Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado

PROCESO NACIONAL DE VERIFICACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

IV INFORME A LA CORTE CONSTITUCIONAL

Bogotá, Abril 30 de 2008

I. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA SITUACIÓN DE LOS HOGARES DESPLAZADOS INCLUIDOS EN EL RUPD Y LOS HOGARES VECINOS NO DESPLAZADOS 5

A. COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES 5
B. FACTORES DE VULNERABILIDAD 7
C. DERECHO A LA SALUD 10
1. AFILIACIÓN 10
2. VACUNACIÓN 11
3. PRESENCIA DE ENFERMEDADES 12
D. DERECHO A LA EDUCACIÓN 13
1. ACCESO A LA EDUCACIÓN 13
2. ACCESIBILIDAD ECONÓMICA (GRATUIDAD) 13
E. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN 14
F. DERECHO A LA VIVIENDA 15
1. TENENCIA DE LAS VIVIENDAS 15
2. CONDICIONES MATERIALES DE LAS VIVIENDAS 16
G. DERECHO A LA GENERACIÓN DE INGRESOS 17
1. ACCESO AL MERCADO LABORAL 17
2. INFORMALIDAD 18
3. NIVEL DE INGRESOS 19
H. CONCLUSIONES 21

II. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA SITUACIÓN DE LOS HOGARES DESPLAZADOS INCLUIDOS EN EL RUPD ENCUESTADOS EN CIUDADES GRANDES, INTERMEDIAS Y PEQUEÑAS EN COLOMBIA 23

A. DERECHO A LA ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA 24
B. DERECHO A LA SALUD 27
1. AFILIACIÓN 27
2. VACUNACIÓN 29
3. PRESENCIA DE ENFERMEDADES 29
C. DERECHO A LA EDUCACIÓN 31
1. ACCESO A LA EDUCACIÓN 31
2. ACCESIBILIDAD ECONÓMICA (GRATUIDAD) 31
D. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN 34
E. DERECHO A LA VIVIENDA 37
F. DERECHO A LA GENERACIÓN DE INGRESOS 40
1. ACCESO AL MERCADO LABORAL 40
2. INFORMALIDAD 40
3. NIVEL DE INGRESOS 41
G. CONCLUSIONES 47

III. COMENTARIOS A LOS EJERCICIOS ESTADÍSTICOS PRESENTADOS EN EL INFORME DEL GOBIERNO NACIONAL A LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DICIEMBRE 7 DE 2008 48

A. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS CONDICIONES DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA. 48
B. ESTIMACIONES DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA A PARTIR DE LOS DESPLAZADOS INCLUIDOS EN EL RUPD. 51

IV. LAS NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA 53

A. **INTRODUCCIÓN 53**
B. **FUENTES Y RECURSOS 53**
C. **USOS 55**
D. **E**L ESFUERZO PRESUPUESTAL NECESARIO PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA, SEGÚN INFORMACIÓN Y SUPUESTOS DE DNP Y ACCIÓN SOCIAL 56
E. EL ESFUERZO PRESUPUESTAL REQUERIDO SEGÚN INFORMACIÓN Y SUPUESTOS DE DNP Y ACCIÓN SOCIAL A PARTIR DE PROYECCIONES ALTERNATIVAS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA .....

F. LOS DESPLAZADOS COMO VICTIMAS DE LA VIOLENCIA Y EL ESPACIO FISCAL PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA RESARCIR SUS DERECHOS ……..……..58
G. FINANCIAMIENTO PARA LA POLÍTICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA. UNA PROPUESTA……..….62
H. CONCLUSIONES……..72

ANEXO 1. Comentarios a los ejercicios estadísticos presentados en el informe del gobierno nacional a la corte constitucional en diciembre 7 de 2008

ANEXO 2. Las necesidades de financiamiento de la política de atención a la población desplazada

Introducción

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento forzado presenta a consideración de la Honorable Corte Constitucional, en el marco del proceso de verificación del cumplimiento de los mandatos de la sentencia T 025 de 2004 y sus autos posteriores, un informe que, de una parte y con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación, pone de relieve la mayor vulnerabilidad y las condiciones de vida más precarias que caracterizan la población desplazada inscrita en el RUPD (a partir de 1999) en comparación con la situación de la población pobre vecina de referencia, y, de otra parte, muestra la ausencia de un patrón sistemático en los indicadores del grado de observancia de los derechos de la población desplazada por tipo de ciudad de asentamiento (grandes, medianas y pequeñas).

Así mismo, se incluye una síntesis del análisis efectuado sobre el sustento y la representatividad estadísticos de los estimativos incluidos en el informe presentado por el gobierno a la Corte en diciembre de 2007, en el que se muestran las razones por las que puede afirmarse que no se cuenta con los elementos estadísticos suficientes para poder establecer una línea base sobre el grado de realización de los derechos de la población objeto de estudio ni sobre los avances derivados en esta materia como resultado de la aplicación de políticas públicas.

Por último, se adelanta una primera aproximación al costo que le implicaría al Estado desarrollar una política a lo largo del quinquenio 2008-2012 que busque cumplir con la observancia de los derechos de la población desplazada hasta el año 2010. En este sentido, se estima la magnitud del déficit de recursos públicos (a pesos constantes del 2008) en función de las necesidades de gasto, y se plantean las fuentes de financiación respectivas para avanzar en un periodo de cinco años hacia la adecuada observancia de los derechos de la población desplazada.

Es necesario señalar que los recursos estimados para garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada serán considerablemente menores a los indicados, si, como corresponde en un Estado Social de Derecho, los victimarios asumen la responsabilidad de restituir los bienes despojados a dicha población, y el Estado Colombiano propende por el establecimiento de las condiciones institucionales y de justicia necesarias para la realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Bajo estas condiciones será más fácil garantizar la observancia de los derechos de las víctimas, y superar el estado de cosas inconstitucional.

Cabe aclarar que en los dos últimos capítulos del informe se presenta una síntesis de documentos integrales que abordan específicamente las temáticas tratadas, los cuales se incluyen como anexos del presente informe

La Comisión, y en particular el Director del Proceso Nacional de Verificación, Doctor Luis Jorge Garay, agradece la colaboración y los valiosos aportes de los consultores Roberto Lucio y Carlos Emilio Betancourt, quienes tuvieron a su cargo respectivamente el análisis sobre los aspectos estadísticos del informe presentado por el gobierno nacional a la Corte Constitucional el pasado 7 de diciembre y la estimación de las necesidades de financiamiento para cumplir con la observancia de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzoso.

Igualmente es necesario reconocer la dedicación y mística del equipo de trabajo que colaboró en la realización de este IV Informe, integrado por Fernando Barberi, Coordinador académico y administrativo, y los investigadores Ivan Cardona, Gladys Celeide Prada y Carolina Ramírez.

Una vez más es preciso manifestar nuestros agradecimientos a los demás miembros de la Comisión de Seguimiento por la confianza depositada, así como por los comentarios y sugerencias realizados sobre este informe.

I. Análisis comparativo entre la situación de los hogares desplazados incluidos en el RUPD y los hogares vecinos no desplazados

A. COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES[1]

Se observa que mientras los hogares de los desplazados incluidos en el RUPD se conforman en promedio por 5,1 personas, en comparación con 4,2 personas para el caso de los hogares de la población vecina, cifra esta muy cercana al promedio para el conjunto de población colombiana, equivalente a 3,9.

Se destaca que en los hogares vecinos vive también población desplazada (un 11% de la población total encuestada en este grupo), que ha llegado donde familiares o amigos a convivir mientras encuentran vivienda por sus propios medios.

De otra parte, la composición de los hogares según parentesco se asemeja en ambos grupos, dado que la mayoría de las personas, tanto en los hogares desplazados como en los hogares vecinos, son hijos/as del jefe/a de hogar, en segundo lugar los propios jefes/as, seguidos de sus cónyuges. Sin embargo, se observan algunas diferencias en la proporción de personas según parentesco, dado que en los hogares desplazados incluidos en el RUPD la población de hijos/as del jefe/a de hogar es mayor que en el caso de los hogares vecinos (54,2% *vs.* 45,3%), mientras que la de los jefes/as y sus cónyuges es menor (34,3% *vs.* 39,3%).

En estas circunstancias, puede afirmarse que el mayor número de personas detectado en los hogares desplazados incluidos en el RUPD frente al registrado en los hogares vecinos, se explica principalmente por una mayor presencia de hijos/as en los primeros, que, como se verá adelante, implica también una mayor presencia de menores de edad en los primeros.

Lo anterior se corrobora al observar que la edad promedio de la población en situación de desplazamiento incluida en el RUPD es algo inferior (1,3 años) a la edad promedio de la población vecina no desplazada, con diferencias mayores para los jefes de hogar y los otros miembros distintos de los cónyuges (superiores a más de 3 años). Sin embargo, se observa que en los dos grupos poblacionales los hogares están conformados en su

[1] Algunos resultados presentados en esta sección en lo concerniente a los hogares desplazados incluidos en el RUPD, pueden diferir de aquellos incluidos en el primer informe de verificación presentado por la Comisión de Seguimiento a la Corte Constitucional, debido a que se han continuado realizando ajustes de las pocas inconsistencias que aún permanecían en la base de datos en su momento, como es usual en el manejo de encuestas de hogares.

mayoría por un jefe/a y su cónyuge ambos con edades entre los 40 y 45 años y por otros miembros mayoritariamente menores de edad (*Cuadro 1*).

En todo caso, tanto la edad promedio de la población desplazada incluida en el RUPD (25,5 años) como la de la población vecina no desplazada (26,8 años), resultan inferiores a del total de la población colombiana (28,6 años), lo que está influenciado por la mayor presencia de menores de edad en los grupos analizados.

Cuadro 1. *Edad promedio de las personas, según parentesco con el jefe de hogar*

Parentesco con el jefe del hogar	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Jefe (a) del hogar	42,2	45,5	-3,3	99%
(cve %)	*0,3*	*1,5*		
Cónyuge o compañero(a)	39,7	39,6	0,1	N,S,
(cve %)	*0,9*	*1,1*		
Otros	12,9	16,3	-3,4	99%
(cve %)	*0,4*	*2,5*		
Total	**25,5**	**26,8**	**-1,3**	**99%**
(cve %)	***0,4***	***1,7***		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

En relación con la distribución por rangos de edad de la población (*Cuadro 2*), se encuentran diferencias significativas que dan cuenta de una mayor proporción de población desplazada incluida en el RUPD en los grupos etarios entre los 5 y los 14 años de edad respecto de la población vecina no desplazada (29,1% *vs.* 22,5%), así como en los grupos comprendidos entre los 35 y los 44 años de edad (16,2% *vs.* 12,1%), mientras que a diferencia, se observan menores proporciones en los grupos etarios comprendidos entre los 15 y los 29 años (21,7% *vs.* 28,2%).

En estas circunstancias, se puede afirmar que las diferencias detectadas entre la distribución etaria de la población deslazada incluida en el RUPD respecto a la de la población total del país son menos pronunciadas en el caso de la población vecina no desplazada, particularmente en lo que se refiere a la presencia de niños/as y jóvenes entre los 0 y los 19 años de edad (47,3%, 43,9% y 40,2%, respectivamente), lo que resalta la elevada participación del número de niños/as y jóvenes en la población desplazada, aún cuando se compara también con sus poblaciones vecinas.

Cuadro 2. *Porcentaje de la personas, según grupos quinquenales de edad*

Grupos de edad	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
0-4 años	9,2	10,3	-1,1	N.S.
(cve %)	*2,0*	*6,9*		
5 a 9 años	14,7	10,6	4,1	99%
(cve %)	*1,3*	*3,5*		

10 a 14 años	14,4	11,9	2,5	99%
(cve %)	*0,8*	*2,8*		
15 a 19 años	9,0	11,1	-2,1	99%
(cve %)	*2,3*	*2,7*		
20 a 24 años	6,7	9,1	-2,4	99%
(cve %)	*1,3*	*4,5*		
25 a 29 años	6,0	8,0	-2,0	99%
(cve %)	*1,5*	*7,3*		
30 a 34 años	7,0	6,8	0,2	N.S.
(cve %)	*2,2*	*9,6*		

***Cuadro 2**. Porcentaje de la personas, según grupos quinquenales de edad (Continuación)*

Grupos de edad	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
35 a 39 años	9,1	6,4	2,7	99%
(cve %)	*2,6*	*7,1*		
40 a 44 años	7,1	5,7	1,4	99%
(cve %)	*1,8*	*6,4*		
45 a 49 años	5,2	6,2	-1,0	N.S.
(cve %)	*2,5*	*12,8*		
50 a 54 años	4,3	3,9	0,4	N.S.
(cve %)	*3,4*	*12,0*		
55 a 59 años	2,7	2,7	0,0	N.S.
(cve %)	*3,2*	*10,3*		
60 a 64 años	2,0	2,3	-0,3	N.S.
(cve %)	*2,2*	*9,8*		
65 a 69 años	1,0	1,9	-0,9	99%
(cve %)	*4,1*	*7,4*		
70 a 74 años	0,8	1,5*	-0,7	95%
(cve %)	*2,4*	*19,9*		
75 a 79 años	0,5	0,7*	-0,2	N.S.
(cve %)	*6,0*	*25,2*		
80 a 84 años	0,2	0,3*	-0,1	N.S.
(cve %)	*12,3*	*22,6*		
85 años y más	0,2	0,4*	-0,2	99%
(cve %)	*10,6*	*17,5*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

B. FACTORES DE VULNERABILIDAD

Respecto a la presencia de embarazos dentro de la población femenina en edad fértil (entre los 12 y los 50 años de edad), no se detectaron diferencias significativas entre la

población desplazada incluida en el RUPD y la población vecina no desplazada, pues en ambos casos se detectó que 7,5 de cada 100 mujeres se encuentra o ha estado en embarazo en el último año a la realización de la ENV-2007 (
Cuadro 3).

***Cuadro 3**. Porcentaje de las mujeres en edad fértil (12 a 50 años), según embarazos en el último año*

Situación presentada	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Estuvo en embarazo en el último año, pero ya no	4,3	3,6	0,7	N.S.
(cve %)	*2,5*	*13,5*		
Actualmente está en embarazo	3,1	3,9*	-0,8	N.S.
(cve %)	*2,7*	*16,9*		
Subtotal embarazadas en el último año	**7,5**	**7,5**	0,0	N.S.
(cve %)	***2,1***	***12,2***		
No estuvo en embarazo en el último año	92,5	92,5	0,0	N.S.
(cve %)	*0,2*	*1,0*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

De otra parte, se constata una mayor proporción de hogares desplazados incluidos en el RUPD en los cuales algún miembro sufre una discapacidad física o mental frente a la proporción observada para los hogares vecinos no desplazados (17,7% vs. 12,1%) y adicionalmente, como sería de esperar, se aprecia que el 18,6% de los hogares desplazados aduce la discapacidad a causas relacionadas con el conflicto armado, mientras que sólo el 3,3% lo hace en el caso de los hogares vecinos (*Cuadro 4*).

***Cuadro 4**. Porcentaje de los hogares, según presencia de al menos 1 persona con alguna discapacidad física o mental y según causas*

Causas de discapacidad	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Con al menos un discapacitado por conflicto armado	3,3*	0,4*	2,9	99%
(cve %)	*17,3*	*42,0*		
Con al menos un discapacitado de nacimiento	5,9	4,8	1,1	N.S.
(cve %)	*6,1*	*11,3*		
Con al menos un discapacitado por accidente de tránsito	0,6	0,6*	0,0	N.S.
(cve %)	***7,0***	***32,3***		
Con al menos un discapacitado por accidente doméstico, laboral, etc.	3,1	3,6*	-0,5	N.S.
(cve %)	*10,7*	*25,5*		
Con al menos un discapacitado por alguna otra causa	5,0	2,2*	2,8	99%
(cve %)	***7,9***	***17,2***		

Con al menos un discapacitado	**17,7**	**12,1**	**5,6**	**99%**
(cve %)	***5,7***	***9,6***		
Ninguna persona con discapacidad	82,3	87,9	-5,6	99%
(cve %)	*1,2*	*1,3*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

En relación con el nivel de analfabetismo, los resultados dan cuenta de una mayor proporción de la población desplazada incluida en el RUPD que no sabe leer ni escribir respecto a la observada en el caso de la población vecina no desplazada, con diferencias significativas que varían entre 2 y 7 puntos porcentuales según el parentesco con el jefe hogar (*Cuadro 5*).

Esto resalta la desventaja de la población desplazada incluida en el RUPD frente al resto de la población colombiana, si se tiene en cuenta que en el país el 7,1% de la población mayor de 15 años de edad adolece tal desventaja, proporción algo superior en el caso de la población vecina no desplazada (8,0%), pero altamente superior en el caso de la población desplazada (13,9%).

Cuadro 5*. Tasa de analfabetismo de las personas mayores de 15 años, según parentesco con el jefe de hogar*

Parentesco con el jefe del hogar	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Jefe (a) del hogar	16,2	9,6	6,6	99%
(cve %)	*5,7*	*8,9*		
Conyuge o compañero(a)	15,3	8,1	7,2	99%
(cve %)	*6,5*	*12,1*		
Otros	8,8	6,7	2,1	95%
(cve %)	*4,9*	*11,4*		
Total	**13,9**	**8,0**	5,9	99%
(cve %)	***5,4***	***6,5***		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios.

La anterior situación resulta agravada al constatar los bajos niveles educativos de las personas desplazadas incluidas en el RUPD, los cuales son inferiores incluso a los de la población vecina no desplazada (4,1 años en promedio *vs.* 5,7) (

Cuadro 6).

Estos resultados están muy probablemente originados por el hecho de que la población desplazada proviene en su gran mayoría de las zonas rurales del país, las cuales registran históricamente menores niveles de escolaridad respecto de las zonas urbanas, resaltando la vulnerabilidad característica de esta población, al tener que desenvolverse ahora en un entorno predominantemente urbano distinto al de sus lugares de origen.

***Cuadro 6**. Años promedio de escolaridad de las personas de 5 años y más, según parentesco con el jefe de hogar*

Parentesco con el jefe del hogar	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Jefe (a) del hogar	4,1	5,8	-1,7	99%
(cve %)	*1,0*	*4,8*		
Conyuge o compañero(a)	4,2	6,2	-2,0	99%
(cve %)	*0,8*	*2,4*		
Otros	4,0	5,6	-1,6	99%
(cve %)	*0,9*	*3,4*		
Total	**4,1**	**5,7**	-1,6	99%
(cve %)	***0,6***	***3,3***		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios.

Finalmente, es conveniente mencionar que se encuentra una tasa de dependencia económica (como el número promedio de miembros del hogar dependientes por cada miembro del hogar que está generando ingresos) ligeramente superior en el caso de la población vecina no desplazada frente a la observada en la población desplazada incluida en el RUPD (2,7 *vs.* 2,4).

***Cuadro 7**. Tasa de dependencia económica de la población*

Indicador	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Tasa de dependencia económica	2,4	2,7	-0,3	99%
(cve %)	*1,0*	*2,3*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios.

C. DERECHO A LA SALUD

1. Afiliación

Como se había comentado en el primer informe de verificación, con base en la ENV-2007, los importantes avances logrados en el país en los últimos años en términos de cubrimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) han beneficiado también a la población desplazada incluida en el RUPD al no encontrarse

diferencias significativas en el porcentaje de afiliación entre ésta y la población vecina no desplazada, con tasas cercanas al 80% (*Cuadro 8*).

***Cuadro 8**. Porcentaje de las personas, según tipo de afiliación o vinculación al SGSSS*

Tipo de afiliación o vinculación	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Afiliados al Régimen Contributivo y al Especial	7,9	27,6	-19,7	99%
(cve %)	*6,9*	*8,8*		
Afiliados al Régimen Subsidiado	71,0	55,0	16,0	99%
(cve %)	*1,5*	*6,6*		
Afiliados que No Saben el Régimen	*0,3**	*0,1**	0,2	95%
(cve %)	*27,1*	*45,6*		
Subtotal de los que están filiados	***79,2***	***82,7***	-3,5	N.S.
(cve %)	***1,3***	***2,4***		
Vinculado, con carta de la Alcaldía o la Gobernación	*7,8*	*7,9**	-0,1	N.S.
(cve%)	*9,9*	*27,5*		
Vinculado, con carta de Acción Social	8,6	N,A,	N,A,	N.A.
(cve %)	*5,0*			
Vinculado sin carta	4,1	9,0	-4,9	99%
(cve %)	*5,0*	*8,5*		
Subtotal de los que están vinculados	**20,5**	**16,9**	3,6	N.S.
(cve %)	**5,0**	**12,4**		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente. N.A. = No Aplica

Sin embargo, sí se encuentran diferencias significativas en el tipo de afiliación de cada grupo poblacional, pues mientras que el 89,6% de la población desplazada incluida en el RUPD que está afiliada al SGSSS se concentra en el Régimen Subsidiado, en el caso de la población vecina no desplazada este porcentaje es equivalente sólo al 66,5%. Cabe recordar que a nivel nacional, la población colombiana afiliada al régimen subsidiado participaba con un 54,5% del total de afiliaciones.

Lo anterior denota la mayor vulnerabilidad de la población desplazada y corrobora su dificultad para vincularse a mercados laborales formales, teniendo que permanecer bajo el esquema de subsidios por no contar con los recursos suficientes para ser cotizantes.

2. Vacunación

Según los resultados de la ENV-2007, no se encontraron diferencias significativas respecto a la cobertura de los esquemas de vacunación para los niños/as menores de 8 años de edad entre la población desplazada incluida en el RUPD y la población vecina no desplazada, las cuales ascienden a porcentajes cercanos al 80% (*Cuadro 9*).

***Cuadro 9**. Porcentaje de las personas menores de 8 años de edad, según tenencia de carnet y aplicación del esquema completo de vacunación*

Esquema de vacunación con y sin verificación de carnet	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***

Tienen carnet y lo mostraron - Tienen el esquema completo de vacunación	**20,8**	**22,2***	-1,4	N.S.
(cve %)	***3,7***	***16,6***		
Tienen carnet y lo mostraron - No tienen el esquema completo de vacunación	6,0	7,3*	-1,3	N.S.
(cve %)	*4,3*	*25,9*		
Tienen carnet pero no lo mostraron - Creen que tienen el esquema completo de vacunación	58,8	59,1	-0,3	N.S.
(cve %)	*1,3*	*9,8*		
Tienen carnet pero no lo mostraron - No creen o no saben si tienen el esquema completo de vacunación	8,7	8,2*	0,5	N.S.
(cve %)	*5,0*	*16,0*		
No Tienen carnet - Creen que tienen el esquema completo de vacunación	3,1	1,5*	1,6	99%
(cve %)	*5,9*	*29,3*		
No Tienen carnet - No creen o no saben si tienen el esquema completo de vacunación	2,6	1,7*	0,9	N.S.
(cve %)	*7,2*	*27,2*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

3. Presencia de Enfermedades

Como se anotó en el primer informe de verificación, una forma de medir la realización del derecho a la salud es analizando la incidencia de enfermedades sobre cada grupo poblacional.

A partir de éste, se corrobora la desventaja de la población desplazada incluida en el RUPD, al haberse encontrado que un 21,8% de la misma estuvo enferma en algún momento durante los 30 días anteriores a la realización de la ENV-2007, proporción inferior al 16,8% registrado para la población vecina no desplazada y al 12% que se presenta en el caso de la población total del país (según la ENDS-2005).

***Cuadro 10**. Porcentaje de las personas, según presencia de problemas de salud en los últimos 30 días y acción tomada para atender el problema*

Tipo de acción tomada	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Solicitaron atención o cita médica	15,4	11,0	4,4	99%
(cve %)	*1,8*	*4,8*		
Usaron remedios caseros o se autorecetaron	4,9	4,1*	0,8	N.S.
(cve %)	*3,0*	*15,3*		
Acudieron a medicina tradicional	*0,4**	*0,3**	0,1	N.S.
(cve %)	*16,3*	*52,4*		
Nada	*1,1*	*1,1**	0,0	N.S.
(cve %)	***8,1***	***16,2***		
Subtotal de los que tuvieron problemas médicos	***21,8***	***16,8***	**5,0**	**99%**
(cve%)	***1,3***	***5,4***		
No tuvieron problemas médicos	78,2	83,2	-5,0	99%
(cve %)	0,4	1,1		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

D. DERECHO A LA EDUCACIÓN

1. Acceso a la Educación

Al igual que en el caso de la afiliación al sistema de salud, la expansión del acceso a la educación en Colombia ha presentado avances importantes en los últimos años, que han beneficiado también a la población desplazada.

Ahora bien, al analizar la correspondencia de la edad del niño/a con el nivel educativo que cursa, a través de las Tasas Netas de Escolarización, se encuentran resultados similares para los dos grupos poblacionales en lo que respecta a la asistencia a preescolar (casi la mitad de los niños/as que deben asistir a este nivel **no** lo hacen) y a primaria (cerca del 80% de los niños/as entre 7 y 11 años de edad asisten a dicho nivel), pero se observan diferencias importantes en la asistencia a la educación secundaria y media, con coberturas inferiores en el caso de la población desplazada incluida en el RUPD respecto a la población vecina (51,0% *vs.* 63,2% en el primer caso y 16,5% *vs.* 32,6% en el segundo) (*Cuadro 11*).

Estas diferencias evidencian las altas tasas de extraedad encontradas en la población desplazada entre los 12 y los 17 años de edad. En efecto, mientras que el 17,6% de la población vecina entre los 12 y los 15 años de edad asisten a primaria, en el caso de la población desplazada esta proporción asciende al 34,0%.

***Cuadro 11**. Tasas netas de escolarización de la población entre los 5 y los 17 años de edad, según nivel educativo*

Nivel educativo	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Preescolar	46,2	48,7	-2,5	N.S.
(cve %)	*1,3*	*9,1*		
Primaria	84,7	83,1	1,6	N.S.
(cve %)	*0,4*	*2,9*		
Secundaria	*51,0*	*63,2*	-12,2	99%
(cve %)	*1,0*	*3,0*		
Media	*16,5*	*32,6*	-16,1	99%
(cve %)	***2,2***	***16,2***		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N.
N.D.: Dato No Disponible.

2. Accesibilidad Económica (Gratuidad)

Aunque sólo el 66,4% de los niños/as entre 5 y 17 años de edad de la población desplazada incluida en el RUPD no deben realizar pagos por matrícula o pensiones, lo que denota un vacío importante en la observancia de este componente de los derechos de gran relevancia para una población que requiere especial protección, se debe resaltar que se encuentra una diferencia significativa a favor de esta población respecto a la

población vecina no desplazada, en la cual apenas el 23,7% de los niños no debe realizar pago por estos conceptos (*Cuadro 12*).

***Cuadro 12**. Distribución porcentual de las personas entre 5 y 17 años de edad que asisten a establecimientos educativos, según pagos que tienen que realizar*

Pagos que realizan	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Matrícula	31,0	72,6	-41,6	99%
(cve %)	*3,8*	*3,0*		
Pensión mensual	3,0	11,9*	-8,9	99%
(cve %)	*6,3*	*21,3*		
Parte de la matrícula o pensión	*2,2*	*2,0**	0,2	N.S.
(cve %)	*7,7*	*21,7*		
Alguno de los anteriores	*33,6*	*76,0*	-42,4	99%
(cve %)	***3,7***	***2,7***		
Ninguno de los anteriores	*66,4*	*24,0*	42,4	99%
(cve %)	*1,8*	*8,6*		
Otros cobros	17,8	23,7*	-5,9	N.S.
(cve %)	***6,1***	***30,1***		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

E. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Como se puede apreciar en el *Cuadro 13*, los indicadores *proxy* estimados a partir de los resultados de la ENV-2007 indican que la situación en materia de alimentación es mucho más crítica para la población desplazada incluida en el RUPD respecto a la población vecina no desplazada.

En efecto, mientras que un 59,0% de la población desplazada incluida en el RUPD señaló haber presentado algún síntoma de alimentación insuficiente durante la semana anterior a la encuesta, esta proporción es equivalente el 32,1% en el caso de la población vecina. Igualmente, es significativamente superior la proporción de población desplazada que indicó haber presentado simultáneamente los tres síntomas de alimentación insuficiente (36,5%) respecto a la que lo hizo en el caso de la población vecina (13,5%) (*Cuadro 13*).

***Cuadro 13**. Porcentaje de personas, según indicadores de insuficiencia alimentaria*

Indicadores de insuficiencia alimentaria	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Comieron menos de lo que deseaban porque la comida no alcanzó para todos	52,1	26,8	25,3	99%
(cve %)	*1,3*	*11,3*		
Se quejaron de hambre por falta de alimentos	41,8	16,0	25,8	99%
(cve %)	*1,0*	*7,7*		
Dejaron de consumir al menos algún desayuno, almuerzo y/o comida por falta de alimentos o dinero	50,3	24,4	25,9	99%

(cve %)	*1,0*	*9,2*		
Alguno de los anteriores	**59,0**	**32,1**	**26,9**	**99%**
(cve %)	***1,4***	***10,4***		
Todos los anteriores	**36,5**	**13,5**	**23,0**	**99%**
(cve %)	***1,0***	***8,8***		
Ninguno de los anteriores	41,0	67,9	-26,9	99%
(cve %)	*2,1*	*4,9*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios.

Son también significativas las diferencias en lo referente al número de desayunos, almuerzos y/o comidas dejados de consumir por falta de alimentos o de dinero, pues mientras que en el caso de la población desplazada incluida en el RUPD el 34,2% no consumió entre 4 y 7 comidas y el 7,7% dejó de consumir entre 8 y 14 comidas, en el caso de la población vecina no desplazada estas proporciones alcanzaron niveles equivalentes a 16,0% y 2,3%, respectivamente (*Cuadro 14*).

***Cuadro 14**. Distribución de las personas, según número de desayunos, almuerzos y/o comidas dejadas de consumir por falta de alimentos o dinero*

Número de desayunos, almuerzos y/o comidas dejados de consumir	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
0	49,8	75,6	-25,8	99%
(cve %)	*1,0*	*3,0*		
Entre 1 y 3	8,2	6,0*	2,2	95%
(cve %)	*4,7*	*15,3*		
Entre 4 y 7	34,2	16,0	18,2	99%
(cve %)	*1,2*	*10,8*		
Entre 8 y 14	7,7	2,3*	5,4	99%
(cve %)	*4,1*	*16,0*		
Más de 14	0,1	0,1*	0,0	N.S.
(cve %)	*12,7*	*89,6*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

F. DERECHO A LA VIVIENDA

1. Tenencia de las Viviendas

En general, la ENV-2007 da cuenta de un menor nivel de tenencia de las viviendas en calidad de propietarios para los hogares desplazados incluidos en el RUPD respecto a los hogares vecinos no desplazados (45,3% *vs.* 56,5%), pero igualmente presenta una mayor proporción de tenencia en calidad de arrendatarios de los hogares desplazados (32,3% *vs.* 28,7%) (*Cuadro 15*).

Así, mientras que un 78% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD afirma habitar actualmente su vivienda bajo alguna modalidad de tenencia legal (propiedad o arriendo), esta proporción es equivalente al 85% en los hogares vecinos, en contraste con un 91% para el total de hogares en Colombia.

Ahora bien, se encuentran diferencias significativas mayores en lo que respecta al grado de formalidad de la tenencia. En efecto, mientras que en el caso de los hogares desplazados incluidos en el RUPD que se catalogan como propietarios de su vivienda tan sólo el 34,2% posee escritura registrada, esta proporción asciende al 65,8% en el caso de los hogares vecinos, lo que denota un alto grado de informalidad en la tenencia de las viviendas de los hogares desplazados, que los sitúa en situación de alto riesgo de desalojo.

Igualmente, de los hogares desplazados incluidos en el RUPD que habitan su vivienda como arrendatarios sólo el 7,7% posee contrato escrito, mientras que en el caso de los hogares vecinos esta condición abarca al 16,2%.

***Cuadro 15**. Distribución porcentual de los hogares, según tipo de tenencia de la vivienda*

Tipo de tenencia	***Hogares Desplazados***	***Hogares No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Propia, totalmente pagada - Con escritura registrada	12,5	35,5	-23,0	99%
(cve %)	*3,3*	*5,0*		
Propia, totalmente pagada - Sin escritura registrada	24,8	16,4	8,4	99%
(cve %)	*3,9*	*8,7*		
Propia, la están pagando - Con escritura registrada	3,0	1,7*	1,3	95%
(cve %)	*12,9*	*20,9*		
Propia, la están pagando - Sin escritura registrada	5,0	2,9	2,1	99%
(cve %)	*4,3*	*13,6*		
En arriendo - Con contrato verbal	29,8	24,1	5,7	99%
(cve %)	*1,3*	*6,2*		
En arriendo - Con contrato escrito	2,5	4,6*	-2,1	95%
(cve %)	*3,4*	*21,0*		
Ofrecida como hospedaje por un familiar o amigo	11,5	8,7	2,8	95%
(cve %)	*1,7*	*13,8*		
Albergue para población desplazada	1,3	0,0*	1,3	99%
(cve %)	*10,7*	*81,7*		
Ocupación de hecho	7,0	4,9*	2,1	N.S.
(cve %)	*7,0*	*23,6*		
Otra	2,4	1,2*	1,2	95%
(cve %)	*9,0*	*39,3*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

2. Condiciones Materiales de las Viviendas

Al analizar las características de las viviendas a la luz de los componentes esenciales del derecho en el bloque normativo, se encuentra que las condiciones de habitabilidad de los hogares desplazados incluidos en el RUPD son mucho más precarias que en el caso de los hogares vecinos no desplazados.

En efecto, del total de hogares que habitan viviendas tipo casa o apartamento, equivalente al 89,7% en el caso de los hogares desplazados incluidos en el RUPD y

95,7% en los hogares vecinos, tan sólo el 7,5% de los primeros habita viviendas que pueden ser clasificadas como dignas, mientras que en el caso de los segundos este porcentaje asciende al 28,8% (*Cuadro 16*).

Las principales diferencias entre las condiciones de vida de estos dos grupos tienen que ver con la formalidad en la tenencia (17,4% *vs.* 43,5%), con el acceso a los servicios domiciliarios (63,2% *vs.* 82,7%) y con el espacio suficiente (48,8% *vs.* 79,9%).

***Cuadro 16**. Porcentaje de hogares que habitan vivienda tipo casa o apartamento, según indicadores de tenencia y condiciones de las viviendas*

Indicadores de las condiciones de las viviendas tipo casa o apartamento	***Hogares Desplazados***	***Hogares No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Propia con escritura registrada o en arriendo con contrato escrito	17,4	43,5	-26,1	99%
(cve %)	*3,7*	*4,3*		
Con un único hogar en la vivienda	84,7	83,0	1,7	N.S.
(cve %)	*0,5*	*4,4*		
Con materiales apropiados	72,9	87,6	-14,7	99%
(cve %)	*1,4*	*1,6*		
Con todos los servicios domiciliarios	63,2	82,7	-19,5	99%
(cve %)	*2,3*	*2,4*		
En zonas que no hayan sido declaradas ni hayan sido afectadas por eventos de alto riesgo	77,9	82,9	-5,0	95%
(cve %)	*1,2*	*2,3*		
Sin hacinamiento	48,8	79,9	-31,1	99%
(cve %)	*1,5*	*1,8*		
Al menos 1 de los anteriores	93,2	95,8	-2,6	99%
(cve %)	*0,3*	*0,8*		
Todos los anteriores	**7,5**	**28,8**	-21,3	99%
(cve %)	*4,6*	*6,4*		
Ninguno de los anteriores	0,3	0,1*	0,2	95%
(cve %)	*10,3*	*73,7*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

G. DERECHO A LA GENERACIÓN DE INGRESOS

1. Acceso al Mercado Laboral

De acuerdo con los resultados de la ENV-2007, se observa un menor nivel de ocupación de las personas en edad de trabajar (12 años o más) en el caso de las población incluida en el RUPD respecto a la población vecina (45,2% *vs.* 50,6%), en contraste con un mayor nivel de inactividad (50,0% *vs.* 44,5%) (*Cuadro 17*).

De los resultados se deduce también que el desempleo de la población desplazada incluida en el RUPD ascendía al 9,6% en noviembre de 2007, mientras que en el caso de la población vecina era equivalente al 8,8%.

***Cuadro 17**. Distribución de las personas en edad de trabajar (12 años o más), según actividad desarrollada*

Clasificación de la PET	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Ocupadas	45,2	50,6	-5,4	99%
(cve %)	*1,1*	*1,4*		
Desocupadas	4,8	4,9	-0,1	N.S.
(cve %)	*2,5*	*9,9*		
Inactivas	50,0	44,5	5,5	99%
(cve %)	*0,8*	*1,7*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

En lo que respecta a la posición ocupacional, en el *Cuadro 18* se muestra cómo la población desplazada que está ocupada trabaja en mayor proporción como empleado doméstico y como jornalero y peón respecto a la población vecina ocupada (27,0% *vs.* 12,5%), y en contraste, se dedica en una menor proporción a ser obrero o empleado particular o del Gobierno (34,1% *vs.* 47,6%).

***Cuadro 18**. Distribución de la población en edad de trabajar que está ocupada, según posición ocupacional*

Posición ocupacional	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Obrero o empleado particular o del gobierno	34,1	47,6	-13,5	99%
(cve %)	*3,7*	*3,1*		
Empleado doméstico	13,8	7,4*	6,4	99%
(cve %)	*6,8*	*19,6*		
Jornalero y peón	13,2	5,1*	8,1	99%
(cve %)	*10,3*	*44,4*		
Trabajadores independientes	37,5	38,9	-1,4	N.S.
(cve %)	*2,7*	*7,2*		
Trabajadores familiares o ayudantes no remunerados	1,4	1,0*	0,4	N.S.
(cve %)	*7,3*	*25,9*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

2. Informalidad

Como aproximación al tipo de empleo al que se vincula la población encuestada, se analiza a continuación el grado de afiliación a los regímenes de salud, pensiones y riesgos profesionales.

Al respecto, se debe anotar la preocupante situación en materia de las condiciones laborales de la población desplazada incluida en el RUPD que se encuentra empleada, ya que tan sólo el 7,5% se encuentra afiliada a los tres (3)regímenes, porcentaje

equivalente al 28,8% en el caso de la población vecina, el cual también resulta muy bajo (*Cuadro 19*).
En lo que respecta a los trabajadores independientes, la situación es preocupante para ambos grupos poblacionales, aunque ligeramente mejor para la población no desplazada.

***Cuadro 19**. Porcentaje de las personas que están ocupadas, según afiliación a Salud, Pensión y Riesgos Profesionales*

Posición ocupacional y tipo de afiliación	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Obreros, Empleados - Con afiliación a ARP	11,1	36,3	-25,2	99%
(cve %)	*10,2*	*12,1*		
Obreros, Empleados - Con afiliación a EPS	12,4	41,6	-29,2	99%
(cve %)	*9,3*	*10,0*		
Obreros, Empleados - Con afiliación a Fondo de Pensiones	9,3	34,6	-25,3	99%
(cve %)	*11,3*	*12,2*		
Obreros, Empleados - Con afiliación a todas las anteriores	7,5	28,8	-21,3	99%
(cve %)	*12,7*	*14,1*		
Obreros, Empleados - Con afiliación a ninguna de las anteriores	82,9	52,3	30,6	99%
(cve %)	*1,4*	*10,6*		
Independientes - Con afiliación a EPS	1,3	7,4*	-6,1	99%
(cve %)	*8,3*	*17,1*		
Independientes - Con afiliación a Fondo de Pensiones	0,3*	4,0*	-3,7	99%
(cve %)	*16,4*	*20,0*		
Independientes - Con afiliación a todas las anteriores	0,3*	2,6*	-2,3	99%
(cve %)	*16,6*	*30,8*		
Independientes - Con afiliación a ninguna de las anteriores	98,0	91,1	6,9	99%
(cve %)	*0,1*	*1,4*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%.

3. Nivel de Ingresos

La baja calidad del empleo es corroborada al analizar los resultados en términos de ingresos laborales mensuales.

En primer lugar, se destaca una diferencia significativa en el nivel de ingresos de la población desplazada ocupada, la cual percibe ingresos iguales o superiores al salario mínimo legal en tan sólo el 11,4% de los casos, en comparación con un 28% de la población no desplazada ocupada que recibe tales ingresos. Adicionalmente, se observa que un 49,9% de la población desplazada recibe ingresos por debajo de medio salario mínimo, lo que sólo ocurre para el 31,1% de la población no desplazada (*Cuadro 20*).

***Cuadro 20**. Distribución de la población en edad de trabajar que está ocupada, según ingreso laboral recibido el mes pasado*

Ingreso	***Desplazados Incluidos en el RUPD***	***No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Menos de 1/4 de un SMLV (menos de $ 108.425)	24,6	14,9	9,7	99%
(cve %)	*2,7*	*10,1*		
Entre 1/4 y 2/4 de un SMLV (entre $ 108.425 y $ 216.850)	25,3	16,2	9,1	99%
(cve %)	*3,6*	*13,5*		
Entre 2/4 y 3/4 de un SMLV (Entre $ 216.850 y $325.275)	21,1	14,8	6,3	99%
(cve %)	*1,7*	*10,5*		
Entre 3/4 y 1 SMLV (Entre $ 325,275 y $ 433.700)	13,5	16,6	-3,1	N.S.
(cve %)	*7,5*	*11,7*		
1 o más SMLV (Más de 1 SMLV $ 433.700)	11,4	28,0	-16,6	99%
(cve %)	*6,9*	*4,9*		
Sin información de ingresos laborales	4,1	9,4	-5,3	N.S.
(cve %)	*8,8*	*44,2*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

Los resultados encontrados permiten concluir que la vinculación laboral de la población desplazada incluida en el RUPD está asociada a actividades informales en una mayor proporción respecto a la población vecina, lo que la hace más propensa a estar caracterizada por condiciones laborales precarias, remuneraciones muy bajas, poca o nula relación contractual y sin prestaciones sociales.

Dadas estas precarias condiciones laborales detectadas, es de esperar que la situación sea aún más preocupante cuando se analiza a nivel de hogares. En efecto, de acuerdo con los resultados obtenidos en la ENV-2007, se observa que prácticamente ninguno de los hogares desplazados dispone de ingresos laborales superiores a la línea de pobreza en su respectiva ciudad (*Cuadro 21*), y que tan sólo el 25,6% de los mismos cuentan con ingresos por encima de la línea de indigencia, reflejando una situación mucho más crítica que la de los hogares vecinos no desplazados, toda vez que el 11,5% y el 59,5% de los mismos percibe ingresos laborales por encima de la línea de pobreza y de la línea de indigencia, respectivamente.

***Cuadro 21**. Porcentaje de los hogares, según condición de pobreza e indigencia, por ingresos (Considera sólo los ingresos por trabajo)*

Nivel de ingresos laborales	***Hogares Desplazados***	***Hogares No Desplazados***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Superior a línea de pobreza	1,4	11,5	-10.1	99%
(cve %)	*4,0*	*10,0*		
Superior a línea de indigencia	25,6	59,5	-33.9	99%
(cve %)	*1,6*	*3,9*		

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios.

H. CONCLUSIONES

A partir de los resultados de la ENV-2007, se constatan diferencias significativas, en términos estadísticos, que dan cuenta de las precarias condiciones de vida de los hogares desplazados incluidos en el RUPD respecto del resto de la población del país, y específicamente de los hogares vecinos no desplazados del mismo estrato económico.

En primer lugar, las características socio-demográficas de los hogares desplazados incluidos en el RUPD muestran su mayor vulnerabilidad sistémica, situación que puede estar limitando de manera determinante las posibilidades de avanzar hacia una realización efectiva de sus derechos.

En efecto, se destacan las siguientes diferencias respecto a las características de los hogares vecinos no desplazados: un mayor tamaño (5,1 personas *vs.* 4,2); una presencia superior de hijos/as (54,2% *vs.* 45,3%) y de niños/as y jóvenes (29,1% *vs.* 22,5%, para la población entre los 5 y los 14 años de edad,); una edad promedio menor (25,5 años *vs.* 26,8); una mayor proporción de hogares que cuentan con algún miembro que sufre de discapacidad (17,7% *vs.* 12,1%); una mayor tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años (13,9% *vs.* 8,0%); una menor escolaridad (4,1 años en promedio *vs.* 5,7).

En segundo lugar, aunque en términos de afiliación al Sistema de Salud se alcanzan niveles similares no sólo para la población desplazada incluida en el RUPD y para la población vecina no desplazada, sino además para el promedio del país en su conjunto (alrededor del 80%), se detecta una diferencia importante en el tipo de afiliación, toda vez que para la población RUPD el acceso se concentra primordialmente en el régimen subsidiado (89,6%), mientras que para la población de referencia la participación de dicho régimen es mucho menor (66,5%). Esto es una muestra de la mayor vulnerabilidad de la población desplazada y su dificultad para vincularse a mercados laborales formales, teniendo que permanecer bajo el esquema de subsidios por no contar con los recursos suficientes para ser cotizantes.

A lo anterior se suma el hecho de que la población desplazada incluida en el RUPD padece una mayor incidencia de enfermedades, al haberse encontrado que un 21,8% de la misma estuvo enferma en algún momento durante los 30 días anteriores a la realización de la ENV-2007, en comparación con un 16,8% para la población vecina no desplazada.

En materia de acceso a la educación sucede algo similar al caso de la salud, con tasas similares tanto para la población desplazada incluida en el RUPD y la población vecina no desplazada, como para el promedio del país en su conjunto (también alrededor del 80%). Sin embargo, se observan diferencias importantes en las **tasas netas de escolarización** en los niveles de secundaria y media, con coberturas inferiores en el caso de la población desplazada incluida en el RUPD respecto a la población vecina (51,0% *vs.* 63,2% en el primer caso y 16,5% *vs.* 32,6% en el segundo), lo que evidencia las altas tasas de extra edad de la población desplazada RUPD entre los 12 y los 17 años de edad.

Sin embargo, cabe señalar que el tema de gratuidad en la educación es el único en el que resulta mejor la situación de la población desplazada incluida en el RUPD, en vista que cubre al 66,4% de los niños y jóvenes en edad escolar, en comparación con el 23,7% en el caso de la población vecina no desplazada.

En tercer lugar, a pesar de que se constatan condiciones muy precarias en la observancia de derechos tan cruciales como alimentación, vivienda e ingresos para el caso de la población vecina no desplazada, son todavía más precarias las condiciones para la población desplazada incluida en el RUPD. En efecto, se registran síntomas de insuficiencia alimentaria en mayor proporción sobre la población desplazada incluida en el RUPD, puesto que un 59,0% de la misma señaló haber presentado algún síntoma de alimentación insuficiente durante la semana anterior a la encuesta, en comparación con el 32,1% en el caso de la población vecina no desplazada.

Igualmente, del total de hogares que habitan viviendas tipo casa o apartamento, tan sólo el 7,5% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD habita viviendas que pueden ser clasificadas como dignas, mientras que en el caso de los hogares vecinos no desplazados este porcentaje asciende al 28,8%. Las principales diferencias entre las condiciones de habitabilidad de estos dos grupos tienen que ver con la formalidad en la tenencia (17,4% *vs.* 43,5%) y con el ausencia de hacinamiento (48,8% *vs.* 79,9%).

Finalmente, una situación que puede ser un factor determinante del resto de las condiciones de vida tan precarias de esta población tiene que ver con la generación de ingresos. En efecto, de la población desplazada incluida en el RUPD que se encuentra empleada, tan sólo el 7,5% de la misma se encuentra afiliada a ARP, Salud y Pensiones, porcentaje equivalente al 28,8% en el caso de la población vecina.

Así mismo, se destaca que la población desplazada ocupada percibe ingresos iguales o superiores al salario mínimo legal tan sólo en el 11,4% de los casos, en comparación con un 28% en el caso de la población no desplazada ocupada.

Todo lo anterior lleva a que se observen unos niveles de pobreza e indigencia en el caso de la población desplazada incluida en el RUPD mayores a los de la población vecina de referencia (99,8 *vs.* 88,5% y 74,4% *vs.* 40,5%, respectivamente).

Como consecuencia de lo anterior, se constata la mayor situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta que caracteriza a la población desplazada por efectos del fenómeno de violencia del que han sido objeto, lo que entre otros justifica claramente la existencia de una política diferencial a favor de la población desplazada frente al resto de la población vulnerable y por ende, se resalta la imperiosa necesidad de concentrar los esfuerzos públicos y privados en la búsqueda de asegurar el restablecimiento efectivo de los derechos de la población desplazada y garantizar condiciones propicias para su estabilización socioeconómica. Ahora bien, dicho restablecimiento no puede hacerse mediante recortes de los recursos destinados a la atención de la población vulnerable no desplazada, la que igualmente padece condiciones precarias en la observancia de diversos derechos, como vivienda e ingresos, lo que necesariamente señala la necesidad de conseguir recursos adicionales para lograr la observancia plena de los derechos de la población desplazada.

II. Análisis comparativo entre la situación de los hogares desplazados incluidos en el RUPD encuestados en ciudades grandes, intermedias y pequeñas en Colombia

El objetivo de este capítulo es presentar un análisis comparativo de las condiciones de vida y grados de observancia de derechos de los hogares desplazados incluidos en el RUPD, según el tamaño de las ciudades receptoras de la población, para tres dominios: grandes, intermedias y pequeñas.

La segmentación se realizó de acuerdo con el número de habitantes de cada ciudad incluida en la encuesta, a partir de los resultados del Censo Nacional del año 2005, aplicando los criterios utilizados por el DANE, según los cuales las ciudades grandes son aquéllas que tienen más de 1 millón de habitantes, las intermedias las que tienen entre 300 mil y 1 millón, y las pequeñas las que cuentan con menos de 300 mil habitantes. De acuerdo con lo anterior, los dominios quedaron conformados de la siguiente manera:

Ciudades grandes: Bogotá (área metropolitana) y Soacha, Medellín, Cali, Barranquilla
Ciudades intermedias: Santa Marta, Valledupar, Buenaventura, Cartagena, Villavicencio, Cúcuta, Bucaramanga, Pasto, Neiva y Pereira.
Ciudades pequeñas: resto de municipios incluidos en la ENV.

La distribución de la población desplazada incluida en el RUPD en los municipios de recepción discriminados por tamaño, de acuerdo con la información oficial, brinda un panorama sobre la presión que ejerce cada grupo en los territorios respecto al total de desplazados a nivel nacional. Así, en las ciudades consideradas pequeñas se aloja más de la mitad de la población desplazada inscrita en el RUPD (59%), seguida de las ciudades intermedias y las grandes las cuales representan un 23% y un 18% del total respectivamente. Dentro del sistema de información oficial aún se encuentran 16.405 personas inscritas en el RUPD sin datos sobre el municipio de recepción.

Cuadro 1. Población desplazada por tamaño de ciudad de recepción.

Tamaño de ciudades	*Población desplazada*	*Participación total nacional*
Pequeña	1.396.607	59%
Intermedia	556.381	23%
Grande	418.145	18%
Subtotal	**2.371.133**	**100%**
ND	16.405	
TOTAL NACIONAL	**2.387.538**	

Fuente: SIPOD, Acción Social. Información con corte a Enero de 2008.

A continuación se describen los principales resultados de la estimación de los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada incluida en el RUPD, según el tipo de ciudad.

A. DERECHO A LA ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA

Como se describió en el primer informe de verificación, en la ENV-2007 se recolectó información que permitió valorar los aspectos constitutivos del núcleo básico del derecho a la ayuda inmediata y a la ayuda humanitaria de emergencia, componente por componente, de acuerdo con el marco normativo vigente.

Como se aprecia en el Cuadro 22, la recepción de atención inmediata integral (que incluya todos los componentes mínimos correspondientes según la normativa internacional) es prácticamente nula independientemente del tamaño de la ciudad, e igualmente, los porcentajes de recepción de al menos uno de los componentes mínimos son también muy bajos.

Adicionalmente, se encuentran diferencias significativas en cuanto al menor otorgamiento de ayudas en las ciudades intermedias frente al resto. En efecto, el porcentaje de grupos familiares que recibe algún tipo de ayuda en las ciudades intermedias es inferior en 11 y 15 puntos porcentuales a la proporción de grupos que recibe alguna asistencia en las ciudades grandes y pequeñas, respectivamente.

En lo que respecta a la ayuda humanitaria de emergencia, tal como se había detectado para el total nacional, se observa que el otorgamiento de una ayuda integral según los componentes mínimos establecidos en la normativa internacional, es también inexistente para cualquiera de los tipos de ciudad analizados, pero que las coberturas de atención por componente son mayores en las ciudades grandes con respecto a las pequeñas, particularmente en lo referente a la entrega de mercados o bonos alimentarios, auxilio para arriendo y afiliación a salud. Así mismo, resalta cómo el otorgamiento de mercados o bonos alimentarios y, en menor medida, de auxilios para arriendo es significativamente mayor en las ciudades intermedias que en las grandes y todavía más que en las ciudades pequeñas. En efecto, el porcentaje de grupos familiares que recibe algún tipo de ayuda en las ciudades intermedias es superior en 21 y 31 puntos porcentuales a la proporción de grupos que recibe alguna asistencia en las ciudades grandes y pequeñas, respectivamente (Cuadro 23).

Esto último contrasta con lo detectado en lo que se relaciona con la recepción de atención inmediata.

En suma, la situación observada en materia de atención inmediata da cuenta de un vacío importante de la política nacional y territorial, que obliga a pensar en soluciones efectivas para evitar que la población desplazada quede expuesta a las peores condiciones de vulnerabilidad y precariedad tan pronto sucede el hecho mismo del desplazamiento forzado.

Por su parte, los mayores niveles de otorgamiento de ayuda humanitaria de emergencia en las ciudades intermedias pueden indicar que en éstas se han desarrollado mejores esquemas por parte de operadores específicos, que ameritan un análisis más profundo para, si resultara aconsejable, poder replicarlos en otras ciudades.

Cuadro 22. *Porcentaje de los grupos familiares (registros) incluidos en el RUPD, según la atención inmediata recibida después del desplazamiento (primera semana) por tamaño de ciudad*

				Grandes Vs. Intermedias		***Grandes Vs. Pequeñas***		***Intermedias Vs. Pequeñas***	
Tipo de ayuda recibida	***Grandes Ciudades***	***Ciudades intermed.***	***Pequeñas ciudades***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Albergue temporal	2.6	1.5*	3.3	1.1	99%	-0.7	95%	-1.8	99%
(cve %)	*9.9*	*17.3*	*5.4*						
Valoración y atención médica de urgencia o medicinas	5.2	1.0	4.2	4.2	99%	1.0	95%	-3.2	99%
(cve %)	*8.1*	*12.6*	*3.0*						
Alimentación	17.6	7.2	21.7	10.4	99%	-4.1	99%	-14.5	99%
(cve %)	*3.7*	*13.6*	*2.5*						
Agua potable	2.5	0.8*	1.8	1.7	99%	0.7	99%	-1.0	99%
(cve %)	*9.0*	*25.4*	*5.0*						
Vestuario	1.6	0.1*	0.8	1.5	99%	0.8	99%	-0.7	99%
(cve %)	*9.3*	*15.1*	*6.1*						
Alguno de los anteriores	**18.6**	**8.0***	**22.6**	**10.6**	**99%**	**-4.0**	**99%**	**-14.6**	**99%**
(cve %)	***3.9***	***16.0***	***2.5***						
Todos los anteriores	**0.2***	**0.0***	**0.2**	**0.2**	**99%**	**0.0**	**N.S.**	**-0.2**	**99%**
(cve %)	***20.8***	***38.3***	***8.8***						
Ninguno de los anteriores	81.4	92.0	77.4	-10.6	99%	4.0	99%	14.6	99%
(cve %)	*0.9*	*1.4*	*0.7*						
Alguna otra ayuda	13.3	5.4	15.5	7.9	99%	-2.2	99%	-10.1	99%
(cve %)	*4.4*	*14.7*	*3.0*						
No recibió atención inmediata	79.7	90.8	76.1	-11.1	99%	3.6	99%	14.7	99%
(cve %)	*1.0*	*1.7*	*0.8*						
NS/NR si recibió atención inmediata	0.9	0.8	0.6	0.1	N.S.	0.3	95%	0.2	95%
(cve %)	*13.5*	*9.2*	*6.1*						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

Cuadro 23. *Porcentaje de los grupos familiares (registros) incluidos en el RUPD, según la ayuda humanitaria de emergencia recibida después del desplazamiento por tamaño de ciudad*

Tipo de ayuda recibida	*Grandes Ciudades*	*Ciudades intermed.*	*Pequeñas ciudades*	*Grandes Vs. Intermedias*		*Grandes Vs. Pequeñas*		*Intermedias Vs. Pequeñas*	
				Dif.	*Nivel de signif.*	*Dif.*	*Nivel de signif.*	*Dif.*	*Nivel de signif.*
Auxilio para arriendo	34.8	39.3	24.3	-4.5	95%	10.5	99%	15.0	99%
(cve %)	*3.2*	*3.7*	*5.0*						
Afiliacion a salud	14.3	4.7	10.7	9.6	99%	3.6	99%	-6.0	99%
(cve %)	*4.2*	*2.6*	*2.8*						
Cupos escolares	7.9	3.5	7.1	4.4	99%	0.8	95%	-3.6	99%
(cve %)	*4.2*	*7.2*	*3.2*						
Mercados o bonos alimentarios	54.9	78.7	47.3	-23.8	99%	7.6	99%	31.4	99%
(cve %)	*3.3*	*0.4*	*2.0*						
Agua potable	1.8	1.0	2.3	0.8	99%	-0.5	95%	-1.3	99%
(cve %)	*6.9*	*4.6*	*7.1*						
Capacitación o vinculación a proyectos productivos	6.3	7.0	4.8	-0.7	N.S.	1.5	99%	2.2	99%
(cve %)	*8.0*	*4.2*	*2.6*						
Alguno de los anteriores	**60.6**	**81.3**	**50.4**	**-20.7**	**99%**	**10.2**	**99%**	**30.9**	**99%**
(cve %)	***2.7***	***0.4***	***1.7***						
Todos los anteriores	**0.1***	**0.0***	**0.1***	**0.1**	**99%**	**0.0**	**N.S.**	**-0.1**	**99%**
(cve %)	***30.2***	***22.2***	***20.3***						
Ninguno de los anteriores	39.4	18.7	49.6	20.7	99%	-10.2	99%	-30.9	99%
(cve %)	*4.1*	*1.7*	*1.8*						
Alguna otra ayuda	34.9	55.3	28.1	-20.4	99%	6.8	99%	27.2	99%
(cve %)	*5.1*	*0.8*	*3.9*						
No recibió ayuda humanitaria de emergencia	38.2	18.6	48.4	19.6	99%	-10.2	99%	-29.8	99%
(cve %)	*4.3*	*1.8*	*1.8*						
NS/NR si recibió ayuda humanitaria de emergencia	0.9	0.1*	0.9	0.8	99%	0.0	N.S.	-0.8	99%
(cve %)	*12.4*	*16.3*	*3.6*						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

B. DERECHO A LA SALUD

1. Afiliación

Como se ha mencionado en informes previos, la cobertura nacional en afiliación al SGSSS ha aumentado significativamente en los últimos años, lo cual se verifica en los resultados de la ENV 07 para la población desplazada incluida en el RUPD. Sin embargo, es de suma importancia analizar las posibles divergencias entre los distintos territorios según su tamaño en cuanto a nivel de afiliación y atención en salud.

Así, la diferencia en afiliación en salud por ciudades muestra que las intermedias alcanzan una mayor cobertura (88,2%), seguida de las pequeñas (77,9%), siendo las grandes ciudades –por una diferencia de 20 puntos respecto a las intermedias– en las que menor proporción de la población incluida en el RUPD se encuentra con afiliación al sistema (68,2%) (Cuadro 24).

Del mismo modo, se observan diferencias significativas en el tipo de afiliación por tamaño de ciudad: mientras que el 20,8% de la población desplazada incluida en el RUPD residente en grandes ciudades con afiliación al SGSSS lo está a través del Régimen Contributivo, en el caso de la población desplazada RUPD residente en ciudades intermedias y pequeñas esta proporción es equivalente al 10,0% y 7,3%, respectivamente.

No obstante, es necesario precisar que la población desplazada con capacidad de pago –*cotizantes*–, independiente del tamaño de ciudad que en que habite, es muy poca en relación con el total, lo que ratifica la dificultad para poder vincularse a mercados laborales formales. En contraste, a nivel nacional la población colombiana afiliada al régimen contributivo representa cerca de un 47,2%[2] del total de la población afiliada.

Complementariamente las diferencias en afiliación al régimen subsidiado muestran que en las ciudades intermedias (79,4%) y pequeñas (71,7%) hay una mayor cobertura que en las grandes (53,9%). De nuevo, esto se puede explicar por los altos niveles de informalidad laboral existentes en las ciudades intermedias y el mayor asistencialismo en los territorios más pequeños.

[2] Ministerio de Protección Social. 2007.

Cuadro 24. *Porcentaje de las personas desplazadas incluidas en el RUPD, según tipo de afiliación o vinculación al SGSSS por tamaño de ciudad*

				Grandes Vs. Intermedias		***Grandes Vs. Pequeñas***		***Intermedias Vs. Pequeñas***	
Tipo de afiliación o vinculación	***Grandes Ciudades***	***Ciudades intermedias***	***Pequeñas ciudades***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Afiliados al Régimen Contributivo y al Especial	14.2	8.8	5.7	5.4	99%	8.5	99%	3.1	99%
(cve %)	*4.8*	*5.9*	*3.7*						
Afiliados al Régimen Subsidiado	53.9	79.4	71.7	-25.5	99%	-17.8	99%	7.7	99%
(cve %)	*1.9*	*1.7*	*2.1*						
Afiliados que No Saben el Régimen	*0.0*	*0.0*	*0.5*	0.0	-	-0.5	N.S.	-0.5	N.S.
(cve %)	.	*20.4*	*21.3*						
Subtotal de los que están afiliados	***68.2***	***88.2***	***77.9***	-20.0	99%	-9.7	99%	10.3	99%
(cve %)	***2.0***	***0.9***	***1.9***						
Vinculado, con carta de la Alcaldía o la Gobernación	*9.1*	*4.7*	*9.0*	4.4	99%	0.1	N.S.	-4.3	99%
(cve%)	*6.2*	*1.6*	*13.3*						
Vinculado, con carta de Acción Social	16.1	4.2*	8.7	11.9	99%	7.4	99%	-4.5	99%
(cve %)	*5.5*	15.7	*5.1*						
Vinculado sin carta	6.2	2.7	4.2	3.5	99%	2.0	99%	-1.5	99%
(cve %)	*5.8*	*5.1*	*7.8*						
Subtotal de los que están vinculados	**31.4**	**11.6**	**21.9**	19.8	99%	9.5	99%	-10.3	99%
(cve %)	**4.3**	**7.1**	**6.9**						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente. N.A. = No Aplica

2. Vacunación

La cobertura para la población desplazada incluida en el RUPD en cuanto a vacunación completa para niños de 7 años de edad o menos[3], varía de manera significativa según tamaño de ciudad: las ciudades intermedias muestran una muy baja cobertura (58,8%), frente a las grandes (76,7%) y pequeñas (80,3%). No obstante las coberturas en estos dos últimos registros siguen siendo inaceptables si se tienen en cuenta los estándares internacionales. (Cuadro 25)

Los anteriores resultados dan cuenta de las coberturas comparadas para los niños/as cuyas madres poseían y mostraron su carnet de vacunación al momento de la encuesta. En total estos resultados representaron el 33,0% y el 30,0% del total de niños/as menores de 8 años en pequeñas y grandes ciudades, y tan sólo el 9,7% en las ciudades intermedias.

3. Presencia de Enfermedades

Se evidencian diferencias significativas respecto de la incidencia de enfermedades en población desplazada inscrita en el RUPD según tamaño de ciudad, específicamente entre las más grandes y el resto (intermedias y pequeñas, que presentan un comportamiento similar en este aspecto). Si bien en las grandes ciudades reside población desplazada con menor incidencia de enfermedades (17,5%) frente a las intermedias (22,5%) y pequeñas (22,8%), en general resulta muy preocupante el indicador de esta población específica, comparado con la población total del país para la cual alcanza apenas el (12%)[4].

[3] Se toma como esquema completo de vacunación cuando han mostrado el carnet y verificado las vacunas de acuerdo con la edad del niño.

[4] PROFAMILIA. ENDS- 2005

Cuadro 25. *Porcentaje de niños menores de 8 años de edad desplazados inscritos en el RUPD, según tenencia de carnet y aplicación del esquema completo de vacunación por tamaño de ciudad*

Esquema de vacunación con y sin verificación de carnet	*Grandes Ciudades*	*Ciudades intermedias*	*Pequeñas ciudades*	*Grandes Vs. Intermedias*		*Grandes Vs. Pequeñas*		*Intermedias Vs. Pequeñas*	
				Dif.	*Nivel de signif.*	*Dif.*	*Nivel de signif.*	*Dif.*	*Nivel de signif.*
Tienen carnet y lo mostraron - Tienen el esquema completo de vacunación	**23.0**	**5.7**	**26.5**	17.3	99%	-3.5	N.S.	-20.8	99%
(cve %)	*3.7*	*11.1*	*6.6*						
Tienen carnet y lo mostraron - No tienen el esquema completo de vacunación	*7.0*	*4.0**	*6.5*	3.0	99%	0.5	N.S.	-2.5	99%
(cve %)	*4.2*	*18.0*	*3.2*						
Tienen carnet pero no lo mostraron - Creen que tienen el esquema completo de vacunación	*49.7*	*77.2*	*53.7*	-27.5	99%	-4.0	95%	23.5	99%
(cve %)	*2.5*	*1.1*	*2.6*						
Tienen carnet pero no lo mostraron - No creen o no saben si tienen el esquema completo de vacunación	*9.5*	*8.7*	*8.5*	0.8	N.S.	1.0	N.S.	0.2	N.S.
(cve %)	*7.3*	*4.3*	*8.7*						
No Tienen carnet - Creen que tienen el esquema completo de vacunación	5.6	1.6	3.0	4.0	99%	2.6	99%	-1.4	99%
(cve %)	*10.9*	*5.3*	*7.5*						
No Tienen carnet - No creen o no saben si tienen el esquema completo de vacunación	5.2	2.7	1.7	2.5	99%	3.5	99%	1.0	99%
(cve %)	*10.2*	*5.4*	*10.0*						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

C. DERECHO A LA EDUCACIÓN

1. Acceso a la Educación

El acceso a la educación para niños desplazados incluidos en el RUPD entre los 5 y 17 años de edad de acuerdo al tipo de ciudad presenta divergencias significativas según nivel educativo. Así, las tasas netas de escolarización para preescolar en las grandes y en las pequeñas ciudades tienen un comportamiento similar: 50,1% y 47,5%, respectivamente, mientras que en las ciudades intermedias esta cobertura alcanza sólo el 37,8% (Cuadro 11).

Diferencias en el mismo sentido, aunque en mucho menor medida, se observan en el caso de educación primaria: las ciudades grandes (85,5%) y pequeñas (85,2%) tienen coberturas significativamente mayores en términos estadísticos en comparación con las ciudades intermedias (83,2%). Para la educación secundaria se presenta una situación diferente, en la medida en que la cobertura es mayor (en términos estadísticos) en las ciudades intermedias frente a las grandes y pequeñas (55,3% *vs.* 50,4% y 49,2% respectivamente), con el agravante de que las tasas netas de escolarización son muy bajas en todos los casos. Esta situación se hace aún más preocupante en lo que respecta a la educación media, pues en este caso las tasas oscilan entre 13,4% (ciudades grandes) y 19,4% (ciudades pequeñas).

2. Accesibilidad Económica (Gratuidad)

Aunque en promedio el 66,4% de los niños/as entre 5 y 17 años de edad de la población desplazada incluida en el RUPD no deben realizar pagos por matrícula o pensión, se presentan diferencias significativas entre las ciudades grandes e intermedias respecto a las pequeñas, dado que en estas últimas la proporción de personas en edad escolar que no deben realizar pago alguno es 13 y 11 puntos porcentuales superior a la observada en las grandes e intermedias, respectivamente (Cuadro 27).

Cuadro 26. *Tasas netas de escolarización de la población entre los 5 y los 17 años de edad, según nivel educativo por tamaño de ciudad*

				Grandes Vs. Intermedias		***Grandes Vs. Pequeñas***		***Intermedias Vs. Pequeñas***	
Nivel educativo	***Grandes Ciudades***	***Ciudades intermedias***	***Pequeñas ciudades***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Preescolar	50.1	37.8	47.5	12.3	99%	2.6	N.S.	-9.7	99%
(cve %)	***4.6***	***2.4***	***1.4***						
Primaria	*85.5*	*83.2*	*85.2*	2.3	95%	0.3	N.S.	-2.0	95%
(cve %)	*0.7*	*1.1*	*0.5*						
Secundaria	*50.4*	*55.3*	*49.2*	-4.9	95%	1.2	N.S.	6.1	95%
(cve %)	*1.4*	*4.1*	*1.5*						
Media	*13.4*	*13.6*	*19.4*	-0.2	N.S.	-6.0	99%	-5.8	99%
(cve %)	*9.7*	*3.2*	*3.1*						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

Cuadro 27. *Distribución porcentual de las personas entre 5 y 17 años de edad que asisten a establecimientos educativos, según pagos que tienen que realizar por tamaño de ciudad*

				Grandes Vs. Intermedias		***Grandes Vs. Pequeñas***		***Intermedias Vs. Pequeñas***	
Pagos que realizan	***Grandes Ciudades***	***Ciudades intermed.***	***Pequeñas ciudades***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Matrícula	37.3	38.5	26.1	-1.2	N.S.	11.2	99%	12.4	99%
(cve %)	*4.3*	*2.2*	*5.3*						
Pensión mensual	4.1	3.5	2.4	0.6	N.S.	1.7	99%	1.1	99%
(cve %)	*8.3*	*4.4*	*7.9*						
Parte de la matrícula o pensión	*4.1*	*0.9*	*2.2*	3.2	N.A.	1.9	N.A.	-1.3	99%
(cve %)	*9.3*	*12.5*	*10.3*						
Alguno de los anteriores	***41.9***	***39.5***	***28.7***	2.4	N.S.	13.2	99%	10.8	99%
(cve %)	***4.5***	***2.4***	***4.2***						
Ninguno de los anteriores	*58.1*	*60.5*	*71.3*	-2.4	N.S.	-13.2	99%	-10.8	99%
(cve %)	*3.3*	*1.6*	*1.7*						
Otros cobros	14.4	8.3	22.9	6.1	99%	-8.5	99%	-14.6	99%
(cve %)	5.0	1.5	4.4						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente. N.A. = No Aplica.

D. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Los indicadores de insuficiencia alimentaria calculados a partir de los resultados de la ENV-2007 reflejan que la crítica situación detectada a nivel nacional, se presenta también en niveles preocupantes en cada uno de los tipos de ciudad.

En efecto, la incidencia de al menos un indicador de insuficiencia alimentaria superó el 50% de las personas desplazadas incluidas en el RUPD, e igualmente, la presencia simultánea de los tres síntomas de alimentación insuficiente fue mayor al 30% en todos los tipos de ciudad en consideración (Cuadro 28).

Ahora bien, se destacan las diferencias significativas (en términos estadísticos) que dan cuenta de una situación más precaria en las pequeñas ciudades, toda vez que en éstas la proporción de personas desplazadas incluidas en el RUPD que presenta todos los síntomas de insuficiencia alimentaria es superior en 3,4 y 4,3 puntos porcentuales a la de las ciudades grandes e intermedias, respectivamente.

Lo anterior se corrobora al analizar el número de desayunos, almuerzos y/o comidas dejados de consumir por falta de alimentos o de dinero, observándose que la proporción de la población desplazada incluida en el RUPD que dejó de consumir entre 4 y 7 comidas en las ciudades pequeñas es significativamente superior en 5 y 4 puntos porcentuales a la registrada en las ciudades grandes e intermedias, respectivamente (Cuadro 14).

Como se verá más adelante, la situación detectada en materia de alimentación constituye el reflejo de unas condiciones laborales más precarias para la población desplazada incluida en el RUPD que se encuentra en las ciudades pequeñas respecto a la ubicada en ciudades grandes e intermedias.

Cuadro 28. *Porcentaje de personas desplazadas incluidas en el RUPD, según indicadores de insuficiencia alimentaria por tamaño de ciudades*

				Grandes Vs. Intermedias		***Grandes Vs. Pequeñas***		***Intermedias Vs. Pequeñas***	
Indicadores de insuficiencia alimentaria	***Grandes Ciudades***	***Ciudades intermed.***	***Pequeñas ciudades***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Comieron menos de lo que deseaban porque la comida no alcanzó para todos	52.2	47.0	54.5	5.2	95%	-2.3	N.S.	-7.5	99%
(cve %)	*2.0*	*4.0*	*1.1*						
Se quejaron de hambre por falta de alimentos	39.7	38.8	44.0	0.9	N.S.	-4.3	99%	-5.2	99%
(cve %)	*3.2*	*3.0*	*1.5*						
Dejaron de consumir al menos algún desayuno, almuerzo y/o comida por falta de alimentos o dinero	51.5	43.2	53.5	8.3	99%	-2.0	N.S.	-10.3	99%
(cve %)	*2.3*	*2.3*	*1.4*						
Alguno de los anteriores	**59.5**	**51.6**	**62.6**	7.9	99%	-3.1	N.S.	-11.0	99%
(cve %)	***2.2***	***3.0***	***1.5***						
Todos los anteriores	**34.8**	**33.9**	**38.2**	0.9	N.S.	-3.4	99%	-4.3	99%
(cve %)	***3.1***	***2.2***	***1.6***						
Ninguno de los anteriores	40.5	48.4	37.4	-7.9	99%	3.1	N.S.	11.0	99%
(cve %)	*3.2*	*3.2*	*2.6*						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

Cuadro 29. *Distribución de las personas desplazadas incluidas en el RUPD, según número de desayunos, almuerzos y/o comidas dejadas de consumir por falta de alimentos o dinero por tamaño de ciudades*

				Grandes Vs. Intermedias		***Grandes Vs. Pequeñas***		***Intermedias Vs. Pequeñas***	
Número de desayunos, almuerzos y/o comidas dejados de consumir	***Grandes Ciudades***	***Ciudades intermedias***	***Pequeñas ciudades***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
0	48.5	56.8	46.6	-8.3	99%	1.9	N.S.	10.2	99%
(cve %)	*2.5*	*1.8*	*1.6*						
Entre 1 y 3	8.7	4.1	10.0	4.6	99%	-1.3	N.S.	-5.9	99%
(cve %)	*7.2*	*4.6*	*3.4*						
Entre 4 y 7	31.3	32.1	36.1	-0.8	N.S.	-4.8	99%	-4.0	99%
(cve %)	*3.4*	*3.3*	*1.9*						
Entre 8 y 14	11.3	6.8	7.1	4.5	99%	4.2	99%	-0.3	N.S.
(cve %)	*5.8*	*1.6*	*5.8*						
Más de 14	0.3*	0.1*	0.1*	0.2	99%	0.2	99%	0.0	N.S.
(cve %)	*21.2*	*17.5*	*18.9*						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

E. DERECHO A LA VIVIENDA

Respecto al tipo de tenencia de las viviendas que habitan los hogares desplazados incluidos en el RUPD, los resultados de la ENV-2007 reflejan que en las ciudades pequeñas la proporción de hogares que aduce habitar en calidad de propietarios (38%) es significativamente menor que aquélla residiendo en ciudades intermedias y grandes (59% y 47%, respectivamente), mientras que el porcentaje que afirma habitar en condición de arrendatario es mayor en las primeras (Cuadro 30).

Ahora bien, al analizar el grado de formalidad de la tenencia se observa que la situación en las ciudades intermedias es preocupante, toda vez que tan sólo el 12% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD que se catalogan como propietarios posee escritura registrada de sus viviendas, proporción equivalente al 47% en el caso de las ciudades pequeñas y grandes.

La informalidad característica de las viviendas en las ciudades intermedias también se refleja en la modalidad de arrendamiento, puesto que tan sólo el 5% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD que habitan su vivienda como arrendatarios posee contrato escrito, proporción que en las ciudades grandes y pequeñas asciende al 13% y al 8%, respectivamente.

Adicionalmente, se detecta que las características de las viviendas, a la luz de los componentes esenciales del derecho en el bloque normativo, también son más precarias en el caso de las ciudades intermedias. En efecto, del total de hogares que habitan viviendas tipo casa o apartamento en las ciudades intermedias, tan sólo el 3% habita viviendas que pueden ser clasificadas como dignas, mientras que dicha proporción supera el 9% en el caso de las ciudades grandes y pequeñas. (Cuadro 16)

Al respecto, se encuentra que este resultado está influenciado tanto por el déficit que tienen las ciudades intermedias en relación con la formalidad de la tenencia, como por la mayor proporción de hogares que viven en hacinamiento en estas ciudades frente al resto (62,2% *vs.* 46,0% y 47,0% en las ciudades grandes y pequeñas, respectivamente). Sin embargo, se destaca que en las mismas se registran mejores condiciones de las viviendas en cuanto al tipo de materiales (89% *vs.* 68,6% y 65,8% en las ciudades grandes y pequeños), al acceso a servicios domiciliarios (85,2% *vs.* 57,0% y 53,7%, respectivamente), y a la ubicación en zonas que no hayan sido declaradas o no hayan registrado eventos de alto riesgo (90,4% *vs.* 48,5% y 79,5%, respectivamente).

Cuadro 30. *Distribución porcentual de los hogares desplazados incluidos en el RUPD, según tipo de tenencia de la vivienda por tamaño de ciudades*

Tipo de tenencia	***Grandes Ciudades***	***Ciudades intermed.***	***Pequeñas ciudades***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Propia, totalmente pagada - Con escritura registrada	9.1	6.4	16.6	2.7	95%	-7.5	99%	-10.2	99%
(cve %)	*8.3*	*11.4*	*3.2*						
Propia, totalmente pagada - Sin escritura registrada	19.4	41.4	17.7	-22.0	99%	1.7	N.S.	23.7	99%
(cve %)	*14.3*	*4.7*	*3.6*						
Propia, la están pagando - Con escritura registrada	13.2*	0.8	1.3	12.4	99%	11.9	99%	-0.5	95%
(cve %)	*16.2*	*19.8*	*9.7*						
Propia, la están pagando - Sin escritura registrada	5.3	10.0	2.4	-4.7	99%	2.9	99%	7.6	99%
(cve %)	*7.6*	*4.0*	*4.2*						
En arriendo - Con contrato verbal	27.2	22.8	34.0	4.4	99%	-6.8	99%	-11.2	99%
(cve %)	*5.6*	*1.9*	*1.6*						
En arriendo - Con contrato escrito	3.9	1.1	2.8	2.8	99%	1.1	99%	-1.7	99%
(cve %)	*7.5*	*3.6*	*4.4*						
Ofrecida como hospedaje por un familiar o amigo	11.1	11.6	11.6	-0.5	N.S.	-0.5	N.S.	0.0	N.S.
(cve %)	*3.7*	*3.4*	*2.3*						
Albergue para población desplazada	0.1*	0.1*	2.2	0.0	N.S.	-2.1	99%	-2.1	99%
(cve %)	*37.6*	*28.9*	*11.0*						
Ocupación de hecho	10.4	4.8*	7.2	5.6	99%	3.2	95%	-2.4	95%
(cve %)	*13.2*	*20.8*	*6.1*						
Otra	0.2*	0.6*	4.0	-0.4	99%	-3.8	99%	-3.4	99%
(cve %)	*19.5*	*15.7*	*9.7*						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

Cuadro 31. *Porcentaje de hogares desplazados incluidos en el RUPD, que habitan vivienda tipo casa o apartamento, según indicadores de tenencia y condiciones de las viviendas por tamaño de ciudades*

				Grandes Vs. Intermedias		***Grandes Vs. Pequeñas***		***Intermedias Vs. Pequeñas***	
Indicadores de las condiciones de las viviendas tipo casa o apartamento	***Grandes Ciudades***	***Ciudades intermedias***	***Pequeñas ciudades***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Propia con escritura registrada o en arriendo con contrato escrito	25.3	8.2	20.1	17.1	99%	5.2	N.S.	-11.9	99%
(cve %)	*10.9*	*6.8*	*2.5*						
Con un único hogar en la vivienda	78.1	92.4	82.6	-14.3	99%	-4.5	99%	9.8	99%
(cve %)	*1.2*	*0.7*	*0.6*						
Con materiales apropiados	68.6	89.0	65.8	-20.4	99%	2.8	N.S.	23.2	99%
(cve %)	*3.2*	*1.8*	*1.1*						
Con todos los servicios domiciliarios	57.0	85.2	53.7	-28.2	99%	3.3	N.S.	31.5	99%
(cve %)	*5.7*	*2.7*	*2.2*						
En zonas que no hayan sido declaradas ni hayan sido afectadas por eventos de alto riesgo	48.5	90.4	79.5	-41.9	99%	-31.0	99%	10.9	99%
(cve %)	*4.2*	*1.2*	*0.6*						
Sin hacinamiento	54.0	37.8	53.0	16.2	99%	1.0	N.S.	-15.2	99%
(cve %)	*1.5*	*3.8*	*1.1*						
Al menos 1 de los anteriores	**88.8**	**97.8**	**92.1**	**-9.0**	**99%**	**-3.3**	**99%**	**5.7**	**99%**
(cve %)	***1.0***	***0.3***	***0.3***						
Todos los anteriores	**9.1**	**2.7**	**9.5**	6.4	99%	-0.4	N.S.	-6.8	99%
(cve %)	*14.0*	*13.6*	*4.1*						
Ninguno de los anteriores	0.4*	0.0*	0.5*	0.4	99%	-0.1	N.S.	-0.5	99%
(cve %)	*16.7*	*19.3*	*12.2*						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

F. DERECHO A LA GENERACIÓN DE INGRESOS

1. Acceso al Mercado Laboral

De acuerdo con los resultados de la ENV-2007, se observa un menor nivel de ocupación de las personas en edad de trabajar (12 años o más) en el caso de las población incluida en el RUPD que habita en grandes ciudades (41,1%) respecto a la población de ciudades pequeñas (44,9%) y, con una diferencia más acentuada, en relación con las intermedias (47,8%). (Cuadro 11)

De forma complementaria, se deduce también que el desempleo de la población desplazada incluida en el RUPD en grandes ciudades es significativamente mayor (14,6%) frente al caso de las ciudades intermedias (7,7%) y pequeñas (9,3%).

Como se observa en el Cuadro12 en las ciudades grandes e intermedias la población desplazada incluida en el RUPD se ocupa en su mayoría como obrero o empleado particular o del Gobierno (48,1% y 37,7% respectivamente) y en segundo lugar como trabajador independiente (37,3% y 25,1%), aunque se destaca que en las intermedias existe una proporción importante que está ocupada como empelado/a doméstico (24%) y como jornalero o peón (12%). En contraste, se observan diferencias significativas en la distribución de la población ocupada en las ciudades pequeñas, toda vez que la mayoría se encuentra ocupada como trabajadores familiares o ayudantes (50,5%), y una alta proporción como obreros o empleados (44,9%).

Como se verá, el tipo de empleo al que accede la población ubicada en las ciudades pequeñas, mayoritariamente no remunerado, influye de manera significativa en su situación en términos de ingresos laborales frente a aquellos percibidos en las ciudades grandes e intermedias, y por la misma razón, en su situación de pobreza e indigencia.

2. Informalidad

Como aproximación al tipo de empleo según grado de formalidad al que se vincula la población encuestada, se analiza a continuación el grado de afiliación a salud, pensiones y riesgos profesionales por tipo de ciudad.

Al respecto, se debe anotar la muy preocupante situación de las condiciones laborales de la población desplazada incluida en el RUPD que se ocupa como empleados y obreros en ciudades pequeñas e intermedias, pues tan sólo el 8,5% y el 3,6% se encuentra afiliada a los tres (3) regímenes respectivamente, mientras que para las ciudades más grandes la afiliación completa es del 18,8%, lo que demuestra niveles de informalidad exageradamente excesivos, aún en las ciudades grandes: el 80,2% de la población desplazada RUPD ocupada en las mismas no cuenta con afiliación completa. (Cuadro 34)

3. Nivel de Ingresos

Se destaca una diferencia significativa en la proporción de la población desplazada ocupada que percibe ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo legal según tipo de ciudad: una proporción significativamente mayor (en términos estadísticos) en las ciudades grandes en relación con la ciudades intermedias y pequeñas (19,0% vs. 16,4% y 6,8%, respectivamente). Así mismo, la proporción de la población ocupada con menos de medio salario mínimo en las ciudades pequeñas es significativamente mayor que en las intermedias y grandes, al ser 60,8%, 34,7% y 39% para cada una (Cuadro 20).

Del mismo modo, al medir la línea de pobreza a través de los ingresos laborales de los hogares desplazados inscritos en el RUPD, se encuentra una mayor precariedad en las ciudades pequeñas como quiera que solo el 0,7% de los mismos se encuentra por encima de la línea de pobreza, contrastado con las ciudades intermedias y las grandes en las cuales estos porcentajes ascienden a 1,9% y 2,9% respectivamente. En relación con los hogares que se encuentran en estado de indigencia de acuerdo con sus ingresos laborales, la situación es considerablemente más crítica en las ciudades pequeñas con un 82,9% frente a las intermedias (62,7%) y grandes (67,1%). (Cuadro 36)

Cuadro 32. *Distribución de las personas en edad de trabajar (12 años o más), según actividad desarrollada por tamaño de ciudad*

				Grandes Vs. Intermedias		***Grandes Vs. Pequeñas***		***Intermedias Vs. Pequeñas***	
Clasificación de la PET	***Grandes Ciudades***	***Ciudades intermedias***	***Pequeñas ciudades***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Ocupadas	41.1	47.8	44.9	-6.7	99%	-3.8	99%	2.9	99%
(cve %)	*0.7*	*1.6*	*1.7*						
Desocupadas	7.0	4.0	4.6	3.0	99%	2.4	99%	-0.6	95%
(cve %)	*3.5*	*5.1*	*3.8*						
Inactivas	51.9	48.1	50.5	3.8	99%	1.4	N.S.	-2.4	95%
(cve %)	*0.6*	*2.0*	*1.3*						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

Cuadro 33. *Distribución de la población en edad de trabajar que está ocupada, según posición ocupacional por tamaño de ciudad*

				Grandes Vs. Intermedias		***Grandes Vs. Pequeñas***		***Intermedias Vs. Pequeñas***	
Posición ocupacional	***Grandes Ciudades***	***Ciudades intermedias***	***Pequeñas ciudades***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Obrero o empleado particular o del gobierno	48.1	37.7	44.9	10.4	99%	3.2	99%	-7.2	99%
(cve %)	*1.1*	*1.9*	*1.7*						
Empleado doméstico	9.8	23.6	4.6	-13.8	99%	5.2	99%	19.0	99%
(cve %)	*6.0*	*3.6*	*3.8*						
Jornalero y peón	2.6	12.2	4.6	-9.6	99%	-2.0	99%	7.6	99%
(cve %)	*9.2*	*2.0*	*3.8*						
Trabajadores independientes	37.3	25.1	4.6	12.2	99%	32.7	99%	20.5	99%
(cve %)	*1.9*	*4.6*	*3.8*						
Trabajadores familiares o ayudantes no remunerados	2.1	1.4	50.5	0.7	99%	-48.4	99%	-49.1	99%
(cve %)	*7.9*	*14.0*	*1.3*						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

Cuadro 34. *Porcentaje de las personas que están ocupadas, según afiliación a Salud, Pensión y Riesgos Profesionales por tamaño de ciudad*

Posición ocupacional y tipo de afiliación	*Grandes Ciudades*	*Ciudades intermedias*	*Pequeñas ciudades*	*Grandes Vs. Intermedias*		*Grandes Vs. Pequeñas*		*Intermedias Vs. Pequeñas*	
				Dif.	*Nivel de signif.*	*Dif.*	*Nivel de signif.*	*Dif.*	*Nivel de signif.*
Obreros, Empleados - Con afiliación a ARP	28.1	10.9	6.5	17.2	99%	21.6	99%	4.4	99%
(cve %)	*3.4*	*11.9*	*8.1*						
Obreros, Empleados - Con afiliación a EPS	28.8	13.3	7.2	15.5	99%	21.6	99%	6.1	99%
(cve %)	*4.0*	*7.8*	*6.9*						
Obreros, Empleados - Con afiliación a Fondo de Pensiones	21.4	11.1	4.6	10.3	99%	16.8	99%	6.5	99%
(cve %)	*4.7*	*9.7*	*5.2*						
Obreros, Empleados - Con afiliación a todas las anteriores	18.8	8.5	3.6	10.3	99%	15.2	99%	4.9	99%
(cve %)	*4.8*	*13.0*	*7.5*						
Obreros, Empleados - Con afiliación a ninguna de las anteriores	62.7	82.3	89.0	-19.6	99%	-26.3	99%	-6.7	99%
(cve %)	*1.8*	*0.9*	*0.6*						
Independientes - Con afiliación a EPS	2.5	1.4	1.0	1.1	99%	1.5	99%	0.4	95%
(cve %)	*11.2*	*10.4*	*10.4*						
Independientes - Con afiliación a Fondo de Pensiones	1.0	0.2*	0.3*	0.8	99%	0.7	99%	-0.1	N.S.
(cve %)	*15.2*	*25.6*	*20.5*						
Independientes - Con afiliación a todas las anteriores	0.8	0.1	0.2	0.7	99%	0.6	99%	-0.1	N.S.
(cve %)	*16.2*	*31.5*	*21.1*						
Independientes - Con afiliación a ninguna de las anteriores	96.6	98.2	98.3	-1.6	99%	-1.7	99%	-0.1	N.S.
(cve %)	*0.3*	*0.1*	*0.1*						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. * Cifras a usar con la debida precaución dado que su coeficiente de variación es mayor al 15%.

Cuadro 35. *Distribución de la población en edad de trabajar que está ocupada, según ingreso laboral recibido el mes pasado por tamaño de ciudad*

				Grandes Vs. Intermedias		***Grandes Vs. Pequeñas***		***Intermedias Vs. Pequeñas***	
Ingreso	***Grandes Ciudades***	***Ciudades intermedias***	***Pequeñas ciudades***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Menos de 1/4 de un SMLV (menos de $ 108.425)	19.2	14.2	31.5	5.0	99%	-12.3	99%	-17.3	99%
(cve %)	*2.7*	*6.8*	*1.7*						
Entre 1/4 y 2/4 de un SMLV (entre $ 108.425 y $ 216.850)	19.8	20.5	29.3	-0.7	N.S.	-9.5	99%	-8.8	99%
(cve %)	*2.5*	*3.6*	*1.8*						
Entre 2/4 y 3/4 de un SMLV (Entre $ 216.850 y $325.275)	18.4	28.7	17.6	-10.3	99%	0.8	N.S.	11.1	99%
(cve %)	*3.5*	*3.2*	*5.4*						
Entre 3/4 y 1 SMLV (Entre $ 325,275 y $ 433.700)	19.6	19.7	8.7	-0.1	N.S.	10.9	99%	11.0	99%
(cve %)	*3.4*	*2.2*	*6.9*						
1 o más SMLV (Más de 1 SMLV $ 433.700)	19.0	16.4	6.8	2.6	99%	12.2	99%	9.6	99%
(cve %)	*4.2*	*1.2*	*4.1*						
Sin información de ingresos laborales	3.9	0.4	6.1	3.5	99%	-2.2	99%	-5.7	99%
(cve %)	*7.0*	*14.1*	*8.4*						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios. N.S. = diferencia no significativa estadísticamente.

Cuadro 36. *Porcentaje de los hogares, según condición de pobreza e indigencia, por ingresos (Considera sólo los ingresos por trabajo) por tamaño de ciudad*

				Grandes Vs. Intermedias		***Grandes Vs. Pequeñas***		***Intermedias Vs. Pequeñas***	
Nivel de ingresos laborales	***Grandes Ciudades***	***Ciudades intermedias***	***Pequeñas ciudades***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***	***Dif.***	***Nivel de signif.***
Superior a línea de pobreza	2.9	1.9	0.7	1.0	99%	2.2	99%	1.2	99%
(cve %)	*7.2*	*6.3*	*8.6*						
Superior a línea de indigencia	32.9	37.3	17.1	-4.4	99%	15.8	99%	20.2	99%
(cve %)	*2.0*	*1.3*	*2.1*						

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N., y cálculos propios.

G. CONCLUSIONES

Los resultados encontrados a partir de la ENV 2007 dan cuenta de situaciones diferenciales en el grado de realización de los derechos de la población desplazada incluida en el RUPD, y en el mismo sentido son un indicativo de los principales vacíos que pueden existir en materia de política estatal para la atención a esta población.

En efecto, a partir de las diferencias significativas en términos estadísticos estimadas para cada indicador por tipo de ciudad, se observa que en las ciudades grandes (más de 1 millón de habitantes) existen deficiencias en la afiliación al SGSSS (un 31,8% de la población no lo está), en la cobertura de la educación media (sólo el 13% de los jóvenes entre 16 y 17 años asiste a dicho nivel), en la gratuidad que debería caracterizar a todos los niveles educativos (el 42% de los que asisten a estudiar tuvo que realizar algún pago por concepto de matrícula o pensión), así como en la ubicación de las viviendas (el 51,5% está ubicada en zonas declaradas o que han presentado eventos de alto riesgo).

Por su parte, en las ciudades intermedias (entre 300 mil y 1 millón de habitantes) los principales vacíos se reflejan en la atención inmediata (apenas el 8% recibió alguna ayuda), la cobertura en vacunación (tan sólo el 59% de los niños/as menores de 8 años que presentaron el carnet contaban con el esquema completo), el acceso a la educación preescolar (apenas el 38% de los niños entre 5 y 6 años asiste a dicho nivel), la formalidad en la tenencia de las viviendas (tan sólo el 12% de los que afirman ser propietarios poseen escritura registrada) y el hacinamiento característico de las mismas (sólo el 38% no vive en hacinamiento crítico).

En lo relativo a las ciudades pequeñas (menos de 300 mil habitantes), se observan insuficiencias en materia de ayuda humanitaria de emergencia (el 50% no recibió ninguno de los componentes mínimos), de afiliación al régimen contributivo de salud (apenas el 7,3% de los afiliados lo está en dicho régimen), de cobertura de educación secundaria (que llega sólo al 55%), de alimentación del hogar (el 63% presentó algún síntoma de insuficiencia alimentaria), de acceso a servicios domiciliarios (el 46% no tienen acceso a todos los servicios), y de condiciones e ingresos laborales (menos del 4% de los ocupados está afiliado a salud, pensión y riesgos profesionales y cerca del 93% percibe ingresos por debajo del salario mínimo).

Sobre la situación de la población desplazada incluida en el RUPD que se encuentra ubicada en las ciudades pequeñas, es pertinente señalar que se observa una relación entre las malas condiciones laborales que padecen, su baja afiliación al régimen contributivo de salud, su precaria situación en materia de alimentación alimentaria. Es además en estas ciudades en donde se registran los mayores niveles de pobreza (99,3%) e indigencia (82,9%).

Parece entonces prioritario que en este tipo de ciudades se tomen medidas urgentes para mejorar la vinculación al mercado laboral de la población desplazada, pues de lo contrario se irá incrementando el rezago respecto a la población ubicada en el resto de ciudades, más aún teniendo en cuenta las diferencias en términos presupuestales.

Finalmente, es pertinente señalar que en algunos indicadores el grado de realización de los derechos es considerablemente bajo, independientemente del tipo de ciudad que se analice. En efecto, las coberturas de atención inmediata y ayuda humanitaria de emergencia recibida de manera integral (con todos los componentes mínimos según la normativa) es prácticamente nula.

Son también bajos los niveles de afiliación al régimen contributivo de salud, los cuales no superan el 20% de los afiliados al SGSSS, así como las coberturas de educación preescolar (que llegan máximo al 50%), secundaria (no superan el 55%) y media (no pasan del 20%).

Preocupa también la situación en materia de vivienda, pues en ningún caso la proporción de hogares que habitan viviendas que pueden catalogarse como dignas es mayor al 10%.

Finalmente, las malas condiciones laborales generan que en ningún tipo de ciudad se logren percibir ingresos adecuados (la proporción de ocupados que perciben ingresos por encima del mínimo legal no pasa del 20%, ya que en las ciudades grandes apenas supera el 19%), lo que se refleja en altos niveles de pobreza e indigencia, y en graves indicios de insuficiencia alimentaria.

III. Comentarios a los ejercicios estadísticos presentados en el informe del gobierno nacional a la corte constitucional en diciembre 7 de 2008

La Corte Constitucional ha solicitado a la Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado un concepto sobre el informe presentado por el Gobierno Nacional a dicha corporación en diciembre 7 de 2007 en torno a la situación de la población desplazada. Dicho informe está contenido en el documento "*Informe a la Corte Constitucional. Línea de Base Sectorial de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada por la Violencia.* A continuación se incluye un resumen ejecutivo del análisis estadístico, del citado documento, efectuado por el doctor Roberto Lucio, cuyo contenido integral se incorpora como anexo 1 de este informe de la Comisión de seguimiento.

A. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS CONDICIONES DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

El gobierno, en las conclusiones del documento "Línea de Base", afirma que:

> "A partir del ejercicio de la aproximación a la medición de los IGED realizado por Econometría, se ratifica los resultados en la Línea de Base Sectorial en la medida en que se muestran avances importantes en las condiciones de la población desplazada en materia de salud, educación y servicios públicos. Además se registran avances en la disminución de pobreza y mejoramiento de vivienda."[5]

[5] Acción Social y DNP (2007), "*Informe a la Corte Constitucional. Línea de Base Sectorial de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada por la Violencia*". Subdirección de Atención a Población Desplazada (Acción

Esta afirmación resume los comentarios realizados a través del documento "Línea de Base", en buena parte como resultado de la comparación de los 5 estudios realizados por Econometría, desde 2003 hasta 2007, a saber:

1. PMA1 2003 - Necesidades Alimentos Población Desplazada.
2. PMA2 2005 - Estado Nutricional Población Desplazada.
3. FUPAD y OIM 2005 - Diagnóstico Poblaciones Desplazadas.
4. PMA y CICR 2007 - Una Mirada a la Población Desplazada
5. CHF y AS 2007 - Evaluación Desplazados Beneficiarios

En el análisis comparativo de estos estudios[6], se observa que:

- Los municipios cubiertos por los 5 estudios son muy diferentes, por los objetivos que pretendieron cada uno de ellos.

- El último estudio (CHF y AS 2007) no admite ninguna comparación con los anteriores porque cubre una población muy pequeña (6.608 familias) y fue dirigido específicamente a las familias atendidas por diferentes subprogramas.

- El primer estudio (PMA1 2003) es el de más amplia cobertura en cuanto al cubrimiento de diferentes regiones y tipos de municipios del país. Cubre buena parte (21 municipios) de los 23 municipios que son receptores del 50% de los desplazados del país, según RUPD[7]. Sin embargo, para este cubrimiento, tiene una muestra relativamente pequeña (1.492 hogares), lo cual impacta en los niveles de precisión de las estimaciones.

- La muestra más amplia en cuanto a cubrimiento de municipios (111) es la del FUPAD-OIM (2005), pero está referida a un subconjunto muy específico: Occidente y Catatumbo.

- No existe ningún municipio en común en el marco muestral, entre los estudios FUPAD-OIM 2005 y PMA-CICR 2007, lo cual invalida cualquier comparación entre ellos.

- No fue posible hacer análisis de comparabilidad relativa a los niveles de precisión estadística de los estudios, usando los errores de muestreo, por cuanto no se dispuso de ellos para todos los estudios.

Social), y Dirección de Justicia y Seguridad (DNP), Diciembre de 2007. Pág. 68. En adelante nos referiremos a él simplemente como "Línea de base"

[6] El presente análisis no pretende calificar la calidad o el diseño muestral de dichos estudios por cuanto ellos fueron diseñados con objetivos específicos. Simplemente nos referimos a la capacidad de comparabilidad que existe entre ellos, teniendo en cuenta sus características técnicas.

[7] SIPOD, 09/01/2008

Como consecuencia de las anteriores constataciones, se pueden calificar las afirmaciones del capítulo 5 del informe presentado por el gobierno: "Evaluación de la Situación de la Población Desplazada, a partir de una aproximación a la medición de los Indicadores de Goce de Derechos – años 2003 a 2007", en 3 tipos:

1. Afirmaciones con soportes "fuertes", o sea que disponen de una base estadística sólida en la comparación, teniendo en cuenta el cubrimiento y los dominios de estudio de cada una de las encuestas.

2. Afirmaciones con soportes "débiles" o simples sospechas, cuando la comparación se basa en muestras bastante distintas en cuanto a cubrimiento y dominios de estudio o con niveles de precisión bajos. Estos soportes deben servir para que el investigador profundice en ellas, pero no para llegar a conclusiones por sí mismas.

3. Afirmaciones sin ningún tipo de soporte, por cuanto los estudios involucrados no tienen ningún punto en común.

Se han seleccionado 23 afirmaciones sobre la tendencia de las condiciones de la población desplazada del capítulo 5 del documento "Línea de Base", sobre los diferentes temas referenciados allí, a saber:

- Línea de Pobreza (5)
- Acceso a agua potable (2)
- Vivienda (4)
- Educación. (2)
- Salud (2)
- Acceso a Servicios públicos (1)
- Capacidad de generación de ingresos. (1)
- Habitabilidad. (1)
- Afirmaciones generales (5)

De estas 23 afirmaciones:

- 1 tiene un soporte fuerte
- 7 tienen un soporte débil
- 15 no tienen ningún tipo de soporte.

Con base en esta evaluación numérica y en los análisis de detalle que se presentan a lo largo del documento de análisis, se encuentra que el informe del gobierno exagera los avances de las condiciones de los desplazados, ya que no hay evidencias de mejoras importantes y no existe un análisis de cuáles eventuales mejoras se deben a las políticas estatales y cuáles a la simple capacidad de la población para adaptarse a los nuevos medios de vida que se le presentan.

Como ejemplo, se resalta la siguiente afirmación que está fundamentada en el estudio de "Datexco", el cual estuvo basado en hogares beneficiarios de programas específicos y sobre

el cual no hay ninguna referencia técnica y de la cual la firma Econometría no pudo recuperar sino el 67% de las encuestas realizadas (47.954):

> "Como puede observarse, el desplazamiento, con todos los costos familiares que tuvo, tuvo un beneficio indudable y fue una mejora substancial en el acceso a servicios públicos domiciliarios." "Línea de Base", pág. 66.

B. ESTIMACIONES DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA A PARTIR DE LOS DESPLAZADOS INCLUIDOS EN EL RUPD.

El gobierno, en el documento "Línea de base" , afirma que:

- Ha calculado los indicadores sectoriales, "medidos en las personas plenamente identificadas que hacen parte del RUPD (57% del total)"[8].
- Se verificó que ". . . 1) las dos poblaciones vienen del mismo universo; 2) están asociadas altamente; 3) la muestra es aleatoria e independiente del resto del universo; y 4) provienen de una misma distribución"[9], mediante análisis estadísticos.

Estas afirmaciones están soportadas en el análisis estadístico presentado en el Anexo 4, donde realiza una comparación de las dos poblaciones. A partir de estos supuestos, infiere los resultados para toda la población, con base en la población ratificada en el RUPD.

La presente revisión del Anexo 4, muestra que:

1. Se trata de una comparación de Poblaciones, por tanto los valores poblacionales son los valores ciertos y no admiten comparación probabilística. Sin embargo, admitimos que no esté toda la población, que esta varía en el tiempo, por tanto una comparación probabilística, como la estadística *Chi cuadrado* (χ^2) podría ser usada en este caso y es la más reconocida y utilizada para este tipo de comparaciones

2. Se calculó correctamente la estadística *Chi cuadrado* (χ^2). Las diferencias en los cálculos no impactan los resultados.

3. La interpretación de los resultados, en todos los casos, es incorrecta.

4. No existe independencia entre los dos grupos analizados, para 4 de las 5 variables estudiadas:
   - Tipo de desplazamiento
   - Parentesco

[8] "Línea de base", Op. Cit, Pág.33.

[9] "Línea de base", Op. cit., Pág.33.

- Etnia
- Edad

Lo cual quiere decir, que estas variables se comportan de forma diferente en los dos grupos estudiados. Esta afirmación se evidencia no sólo con la interpretación de la estadística, sino con la simple observación visual de las gráficas.

5. Sólo existe independencia en la variable género (llamada sexo en el estudio). O sea que esta variable se comporta de forma similar en los dos grupos.

Las implicaciones de estos errores en la interpretación tiene consecuencias fuertes en la medida en que oculta diferencias importantes entre los dos grupos, tales como:

- el Tipo de desplazamiento masivo es mucho más importante dentro de los No ratificados (29%) que entre los ratificados (10%)
- La presencia de un(a) jefe(a) de hogar es bastante mayor dentro del grupo de Ratificados (35%) que dentro de los no ratificados (9%)

- La proporción de personas entre 5 y 23 años (población joven) es sensiblemente mayor entre el grupo de No ratificados que entre los ratificados (ver gráfico de este reporte, pág. 15)

6. No existe ningún soporte estadístico para las afirmaciones básicas del capítulo cuarto, excepto para la afirmación 2), que va en contravía con las 3 restantes:

   "1) las dos poblaciones vienen del mismo universo;
   2) están asociadas altamente;
   3) la muestra es aleatoria e independiente del resto del universo; y
   4) provienen de una misma distribución[10]",

   Las cuales son la base para hacer todas las afirmaciones contenidas en el capítulo 4 respecto de toda la población incluida en el RUPD, lo cual invalida todas las conclusiones de los indicadores incluidos en dicho capítulo. En consecuencia de ninguna manera se puede afirmar que el informe presentado por el gobierno resulte útil para establecer la línea base sobre el grado de observación de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzoso

[10] "Línea de base", Op. cit., Pág.33.

IV. Las necesidades de financiamiento de la política de atención a la población desplazada

A. INTRODUCCIÓN

En esta parte del informe se presenta una síntesis del documento intitulado *Financiamiento y fiscalidad de la política de atención y restablecimiento de la población desplazada en Colombia* que se encuentra en el anexo 2. El documento tiene por objeto contar con una primera aproximación al costo que le implicaría al Estado desarrollar una política que pretendiera avanzar en la observancia de los derechos fundamentales de la población desplazada hasta el año 2010 en un plan de ejecución de cinco años (2008-2012). Visto de otra forma puede constituirse en un indicador aproximado del costo económico del fenómeno del desplazamiento forzoso. En el marco de las limitaciones de información existentes se desarrolla un análisis de fuentes y usos de los recursos presupuestales que se han destinado a la atención de la población desplazada, se estima la magnitud del déficit a pesos constantes del 2008 en función de las necesidades de gasto y se plantean las fuentes de financiación respectivas para superar en un periodo de cinco años el estado de cosas inconstitucional sobre los derechos de la población desplazada. Como se muestra más adelante, la cuantía de los recursos requeridos para tal fin haría necesaria, entre otras acciones, no sólo la reasignación de recursos del presupuesto nacional, la eliminación de exenciones, la variación en el destino de las regalías, sino también la consecución de recursos de crédito y de cooperación internacional. Ello implicaría reformas importantes en materia legislativa, en concordancia con la gravedad de la crisis humanitaria del desplazamiento forzado en el país.

No sobra advertir que el faltante de financiación será considerablemente menor al estimado, en la medida en que los victimarios restituyan las tierras y demás bienes de las cuales despojaron a la población desplazada, tal y como corresponde en un Estado de Derecho.

B. FUENTES DE RECURSOS

Las fuentes de los recursos para la atención de la población desplazada dependen actualmente de la discrecionalidad oficial. Con excepción del 10% del punto adicional del IVA, se alimentan de las bolsas de recursos de libre destinación de los presupuestos públicos, tanto nacional como territorial[11]. Esto, en el contexto de una notable insuficiencia de recursos tanto del orden nacional como subnacional, al punto de constituirse en una de las principales causas para no haber logrado superarse el estado de vulnerabilidad extrema de la población desplazada. Tal como lo sentenció la Corte Constitucional en 2004, dicha vulneración no es atribuible a una sola entidad, sino que todas las autoridades nacionales y territoriales con obligaciones en el tema, son responsables, por acción u omisión, lo que ha

[11] En los servicios de educación las entidades territoriales pueden atender a la población desplazada con cargo al Sistema General de Participaciones-SGP. De igual manera, en salud, se cuenta con recursos tanto del SGP como del Fondo de Solidaridad y Garantía-Fosyga.

permitido que continúe y, en algunos casos, se agrave la vulneración de los derechos fundamentales de estas personas[12].

Por ello, la Corte ordenó que, a más tardar el 31 de marzo de 2004, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada debía definir la dimensión del esfuerzo presupuestal necesario para atender los compromisos definidos en la política y establecer la forma como contribuirán a dicho esfuerzo la Nación, las entidades territoriales y la cooperación internacional[13]. Esto quiere decir que la Corte ratificó la función del Consejo de velar por una adecuada asignación de recursos en todos los niveles de la Administración Pública.

En este contexto, las fuentes de los recursos para el financiamiento de los programas del Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada son:

1. Presupuesto nacional
    1) Renta de destinación específica: 10% de los recaudos adicionales por el aumento del punto adicional en la tarifa general del IVA (Ley 633/2000).
    2) Apropiaciones discrecionales: éstas pueden tener cinco fuentes particulares a saber:
    b-1) Recursos de la bolsa común alimentada por los ingresos corrientes (sin impuesto al patrimonio) y los recursos de capital.
    b-2) Recursos del nuevo impuesto al patrimonio-renta transitoria hasta 2010, la cual financia parte de los requerimientos de la política de seguridad democrática.
    b-3) Rentas parafiscales recibidas y ejecutadas por intermedio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- y el Servicio Nacional de Aprendizaje-Sena.
    b-4) Fondo de Solidaridad y Garantía -Fosyga-.
    b-5) Recursos del crédito (finalmente se terminarán pagando con b-1).

2. Presupuestos territoriales: apropiaciones discrecionales de departamentos, distritos y municipios, las cuales pueden provenir de:
    1) Recursos propios.
    2) Recursos de libre destinación del Sistema General de Participaciones.
3. Recursos de Cooperación Internacional.

1. Presupuesto Nacional

La evolución de los recursos dirigidos por el Gobierno Nacional a los programas de atención a la población desplazada entre 1995-2007 está caracterizada por tres períodos claramente diferenciados: i) 1995-2000, durante el cual el promedio anual de los recursos

[12] Corte Constitucional, Sentencia T-025, numeral 2.2. "Resumen del argumento y la decisión".

[13] Ibid, numeral 10.1. "Ordenes para la superación del estado de cosas inconstitucional".

fue de $45 mil millones ($83 mil millones a pesos de 2007), época en la cual la única razón que motivaba su asignación era la voluntad del Ejecutivo; ii) 2001-2003, cuando el promedio de recursos fue de $139 mil millones ($183 mil millones en pesos de 2007), registrando un incremento del 120% real frente al promedio de 1995-2000, como consecuencia de la creación de la renta de destinación específica de la Ley 633 de 2000, y iii) 2004-2007, con un promedio anual de recursos de $568 mil millones ($598 mil millones de 2007), cifra superior en 228% en términos reales frente al período anterior. Este último aumento tuvo lugar con posterioridad a la promulgación de la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional y pudo estar asociado con la misma.

De acuerdo con información del Ministerio de Hacienda, el 10% del recaudo adicional en el IVA, derivado del punto adicional aprobado en la reforma tributaria de 2000, ha permitido asignar $424,9 mil millones de pesos en el período 2001-2007 para la atención de la población desplazada. Durante los años 2006 y 2007, el valor apropiado por este concepto fue de $73.089 millones y $89.440 millones, respectivamente.

Los recursos que asignan las entidades del nivel central a la población desplazada corresponden fundamentalmente a los de Acción Social (44,4% del total de recursos).

2. Recursos Territoriales

Las entidades territoriales han participado en la atención de la población desplazada principalmente en lo que tiene que ver con los servicios de educación y salud, que se financian con recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-. Y, en menor medida, en los aspectos de atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica.

Según cálculos del Departamento Nacional de Planeación–DNP, en 2005 las entidades territoriales destinaron $212.925 millones a programas para la población desplazada. De éstos, el 73% se dirigió a salud y educación.

De otra parte, cabe señalar que a pesar de que inicialmente (primer semestre de 2005) el Gobierno Nacional planeaba que las entidades territoriales suministraran el 15% de los recursos necesarios para financiar el PNAIPD (70% Nación y 15% cooperación internacional), en el Conpes 3400 se dispuso que la Nación aportaría el 75% y las entidades territoriales el 25%. Finalmente, en el ejercicio de programación se incluyó a estas últimas con una carga del 21% de los recursos previstos.

Ahora bien, no existe un mecanismo que haga cumplir la programación presupuestal de los recursos locales propios para que se ejecuten de acuerdo con las prioridades de CNAIPD. Tampoco se conocen criterios de equidad en la asignación. Es decir, por ejemplo, que el desplazado llegado a Bogotá reciba lo mismo que quien llega a Quibdó.

En el campo normativo el único avance frente al tema territorial lo establece la Ley 921 de 2004, artículo 58. El mismo dispone que las entidades responsables de la atención a la población desplazada en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital deben dar

prioridad a la ejecución de sus presupuestos a la atención de la población desplazada, de acuerdo con el plan diseñado por el Gobierno Nacional[14].

3. Cooperación Internacional

La cooperación internacional puede constituir una fuente importante de recursos, especialmente cuando se trata de cofinanciar proyectos de atención humanitaria y reestablecimiento de derechos a la población, pero no dispone de registros presupuestales por lo que no se pudo precisar el tamaño de su contribución ni su evolución. En este caso, la normatividad considera estos recursos como una partida complementaria de los de la Nación y las entidades territoriales. El Gobierno Nacional partió de la siguiente distribución: 70% con recursos del presupuesto nacional, 15% con recursos propios de las entidades territoriales y 15% con recursos de cooperación internacional. Sin embargo, dada la incertidumbre acerca de los montos que se pueden obtener de la última fuente, no estimó apropiado incluir una partida por este concepto en la programación presupuestal. Al respecto se puede anotar que en el presupuesto programado inicialmente para 2005 por las entidades del SNAIPD se preveían $33,9 mil millones por cooperación internacional, mientras que el presupuesto asignado fue de $17,2 mil millones y su ejecución de $11,9 mil millones.

C. USOS

La política oficial de atención a la población desplazada ha dispuesto tres fases para dirigir todos los esfuerzos y programas a cargo de las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD. Dichas fases son: a) prevención, b) atención humanitaria de emergencia y c) estabilización socioeconómica.

De acuerdo con el Conpes 3400 de 2005, los recursos invertidos en atención de la población desplazada durante el período 1995-2004 se destinaron en un 0,2% a la fase de prevención y protección, en un 40,4% a la fase de atención humanitaria de emergencia y en un 59,4% a la fase de estabilización socioeconómica. Las cifras de ejecución de recursos muestran que durante los años 2005 y 2006 se acentuó la canalización de recursos hacia la fase de estabilización socioeconómica, como quiera que a ella se orientó el 71,3% de los recursos, mientras que el 25,5% se asignó a la fase de atención humanitaria de emergencia y sólo el 3,2% a la de prevención.

Con participaciones similares a las registradas en la ejecución de los años 2005 y 2006, los presupuestos de 2007 y 2008 asignaron la mayoría de los recursos a los programas relacionados con la estabilización socioeconómica (73,7%), desapareciendo prácticamente los recursos para prevención y protección, que apenas representaron el 0,1% del total.

[14] No fue posible conseguir información de las entidades territoriales sobre la asignación de recursos para atender las necesidades de la población desplazada.

En resumen, los principales usos del presupuesto de la política de atención del desplazamiento forzado se canalizan a la fase de estabilización y particularmente hacia generación de ingresos, vivienda y tierras; estos rubros absorben la mayor parte del presupuesto.

D. EL ESFUERZO PRESUPUESTAL NECESARIO PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA, SEGÚN INFORMACIÓN Y SUPUESTOS DE DNP Y ACCIÓN SOCIAL.

En atención a lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004[15], y los autos 176, 177 y 178 de 2005, en el sentido de determinar el esfuerzo presupuestal necesario para atender los compromisos de la política de atención y restablecimiento de la población desplazada y su consecuente actualización periódica, el DNP calculó que, con una población desplazada estimada a agosto de 2006 de 1.842.262 personas, se deberían invertir $5,7 billones en pesos de 2005[16] para las fases de atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica entre los años de 2005 y 2010. Así, restando las inversiones efectuadas en 2005 y 2006, resultaría un costo por financiar de $4,3 billones (pesos de 2005). Así mismo, el DNP estimó que de dicho monto las entidades territoriales deberían aportar el 18,36%[17] .

El cronograma planeado por el DNP para sufragar estos recursos cubre cinco años: 2007 a 2011. En el caso de la Nación, esto implica la necesidad de efectuar apropiaciones anuales de $709.211 millones y de $159.519 millones en el de las entidades territoriales.

La realidad indica que los estimativos oficiales se quedan cortos con respecto a las necesidades.

La población desplazada prevista para los años 2005 y 2006, de acuerdo con los datos de Acción Social, fue superior en más de 247 mil personas frente a la considerada. De hecho, el DNP estimó 126.671 personas desplazadas para 2005 cuando en realidad fueron 234.106, y 122.389 para 2006 cuando fueron a 262.304 personas (registros según año de declaración). En segundo lugar, la inversión ejecutada en 2006 fue inferior a la presupuestada en $88 mil millones.

---

[15] Numeral 10.1 "Ordenes para la superación del estado de cosas inconstitucional".

[16] Con base en la población desplazada a octubre de 2004, el DNP procedió de la siguiente manera para deducir dicho valor: 1) Partió de la caracterización de la población que realizó Acción Social sobre una parte de los desplazados, 2) Estimó (Acción Social) que el 50% de los hogares desplazados eran sujetos de prórroga para la atención humanitaria de emergencia, 3) En el aspecto de estabilización, consideró los resultados de una muestra realizada por Acción Social, según la cual el 6,1% deseaba retornar y el 93,9% reubicarse., mientras que el 19,40% manifestó querer estabilizarse en las áreas rurales y el 80.60% en las urbanas, y 4) En cuanto a los servicios por prestar, se consideraron los mínimos señalados en la Sentencia T-025/04, la Ley 387/97 y el Decreto 250/05.

[17] Lo estimado inicialmente por DNP como contribución territorial fue el 21% incluyendo los recursos que financian la continuidad en salud y educación. Sin embargo, al realizar el cálculo no incluyó tales recursos por lo cual la participación sin ellos es de 18,36%.

Así las cosas, al recalcular el costo de la atención a la población desplazada a diciembre de 2006, usando el mismo costo per cápita determinado por DNP[18] y la inversión realmente ejecutada en 2006, resulta que el costo de la política asciende a $6,9 billones y que el valor por financiar llega a $5,6 billones de pesos de 2005. Esto quiere decir que con una programación a cinco años, la Nación debería apropiar anualmente $916 mil millones (pesos de 2005) y las entidades territoriales $206 mil millones.
Si bien son significativas las apropiaciones presupuestales de las vigencias de 2007 y 2008, sin embargo al sustraer las cifras de inversión incluidas por el DNP que no deben ser presupuestadas para la atención de la población desplazada (y convertirlas a pesos de 2005), apenas alcanzan a superar la cifra del cronograma anual, por lo que resultan insuficientes ante el aumento no programado en la población desplazada y la menor ejecución presupuestal recién mencionada[19].

E. EL ESFUERZO PRESUPUESTAL REQUERIDO SEGÚN INFORMACIÓN Y SUPUESTOS DE DNP Y ACCIÓN SOCIAL A PARTIR DE PROYECCIONES ALTERNATIVAS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Hasta aquí las cuentas consideran las necesidades de inversión para la atención de la población desplazada a agosto de 2006. Pero, en realidad, los costos por financiar exigirán apropiaciones adicionales en función del crecimiento del número de desplazados. De hecho, una visión dinámica de los registros de Acción Social enseña una situación más difícil que la supuesta en el Conpes 3400 de 2005. Si bien en 2003 se redujo el desplazamiento forzado, después de que en 2002 fueron más de 420 mil las personas afectadas por este fenómeno, entre 2003 y 2007 el promedio anual se mantuvo en cerca de 220 mil personas, cifra apenas inferior en poco más del 30% al promedio registrado en los años de 2000 y 2001. Pero además, hay que tener en cuenta, que, según consenso compartido por el Gobierno Nacional, el subregistro puede ser del orden del 30%[20].

Conviene ensayar una proyección de la población desplazada para los años 2008 a 2010, corrigiendo por el nivel de subregistro, para estimar el esfuerzo presupuestal requerido para atenderla. Para el efecto, se pueden construir dos escenarios, a saber: uno de tipo *inercial* en el cual la población desplazada evoluciona según su tendencia histórica ajustada y otro

[18] El ejercicio de valoración del DNP llegó a una cifra específica sobre el costo de atención de cada persona desplazada, incluidas las fases de atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica, de $3.265.554 (pesos de 2005).

[19] Estas inversiones no deben hacer parte, porque si bien en el ejercicio oficial de valoración del esfuerzo presupuestal requerido para atender a la población desplazada, con corte a agosto de 2006, las necesidades de inversión por parte del ICBF y Minprotección ya quedaron cubiertas completamente con las ejecuciones de 2005 y 2006, los presupuestos de 2007 y 2008 todavía aparecen apropiaciones para esos rubros. Por tanto, con el fin de evaluar cómo va el cumplimiento del cronograma, se deben restar las inversiones de estas entidades.
[20] Esta cifra ha sido mencionada por el director de Acción Social en varios escenarios públicos.

optimista según el cual la población desplazada disminuye un 50% más que lo que correspondería a su tendencia histórica ajustada.

En este orden de ideas y considerando el costo per cápita calculado por DNP para la atención de emergencia y estabilidad socioeconómica, se puede estimar el valor del esfuerzo presupuestal necesario para la atención de la población desplazada, incluyendo el costo de la inversión para el período 2008-2010. De acuerdo con ello, se requeriría una bolsa que oscilaría entre $9,9 billones y $10,9 billones (pesos de 2005), descontadas las inversiones ya realizadas en 2007. En pesos de 2007 tal esfuerzo estaría entre $10,9 billones y $12,0 billones.

Así las cosas, conservando la información y los supuestos del DNP y Acción Social en cuanto a fuentes y usos actuales, las estimaciones enseñan que si se buscara la observancia adecuada de los derechos fundamentales de la población desplazada con antelación al año 2011, sería necesario arbitrar, anualmente, entre $2,7 billones y $3 billones (pesos de 2005) de la Nación y entre $606 mil millones y $667 mil millones (pesos de 2005) de los entidades territoriales. De manera que de acuerdo con el presupuesto de 2008, la Nación apenas estaría apropiando entre el 27% y el 29% de los recursos requeridos.

F. LOS DESPLAZADOS COMO VICTIMAS DE LA VIOLENCIA Y EL ESPACIO FISCAL PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA RESARCIR SUS DERECHOS

La acción del Gobierno Nacional ha evolucionado de una oscilación entre el descuido y el voluntarismo hacia un mayor compromiso presupuestal, principalmente a partir de 2004, en razón posiblemente de la sentencia de la Corte Constitucional T-025 y los autos posteriores. Sin embargo, el mayor compromiso presupuestal no ha alterado la discrecionalidad con la cual se ejecuta la política, justificada oficialmente con los argumentos de que se puede incurrir en situaciones de riesgo moral y de inequidad horizontal cuando se contrastan los objetivos y los beneficiarios de la política social con los de la política frente al desplazamiento forzado, y de que otras prioridades gubernamentales y las restricciones fiscales del Gobierno Central se han configurado en un obstáculo para robustecer las finanzas que demanda la atención de las victimas del desplazamiento.

Dichos argumentos constituyen verdades relativas. Primero, porque los desplazados son vulnerables como los pobres pero, además son víctimas de la violencia y fueron desarraigados de su entorno con cuantiosos costos y sacrificios no sólo económicos sino también sociales y humanos. Esto significa que la política de atención al desplazamiento forzado y la política social comparten dilemas inevitables por el entrecruzamiento de poblaciones objetivo: desplazados-pobres.

Al respecto, un examen de los municipios que albergan el 50% de los desplazados, permite deducir que la mayoría corresponden a ciudades capitales y otras ciudades de tamaño

intermedio, las cuales, con excepción de Quibdó, Riohacha, Santa Marta y Sincelejo, tienen relativamente bajos niveles de pobreza y buenas coberturas de servicios públicos.

Así, la ubicación de los desplazados reproduce el patrón normal en estos casos, según el cual, las víctimas desterradas por los actores armados, dentro de sus restricciones de ingreso y movilidad, optan por aquél destino urbano que se perciba como el que pueda brindar más y mejores oportunidades. Esta situación plantea un reto de política pública que se debe enfrentar sin la excusa de la competencia entre poblaciones objetivo porque en cada caso se deben proveer bienes públicos nacionales como salud, educación y seguridad básicas.

Si bien es claro que los países pobres deben desarrollar políticas para superar la pobreza, no es menos cierto que cuando enfrentan situaciones críticas de desplazamiento forzado, deben atender a las víctimas de manera que se restablezcan las condiciones para ejercer los mismos derechos reconocidos al resto. Porque su tragedia, en la práctica, no sólo anula sus potencialidades para enfrentar el "riesgo social", sino su ciudadanía efectiva. Así, además de arbitrar recursos y acciones para disminuir su vulnerabilidad, los Estados de países con personas desplazadas deben diseñar y ejecutar políticas específicas para ellos que incluyan verdad, justicia y reparación, restitución, indemnización y no repetición.

En este contexto, la ausencia de reglas específicas para la ejecución de la política de desplazamiento es inconveniente. Más allá de las restricciones presupuestales y los problemas de diseño y caracterización de los instrumentos de la política y de las poblaciones objetivo, la propuesta de absorber la política frente al desplazamiento forzado dentro de otras políticas sociales y de seguridad generales del Estado resulta una solución parcial, conflictiva en términos de efectividad política y no necesariamente consulta la reivindicación plena de los derechos de los desplazados, tal como lo plantean los Principios Rectores de los desplazamientos internos de las Naciones Unidas (1998).

Además, porque la restrictiva situación fiscal del país no es algo nuevo. Es una condición estructural, acusada desde los años noventa por la combinación de los cambios configurados por la apertura económica, la profundización de la descentralización y la ampliación del reconocimiento de derechos que planteó el nuevo contrato social de la Constitución de 1991, con un aumento significativo del gasto público en defensa y seguridad observado especialmente desde finales de los noventa. Situación que por lo demás ha mejorado relativamente dada la reciente fase expansiva de la economía, que ha hecho crecer en términos reales la tributación por más de un lustro y gracias también al proceso de ajuste de las finanzas territoriales que ha resultado en superávit de su agregado dentro del sector público no financiero.

De hecho, en la coyuntura reciente el panorama fiscal colombiano ha cambiado debido al crecimiento económico, la apreciación del peso, el ascenso moderado del nivel de precios y algunas privatizaciones de entidades estatales.

En efecto, el crecimiento ha impactado positivamente el recaudo tributario (que creció nominalmente en un 16% al tercer trimestre de 2007 en relación con el mismo periodo de 2006), igualmente ha disminuido el pago de transferencias como proporción del PIB que

realiza el GNC (las del SGP, por ejemplo, pasaron de representar el 3,9% del PIB al tercer trimestre de 2006 a 3,8% al mismo período de 2007) y ha mejorado el resultado fiscal de la seguridad social por la vía del aumento de cotizaciones en cesantías y pensiones. Por su parte, la apreciación del peso ha inducido una mejora del recaudo de impuestos externos, dado el incremento de las importaciones, así como ha contribuido a disminuir el valor del pago de los intereses de la deuda externa. Mientras tanto, la inflación ha ayudado a disminuir el valor de los intereses de la deuda interna, en el contexto de un creciente financiamiento con crédito interno. Por último, la venta de *Granbanco* y los recursos obtenidos por el pago de la emisión adicional de acciones de *Isagen* han abultado también los ingresos del sector público. Así, a septiembre de 2007 el sector público consolidado registraba un superávit fiscal de $875.000 millones, equivalente a 0,2% del PIB.

La descentralización ha resultado eficaz para el ajuste fiscal global. La reforma de 2001 al régimen de transferencias territoriales rindió al Gobierno Nacional un ahorro de $4,2 billones (pesos de 2007) entre 2002 y 2006, mientras que en 2007 y 2008 el ahorro sería de $3,2 billones y $3,5 billones, respectivamente, para un total de $10,9 billones (pesos de 2007) ahorrados en el período de transición 2002-2008. El Acto Legislativo 04 del 11 de julio de 2007 amplió el período de transición hasta 2017 para que las transferencias sean atadas a la variación promedio de los ingresos corrientes de la Nación de los cuatro años anteriores y eliminó la posibilidad de que el monto de las transferencias como porcentaje de los ingresos corrientes vuelva a tener la participación que la Constitución de 1991 había dispuesto. Este es un cambio de la mayor trascendencia por sus efectos en las finanzas de la Nación, pues representa un ahorro anual en los giros a las entidades territoriales de alrededor de $5 billones (pesos de 2007) a partir de 2009.

Las transferencias financiarán principalmente, además de los servicios de salud y educación, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico (lo que en la práctica significa segregar de la bolsa de propósito general, una bolsa para agua potable y saneamiento básico). De igual manera, como aspecto novedoso, se creó una asignación especial dirigida a los municipios con menos de 25 mil habitantes, financiada con el 17% de la bolsa de propósito general. Estos y otros aspectos fueron reglamentados mediante la Ley 1176 de diciembre de 2007.

En resumen, la reforma de 2007, si bien no genera ahorros en el patrón actual de los pagos del Gobierno Central Nacional, soluciona la dificultad que tenía el presupuesto de la Nación a partir de 2009 cuando las transferencias deberían aumentar en más de 1,3% del PIB.

Por lo demás, la situación de las finanzas territoriales ha evolucionado positivamente a partir del año 2000. El número de municipios con déficit corriente ha descendido significativamente (575 en 2000) hasta ubicarse en apenas 30 en 2006. El resultado corriente acumulado de todos los municipios del país (sin capitales) muestra que dichas entidades tienen hoy día una mayor solidez financiera, llegando a niveles de déficit corriente similares a los que se observaban a finales del primer quinquenio de los noventa. De la misma manera, en 2006 tan sólo los departamentos de Vaupés, Amazonas, San Andrés y Chocó presentaron déficit corriente.

Estas conclusiones, en general, pueden derivarse también para los municipios que albergan el mayor número de desplazados. En efecto, a manera de ejemplo, Bogotá y Medellín, que a diciembre de 2007 tenían más de 300 mil desplazados, mejoraron su indicador de déficit total (ingresos totales – gastos totales) entre 2002 y 2006, así como el de déficit o ahorro corriente (ingresos corrientes – gastos corrientes), lo cual refleja un progreso de la capacidad para invertir y para operar de estas entidades territoriales, respectivamente. De hecho, la inversión per cápita aumentó entre 2003 y 2005 en un 27% en el caso de Bogotá y en un 37% en el de Medellín.

Prácticamente en la totalidad de los municipios mayores receptores de desplazados es notable el aumento de la inversión per cápita entre 2005 y 2006. En algunos casos, es relevante el papel de las regalías en este resultado y, en la mayoría, obedece a recomposiciones en la estructura de ingresos o racionalizaciones en la del gasto.

De la misma manera, los departamentos que albergan el mayor número de desplazados, en su orden: Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca, Magdalena, Santander y Cesar, también registran incrementos importantes de su inversión per cápita entre 2002 y 2006, con indicadores de ahorro corriente positivos. Es llamativo el caso del Valle del Cauca porque es una región que a finales de la década de los noventa atravesó por una fuerte crisis fiscal y ahora muestra una recuperación evidente.

Merecen comentario especial los casos de Meta, Casanare y Arauca, departamentos ricos en términos de ingresos por concepto de regalías, lo cual les permitió alcanzar en 2006 inversiones per cápita por montos de $692 mil, $2,4 millones y $1,4 millones, respectivamente, cuando la tributación per cápita era, en su orden, de apenas $116 mil, $100 mil y $67 mil. Estos datos revelan la inequidad que impera en la regla de distribución de las regalías en Colombia, por lo que bien podrían ser utilizadas como una de las fuentes de financiamiento de la política de resarcimiento de los derechos de los desplazados en regiones donde el fenómeno es muy acusado.

Las regalías, entendidas como la contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue con el transcurso del tiempo, tiene su origen en la Constitución de 1991. Antes, la Constitución y las leyes simplemente sentenciaban que las minas y los recursos naturales no renovables eran propiedad de la Nación.

En términos generales, el 82% de las regalías proviene de la explotación de hidrocarburos, el 14% del carbón, el 3% del níquel, el 1% de metales preciosos, el 0,1% de esmeraldas y el 0,07% de otros minerales. Estos recursos se distribuyen a través de la regalías directas, dirigidas a los departamentos y municipios productores y municipios portuarios, y a través de las regalías indirectas, constituidas por los recursos que apropia el Fondo Nacional de Regalías -FNR- y que están dirigidos a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente, la recuperación del Macizo Colombiano y otros propósitos. Las entidades territoriales no beneficiarias de las regalías directas pueden acceder a los recursos del FNR mediante la presentación de proyectos que estén dentro de los objetivos del mismo fondo.

La mayor participación está en manos de los departamentos. De acuerdo con estadísticas del DNP, 683 entidades territoriales son beneficiarias de la regalías directas, pero solamente 17 departamentos y 60 municipios reciben el 95% de estos recursos.

Con excepción de los años 1998 y 2003, cuando se presentaron pequeñas variaciones reales negativas, los recursos por concepto de regalías han experimentado un aumento considerable (con un promedio anual del 14% en términos reales), al punto que solamente en el periodo 2004-2007 se incrementaron en 116% pasando de $1,8 billones en el 2004 a $3,9 billones en el 2007. Las entidades territoriales que más recursos reciben son el departamento de Casanare y Meta con el 17% y el 9%, respectivamente. Les siguen: Huila, Arauca, Santander, Guajira y Tolima.

Los recursos de las regalías deben ser utilizados por los departamentos y municipios en un 90% para inversión y 5% para interventoría y 5% para funcionamiento, en ambos casos relacionados con los proyectos de inversión en que los que se utilicen. Los recursos deben ser invertidos en proyectos contenidos en los planes de desarrollo municipal y departamental, los cuales pueden incluir la atención del desplazamiento forzado[21].

Así las cosas, el mejoramiento relativo de la situación fiscal de la Nación y de las entidades territoriales, así como la potencialidad de las regalías[22] permite, en las proporciones adecuadas, pensar en la existencia de un espacio fiscal para apoyar al financiamiento de la política pública frente al desplazamiento forzado.

G. FINANCIAMIENTO PARA LA POLÍTICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA. UNA PROPUESTA

1. Costos

Con el propósito de documentar la discusión, en este documento se analizaron los costos para la atención de la población desplazada calculados por DNP y se ajustaron, principalmente, en cuanto al número de desplazados de 2007 y su proyección para el período 2008-2010. Ello, manteniendo el costo promedio por desplazado expresado por DNP. La conclusión es que dicho costeo no consulta suficientemente las necesidades en

21 Los departamentos deben dirigir por lo menos el 50% de los recursos a los municipios que no reciban regalías directas y, dentro de estos, no más del 15% en un solo municipio. Mientras no hayan alcanzado coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, salud y educación, agua potable y alcantarillado el departamento deberá utilizar no menos del 60% de las regalías en tales propósitos. Los municipios deben dar prioridad al saneamiento ambiental, ampliación de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos. Mientras los municipios no alcancen coberturas mínimas en los sectores mencionados deberán asignar por lo menos el 75% de las regalías a dichos propósitos.

22 Por lo demás, objeto de fuertes críticas por la inequidad de su regla de distribución territorial y por el mal manejo del que han sido objeto, no sólo por parte de analistas nacionales y autoridades de control, sino también por parte de organismos como el Banco Mundial.

cada uno de los principales rubros que componen las fases de Atención Humanitaria de Emergencia -AHE- y Estabilización Socioeconómica -ESE-.

Así, en la presente sección se estiman los costos de la política para el resarcimiento de los derechos a la población víctima del desplazamiento forzado. Aunque para el caso de la AHE se adoptan algunos costos promedio según DNP, en lo concerniente con ESE, fase que demanda alrededor del 96% de los recursos, se precisa y reajusta cada uno de los rubros utilizando, entre otros, los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada-2007.

El costo determinado en esta sección se complementa con una propuesta de fuentes de recursos que alimentarían el *Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada*, creado mediante la Ley 387 de 1997, hoy administrado por Acción Social según lo dispuesto en el Decreto 1547 de 1999.

Desde luego, así como se requiere una ley que haga viable la propuesta de fuentes de recursos como las que aquí se plantean, también se requiere reglamentar adecuadamente dicho Fondo, de manera que evite su utilización como fuente directa de fondeo del Gobierno Nacional.

La población considerada para las estimaciones de costos corresponde a los registros del Sistema de Información de Población Desplazada, con corte a diciembre de 2007, en tanto que las proyecciones para 2008-2010 corresponden a los dos escenarios antes mencionados. Todo corregido por un subregistro estimado en el 30%.

Para la AHE se incluyen los valores que corresponderían a la ejecución de 2008 hacia delante. Por ejemplo, en alimentación se incluye por un mes la población desplazada en julio 2007, pues se estima que recibió asistencia a partir de agosto, con lo cual solo restaría un mes de 2008 para completar la asistencia prevista por 6 meses. Entre tanto, para la ESE se valoran las necesidades que revela la ENV-2007, tanto para la población acumulada a 2007 como para aquélla que se estima sería desplazada entre 2008 y 2010.

Los costos para AHE se valoraron para un período de seis meses. Si bien la Ley 387 de 1997 dispone el derecho a la atención por un máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres, la Corte Constitucional sentenció que dicha atención será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su sostenimiento (Sentencia C-278 de abril de 2007).

Los costos en educación y salud (excepto salud pública) no se incluyen en las presentes estimaciones. Considerando que son derechos fundamentales de toda la población, los municipios receptores, acompañados por los Ministerios de Protección Social y Educación, deben establecer los procedimientos adecuados para que la población desplazada albergada en sus jurisdicciones pueda acceder a tales servicios con financiación por parte del Sistema General de Participaciones -SGP-. En los dos casos, el DNP, Acción Social y demás entidades relacionadas deben diseñar los mecanismos efectivos para el debido traslado de los recursos del SGP entre los territorios. En síntesis, la distribución de los recursos que actualmente se hace con base en las proyecciones de población de los municipios con

fundamento en el censo de 1993, debería ajustarse para tener en cuenta los cambios poblacionales que se presentan como consecuencia del desplazamiento forzado, utilizando los datos del SIPOD para no "premiar" a los municipios expulsores y "castigar" a los receptores. Ello debe ser posible dadas las reglas de asignación de los subsidios a la oferta por población atendida y por atender.

Para el cálculo del costo de la atención integral a la población desplazada se tuvieron en cuenta los derechos que le son vulnerados a las personas desplazadas por la fuerza, los cuales deben ser restablecidos por el Estado aplicando recursos, como lo estipula la normatividad sobre el tema (Conpes 2804 de 1995, la Ley 387 de 1997 y su decreto reglamentario 2569 de 2000, y el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-Decreto 250 de 2005).

La explicación de los cálculos es la siguiente:

Asistencia alimentaria: el valor del subsidio alimentario corresponde al valor actualizado a 2008 de la Línea de Indigencia para el "resto urbano" calculado por Muñoz (20007)[23], equivalente a $112.655. La población beneficiaria corresponde a los desplazados entre julio de 2007 y diciembre de 2010, suponiendo que a los desplazados en julio de 2007 les resta un mes de subsidio en 2008; a los desplazados en agosto, dos meses de subsidio en 2008, y así sucesivamente, hasta las desplazados en diciembre de 2007, a quienes junto con los de 2008- 2010, les corresponde seis meses de subsidio.

Vestuario: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, $98.155 de 2005 por hogar, y se actualizó con las inflaciones observadas de 2006, 2007 y una esperada de 5% a fines 2008. Dicho valor se tasó por una sola vez para la población desplazada entre 2008 y 2010.

Kit de cocina: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, $35.935 de 2005 por hogar, y se actualizó las inflaciones observadas de 2006, 2007 y una esperada de 5% a fines 2008. Dicho valor se tasó por una sola vez para la población desplazada entre 2008 y 2010.

Kit de aseo: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, $22.550 de 2005 por hogar, y se actualizó con las inflaciones observadas de 2006, 2007 y una esperada de 5% a fines 2008. Dicho valor se tasó por una sola vez para la población desplazada entre 2008 y 2010.

Hábitat: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, $95.052 de 2005 por hogar, y se actualizó con las inflaciones observadas de 2006, 2007 y una esperada de 5% a fines 2008. Dicho valor se tasó por una sola vez para la población desplazada entre 2008 y 2010.

[23] Valor de línea de indigencia calculado por Manuel Muñoz a Octubre de 2007 y actualizado por los autores a 2008 con IPC.

Apoyo para alojamiento: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, $90.000 de 2005 por hogar, y se actualizó con las inflaciones observadas de 2006, 2007 y una esperada de 5% a fines 2008. Dicho valor se cuantificó por seis meses por hogar, para la población desplazada entre 2008 y 2010. De igual manera, se incluyó la población desplazada de julio a diciembre de 2007, por los respectivos meses de 2008 que faltan para completar la asistencia por seis meses.

Atención a mayores de 65 años: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, $75.000 de 2005 por persona, y se actualizó con las inflaciones observadas de 2006, 2007 y una esperada de 5% a fines 2008. Dicho valor se cuantificó por seis meses por persona mayor de 65 años para la población desplazada entre 2008 y 2010. Para el efecto, se consideró la misma participación por edades de la población desplazada acumulada a 2007. De igual manera, se incluyó la población desplazada de julio a diciembre de 2007, por los respectivos meses de 2008 que faltan para completar la asistencia por seis meses.

Atención a menores de 6 años: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, $55.883 de 2005 por persona, y se actualizó con las inflaciones observadas de 2006, 2007 y una esperada de 5% a fines 2008. Dicho valor se cuantificó por seis meses, por niño menor de 6 años para la población desplazada entre 2008 y 2010. Para el efecto se consideró la misma participación por edades de la población desplazada acumulada a 2007. De igual manera, se incluyó la población desplazada de julio a diciembre de 2007, por los respectivos meses de 2008 que faltan para completar la asistencia por seis meses.

Salud pública: el valor de la asistencia por persona para salud pública corresponde al per cápita que para el mismo propósito fue destinado en el Sistema General de Participaciones -SGP- para 2008. Esto es $10.174. La población beneficiaria incluye los desplazados entre noviembre de 2007 y diciembre de 2010.

Ayuda psicosocial: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, $22.860 de 2005 por persona, y se actualizó con las inflaciones observadas de 2006, 2007 y una esperada de 5% a fines 2008. Dicho valor se tasó por una sola vez para la población desplazada entre 2008 y 2010.

Identificación: de acuerdo con la ENV-2007, el 67,5% de la población desplazada masculina mayor de 18 años no tiene documentos de identificación completos, así como que el 2,3% de las mujeres desplazadas mayores de 18 años manifestó no tener cédula. Aplicando los estadísticos al acumulado de población desplazada a 2010 (corregida por el subregistro) según los escenarios 1 y 2, 643.045 y 594.632 personas no tendrían cédula o libreta militar o ambos documentos. En cuanto a los valores, para el caso de hombres se supuso la suma de $50 mil por cada uno, que cobija cédula y libreta, mientras que para el caso de mujeres se supuso un costo de $25 mil per cápita para el trámite de la cédula.

Vivienda: Los costos para atender las necesidades de vivienda de la población desplazada que se presentan aquí fueron extraídos de un documento titulado *Política de Vivienda para la Población Desplazada* que se entregará a la honorable Corte Constitucional próximamente. La política de vivienda para la población desplazada propuesta por la

Comisión no corresponde a una política sustentada fundamentalmente en el otorgamiento de subsidio a la demanda, sino a una política más compleja y efectiva acorde con las características socioeconómicas y territoriales y capacidad de pago de la población objetivo. La estimación de dichos costos se basa en las siguientes premisas y supuestos:

- El costo estimado se relaciona con las necesidades de vivienda de la población desplazada hasta el año 2010 inclusive.
- Los hogares de desplazados registrados en el RUPD a 31 de diciembre de 2007 ascendieron a 531.590 A esta cifra se le restan los subsidios de vivienda asignados - los cuales, de acuerdo con las cifras gubernamentales, son del orden de 60.000- para un total de 471.590 hogares RUPD por atender a diciembre de 2007.
- De acuerdo con los escenarios de proyección de la población desplazada atrás mencionados, y utilizando el estimativo de 4.4784 personas por hogar, y teniendo en cuenta que ya se han asignado cerca de 60.000 subsidios, el número de hogares RUPD por atender a diciembre de 2010 oscilaría entre 539.341 y 607.091.
- Teniendo en cuenta el subregistro (30%), el número total de hogares desplazados por atender variaría entre 770.487 y 867.273.
- El costo promedio ponderado de una solución de vivienda a pesos del 2008 ascendería a $15.506.300.
- La estimación del costo promedio resulta de la combinación de diversas soluciones de vivienda para la población desplazada (vivienda nueva, vivienda usada, autoconstrucción en lote propio y mejoramiento de vivienda) y de la ubicación de las viviendas (ciudades de más de 500.000 habitantes, ciudades entre 30.000 y 500.000 habitantes, ciudades de menos de 30.000 habitantes y zonas rurales).
- Los factores de ponderación utilizados se alejan radicalmente de la distribución de los subsidios asignados por tipo de solución de vivienda. Las viviendas nuevas participan con el 40% del total de soluciones de vivienda, las usadas con el 20%, y el mejoramiento y la construcción en lote propio con el 10% cada uno. Por su parte, las viviendas nuevas en zona rural participan con el 20%. Estos porcentajes, sin lugar a dudas, implican que uno de los objetivos de la política gubernamental de vivienda para la población desplazada sería el del retorno o la reubicación en zonas rurales del 20% de esta población, además de la promoción de soluciones de vivienda adicionales a la de vivienda nueva.
- Los costos de las soluciones de vivienda oscilarían entre $23.075.000 para una vivienda nueva en una ciudad de más de 500.000 habitantes y $10.614.500 para la solución de mejoramiento de vivienda.
- El plan de atención de las necesidades de vivienda de la población desplazada tendría una duración de cinco (5) años.
- Para una mejor comprensión de la gravedad de la problemática actual del problema de la vivienda para la población desplazada se supone que a partir del año 2011 se

detendría el fenómeno del desplazamiento forzado. Por lo tanto, los hogares que sería preciso atender en el año 2012 serían equivalentes a los del 2010.

Así las cosas, el costo de atención de las necesidades de vivienda para la población desplazada oscilaría entre $11,95 billones y $13,45 billones y para aquella inscrita en el RUPD entre $8,36 billones y $9,41billones.

Capacitación laboral: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, $163.148 de 2005 por persona, y se actualizó con las inflaciones observadas de 2006, 2007 y una esperada de 5% a fines 2008. Dicho valor, según una fuente de información del SENA, es más o menos el valor promedio de los cursos cortos. Dicho valor se consideró por una sola vez para la población desplazada entre 2008 y 2010. La población beneficiaria asumida corresponde a personas desplazadas con edades entre 18 y 55 años, manteniendo la misma proporción por edades para los desplazados 2008-2010. De ésta, se dedujo la población que según la ENV-2007 recibió capacitación y se encuentra trabajando, empleado o independiente, en la actividad objeto de capacitación, a saber: con menos de 2 años de desplazado 26,8%, entre 3 y 4 años de desplazado 20,1%, entre 5 y 6 años de desplazado el 10% y con 7 a más años de desplazado el 11,8%.

Generación ingresos rurales y urbanos: los recursos asignados para este propósito se diferencian de los demás rubros tanto de AHE como de ESE. Esto porque esos recursos deberían asignarse al Fondo de Atención para la Población Desplazada en calidad de capital para fondear proyectos productivos emprendidos por personas desplazadas. Es decir, se trataría de recursos reproducibles en el tiempo, cuyo destino de mediano plazo, en función de la evolución del fenómeno del desplazamiento forzado, podría ser el fondeo de microempresas rurales y urbanas dirigido a grupos de población más amplios. La población objetivo está conformada por todos los hogares desplazados acumulados hasta 2010: rurales (69,9%) y urbanos (30,1%). Ahora bien, considerando que mientras no existan plenas garantías y condiciones para el retorno a las áreas rurales, donde habrían de establecerse definitivamente quienes opten por el retorno, los hogares deben generar ingresos en el lugar donde habitan, se supuso que la mitad de los hogares desplazados de origen rural están en centros urbanos y la otra mitad en zonas rurales o asimiladas. Con estos supuestos se tasaron seis SMMLV (salarios mínimos mensuales legales vigentes) por hogar rural y 12 SMMLV por hogar urbano. Esta asignación por hogar es una formalidad para obtener un valor global que pueda avalar créditos robustos.

Tierras: su valoración implicó conocer y calibrar tres variables: población objetivo, precio de la tierra rural en Colombia y Unidad Agrícola Familiar (UAF). Como población objetivo se tomó el 69,9% de los hogares desplazados (expulsados). De acuerdo con la ENV-2007, este porcentaje de hogares encuestados manifestó haber dejado bienes abandonados. Bajo el supuesto de que estos bienes correspondieran en su totalidad a tierras, esta sería la población potencialmente beneficiaria de la tierra, toda vez que se trata de la reparación material de sus bienes confiscados, como apenas otro de los componentes del resarcimiento de los derechos de la población victima del desplazamiento forzado, independientemente de la voluntad y de las condiciones para el retorno a las áreas rurales.

En cuanto al precio de la tierra, teniendo como fuente la base de datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, se estimó el precio promedio por hectárea en los municipios expulsores de más de 10 mil personas. Con respecto a la UAF ("área básica de producción en el sector rural cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a una familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente que contribuya a la formación y sostenibilidad de su patrimonio") se procedió de manera similar que con la tierra para los municipios expulsores de más de 10 mil personas. Por último, los valores catastrales se ajustaron buscando una aproximación al valor comercial. Para el efecto se supuso que el valor catastral corresponde al 60% del comercial.

Costo Total: En síntesis, el costo total del resarcimiento de los derechos a la población desplazada, proyectada hasta 2010, variaría entre $20,2 billones, y $22,7 billones de pesos de 2008, equivalentes a un rango entre el 5,2% y al 5,9% del PIB en el período, según el escenario de desplazamiento considerado entre 2008 y 2010. La fase de estabilización socioeconómica -ESE-, según escenario *inercial,* representa alrededor del 96%, de los costos totales. Dentro de ésta, el 61% corresponde a vivienda, el 19% a tierras, otro 19% a proyectos y programas de generación de ingresos, tanto urbanos como rurales, y el 1% a capacitación e identificación.

2. Fuentes

Un esquema de fuentes de ingresos para financiar la política pública de atención integral a la población desplazada hasta 2010, pero que implicaría comprometer recursos hasta 2012, podría estar compuesto por los siguientes rubros:

a. Reglamentación de los recursos actuales del presupuesto nacional

La discrecionalidad en la asignación de los recursos para la política pública frente al desplazamiento, así como la dispersión de los presupuestos respectivos entre diferentes entidades, constituyen dos factores de incidencia adversa sobre el monto de los recursos requeridos y su estabilidad a lo largo del tiempo.

Así las cosas, es imperativo ordenar por ley los recursos que hoy manejan las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Esto, con el fin de que sus apropiaciones y ejecuciones no dependan de la voluntad de las agencias estatales en sus diferentes niveles, sino que fluyan de manera automática, tal como sucede en el caso del Sistema General de Participaciones -SGP-.

Como resultado de un arreglo de esta naturaleza, los recursos apropiados automáticamente del presupuesto nacional, derivados de esta reglamentación específica, para la atención de desplazados deberían ser por lo menos **$0,5 billones en 2008** y **$1,09 billones anuales (pesos de 2008)** desde 2009 hasta 2012, que es la cantidad destinada en 2008 para tal propósito.

b. Aporte adicional del presupuesto de seguridad democrática

El desplazamiento forzado es consustancial al conflicto que motiva la implantación de la política de seguridad democrática, por lo que el fenómeno es considerado dentro de los objetivos de asignación presupuestal de dicha política. De los $4,2 billones destinados para la política en 2008, se dirigen $212 mil millones a "la atención de 40 mil familias adicionales de población desplazada en la etapa de atención humanitaria, el acompañamiento de 8 mil hogares en procesos de retorno y el apoyo psicosocial a niños y jóvenes de población vulnerable y desplazada a través de Centros Batuta", los que representan apenas el 5% del total apropiado para la política de seguridad democrática. Esto no se compadece con la dimensión del problema del desplazamiento forzado, reconocida en el planteamiento de la política, por lo que es plausible que la asignación para la atención del desplazamiento forzado se incremente hasta un 30% del presupuesto para seguridad democrática. Es decir, presupuestar por 2009 y 2010 cerca de **$1,3 billones anuales (pesos de 2008)**.

c. Regalías

Como ha sido muy publicitado recientemente, las falencias en el control del uso de los recursos derivados de regalías ha originado desvíos de su asignación: hacia inversiones de poco impacto social, cuando no en buen número de casos en desvíos dolosos de estos recursos públicos, por lo que las autoridades han tenido que suspender el giro de las regalías a más de 200 entidades territoriales.

De manera que es urgente hacer más estricta la reglamentación del uso de las regalías por parte de las entidades territoriales. Así, la disposición que establece su destino a "proyectos prioritarios consignados en los planes de desarrollo" municipales y departamentales, debe precisar dichas prioridades con respecto a la provisión de bienes públicos esenciales y a la atención de un problema humanitario como el desplazamiento forzado. Por lo demás, dadas las desviaciones aludidas, el sacrificio fiscal que pueda significar la redirección de las regalías no resultaría significativo para las finanzas de las entidades territoriales. "No se puede perder lo que efectivamente no se ha recibido".

Es perfectamente plausible destinar una proporción definida de los recursos de las regalías para financiar la política pública de atención integral al desplazamiento forzado, bien sea en el contexto de una nueva ley de regalías que las integre en un fondo nacional al estilo del SGP, o, alternativamente, las sume al mismo, con el automatismo que implica su distribución y asignación.

El monto de las regalías para la atención de desplazados podría determinarse de la siguiente manera:

1) Se descuentan las partidas correspondientes a Fonpet e interventorías DNP, que suman $488,4 mil millones. Así, quedarín $3,37 billones.
2) Se aplican otros descuentos aceptando la normativa vigente en cuanto a los porcentajes mínimos de las regalías que deben utilizarse para propósitos prioritarios

(mortalidad infantil, salud de la población pobre, educación básica, agua potable y alcantarillado), tanto en departamentos como en municipios, en el caso de que no se hayan alcanzado coberturas mínimas en tales servicios. Ello significa tomar como base no la totalidad de las regalías de los territorios, sino los porcentajes de libre inversión, que en el caso de los departamentos corresponde al 36% (40% del 90% del total de regalías asignadas). Esto porque el 10% restante se destina a interventoría y gastos de funcionamiento relacionados con los proyectos, y en el caso de los municipios al 22,5%.

3) De dicha base se toma el 70% para fondear la política de atención al desplazamiento forzado y se le adiciona el 30% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (este último porcentaje es el promedio ponderado de los recursos de libre inversión de departamentos y municipios).

Con estos criterios, el monto de recursos reasignables de las regalías correspondientes a 2007, ascendería a $746,3 mil millones anuales, que con una inflación de 5% en 2008, equivaldría a **$783,6 mil millones anuales (pesos de 2008)**, desde 2009 hasta 2012 para asignar a la política de atención al desplazamiento forzado.

d. Aporte de un punto porcentual del Gravamen a los Movimientos Financieros -GM

Este impuesto, cuya justificación original fue enfrentar la Emergencia Económica decretada en 1998, cuando se planteó como un gravamen temporal, que con la reforma tributaria de 2000 se transformó en permanente, ha sido objeto de diversas críticas tanto por distorsionante como por su elevada tasa (ya que se duplicó en cinco años: del 2 por mil al 4 por mil). Sin embargo, cuenta con las ventajas de su fácil aplicación y su elevada productividad recaudatoria. Teniendo en cuenta que en el año 2006 dicho tributo produjo un recaudo de $2,67 billones -es decir, $667,5 mil millones por cada punto, que a pesos del 2008 equivale a $741 mil millones-, se propone canalizar uno de sus cuatro puntos porcentuales a la financiación de la política de atención del desplazamiento forzado, lo que de paso le brindaría una cierta aceptación social a este tributo. Así, se podrían asignar, por este rubro, **$741 mil millones (pesos de 2008)** anuales desde 2009 hasta 2012.

e. Eliminación de la exención por reinversión de utilidades

Todos los debates sobre reestructuración de la tributación que se han dado durante los últimos años han planteado la necesidad de reducir las exenciones porque implican reducciones cuantiosas en el recaudo potencial y distorsionan los precios y el comportamiento de los agentes económicos. Aparte, afectan negativamente la equidad y la progresividad que son propiedades deseables de todo sistema impositivo. Así, la deducción del 30% del valor de las inversiones en "activos fijos reales productivos" (Ley 863 de 2003, artículo 63), ha tenido bastantes críticas no sólo de analistas independientes sino incluso de partidarios del gobierno, dado su costo fiscal, la dificultad de determinar sus beneficios y los incentivos al fraude fiscal que genera.

En este orden de ideas, dicha exención debe ser eliminada. Su costo fiscal para el año gravable de 2006, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2007 (Minhacienda, 2007), fue de $1,8 billones. De este total, dada la necesidad de complementar recursos para la política de desplazamiento forzado, el Gobierno Nacional podría apropiar el 40% para tal propósito desde 2009 hasta 2012. Es decir, con ello se tendría $720 mil millones anuales que equivaldrían a **$799 mil millones (en pesos de 2008)**.

f. Ingresos propios de departamentos y municipios:

El concurso solidario de las entidades territoriales en el financiamiento de la política frente al desplazamiento forzado se fundamenta en los principios de corresponsabilidad y subsidiaridad máxime cuando el fenómeno tiene visos diferenciales en función territorial.

Los recursos derivados de las fuentes a), b), c) y d) deben ser objeto de una bolsa común y deben reglamentarse de manera que se logre el objetivo de la política por intermedio de la institucionalidad encargada de la provisión de los bienes. En tanto que los recursos derivados de la fuente territorial no pueden ser parte da la bolsa común dada las características de una Nación descentralizada como Colombia. No obstante, pueden reglamentarse de manera que las entidades territoriales concurran solidariamente entre ellas, así como que se puedan establecer fórmulas de asignación según las necesidades de las poblaciones objetivo.

De acuerdo con el progreso de las finanzas territoriales, se considera adecuado que los municipios y departamentos contribuyan, entre las dos entidades, con el 70% del valor de la línea de pobreza-LP, por persona desplazada que albergue en su territorio. Los valores de la LP varían entre $189.632,34 y $359.611,16, según la ciudad

Ahora bien, aunque es claro que la situación financiera local y regional presenta hoy signos de recuperación en comparación con los balances de finales de los noventa, también es cierto que hay un gran número de municipios en los que sus finanzas, así sean “sanas”, están a expensas de las transferencias de la Nación. Por ello se considera adecuado que haya cofinanciación departamental.

De esta manera, se propone que:

1) tanto los distritos como los municipios de categorías especial, primera y segunda, dispongan de sus recursos el 100% del 70% valor de la línea de pobreza por desplazado.
2) los municipios de categorías tercera y cuarta dispongan de sus propios recursos el 50% del 70% valor de la LP, y el otro 50% del 70% sea asumido por el departamento
3) los municipios de categorías quinta y sexta financien el 25% del 70% del valor de la LP y los departamentos el 75% del valor de la LP.

Con ello, los municipios y departamentos estarían contribuyendo a la financiación del resarcimiento de los derechos de la población desplazada con **$685 mil millones anuales (pesos de 2008)** hasta el año 2012.

g. Créditos de largo plazo con entidades multilaterales

Hasta aquí las fuentes sumarían del orden de $19,4 billones (pesos de 2008). De manera que para cubrir el financiamiento considerado en el escenario más costoso (inercial) faltarían $3,3 billones (pesos de 2008). Se propone que el Gobierno Nacional gestione créditos con entidades multilaterales o gobiernos extranjeros para financiar dicho faltante. Los recursos podrían programarse en sumas anuales de $1,03 billones (pesos de 2008) para las vigencias de 2010, 2011 y 2012.

Así las cosas, se puede conformar un fondo de recursos que en pesos de 2008 ascendería a $22,7 billones, bajo el supuesto de que la población desplazada evoluciona según su tendencia histórica ajustada hasta 2010. Desde luego, si la población desplazada crece muy por encima de lo previsto en el mismo escenario, de manera que el fenómeno del desplazamiento forzado continuara con fuerza de 2011 hacia delante, la temporalidad de estas fuentes puede quedar en entredicho.

Comparación de costos según se utilice la población dada por el RUPD o la correspondiente a la corrección del subregistro.

En el presente análisis y en las estimaciones de costos se asumió que la población desplazada total estaría subestimada en un 30% (que correspondería a la población desplazada no incluida en el RUPD). Ahora bien, si no hubiera dicho subregistro, los costos de la atención de la población víctima del desplazamiento forzado proyectada hasta 2010 sería de $14,2 billones (pesos de 2008) en el escenario optimista (3,7% del PIB de 2008) o de $16,0 billones en el escenario inercial (4,1% del PIB de 2008).

Es decir, $6,1 billones o $6,8 billones menos en comparación con el valor de los mismos escenarios cuando se considera el subregistro. Es claro pues el impacto significativo del subregistro en la valoración de los costos de la política pública para superar el desplazamiento forzado.

H. CONCLUSIONES

a. Los recursos fiscales actuales para financiar la política pública de atención del desplazamiento forzado son insuficientes.

b. Aparte de su insuficiencia, la discrecionalidad con que se determinan los recursos no sólo explica parcialmente el déficit con respecto a las necesidades de las víctimas, sino que induce inestabilidad a la política y obstaculiza su seguimiento y evaluación.

c. Absorber la política frente al desplazamiento forzado dentro de otras políticas sociales y de seguridad del Estado resulta una solución parcial, conflictiva en términos de efectividad de la política y no consulta la reivindicación plena de los derechos de los desplazados.

d. Las restricciones fiscales no justifican dilatar más la responsabilidad del Estado con la población desplazada. Primero, porque si bien es claro que los países pobres deben desarrollar políticas para superar la pobreza, no es menos cierto que cuando enfrentan situaciones críticas de derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas, deben atender a las víctimas de manera que se restablezcan las condiciones para ejercer los mismos derechos reconocidos al resto. Y, segundo, porque la restricción fiscal no es problema nuevo. Es una condición estructural, que, por lo demás, ha mejorado dada la reciente coyuntura expansiva de la economía, las rentas en la explotación de recursos naturales y el ajuste de las finanzas territoriales.

e. Considerando un subregistro del 30% de la población desplazada, según se elija un escenario optimista o uno tendencial sobre la evolución de la población desplazada entre 2008 y 2010, los costos de la política para restablecer los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado, oscilarían entre $20,2 billones y $22,7 billones (pesos de 2008). Si dicho subregistro no existiera, en cambio, la política costaría significativamente menos. Según los sendos escenarios, podría costar entre $14,2 billones y $16 billones (pesos de 2008).

   Estas cifras partirían del supuesto de que el Estado colombiano debe asumir la restitución de las tierras y demás bienes de los cuales fue despojada la población desplazada, por parte de los actores armados o mediante modalidades de testaferrato. En la medida en que, como corresponde en un Estado Social de Derecho sean los victimarios quienes asuman esta responsabilidad, los recursos requeridos para garantizar el cumplimiento de los derechos de esta población disminuirán ostensiblemente, haciendo más factible garantizar su observancia y superar así el Estado de Cosas Inconstitucional. Para tal fin el Estado, en su conjunto, deberá orientar sus acciones al establecimiento de condiciones institucionales y de justicia que permitan la realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación**,** entre las cuales resultan prioritarias todas aquellas dirigidas a hacer efectivos los procesos de extinción de dominio y recuperación de la propiedad.

f. Se puede construir un esquema de fuentes de financiación de la política que llegaría a rendir cerca de $22,7 billones (pesos de 2008) ejecutables hasta 2012 inclusive, si se arbitraran recursos por ley, bajo reglas estrictas de apropiación para las entidades involucradas, a partir de:

   - La reglamentación de los recursos actuales del presupuesto nacional ($0,5 billones por 2008 y $1,09 billones anuales entre 2009 y 2012).

- Un aporte adicional de los recursos de la política de seguridad democrática ($1,27 billones anuales por 2009 y 2010).
- La destinación de una porción definida de las regalías ($0,78 billones anuales desde 2009 hasta 2012).
- Un punto porcentual del GMF ($0,74 billones desde 2009 hasta 2012).
- La destinación del 40% de la recuperación del costo fiscal de la exención por reinversión de utilidades ($0,80 billones anuales desde 2009 hasta 2012).
- El aporte de los ingresos propios de las entidades territoriales ($0,69 billones anuales desde 2009 hasta 2012).
- Créditos de largo plazo contratados con entidades multilaterales ($1,09 billones anuales en los años 2010, 2011 y 2012).