han sido muy efectivos y los presupuestos insuficientes debido a la falta de voluntad política para implementar los programas y al limitado conocimiento acerca de las necesidades y condiciones de la población desplazada. Cálculos del Departamento Nacional de Planeación señalan que mientras que la etapa de asistencia humanitaria de emergencia requiere una inversión adicional de \$276.329 millones, para la estabilización económica son necesarios \$4.305.935 millones (Ibáñez y Moya, 2007).

⁸ Ibid.

⁹ Decreto presidencial 250 de 2005, publicado en el Diario Oficial 45816 del 8 de febrero de 2005.

¹⁰ En el Auto 092 de 2008, con ponencia del Magistrado Manuel Cepeda, la Corte Constitucional plantea al gobierno la implementación de 13 programas específicos para mujeres desplazadas.

¹¹ En el Auto 251 de 2008, con ponencia del Magistrado Manuel Cepeda, la Corte Constitucional da un plazo de seis meses para que el gobierno implemente programas de protección a la población infantil en situación de desplazamiento.

¹² Auto 008 de 2009, Corte Constitucional, Magistrado ponente Manuel Cepeda.

III. La generación de ingresos para la población desplazada

A. Un enfoque de derechos

Hace 65 años, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señaló en la Declaración de Filadelfia que “todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”, marcando el camino para que el trabajo se considerara como uno de los derechos económicos y sociales.

Con la creación del sistema de Naciones Unidas en 1948 y la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se comenzó a hablar de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y en 1966 se firma el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigencia en 1976. En su artículo 6 el Pacto señala: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”¹³.

En Colombia, la Constitución de 1991 estableció un marco institucional garantista de los derechos humanos y del bienestar individual y social. En la estructura constitucional se integra de manera explícita y privilegiada los Derechos Humanos incluidos en los tratados internacionales y se formularon de manera expresa algunos

¹³ Pacto Internacional de la Organización de Naciones Unidas adoptado en resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966.

DESC con rango Constitucional. La Constitución definió al Estado como un "Estado social de derecho" y se consagra como finalidad 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..."¹⁴.

Basándose en este enfoque de derechos, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-25 de 2004 y posteriores autos de seguimiento, plantea que mientras las familias desplazadas no hayan logrado la estabilización socioeconómica, no puede cesar su condición de desplazamiento y, por lo tanto, el Estado tiene la obligación de seguir brindándole ayuda humanitaria. Esto llevó a la Corte a plantear algunos indicadores que le permitieran evaluar cuando un hogar ha logrado unos ingresos aceptables. Así planteó los siguientes indicadores de goce efectivo de derechos sobre generación de ingresos:

- a) "El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia"¹⁵.
- b) "El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza"¹⁶.

También planteó una serie de indicadores complementarios que tienen que ver con la jornada de trabajo legal, seguridad social, remuneración mínima y formalidad en la contratación. La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamientos (COHDES)¹⁷ y varias ONG han realizado una importante tarea de divulgación de los fallos de la Corte y ello ha permitido que un porcentaje importante de la población desplazada reclame sus derechos. Sin embargo, aún existen obstáculos para que la población desplazada pueda llevar adelante sus reclamos en relación con el derecho al trabajo y la generación de ingresos. Al respecto, Claudia Aristizábal, dirigente de la Asociación de mujeres desplazada de El Peñol dice: "aquí somos como ciento veinte mujeres con las manos cruzadas y todas sabemos que la Corte, que es más importante que el mismo Presidente, nos dio el derecho al trabajo... Pero no sabemos a quien reclamarle porque nadie pone la cara... Los del INCODER¹⁸ dicen que son solo de tierras, los de la UAO¹⁹ dicen que eso es responsabilidad de los de Bogotá... Entonces una no sabe a quien dirigirse"²⁰.

Desafortunadamente, las condiciones de elevada informalidad de la economía colombiana²¹, sumado a la recesión que comienza a golpear al país²², van a dificultar que se dé una respuesta clara a desplazados como Claudia y se avance hacia el cumplimiento de las metas de goce efectivo de los derechos que plantea la Corte.

Desde el año 2002, mediante la sentencia T-372 de 2002, la Corte Constitucional ha planteado el derecho al retorno de la población desplazada. Si bien se podría pensar que el retorno es una solución definitiva, la Corte señala que estos procesos deben ir más allá del objetivo de estabilización socioeconómica y que deben estar enmarcados en un enfoque de reparación integral de daño. Ello implica que deben estar enmarcados en procesos para alcanzar la verdad, la justicia y

¹⁴ Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

¹⁵ Se refiere al paso de una condición de indigencia a una de pobreza, como una meta transitoria.

¹⁶ Es la meta que se propone para que se considere la estabilización socio económica de las familias.

¹⁷ Ver: http://www.codhes.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=2.

¹⁸ Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

¹⁹ Unidades de Atención y Orientación para la población desplazada.

²⁰ Testimonio de Claudia Aristizábal, desplazada perteneciente a la Asociación de Mujeres desplazada del Peñol, Antioquia, 3 de febrero de 2009.

²¹ Según los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) para el trimestre móvil Octubre - Diciembre de 2008, en el total de las trece áreas metropolitanas, el 57,7% de la población ocupada se encontraba en el sector informal.

²² El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) señaló la cifra de decrecimiento económico de -0,7% para el primer trimestre de 2009. En abril de 2009, la CEPAL estimó un crecimiento de sólo 0,5% para la economía colombiana en 2009 (véase http://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/7/35627/crecimientoAL2009_CP010409.pdf).

la reparación. Estos procesos deben garantizar unas condiciones “dignas, seguras y tranquilas de vida” para las familias que acepten el retorno como una alternativa.

B. Condiciones laborales de la población desplazada

Las condiciones laborales de la población desplazada cambiaron radicalmente a raíz del su desarraigo. La gran mayoría de los desplazados llegaron a los centros urbanos a engrosar las filas de los trabajadores informales con condiciones aún peores de aquellas de los pobres crónicos. La pérdida de activos (tierras, animales, cultivos y otros bienes) implicó un deterioro sustancial de su situación económica, al mismo tiempo que se inhabilitaron sus capacidades de generación de ingresos, pasando de ser de agricultores expertos a habitantes urbanos con bajos niveles de educación, marginalizados. Un estudio realizado por la Cruz Roja en siete ciudades señala que “el patrimonio de los hogares desplazados, medido como su valoración del total de sus pertenencias actuales, alcanza en el mejor de los casos \$7 millones de pesos para la ciudad de Sincelejo, mientras que en ciudades como Medellín y Barranquilla está entre \$1,8 y \$2,1 millones de pesos, respectivamente” (CICR-PMA 2007, p.58). El valor del patrimonio de los hogares desplazados resulta ser siempre inferior al que reportaron los hogares residentes.

Según la II Encuesta Nacional de Verificación²³, el 49,0% de los grupos familiares que componen la población desplazada registraban ingresos familiares mensuales por encima de la línea de pobreza con antelación a su desplazamiento, mientras que actualmente tan sólo el 3,4% de los mismos se encuentran en esta situación. Visto de otra forma, la pobreza antes y después del desplazamiento habría pasado para esas familias del 51,0% al 97,6%, y la indigencia del 31,5% al 80,7%. De manera que una de las consecuencias más relevantes del desplazamiento es haber deteriorado de forma radical los niveles de ingreso de los grupos familiares desplazados y, consecuentemente, haber postrado a un amplio sector de familias colombianas en la pobreza y en la indigencia. Rigoberto Castro, desplazado del Oriente Antioqueño, quien llegó a Medellín hace un año, nos cuenta: “Yo no era un ricachón pero tenía mis modos... Me ganaba hasta dos millones y pico sembrando café y tomate... Pero todo eso se quedó allá y aquí no tengo nada... De vez en cuando consigo un trabajito que me da un compadre... Así sobrevivo, con 100 mil pesos al mes porque las ayudas del Gobierno²⁴ ya se me acabaron”²⁵.

Del total de personas de 12 años o más de edad, desplazadas e incluidas en el RUPD²⁶, un 46,4% se encontraba trabajando en la semana anterior a la, un 4,8% se declaraba como desocupada y un 48,6% como inactiva. Además tan solo el 11,2% de los desplazados ocupados percibe ingresos iguales o superiores al salario mínimo legal, el 54,5% recibe ingresos incluso inferiores a medio salario mínimo y el restante 35 % tiene ingresos de medio a un salario mínimo. El 32,4% de la población desplazada ocupada labora en jornadas parciales (menos de 40 horas a la semana), un 26,4% en jornadas legales (40-48 horas a la semana) y un 41% excede el máximo legal, con un 19,7% que trabaja jornadas superiores a 60 horas semanales (CID, 2008)

Dentro de los ocupados, las mujeres son el grupo más vulnerable ya que son en su gran mayoría trabajadoras independientes o empleadas domésticas, al punto en que menos del 20% de ellas tienen empleo formal. “A mi me tocó venir a lavar pisos porque yo ni siquiera sabía cocinar... Yo allá en mi finca mandaba a los peones y a las cocineras porque nosotros teníamos una finca

²³ II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, realizada en el marco de las actividades de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. La encuesta fue levantada y procesada por el Centro de Investigaciones sobre Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia en 61 municipios del país durante los meses de julio y agosto de 2008.

²⁴ El entrevistado se refiere a la ayuda de emergencia que da el gobierno, correspondiente a un salario mínimo legal mensual vigente, por un periodo de tres meses, prorrogables por el mismo lapso de tiempo.

²⁵ Testimonio de Rigoberto Castro, desplazado de La Unión, Bogotá, 20 de enero de 2009.

²⁶ El RUPD (Registro Único de la población Desplazada) se refiere a las personas reconocidas como desplazadas por el Gobierno.

grande... Aquí ni siquiera me pagan lo que yo les daba a los peones por jornal. Es muy duro no tener ni siquiera una entrada fija”²⁷.

Los jóvenes entre 18 y 24 años, con una tasa de ocupación inferior al 50%, son otro de los grupos con más problemas para integrarse laboralmente. Esta situación tiende a prolongarse al grupo siguiente de edad, 25 a 34 años, que abarca a los adultos jóvenes. Si no hay acceso al trabajo para estos grupos de población, difícilmente la población desplazada logrará una estabilidad socioeconómica y la superación de la pobreza²⁸.

C. Programas de generación de ingresos para la población desplazada

Frente a la gravedad del problema, existen muchos organismos estatales y privados que han enfrentado el tema desde diferentes perspectivas y con una escasa coordinación. Ante la presión por tratar de dar cumplimiento a las sentencias de la Corte Constitucional cada organismo tiene su propio programa.

El grueso de los recursos para la generación de ingresos se ejecutan a través de Acción Social de la Presidencia de la República, quien también coordina y ejecuta parte de los recursos de la cooperación internacional. Ello le da una gran capacidad de intervención y en la práctica es la ejecutora de la mayor parte de los programas del Gobierno de política social hacia los desplazados y la población pobre en general.

Acción Social ha logrado integrar a la población desplazada a algunos de sus programas como el caso de el Programa Familias Guardabosques (PFGB) que busca la erradicación manual de cultivos ilícitos. En el Urabá antioqueño y chocoano más de 8.000 familias entraron en el programa entre los años 2003 y 2008. Esto convierte al Urabá en la zona de mayor cobertura donde participan familias desplazadas.

El Ministerio de Agricultura, a través del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER) entrega tierras y subsidios para cofinanciar proyectos productivos agrícolas. El Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX) y el Banco Agrario han planteado varias líneas de financiamiento para la población desplazada: Banca de las Oportunidades para microcréditos personales; financiamiento para negocios y créditos de consumo. Ninguna de estas líneas ha tenido mayor acogida por parte de la población desplazada porque los requisitos exigidos para otorgar los créditos desconocen las condiciones de extrema pobreza, falta de activos y vulnerabilidad de esta población.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) tiene un programa de formación integral para la población desplazada, el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme) ha planteado líneas de financiamiento para fortalecer proyectos productivos y el Ministerio de Industria y Comercio plantea apoyar a cadenas productivas de los desplazados. Todos estos programas se realizan sin una política general que los oriente y con muy poca coordinación entre ellos. Pancracio Román, desplazado de Chocó nos dice: “Nosotros acá en Bogotá tenemos una organización de desplazados, con más de cincuenta miembros, todos del Chocó, pero ya no sabemos a quien reclamarle eso de la generación de ingresos... Porque uno nunca sabe cuando sale la convocatoria y todos piden papeles diferentes... Nosotros hicimos la asociación porque unos piden que estemos juntos pero otros no, nunca se sabe”²⁹. Es lógico que la población desplazada perciba esta situación porque no existe una política pública que permita unificar criterios y tampoco hay claridad acerca del organismo responsable de implementarla.

²⁷ Testimonio de Carmela Bucheli, desplazada de Nariño, 12 de diciembre de 2008.

²⁸ Séptimo informe de verificación sobre el cumplimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento, Comisión de Seguimiento, 20 de octubre de 2008.

²⁹ Testimonio de Pancracio Román, desplazado de Urabá, 3 de diciembre de 2008.

La situación es más crítica con los Gobiernos Departamentales y Municipios que, en muchas ocasiones, se limitan a ejecutar recursos que vienen condicionados por el Gobierno central. El caso del Departamento de Antioquia es muy significativo ya que el Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada ha logrado desarrollar herramientas propias para buscar el desarrollo territorial y regional con un Programa Integral Unificado (PIU) Departamental y 26 PIU municipales, en los cuales la generación de ingresos era un elemento importante. Desafortunadamente cuando se entró a discutir el acuerdo para asignarle recursos por 4.000 millones de pesos para este año, el Gobierno central impuso un solo modelo y se desconoció el esfuerzo realizado para particularizar las intervenciones.

1. El Programa de Atención Inicial (PAI) de Acción Social

Acción Social se ha convertido, en la práctica, en el organismo estatal que ha logrado una mayor cobertura y desarrollo en los programas de generación de ingresos. Siendo la ejecutora del programa Juntos (véase V.I), ha tratado de integrar a la población desplazada a este programa, para lograr una atención integral.

Desde el año 2005, Acción Social ha venido desarrollando el Programa de Atención Inicial (PAI), que ha buscado dar una atención global a los desplazados en coordinación con diferentes operadores de primer y segundo nivel³⁰. La mayor parte de la ejecución de este programa se ha realizado a través de la Cooperativa Habitat y Finanzas (CHF) Internacional y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), operadores de segundo nivel que han logrado un impacto importante con sus intervenciones. Según Luis Alfonso Hoyos, Director de Acción Social, “en el año 2008 se logró llegar a más 83.000 familias a través de programas de vinculación laboral y generación de ingresos a través de negocios familiares”³¹, gracias a los convenios realizados con CHF Internacional y OIM.

Para el año fiscal 2009, Acción Social ha planteado seguir su política de generación de ingresos a través del Programa de Atención Inicial en Generación de Ingresos (PAI-GI) y pretende ampliar la cobertura con 70.000 nuevas intervenciones. El programa busca “contribuir al auto-sostenimiento de la población en situación de desplazamiento, a través de la atención y el desarrollo de proyectos de generación de ingresos”³². El programa plantea una inversión de 2 millones 800 mil pesos por cada participante, dividido en servicios de atención y capitalización. El monto entregado al beneficiario será de aproximadamente un millón setecientos mil pesos. Todos los proyectos que participen en el PAI-GI deberán finalizar el 31 de diciembre.

Un primer aspecto que vale la pena analizar es que el programa no pretende sacar de la pobreza de manera sostenible a los participantes. Solo busca contribuir al auto-sostenimiento de la población desplazada y así lo deja claro cuando se plantea como un “apoyo inicial” a la generación de ingresos. Y no podría ser otra forma porque los montos entregados solo permiten la creación de negocios que complementan los ingresos familiares. El crédito generalmente se invierte en pequeños negocios familiares que se integran al sector informal de la economía.

2. Los programas de CHF Internacional

CHF Internacional es la organización pionera en los programas de generación de ingresos para la población desplazada en Colombia. En el año 2002, con recursos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), comienza el Programa de Asistencia Económica

³⁰ Los operadores de segundo nivel realizan grandes convenios con Acción Social y la cooperación internacional. Estos operadores contratan ejecutores de los proyectos de primer nivel que trabajan directamente con la población desplazada.

³¹ Discurso de rendición de cuentas de Luis Alfonso Hoyos, pronunciado el 27 de octubre de 2008.

³² Tomado de documento de lineamientos PAI, Programa de Atención Inicial en Generación de Ingresos de Acción Social, 2009.

(PAE). En el 2005, con la colaboración de la Unidad Técnica Conjunta³³ y Acción Social, entra a desarrollar un esquema de intervención integral para las familias. Allí nació el Programa de Atención Integral (PAI), que comienza con la ayuda de emergencia y termina con el componente de generación de ingresos. El programa identifica una ruta de 10 momentos de intervención progresiva, que comienza con la ayuda de emergencia y la atención psicosocial, para terminar con la implementación de un plan de generación de ingresos y el posterior seguimiento³⁴. Adela Rodríguez, desplazada de Santander, nos cuenta su experiencia: “Cuando yo llegué aquí, a Cartagena, no había nada de esas ayudas... Solo como al año vinieron y nos reunieron para decirnos que nos iban a dar un plante (capital semilla)... Nosotros queríamos que nos lo dieran la platica sin tanto cuento pero los de Actuar (ONG Actuar por Bolivar) dijeron que teníamos que tomar unos cursos y hacer el plan de negocios... Y para que le digo, esa fue nuestra salvación porque allí nos dimos cuenta que había que planear y organizar las cosas... Y eso de la psicosocial también nos sirvió para que la familia estuviera mejor... Ahora no han vuelto pero el negocito ya me está dando para vivir. Si no hubiera sido así, de pronto me habría comido la plata, como lo hicieron otros”³⁵.

Los programas implementados por CHF tuvieron un apoyo importante por parte del SENA, que trató de acondicionar sus programas de formación a las necesidades de los diferentes proyectos. De esta forma, se dieron cursos cortos que ayudaron a los beneficiarios a plantear planes de negocios y hacer un seguimiento de las inversiones.

En el 2008, CHF implementó este programa en 344 municipios de 27 departamentos, siendo el operador que ejecutó la mayor parte de los recursos para la generación de ingresos. Las intervenciones realizadas combinaron recursos de la cooperación internacional y de Acción Social.

Una evaluación realizada por Econometría destaca el impacto positivo que ha tenido el programa: “Antes de ingresar a un programa de generación de ingresos, 24 de cada 100 desplazados estaban en los puntajes mínimos de pobreza que establece el índice de calidad de vida³⁶. Después de desarrollar sus proyectos, se encontró que de cada 100, ahora son 18 los que se encuentran en esta situación... Los resultados encontrados son muy sólidos y permiten afirmar que las altas tasas de reducción de las condiciones de indigencia, de mejora en los ingresos, gastos y en general de condiciones de vida son claramente un efecto del programa, ya que las condiciones del resto de la población en extrema pobreza del país ha experimentado, en los últimos años, tasas de mejora de sus condiciones significativamente menores a la registrada en los participantes del programa (Econometría, 2008)

Si bien lo anterior es cierto, también hay que destacar que las condiciones de vida de los desplazados que participan en el PAI siguen siendo peores a las de los pobres crónicos. Ello se debe a que la mayor parte de los planes de negocios apoyados incorporan a los desplazados a la economía informal con ingresos que, en su mayoría, no superan el salario mínimo legal. El Gobierno, por su parte, defiende las intervenciones, señalando respecto del PAI que “Este programa, tiene un costo unitario pequeño y está actualmente, logrando atender a 70.000 beneficiarios por año, con posibilidades de crecer un poco más”³⁷.

³³ La Unidad Técnica Conjunta (UTeC), surge mediante un convenio entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL), como instancia asesora y de apoyo técnico orientada a fortalecer la capacidad de respuesta del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD).

³⁴ Información suministrada por Luis Alberto Gómez, Coordinador Nacional Generación de Ingresos CHF Internacional.

³⁵ Testimonio de Adela Rodríguez, desplazada de Norte de Santander, 6 de diciembre de 2008.

³⁶ Este índice, desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), constituye una medida del logro de bienestar en la población. Es un indicador que corresponde a la medición de estándares de vida y permite comparar personas, regiones y municipios en una escala donde 0 son los más pobres y 100 los más ricos.

³⁷ Entrevista a Armando Escobar, asesor del Programa de Desplazados de ACCIÓN SOCIAL, octubre de 2008.

3. Programas de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

La OIM es otro de los grandes operadores de segundo nivel que desarrollan programas de generación de ingresos para la población desplazada. Las primeras intervenciones las realizó en el periodo 2000-2006, financiadas por USAID, con 156 proyectos. La intervención de la OIM se dio a través del “Programa de asistencia post-emergencia para grupos desplazados y comunidades receptoras,” iniciado en el año 2000 con el componente de Generación y mejoramiento de empleo e ingresos de la población desplazada en Nariño, Valle, Caquetá, Putumayo, Santander y Norte de Santander³⁸.

La OIM ha firmado varios acuerdos de intervención con Acción Social en los que se ha planeado las siguientes líneas de acción: seguridad alimentaria, mediante el apoyo para las familias que retornan a sus lugares de origen o a comunidades en alto riesgo de desplazamiento; apoyo a la creación de nuevas unidades económicas a través de la capitalización de los emprendimientos con microcrédito y capital semilla; y promoción del empleo mediante la formación y desarrollo de competencias laborales, buscando la suscripción de acuerdos con los empleadores para el “enganche” laboral (MORENO 2009).

Un aspecto importante a destacar en las intervenciones de la OIM es la relacionada con la política de crear una “cultura financiera” en la población desplazada, mediante el aporte de capital semilla y el financiamiento de otra parte de los proyectos productivos. Más que el retorno de capital, lo que busca este esquema es la creación de unos hábitos que le permitan desarrollar capacidades financieras en esta población. Los altos niveles de analfabetismo que superan el 16% y los bajos niveles de educación formal que apenas superan los 4 años para los jefes de hogar de las familias desplazadas³⁹, muestran la necesidad de crear esquemas diferentes para crear hábitos financieros en este tipo de población.

Las intervenciones financiadas por USAID, entre las que se destaca el programa de la OIM, fueron evaluadas por la Universidad de los Andes con resultados similares a la intervención del convenio con CHF y Acción Social: “La evaluación de impacto muestra un claro efecto de los programas de generación de ingresos. Se puede observar que el programa efectivamente está logrando mejorar la calidad de vida de la población desplazada en el municipio receptor. Los beneficiarios muestran, sin duda alguna, mejores ingresos laborales, menores tasas de desempleo, mayor consumo, un mayor acceso a vivienda propia, mejores condiciones de la vivienda y un cubrimiento más amplio de los servicios educativos y de salud. Sin embargo, es importante contrastar estos resultados con los índices para población pobre. Si bien los indicadores son mejores para el grupo de beneficiarios, en algunos casos aún no están siquiera en condiciones parecidas a aquellas de la población pobre urbana...” (Ibáñez, 2006)

4. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y los programas de formación

El SENA ha intentado adaptar sus programas a la particularidad de la población desplazada. Sin embargo, hay dos aspectos que han dificultado este proceso: en primer lugar, el bajo nivel de escolaridad de los desplazados, que no permite su incorporación a los programas regulares del SENA; y, en segundo lugar, la necesidad que tiene esta población a lograr medios de subsistencia.

Para tratar de superar esta problemática el SENA ha realizado convenios con Acción Social y CHF para apoyar los programas de generación de ingresos y a partir del 2005 ha dispuesto de personal especializado de enlace en sus 33 oficinas regionales. Además ha desarrollado un Plan de

³⁸ Información suministrada por Iván Orlando Moreno, Asesor Generación de Ingresos y Empleo de la OIM.

³⁹ Encuesta Nacional de Verificación de la Población Desplazada, Centro de investigaciones para el Desarrollo (CID) Universidad Nacional, Bogotá 2007.

Atención Integral a la Población Desplazada con tres componentes: orientación, formación tecnológica y asistencia a proyectos productivos.

La capacitación técnica y empresarial que dicta el SENA es de alta calidad y pertinencia, sin embargo la oportunidad de la oferta no siempre se compadece con las necesidades y urgencia de la población desplazada. Los beneficiarios señalan que una vez finaliza la capacitación laboral tienen grandes dificultades para enganchar a los beneficiarios al mercado laboral. Los programas que han tenido éxito, son aquellos que integran el “enganche” desde que se comienza la etapa de formación. Un ejemplo de ello es el proyecto de Opción Vida, en donde el 80% de las personas que recibieron formación fueron empleadas por la empresa Internacional de Negocios (véase *infra*, III.C). Uno de los grandes obstáculos que tuvo el proyecto fue el bajo nivel de escolarización que tenían los participantes. Para ello se adoptó una metodología participativa donde se aprendía haciendo y el material pedagógico era fundamentalmente audiovisual.

5. El sector productivo

Las iniciativas que ha desarrollado el sector productivo frente al problema de generación de ingresos para los desplazados han sido muy marginales. Sin embargo vale la pena destacar algunos proyectos que apuntan hacia la responsabilidad social de las empresas.

El proyecto desarrollado entre CHF Internacional, la ONG Opción Vida y la empresa Internacional de Negocios, que ha vinculado a 200 desplazados, es un ejemplo de cómo la empresa privada se puede vincular a proyectos de responsabilidad social, incluyendo a la población desplazada como beneficiaria.

Otro ejemplo a destacar es el proyecto de la Federación de Cafeteros y su marca Juan Valdés, a través del cual 70 mujeres desplazadas del nororiente de Colombia se dedicaron a fabricar empaques de café. Este proyecto fue desarrollado por la Asociación Luz y Vida, formada por mujeres desplazadas de la ciudad de Bucaramanga, que ha recibido el apoyo de la OIM desde hace tres años, a través del Programa de Atención a Desplazados y Grupos Vulnerables, potenciando su iniciativa comercial como artesanas y así contribuir a la generación de ingresos para las desplazadas.

6. Financiación y política crediticia para la población desplazada

Desde hace muchos años el Gobierno ha intentado crear líneas especiales de crédito para la población desplazada. Bancoldex, el Banco Agrario, Fomypime y el Ministerio de Agricultura han tratado de implementar programas de financiamiento para generación de ingresos. Estos programas han tenido muy poca cobertura y en algunos casos muy poca acogida por parte de los potenciales beneficiarios. Esto ha ocurrido porque los programas no han tenido en cuenta las particularidades de esta población. En primer lugar, la población en situación de desplazamiento no tiene hábitos financieros; en segundo lugar, es una población que ha perdido sus redes sociales y familiares, impidiéndole constituir garantías de cualquier tipo y por último han perdido los activos e inmuebles que poseían antes del desplazamiento. Los créditos asociativos también se han constituido en un obstáculo para esta población, que difícilmente logra crear lazos de confianza en los lugares donde llega. Es por ello que las políticas estatales de crédito deberían acondicionarse para poder atender las particularidades de los desplazados. Carlos Gaviria Rojas, quien intentó acceder a un crédito en Bancoldex nos cuenta su experiencia: “Yo le apliqué a un crédito para mejoramiento de mi negocio de empanadas, pero resulta que no clasifiqué porque no tengo garantías... Tampoco pude buscar un crédito con el Banco Agrario porque tocaba tener una asociación o algo así... Mejor dicho no tengo garantías de nada”⁴⁰.

⁴⁰ Testimonio de Carlos Gaviria Rojas, desplazado de El Peñol, Antioquia, 5 de febrero de 2009.

7. Programas de retorno para la población desplazada

Acción Social ha asumido el liderazgo en la política de retorno y tiene un protocolo para aplicarlo en los casos de la población que vuelve a su lugar de expulsión los casos de retorno. El protocolo parte de la premisa de que para que el proceso sea exitoso se debe tener en cuenta las condiciones de seguridad, para prevenir la repetición de las agresiones, y de gobernabilidad. También establece que los retornos deben buscar la restitución de derechos, la sostenibilidad, la participación, la voluntariedad, y la dignidad de los retornantes.

El Protocolo señala varias fases que van desde la exploración de las condiciones para el retorno, pasando por el análisis situacional, alistamiento, para terminar con el retorno y seguimiento. La Unidad Territorial de Acción Social es la entidad responsable de realizar el seguimiento del plan con visitas periódicas y la aplicación de un formato de seguimiento al retorno.

Si bien Ley 387 de 1997 señala la política de retorno como una opción importante para la población desplazada, en la práctica los programas de retorno no han tenido mayor acogida. La opción del retorno es la ideal en los casos donde el conflicto armado ha terminado y la población puede volver bajo condiciones de seguridad aceptables. No es el caso colombiano donde el conflicto armado sigue vigente y el desplazamiento forzado se sigue presentando en forma masiva. (ROGGE Y LIPPMAN, 2004) Solamente el 10% de la población desplazada ha manifestado su deseo de retorno y únicamente se ha logrado que el 7% de la población efectivamente vuelva a sus lugares de origen. Esto quiere decir que hasta junio de 2008, solamente cerca de 170.000 personas, correspondientes a 39.300 hogares y al 7% de la población desplazada, han retornado bajo programas del Gobierno⁴¹.

⁴¹ Datos tomados a partir del Registro Único de la Población Desplazada de Acción Social.

IV. Cuatro casos de generación de ingresos escuchados a través de la voz de los desplazados

“Los individuos han de verse como seres que participan activamente – si se les da la oportunidad– en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo” (Sen, 1999).

La metodología utilizada para realizar los estudios de caso toma como base las guías desarrolladas por Deepa Narayan en los estudios “La Voz de los Pobres” del Banco Mundial. Para ello se adaptaron y desarrollaron algunas herramientas particulares con el objeto de lograr una perspectiva “desde abajo” en los cuatro estudios de caso.

Para realizar el estudio se escogieron cuatro casos que nos mostraran los diferentes aspectos de la generación de ingresos para la población desplazada (ver cuadro 1).

En primer lugar se buscó que los casos tuvieran representatividad con relación a las zonas más golpeadas por la violencia y el desplazamiento forzado. De esta forma se tomó un caso que recogiera lo que fue la violencia en Urabá y la Costa Norte. Con un segundo caso se buscó entrar en lo que fue el conflicto en el Oriente Antioqueño. Por último se escogieron dos casos en Bogotá que recogen la violencia que se vive en el centro y sur del país.

En segundo lugar, se buscó que los cuatro casos nos mostraran aspectos diferentes de lo que ha sido la generación de ingresos: el retorno con el caso de Asofrutas; la generación de empleo formal con el caso de Internacional de Negocios; la creación

de una empresa con Aliprocar y la búsqueda de alternativas a través de pequeños negocios en el caso del proyecto implementado en Bosa y Kennedy.

Como se puede observar, los casos estudiados constituyen un panorama representativo de lo que ha sido la generación de ingresos para la población desplazada en Colombia. No se pretende mostrar “casos exitosos” o modelos a seguir, sino experiencias que pueden aportar lecciones y enseñanzas acerca de lo que debe ser la política de generación de ingresos para la población desplazada.

Para desarrollar los estudios se aplicaron unas guías de observación para entender las condiciones y el contexto en el que desarrollaron los cuatro proyectos. Estas guías contienen aspectos espaciales, sociales y económicos. También se desarrollaron unas guías para aplicar entrevistas semi-estructuradas a los diferentes actores de los proyectos. A través de estas entrevistas se buscó escuchar “la voz de los desplazados” y entender su participación en cada uno de los proyectos. Las entrevistas también permitieron entender la historia y funcionamiento de cada caso. La mayor parte del material que sirvió para el análisis de los casos fue recolectado mediante estas entrevistas y grupos de discusión. Se desarrollaron sesiones con grupos de desplazados para conocer sus condiciones económicas y laborales (Ver anexos 1 y 2). Por último se desarrolló un modelo para la reconstrucción de historias de vida que permitió profundizar en las historias de algunos de los protagonistas de los procesos que se estaban estudiando.

**CUADRO 1
PROYECTOS ESTUDIADOS**

Proyecto	Beneficiarios directos	Beneficiarios indirectos	Inversión	Tiempo de ejecución
Precoperativa Aliprocar	11 asociados 25 distribuidores	100 comercializadores	U\$ 176 130	Seis años
Vinculación en Internacional de Negocios	200 trabajadores	200 familias	U\$ 85 000	Dos años
Asofrutas	190 productores de mora	30 empleos indirectos	U\$ 235 300	Cinco años
Integración territorial en Bosa y Kennedy	218 personas	Atención integral 872 familiares	U\$173 693	Dos años

Fuente: Elaboración propia.

A. Caso de Asofrutas

El caso de la Asociación de Comercializadores de Fruta (Asofrutas), tiene importancia para la investigación sobre generación de ingresos para la población desplazada en primer lugar porque está ubicado en una de las zonas más golpeadas por la violencia a finales de la década pasada y comienzos de siglo, el Oriente de Antioquia (el departamento con mayor población desplazada). En segundo lugar, porque Asofrutas se ha convertido en modelo de generación de ingresos para la población desplazada en el Oriente Antioqueño y está siendo replicado por otras organizaciones. Por último, porque la población de San José retornó masivamente gracias a la confianza generada por Asofrutas y por la mejoría en las condiciones de seguridad.

1. Ubicación y contexto

Asofrutas es una organización de productores de mora y tomate de árbol ubicada en el Corregimiento de San José del Municipio de La Ceja. Este municipio hace parte del altiplano de la subregión del Oriente Antioqueño, a 41 kilómetros de la ciudad de Medellín, en la vía hacia Bogotá, con lo cual ha vivido grandes transformaciones como la construcción de la autopista Medellín

Bogotá, las represas generadoras de energía eléctrica, el Aeropuerto de Rionegro así como, la relocalización de actividades, industriales, de turismo social y vivienda, que antes estaban en el Valle de Aburrá.

RECUADRO 1 COOPERATIVA COOPSERMUJER DE SOACHA: PROBLEMAS DE LIDERAZGO Y FRAGILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Uno de los casos que se escogió como parte de los estudios fue la Cooperativa de Servicios Multiactivos Coopsermujer. Sin embargo, cuando se realizó el trabajo de campo se constató que la cooperativa se había dividido y el proyecto productivo estaba en proceso de reconstrucción. Este caso representa una de las características que dificultan los proyectos productivos: los problemas de confianza y de liderazgo en las organizaciones de la población desplazada.

Coopsermujer nace en el año 2005 como una alternativa productiva para las mujeres desplazadas de Soacha – municipio de Cundinamarca que en los últimos años ha recibido una gran cantidad de población en situación de desplazamiento– que se habían organizado en una mesa de trabajo... “Aquí comenzamos las reuniones en el salón comunal, en la parte alta de Soacha, en la comuna 4. En ese momento dimos las pautas para nosotras organizarnos alrededor de varios ejes: el de la política, la violencia contra la mujer, el desplazamiento y la generación de ingresos. Primero creamos la mesa de trabajo de las mujeres desplazadas de Soacha y luego seguimos con la cooperativa para buscar la generación de ingresos para las mujeres”^a.

La Cooperativa se consolidó y para finales del año 2008 tenía más de 70 mujeres afiliadas y logró crear una planta de tratamiento de papa para vender en hoteles y restaurantes. La Cooperativa comenzó a generar empleo fijo para 13 personas en la planta e ingresos para otras 50 mujeres que se dedicaban a la elaboración de refrigerios y almuerzos bajo pedido. Elodia Córdoba, Gerente y encargada de mercadeo en ese momento, nos cuenta su experiencia: “Yo hice todo lo correspondiente al mercadeo para que nos compraran la papa y así logramos que nos reconocieran y nos apoyaran porque éramos mujeres cabeza de familia desplazadas... La idea de la papa lavada fue mía y yo desarrollé el producto con el ingeniero. Los clientes, como el Hotel La Fonta, Cali Mío y otros, los conseguí yo con mucho esfuerzo. Pero cuando ya comenzábamos a tener ganancias y la cooperativa era sostenible, comenzaron los problemas porque la Fundación Apoyar tenía todos los equipos a nombre de ellos y no de la cooperativa. La presidente y un grupo de mujeres se apropiaron de la planta con la ayuda de la fundación y nos sacaron del proyecto productivo. Comenzaron cambiando el nombre del producto y terminaron creando otra cooperativa con la ayuda de Apoyar... Ellas se quedaron con la casa, con el cuarto frío, la empacadora y el proyecto que teníamos...”^b.

A partir de febrero del año 2009, con el apoyo de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Coopsermujer comienza nuevamente su labor productiva y actualmente cuenta con una planta de tratamiento de papa pelada. “Ahora ya estamos creando la misma cosa y reestructuramos la cooperativa porque algunas de las dirigentes se quedaron con la Fundación Apoyar... A mi me parece que fue que vieron el ingreso muy bueno y entonces favorecieron a las más amigas... Cuando se dieron cuenta que teníamos clientes cautivos no les gustó porque nosotras estábamos logrando la autonomía frente a la Fundación...”^c.

Como nos muestra este caso, uno de los retos más importantes para los proyectos productivos es la creación de nuevos lazos de confianza a través de las nuevas organizaciones de la población desplazada por sus características mismas de desconfianza y desarraigo. Este es uno de los elementos más importantes a tener en cuenta cuando se plantean proyectos productivos, porque crear lazos de confianza puede llevar muchos años como se puede ver en el caso de Aliprocar.

Otra lección importante en el caso de Coopsermujer es que la apropiación de los procesos que vivieron y la experiencia les sirvieron para replicar nuevamente el proyecto productivo y lograr la sostenibilidad en pocos meses.

Fuente: Elaboración propia.

^a Entrevista a Ana Delia Zapata, perteneciente a la Cooperativa Coopsermujer, 9 de enero de 2009.

^b Entrevista realizada a Elodia Córdoba Córdoba, gerente de Coopsermujer, 8 de enero de 2009.

^c Ana Delia Zapata, desplazada de Soacha perteneciente a la Cooperativa Coopsermujer.

2. La violencia en La Ceja y San José

El desarrollo que vivió el Oriente Antioqueño y su cercanía con el Magdalena Medio hizo que se convirtiera en un territorio estratégico para los grupos armados. En los años 90 se disputaron el territorio las guerrillas de las FARC y el ELN, quienes lograron un fuerte control político y militar de la zona. Entre el 1997 y 1998 se sucedieron 138 secuestros en esta zona, atribuidos a la guerrilla. A finales de los años 90, los grupos paramilitares entran a disputar este estratégico territorio y se realizó una ofensiva paramilitar por parte del grupo de Carlos Castaño y Ramón Isaza en todo el Oriente Antioqueño. La Ceja entró a hacer parte del territorio conquistado por los paramilitares. Así empezaron a ejercer el control en el corredor Sonsón - La Unión - La Ceja. Las masacres y

agudización del conflicto, en estas circunstancias, llevó a que el desplazamiento forzado golpeará fuertemente la zona.

Entre 1995 y septiembre de 2006 fueron desplazadas 107.317 personas, lo que equivale al 35% de la población antioqueña desplazada (Gobernación de Antioquia, 2006). Desde el año 2004, y aunque la magnitud del fenómeno ha disminuido, se continúa presentando la cifra más alta en población expulsada en el Departamento (Jaramillo, 2007).

En este contexto, San José se convierte en territorio dominado por un grupo del bloque de las autodefensas "Héroes de Granada", quienes impusieron su ley y obligaron al 80% de la población a abandonar sus tierras.

3. Nacimiento de Asofrutas

San José es un corregimiento caracterizado por el minifundio y con gran vocación para la producción de mora de forma familiar en las parcelas. El nacimiento de Asofrutas, en 1995, se dio en medio de la lucha de los actores armados por el territorio. Inicialmente el conflicto no afectó a la organización y Asofrutas se convirtió en una alternativa para comercializar la mora de forma más justa. Según nos cuenta Israel Ramírez, Presidente de Asofruta: "Esto nació por allá en el 95, como una especie de asociación. Aquí había buena producción pero el intermediario se llevaba la mora y nos la pagaban a lo que ellos querían. Yo hablé con un amigo aquí y le dije Don Eladio cuadremos un grupito aquí y recojamos la mora para llevarla directamente a Medellín. En esa época aquí nos pagaban la mora a 400 y llevándola directamente nosotros logramos venderla en 800 pesos. Claro que nosotros la empacamos bien empacadita en cajas de madera y papel de panela porque antes se usaba el papel periódico que no es muy higiénico"⁴².

El principal problema que tenían era la comercialización y por ello Asofrutas creció rápidamente. "Ya en mayo del 96 habíamos 110 personas y una doctora de la administración municipal nos ayudó con eso de la papelería y los estatutos de la asociación para poder arrancar. También el municipio nos entregó una casa en comodato, donde se hizo el centro de acopio y la sede. Hicimos un proyectico y nos dieron el cuarto frío, unas canastas y una pesa de luz. Eso nos lo dieron entre la gobernación y el municipio. Con ese apoyo crecimos mucho y subimos como palma hasta el 98 y allí caímos como coco. Porque para esa época esto se empieza a calentar un poquito y la gente se comienza a ir. También comienza el problema climático que se bajó la producción por el fenómenos del niño... Para acabarnos en el 98 cayó una granizada y mató todo. Quedé yo y cinco personas. Esto aquí quedó vacío, solo quedamos muy poquitos. Se fue como el 80 % porque aquí la cosa se puso muy complicada, incluso aquí en el casco urbano hubo enfrentamientos. Esto era candela por todo lado y mataron gente muy querida por toda la comunidad"⁴³.

Las Autodefensas se tomaron el territorio y la gente empezó a buscar otros lugares para protegerse. Muchos se fueron para la cabecera municipal de La Ceja, mientras que los que se quedaron y lograron sobrevivir a esa época lo hicieron porque en allí no encontraron refugio ni trabajo. Según cuenta Roberto Gaviria, "Uno iba a una floristería a pedir trabajo y le decían que no porque ya estaba muy viejo, a mí me tocó varias veces. Por último dije me quedo porque allá no hay trabajo. En veredas donde había muchas familias quedaban por ahí tres o cuatro personas, se quedó como solo esto. En los bancos no prestaban para trabajar porque esto por acá era zona roja, y uno con la tierrita y sin el de modo de qué hacer. Aquí a San José nadie venía, era un tiempo donde nos tenían abandonados, por que era zona roja, la UMATA⁴⁴ no volvió, nadie"⁴⁵.

⁴² Entrevista realizada a Israel Ramírez, presidente de Asofrutas, 6 de febrero de 2009.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Unidad de asistencia Técnica Municipal.

⁴⁵ Entrevista realizada a Roberto Ochoa, asociado de Asofrutas, 5 de febrero de 2009.

FIGURA 1
CONFLICTO ARMADO Y PROCESO ORGANIZATIVO DE ASOFRUTAS



Fuente: Elaboración propia.

La figura 1 nos muestra la relación que existió entre el proceso organizativo de Asofrutas y el conflicto armado. Aquí es importante resaltar tres periodos principales: el primero desde el nacimiento de la Asociación y su crecimiento hasta 1998, cuando es prácticamente aniquilada por la violencia y las condiciones climáticas. Un segundo período, donde las autodefensas se instalan en el corregimiento y Asofrutas se reduce a su más mínima expresión. Por último, tenemos el renacimiento de la Asociación a partir de la desmovilización de las Autodefensas y la implementación del proyecto que vamos a analizar a continuación.

FIGURA 2
MODELO SOLIDARIO “EL CINCO”



Fuente: Fundación El Cinco⁴⁶.

⁴⁶ Tomado de brochure de fundación El Cinco: <http://www.elcinco.org/site/es/>.

4. El renacer de Asofrutas

El proyecto que revivió Asofrutas desde el comienzo planteó dos elementos claves para entender el proceso: la solidaridad y la sostenibilidad. El proyecto parte del modelo de responsabilidad social empresarial “El Cinco”.

El modelo plantea que los asalariados tienen una responsabilidad social con los más vulnerables e impulsa a los trabajadores donar hasta el 5% del salario mensual para dedicarlo a actividades productivas y sostenibles con comunidades vulnerables. En contrapartida, la empresa duplica los aportes de los trabajadores y se invierte este dinero en proyectos sociales.

El modelo fue llevado a la empresa Flores Esmeraldas, quienes lo implementaron apoyando a Asofrutas: “Ellos dicen que en este país tener empleo es un privilegio y que los que están empleados tienen una responsabilidad social con los que no tienen empleo. Ellos ya habían desarrollado un proyecto muy parecido en Medellín con unas señoras que trabajaban una empresa de confecciones. Entonces ellos fueron a las empresas de flores y por cada peso que pusiera el empleado, ponía otro el empresario. Y así nació la idea de apoyarnos a nosotros a través de Flores Esmeralda. Muchos empleados de Flores Esmeralda eran hijos de los socios de acá y conocían las dificultades de las familias que les había tocado irse...”⁴⁷. De esta forma se logró reunir 72 millones de pesos para invertirlos en un proyecto solidario y se escogió a Asofrutas como beneficiario.

5. Un modelo solidario y sostenible

En el año 2004 Asofrutas contaba con 36 socios y el proyecto les plantea el desafío de vincular a las 25 familias más desfavorecidas del corregimiento para financiarles un cultivo de 660 matas de mora. El proyecto planteaba la sostenibilidad desde el comienzo y las familias beneficiadas deberían comenzar a pagar el préstamo tan pronto las matas comenzaran a producir. De esta forma se podía ampliar la cobertura y vincular a más familias. “A los seis meses la gente ya comienza a tener sus ingresos, se alimentan mejor y la parte cultural se reactiva. Los socios comienzan a tener platica y la gente cubre sus necesidades básicas. En el 2005 muchos que estaban en el pueblo se vienen y comenzaron a sembrar con la expectativa de comercializar con Asofrutas. Nosotros ya teníamos unos contratos que nos garantizaban la venta de la producción y eso hizo que la gente se motivara mucho y se tranquilizara con el tema de la comercialización... Hubo gente que con esas 660 matas pasaron a 6.000”⁴⁸.

También este proceso dio confianza para que algunas personas que habían sido desplazadas y que estaban trabajando en los cultivos de flores en la parte sur de La Ceja, regresaran. En poco menos de dos años el Corregimiento San José experimentó el inicio de una transformación importante. Se devolvió a la zona la confianza en el cultivo de la mora, pero en diferentes condiciones: con nuevas técnicas de producción y recursos necesarios para compra de insumos y materiales, lo que ha incrementado la producción y mejorado la calidad del producto. Los socios de Asofrutas han creído nuevamente en el campo, a través del cultivo de mora como una opción que permite mejorar su calidad de vida. La asociación ha mejorado su gestión productiva, administrativa y tienen credibilidad frente a las empresas comercializadoras, lo que les permite sentir mayor seguridad de su propia sostenibilidad. Ahora los integrantes de la Asociación presentan autónomamente su proyecto en espacios públicos, lo cual da cuenta del empoderamiento logrado. También hay mejores relaciones y mayor integración del núcleo familiar. Tanto la comunidad de San José como los integrantes de Asofrutas se sienten acompañados por las instituciones en el proceso de renacimiento de la confianza en ellos mismos y en los otros⁴⁹.

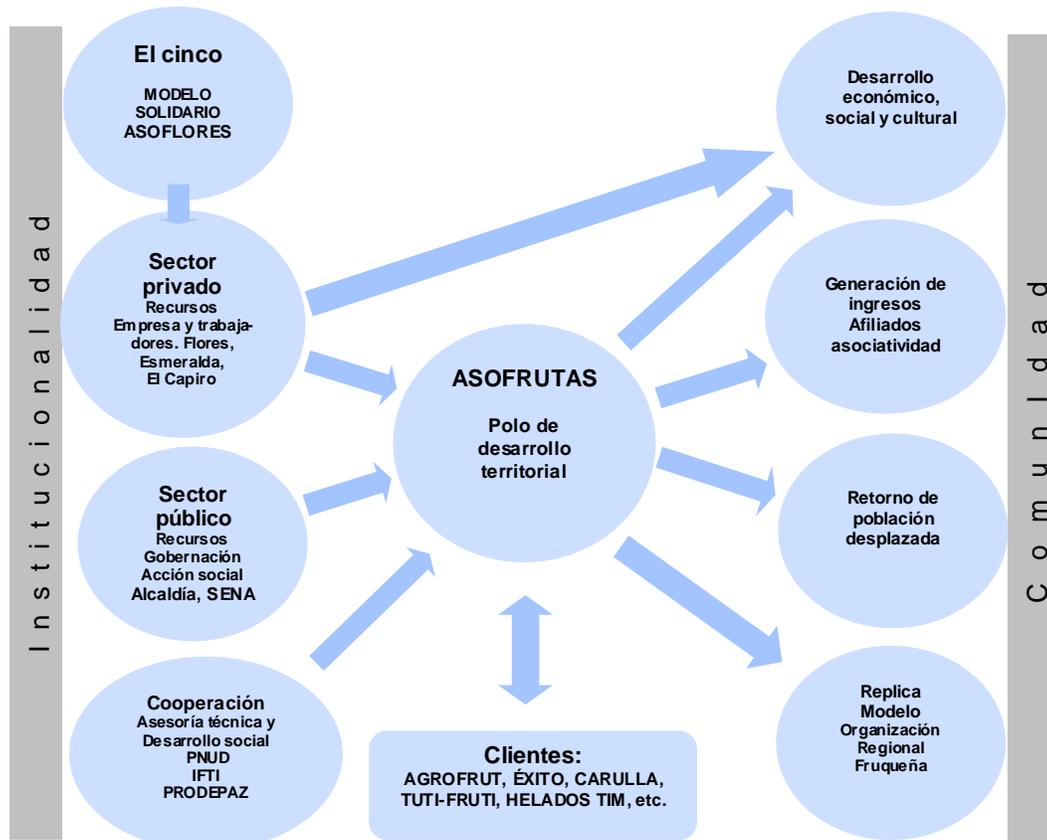
⁴⁷ Entrevista Adriana Gaviria, Administradora de Asofrutas, 6 de febrero de 2009.

⁴⁸ Entrevista Adriana Gaviria, 6 de febrero de 2009.

⁴⁹ Documento sistematización de Asofrutas, 2007, San José.

Asofrutas logra desarrollar un modelo (ver figura 3) en donde participan los actores estatales, privados y empresariales para reactivar la economía local y llegar a la comunidad. El modelo “El Cinco” sirvió de base para que Flores Esmeralda, Acción Social y la cooperación internacional hicieran sus aportes financieros y técnicos. Asofrutas potencia esta ayuda y se convierte en polo de desarrollo económico, promoviendo el retorno de los desplazados a San Jose.

FIGURA 3
ASOFRUTAS: DE LA INSTITUCIONALIDAD A LA COMUNIDAD



Fuente: Elaboración propia.

6. Las principales dificultades

El proceso tuvo muchas dificultades porque los campesinos no “pensaban su parcela como su propio proyecto productivo”, no consideraban que de ella se podía sacar el sustento de sus familias; no la concebían como una empresa que exigía la dedicación de unos tiempos y unos procedimientos técnicos. Ellos eran jornaleros que trabajaban esporádicamente en el propio cultivo y ganaban el sustento trabajando en otros cultivos pertenecientes a otras personas, fundamentalmente de café.

Asofrutas también enfrentó los sistemas tradicionales de producción e introdujo parcelas demostrativas con nuevas técnicas. Así los asociados vieron con “sus propios ojos” las ventajas de las nuevas tecnologías. A medida que los aprendizajes se fueron dando, la organización aumentó la producción y los ingresos de los asociados y la mentalidad jornalera fue desapareciendo y la gente empezó a dedicarse de tiempo completo a su cultivo.

También se solucionó el problema de los insumos: “Ya no tenía que ir cada asociado a comprar su abono, su fungicida, su gallinaza y eso ayuda a que a cada socio le salga más barata”⁵⁰.

⁵⁰ Entrevista Adriana Gaviria 6 de febrero de 2009.

La mora convirtió a San José en polo de desarrollo regional: “Nos pasó mucho que mucha gente de afuera vio que era buen negocio la mora y se querían meter en la asociación. Hasta hubo gerentes de bancos que vinieron a sembrar mora”⁵¹.

7. Los mejores socios

Los empleados de Flores Esmeralda hicieron el seguimiento de su inversión social desde cerca, convirtiéndose en la mejor veeduría para los recursos. El compromiso fue tan grande que “El apoyo no fue solo con el dinero que dieron sino que ellos nos ayudaron con un grupo de líderes que tienen. Ellos se estaban capacitando pero no tenían donde practicar lo que aprendían y entonces se vinieron para acá y eso reactivó la vida cultural de una forma impresionante. Se venían cada mes con actividades de música, danza, teatro, todo eso. Ellos también demostraron que se podía venir al corregimiento. Una vez se vinieron como 400 empleados... Eso fue muy bonito porque se reactivó toda la actividad social y todo el mundo comenzó a tener más confianza”⁵².

8. Se consolida el modelo

En 2005 las entidades que estaban apoyando el proceso de Asofrutas plantearon un nuevo proyecto, proponiendo beneficiar a otras 70 familias campesinas del corregimiento San José y fortalecer el proceso comunitario y asociativo, con miras a formar capital social. Al igual que en la primera ocasión, las beneficiarias fueron las familias más pobres del corregimiento. Ellas debían pertenecer a los estratos 1 y 2, verificados por el Sisben⁵³ y tener ingresos inferiores a \$200.000.

Así, Asofrutas consolidó un modelo que ha logrado una integralidad en la participación de los diferentes actores privados y públicos para convertirse en polo de desarrollo territorial.

9. La comercialización

Uno de los grandes problemas de los proyectos productivos comunitarios es su integración al mercado. Asofrutas ha enfrentado el problema de la comercialización con madurez: “Nosotros arrancamos con un contrato a precio fijo con una empresa de aquí de La Estrella que exporta fruta y jugos. Antes el cliente era el que ponía el precio porque no facturábamos, ni teníamos volúmenes buenos. En esa época se llevaba la mora y los ocho días nos decía el precio. El logro se dio con la capacidad productiva y la fortaleza de la organización. Ya cuando teníamos 5 toneladas a la semana comenzamos a sentirnos fuertecitos y así pudimos poner condiciones y la primera negociación fue con Agrofrut. Nos fuimos para allá y los cinco de la junta directiva negociamos con el gerente allá. Firmamos un contrato de precio fijo por un año. De mitad de 2005 hasta 2006 y después lo seguimos renovando. Desde el 2006 arrancamos con los almacenes de cadena. También fue negociación muy interesante porque el señor de esos almacenes era muy desconfiado y no les creía a las organizaciones y asociaciones. Nos decía que si ellos pedían 500 bolsas, debían ser 500 y no 100 o 200. Por eso ellos trabajaban antes con los intermediarios que se conseguían la fruta como fuera. Nosotros le pedimos la oportunidad y le cumplimos mejor que todos. Ya llevamos 4 años con Carulla, Éxito y Ley⁵⁴. Esta semana hablando con el señor de allá me decía, definitivamente ustedes son el proveedor más querido que nosotros tenemos”⁵⁵.

Asofrutas se fortaleció a nivel organizativo y administrativo, convirtiéndose en un referente para otras comunidades y de esta forma se entra a replicar el modelo y a crear alianzas con otras asociaciones. Es así como nace el proyecto para la “consolidación de una estrategia de comercialización de frutas

⁵¹ Entrevista realizada a Roberto Ochoa, 5 de febrero de 2009.

⁵² Entrevista Adriana Gaviria, 6 de febrero de 2009.

⁵³ El Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBEN) es una herramienta de identificación, que organiza a la población de acuerdo con su estándar de vida, del nivel 1 (más pobres) al 6 (más ricos).

⁵⁴ Carulla, Éxito y El Ley son algunos de los más importantes almacenes de cadena en Colombia.

⁵⁵ Entrevista Adriana Gaviria, 6 de febrero de 2009.

a través de la conformación de una alianza de las asociaciones de productores de La Ceja, Rionegro y El Retiro”⁵⁶. Adriana Gaviria nos cuenta como nació la alianza: “El proyecto lo hicimos entre tres organizaciones hermanas:

Asopromora en el Retiro, que es una organización con la que compartimos hasta el mismo terreno; Aprofut de Rionegro, que es una organización nueva con solo dos años pero que tiene la fortaleza del apoyo municipal. Como todos los proyectos eran operados por Prodepaz⁵⁷ y nosotros nos encontrábamos en todas las capacitaciones comenzamos a conocernos con los de El Retiro y Rionegro. De ahí nace la idea de participar en la Segunda Convocatoria del Laboratorio de Paz. Entonces presentamos un proyecto conjunto porque teníamos la necesidad de solucionar ese problema grande de la comercialización. Además teníamos las mismas necesidades de formación, capacitación y organización. En una reunión cualquiera nació la idea de “armemos un proyecto” que tenga que ver con la comercialización ya que todos teníamos la parte productiva resuelta. Entonces nos fuimos para Rionegro y la alcaldía nos apoyó con una persona para que nos ayudara a formular el proyecto. Y entre las tres asociaciones pusimos a otra para que trabajara de la mano con Prodepaz. Como en Rionegro había mucho apoyo entonces hablamos con el alcalde y nos dijo listo, yo les doy 25 millones de pesos. Entonces nos fuimos con esa misma idea a los otros dos municipios y también nos apoyaron. Con eso ya organizamos bien el proyecto y con la ayuda de los asesores de Prodepaz el proyecto salió aprobado. Ahora los tres tenemos ahora cuarto frío y centro de acopio. Se mantiene la autonomía administrativa pero nos unimos para el tema comercial y la capacitación. Así ahorramos recursos⁵⁸.

10. Claves en el proceso de Asofrutas

Los aprendizajes de Asofrutas son múltiples: van desde la forma en que se planteó el proyecto, el proceso que generó y las repercusiones que tiene en todo el territorio donde se está implementando.

FIGURA 4
CLAVES EN EL PROCESO DE ASOFRUTAS



Fuente: Elaboración propia.

⁵⁶ La información referente a este proyecto ha sido tomada del informe final del 2007 elaborado por Prodepaz.

⁵⁷ La Corporación Programa Desarrollo para la Paz (PRODEPAZ), ha desarrollado diferentes proyectos asociados a los programas Desarrollo y Paz, Paz y Desarrollo y Segundo Laboratorio de Paz.

⁵⁸ Adriana Gaviria, entrevista 6 de febrero de 2009.

10.1 Diagnóstico participativo, gestionado desde abajo

El proyecto integró a la comunidad en las decisiones más importantes desde su inicio. Esto se vio en la forma en que fueron escogidos los primeros 25 beneficiarios: “El objetivo del proyecto era beneficiar a la gente más pobre del corregimiento... a los más, más necesitados. Es que aquí había familias de cuatro personas que suplían sus necesidades con 10 mil pesos a la semana. En la asociación estábamos 34 personas que algo teníamos y que producíamos nuestros kilitos a la semana. Por eso el proyecto iba a beneficiar a los que ganaban menos de 200 mil pesos al mes. Entonces la junta comienza a funcionar como directiva de la asociación y nos reunimos para escoger a esas 25 familias que iban a ser beneficiadas porque nosotros sabíamos quienes eran los más pobres. Se hizo un sondeo grande y se inscribieron como 60 personas”⁵⁹. A partir de este momento la organización comienza a empoderarse y a asumir las decisiones como propias. Actualmente Asofrutas no depende de operadores externos y es la administradora de un gran proyecto que incluye a otras dos organizaciones.

10.2 Integralidad público, privado y social, alianzas estratégicas. Solución al problema del desplazamiento

El proyecto de Asofrutas nunca planteó explícitamente solucionar el problema de generación de ingresos para la población desplazada pero en la práctica se convirtió en una solución para el retorno y la reactivación económica y social de toda una región. El proyecto desde su inicio buscó privilegiar a las personas más vulnerables y por ello se vinculó fundamentalmente a los desplazados. “Este proyecto no se hizo para los desplazados pero ahora la mayor parte de los asociados son desplazados que han vuelto, este proyecto automáticamente vinculó a esa población. Se reactivó tanto la economía que la gente quiso volver. Inicialmente el proyecto era para la gente que estaba aquí y el resto vinieron, se fue dando. Eso se dio porque la mayoría de la gente que había sido desplazada volvió. Vinieron solitos sin ningún plan del Gobierno...”⁶⁰.

Es importante resaltar que en el proceso se integraron varios actores estatales y privados que apoyaron integralmente el proyecto. Desde el comienzo participaron las administraciones municipales y departamentales con recursos y asistencia técnica, quienes unieron sus esfuerzos al capital aportado solidariamente y a la asesoría brindada por la cooperación. “A Flores Esmeralda se suma Prodepaz, como el ejecutor con algunos recursos, la gobernación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se vienen para acá y nos dan a conocer el proyecto para vincular nuevos socios a Asofrutas. Recuerdo que don Israel les decía muy desconfiado “¿Y de eso tan bueno si dan tanto?” Porque aquí venían con muchos proyectos de la gobernación y el municipio pero siempre era pura ilusión. Ya estábamos cansados de tanto proyecto pero ese día se vinieron hasta con agrónomo para la parte productiva. Ese día se partió la historia de San José en dos”⁶¹.

Ello ha permitido que en los últimos años el Corregimiento San José experimentara una transformación importante: los socios de Asofrutas han creído nuevamente en el campo, a través del cultivo de mora, como una opción que permite mejorar su calidad de vida. Tanto la comunidad de San José como los integrantes de Asofrutas se sienten acompañados por las instituciones en el proceso de renacimiento de la confianza en ellos mismos y en los otros.

10.3 Buenas prácticas: Fortalecimiento administrativo, empoderamiento, participación política, transparencia, formación y liderazgo

Inicialmente Asofrutas se basaba en la buena fe de sus dirigentes porque no existía una organización formal ni tampoco era necesario el rendimiento de cuentas. La llegada de recursos externos los obligó a formalizarse como asociación y a capacitarse. De esta forma se integran buenas prácticas a nivel de transparencia, liderazgo y participación política. “Prodepaz comenzó a capacitarnos en todo lo administrativo y comenzó a fortalecernos en todo. Lo primero fue definir

⁵⁹ Adriana Gaviria, entrevista 6 de febrero de 2009.

⁶⁰ Israel Rodríguez, Presidente de Asofrutas, entrevista 5 de febrero de 2009.

⁶¹ Entrevista a Adriana Gaviria, San José, febrero 6 de 2009.

toda esa parte legal frente a los impuestos. Cuando fuimos a ver teníamos una deuda de dos millones con la DIAN⁶² en el año 2004. Muy interesante el cuento de legalizar pero nos costó mucho. Después vino toda la parte contable y ellos no quisieron pagar un contador sino que Prodepaz formó una persona para que lleve la contabilidad. Ya desde el 2006 la organización financia los gastos para ser sostenible⁶³. No solo es sostenible sino que se ha convertido en generadora de empleo formal: “Actualmente tenemos una persona en la parte administrativa, otra encargada de la bodega y cuatro señoras que seleccionan y empacan la mora. En este momento tenemos 125 socios en promedio sacan 300 kilos al mes y en plata es quinientos mil pesos. Hay muchos que son juiciosos y sacan 800 o 900 mil pesos al mes, que es buena platica por acá⁶⁴. Asimismo, la formación que han recibido los miembros de la organización ha permitido que una nueva generación comience a asumir cargos importantes en la asociación y las buenas prácticas de rendición de cuentas han sido integradas en la dinámica de la asociación. La Junta Directiva goza de mucha confianza por parte de los asociados debido a la transparencia con que maneja los recursos y las decisiones.

También la participación política comienza a tener importancia para Asofrutas: “En esta administración nosotros hicimos parte del plan de desarrollo, estuvimos en La Ceja y ya nos invitan a las reuniones de consejo municipal. Se ha generado en un motor de la economía total de la región, incluso ya para el Municipio somos importantes , antes no... Ya nos han citado a reuniones con el consejo municipal, nos citan para cualquier cosa, ya somos importantes para la vida del municipio⁶⁵”.

10.4 Creación de procesos demostrativos y alianza con otras organizaciones

Asofrutas se fue dando a conocer en la región y el modelo fue adoptado por otras organizaciones que comenzaron a replicarlo. Varias organizaciones de productores de mora, aguacate y tomate de árbol han nacido en la región inspirados en la experiencia de Asofrutas.

Actualmente Asofrutas y dos organizaciones más están desarrollando un gran proyecto de comercialización que incluye centros de acopio, cuartos fríos y un camión refrigerado. "Actualmente ya somos capaces de gestionar todo y hasta un proyecto que tenemos ahora con Acción Social lo ejecutamos directamente desde la asociación... Ya esto se reactivó tanto que estamos con el proyecto de los tres municipios... El Retiro, La Ceja y Rionegro... Esta red nace como la necesidad de resolver la parte logística, de acopio y comercialización⁶⁶”.

10.5 Polo de desarrollo territorial

Desde que Asofrutas asumió el liderazgo en la comercialización de la mora, la región recobró su vocación y se reactivó la totalidad de la economía local. Actualmente Asofrutas es el mayor generador de empleo en San José. Con 125 familias asociadas, beneficia a 600 personas y genera más de 200 empleos directos e indirectos.

10.6 Cultura empresarial y solidaria, buscando sostenibilidad desde el comienzo

Combinar la solidaridad con la sostenibilidad es uno de los grandes aprendizajes de este proyecto. El proyecto nunca le regaló nada a los asociados y ello marcó una nueva mentalidad que acompañó todo el proceso: “La gente todavía tenía la mentalidad de qué me van a dar. Y eso fue una cosa muy complicada. Cambiar esa mentalidad de esperar a que el municipio me dé, a que el papá Gobierno me dé. Aquí el proyecto dice no. La idea es que le ayudamos y le generemos las oportunidades y no les regalemos nada... Así se le entregaba a la gente todo lo que fuera insumos pero ellos se comprometían con la organización para devolvernos cuando el cultivo arrancara a producir y esa plata se devolvía a la organización para que la misma organización se sostuviera y reprodujera. Tuvimos algunas dificultades y hubo 4 personas a las que la junta directiva tuvo que decirles que no

⁶² Departamento de Impuestos Nacionales.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Entrevista Adriana Gaviria, 6 de febrero de 2009.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Adriana Gaviria, entrevista 5 de febrero de 2009.

seguían porque ese cambio de mentalidad de jornalero a empresario es difícil. Para eso hubo asistencia psicológica y para la mayoría ese cambio fue un éxito. Algunos nos decían “yo prefiero 100 maticas pero regaladas”, porque tenían cultura de pobreza. Porque pobre no es el que no tenga riqueza material sino el que es pobre de espíritu. El proyecto en un primer momento tenía una parte que eran jornales para que la gente trabajara en su propia parcela porque éramos conscientes de que necesitaban comer y no podían cambiar de la noche a la mañana”⁶⁷.

10.7 Microcrédito: se financia y se avala el crédito productivo

La relación que ha tenido Asofrutas con el sector financiero no ha sido la mejor: “Nosotros fuimos a La Ceja a sacar una cuenta para manejar nuestros propios recursos y no nos la dieron que porque aquí tenía que venir un asesor y como esto estaba catalogado como zona roja y como esto fue dominado por las autodefensas pensaban que esos dineros eran paracos... Esa época entre el 98 y el 2004 fue muy complicado”⁶⁸. Nadie le prestaba a la gente de San José y por ello la asociación creó sus propios modelos de microcrédito: “Se establecieron unos fondos porque desde el comienzo se les dijo que cuando se acaben los recursos, el cultivo no se va a acabar. Entonces se les dijo que tenían que dejar 300 pesos por kilo para el fondo. Ahora es voluntario porque la gente lo quiere así y dejan lo que quieren en el fondo rotatorio y lo retiran cuando lo necesitan. La gente viene y pide el abono y se le descuenta del fondo y así no lo siente”⁶⁹. Los asociados también tienen un fondo voluntario de ahorros que se liquida cada año en diciembre.

Asofrutas ha convertido en el respaldo para los asociados que quieren solicitar crédito al Banco Agrario, con una carta de respaldo los créditos son aprobados sin problema.

10.8 Innovación tecnológica partiendo de las necesidades

Uno de los elementos que permitió al proyecto obtener resultados productivos importantes fue la integración de nuevas formas de producir. El proceso de innovación con sus parcelas demostrativas y las nuevas técnicas se fueron introduciendo de acuerdo a las necesidades que se iban diagnosticando. “Ahora que se hicieron los cambios de las canastas y de que ya no se recoge la mora sino tienen que traerla, la gente aceptó los cambios porque confía mucho en la directiva. Aquí es la misma organización la que ha generado los procesos y las innovaciones... y por eso es que se sostiene. Cuando se dio el cambio de canastas nosotros le informamos a la gente cuanto se perdía por calidad, cuando por la deshidratación de la fruta... No era una moda sino una necesidad urgente...”⁷⁰. Fue un proceso largo en el que los asociados se apropiaron de las innovaciones y pasaron a tener nuevos problemas y soluciones. Actualmente se está integrando tecnología avanzada para el centro de acopio y el transporte en frío pero todo ello nació de las necesidades del proceso y no de imposiciones de expertos.

10.9 Asociatividad para comerciar, individualidad para producir

La base de todo el modelo de Asofrutas está en que diagnosticó con bastante precisión dos elementos: el primero que San José es un corregimiento minifundista con una vocación de morero y el segundo que el principal problema para los productores era la comercialización de la fruta. Este diagnóstico les permitió crear el modelo que actualmente tienen: producir de forma familiar y comercializar colectivamente. En palabras de Adriana Gaviria: “Ellos sabían que esta tierra era fundamentalmente morera y que había una organización que podía poner a producir todo esto”⁷¹.

⁶⁷ Entrevista Adriana Gaviria, 6 de febrero de 2009.

⁶⁸ Entrevista realizada a Roberto Ochoa, 5 de febrero de 2009.

⁶⁹ Israel Rodríguez, entrevista 5 de febrero de 2009.

⁷⁰ Adriana Gaviria, entrevista 6 de febrero de 2009.

⁷¹ Ibid.

B. Un modelo de integración territorial en Bosa y Kennedy

1. Contexto

El proyecto “Generación de condiciones de inserción a las dinámicas de la ciudad de población en condición de desplazamiento y vulnerabilidad de las localidades de Kennedy y Bosa de la ciudad de Bogotá” es una intervención financiada por USAID, FUPAD, Acción Social y Mercy Corps-UE e implementada por la Fundación Social, que vinculó a 67 familias en el año 2006 y 151 en el año 2007. El proyecto finalizó en el año 2009 y logró la atención de 218 familias. Los beneficiarios siguen vinculados a Corpoges y otras organizaciones territoriales que han permitido una continuidad a los procesos iniciados con la intervención.

El objetivo del proyecto era la “generación de capacidades para la inserción a las dinámicas de la ciudad de la población en condición de desplazamiento y vulnerabilidad de las localidades de Kennedy y Bosa a través de un programa de restablecimiento integral que incluya el desarrollo y potenciación de competencias y habilidades personales, fortalecimiento del tejido familiar y comunitario, acceso a servicios sociales básicos, restablecimiento socioeconómico, fortalecimiento de las organizaciones sociales y de las capacidades de respuesta institucional a nivel local”⁷².

Durante los últimos cinco años estas localidades se han convertido en puntos receptores de la población desplazada ocupando el segundo y cuarto lugar respectivamente, a nivel de Bogotá. Allí se identifican más de 3.000 familias en condición de desplazamiento. Los niveles de escolaridad de los desplazados son bastante bajos: solo el 8% ha culminado sus estudios de bachillerato, el 20% la primaria y el 5% es iletrado. Más del 70%⁷³ de los hogares desplazados son de procedencia rural, razón que dificulta su inserción a las dinámicas productivas y laborales de la ciudad. En la mayoría de los casos se desempeñan en trabajos informales de “rebusque”⁷⁴. Respecto a los niveles de acceso a los servicios de salud, cerca del 82% de las familias (en Bogotá) acceden a este servicio, aunque tienen que enfrentarse con problemas de calidad y oportunidad en la atención⁷⁵.

2. La integración al territorio

El modelo de integración territorial (figura 5) planteado por el proyecto busca una intervención integral con el objeto de que los desplazados creen capacidades para convertirse en agentes económicos locales. Para ello plantea cuatro áreas de intervención: salud, educación, generación de ingresos y fortalecimiento institucional. Esta intervención ayuda a los participantes a integrarse al nuevo entorno y participar en la economía local⁷⁶. “En este proyecto nos dieron una atención completa porque no fue solamente que nos dieran el millón y medio que le dan a todo el mundo... A nosotros nos ayudaron con lo psicosocial, la salud, la educación y también con lo de la organización... Ellos nos dijeron que era una atención integral...”⁷⁷.

Las actividades desarrolladas por el proyecto fueron las siguientes:

- Apoyo en el área de salud, incluyendo apoyo psicosocial, talleres de sexualidad, campañas de vacunación y asesoría para tener acceso a los servicios básicos de salud. Se logró la afiliación de todas las familias al régimen subsidiado de salud, a través de una Empresa Prestadora de Salud.

⁷² Tomado de ficha de formulación de proyecto “Generación de condiciones de inserción a las dinámicas de la ciudad de población en condición de desplazamiento y vulnerabilidad de las localidades de Kennedy y Bosa de la ciudad de Bogotá”.

⁷³ Alcaldía Mayor de Bogotá: documento “Política pública para la población desplazada, 2005”.

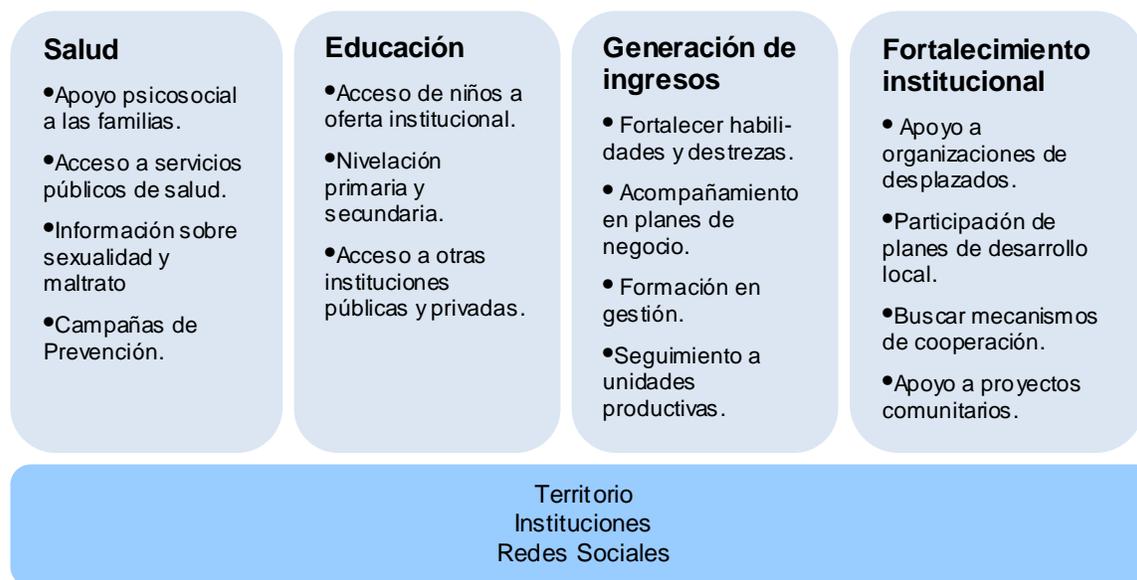
⁷⁴ Término que se utiliza para actividades ligadas a la economía informal como la recolección de basura en las calles o ventas callejeras.

⁷⁵ Alcaldía Mayor de Bogotá: documento “Política pública para la población desplazada, 2005”.

⁷⁶ Información suministrada por Ruth Gómez Salomón de la Fundación Social.

⁷⁷ Entrevista a Sandra Ximena Ortiz, desplazada de Patio Bonito, Bogotá, 10 de diciembre de 2008.

FIGURA 5
MODELO DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL PARA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por la Fundación Social.

- En educación se logró que el acceso de 780 niños y jóvenes a la oferta institucional del distrito a través de concertación con los CADEL de Bosa y Kennedy. También se promovió la nivelación de básica primaria y básica secundaria de 50 participantes teniendo en cuenta el bajo nivel educativo de la población y las consecuentes limitaciones que esta situación genera para lograr procesos de ascenso social⁷⁸.

De esta forma se buscó que todos los niños menores de 12 años tuvieran acceso y terminaran su educación primaria y que los mayores accedieran en forma privilegiada a la educación secundaria. También se facilitó el acceso a instituciones como el Sena y Corpoges⁷⁹ con su oferta de formación a diferentes niveles.

- El fortalecimiento institucional se dio a dos niveles: en primer lugar buscando el fortalecimiento de las organizaciones de la población desplazada⁸⁰ y en segundo lugar impulsando la participación política de los desplazados.
- Se realizaron las actividades para buscar la generación de ingresos para las familias que participaron en el proyecto. Se partió de un diagnóstico que tenía en cuenta las habilidades personales y la posibilidad de potenciarlas en el nuevo entorno; se formularon planes de negocios y se hizo un seguimiento para acompañar a los nuevos actores económicos en su proceso.

Estas son algunas de las estrategias que desarrolló el proyecto para buscar una atención integral a las familias:

- Los profesionales de la Fundación Social trabajaron directamente con las familias a través de eventos formativos, jornadas de integración e información sobre rutas de gestión para acceder

⁷⁸ Información suministrada en la Ficha del Proyecto por la Fundación Social.

⁷⁹ Corporación Grupo de Enlace Social, organización de segundo nivel que agrupa que agrupa 18 organizaciones y varias asociaciones de Patio Bonito.

⁸⁰ Se refiere a organizaciones de primer nivel como las agrupadas en Corpoges.

a servicios sociales. La terapia individual y familiar es uno de los elementos que más ayudó a las familias: “Para mí lo mejor fue la psicología porque yo estaba muy deprimida y salía llorando de la casa, y llegaba allá y volvía con más ambiente a la casa. Recuerdo la salida de integración con todas las familias y las charlas que nos dieron... Nos ayudaron a crecer como personas, a valorarnos y a no menospreciarnos. Me integré más con mi familia porque yo era muy alejada y problemática, y ya lo superé. Además aprendí a valorar mis amistades porque antes casi no tenía amigos. A mi hijo yo le pegaba mucho, pero no le volví a hacer desde que nos dieron los talleres de derechos humanos. Antes me estrellaba con él, me desahogaba y descargaba todos mis problemas. Ahora le hablo...”⁸¹.

- Otra estrategia fue la apropiación del territorio y de la oferta institucional para la población desplazada a través de procesos de formación, asesoría y seguimiento. De esta forma la población desplazada accedió por primera vez a alcaldías, UAO, hospitales, los programas de Acción Social, y demás entidades del nivel distrital y nacional responsables de la ejecución de la política pública para desplazados. “Yo no conocía dónde quedaba el hospital, ni nada... Porque uno llega muy desorientado y no sabe a quien dirigirse, ni conoce la ciudad... Yo ni siquiera conocía el mapa del barrio y a donde dirigirse... Ahora ya saqué el carnet del hospital y tengo al pequeño estudiando en el colegio... Es que en los talleres que nos dieron aprendimos a pedir nuestros derechos...”⁸².

3. El componente de generación de ingresos

El componente de generación de ingresos hace parte integral de la intervención que realiza la Fundación Social con las familias desplazadas. El objetivo fundamental de este componente es fortalecer conocimientos, habilidades y destrezas para la inserción productiva y laboral de la población desplazada, buscando convertirlos en nuevos actores de la economía local⁸³. Para ello se buscó apoyar iniciativas productivas con posibilidades reales de mercado y de generación de ingresos sostenibles.

El enfoque territorial vuelve a tener un papel importante en este proceso porque se partió de un diagnóstico local para buscar que las iniciativas se integren al desarrollo de la economía de las localidades. “Hasta que no encontré un buen negocio, con lo que yo sabía hacer y lo que tiene salida por acá, no me dieron el plante (se refiere a capital semilla)... A mi me sirvió para comparar la máquina plana y comenzar con las pijamas... Eso se vende bien acá y ahora estamos tratando de trabajar para empresas más grandes pero eso es más difícil...”⁸⁴.

Los recursos se manejan a través de un fondo que trabaja con el esquema impuesto por Acción Social, en este tipo de proyectos, que consiste en la entrega de un millón y medio de pesos por proyecto productivo, con un año de ejecución⁸⁵. Este es uno de los aspectos más criticados por los participantes en el proyecto porque no consulta las necesidades reales de cada propuesta de negocio y muchas veces, cuando llega al desembolso económico, quedan pocos meses para el seguimiento. “Es muy poco lo que se puede hacer con tan poca plata... Y cuando uno tiene armado el negocio solo hay dos meses para ver como sigue... Esos tiempos no deberían ser así porque uno no ha logrado cuajar el negocio cuando ya se acaba la asesoría...”⁸⁶.

⁸¹ Entrevista Johana Marcela Castro, desplazada que vive en el barrio Patio Bonito, Bogotá, 16 de diciembre de 2008.

⁸² Entrevista a Casimiro López, desplazado que vive en Bosa, Bogotá, 15 de diciembre de 2008.

⁸³ Tomado de ficha de formulación de proyecto “Generación de condiciones de inserción a las dinámicas de la ciudad de población en condición de desplazamiento y vulnerabilidad de las localidades de Kennedy y Bosa de la ciudad de Bogotá”.

⁸⁴ Entrevista a Sandra Ximena Ortiz, desplazada que vive en Patio Bonito, Bogotá, 10 de diciembre de 2008.

⁸⁵ Las personas que participan en estos proyectos ya deberían haber superado la etapa crítica de la ayuda de emergencia que da el gobierno durante seis meses.

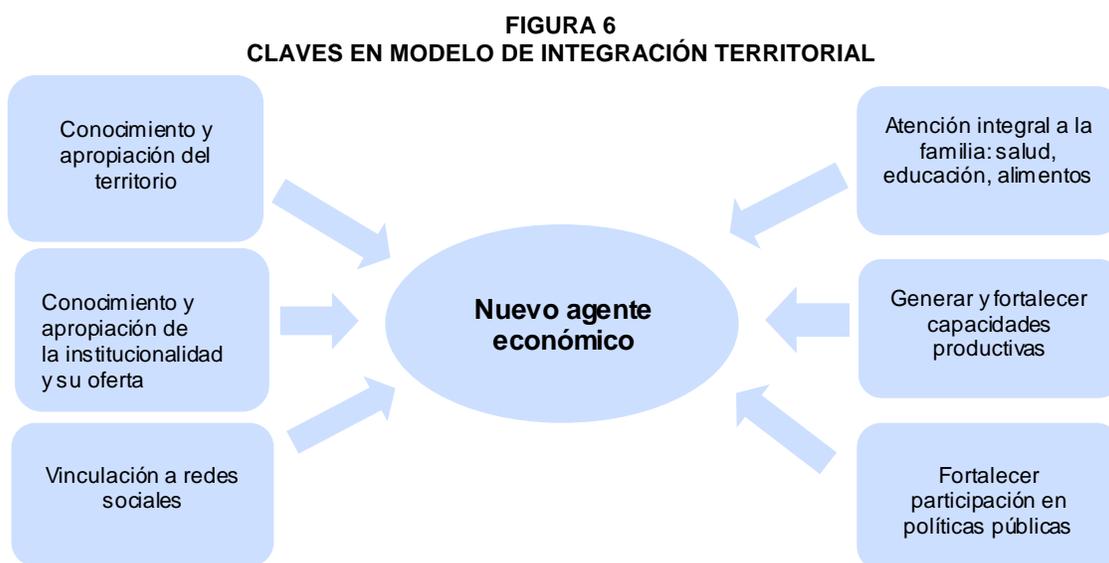
⁸⁶ Entrevista a Casimiro López, desplazado que vive en Bosa, Bogotá, 15 de diciembre de 2008.

Los proyectos que mayor acogida han tenido son los de confecciones y comercio. Los emprendimientos ligados a las confecciones están logrando crear una red de más de 120 mujeres que les ha permitido tener acceso a una mejor formación por parte del SENA y otras entidades.

En el comercio se destacan las pequeñas tiendas y las ventas a domicilio, sobre todo de productos perecederos que son comprados en la Central de Abastos (CORABASTOS) ubicada en el barrio Patio Bonito, en Bogotá. Esta es una de las formas como se aprovechan los recursos que tiene la localidad. “Yo escogí esto de vender lichiigo porque me queda muy cómodo... Me levanto a las tres de la mañana y solo tengo que caminar dos cuadras... Ahí llego y escojo bien la mercancía para salir a venderla al menudeo... A eso de las diez ya está liquidado todo...”⁸⁷.

4. Claves en el proceso de Integración territorial

Este modelo (figura 6) se ha implementado gracias a una serie de estrategias y componentes que buscan que los desplazados y sus familias logren una inserción integral en los nuevos territorios y se conviertan en nuevos agentes económicos. De esta forma, las familias pueden apropiarse del territorio si lo desean y generar ingresos mientras permanecen en el nuevo entorno.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por la Fundación Social.

4.1 Conocimiento y apropiación del territorio

El conocimiento y apropiación del territorio es una de las claves para que los desplazados comiencen un proceso de adaptación al nuevo territorio. Las familias desplazadas llegan a los nuevos entornos y si no se apropian de ellos es muy difícil lograr su integración. “La salida que tuvimos para conocer la comunidad me cambió la forma de mirar el barrio... Yo solo conocía mi cuadra y el resto no me importaba... Ahora comienzo a sentirme como de aquí... Y de paso me hice una idea de los negocios que tiene la gente por acá para hacer mi propio plan de negocios ...”⁸⁸.

Como se puede ver, esta estrategia cumple dos funciones: en primer lugar buscar la apropiación del espacio y en segundo entenderlo como un territorio que le va a permitir la inserción a la economía local.

⁸⁷ Entrevista a Rodrigo Jiménez Peña, desplazado que vive en Patio Bonito, Bogotá, 10 de diciembre de 2008.

⁸⁸ Testimonio Camila Eugenia Parra, desplazada que vive en Patio, Bogotá, 14 de diciembre de 2008.

4.2 Apropiación de la institucionalidad

La población desplazada llega sin los conocimientos para ejercer sus derechos y acceder a la oferta institucional. En el mejor de los casos conocen la UAO y no tienen capacidades para el ejercicio de la ciudadanía. La apropiación de la institucionalidad, de la oferta estatal y privada de servicios es una estrategia que ayudó a que los desplazados se integraran con mayor facilidad a las nuevas localidades.

Un claro ejemplo de ello es el la participación que han tenido los desplazados en la formulación de los planes de desarrollo en la localidad de Kennedy. “También tenemos representante de desplazados ante la Alcaldía Local y eso es importante porque ya sabemos qué va a pasar con esos recursos de las personas desplazadas y vulnerables. Es importante también que logramos sacar una mesa de desplazados a nivel local. Ese es un reconocimiento de las Secretarías de Planeación y Gobierno. Eso lo luchamos y lo logramos...”⁸⁹.

4.3 Vinculación a redes sociales

Uno de los activos más importantes que han perdido los desplazados son sus redes sociales: “Yo llegué aquí con mucha desconfianza porque uno no puede olvidar lo que pasó y yo no quería meterme con nadie porque pensaba que en cualquier momento me denunciaban... Pero después me di cuenta que todos estábamos en las mismas... Y ahí comencé a venir aquí a Corpoges y a participar en la asociación de desplazados... Eso ha sido muy bueno porque así uno va conociendo la gente y se hacen amistades...” En Patio Bonito existe un amplio y diverso tejido social, representado por más de setenta organizaciones de base de todo tipo. Como fruto del proceso se ha conformado Corpoges, como entidad de segundo grado.

Estas nuevas redes no solo permiten la creación de un nuevo tejido social para los desplazados sino que también les permite tener acceso a nuevos servicios y posibilidades. “Cuando comencé a traer al niño al comedor comunitario, me di cuenta que aquí también daban cursos de computadores... Me inscribí y ya voy a terminar el primer nivel...”⁹⁰.

4.4 Generación y fortalecimiento de capacidades productivas

El componente de generación de ingresos ha sido el más importante en este proceso. Para desarrollar este componente se partió de un análisis de las capacidades de los participantes, mediante la asesoría por parte de profesionales en generación de ingresos para buscar integrarlos a las necesidades territoriales. Una vez realizado este diagnóstico, se realiza un plan de negocios donde los participantes plantean en que quieren invertir y los profesionales de la Fundación Social les ayudan con los aspectos técnicos y empresariales.

El análisis de las capacidades y el fortalecimiento de capacidades busca que las personas encuentren “su espacio” en el nuevo entorno. “Nosotros mismos hicimos el diagnóstico de los negocios que tenían futuro aquí en Bosa... Nos dimos cuenta que eso de el alquiler de lavadoras era muy competido y dejaba poquitos ingresos... Yo me dediqué a esto de los jabones porque había trabajado en una empresa de productos de aseo y allí aprendí las fórmulas... Ubiqué que el negocio de productos de aseo se mueve bastante por acá y me dieron el empujoncito... Claro no he podido pasar de vender en la localidad por eso de los registros sanitarios y las licencias...”⁹¹.

El aspecto más importante de este componente es que supo aprovechar las posibilidades que le da el territorio, combinándolo con las capacidades de los participantes en el proyecto. El acompañamiento para la formulación de los planes de negocio con esta visión ha sido clave para la sostenibilidad de las iniciativas.

4.5 Atención integral

La integración en un solo proyecto de los componentes de educación, salud, generación de ingresos y fortalecimiento institucional también ha permitido que los desplazados logren apropiarse de la

⁸⁹ Entrevista a Sandra Ximena Ortiz, desplazada de Patio Bonito, Bogotá, 10 de diciembre de 2008.

⁹⁰ Entrevista Johana Marcela Castro, desplazada del barrio Patio Bonito, Bogotá, 16 de diciembre de 2008.

⁹¹ Entrevista a Casimiro López, desplazado de Bosa, Bogotá, 15 de diciembre de 2008.

oferta institucional, se integren a las redes sociales y logren convertirse en nuevos agentes económicos ligados al nuevo territorio. “Ellos (Fundación Social) saben organizar las cosas, hacerse respetar y buscar mecanismos para que la gente salga adelante. Lo orientan a uno y a la familia con todo lo de educación y salud. Ayudan a restablecer a las personas y les hacen acompañamiento. Tienen esos componentes muy bien organizados”⁹².

El enfoque integral del proyecto les sirvió a los participantes para conocer el entorno institucional donde estaban y acceder a los diferentes servicios. También les permitió un mejor diagnóstico al momento de definir el tipo de negocio que querían desarrollar para que se integrara al territorio y así tuviera mayores probabilidades de ser sostenible. La participación en las organizaciones sociales y en la discusión de políticas públicas le permitió a los desplazados integrarse a redes y comenzar a crear nuevos tejidos sociales. Todo esto les permitió una integralidad en las intervenciones buscando donde la entrega del recurso económico era solo una parte del proyecto y el objetivo fundamental era convertir generar capacidades para que se integraran con agentes económicos al territorio. Así se crearon 218 empresas familiares que ayudan al sostenimiento de las familias que participaron en el proyecto.

C. Vinculación laboral: Empresa Internacional de Negocios

1. Contexto

La vinculación laboral de 200 desplazados a la empresa Internacional de Negocios de Bogotá se da en el marco de dos acuerdos firmados entre Acción Social y CHF Internacional para la atención integral a la población desplazada. El programa comienza con la ayuda humanitaria de emergencia y termina con el componente de generación de ingresos. El proyecto terminó en el año 2008 y fue ejecutado por la Corporación Opción Vida en el marco de una gran intervención donde se atendieron a 2.400 familias desplazadas en Bogotá. La opción de vinculación laboral fue una de las posibilidades presentadas a las personas que atendió la organización.

2. Un modelo integral

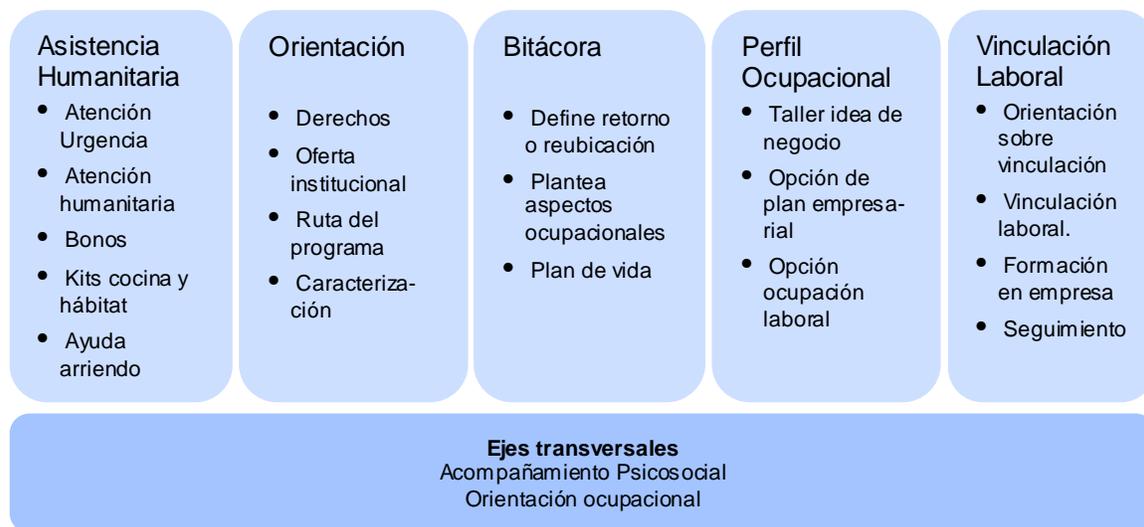
La integralidad (figura 7) es uno de los elementos que guiaron todo el proceso que culminó con la vinculación de los desplazados a la empresa. Las familias desplazadas eran remitidas por Acción Social y la Corporación que se encargaba de darles la atención de emergencia y apoyo psicosocial. “Yo venía de Ortega, Tolima y allá me dijeron que tenía que ir a la UAO de Puente Aranda... Allá de una vez me dieron una boleta para que fuera a Opción Vida... Cuando llegamos allá nos dieron unos talleres para orientarnos, también una ayuda para pagar el arriendo y unos mercaditos... Por primera vez, desde que salí de Ortega yo sentí un apoyo de verdad... Eso fueron los primeros meses y después nos orientaron en lo de generación de ingresos...”⁹³. “A mi me sirvió mucho el apoyo que recibí al comienzo porque yo sufrí mucho con una pérdida que tuve y no hacía más que llorar... Pero allá me elevaron la moral y me dijeron que ahora tenía que mirar para adelante...”⁹⁴.

⁹² Entrevista a Sandra Ximena Ortiz, desplazada de Patio Bonito, Bogotá, 10 de diciembre de 2008.

⁹³ Testimonio Flor Alba Vilop, empleada de Internacional de Negocios, Bogotá 1 de abril de 2009.

⁹⁴ Testimonio Catalina Sierra, empleada Internacional de Negocios, Bogotá, 2 de abril de 2009.

FIGURA 7
MODELO DE INTERVENCIÓN DE CHF Y OPCIÓN VIDA DE VINCULACIÓN
LABORAL EN INTERNACIONAL DE NEGOCIOS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de CHF Internacional y la Corporación Opción Vida.

En la primera etapa el programa busca cubrir la asistencia humanitaria, a través de la atención de emergencia y la ayuda humanitaria. Esta etapa tiene una duración de tres meses y allí se da apoyo terapéutico, procesos de orientación y eventos de capacitación. Con ello se busca contribuir a la estabilidad emocional de los participantes. La ayuda económica directa con subsidios para vivienda, entrega de *kits* de cocina y hábitat, y bonos para alimentación hace parte importante de esta etapa.

En una segunda etapa se les presenta a los participantes la oferta institucional, se les da a conocer la ruta del programa y se hace una primera caracterización de los participantes.

La bitácora, donde los participantes plantean su plan de vida y definen su perfil ocupacional son muy importantes porque es la forma como se busca crear las condiciones para comenzar a resolver la estabilidad socio-económicas de las familias. Este proceso termina con la definición del perfil ocupacional de los participantes con dos opciones: la creación de una unidad productiva o la vinculación laboral.

3. El proceso de vinculación laboral

Pasado el momento inicial, los participantes del programa redefinen su Plan de Vida⁹⁵ y con la ayuda de los profesionales de Opción Vida, realizan su diagnóstico de perfil ocupacional como parte del proceso para decidir si realizan un plan de generación de ingresos o buscan una vinculación laboral. “A mi me orientaron mucho porque viendo que yo no soy bueno para los negocios, ellos me dieron la posibilidad de escoger el empleo... La mayoría escogen hacer un negocio porque ya son de edad pero como yo todavía soy joven esto fue lo mejor...Entonces ellos me enseñaron a hacer una hoja de vida y la pasé para lo del empleo...”⁹⁶. “Cuando terminaron los talleres nos dijeron que si queríamos una ayuda para un negocio o conseguir un empleo... Yo escogí lo del empleo porque tengo seis hijos y necesito una entrada fija para mantenerlos. Allí nos

⁹⁵ El plan de vida se refiere a la opción que tienen los desplazados de reconstruir su familia y su entorno socio económico en el nuevo entorno.

⁹⁶ Testimonio Anderson Campos, empleado de internacional de negocios, Bogotá 2 de abril de 2009.

dieron mucha orientación para que nos adaptáramos y nos explicaron que íbamos a tener responsabilidades y horario”⁹⁷.

Cuando los desplazados han tomado una opción frente a la generación de ingresos, los grupos se dividen y toman caminos diferentes. Los que buscan desarrollar planes de negocio comienzan un acompañamiento para definir el tipo de negocio y realizar los estudios de factibilidad. Para los que optaron por la vinculación laboral se realiza una inducción sobre lo que significa su nueva condición. “El éxito del programa se basa en que la preparación psicológica que les hace Opción Vida es realmente buena y las personas cuando llegan aquí ya están aterrizadas. Ellos les dan una introducción a lo que es la nueva vida, los ubican en la ciudad y en su nueva responsabilidad laboral. Muchos llegan descontextualizados porque son campesinos y al llegar a una metrópolis como es Bogotá se desubican. Lo que más les cuesta es aceptar que están sujetos a una responsabilidad, con horario y jefes. Allí ha jugado un papel muy importante la preparación”⁹⁸, señala Henry Mena, asesor de Internacional de Negocios. “A mi lo que más me costó fue que me mandaran... En el campo uno está acostumbrado a que nadie lo manda... Y aquí a veces lo regañan a uno y no hay modo de decir nada...”⁹⁹.

Las personas que desean la vinculación laboral también comienzan un proceso de formación y acompañamiento para que su opción termine en una vinculación real y permanente a la empresa. “De todas formas acá les hacemos una capacitación sobre el oficio que van a desempeñar, con prácticas del día a día porque a pesar de que se ve como un oficio muy simple tiene su complejidad y porque las personas que trabajan aquí tienen que interactuar con gerentes o juntas directivas en donde hay que guardar reglas de cortesía. El manejo y la manipulación de alimentos merece especial atención y para eso ellos reciben una formación básica en esto. En eso les ha ido muy bien porque muchas de las señoras que llegan tienen el talento para la cocina. Y en el aseo que es un oficio al cual se adaptan muy bien... En el contrato de permanencia se les va dando capacitación por parte de los supervisores... cada tres o cuatro meses reciben cursos y cuando sucede esto se les da su carnet (documento que acredita su formación) que significa un valor agregado para ellos”¹⁰⁰.

4. Algunos problemas de discriminación

Uno de los principales problemas que tuvo el primer grupo que se vinculó a la empresa fue el rechazo y discriminación que sufrió por parte de los empleados que llevaban algún tiempo en la empresa: “A nosotros nos miraban mal porque algunos contábamos lo que nos pasó y de dónde veníamos... Eso fue como si estuviéramos marcados y nos hacían aparte... Después nos orientaron para que no contáramos nada...”¹⁰¹. “Lo mejor que pueden hacer ellos es dejar su pasado y no comentarlo con nadie... Después de los primeros problemas, ya nadie se enteraba de dónde venían... Un aspecto en el que hacemos mucho hincapié es que dejen la dependencia del programa del Estado que les colaboró y que aquí se tienen que comportar como cualquier otro empleado. Cuando se vinculan, ellos valoran mucho el trabajo porque vienen de condiciones muy difíciles y cuando comienzan a tener ingresos mensuales fijos, ellos mejoran muchísimo su calidad de vida. Ellos entran en igualdad de condiciones a cualquier otro trabajador sea o no desplazado...”¹⁰².

Las diferencias culturales también les crearon problemas de integración a algunos de los que se vincularon a la empresa... “Yo entré con un muchacho que venía del Putumayo y que era indígena... Él no sabía hablar bien y la presentación personal no era la mejor... A él le dieron un

⁹⁷ Testimonio Flor Alba Vilop, empleada de Internacional de Negocios, Bogotá, 1 de abril de 2009.

⁹⁸ Testimonio Henry Mena, abogado asesor de Internacional de Negocios, Bogotá, 4 de abril de 2009.

⁹⁹ Testimonio de José Antonio Sánchez, empleado de Internacional de Negocios, Bogotá, 2 de abril de 2009.

¹⁰⁰ Testimonio de Yesid Tolosa Yáñez, gerente de Internacional de Negocios, Bogotá, 4 de abril de 2009.

¹⁰¹ Testimonio de José Antonio Sánchez, empleado de Internacional de Negocios, Bogotá, 2 de abril de 2009.

¹⁰² Henry Mena, abogado asesor de Internacional de Negocios, Bogotá, abril 4 de 2009.

tratamiento especial y le dieron orientación con la psicóloga... Se quedó un tiempo pero después se aburrió y no se adaptó... Creo que se devolvió para el sur...”¹⁰³.

5. El problema de la estabilidad laboral

El primer convenio realizado por Internacional de Negocios y la Corporación Opción Vida planteaba que se garantizaría la vinculación laboral por seis meses, cumpliendo con las normas de seguridad social y pensiones. Si bien la mayor parte de las personas que se vincularon a Internacional de Negocios siguen trabajando con la empresa, lo hacen con contratos a término fijo. “Es que nosotros trabajamos por contratos y a veces tenemos que salir de personal porque perdemos alguna licitación o se termina un contrato fijo... Allí es donde nosotros damos prioridad a los vinculados al programa, en primer lugar porque firmamos un convenio de permanencia, en segundo lugar porque es política de la empresa proteger a los que tienen menos posibilidades y en tercer lugar porque los empleados mismo se han ganado el derecho a trabajar... Porque ellos, por su condición, valoran mucha esta oportunidad...”. Debido a lo anterior, el convenio en el segundo año amplió el plazo de vinculación laboral a ocho meses, lo cual ha permitido una mayor permanencia en la empresa. Según los directivos de Internacional de Negocios, con esta política, entre el 80% y el 90% de los participantes en el programa logran una vinculación permanente.

6. Claves del proceso de vinculación a Internacional de Negocios

Las claves del proceso de vinculación laboral a la empresa Internacional de Negocios (figura 8) tienen que ver con la combinación de un modelo claro de intervención y la acogida de una empresa que acoge la responsabilidad social como uno de sus postulados.

6.1 Responsabilidad social empresarial de Internacional de Negocios

Internacional de Negocios es una empresa con una sólida tradición en responsabilidad social y ello permitió que la propuesta de la Corporación Opción Vida fuera aceptada sin mayores inconvenientes: “La política social de Internacional de Negocios comenzó con la creación de la empresa. Esta compañía es de gente y hemos entendido que todos nuestros servicios los prestamos a través de la gente... Lo más importante son las personas porque ellos prestan el servicio y si no están contentos nosotros quedamos mal y la compañía se va pique... Nuestra política siempre fue vincular a huérfanos, madres cabeza de familia y desde hace dos años a desplazados por la violencia... Además hay algunas empresas, que también apoyan la responsabilidad social, que nos piden que nuestros empleados sean de población vulnerable, como el caso del Centro Comercial Gran Estación y el Aeropuerto de Rionegro...”¹⁰⁴. Así nosotros ganamos y ellos también”¹⁰⁵. En este sentido se realiza una alianza donde la empresa y la Corporación Opción Vida son socios de un proyecto que beneficia a todos.

6.2 Empresa de servicios básicos

La vinculación de la población desplazada a la empresa se da sin mayores inconvenientes porque los servicios que presta son sencillos y no requieren una formación complicada o un nivel académico elevado. La mayor parte de las personas vinculadas son mujeres y jóvenes que aceptan estas labores como una alternativa viable.

¹⁰³ Testimonio de José Antonio Sánchez, empleado de internacional de negocios, Bogotá, 2 de abril de 2009.

¹⁰⁴ Internacional de Negocios tiene una sucursal en Medellín.

¹⁰⁵ Testimonio de Yesid Tolosa Yáñez, gerente de Internacional de Negocios, Bogotá, 4 de abril de 2009.

FIGURA 8
CLAVES EN EL PROCESO DE VINCULACIÓN LABORAL A INTERNACIONAL DE NEGOCIOS



Fuente: Elaboración propia.

Los hombres cabeza de familia prefieren plantear un plan de negocio y recibir el capital semilla por dos razones fundamentales: en primer lugar porque la edad promedio es de más de 40 años y la mayor parte de las empresas prefieren vincular a personas jóvenes. En segundo lugar porque culturalmente los oficios de aseo y cocina son considerados femeninos. A pesar de que la empresa Internacional de Negocios no tiene una política discriminatoria contra los hombres, la gran mayoría de los vinculados al programa son mujeres.

6.3 Acompañamiento psicosocial y orientación ocupacional

Estos dos ejes transversales acompañaron todo el proceso de vinculación laboral y fueron uno de los elementos claves en el proceso. Una mala orientación ocupacional puede terminar en una deserción y el programa ha logrado una buena permanencia de los beneficiarios. “A mi todos me decían que me quedara con el millón y medio que dan para los negocios y hasta estaba tentado en poner un tallercito... Pero después de los cursos y la orientación que nos dieron, me di cuenta que lo mejor para mi era esta opción... Y mire aquí estoy desde hace dos años...”¹⁰⁶.

Solamente 40 beneficiarios abandonaron el programa y 200 lograron un enganche con una relativa estabilidad. Esto demuestra que una buena orientación hace una diferencia importante en personas que necesitan reconstruir sus vidas.

6.4 Un sólido modelo de intervención

El modelo implementado por CHF Internacional y Opción Vida, con una clara ruta, demostró que una intervención integral puede generar resultados alentadores en corto plazo. La intervención se realizó en periodos de un año, cada uno. Ello permitió que se ajustara el modelo y se corrigieran algunos problemas como la discriminación que se dio en la primera intervención y el tiempo de permanencia que debe garantizar la empresa.

6.5 Seguimiento

Por último, el seguimiento que realizó Opción Vida, mediante unas guías metodológicas, fue clave en todo el proceso porque le permitió al operador caracterizar desde el comienzo a cada uno de los participantes y orientarlos en la elaboración de sus planes de vida.

¹⁰⁶ Testimonio Catalina Sierra, empleada Internacional de Negocios, Bogotá, 2 de abril de 2009.

El seguimiento posterior a la vinculación laboral también ha sido importante porque ello permite que consolide el proceso personal de cada participante: “Ellos me ayudaron mucho cuando yo estaba trabajando... Porque yo soy muy tímido y no me atrevía a preguntar algunas cosas acá en la empresa... Pero ellos, los de Opción Vida, nos siguieron ayudando... Si no es por eso yo casi me retiro cuando tuve un problema con un supervisor...”¹⁰⁷.

Este seguimiento ha sido muy valorado también por la empresa porque permite crear canales de comunicación mientras se presenta la adaptación de los desplazados al nuevo entorno. Según los directivos de Internacional de Negocios, más del 80% de los participantes en el programa logran una vinculación laboral a largo plazo y se mantienen en la empresa con contratos de trabajo a termino indefinido.

D. La pre-cooperativa Aliprocar

1. Ubicación y contexto

Aliprocar es una pre-cooperativa compuesta por población desplazada que tiene actualmente 64 asociados y 12 trabajadores. Está dedicada a la producción y comercialización de productos cárnicos embutidos. Se encuentra en la zona sur oriental del distrito turístico de Cartagena de Indias en el departamento de Bolívar. Esta zona está conformada por cuatro comunas y cerca de 58 barrios. Sus habitantes viven en condiciones muy precarias y tienen que soportar el paso de la mayor parte de las aguas residuales de la ciudad. El lugar se sitúa en una zona de humedales¹⁰⁸, lo que dificulta que sea contemplada en los planes y proyectos locales de desarrollo. Es un sector densamente poblado, con más de 300.000 habitantes, distribuidos en asentamientos humanos producto de las invasiones o el relleno ilegal de humedales. En su mayoría son personas desplazadas por la violencia que llegaron a finales de la década de los 90, huyendo del terror de la guerra desatada en Bolívar, Sucre y Córdoba, así como de la zona del Urabá. Estas personas se asentaron en los cordones marginales de la ciudad.

La zona sur oriental de Cartagena se caracteriza por su informalidad y desarrollo desordenado. Algunos de sus habitantes han recurrido a la elaboración y venta de la butifarra (una especie de pequeño chorizo típico de la zona) para sobrevivir. La butifarra es elaborada de manera artesanal en las casas de familia y es vendida en unidades en las calles de Cartagena. El proceso de comercialización se hace de manera tradicional en recipientes de aluminio que los vendedores llevan colgados en los hombros, recorriendo los diferentes barrios de la ciudad. El consumo masivo de este producto lo podemos encontrar en los barrios de clase media y baja, donde en cada esquina hay una venta de butifarra. En los estratos más altos hay poca aceptación del producto debido a la desconfianza por su manipulación. La venta callejera fue una de las actividades más difundidas entre los desplazados que llegaban a Cartagena huyendo de la violencia. Es así como las butifarras costeñas se convierten en un producto que ayudó a sobrevivir a los desplazados. “Había muchas personas vulnerables de Cartagena que elaboraban las butifarras de manera artesanal y cuando llegan los desplazados se integran con esas personas como vendedores en las calles... Eso les generaba un ingreso de 15 a 20.000¹⁰⁹ pesos diarios para cada uno”¹¹⁰.

Según cuenta Julio Contreras, quien llegó desplazado del Chocó en esa época: “Nosotros vendíamos butifarra que habían otras personas en las calles y con eso salimos adelante. Después Actuar¹¹¹ nos dio un crédito para que pudiéramos hacer nuestras propias las butifarras”¹¹².

¹⁰⁷ Testimonio de José Antonio Sánchez, empleado de internacional de negocios, Bogotá, 2 de abril de 2009.

¹⁰⁸ Según los registros del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

¹⁰⁹ El salario mínimo diario estaba alrededor de los \$ 18.000 diarios.

¹¹⁰ Entrevista Amaranto Zabaleta, gestor y responsable de proyecto Aliprocar, Cartagena, 25 de marzo de 2009.

¹¹¹ Actuar por Bolívar es una entidad sin ánimo de lucro de Cartagena que apoya la generación de empleos productivos a través de crédito, capacitación y asesoría.

2. Los desplazados y Aliprocar

A finales de la década pasada, el problema del desplazamiento en Cartagena adquiere dimensiones alarmantes y nadie estaba preparado para afrontar esta catástrofe humanitaria: “Nosotros (Actuar por Bolívar) comenzamos en 1999 con brigadas de todo tipo para ayudar a los desplazados que llegaban, un día hacíamos brigadas para darles ropa, otro para alimentos o para salud. Médicos sin Fronteras, Enfermeras por el Mundo y la iglesia nos acompañaron en esta labor extraordinaria. Nosotros comenzamos a donar comedores donde estaba la población desplazada y conseguimos que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) les diera las raciones y nosotros les complementábamos... Para tratar de estabilizarlos, al comienzo, hicimos un fondo de crédito, como lo veníamos haciendo con los nativos de la zona. El objetivo de era que la gente elaborara sus propias butifarras y las vendiera directamente...”¹¹³.

En el año 2000 Actuar por Bolívar, con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), entra a desarrollar el proyecto de fortalecimiento del Fondo de Crédito y Desarrollo Empresarial¹¹⁴, en el cual se entregó préstamos a los desplazados para que iniciaran proyectos productivos. “Cuando vimos las condiciones en que elaboraban esas butifarras, fuimos a la Universidad San Buenaventura y les pedimos su apoyo para poder elaborar las butifarras de manera higiénica... Así les permitieron que fueran a la planta de Ingeniería a elaborar sus butifarras y aprender las técnicas...”¹¹⁵.

De esta forma nace el embrión de lo que sería Aliprocar: “Cuando ya estamos bien y viendo la necesidad nos dijeron que si queríamos organizarnos como una empresa y nos pareció bien la idea y comenzaron a hacer las encuestas para ellos gestionar los recursos...”¹¹⁶ Así nace la propuesta de crear una cooperativa para producir y comercializar butifarra. La idea fue acogida por la Red de Solidaridad (hoy Acción Social) que aportó el capital inicial para adquirir parte de la maquinaria. “Duramos seis meses armando la propuesta y dándoles un proceso de formación patrocinado por Actuar. Se les dio formación en la parte psicosocial, productiva y organizacional. Arrancamos en el 1999 y para el 2000 ya teníamos el proyecto productivo de Aliprocar”¹¹⁷. Con el nacimiento del proyecto comenzaron las dificultades y el aprendizaje: “Siempre aguantamos un año de capacitación todavía sin el proyecto aprobado y sin ganar nada... En la capacitación nos enseñaron como era el manejo de carnes, los embutidos y también pudimos conocer las máquinas pero solo en los manuales porque no habían llegado...”¹¹⁸. “Eso era capacitación, motivación, reuniones... Al año ya vimos las máquinas... Y nos fuimos para la Universidad San Buenaventura a hacer las prácticas en la planta piloto que tienen... Allá en la Universidad comenzamos a hacer la butifarra en las mañanas y salíamos a vender en la tarde... Allá éramos 110, pero al año se desmotivó el personal porque era muy duro y la ganancia no era mucha... Nos tocaba comenzar a las tres de la mañana, hasta el medio día y por la tarde vender en la calle... Entonces la mayoría se fue porque no creyeron y nos quedamos 10... Lo más difícil de este proceso ha sido la comprensión entre los compañeros... Los cambios también fueron difíciles...”¹¹⁹. La permanencia del grupo base, que crea nuevos lazos de confianza, fue definitivo para que el proyecto se consolidara.

Pese a las dificultades, el proyecto siguió desarrollándose y superando los desafíos técnicos y humanos. Dos elementos permitieron la consolidación del proyecto de Aliprocar: en primer lugar que se unificó un grupo de desplazados, liderados por Julio Contreras, que asumieron el proyecto colectivo como propio, creando nuevos lazos de confianza. El segundo elemento tiene que ver con

¹¹² Entrevista Julio Contreras, gerente de Aliprocar, Cartagena, 26 de marzo de 2009.

¹¹³ Entrevista Rosario Doria, Directora Ejecutiva Actuar por Bolívar, Cartagena, 25 de marzo de 2009.

¹¹⁴ Fondo financiado por USAID y FUPAD, administrado por Actuar por Bolívar.

¹¹⁵ Entrevista Amaranto Zabaleta, gestor y responsable de proyecto Aliprocar, Cartagena, 25 de marzo de 2009.

¹¹⁶ Entrevista Carlos Montoya, socio de Aliprocar, Cartagena, 25 de marzo de 2009.

¹¹⁷ Entrevista Julio Contreras, gerente de Aliprocar, Cartagena, 26 de marzo de 2009.

¹¹⁸ Entrevista Carlos Montoya, socio de Aliprocar, Cartagena, 25 de marzo de 2009.

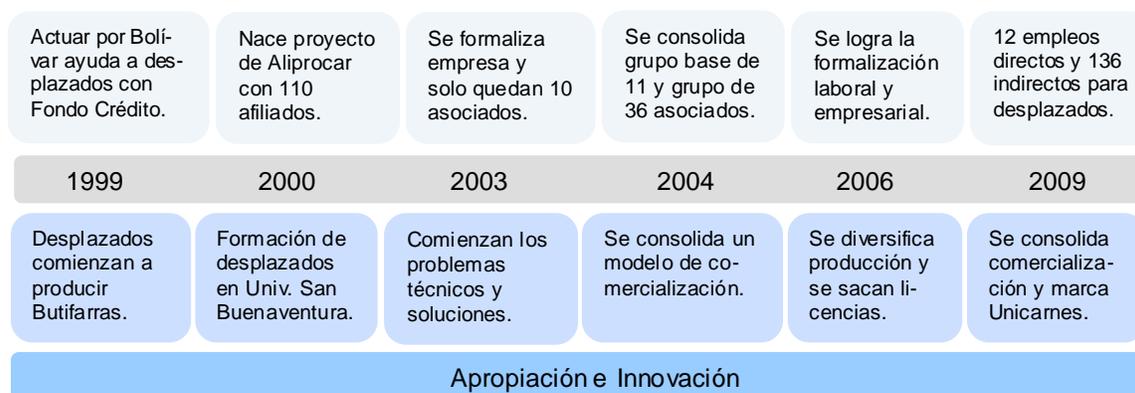
¹¹⁹ Entrevista Julio Contreras, gerente de Aliprocar, Cartagena, 26 de marzo de 2009.

el acompañamiento sólido y continuo de Actuar Bolívar, quienes llevaron adelante la asesoría técnica, el acompañamiento psicosocial y la formación empresarial. Dos años después de la creación de la empresa, se hizo realidad el sueño de tener una planta de producción propia y se constituye a Aliprocar como empresa en el año 2003. En sus estatutos se plantea que el objetivo de la empresa es “mejorar el nivel de vida de sus miembros, mediante el fomento del trabajo asociativo, a través de procesos administrativos y técnicos que propendan por la producción, desarrollo, transformación y comercialización de productos cárnicos embutidos para el consumo humano...”¹²⁰.

3. Proceso organizativo: innovación y aprendizaje

Posiblemente lo más importante del proceso de Aliprocar (figura 9) es la relación existente entre el proceso organizativo, la innovación y apropiación tecnológica por parte de los asociados. Los desplazados del proyecto comenzaron como vendedores callejeros y se convirtieron en empleadores de otros desplazados a través de un proceso de apropiación organizativa y tecnológica. Por esto es importante abordar el proceso de Aliprocar a partir de la consolidación del grupo base de asociados y el modelo de comercialización que crearon a partir de la creación de la empresa.

FIGURA 9
PROCESO ORGANIZATIVO Y APROPIACIÓN TECNOLÓGICA EN ALIPROCAR



Fuente: Elaboración propia.

Con su planta propia, Aliprocar, en el 2004, intentó realizar un cambio importante en la presentación y elaboración del producto: pasó de la pequeña butifarra negra a una que tenía el doble de peso y de color blanco. “Nosotros la butifarra que vendíamos era la butifarra negra, que es la tradicional que todo el mundo conocía... Y cuando sacamos la butifarra blanca todo el mundo preguntaba ¿qué eso...? decían que no era butifarra... No querían comprarla y tocaba regalarle a la gente para que la probara... Mucha butifarra se nos dañaba porque la gente no quería comprar la blanca... La gente se desmotivó porque todo el mundo no se adapta a los cambios y perdimos mucha plata... También influyó que la butifarra que producimos era más cara porque era el doble de la corriente...”¹²¹. “Muchos cambios al mismo tiempo... Tal vez el error fue sacar la butifarra negra por completo y meter esta nueva que nadie conocía...”

¹²⁰ Estatutos de Aliprocar, julio de 2003.

¹²¹ Entrevista Carlos Montoya, socio de Aliprocar, Cartagena, 25 de marzo de 2009.

Nos tocó devolvernos y seguir con la negra y transformar la blanca para que tuviera el tamaño y el precio de la negra... Así nos tocó aprender porque ese producto lo inventamos nosotros”¹²². Finalmente la butifarra blanca terminó imponiéndose por su calidad. El grupo ha seguido un proceso de “aprender haciendo” en los temas técnicos, empresariales y comerciales.

Hacia el año 2005, cuando la producción comenzó a aumentar y el producto se tuvo que almacenar, se presentó otra dificultad que golpeó a la cooperativa: “Cuando estábamos comenzando tuvimos otro problema muy complicado porque la butifarra se nos dañaba muy fácil... se nos ponía verde, la metíamos a la nevera y al otro día verde... Los clientes se nos quejaban y nos devolvían el producto... Buscamos y nos dimos cuenta que ese problema no lo podíamos solucionar aquí, entonces el Fomypime (Fondo para la Pequeña y Mediana Empresa) nos financió para capacitarnos en Medellín... Llevamos la carne desde acá y todo para tratar de entender lo que pasaba... Allá se encontró el problema: resulta que las carnes frías se deben trabajar con hielo y no con agua porque la maquina tiene unas cuchillas que giran muy rápido y la carne se recalienta...” Con esta capacitación no solo solucionaron los problemas técnicos sino que lograron nuevos conocimientos para diversificar los productos. Aliprocar comenzó a producir salchichas, salchichones, chorizos y carne para hamburguesas.

4. Los retos de la comercialización

La comercialización fue otro de los retos que tuvo que enfrentar la empresa: inicialmente los asociados vendían directamente lo que producían en las calles y no tenían problemas de excedentes. Cuando la producción creció, se vincularon a otros socios a la cooperativa para comercializar el producto y se logró una red de distribución que incluía más de 100 personas, la mayor parte de ellas desplazadas.

Con la consolidación de Aliprocar se entró a buscar nuevos mercados y se propuso entrar a los almacenes de cadena, con mucho problemas: “En los almacenes de cadena no pudimos seguir porque nuestro producto tiene mucha humedad y no aguanta tanto tiempo en los estantes y neveras... Nuestro producto solo podía aguantar una semana... Nos falta un horno para secarlas y que aguantaran sus quince días... No seguimos porque a veces las devoluciones eran grandes, pagan a dos meses, hacen retenciones y los precios son bajitos. Además teníamos que ponerles las ofertas y las degustaciones que ellos dan allá... Los almacenes de cadena sirven para posicionar una marca pero ponen demasiadas condiciones y eso no es rentable... Allí no pudimos competir...”¹²³. Aprendiendo de la experiencia, los asociados buscaron mercados alternativos en los restaurantes, clubes, autoservicios y puestos callejeros. Se realizó una estrategia que consistió en promocionar directamente el producto en otros circuitos: ruedas de negocios con tenderos inscritos en Actuar, participación en eventos realizados por empresas, universidades y centros comerciales. “Nosotros comenzamos con las ruedas de negocios y después participamos en todas las ferias y eventos promocionando nuestros productos, regalando muestras y distribuyendo publicidad... Eso era reparta tarjetas y volantes por todo lado...”¹²⁴. De esta forma se logró consolidar una amplia red de clientes y se abrieron dos puntos de venta directa. También con el propósito de contar con un mercado seguro se realizaron contratos con colegios, universidades, restaurantes y autoservicios.

La adquisición de la marca Unicarnes por parte de Aliprocar y el cumplimiento de la normatividad colombiana (Registros sanitarios Invima, Código de Barra, Etiquetas Nutricionales, entre otros) fue un proceso largo y costoso para Aliprocar. La cooperativa, sin ninguna experiencia en este campo, tuvo que buscar socios para que la acompañaran en este proceso. FUPAD, Fomypime y Actuar por Bolívar colaboraron con recursos humanos y técnicos para que la formalización de Aliprocar no golpeará a la recién consolidada asociación. “La FUPAD nos dio el

¹²² Entrevista Julio Contreras, gerente de Aliprocar, Cartagena, 26 de marzo de 2009.

¹²³ Entrevista Julio Contreras, gerente de Aliprocar, Cartagena, 26 de marzo de 2009.

¹²⁴ *Ibíd.*

recurso para sacar el registro sanitario de la butifarra y el chorizo... Y con otro proyecto del Fomypime nos apoyaron con el registro sanitario y el código de barras, con el registro de marca... Actuar siempre nos ayudó con todo eso... Y así en el 2006 la cosa se estabilizó... Comenzamos a ganar sueldo con todas las prestaciones. Ese año nos ganamos el II premio de emprendimiento¹²⁵ para la población desplazada... ”¹²⁶. dice, con orgullo, Julio Contreras, gerente de Aliprocar. Actualmente Aliprocar es una empresa consolidada que genera 12 empleos directos y 136 empleos indirectos (vendedores callejeros). La mayoría de ellos son desplazados y el 45 por ciento lo constituyen mujeres cabeza de familia. Ellas reciben un ingreso promedio de 500.000 pesos mensuales¹²⁷. “Para mí es una bendición lo que ellos hacen porque yo sufro de una enfermedad a los huesos que no me permite trabajar en casas de familia... Y vendiendo butifarras he podido alimentar a mis tres hijos...”¹²⁸.

5. Claves en el proceso de Aliprocar

Las claves del éxito del Aliprocar tienen que ver con un proceso que se consolidó a través de diez años. Esto nos muestra que son procesos lentos donde la creación de nuevas redes sociales y la apropiación de tecnologías se dan como fruto de cambios profundos en las personas que llegan como desposeídos, desplazados por la guerra, hasta lograr convertirse en empresarios generadores de desarrollo local y empleo para otros. “El cambio que hemos tenido ha sido en todo... Con decirle que yo ni siquiera sabía escribir... Y ahora soy capaz de reunirme con cualquiera y hacer negocios para la empresa...”¹²⁹.

En la figura 10 se resumen algunos aprendizajes del proceso de Aliprocar.

5.1 Transformando la cultura de la butifarra

Una de las claves para el éxito de Aliprocar es que partió del mercado callejero que encontró, buscando potenciarlo con la innovación y mejoramiento del producto. A partir de allí se planteó un proceso asociativo para producir y comercializar la butifarra que transformó a los desplazados que vendían butifarras en las calles, en empresarios innovadores que manejan ventas de 35 millones de pesos mensuales y generan más de 135 empleos.

5.2 Alianzas estratégicas

Otro elemento importante en el proceso de Aliprocar es el acompañamiento que han realizado diferentes organizaciones en la financiación y asesoría. Inicialmente USAID y FUPAD apoyaron el proyecto de la Corporación Actuar por Bolívar para apoyar, mediante el otorgamiento de microcréditos a desplazados. Posteriormente se logra el apoyo de Fomypime, la Universidad San Buenaventura y la Red de Solidaridad para comenzar el proyecto. Actuar por Bolívar jugó un papel decisivo al acompañar todo el proceso hasta lograr la consolidación de la cooperativa. Actuar dio la posibilidad de una continuidad para que el proceso culminara en una empresa autosuficiente.

¹²⁵ Aliprocar recibió el segundo puesto del “Premio a emprendedores desplazados exitosos”, patrocinado por Corpomixta, Usaid y OIM, efectuado en la ciudad de Bogotá en el año 2006.

¹²⁶ Entrevista Julio Contreras, gerente de Aliprocar, Cartagena, 26 de marzo de 2009.

¹²⁷ El salario mínimo para el año 2009 está en \$ 497.000 mensuales.

¹²⁸ Testimonio de Carmen Elisa Cantillo, Cartagena, 25 de marzo de 2009.

¹²⁹ Entrevista Carlos Montoya, socio de Aliprocar, Cartagena, 25 de marzo de 2009.

FIGURA 10
CLAVES EN EL PROCESO DE ALIPROCAR



Fuente: Elaboración propia.

5.3 Nuevas redes sociales y liderazgo

Un elemento definitivo en la consolidación del proceso de Aliprocar tiene que ver con la creación de nuevas redes sociales donde se renueven los lazos de confianza perdidos en el conflicto armado. Los desplazados no solo han perdido sus tierras y cultivos sino sus redes familiares y sociales. Volver a crear esta confianza, en unas personas golpeadas por la violencia, es muy difícil y requiere de procesos largos y continuos.

De un grupo de 110 desplazados se logró consolidar un colectivo de 12 personas que asumieron la tarea de sacar adelante la cooperativa. Allí jugó un papel muy importante Julio Contreras, un hombre que logró aglutinar, bajo su liderazgo, a los desplazados y los convirtió en protagonistas de su propia supervivencia. “Cuando estábamos el grupo grande cada uno tiraba para su lado y todos querían sacar ventaja... Hoy en día no peleamos, todos somos como hermanos ... Todo el mundo viene y sabe que tiene que hacer... Por eso logramos sacar adelante esto...”¹³⁰. “Al comienzo se peleaban por todo y ninguno estaba acostumbrado a los horarios o responsabilidades. Lo mejor que hemos logrado con ellos es ese territorio de paz que tienen porque a pesar de que son de diferentes lugares se mantienen como una familia. Tuvimos muchos problemas pero los lazos de confianza les permitieron salir adelante. ...”¹³¹.

5.4 Asesoría continua en cultura empresarial

Inicialmente Actuar por Bolívar fue la promotora del proyecto de Aliprocar pero con el tiempo se convirtió en la asesora y acompañante. Eso le dio continuidad al proceso y permitió que lograra un grado de madurez y autosostenimiento: “A Aliprocar, solamente al quinto año los pudimos dejar solos, cuando eran autosuficientes... Seguimos acompañándolos con asesorías y ayudas puntuales para que ellos mismos solucionen sus problemas... Incluso están devolviendo a la Universidad San Buenaventura parte de lo que recibieron... Ahora alumnos de esa institución hacen prácticas en Aliprocar... Ellos ahora ya son empresarios y así se comportan...”¹³². “Nosotros valoramos mucho toda la ayuda que nos dio Actuar porque ellos nos llevaron de la mano hasta que pudimos caminar solos...”¹³³.

¹³⁰ Entrevista Julio Contreras, gerente de Aliprocar, Cartagena, 26 de marzo de 2009.

¹³¹ Entrevista Rosario Doria, Directora Ejecutiva Actuar por Bolívar, Cartagena, 25 de marzo de 2009.

¹³² Entrevista Rosario Doria, Directora Ejecutiva Actuar por Bolívar, Cartagena, 25 de marzo de 2009.

¹³³ Entrevista Julio Contreras, gerente de Aliprocar, Cartagena, 26 de marzo de 2009.

5.5 Fortalecimiento administrativo y empresarial

Aliprocar no solamente recibió ayuda de Actuar por Bolívar, otras instituciones como el SENA y Fomypime ayudaron a la pre-cooperativa en su formación y asesoría. Uno de los principales problemas que tuvo Aliprocar al comienzo fue su baja capacidad de gestión ya que la mayoría de sus afiliados tenían un nivel de formación muy bajo. Ello no les permitía tener control sobre los costos y llevar un sistema de contabilidad, lo que condujo a una de las primeras crisis. “Llegó un momento en que nosotros trabajábamos y trabajábamos y la plata no nos alcanzaba ni para el arriendo... Allí vino un contador y nos dijo que era un problema de costos porque estábamos gastando más de lo que invertíamos... Pero como nosotros no sabíamos de costos ni nada... Ahora es diferente, todo lo hacemos legalmente y hasta tenemos una secretaria que nos ayuda con la parte administrativa...”

La formación de los afiliados y la asesoría de otras instituciones permitió a Aliprocar salir de la informalidad y lograr buenos niveles de gestión.

5.6 Innovación tecnológica

El aprendizaje que desarrollaron los asociados en Aliprocar fue largo y complicado. Ellos comenzaron apropiándose del saber tradicional de la elaboración de butifarras en los barrios marginales del sur oriente de Cartagena de Indias. Después dieron un gran salto al pasar a la planta industrial de la Universidad San Buenaventura y terminaron con su propia planta, con innovaciones en la producción de la butifarra y otros productos. Todo ello se logró gracias a la colaboración e intercambio con diferentes actores productivos y académicos. La Universidad San Buenaventura no solo ofreció sus instalaciones para la producción de butifarras sino que transfirió una tecnología que fue apropiada por los desplazados. Posteriormente la Universidad tecnológica también les asesoró en la elaboración de nuevos productos, permitiendo la diversificación de la producción de Aliprocar.

La conjugación de los diferentes actores permitió a Aliprocar apropiarse y desarrollar una tecnología que volvió a la empresa competitiva en el mercado de las carnes procesadas en Cartagena.

5.7 Innovación en sistema de comercialización ligado a la tradición

Otro de los aprendizajes tiene que ver con la forma en que Aliprocar aprendió a comercializar sus productos. Inicialmente los miembros de la cooperativa comercializaban directamente la producción en las calles de Cartagena. Cuando tuvieron excedentes, vincularon a otros desplazados para que comercializaran de la misma forma y buscaron entrar a los almacenes de cadena. Los costos excesivos los obligaron a buscar otras formas de comercialización y lograron combinar las ventas callejeras con contratos directos en universidades, clubes, restaurantes y autoservicios. La innovación, aprovechando la tradición, han sido los elementos que ha permitido a Aliprocar sobrevivir en un mercado tan competido como es el de las carnes procesadas.

Actualmente Aliprocar desarrolla puntos de venta directa que le han permitido una mayor estabilidad en las ventas y una proyección a largo plazo. Aliprocar planea continuar con la venta tradicional callejera, los contratos con empresas y nuevos puntos de venta directa.

5.8 Continuidad en el proceso de Aliprocar

Una de las grandes discusiones acerca de los procesos de generación de ingresos se relaciona con los tiempos necesarios para que un proyecto sea viable y sostenible. El caso de Aliprocar nos enseña que los procesos asociativos son complicados y lentos. La creación de confianza y la consolidación de una empresa requieren de continuidad y seguimiento a largo plazo. Es posible que estos procesos tienen un costo más alto que aquellos desarrollados en forma individual. Pero tienen la ventaja de que garantizan empleo de calidad y generan conocimiento. A criterio del promotor del proyecto Aliprocar “Hay que buscar que los proyectos tengan continuidad de al menos tres años... El problema de desarrollar un proyecto en un año es que no se generan aprendizajes sino que eso se pierde y no se logra recoger lecciones, ni saber si realmente fu sostenible o viable...”¹³⁴.

¹³⁴ Entrevista Amaranto Zabaleta, gestor y responsable de proyecto Aliprocar, Cartagena, 25 de marzo de 2009.

V. Recomendaciones de política pública

En uno de sus recientes pronunciamientos¹³⁵, la Corte Constitucional señaló la carencia de una política pública coherente para afrontar el problema de la estabilización socioeconómica de la población desplazada. Este vacío es reconocido por la mayor parte de los actores estatales y sociales que trabajan el tema. La Corte también señaló la necesidad de avanzar en la elaboración de un documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) que incluya la problemática de la generación de ingresos para la población desplazada.

A. La construcción de la política pública

Mediante el auto 008 de 2009 la Corte Constitucional señaló la carencia de una política de generación de ingresos para la población desplazada y ordenó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) la elaboración de un documento CONPES que sirva de base para definir la política pública de generación de ingresos para la población desplazada.

Es por ello que se debe convocar a un gran debate donde participen los organismos del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el sector productivo para que aporten a una política coherente de generación de ingresos para la población desplazada. Esta política deberá estar integrada a la generación de ingresos para la población vulnerable pero deberá fijar prioridades sectoriales y territoriales para llegar realmente a los grupos más vulnerables de la población desplazada.

¹³⁵ Auto 008 de 2009, Corte Constitucional, Magistrado ponente Manuel Cepeda.

El DNP ha realizado algunos avances en este sentido y está discutiendo cuatro ejes que deberían orientar la política de generación de ingresos para la población desplazada:

- El primero tiene que ver con el reconocimiento de las dificultades que tiene esta población para generar capacidades que le permitan integrarse laboralmente o generar sus propios ingresos. Este eje también tiene que ver con la carencia de activos fijos y financieros que le permita integrarse a los circuitos formales de la economía.
- Un segundo elemento tiene que ver con la necesidad de reconocer el desarrollo territorial y local como uno de los elementos que puede potenciar la integración de la población desplazada a las economías locales.
- El tercer eje tiene que ver con la necesidad que tiene esta población de acceder a la seguridad social.
- Por último se plantea la necesidad del fortalecimiento institucional, tanto privado como público, para lograr la necesaria coordinación de las instituciones que trabajan en la generación de ingresos para los desplazados.

La discusión recién comienza y es importante que, cuando se presente el borrador del documento CONPES, se realice un debate abierto para que todos aporten en la elaboración de este documento que será el orientador de la política pública en materia de estabilización económica.

B. Fondo para la estabilización económica de población desplazada

Como parte de la solución que permita la estabilización de la población desplazada, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado y otras instituciones han planteado la creación de un Fondo de apoyo a proyectos productivos para la población desplazada. La propuesta se basa en la política de apoyo para los reinsertados de la Alta Consejería para la Reinserción, donde confluyeron esfuerzos públicos y privados, nacionales e internacionales. “Con base en esta experiencia, se propone constituir un Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos para la Población Desplazada por la Violencia, como banca social a partir de dotaciones de fondos públicos y cooperación internacional”¹³⁶. Su objetivo sería el de promover el restablecimiento socio-económico sostenible y de largo plazo de la población en situación de desplazamiento. Los recursos tendrían como fuente el presupuesto nacional y los que actualmente se están ejecutando a través de entidades como: Acción Social, SENA, Fomipyme, OIM, FUPAD, CHF, Banco Agrario y Bancoldex.

La creación de un Fondo para la estabilización económica de la población desplazada ha sido discutida desde hace algunos años como medida para tratar de superar la atomización de las diferentes propuestas de generación de ingresos. El principal obstáculo es que los diferentes actores no están dispuestos a ceder su capacidad de gestión y su presupuesto para entregarlo a un Fondo común. Es necesario por lo tanto crear un consenso entre los actores gubernamentales, los operadores y la cooperación internacional para que el fondo sea viable.

C. Políticas de retorno

Uno de los elementos más importantes de este debate tiene que ver con el derecho que tienen los desplazados a regresar a sus lugares de origen. Si bien el retorno es considerado como la solución ideal, debemos tener en cuenta algunas consideraciones que han impedido que se convierta en una alternativa generalizada. En primer lugar, el conflicto armado no ha terminado y por lo tanto las

¹³⁶ Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado, V Informe a la Corte Constitucional, Bogotá, junio 2008.

condiciones de seguridad impiden que la población pueda retornar. De hecho, un porcentaje muy bajo de la población¹³⁷ ha manifestado su deseo de no retornar mientras no cambien las condiciones que originaron su desplazamiento y la voluntariedad es uno de los requisitos para que el retorno sea viable.

En segundo lugar, el retorno tendría que hacer parte de una política de reparación y restitución de bienes para los desplazados, en su calidad de víctimas de la violencia.

Incoder y el Ministerio de Agricultura han realizado convocatorias para apoyar proyectos productivos o para otorgar subsidios de tierras a los desplazados. Sin embargo, estos proyectos tienen dos problemas fundamentales. En primer lugar plantean la asociatividad como requisito para la adjudicación del recurso. Dadas las condiciones particulares de la población desplazada, de desconfianza y atomización, la asociatividad no es una característica de esta población. Entonces, la obligatoriedad de presentar proyectos a través de organizaciones lleva a que se creen organismos sin base real o a que sean ONG que no representan a los desplazados, las que accedan a los recursos. El otro inconveniente de estos proyectos es que se realizan como oferta institucional independiente, sin tener en cuenta las necesidades regionales y la necesaria coordinación con otras instituciones. Sería importante que estos proyectos partan de las necesidades locales de desarrollo y busquen solucionar problemas concretos como cadenas de comercialización o de apoyo a la vocación productiva de las regiones.

La experiencia y capacidad de gestión del Ministerio de Agricultura e Incoder se debería aprovechar en los programas de retorno para la población desplazada, apoyando el componente de generación de ingresos, mediante la reactivación de las regiones abandonadas. Según plantea Jean Noël Wetterwald, representante de Acnur en Colombia “La principal diferencia entre Colombia y otros países con serias crisis humanitarias es la capacidad de las instituciones colombianas. Esa capacidad permite asumir el reto de la restitución. Aquí, donde el despojo de tierras y bienes ha sido protagonista del conflicto, llenando las ciudades de personas a las que se les quitó todo, los beneficios de una política de restitución –y por supuesto, de prevención de nuevos despojos– no serían sólo para las actuales víctimas del desplazamiento forzado, sino para toda la sociedad”¹³⁸. Para que la política de retorno y restitución se lleve a cabo es necesario que la nueva ley de desarrollo rural que se discute actualmente señale mecanismos claros de restitución de la tierra a los desplazados y busque impulsar el desarrollo rural.

Como pudimos ver en el caso de Asofrutas, el éxito del retorno se basa en el cambio de las condiciones del municipio expulsor con relación a las condiciones de seguridad, de gobernabilidad y la oferta de medios de subsistencia que le permita a la población asegurar un retorno sostenible

D. Integralidad y coordinación

La política de generación de ingresos debe estar inscrita en la integralidad de la atención a las personas y familias que se benefician de los programas de estabilización económica. Para que los proyectos productivos sean integrales deben contemplar la ayuda humanitaria de emergencia, la atención psicosocial, la formación, la asesoría en el proyecto productivo y el seguimiento del mismo. También el acceso simultáneo a los servicios sociales básicos de salud, educación y vivienda son indispensables para la para lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

Actualmente, más de siete organismos del Gobierno central, muchos actores regionales y una gran cantidad de entes municipales desarrollan o apoyan programas de generación de ingresos para la población desplazada. A estos organismos gubernamentales se suman el sector productivo, las

¹³⁷ Según la Encuesta Nacional de Verificación del CID de la Universidad Nacional solo el 2,9% de los desplazados desean retornar a sus lugares de origen, el 10,0% desea reubicarse en otro municipio, el 6,2% aun no lo ha definido y el 2,2% salir del país. O sea, el 78,7% de los grupos familiares de población desplazada prefiere permanecer en la ciudad de asentamiento (Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado 2009, p. 57).

¹³⁸ Revista Hechos del Callejón. N° 47, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá 2009.

organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional y los operadores constituyendo una enorme cantidad de actores que trabajan con muy poca coordinación. Ello no permite sumar esfuerzos y desarrollar una solución global a esta problemática. Es por ello que es necesario que un solo organismo del Gobierno coordine y ejecute los programas de generación de ingresos.

Una solución que se ha venido discutiendo es la reactivación del Fondo para la Población Desplazada creado por la Ley 387 de 1997, el cual debería centralizar los recursos para generación de ingresos. Tanto el fondo como el organismo coordinador deberían contar con la participación de los Gobiernos locales, el sector productivo y las organizaciones de la sociedad civil para lograr una verdadera coordinación.

Otra propuesta interesante que debe ser discutida como parte de las posibles soluciones a los problemas de coordinación y ejecución es la creación del Fondo de estabilización para la población desplazada planteado por la Comisión de Verificación de Política Pública para la Población Desplazada (véase *supra* IV.C).

La vinculación del sector privado a los proyectos productivos para la población desplazada es otro aspecto que debe tenerse en cuenta, ya que este ha sido un elemento que ha ayudado al éxito de muchos proyectos. La responsabilidad social del sector privado empresarial trae nuevas lógicas que superan la sustitución de empleos o la filantropía. Un ejemplo claro de esto es el modelo que está desarrollando la Asociación de Industriales (ANDI) que busca vincular las necesidades de las empresas con proyectos asociativos de la población desplazada. Otro ejemplo es el caso de Asofrutas que fue apoyado por la fundación “El Cinco” (véase sección III.A), dándole el empujón inicial para el despegue del proyecto. Desde empresarios que vinculan prioritariamente a la población desplazada, hasta fundaciones financiadas y gestionadas con lógicas empresariales han contribuido a mirar con otros ojos la generación de ingresos para la población desplazada. Es por ello que es importante convocar al sector empresarial privado para que ayude a la formulación de nuevos negocios incluyentes o “inclusivos”. Sería bueno que los planes de negocio sean formulados por empresas y empresarios ya existentes en el mercado y no siempre por operadores que no están sintonizadas con las dinámicas económicas de su región.

También la cooperación internacional ha permitido que se supere las limitaciones impuestas por los programas gubernamentales porque los recursos que manejan no están ligados a ejecuciones presupuestales y en muchas ocasiones permiten la prolongación de las actividades productivas en el tiempo como en los casos de Aliprocar y Asofrutas. La cooperación internacional y muchos operadores de proyectos de generación de ingresos han desarrollado modelos de intervención que han logrado cierto impacto en la población desplazada. Vale la pena destacar el modelo atención integral que plantea CHF Internacional (véase sección II.C.2), que logra que las familias que ingresen al programa tengan una atención y acompañamiento que les permite acceso a la oferta institucional y una mejor integración a los lugares donde llegan. El modelo desarrollado por OIM (véase sección II.C.3) también ha realizado aportes en lo referente a la necesidad de crear una cultura crediticia para la población desplazada. Estos aportes es necesario tenerlos en cuenta en el momento de formular la política pública y plantear proyectos productivos. Los programas implementados por el gobierno han sido planteados como un “apoyo inicial” a la generación de ingresos, buscando contribuir al auto-sostenimiento de la población desplazada y no puede ser de otra forma ya que los montos entregados solo permiten la creación de negocios que complementan los ingresos familiares. Es por ello que la política de crédito debe acondicionarse a la situación particular de esta población, apuntando a fortalecer y dar continuidad a los emprendimiento que fueron impulsados por el apoyo inicial dado en los programas implementados.

E. Desarrollo local, territorial y redes sociales

El desplazamiento forzado de más de tres millones de colombianos es producto de una lucha por el territorio entre los diferentes actores armados. Podemos decir que la disputa territorial es la causa directa que obliga a los desplazados a dejarlo todo y convertirse en desarraigados que deben librar una dura batalla para poder vivir y desarrollarse en un nuevo territorio. Este enfoque territorial nos obliga a mirar el problema de la estabilización socioeconómica de la población desplazada como un asunto de integración a los nuevos universos. La generación de ingresos es solo una parte de los obstáculos que deben superar los desplazados para integrarse al desarrollo local. La apropiación del nuevo territorio y de su institucionalidad; la inclusión en nuevas redes sociales; la recuperación de activos y la generación de nuevas capacidades productivas son los elementos que pueden facilitar la apropiación del nuevo territorio.

El desarrollo local debe ser uno de los ejes de la política de generación de ingresos para la población desplazada porque es la única forma de integrarla realmente. La identificación de las necesidades y de las dinámicas económicas locales van a permitir que esta política apoye el desarrollo local propio de las regiones. Experiencias como la de Asofrutas (véase sección III.A) muestran como la convocatoria de diferentes actores para un proyecto regional puede generar un desarrollo local y la reactivación de la economía de todo un corregimiento.

Las entidades territoriales tienen un rol fundamental en el desarrollo económico local. Sin embargo, dado que el desempeño de las administraciones municipales es débil, se requiere de un fortalecimiento institucional que vigorice las capacidades territoriales de gestión para un desarrollo económico local que incluya a los desplazados en sus programas de gobierno. En este sentido se deben buscar mecanismos regionales donde se pueda concertar al sector público nacional y regional, al sector privado y las diferentes organizaciones de la sociedad civil para que estas intervenciones sean integrales.

La necesidad de buscar el desarrollo local, basado en las condiciones específicas de los territorios, ha sido planteada por actores estatales y privados. La propuesta de la Gobernación de Antioquia se basa en esta premisa y por ello ha buscado la integración de los municipios a los proyectos de generación de ingresos buscando “propender que los proyectos e iniciativas de generación de ingresos urbano y rural se articule con las alternativas de desarrollo local y subregional y a las cadenas productivas, previa caracterización de las necesidades, habilidades y competencias de la población afectada por el desplazamiento; y las condiciones de los territorios donde tiene la expectativa de restablecimiento. Posibilitar un pacto de alto nivel entre el sector público y privado para avanzar en la evaluación de alternativas de generación de empleo e ingresos para población afectada por el desplazamiento forzado”¹³⁹.

En este sentido, la generación de ingresos para la población desplazada, debe estar ligada a los procesos de desarrollo local y por ello se debe diseñar una política que permita a los departamentos, municipios y localidades tener recursos y herramientas para integrar a los desplazados al territorio y a los procesos de desarrollo.

F. Tiempos productivos e informalidad

La actual política de generación de ingresos para la población desplazada ha sido desarrollada a partir de las limitaciones temporales que tiene el Estado para la ejecución presupuestal. Así se ha desarrollado un modelo donde se entrega una suma de dinero (generalmente un millón y medio de pesos) para que el desplazado desarrolle su proyecto productivo en el transcurso de un año. Como hemos visto en los estudios de caso analizados, un año es un tiempo completamente insuficiente

¹³⁹ Asamblea Departamental de Antioquia, Ordenanza 06 de 2006.

para implementar un proyecto productivo y desconoce que los procesos de integración de los desplazados al nuevo territorio son procesos largos y complejos. En el caso de Aliprocar, pasaron seis años antes de que la pre-cooperativa fuera autosuficiente y se consolidara un grupo (integrado al nuevo territorio) que logró sacar adelante el proyecto. La experiencia de Asofrutas también muestra que la recuperación del territorio por parte de los retornados y la creación de un polo de desarrollo son procesos que toman tiempo.

La mayoría de los proyectos son ejecutados en menos de un año, debido a que se deben llevar a cabo en el periodo fiscal correspondiente. Este tiempo es completamente insuficiente para lograr el diagnóstico, implementación y seguimiento de un proyecto productivo. En muchas ocasiones las convocatorias que realizan las entidades estatales son realizadas a mediados del año y cuando se va a ejecutar el proyecto solo faltan pocos meses para terminar la ejecución. Así, ante la urgencia de ejecutar los recursos en el año fiscal, se asignan las ayudas de forma arbitraria. Germán León¹⁴⁰, quien trabaja como responsable en la ejecución de proyectos por parte de un municipio del Oriente Antioqueño señala que “Aquí llegó la adjudicación el año pasado en el mes de octubre... Y solo nos dejaron tres meses para trabajar con la gente lo correspondiente al plan de negocios... De 30 cupos que nos dieron, 24 escogieron animales y solo seis pidieron ayuda para comenzar o mejorar sus cultivos... Lo escogieron así porque no hubo forma de elaborar proyectos mejores y porque para ellos un animal es como dinero en efectivo... Y tampoco se pudo hacer seguimiento porque el convenio terminó en diciembre... Deberían cambiar los plazos porque un proyecto de esos requiere de más tiempo y seguimiento...”.

Algunos operadores de proyectos productivos para la población desplazada coinciden en que los tiempos de ejecución de los proyectos no corresponden con los tiempos reales en que se planea e implementa un negocio. “Antes de dos años es imposible que se pueda saber si el plan de negocios funcionó y si los recursos de verdad tuvieron un impacto en la generación de ingresos”¹⁴¹. La ejecución no debería estar ligada a los plazos presupuestales que limitan a un año cualquier intervención. Se calcula como mínimo dos años para evaluar y hacer un seguimiento a cualquier negocio.

Los tiempos burocráticos de ejecución presupuestal no coinciden con las necesidades de los proyectos productivos. La experiencia demuestra que un proyecto productivo requiere de más de un año para lograr sostenibilidad. La ejecución acelerada no permite un seguimiento y acompañamiento para que los proyectos se consoliden. Frente a lo anterior se podría argumentar que los pequeños proyectos de subsistencia logran resultados más rápidos lo que no es cierto porque si los desplazados no logran una integración al nuevo territorio y al desarrollo local, sus unidades productivas seguirán siendo muy vulnerables y sujetas a la inestabilidad que provoca el desarraigo. Es por ello que estos proyectos individuales también deberán buscar generar capacidades de integración y estar ligados al desarrollo local para que realmente cumplan un papel en la estabilización socioeconómica de los desplazados.

De otra parte, la mayor parte de los proyectos de generación de ingresos para la población desplazada están ligados a la economía informal. Esto se debe a la caracterización misma de la población desplazada y a la implementación de un modelo que busca resultados inmediatos con una baja inversión. Efectivamente, es difícil plantear proyectos complejos con una población que viene de una economía agraria. Los planes de negocio tienen que atender esta particularidad y por ello la mayor parte de los beneficiarios escogen proyectos relacionados con el comercio informal o la venta de servicios básicos: “Yo escogí este negocio del alquiler de lavadoras porque es algo seguro... Yo misma me encargo de llevar las máquinas a los diferentes clientes y me gano entre veinte y treinta mil pesos...”¹⁴². “Yo comencé con 200.000 pesitos el negocio, vendiendo fruta aquí

¹⁴⁰ Nombre cambiado a petición del entrevistado, Oriente Antioqueño, 6 de febrero de 2009.

¹⁴¹ Entrevista a Germán León, 6 de febrero de 2009.

¹⁴² Testimonio de Rosa Elvira Castro, desplazada de Montes de María, residente en el Pozón, Cartagena.

en la puerta de la casa y apenas lograba sacar 10.000 pesos... Pero cuando me dieron el millón y medio del Gobierno me cambió la vida porque ya pude surtir más y ahora hay días que logro sacar hasta 50.000 pesos...” “Aquí, en el negocio que monté, trabaja toda la familia porque es la única forma de sobrevivir... A veces nos toca duro porque abrimos a las seis de la mañana y terminamos a eso de las 10 de la noche... Pero gracias a Dios no volvimos a acostarnos con hambre...”¹⁴³. Casi todos los negocios individuales tienen estas características de gran inversión en capital humano y baja productividad.

G. Los programas de crédito

La incapacidad para acceder a los programas de crédito formales es uno de los principales problemas que tiene la población desplazada. Incluso programas de Fomypime, Banco Agrario y Bancoldex que pretendían llegar a la población desplazada no han tenido un impacto significativo. Ello se debe a que los programas no han tenido en cuenta las precarias condiciones de los desplazados, manteniendo las condiciones restrictivas que no permiten el acceso a la mayor parte de ellos. Una experiencia interesante, en la que se busca estimular tecnologías financieras adecuadas a este tipo de población, es la realizada por la OIM (véase *supra* II.C.2) que entrega capital semilla y crédito blando al mismo tiempo, así creando hábitos financieros en los beneficiarios. En este esquema, la bancarización es una meta a lograr y no el punto de partida.

H. Estímulos económicos y fiscales para el empleo

Como pudimos ver en el caso de Internacional de Negocios, la vinculación laboral a una empresa formal es una opción válida con un costo relativamente bajo por persona. No todos los desplazados quieren o pueden desarrollar emprendimientos o negocios con un capital mínimo que los perpetúa en la economía informal. Es por ello que se debe buscar incentivos para que la opción de la vinculación laboral tenga mayor acogida entre la población desplazada. Es por ello que sería importante buscar incentivos económicos y tributarios para mejorar las condiciones de empleabilidad de la población desplazada. Este planteamiento parte del hecho de que la población desplazada está en desventaja frente al resto de la población y es deber del Estado tratar de compensar esta falla. También se argumenta que al dar estímulos a las empresas, se estaría promoviendo la creación de nuevos empleos y no solamente el remplazo de plazas.

Estos incentivos podrían consistir en la exoneración del pago de los impuestos parafiscales (SENA, ICBF y Cajas de Compensación) en caso de que una empresa vincule laboralmente a una persona desplazada. Este beneficio sería completo el primer año y bajaría al 50% en el segundo y 25% en el tercero.

Otro incentivo que se podría implementar es que el Estado asuma la carga pensional y de salud del desplazado durante el primer año de trabajo para luego compartirla con el empleador durante el segundo y tercer año. En este caso el empleador tendría que realizar contrato a término indefinido al desplazado para impedir la rotación de las personas que se vinculen.

Una de las políticas actuales para enfrentar la crisis económica y para promocionar el empleo ha sido la aceleración de la ejecución de grandes proyectos de infraestructura como la construcción de carreteras, puentes, hidroeléctricas, etc. Los términos de las licitaciones y los contratos que realice el Estado con los diferentes contratistas deberían tener cláusulas que obliguen a que se contrate un porcentaje de personas desplazadas. Este modelo ya se viene implementando en la construcción de cárceles donde un porcentaje importante de los trabajadores son reinsertados o víctimas de la violencia. Otra propuesta interesante tiene que ver con la necesidad que tiene el

¹⁴³ Testimonio de Eduardo Castaño, desplazado del Choco, residente en el barrio Nelson Mandela de Cartagena.

Estado de crear oferta de vivienda social. Para ello se podría utilizar el mismo esquema, ayudando a reactivar la economía y creando empleo de calidad para los desplazados.

I. Transferencias a la población desplazada

La política social y los diferentes programas del actual Gobierno se han apoyado bastante en las transferencias que se entregan a la población pobre y vulnerable. La Red Juntos es una de las principales iniciativas del Gobierno Nacional en este ámbito, orientada a promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres del país a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de la pobreza. Busca integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea, brindando transitoriamente acompañamiento familiar y acceso preferente a dichos servicios, para asegurar que los recursos e intervenciones permitan a las familias beneficiarias alcanzar condiciones mínimas de calidad de vida, así como generando un marco de corresponsabilidad con las familias para que éstas se comprometan con la superación de su situación.

El Gobierno ha logrado vincular 260.000 hogares desplazados a la Red Juntos, un paso importante que les ha permitido recibir la transferencia condicionada de nutrición y educación. La meta para el 2009 es vincular a todos los hogares desplazados que cumplan los requisitos para ingresar a la Red.

En la práctica, se propone que las familias beneficiarias alcancen 45 logros básicos en nueve dimensiones diferentes (entendidos como el acceso a medios dirigidos a mejorar su calidad de vida). El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado comunitario, desarrollo para todos” enfatizó la necesidad de proveer a las familias de Juntos instrumentos para generar ingresos suficientes y sostenibles. Esta sería la forma de pasar del asistencialismo estatal a la promoción social, donde las familias se “graduán” y dejan de ser dependientes de la política asistencial.

Si bien la atención integral a las familias ha sido un avance importante en la política social, las transferencias no son suficientes para salir de manera sustentable de la pobreza. En palabras de un poblador de San Carlos: “Aquí, en el municipio, hay gente que se dedica a buscar los subsidios... Incluso hay familias que han conseguido hasta dos o tres casas con eso de los subsidios... Están en todas las listas que hay y se la pasan de arriba para abajo buscando que pueden sacar... A mí no me gusta eso porque así no se sale de la pobreza... Yo solo quiero que me den una ayuda para sembrar de nuevo la parcela y así salir adelante... Eso que llaman la ayuda de ingresos”¹⁴⁴.

La gran pregunta es ¿Cómo lograr pasar de la necesaria asistencia social a la promoción social como lo plantea la Red Juntos.? La Red Juntos incluyó la dimensión de ingresos y trabajo como parte de sus nueve dimensiones. No obstante, es claro que los programas e intervenciones existentes en esta área ponen de presente la inexistencia de una política clara frente a la generación de ingresos que permita a las familias “graduarse” y dejar de ser dependientes de la ayuda estatal.

Sin embargo, la mayor parte de los desplazados sigue luchando por buscar una vinculación al desarrollo de los lugares donde llegaron y buscan la apropiación de los nuevos territorios. Un desplazado del Oriente Antioqueño nos lo confirma: “A mí no me gusta vivir de los subsidios porque así no se sale de la pobreza... Yo solo quiero que me den una ayuda para sembrar de nuevo la parcela y así salir adelante... Eso que llaman la ayuda de ingresos”¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Testimonio de Constantino Sepúlveda, desplazado de San Carlos, Antioquia 4 de febrero de 2009.

¹⁴⁵ Testimonio de Constantino Sepúlveda, desplazado de San Carlos, Antioquia 4 de febrero de 2009.

BIBLIOGRAFIA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2001). *Compilación sobre desplazamiento forzado: normas, doctrinas y jurisprudencia nacional e internacional*. Bogotá.
- Amnistía Internacional (2009), “¡Déjenos en Paz!, La Población Civil, Víctima del Conflicto Armado Interno de Colombia, Madrid.
- Arquidiócesis de Cali (1997) "Desplazados en Cali: Entre el Miedo y la Pobreza". Comisión Vida, justicia y paz. Estudio exploratorio. Informe preliminar. Cali.
- Beltrán Mauricio (2007) “La ruta de la Protección” , Ministerio del Interior y Justicia, Bogotá.
- Brookings Institution – University of Bern (2008) “Protecting Internally Displaced Person”, October.
- Comisión Colombiana de Juristas y Servicio Jesuita de Refugiados (2005) “Compromisos rotos: Seguimiento a la aplicación de las recomendaciones internacionales sobre desplazamiento forzado en Colombia 2004 – 2005, Códice Limitada, Bogotá.
- Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2009), *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada, Volumen 2*, abril de 2009,
- Conferencia Episcopal de Colombia (1995). "Desplazados por Violencia en Colombia". "Investigación sobre Derechos Humanos y Desplazamiento Interno en Colombia". Serie Derechos Humanos. Santa fe de Bogotá.
- Codhes – Sisdes (2001). "Desplazamiento en Colombia durante el primer trimestre del 2001", Bogotá.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (COHDES), (2005) “Un país que huye”, Bogotá
- CICR-Programa Mundial de Alimentos (2007). *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención*. Resumen Ejecutivo Ocho Ciudades, Bogotá.
- Cubides, Fernando y Domínguez, Camilo."Desplazados, Migraciones Internas y Reestructuración Territoriales".CES. U. Nacional. Bogotá, 1999.

- Cruz Roja Colombiana (2000) Seccional Cauca. Informe Final de Programa de Atención Integral a la Población desplazada en Popayán". Popayán. Febrero.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007) "El desplazamiento forzado en Colombia: 10 años de política pública, Indicadores de Goce Efectivo de Derechos -GED-para la población desplazada", Bogotá.
- ____ (2006). "Programa Familias en Acción, impacto del programa a un año y medio de su ejecución", Bogotá.
- ____ (2005), Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia, Documento CONPES 3400.
- ____ (1995), Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, Documento CONPES 2804, Bogotá., 13 de septiembre de 1995.
- Forero Pardo, Edgar y Medrano, Diana (2002). "Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002" . ACNUR, Red de Solidaridad Social, Bogotá.
- Fundación Foro Debates por Colombia (2008) "Territorio, conflicto y gestión pública en Colombia", Bogotá.
- Garay Jorge Luis, Uprimny Rodrigo y otros, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado en Colombia (2005-2008) informes 1,2,3, 4, 5, 6, 7 y 8, Bogotá.
- González, Jesús; Martínez, Luis; Ospina, Angélica (2002) "Diagnóstico situacional de la atención al desplazamiento forzado en el Valle del Cauca" .Municipios de Yotoco, Buga, San Pedro. Cali.
- Ibáñez, Ana María y P. Querubín, (2004) "Acceso a tierras y desplazamiento". Documento CEDE, Bogotá.
- Ibáñez Ana María y Velásquez Andrea (2008) "El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas", Serie políticas sociales no. 145, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago de Chile.
- Matijasevic, María Teresa (2007), Saliendo de la pobreza: cómo se entienden la libertad, la democracia y el crecimiento desde abajo, Banco Mundial, CRECE, Manizales.
- Meertens. Donny (2001), "Cosiendo futuro: Cotidianidad y Proyectos de vida de mujeres desplazadas". Revista En Otras Palabras, Enero - Julio. Grupo Mujer y Género. Universidad. Nacional, Bogotá.
- Moreno, Iván Orlando (2009), documento de evaluación, "Estrategias de implementación de proyectos de generación de ingresos y capacitación laboral en el programas IDP`S de OIM", 2009, inédito Bogotá.
- Narayan, Deepa, con la colaboración de Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher y Sarah Koch-Schulte (2000) "La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?", Banco Mundial, Washington, DC.
- Narayan, Deepa, (1999) "Guía de Proceso con la metodología para el estudio Consultas con los Pobres", Grupo Sobre la Pobreza Red de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Banco Mundial, Washington, DC.
- Ojeda, G, y Murad Rocío. (2001) "Salud Sexual y reproductiva en zonas marginadas. Situación de las mujeres desplazadas". Profamilia. Bogotá.
- Osorio Flor, Edilma. (1997) "Mujer desplazada. Violencia y discriminación", Casa Mujer, Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación (2006), "Prevalencia de los derechos de la población desplazada en Colombia", Bogotá.
- Proyecto Suyasun (1997) "Construyendo una esperanza". Perú Texto Editores, Lima.
- Rodríguez Herrera, Adolfo y Hernán Alvarado Ugarte (2008) "Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Sen, Amartya (1999) "Autogestión y desarrollo", Cuadernos de Desarrollo, España Madrid.
- Rogge, J.y B. Lippman (2004). "Haciendo -que el retorno y la reinserción sean sostenibles, transparentes y participativos", Forced Migration Review No. 21. Oxford.
- Serrano López, Miguel (2007) "Evaluando el impacto de intervenciones sobre el desplazamiento forzado interno", Consejería en Proyectos Sociales, Bogotá.
- Unidad Técnica Conjunta – UteC (2007) "El Desplazamiento Forzado en Colombia 10 Años de Política Pública". Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1

Generación de ingresos para desplazados. Guía de entrevistas. Proyectos productivos

Objetivo:

Reconstruir el proceso del proyecto productivo, entendiendo las claves y lecciones que se aprendieron en cada caso.

Método:

Entrevistas individuales y colectivas a participantes de los proyectos productivos.

Recursos:

Grabadora, hoja de registro, refrigerio, diario de campo.

Temas claves:

1. Ubicación y contexto del proyecto productivo.
2. Perfil del proyecto productivo: qué tipo de proyecto, cantas personas participan, cuál han sido los costos, etc.
3. Historia del proyecto productivo: Proceso histórico, sus fortalezas y dificultades.
4. Relación con otras organizaciones y modelo implementado.
5. Apropiación e innovación tecnológica.
6. Integración del proyecto a la región o territorio.
7. Manejo financiero y crediticio.
8. Claves del proceso principales dificultades y lecciones aprendidas.
9. Tensiones con la población de los municipios receptores: con los pobres históricos y otros.
10. Participación en la construcción de la política pública.

Preguntas guías:

1. Presentación: Nombre, edad, lugar de procedencia, tiempo de permanencia en el sitio, retorno, composición y situación familiar. ¿Qué participación tiene en el proyecto?
2. ¿Cómo fue su vinculación al proyecto productivo?
3. Desde su perspectiva narre el proceso que ha vivido el proyecto.
4. ¿Cómo ha sido el proceso organizativo del proyecto y la relación que tiene con las organizaciones que lo financiaron y otras organizaciones?
5. ¿Considera válido el modelo implementado por su organización? ¿Por qué?
6. ¿Cuáles son las principales dificultades que le ha tocado vivir a usted en el proceso?
7. ¿Cuáles considera los aspectos más complicados del proyecto productivo?
8. ¿Cómo se ha realizado el proceso de apropiación tecnológica?
9. ¿Existe innovación en el proyecto? ¿Cuál y como se ha dado?

10. ¿El proyecto se ha integrado al desarrollo regional?
11. ¿Qué dificultades han tenido en la parte administrativa?
12. ¿Cómo están organizados para desarrollar el proyecto?
13. ¿Cuáles han sido las principales dificultades?
14. ¿Cuáles han sido las fortalezas del proceso?
15. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas?
16. ¿Cuáles cree que han sido las claves para el éxito o fracaso del proyecto?
17. ¿Qué problemas han tenido con la población? ¿Han tenido dificultad para integrarse?
18. ¿Han participado en organizaciones de la población desplazada?
19. ¿El proyecto ha participado en la formulación de políticas públicas?
20. ¿Qué propondrían ustedes para mejorar los proyectos productivos?

ANEXO 2

Generación de ingresos para desplazados. Guía de entrevistas. Grupos focales

Grupo focal:

Entre 10 y 20 hombres y mujeres en situación de desplazamiento en la etapa de estabilización económica (al menos seis meses de haber sido registrados en el RUPD)¹⁴⁶.

Recursos:

Grabadora, hoja de registro, refrigerio, diario de campo. Disposición de sillas en círculo.

Método:

Discusión en grupo a partir de una historia de vida y preguntas.

Comienzo:

La discusión se dará a partir de la lectura de una historia de vida de una mujer desplazada que cuenta lo que le ha tocado vivir en relación con la generación de ingresos.

Temas claves:

1. Perfil del grupo. Acceso real a subsidios y percepción sobre los mismos: dificultades para acceder, suficientes, les sirven.
2. Prerrequisitos para lograr una adecuada inserción laboral: Importancia del apoyo psicosocial.
3. Relación con la empresa privada y la economía formal.
4. Opinión sobre las políticas públicas en materia de generación de ingresos.
5. Percepción sobre las diferencias entre las políticas nacionales y regionales, municipales (locales).
6. Capacitación: acceso y pertinencia (proyectos productivos/ empleabilidad).
7. Tensiones con la población de los municipios receptores: con los pobres históricos y otros.
8. Participación en la construcción de la política pública en relación con la generación de ingresos.
9. Perspectiva de género: mujeres cabeza de familia, situación de la pareja, ¿quién toma decisiones sobre cómo llegan los subsidios?
10. Propuestas de ellos: qué hace falta, qué les gustaría.

Preguntas

1. Nombre, edad, lugar de procedencia, tiempo de permanencia en el sitio, retorno, composición y situación familiar, a qué se dedica actualmente (guía perfil del grupo).
2. Cuéntenos qué trabajos ha realizado desde que abandonó su pueblo (su tierra).
3. Qué ayudas han recibido (del gobierno) para conseguir un trabajo o empezar su propio negocio (Aclarar de dónde provinieron los recursos).

¹⁴⁶ Registro Único de la población desplazada.

4. ¿Qué apoyo recibió para superar la situación que vivió (apoyo psicosocial)? ¿Lo considera útil para construir una nueva vida? (orientar hacia el tema de reinserción laboral).
5. Qué tipo de formación o capacitación ha recibido para conseguir ingresos (proyectos productivos/ empleabilidad) y qué utilidad ha tenido en su caso particular.
6. Cómo han sido las relaciones con la gente a donde llegaron (barrio, municipio, vereda) y han trabajado (empleadores, compañeros de trabajo): Aceptación, rechazo, apoyo, discriminación.
7. Situaciones particulares en relación con el acceso, capacitación por el hecho de ser hombres o mujeres (jefatura de hogares).
8. ¿Alguna vez (antes de esta) representantes de alguna institución le ha consultado cómo pueden ser más eficientes las ayudas para mejorar su situación económica?
9. ¿Qué propondrían ustedes para mejorar los planes del gobierno en relación con su situación económica y mejorar sus ingresos?



NACIONES UNIDAS

Serie



políticas sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en www.cepal.org/publicaciones

- 152. Ernesto Zarama Vásquez, “Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo”, (LC/L.3122-9-P), Número de venta: S.09.II.G.100, (US\$10.00), 2009.
- 151. Cristina Bloj, “El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a la familia”, (LC/3122-P), Número de venta: S.09.II.G.101, (US\$10.00), 2009.
- 150. Carmelo Mesa-Lago, “Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas”, (LC/L.3104-P), Número de venta: S.09.II.G.85, (US\$10.00), 2009.
- 149. Flavia Marco Navarro, “Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina”, (LC/L.3102-P), Número de venta: S.09.II.G.84, (US\$10.00), 2009.
- 148. Juan Gonzalo Zapata, “Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia” Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”, (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09. S.09.II.G.83, (US\$10.00), 2009.
- 147. Marcela Cerrutti, Georgina Binstock, “Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública”, (LC/L.3100-P), Número de venta: S.09.II.G.82, (US\$10.00), 2009.
- 146. Rodrigo Arim, Guillermo Cruces y Andrea Vigorito, “Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”, (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09.II.6.10, (US\$10.00), 2009.
- 145. Ana María Ibáñez y Andrea Velázquez, “El impacto del desplazamiento forzado en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas”, (LC/L.2970-P), Número de venta: S.08.II.G.82, (US\$10.00), 2008.
- 144. Ricardo Bitrán, Liliana Escobar, Gonzalo Urcullo, Rodrigo Muñoz y Juanita Ubilla, “Estimación del costo de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en salud en algunos países de América Latina y el Caribe”, (LC/L.2966-P), Número de venta: S.08.II.G.79, (US\$10.00), 2008.
- 143. Ricardo Infante, “El sector de empresas pequeñas y medianas. Lecciones de la experiencia de la Unión Europea y políticas de homogeneización productiva con generación de empleo”, (LC/L.2895-P), Número de venta: S.08.II.G.31, (US\$10.00), 2008.
- 142. Guillermo Cruces, Nicolás Epele, Laura Guardia, “Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina”, (LC/L.2889-P), Número de venta: S.08.II.G.26, (US\$10.00), 2008.
- 141. Marcela Peticara, “Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos”, (LC/L.2879-P), Número de venta: S.08.II.G.18, (US\$10.00), 2008.
- 140. Guillermo Paraje, “Evolución de la desnutrición crónica infantil y su distribución socioeconómica en siete países de América Latina y el Caribe”, (LC/L.2878-P), Número de venta: S.08.II.G.17, (US\$10.00), 2008.
- 139. Gonzalo Wielandt, Carmen Artigas, “La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas”, (LC/L.2826-P), Número de venta: S.07.II.G.149, (US\$10.00), 2007.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: