



Observatorio de Derechos Humanos
y Soluciones Duraderas



DIÁLOGO TÉCNICO

HACIA UN **CONPES** DE **SOLUCIONES DURADERAS** PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE **DESPLAZAMIENTO FORZADO** EN COLOMBIA

EJE TEMÁTICO GENERACIÓN DE INGRESOS (GI)

CUARTO ENCUENTRO DE PERSONAS EXPERTAS SOBRE EL ENFOQUE DE SOLUCIONES DURADERAS

RELATORÍA CUATRO



Con apoyo de:



Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



aecid



Cooperación
Española

DIÁLOGO TÉCNICO

HACIA UN CONPES DE SOLUCIONES DURADERAS PARA LA POBLACIÓN
EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA



Observatorio de Derechos Humanos
y Soluciones Duraderas

ODHES

EJE TEMÁTICO GENERACIÓN DE INGRESOS (GI)

BOGOTÁ, MARTES 05 NOVIEMBRE 2024. HOTEL MORRISON

Agenda:

1. Instalación: DNP – ACNUR
2. Presentación de avances por parte del Ministerio de Trabajo, Mesa de Generación de Ingresos.
3. Presentación de hallazgos y recomendaciones de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, Luis Jorge Garay
 - 3.1 Generación de ingresos en el ámbito urbano – Consuelo Corredor.
 - 3.2 Generación de ingresos en el ámbito rural – Albert Berry
4. Discusión entre los expertos.

INTRODUCCIÓN

El objeto de esta relatoría es presentar los aspectos centrales de la primera sesión de expertos sobre un Enfoque de Soluciones Duraderas (ESD) para la población en situación de desplazamiento forzado (PSDF), con especial énfasis en la generación de ingresos en el ámbito urbano y en el rural

Consta de seis partes: la primera presenta los objetivos de los talleres y un resumen de las acciones que se han venido desarrollando por parte del gobierno nacional y de las entidades del sistema de Naciones Unidas sobre la adopción y el desarrollo de una ESD como guía de la política pública para la población víctima de desplazamiento forzado. La segunda presenta los avances en el diseño de la estrategia por parte del gobierno nacional. La tercera presenta los elementos centrales del diagnóstico sobre la situación de la PSDF que hacen imperiosa una estrategia de Soluciones Duraderas. La cuarta señala los principios y criterios que es necesario tener en cuenta para el desarrollo de un ESD. La quinta se centra en los lineamientos iniciales para la construcción de Soluciones Duraderas en materia de generación de ingresos en el ámbito urbano y en el rural. La quinta incluye un conjunto de inquietudes y de aspectos sobre los cuales es necesario profundizar en nuevas discusiones.

1. OBJETIVOS DE LOS TALLERES Y ACCIONES QUE HAN DESARROLLADO EL GOBIERNO NACIONAL Y LAS ENTIDADES DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Los encuentros de expertos para el desarrollo del ESD para la PSDF se organizan como una forma de generar una reflexión técnica de alta calidad que permita recopilar insumos, ideas y propuestas para apoyar tanto su incorporación en la política pública de atención y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado interno como, en particular, la elaboración de un documento CONPES.

Estos desarrollos se dan en el marco de la implementación del Fondo de Soluciones Duraderas para el Desplazamiento Forzado –conformado por algunas agencias del Sistema de Naciones Unidas: ACNUR, PNUD, ONU Hábitat y OIM– con el objetivo de apoyar esfuerzos gubernamentales en diferentes partes del mundo para contribuir al establecimiento de un ESD para la PSDF, las migraciones y la movilidad humana.

En Colombia, se basa en el mandato contenido en el Plan Nacional de Desarrollo PND 2022-2026 de incorporar el ESD en la política pública destinada a las víctimas del conflicto armado y la PSDF, asumiendo los preceptos de derechos humanos, paz y participación de las víctimas. Este mandato se complementa con el plan de aceleración de la concesión de indemnizaciones que puede contribuir, en alguna medida, a avanzar hacia la estabilización socioeconómica de la PSDF, y la intención de ofrecer soluciones que permitan superar el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI– declarado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-025 de 2004.

Para la realización de los encuentros con expertos se acordó la aplicación de la regla Chatham House, que garantiza la confidencialidad para que los participantes expresen sus ideas con libertad, sin conflictos de intereses y con protección de identidad.

2. AVANCES DEL GOBIERNO EN EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA EN MATERIA DE GENERACIÓN DE INGRESOS

Uno de los mayores desafíos para la estabilización socioeconómica y la reparación integral a víctimas ha sido la generación de ingresos. Los otros elementos necesarios para una estrategia de soluciones duraderas para la PSDF son las políticas y programas públicos en materia de vivienda y hábitat, tierra y desarrollo rural, educación y salud, y reconstrucción del tejido social. Para ello se requiere hacer ajustes institucionales y desarrollar acciones innovadoras que permitan implementar el ESD.

La definición de Soluciones Duraderas, entonces, hace referencia a una estrategia de intervención capaz de transformar territorios y contextos para que la PSDF se integre, retorne o se reubique de forma digna y perdurable, enfatizando en la sostenibilidad de las intervenciones.

El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Trabajo con el acompañamiento de la OIT y la OIM, está diseñando los lineamientos de la Política Pública de Generación de Ingresos para las víctimas de desplazamiento forzado. En este contexto, se ha instituido la Mesa Estratégica de Generación de Ingresos para la PSD, cuyos lineamientos parten de las bases del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026). La Mesa recoge las fallas estructurales identificadas por la Corte Constitucional, principalmente en torno a la ausencia de una Política Pública de Generación de Ingresos para la PSD, lo cual dificulta la implementación coordinada y articulada de programas de generación de ingresos que atiendan las necesidades de las víctimas. A esto se suma la baja capacidad de los entes territoriales y la ausencia de un sistema de monitoreo y seguimiento que evalúe el impacto de los programas implementados hasta el momento.

Algunos de los ejes estratégicos definidos por la Mesa son:

- Superación de situación de vulnerabilidad –SSV– de la población víctima del conflicto armado y de desplazamiento forzado para lograr la reparación efectiva e integral
- Política pública de trabajo decente y digno

- Generación y protección de empleos formales
- Reconocimiento e impulso a la economía popular y comunitaria
- Sostenibilidad y crecimiento empresarial
- Garantizar acceso a factores productivos de forma oportuna y simultánea
- Fortalecimiento de habilidades para emprender
- Los avances de la Mesa se pueden resumir en:
- Mapeo de programas de generación de ingresos para PSD implementados y ejecutados actualmente por las entidades que conforman la mesa y su caracterización en cuanto rutas de acceso, grupos poblacionales a los que se dirige, elementos de priorización y focalización, entre otros.
- Identificación de líneas estratégicas para la Ruta de Generación de Ingresos y diseño de una Ruta de Trabajo conjunta entre las entidades que conforman la Mesa
- Definición de categorías y subcategorías temáticas en las cuales deben enmarcarse los programas de generación de ingresos para identificar el contexto de las víctimas y realizar su priorización en el acceso a la estrategia. Entre estas categorías temáticas se encuentran:
 - Autoconsumo y habitabilidad
 - Acciones de formación y capacitación
 - Implementación de modalidades de Generación de Ingresos (emprendimiento-empleabilidad)
 - Mejoramiento de productividad y competitividad (comercialización, asociatividad, financiación)
 - Sostenibilidad Territorial (infraestructura, apoyo comunitario, vivienda, etcétera)
 - Estabilización socioeconómica

Los análisis de la Mesa señalan dos requisitos para la implementación de la Ruta: articulación institucional y voluntad política. Se espera que la implementación se desarrolle en dos fases: la primera de intervención conjunta, en la cual distintas entidades ejecutan simultáneamente diferentes programas. La segunda fase de intervención escalonada, es decir, luego de haber iniciado la ruta dar continuidad a otro tipo de oferta, en lógica de un proceso gradual.

3. CARACTERIZACIÓN DEL MUNDO DE LA VIDA DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO (PSDF)²

De acuerdo con los análisis desarrollados con base en la IV Encuesta Nacional de Verificación de la situación de la Población Desplazada, desarrollada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado –CSPPDF– en 2023, la situación del mundo de vida de la población muestra un contexto:

3.1 Contexto situacional del mundo de la vida

El contexto situacional del mundo de la vida de la PSDF, con referencia especial, aunque no exclusiva, a las cabeceras municipales de Colombia, muestra una profunda precariedad y vulnerabilidad en sus condiciones de vida; así como la ausencia de proyectos de vida dignos. Lo anterior al punto de que la población desplazada forzosamente es considerada como la más vulnerable entre las vulnerables del país (CSPPDF, 2024; Garay Salamanca y Loaiza, 2024).

Las condiciones que más afectan a la PSDF son las siguientes:

2 Esta sección se basa en los resultados de la IV ENV (2023) del goce efectivo de derechos de la población desplazada forzosamente en cabeceras municipales del país, realizada por la Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado (CSPPDF), con el apoyo financiero de Acnur.

CSPPDF (2024). Persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional a 20 años de la Sentencia T-025 de 2004. IV Encuesta Nacional de Verificación 2023. El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Volumen 22. Marzo (L. J. Garay, director, en colaboración con F. Barberí G., C. Ramírez G. et al.).

CSPPDF (2024a). El contexto social del mundo de la vida, el ejercicio de derechos y políticas transformadoras en el caso de la población desplazada en Colombia. El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Volumen 23. Julio (L. J. Garay, director, en colaboración con M. Loaiza A. y F. Vargas V.).

- Pobreza monetaria, desempleo e informalidad laboral centrada en trabajos de cuenta propia y rebusque. Dicha informalidad busca proveer algunos bienes y servicios primarios a la misma población vecina, y se caracteriza por bajos ingresos y una alta inestabilidad. Es así como un 76,1 % de los hogares de PSDF se encontraban a mediados de 2023 en situación de pobreza monetaria y hasta un 40,6 % en pobreza monetaria extrema (incluyendo arriendos imputados y subsidios recibidos), con el agravante de que los hogares con jefatura femenina única estaban en peores condiciones: 80,6 % y 48,0 %, respectivamente. Además, con una tasa de desempleo del 17,6 % y una tasa de informalidad del 82,4 % (y para el caso de mujeres del 21,3 % y del 84,0 %, respectivamente). Ello conduce a que menos de un 32,7 % de los hogares de PSDF hubieran recibido un ingreso igual o superior a un (1) salario mínimo legal vigente (SMLV), y dos de cada tres hombres ocupados y tres de cada diez mujeres ocupadas contaban con ingresos laborales inferiores a la cuarta parte de un (1) SMLV.
- Hacinamiento habitacional ocasionado por el predominio de viviendas sin condiciones dignas, en barrios de invasión o no formalizados. Frecuentemente, la población desplazada se ubica en zonas de riesgo ecológico, con inadecuado acceso a servicios de acueducto y alcantarillado, escasez de infraestructura física y vías pavimentadas. Este contexto lleva, incluso, a su relativo marginamiento espacial. En efecto, un exiguo 15,5 % de los hogares de PSDF cuenta con una vivienda digna y un elevado 20,9 % de las viviendas se encuentran en zonas declaradas como de alto riesgo físico/ecológico.
- Insuficiencia alimentaria, especialmente por falta de ingresos para adquirir los alimentos necesarios, a tal punto que un 36,3 % de la PSDF consumió menos alimentos de los que deseaba (hasta un 49,9 % en el caso de mujeres) y un 42,8 % se quejó de hambre por falta de dinero para comprar los alimentos requeridos.
- Indebida calidad, oportunidad y eficiencia en servicios prestacionales públicos a los que acceden, como el caso de la salud. En efecto, un 82,6 % de la PSDF se encuentra afiliada al régimen subsidiado de salud y apenas un 16,7 % al régimen contributivo, en marcado contraste con el resto de la población colombiana. Asimismo, se percibe la

falta de apoyo complementario para garantizar la permanencia y el apropiado aprovechamiento de las posibilidades, como en el caso de la educación. Sobresale el hecho de que un excesivamente bajo 11,3 % de la PSDF mayor de 27 años de edad no tiene ningún nivel educativo y un 39,8 % alcanza apenas algún grado preescolar o básica primaria. Además, se destaca la inaccesibilidad a internet debido a la ausencia de redes o al alto costo de acceso al servicio, al punto en que sólo un 25,8 % de los hogares de la PSDF está conectado a la red.

- Inequidad por género, en detrimento de las mujeres en un colectivo en el que cerca de dos tercios de los hogares son de jefatura femenina única; y por etnia en contra de indígenas y afrocolombianos, negros y raizales, quienes han sido proporcionalmente más afectados por el conflicto armado. Resalta la marcada discriminación anómala de que, como patrón general característico, el grado de observancia de derechos de las mujeres de la PSDF es claramente inferior al de los hombres de la PSDF, la que, guardadas proporciones, se reproduce en el caso de la población PSDF indígena declarada con relación a la PSDF declarada como no perteneciente a una etnia.
- Inseguridad (como robo o hurto armado), violencia (mediante intimidación, extorsión o asesinato), ilegalidad (a través de narcotráfico y microtráfico, pres-tamos gota a gota), bajo el accionar de una gran diversidad de agentes armados ilegales—desde bandas delincuenciales locales hasta estructuras criminales y grupos armados organizados. Lo anterior contribuye, junto a otros factores, a la inexistencia de un tejido social sólido y resiliente, como expresión de un desarrollo ciudadano en civilidad. Es así como en el caso de hogares de PSDF en cabeceras municipales, la percepción de inseguridad afecta a más de la mitad de los hogares: 19,4 % se sienten muy inseguros y 36,8 % inseguros. En menos del 25 % de los hogares, las personas respondieron que se sienten seguras al caminar solas durante la noche. Adicionalmente, en un 18,4 % de los hogares afirmó que no camina nunca solo/a durante la noche, posiblemente causado por la sensación de inseguridad. En general, los barrios en los que habita la PSDF tienden a ser los mayores índices de inseguridad o violencia en sus respectivas cabeceras municipales, caracterizados por ser territorios marginalizados y “gobernados” de facto por estructuras criminales y bandas delincuenciales. De otra parte,

ante el hecho de que apenas un 37 % de los hogares de PSDF cuenta con al menos una persona con acceso a algún producto financiero y dada la precariedad de sus ingresos, en general, cerca de un 58,5 % de los hogares de PSDF se ven forzados a recurrir a formas solidarias informales (familiares o amigos) y especialmente a formas ilegales como el gota a gota, primordialmente ofrecidos por grupos criminales o delincuenciales, para solventar las necesidades financieras inmediatas, lo cual las sitúa en condiciones de sometimiento de alto riesgo y sujetos a elevados intereses confiscatorios de flagrante, quedando atrapados en un círculo perverso de pauperización y dependencia de la permanente rotación de ese tipo de préstamos, y contribuyendo al engrosamiento de las rentas ilegales de las estructuras criminales.

- Inobservancia del goce efectivo del derecho a la verdad, justicia, reparación y no repetición, agravada por una excesiva lentitud en el avance de su garantía, consecuencia con una impunidad sistémica y con procesos de revictimización económica, social, política y cultural. En cuanto al derecho a la justicia, el acceso parece ser muy escaso a juzgar por el grado de denuncia de victimizaciones ante las autoridades, incluso del propio desplazamiento forzado, y por el nivel de resolución inaceptablemente bajo, como se desprende de la baja proporción de casos juzgados ante un ya de por sí muy reducido nivel de denuncias interpuestas, en la medida en que, por ejemplo, en apenas un 6,2 % de las denuncias por desplazamiento forzado el proceso terminó y los autores fueron juzgados. Con respecto a medidas de satisfacción, también es muy reducido el nivel de conocimiento del derecho y que las medidas recibidas se dirigen al resarcimiento de la dignidad de la víctima.
- Ausencia de proyectos de vida dignos para la juventud ante la falta de oportunidades. A esto se suma, como agravante, la presencia de actividades ilegales y el asedio e intimidación por parte de agentes y grupos delincuenciales armados para su reclutamiento forzado.
- Precariedad en el desarrollo de ciudadanía social debido a la violación de derechos básicos a la vida digna, la seguridad y la libertad, así como la no sustentabilidad económica y la ausencia de proyectos de vida dignos, entre otros factores.

- Todo lo anterior en su conjunto, en consecuencia, impide la construcción de proyectos de vida dignos que garanticen la superación transformadora de las condiciones previas al hecho victimizante del desplazamiento forzado. En este sentido, se trata de un proceso masivo de pauperización y exclusión societal de la PSDF en el país.

3.2 Dinámicas sociales del contexto situacional del mundo de la vida de la PSDF

Se destacan algunas dinámicas determinantes del contexto situacional como las siguientes:

- Ausencia o debilidad estructural de lo público y del papel de lo público comunal-colectivo.
- Presencia determinante de la ilegalidad, criminalidad y violencia con la consiguiente expropiación de recursos y capacidades a la PSDF.
- Constitución de la PSDF como población vulnerable en sujeto social de expropiación sistémica y de exclusión social.
- Persistencia de procesos de discriminación racial, sexual y de pertenencia de género, rural-urbana de la PSDF.
- Autocirculación de ingresos y recursos en las comunidades desplazadas y su perverso impacto en la acumulación económica local.

4. APROXIMACIÓN HEURÍSTICA DE UN ENFOQUE DE SOLUCIONES DURADERAS

4.1 Objetivo Central

Desarrollar políticas y estrategias integrales a nivel institucional, económico/financiero, social que permitan a la población en situación de desplazamiento forzado (PSDF) alcanzar soluciones duraderas.

4.2 Planteamiento programático de un Enfoque de Soluciones Duraderas

La búsqueda que las víctimas de desplazamiento forzado construyan un proyecto de vida sostenible en el que exista una observancia integral de sus derechos fundamentales en desarrollo de su condición de ciudadanía plena.

4.2.1 Principios rectores de un Enfoque de Soluciones Duraderas

- Dignidad humana como referente moral de los derechos humanos. La noción de dignidad humana es clave para entender las interconexiones lógicas existentes entre categorías de derechos, así como el fundamento de la indivisibilidad entre ellas (solo el reconocimiento de las diferentes categorías de derechos garantiza el respeto de cualquiera de ellos por separado), y, en consecuencia, para diseñar políticas integrales en la perspectiva de un Enfoque de Soluciones Duraderas. Resulta por demás ilustrativo cómo los derechos civiles clásicos adquieren “igual valor” (de acuerdo con Rawls) para todos los ciudadanos únicamente cuando se complementan con derechos sociales y culturales. La dignidad humana, siguiendo a Habermas, requiere estar anclada a la pertenencia a una comunidad situada espacial y temporalmente en su calidad de estatus social, sólo que dicho estatus debe ser el mismo para todos.
- Desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, bienestar y desarrollo. El diseño e implementación de la política pública de víctimas junto con los programas públicos adelantados en el marco de un Enfoque de Soluciones Duraderas deben asegurar un verdadero ejercicio de libertad (social, económica, política y civil) de la población desplazada y al mismo tiempo potenciar sus capacidades y promover un desarrollo sustentable de sus proyectos de vida.
- Construcción de una ciudadanía plena a nivel individual y comunitario. El Enfoque de Soluciones Duraderas debe apostar por el desarrollo de la ciudadanía plena de las víctimas y de sus comunidades, lo cual implica el ejercicio de sus libertades y el disfrute de sus derechos fundamentales, lo cual está íntimamente relacionado con el desarrollo participativo y democrático y el fortalecimiento de comunidades de ciudadanía incluyente con un tejido social sólido y diverso.

- **Reparación transformadora.** Las políticas públicas bajo un Enfoque de Soluciones Duraderas no sólo deben auspiciar la reparación integral de las víctimas, sino que debe apuntar hacia una transformación de sus condiciones de vida incluso con las prevalecientes antes del hecho victimizante, en este caso del desplazamiento forzado.
- **Transversalidad, integralidad y complementariedad.** Las políticas y estrategias que se desarrollen en el contexto del Enfoque de Soluciones Duraderas deben ser interinstitucionales e intersectoriales, con programas transversales e interconectados, fundamentados sobre ejes que permitan la observancia de los derechos fundamentales de la PSD.
- **Espacialidad territorial.** La unidad fundamental de análisis e intervención desde un Enfoque de Soluciones Duraderas debe ser el espacio o territorio en su acepción no solamente física sino económica, ecológica, social, cultural y simbólica.
- **Inclusión societal.** Las políticas y programas bajo un Enfoque de Soluciones Duraderas deben ser dirigidos en clave de inclusión societal no sólo hacia la PSD, sino además hacia sus vecinos de referencia en el territorio o espacio de intervención .
- **No regresividad.** La política pública y sus programas bajo un Enfoque de Soluciones Duraderas deben ser orientados a promover el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida y del mundo de la vida de la PSDF.
- **Participación determinante de la PSDF y ejercicio colectivo de derechos.** La PSDF debe ser un actor activo en el diseño, desarrollo e implementación de las políticas que se adelanten en el marco de un Enfoque de Soluciones Duraderas. Aún sin vindicar jurisprudencialmente la innegable legitimidad societal de los derechos colectivos de la PSDF , es claro el papel crucial del ejercicio colectivo de derechos para propender por la efectiva y determinante participación de la misma población víctima en el diseño y aplicación de políticas públicas integrales.

- **Justicia Prospectiva.** El Enfoque de Soluciones Duraderas debe brindar prioridad a las nuevas generaciones de PSD y a sus vecinos de referencia en un proceso transformador basado en la premisa de su inclusión societal como agentes sociales determinantes del desarrollo de la comunidad y de la consolidación del tejido social comunitario desde un enfoque de construcción de paz, reconciliación y garantías de no repetición.
- **Focalización estratégica.** Dado que el Enfoque de Soluciones Duraderas ha de ser un proceso gradual por razones prácticas de índole presupuestal e institucional, necesariamente se requiere la adopción de una metodología de focalización estratégica con criterios rectores precisos y transparentes como componente decisivo de la hoja de ruta territorial/espacial y poblacional del proceso que tome en debida consideración la diversidad y heterogeneidad de contextos situacionales en términos de condiciones de vida, composición poblacional según raza, etnia, género y pertenencia sexual, edad, fecha de desplazamiento, representación regional, etcétera.

4.2.2 Ejes básicos de intervención bajo el Enfoque de Soluciones Duraderas

Los ejes fundamentales del Enfoque de Soluciones Duraderas deben responder a las necesidades y realidades de la PSD y garantizar la asunción de enfoques intersectoriales que reconozcan las particularidades de la población. Debe resaltarse la íntima relación dinámica e interactiva entre ejes estratégicos que ha de caracterizar a un Enfoque de Soluciones Duraderas, concretada a través de la aplicación de políticas integrales, complementarias y debidamente sincronizadas en el tiempo a nivel territorial/espacial. Ahí, precisamente, radica un rasgo distintivo de este tipo de Enfoque: los ejes estratégicos no son compartimentos estancos, sino componentes interactivos de una unidad integral.

Con esta precisión, se proponen los siguientes ejes básicos de referencia:

1. Vivienda y Hábitat. Se plantea una estrategia de intervención espacial/territorial, entendiendo el territorio como espacio integral identitario –es decir, un constructo societal– en el conjunto de sus instancias física, política, poblacional, socio-ecológica y cultural. El eje debe estar guiado hacia la transformación del territorio, no sólo en su dimensión física sino además en

sus dimensiones de lo colectivo y lo público –como relación societal básica para el desarrollo de ciudadanía social y la vigencia de un Estado de derecho en el territorio–, lo cual implica ampliar el espectro de las políticas y programas para que el espacio sea el lugar donde se materialicen los derechos civiles, políticos, a la seguridad, la libertad y el disfrute del espacio público y comunitario, así como los derechos sociales y económicos. En este eje se contemplan todos los derechos relacionados con vivienda digna y hábitat, tales como: la legalización de barrios; la seguridad jurídica en la tenencia de las viviendas; la construcción, el mejoramiento y la renovación de viviendas y de la infraestructura física como vías, escuelas, centros tanto de salud como de recreación y culturales; el acceso a servicios públicos como agua, alcantarillado, saneamiento ambiental, y mejora de los equipamientos públicos; la conservación ecosistémica; la convivencia y preminencia de lo público y comunitario; la prevalencia de la legalidad y la lucha contra actividades ilegales, etcétera.

En el caso específico del entorno rural se han de abordar, además, otros retos como: la problemática de acceso a tierra, la transformación del territorio rural, el desarrollo de proyectos productivos acordes con la aptitud del suelo, la lucha contra el cambio climático y la transición hacia una agricultura y ganadería sustentable socio-ecológicamente como, por ejemplo, la agroecología y la ganadería ecológica, y, entre otros, el impulso a la asociatividad, el cooperativismo y la economía popular.

En general, la intervención espacial en este eje debe aprovechar las capacidades y la oferta de mano de obra de la PSDF para la realización de diversas acciones públicas y comunitarias, por lo que la intervención integral en este eje debe estar íntimamente relacionada con la intervención en el segundo eje.

En últimas, el Enfoque de Soluciones Duraderas ha de buscar desarrollar Territorios de dignidad, partiendo de la unidad espacial-territorial, mediante un modelo de intervención integral y reparador que construya un tejido social innovador y resiliente, la infraestructura y las capacidades sociales e institucionales para que la PSDF y sus vecinos de referencia accedan a sus derechos fundamentales, se erijan agentes transformadores de su propia comunidad y puedan gozar de una ciudadanía plena.

2. Generación de Ingresos. Se plantea que en este eje –como proceso gradual– las políticas y programas estén caracterizados por el principio de integralidad, complementariedad y transversalidad que no se reduzca únicamente a programas de empleo, sino que contemple además formación, capacitación y desarrollo de habilidades que permitan a la PSDF participar en emprendimientos populares y en actividades económicas y sociales, así como poder acceder gradualmente al mercado de empleo formal. Es menester que el eje contribuya a la reducción de la informalidad y/o precariedad laboral, y sea orientado para promover actividades económicas, entre otras orientadas hacia una prestación de bienes y servicios de la PSD fuera de su comunidad, lo cual permitiría un aumento de los ingresos y, a la postre, potencializaría oportunidades de acumulación económica y de crecimiento del capital humano.

El eje debe ser concebido como un proceso en perspectiva de transición para la generación de capacidades y habilidades y para el impulso de emprendimientos que redunden en el aumento de ingresos y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En este contexto, se plantea implementar, en su primera etapa, una política de buffer de empleo que favorezca iniciativas y acciones públicas, privadas y populares para la realización de actividades prioritarias en el territorio como: la construcción o mejoramiento del espacio público, de la infraestructura física y social, de la habitabilidad de viviendas; la promoción de actividades asociativas para la prestación de servicios tanto a la misma comunidad como comedores comunales, guarderías, mercados populares, parques, centros recreativos; el desarrollo de emprendimientos individuales o asociativos de tipo productivo o comercial, etcétera. Todo ello con miras además a asegurar la participación efectiva de la PSD en emprendimientos comunales o populares y en actividades económicas y sociales, aparte de su eventual ingreso al mercado laboral.

La primera y las siguientes etapas deben estar guiadas a impulsar iniciativas y emprendimientos comunitarias, populares y asociaciones y cooperativas agenciadas por la población civil para, por un lado, generar nuevas posibilidades de generación de empleo, y por otro, propiciar la participación de la comunidad en la construcción de su propio espacio y capital social que permita desarrollar actividades productivas en el territorio.

A manera de ilustración, para el área urbana podría aprovecharse la participación de la PSDF con la promoción de actividades como el reciclaje y otras afines de la economía circular, huertas urbanas, labores de la economía del cuidado y otras de economía popular. Para el área rural, fortalecer iniciativas y asociaciones populares para, entre otras actividades: la elaboración y sustitución de fertilizantes por insumos no químicos, el desarrollo de la agricultura y ganadería ecológicas, el uso de desechos para producción de energía, el reciclaje de alimentos, la reforestación y el cuidado de páramos, bosques y fuentes de agua, la conservación y desarrollo de ecosistemas.

Además, las políticas bajo este eje han de articularse de forma transversal con el Programa CREO, destinado a promover el acceso de la población al acceso de financiación y líneas de crédito, para, entre otros, combatir el negocio ilegal del “gota a gota” y detener la expropiación y captura de los limitados recursos de la población por parte de las bandas y organizaciones ilegales con el agravamiento de la pauperización de la PSDF y el fortalecimiento de la criminalidad.

Al fin de cuentas, el eje debe favorecer el desarrollo de capacidades productivas de la población, y fomentar programas de capacitación y formación para el empleo que permitan preparar a la población para generar nuevas líneas de actividad laboral y económica de y para la PSDF y la población vecina de referencia en situación de pobreza, así como para su ingreso al mercado laboral en condiciones dignas.

3. Construcción de comunidad y tejido social, desarrollo de libertades y convivencia para la paz. Este eje ha de abordar, entre otros: la construcción de comunidad transformadora con el pleno ejercicio de derechos de ciudadanía social de la PSDF y sus vecinos de referencia en clave de inclusión social, equiparación universal de derechos y potenciación de capacidades individuales y comunales; la creación de condiciones de seguridad y convivencia en los entornos, en medio de la lucha contra la ilegalidad y la violencia; el establecimiento de condiciones propicias para la preminencia de la ley, la legitimidad de la autoridad pública en derecho y la consecución de un ambiente de paz social.

Además, resulta inapelable avanzar efectivamente hacia la garantía de no repetición y de no revictimización de la PSDF, no sólo para la generación actual, sino para las futuras en el marco de una justicia prospectiva.

Por último, debe reiterarse que la construcción de comunidad requiere necesariamente de la activa y efectiva participación de la PSDF en el diseño y la aplicación de políticas y programas en cada uno de los ejes estratégicos de la estrategia de Soluciones Duraderas. Solo así, la misma PSDF se podrá erigir en agente social transformador de su mundo de la vida –al nivel individual, colectivo y comunitario– en una perspectiva sostenible social, económica, cultural y ecológica.

5. ALGUNOS LINEAMIENTOS INICIALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SOLUCIONES DURADERAS EN MATERIA DE GENERACIÓN DE INGRESOS EN EL ÁMBITO URBANO Y EN EL RURAL

5.1 Ámbito urbano

- Diseñar políticas públicas integrales con comprensión inclusiva y no fragmentaria. No basta articulación de 13 entidades como propone la Mesa de Generación de Ingresos. Se debe encontrar coordinación con otras políticas que no se circunscriban al componente de generación de ingresos, por ejemplo, educación, construcción de paz y tejido social, entre otras.
- Prestar atención a las capacidades de la PSDF (bajo nivel de formación, informalidad, precariedad) y diseñar estrategias interinstitucionales articuladas que en lógica gradual y progresiva permitan a la PSDF superar las condiciones que los han mantenido en condición de vulnerabilidad y exclusión social.
- Identificar y atender las dificultades que enfrentan los gobiernos locales para implementar políticas y programas que permitan crear capacidades en el territorio, lo cual requiere acompañamiento técnico cualificado.

- Diseñar estrategias de inclusión socioeconómica para el restablecimiento de los derechos, generar capacidades productivas ancladas al contexto local que propendan por un mayor bien-estar.
- Incorporar estrategias de democratización de las oportunidades económicas en la perspectiva de cadenas productivas, negocios inclusivos y construcción de alianzas estratégicas.
- Los PDET son oportunidad para dinamizar las economías rurales mediante una mayor vinculación de la PSDF en el empleo y generación de ingresos, igualmente las zonas de reserva campesina. Pero es necesario evaluar el impacto de estos programas territoriales en la vida de la PSDF, las oportunidades que ofrecen y sus posibilidades para dinamizar la economía local, la generación de ingresos y la reconstrucción del tejido social.
- Es necesario implementar el enfoque diferencial mediante acciones afirmativas en las políticas de retorno y estabilización socioeconómica de las comunidades desplazadas, considerando sus contextos específicos para reducir brechas de pobreza multidimensional e intergeneracional y responder de manera efectiva a sus necesidades.
- Hay que abordar de manera integral las complejas dinámicas sociales, económicas y culturales de la PSDF, especialmente en aquellos contextos territoriales donde las dinámicas económicas y las posibilidades para generar ingresos hacen parte de las economías ilegales, y desarrollar una estrategia para prevenir la estigmatización en el proceso de desarrollo local endógeno, evitando que las comunidades desplazadas sean vistas de manera negativa.
- La economía popular se plantea como una vía para la estabilización socioeconómica de las comunidades desplazadas y vulnerables. Surge la necesidad de fortalecer esta economía, fomentando la autonomía productiva y promoviendo la corresponsabilidad social en la implementación de programas locales para la PSDF. Este enfoque permite que la construcción de ciudadanía se base en derechos y no solo en atender necesidades inmediatas. La articulación interinstitucional, tanto horizontal como vertical, resulta clave, ya que los programas de

generación de ingresos actuales no siempre están alineados en sus objetivos, lo que limita su efectividad en el largo plazo.

- La creación de empleo debería ser una estrategia nacional, apoyada con incentivos que permitan que las políticas de Soluciones Duraderas sean efectivas. Es crucial establecer condiciones de mercado adecuadas en cada territorio para facilitar el acceso a empleos formales, adaptándose a las características y potencialidades de cada región.
- La política pública va más allá de lo que el Estado puede hacer con sus propios recursos, se pueden generar otros lineamientos y programas para la PSD en articulación con organizaciones y sector privado.
- Reconocer la importancia de la economía familiar para garantizar la estabilización socioeconómica de la PSDF. Se ha identificado que los componentes que más gasto generan en los hogares son los arriendos y los servicios públicos, si se logra reducir o subsidiar esos componentes existe una oportunidad para aliviar la economía familiar y reducir las brechas en materia de estabilización socioeconómica.

5.2 Ámbito rural

La agricultura es el pilar principal de cualquier estrategia de desarrollo rural, ya que en la mayoría de las comunidades rurales, este sector representa la base de la economía. Por ello, necesita apoyo continuo para mejorar su productividad y sostenibilidad. Es fundamental que agricultores y expertos trabajen en conjunto para identificar los recursos y políticas necesarias que fortalezcan el sector agrícola y adapten sus actividades al contexto territorial. La coordinación entre autoridades y productores locales permitirá diseñar políticas públicas que respeten y reconozcan las características propias de cada región, fomentando una agricultura más productiva e inclusiva.

El aumento de la productividad agrícola genera un efecto multiplicador positivo en la economía local, ya que los ingresos adicionales de los agricultores se convierten en gasto local, estimulando la economía y creando nuevos empleos. Este enfoque inspirado en el modelo keynesiano

permite establecer un ciclo positivo de crecimiento económico en el ámbito local, mejorando las condiciones de vida y ofreciendo una solución eficaz para desafíos estructurales como el desempleo y la pobreza.

Es fundamental asegurar una coherencia entre los diagnósticos de problemas y las soluciones propuestas, especialmente en temas de reforma agraria y desarrollo rural. Las soluciones actualmente implementadas son vistas como atomizadas y desproporcionadas frente a problemas estructurales, como el narcotráfico y la desigualdad en la estructura agraria.

Para alcanzar Soluciones Duraderas en el ámbito rural, es necesario un enfoque integral que contemple el desarrollo agrícola, la sostenibilidad ambiental y un efecto multiplicador positivo a nivel local. Solo a través de planes adaptados que integren estos elementos será posible construir una economía rural resiliente y sostenible, mejorando la seguridad económica de las comunidades y promoviendo un desarrollo inclusivo en cada región. Los siguientes son aspectos centrales para el diseño de política:

- Enfoques adaptados y estrategias de largo plazo, en los que la agricultura se perfila como un elemento central, no solo como fuente de sustento, sino también como motor de un crecimiento inclusivo y sostenible. La clave para alcanzar Soluciones Duraderas en estas áreas reside en crear planes diferenciados y adaptados a las particularidades de cada región, considerando factores como el contexto territorial, los recursos locales y las condiciones socioeconómicas de cada comunidad. Los objetivos deben orientarse hacia la generación de ingresos a nivel local, con un enfoque gradual y flexible que permita un progreso constante y ajustado a las necesidades de cada grupo.
- Es imprescindible contar con un plan de desarrollo ajustado a las características únicas de cada territorio. Este plan debe incluir los elementos clave para el progreso económico, como la infraestructura local, la generación de empleo y el fortalecimiento de las capacidades empresariales de las comunidades. Al ser los contextos diversos y complejos, las soluciones universales no resultan efectivas. Por ello, es esencial construir estrategias considerando las particularidades de cada grupo y región, adaptando los recursos y objetivos a sus necesidades reales.

- La asignación de fondos públicos es otro elemento clave, ya que estos deben destinarse de manera estratégica para generar beneficios tangibles. Los recursos deben enfocarse en proyectos que impulsen tanto la creación de empleo como la mejora de la infraestructura local, aportando beneficios duraderos a la comunidad en general. Este enfoque permite que los fondos públicos generen un efecto multiplicador positivo: el ingreso directo que reciben los empleados se convierte en gasto local, lo cual incrementa la demanda de servicios y productos de la región. Este ciclo virtuoso permite que los recursos invertidos permanezcan en la economía local, impulsando un flujo de beneficios continuos que contribuyen al desarrollo integral de la región.
- Integración de la sostenibilidad ambiental en los planes de desarrollo. Las áreas rurales afectadas por el desplazamiento forzado suelen ser ricas en recursos naturales, como bosques, que han sido vulnerables a la deforestación en las últimas décadas. Así, parte de las inversiones iniciales deben enfocarse en la conservación y reforestación de estas zonas, promoviendo prácticas sostenibles que protejan el entorno natural. Esto no solo beneficia al medio ambiente, sino que también impulsa el desarrollo económico mediante la creación de empleos en proyectos de conservación. El enfoque ambiental garantiza que el crecimiento económico esté en armonía con el medio ambiente, generando condiciones de vida más favorables y autosuficientes para las comunidades rurales.
- Coordinación entre los gobiernos locales y las capacidades empresariales de las comunidades también es crucial para el éxito de las Soluciones Duraderas. Los gobiernos locales desempeñan un papel fundamental en la planificación y ejecución de estrategias, ya que permiten una adaptación efectiva de las mismas a las necesidades reales de la comunidad. Además, las comunidades rurales suelen contar con un potencial empresarial incipiente que puede ser fortalecido mediante el acceso a fondos y capacitación, lo que ayuda a consolidar el tejido económico local. Una vez que estas economías locales logran cierto desarrollo, se facilita su integración en la economía nacional, permitiendo incluso la exportación de productos agrícolas. En esta etapa, se deben realizar inversiones en infraestructura que conecten eficazmente

estas áreas con otros mercados, facilitando así su participación en la economía global.

- Abordar el papel del campesinado en el desarrollo de Soluciones Duraderas se considera esencial para reducir las desigualdades. La reforma agraria emerge como un punto clave en la consolidación de Soluciones Duraderas, incluyendo la creación de distritos de reforma agraria y el apoyo a Zonas de Reserva Campesina (ZRC), como territorios clave para implementar planes de desarrollo sostenible en las comunidades rurales. La asignación de recursos a estos territorios debe ser coherente con sus necesidades específicas y contar con el acompañamiento de agencias comprometidas, como la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras.
- Conexión entre la Producción y la Comercialización para lograr un efecto multiplicador en los territorios. Conectar las industrias de producción y transformación con los comerciantes y distribuidores en distintas regiones del país es un paso fundamental para maximizar el impacto económico en las comunidades rurales. A pesar de contar con información sobre posibles canales de comercialización, aún no se ha logrado articular una red efectiva. Una propuesta es desarrollar una red de comercialización territorial que permita a los productos locales alcanzar mercados más amplios, lo cual fortalecería las economías locales mediante el impulso de las MiPymes.

6. OTROS ASPECTOS SOBRE LOS CUALES ES NECESARIO PROFUNDIZAR PARA ULTERIORES SESIONES

- En territorios con alta informalidad, se cuestiona la efectividad, al menos en el corto plazo, de los emprendimientos como solución económica, ya que estos carecen de sostenibilidad debido a la falta de capacidades institucionales, y otros factores económicos.
- La falta de una concepción integral y orgánica en el diseño de políticas públicas es uno de los principales obstáculos para el desarrollo efectivo en territorios rurales. La descoordinación entre diferentes niveles de gobierno impide avanzar en la implementación de soluciones. Se

propone la creación de bolsas territoriales, que integren diagnósticos, recursos y programas de diferentes sectores, ajustados a las necesidades específicas de cada región. Este enfoque superaría la lógica sectorial, permitiendo una planificación territorial que promueva el desarrollo sostenible y efectivo en cada comunidad.

- La descentralización del empleo público podría beneficiar a las comunidades rurales, especialmente considerando la actual concentración de empleo en Bogotá. A través de esta descentralización, el sector industrial podría desempeñar un papel importante en las zonas rurales, creando empleo y facilitando la integración de la población desplazada y víctima del conflicto en la economía formal.
- La economía popular debe ocupar un lugar prioritario en la agenda pública, diferenciándola de la informalidad, ya que la formalización ha demostrado ser ineficaz en una mayoría de casos.
- La economía del cuidado como un sector clave, especialmente en lo que respecta a la participación de las mujeres en el mercado laboral. Habilitar a las mujeres para integrarse en economías del trabajo representa un avance hacia la equidad de género en el ámbito económico y contribuye a fortalecer las economías familiares.
- Importancia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales representan un avance significativo en la inclusión de una mirada territorial en el desarrollo rural. Los PDET buscan responder a las necesidades históricas de los territorios más afectados por la violencia mediante la dinamización económica y el fortalecimiento de la presencia estatal. En estos territorios, es crucial implementar estrategias que reconozcan las particularidades de cada comunidad y que promuevan la participación activa de los actores locales, facilitando así la consolidación de un desarrollo sostenible y equitativo.

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, como secretaria técnica de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF), creó el Observatorio de Derechos Humanos y Soluciones Duraderas, una herramienta estratégica que está orientada al monitoreo, análisis y difusión de información sobre las problemáticas, desafíos y avances en la implementación del enfoque de soluciones duraderas para población desplazada forzosamente en Colombia.

Con la creación del Observatorio, CODHES reitera su compromiso con la búsqueda de soluciones duraderas para las personas afectadas por el desplazamiento forzado, destacando la necesidad de hacerlo también para aquellas que se encuentran en medio de crisis humanitarias.

