# COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

## PROCESO NACIONAL DE VERIFICACIÓN

# DÉCIMO INFORME A LA CORTE CONSTITUCIONAL

### RESPUESTA A LOS COMENTARIOS DEL GOBIERNO NACIONAL SOBRE EL SÉPTIMO INFORME NACIONAL DE VERIFICACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

**BOGOTA, DICIEMBRE 15 DE 2008**

**COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO**

# DÉCIMO INFORME A LA CORTE CONSTITUCIONAL

## RESPUESTA A LOS COMENTARIOS DEL GOBIERNO NACIONAL SOBRE EL SÉPTIMO INFORME NACIONAL DE VERIFICACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

**Preparado por:**

**Luis Jorge Garay Salamanca**
**(Director académico)**

**Fernando Barberi Gómez**
**(Coordinador Académico y Administrativo)**

**Gladys Celeide Prada Pardo, Clara Ramírez Gómez, Roberto Lucio y Juan Diego Misas Avella**
**(Investigadores)**

**BOGOTÁ, DICIEMBRE 15 DE 2008**

## Introducción

El propósito del presente Informe Nacional de Verificación a la Corte Constitucional es el de analizar los comentarios del Gobierno Nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, sobre el Séptimo Informe Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento en torno al cumplimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.

El procedimiento seguido consiste en transcribir el comentario del DNP y presentar su respuesta analítica por parte de la Comisión de Seguimiento.

## Análisis de los comentarios del DNP

- **Diseño Muestral**

| Gobierno Nacional | Comisión de Seguimiento |
|---|---|
| Universo: población registrada en el RUPD a 31 de mayo de 2008 | Universo: población registrada en el RUPD a partir de 1999 y población no registrada en el RUPD |
| Representatividad 96,5% | Representatividad del 92% |
| Tamaño de la muestra: 8.053 hogares | Tamaño de la muestra: 8.842 hogares de los cuales 6.311 están registrados en el RUPD y 2.131 no están registrados en el RUPD |
| Etapas del diseño de muestra:<br>1. Se seleccionaron 71UMPs (1500 hogares mínimo) de las cuales 24UPM de inclusión forzosa, y 47 con probabilidad de selección.<br>2. Se seleccionaron Puntos de Concentración (30 o más hogares) dentro de cada UPM:<br>3. Los puntos de concentración (PC) requeridos como muestra se seleccionaron con probabilidad proporcional a su tamaño (PPT). | Etapas del diseño de la muestra:<br>1. Se seleccionan Conglomerados Urbanos, clasificados en tres estratos.<br>2. Selección de conglomerados – segmentos (barrios/veredas) dentro de cada CU.<br>3. Selección de hogares de cada segmento. |

**Departamento Nacional de Planeación** (**DNP**): "Como se observa en el cuadro anterior el diseño de la muestra del informe de la Comisión de Seguimiento comprende tres etapas: Selección de Conglomerados Urbanos clasificados en tres estratos, selección de conglomerados segmentos (barrios/ veredas), y selección de hogares de cada segmento, sin embargo no es claro en el informe, cuál fue la variable utilizada para la clasificación y determinación de estos segmentos. "

**Comisión de Seguimiento** (**CS**): Los Centros urbanos son los mismos municipios, excepto para las 8 principales ciudades, para las cuales se trabajó el área metropolitana respectiva. Estas ciudades son: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga y Pereira. Es de anotar que los 45 Centros Urbanos seleccionados, en razón de las áreas metropolitanas, incluyen 62 municipios.

Codhes, con información propia, ayuda de entidades humanitarias (Cruz Roja, Pastoral social, etc.) y de los líderes locales, identificó en cada municipio las zonas de concentración de desplazados. Estas zonas de concentración se dividieron en segmentos de entre 4 y 8 manzanas contiguas, que constituyeron las unidades de selección de la

segunda etapa. En la tercera etapa se visitaron todos los hogares desplazados del segmento y se tomó información de todas las personas del hogar.

- **Las preguntas de los formularios**

**DNP**: Es importante tener en cuenta que en todo ejercicio que implique un diseño muestral y la aplicación de herramientas de levantamiento de información, el instrumento de recolección es diseñado de tal forma que sea posible obtener la información específica para los objetivos de medición.

En este contexto, debido a las diferencias entre ambos informes con relación a algunos de los componentes que se consideraron para cada uno de los indicadores de GED, en algunos casos las preguntas pudieron orientarse de forma distinta.

**CS**: Efectivamente, se trata de formularios diferentes. Es conocido que la forma de hacer las preguntas, el orden en el que se hacen, los filtros que se establecen, entre otros, tienen incidencia en el acercamiento a la realidad. En general, la ENV-2008 se basa tanto en la I ENV-2007 como en la experiencia nacional e internacional en encuestas de hogares, calidad de vida y encuestas especializadas en población desplazada.

**DNP**: Es importante conocer cuáles fueron las razones por las cuales la Comisión no midió algunos de los indicadores adicionales propuestos por ellos para llenar los vacíos en la medición de la realización de algunos derechos (Orden Quinta y Novena Auto 116 de 2008). Esta información es útil en la medida que el Gobierno Nacional puede conocer las dificultades para la medición de éstos indicadores o la pertinencia y relevancia de incluirlos en la batería de indicadores.

**CS**: En general, el Séptimo Informe de la Comisión de Seguimiento señala cuáles indicadores no midió y cuáles fueron las causas para ello. Algunos indicadores no se midieron porque la información recolectada no lo permitía, o porque se consideró que no eran indicadores que debieran ser estimados con información de encuesta o porque se decidió hacer más adelante análisis específicos de algunos aspectos de la encuesta.

Sobre esto último la Comisión de Seguimiento ha sido clara en señalar que especialmente para el caso de los indicadores relativos a los derechos a la vida y a la libertad, seguridad e integridad personales, se deben tener como fuente adecuada bases de datos o sistemas de información de carácter censal, y no las encuestas de hogares. Tener que recurrir a las encuestas de hogares para poder calcular estos indicadores denota las fuertes debilidades, ya identificadas, de los sistemas de información sobre la condición de la población desplazada y la falta de coordinación entre las distintas entidades gubernamentales que hacen parte del Sistema de Atención Integral a la Población en Desplazamiento.

La Comisión de Seguimiento considera que para ponderar la conveniencia y "bondad" de la aplicación de encuestas de hogares sobre la afectación o eventual vulneración de derechos civiles y políticos, es necesario tomar en cuenta los riesgos de desencadenar nuevas o reiteradas manifestaciones de victimización, como contra-producto de las acciones positivas que se pretenden. Experiencias de ejercicios similares han traído en no pocas ocasiones la generación de amenazas, hostigamientos o presiones no sólo sobre la población entrevistada, sino también sobre el personal encargado de aplicar el instrumento. Estas manifestaciones de violencia, además, no tienen un patrón de ocurrencia en términos de forma o tiempo. Lo cierto es que no se prevé el diseño y puesta en marcha de esquemas de protección para el entrevistado, muy especialmente con posterioridad a la aplicación de la encuesta.

Con todo, sería conveniente que tanto el Gobierno Nacional como la Comisión de Seguimiento hicieran una revisión detallada de los indicadores de la Corte.

**DNP**: Uno de los temas fundamentales y que merece especial atención, es el relacionado con los sujetos de especial protección constitucional. Si bien en el documento presentado por la Comisión de Seguimiento se muestra información diferencial para mujeres, niños, niñas y adolescentes es importante otorgar un capítulo independiente para dar relevancia al tema. De igual forma, siguiendo las recomendaciones de la Corte Constitucional, es necesario poner en evidencia los resultados para población desplazada con discapacidad y de la tercera edad.

**CS**: Este es un aspecto muy importante. La Comisión de Seguimiento optó por presentar "información diferencial" para mujeres, niños-as y adolescentes en el Séptimo Informe de presentación de resultados. Como se le señaló a la Corte Constitucional en la última audiencia del 11 de diciembre, actualmente se está trabajando en informes especiales sobre la situación de GED para el caso de mujeres, niños, niñas y población afro. Sobre discapacidad, considera la Comisión que si bien puede avanzarse un poco más en el establecimiento de la situación de discapacidad para la población desplazada, la información de encuestas generales no es altamente confiable para su medición y resulta necesario, por tanto, definir mejores formas de aproximación.

**DNP**: Debido a la importancia que tiene este ejercicio, es necesario formular recomendaciones acerca de la medición de los indicadores de GED. Sería importante que la Comisión de Seguimiento brinde sugerencias concretas sobre las mediciones futuras y sobre la metodología de cálculo de la batería integral de indicadores de GED.

**CS**: La posibilidad de comparar la información de dos encuestas realizadas en momentos muy cercanos en el tiempo y sobre la misma población, brinda amplias posibilidades de establecer recomendaciones sobre aquél conjunto de indicadores que es posible calcular a partir de dichas encuestas y sobre cuáles otros indicadores es necesario hacerlo a partir de otras fuentes.

**DNP**: Si bien existen indicadores que solo es posible medirlos con información de registros administrativos, es interesante hacer referencia a dichos indicadores y hacer algunas recomendaciones puntuales sobre su medición. Esto para el caso de los indicadores sobre vida, libertad, integridad y seguridad.
Es importante conocer las razones que la población manifestó sobre la no inclusión en el RUPD.

**CS**: Aunque no se reportó en el Séptimo Informe de la Comisión, la II ENV-2008 indagó las razones por las cuales la población desplazada perteneciente a hogares No RUPD no estaba inscrita en el registro. Se observa que una amplia proporción –72%– nunca declaró. De ellos, 53% respondió que "no sabía como hacerlo" y 24% respondió "por temor", siendo estas dos las principales causas de la no declaración. Un 28% declaró el desplazamiento pero no fue incluido: la mitad de ellos no conoce la razón de la no inclusión, el 18% señala que la razón fue "la información que suministró fue insuficiente", en el 10% de los casos la declaración fue extemporánea y en un 11% no consideraron válida la causa del desplazamiento. También se encontraron en los hogares RUPD personas desplazadas no inscritas en el registro de la población desplazada –11%–; de ellos, el 62% no declaró su situación de desplazamiento y el 28% declaró pero no lo incluyeron.

- **Diseño Muestral**

**DNP**: El universo que propone la Comisión de Seguimiento comprende hogares incluidos en el RUPD y hogares No RUPD. No obstante, el universo de las personas desplazadas No RUPD, no se encuentra especificado en el informe, lo cual dificulta determinar la representatividad de la muestra. Sería importante que la Comisión proporcionara esta información para tener claridad sobre el análisis. Adicionalmente, el universo de estudio incluye los municipios donde se acumulan el 92% de la población desplazada, sin embargo, es importante conocer si ese porcentaje se mide tomando en cuenta la fuente RUPD u otro tipo de fuente.

**CS**: El Universo de hogares NO RUPD es desconocido, lo cual no es obstáculo para tomar una muestra probabilística, pues existen técnicas de muestreo para este efecto. El 92% de la población desplazada hace referencia a los inscritos en el RUPD, según el Sipod, a Marzo 31 de 2008. En la medida en que la fuente de información de zonas de concentración de desplazados no hace diferenciación entre inscritos en el RUPD y no inscritos, la técnica de muestreo por áreas es válida para las dos poblaciones. Por otra parte, con base en la información de la I ENV-2007, no se encontraron evidencias sobre una distribución geográfica diferente para estas dos poblaciones. Con base en esta información, se esperaba tener una distribución aproximada del 72%–28%, respectivamente para Hogares inscritos y no inscritos en el RUPD. El resultado final de la II ENV-2008 (proyectado) dio un valor del 73%–27%, muy cercano al previsto.

Los estadísticos a medir en esta encuesta eran todos del tipo proporciones, promedios e indicadores relativos, por lo que los factores de proyección actúan como ponderadores. Si bien la II ENV-2008 tampoco tenía el objetivo de medir el nivel de subregistro (o sea el porcentaje de hogares desplazados NO incluidos en el RUPD en el total de la población desplazada), es sintomático que esta distribución sea muy similar en las dos Encuestas (I ENV-2007 y II ENV-2008), por lo que se cree que a la fecha es el mejor estimador disponible de subregistro, dados los supuestos mencionados.

**DNP**: El diseño de la muestra elaborado por la Comisión de Seguimiento comprende tres etapas: (i) Selección de Conglomerados Urbanos clasificados en tres estratos, (ii) selección de conglomerados segmentos (barrios/ veredas) y (iii) selección de hogares de cada segmento, sin embargo no es claro en el informe, cuál fue la variable utilizada para la clasificación y determinación de estos segmentos.

**CS**: Los segmentos no son equivalentes a Barrios o veredas, sino a conjuntos de 4 a 8 manzanas, como se especificó arriba. En algunos casos rurales cercanos al casco urbano, se delimitaron dichos segmentos con base en la cartografía y la información de los encuestadores.

**DNP**: La Comisión de Seguimiento utilizó una muestra probabilística de conglomerados desiguales, estratificado y tri-etápica, a partir de la cual se seleccionaron los hogares a ser encuestados. Frente a esto es importante señalar lo siguiente:

- Los resultados de la encuesta realizada por la Comisión se infieren al universo total de población en situación de desplazamiento registrada en el RUPD. Ello supone la validez de la siguiente hipótesis: los desplazados residentes en los segmentos de concentración de los 283 municipios con mayor cantidad de población desplazada, tienen en promedio las mismas características de los desplazados no concentrados de los citados municipios y de los concentrados y no concentrados del resto de municipios del país, que son los del más bajo nivel social y económico. Es pertinente preguntarse entonces, que tan sustentable es esta hipótesis.

**CS**: La II ENV-2008, como se indicó en la nota técnica, provee resultados para el 92% de la población. Esta es una metodología conocida como *Marcos recortados*, la cual es ampliamente usada para este tipo de investigaciones, en los que se obtiene un adecuado balanceo de los costos. Por otra parte, en el universo se incluyeron todas las zonas de

concentración o existencia de desplazados según las fuentes de información, sin importar si tenían una alta o baja concentración. Así, se encontraron segmentos con sólo 2, 3 o 4 hogares desplazados, por ejemplo, los cuales fueron igualmente incluidos en las cifras proyectadas.

- **DNP**: Suponiendo que la inferencia de la Comisión se restringe solamente al universo de 283 municipios (92% del universo de desplazados registrados), se dificultaría la comparabilidad con el informe del Gobierno, donde se infiere a 422 municipios (96.5% del universo de desplazados registrados). Si bien no es grande la diferencia en puntos porcentuales de las dos coberturas, los 139 municipios adicionales de la encuesta del Gobierno, corresponden a una franja no representada en la encuesta de la Comisión, que son municipios de tamaño menor, de inferior nivel de urbanización y de más bajas condiciones de vida.

**CS**: Si bien no son exactamente iguales los universos definidos, el subconjunto común de los 2 estudios es mayor a 90%, haciendo que sean viables comparaciones generales.

- **DNP**: La estratificación de los centros urbanos planteada en la Comisión con sólo 3 grupos, no es suficiente para controlar eficientemente la enorme heterogeneidad de los citados centros, desde el punto de vista de ciertas variables independientes que pueden estar condicionando los indicadores de interés en la población desplazada y que afecta negativamente la precisión de las estimaciones. Son importantes, entre otras, variables de clasificación como la región del país, el nivel de urbanización (más específico) y algún indicador de desarrollo municipal. Para grandes y heterogéneas unidades de muestreo, como los municipios, lo ideal en función de precisión de las estimaciones, son tantos estratos como unidades primarias por seleccionar, o al menos un estrato por cada dos unidades primarias, que facilita el cálculo de la variación de azar, pero es menos eficiente.

**CS**: En la práctica, la inclusión forzosa de 20 centros urbanos es equivalente a que cada uno sea un estrato en sí mismo; de hecho, los factores de expansión se calcularon independientemente para cada uno de estos centros. Por lo tanto, estrictamente se trabajaron 22 estratos. Por otra parte, el extremo de una unidad por estrato no es viable porque impide el cálculo de la varianza. Adicionalmente, se trató de mantener un diseño muestral lo más parecido posible al de la I ENV-2007, para tener un buen nivel de comparabilidad de la tendencia. El impacto en los niveles de precisión está medido por el cve% (o error estándar relativo), que se publica para cada estimación de la II ENV-2008.

- **DNP**: En cuanto al error de muestreo (indicador de precisión con base en la variación de azar), aunque no impide la comparación, debe considerarse y estimarse el error estándar de la diferencia, antes de certificar diferencias que pueden ser simplemente atribuibles al azar.

**CS**: En el documento técnico se especifica el método de cálculo de las diferencias, que es la prueba *t* clásica:

$$t = \frac{(\bar{x}_1 - \bar{x}_2)\sqrt{n_1 n_2 / (n_1 + n_2)}}{\sqrt{\dfrac{(n_1 - 1)^2 Var_{dis}(\bar{y}_1) + (n_2 - 1)^2 Var_{dis}(\bar{y}_2)}{(n_1 + n_2 - 2)}}}$$

Las diferencias que se establecen en el Séptimo Informe, se basan en el cálculo de este test y así se especifica en el respectivo cuadro.

Para mayor claridad sobre las diferencias en materia de muestra, la Comisión de Seguimiento se permite hacer los siguientes comentarios al documento "La Muestra Probabilística" de la Encuesta de Desplazados realizada por el Gobierno Nacional**:**

1. No se informa si las Unidades Primarias de Muestreo (UPM) se estratificaron o no.

2. "*Sólo se consideraron los puntos de concentración (PC) con 30 o más hogares desplazados*" (página 4). Esta exclusión claramente impacta la cobertura, que se publicó como el 96,5% de la población incluida en el RUPD. Es pertinente estimar esta subcobertura y recalcular dicha cifra.

3. Cerca de 200 municipios (la mitad del universo de 398) son los que están entre 500 y 1.500, que fueron combinados con uno o más municipios vecinos para conformar una UPM. Como fueron seleccionadas 47 UPM de inclusión probabilística (48 municipios), se puede inferir que **sólo uno** de estos municipios pequeños quedó incluido en la muestra, lo cual es bastante extraño. Además, esto implica una representatividad muy débil de estos municipios.

4. No se publican los niveles de no-respuesta y el método de corrección.

5. No se especifica el método de cálculo de las varianzas y, por tanto, la forma para la estimación del Deff (Efecto del diseño). Este punto es muy importante, ya que el Deff publicado es de 1,35 tanto para Hogares como para personas. Sobre este valor, es importante comentar:
   - Es muy extraño encontrar un Deff tan bajo en una muestra de conglomerados de este tipo. En general, para este tipo de muestras el Deff está más cerca de 2.0[1].
   - Es poco probable que el Deff sea igual para hogares y para personas. Para usar la metodología de "Funciones Generalizadas de Varianza", como el Deff, es necesario tener mucho cuidado en la agrupación de los diferentes tipos de unidades de observación y de variables consideradas bajo un mismo modelo o Deff[2].
   - Por tanto, los valores de Esrel en % parecen estar subestimados. Lo que equivale a que la precisión no es tan buena como la publicada.

6. Sólo se informa el Deff para variables tipo proporciones. No se informa sobre la varianza o Deff para promedios o valores absolutos.

- **Subsistencia mínima**

  **DNP**: La Comisión considera que se presupongan de manera universal las condiciones naturales de vulnerabilidad en la PD que deben ser atendidas en el marco de los DDHH y el DIH. A pesar de que muestran sus resultados para el universo completo de hogares desplazados, también lo hacen restringiendo el universo según solicitud de cada uno de los componentes. Frente a esto, es importante reiterar que el Auto 116 indica que se debe tomar el universo de la PD con base en la identificación de necesidades de subsistencia mínima. El Gobierno Nacional hace la identificación de las condiciones de vulnerabilidad.

- Sería importante conocer cuál fue la estrategia o la forma de pregunta que se realizó para que los hogares recordaran lo que se recibió para la ayuda inmediata. Lo anterior debido a que esta

[1] Ver: *Kish, L. "Methods for design effects", Journal of Official Statistics, 1995.*
[2] Ver: *Wolter, K. "Introduction to variance estimation", Springer, 2007*. Pags. 272-297.

atención se presta en el momento de llegada y en algunas oportunidades el ejercicio de recordación es complejo, o se puede crear confusión con las ayudas entregadas en el componente de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE).

- Existen diferencias en los informes de la Comisión de Seguimiento y el Gobierno, en cuanto a los elementos que se preguntaron para poder medir los componentes de ayuda inmediata y AHE. El Gobierno incluye más elementos que permiten identificar estas dos fases así: en alojamiento, además de albergue temporal, se incluye auxilio de arriendo; en ayuda alimentaria, además de alimentos (bienestarina…), se incluye bonos para comprar alimentos; en salud se pregunta por atención en salud y no se pregunta de forma restrictiva por medicinas y atención de urgencias, como lo hizo la Comisión; incluye auxilios en dinero, que no son considerados por el estudio de la Comisión. En el caso de los kits de aseo, vivienda y hábitat, el gobierno Nacional agrega estos elementos y la Comisión los considera por separado.

- Si bien el informe de la Comisión muestra elementos de la encuesta que permite conocer los componentes para ayuda inmediata y AHE, no existe una propuesta para conocer el nivel de goce efectivo a la subsistencia mínima de la población.

- La Comisión muestra componentes de AHE que no corresponden a ésta fase. El Gobierno se limita a medir el indicador tomando los componentes definidos por ley.

**CS**: En primer lugar, hay que señalar que la Comisión de Seguimiento sustenta en tres fundamentos su propuesta de presuponer la vulnerabilidad de los hogares desplazados para el otorgamiento de atención inmediata, a saber: uno basado en la sujeción al principio de legalidad que deben tener las actuaciones administrativas; otro basado en el principio de solidaridad, el respeto del principio de igualdad y la observancia de los Principios Rectores de los Desplazamientos, y otro en la presunción *de facto* que ha reiterado la Corte en relación con el estatus de desplazado.

Si bien el Decreto 2569 de 2000, reglamentario de la Ley 387 de 1997 dispone en su artículo 16: "***Ayuda inmediata***. *Una vez recibida en la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción la declaración enviada por la autoridad receptora de la misma, la persona que solicita el reconocimiento de su condición de desplazado por el solo hecho de haber efectuado la declaración dentro del término anteriormente señalado, tendrá derecho a acceder a los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, para la atención humanitaria de emergencia, proporcionada como ayuda inmediata y hasta el momento en el cual se expida el acto que decida sobre la inscripción en el registro"* (subrayado fuera de texto); el Gobierno Nacional, posteriormente, a través de una norma de diferente jerarquía (Decreto 250 de 2005 - Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada definió en su numeral 5.2.1.2) prevé la entrega de *"(…) Apoyo alimentario y de albergue temporal a aquellas personas y hogares desplazados bajo la modalidad individual y familiar que lo requieren por encontrarse en situación de urgencia extrema y está en proceso la decisión sobre su inclusión o no en el Registro Único de Población desplazada, mientras dure este trámite".*

Frente a la situación que se presenta hay que señalar: primero que lo prescrito en el Decreto 250 contradice la clara disposición consignada en el Decreto 2569 de 2000 sobre la provisión automática de la ayuda inmediata por el sólo hecho de presentar la declaración; y segundo, que tratándose de dos normas de distinta jerarquía y propósito, la norma posterior (Decreto 250 de 2005) no prevalece sobre la anterior (Decreto 2569 de 2000). En este sentido, es fundamental recordar que si las actuaciones administrativas tienen como límite la Constitución y el ordenamiento interno, en este caso se estaría trasgrediendo dicho principio de legalidad.

Adicionalmente, las disposiciones del Decreto 250 devienen contradictorias a las disposiciones del Decreto 2569 no sólo por la restricción de la población objetivo, sino

por el mismo contenido de la ayuda. El Decreto 2569, en su mismo artículo 16, determina que la ayuda inmediata consiste en la ayuda humanitaria –es decir en sus mismos componentes– sólo que se entrega desde el momento en que se presenta la declaración y hasta cuando sea expedido el acto administrativo que decide la inclusión en registro. Para este efecto, la Ley 387 de 1997 (Artículo 15 – Sección 4) determinó que la Atención Humanitaria se orienta a atender la población desplazada en "*sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas*". No obstante, el Decreto 250 solo hace referencia a la provisión de alimento y alojamiento temporal.

En segundo lugar, no puede olvidarse que, tal y como lo ha señalado la Corte, "*los derechos mínimos de la población desplazada surgen del principio de solidaridad social, propio del Estado Social de Derecho. En esta medida, tales derechos no sólo tienden a satisfacer necesidades esenciales de una población puesta en condición de marginalidad y vulnerabilidad a causa de la violencia, sino que buscan aminorar el desequilibrio producto de la violencia especial que ha debido soportar esta población*".

Bajo estas consideraciones no deben determinarse discriminaciones para la provisión de dicha ayuda pues hacerlo determina un desconocimiento del principio de igualdad que informa el concepto de Estado Social de Derecho. Esta presunción se encuentra igualmente contenida en los principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que forman parte del Bloque de Constitucionalidad y que disponen en su Principio Rector No. 18 que: "*1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. 2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a los mismos: a) Alimentos esenciales y agua potable; b) Alojamiento y vivienda básicos; c) Vestido adecuado; y d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales. 3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos*".

Por último, si la discusión es sobre la adquisición del estatus de desplazado, no está de más recordar que la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, debe asumirse como un acto declarativo, mas no constitutivo del estatus de desplazado, como quiera que dicho estatus se adquiere *de facto*.

De otra parte, el DNP señala que la Comisión de seguimiento no presenta "una propuesta sobre el nivel de subsistencia mínima alcanzado". Al respecto es importante señalar que el derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital está precisado en el Principio 18 de los Principios Rectores de los Desplazamientos, y se traduce en que "*las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas: (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales*."

También se dispone que las autoridades deban realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. "*Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que*

*se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno*".

La Comisión de Seguimiento, como puede evidenciarse, presenta una relación de la recepción de los componentes adscritos a la ayuda, desagregadas por solicitud y por provisión efectiva, de acuerdo con los elementos que la Corte ha señalado dentro del concepto de subsistencia mínima y a las disposiciones contenidas en los Principios Rectores. No obstante, reconoce la Comisión de Seguimiento que no midió la provisión de agua potable, como tampoco lo hizo el Gobierno Nacional, siendo un elemento esencialísimo reseñado en los Principios Rectores y que guarda una relación integral con la satisfacción de las condiciones mínimas de salubridad.

- **Identidad**

**DNP**: La posesión de los documentos de identidad según la edad es necesaria para poder acceder a los beneficios que tiene la PD. La Comisión muestra el porcentaje de personas que cuenta con dichos documentos según la edad, mostrando un análisis en el tema de libreta militar. Debido a un error en el diseño del instrumento de recolección, para el Gobierno no fue posible conocer datos sobre a posesión de este documento.

**CS**: Dado que la II ENV-2008 sí midió la posesión de Libreta militar y que su falta ha sido uno de los problemas recurrentemente señalados por organismos de control y otras organizaciones, se propone que se tome la información de la Comisión como fuente de información al respecto.

- **Salud**

**DNP:** 1. Prescripción médico tratante.

Frente la tema del suministro de todo procedimiento, intervención o medicamento que el médico tratante considere necesario para asegurar el cumplimiento del derecho fundamental a la salud, así no este incluido en el plan obligatorio de salud (POS), es preciso señalar que mediante la sentencia T-760 de 2008 este tipo de procedimientos tiene una convalidación que opera en los comités médico científicos (CTC).

En dicho sentido, es necesario que comentar que si bien el médico tratante sigue teniendo la potestad de prescribir el procedimiento, intervención o medicamento por fuera del POS, esto, a la luz de la Sentencia T-760, admite una instancia de convalidación en un comité. Ello debido a que lo que no está contenido en el POS no está costeado, y requiere adicionalmente una convalidación técnica que efectivamente garantice que lo prescrito: (i) no está incluido en el POS; (ii) que no existe (en el POS) una alternativa de igual o mejor efectividad terapéutica frente al caso concreto; (iii) que efectivamente lo prescrito tiene o no evidencia científica que la respalde y justifique.

**CS**: La Comisión de Seguimiento considera que estas observaciones no toman en consideración la existencia de por lo menos dos aspectos fundamentales de diferente orden:

a. En primer lugar, uno de carácter operativo y factual y es que al momento de aplicación de la II ENV-2008 ni la Comisión ni el Gobierno Nacional conocían las disposiciones contenidas en la Sentencia T-760 de 2008 (expedida en Julio 31 de 2008).

Aún si en gracia de discusión se admitiera que se hubiera tenido conocimiento del contenido de dicha decisión, es claro que la implementación de los procedimientos y reformulaciones que se disponen en la mencionada Sentencia demandan un tiempo

considerable, y más aún la materialización de sus efectos. En todo caso, no se trata de efectos retroactivos, y como puede verificarse, la II ENV-2008 indaga, para el caso de salud, sobre situaciones que han tenido lugar en el último mes anterior a la aplicación del instrumento.

b. En segundo lugar, se debe traer a colación aspectos y fundamentos de carácter jurisprudencial constitucional, en el sentido que la sentencia T-760 de 2008 se remite para el caso a las disposiciones de la Sentencia C-463 de mayo 2008, jurisprudencia con efectos *erga omnes* –para todos los ciudadanos colombianos–, basada en el estudio de constitucionalidad del artículo 14 (parcial) de la Ley 1122 de 2007, y que en lo fundamental determina: "*(..) En relación con los Comités Técnicos Científicos esta Corte reitera su jurisprudencia (i) en primer lugar, en el sentido de que estos Comités son instancias meramente administrativas cuyos procedimientos no pueden oponerse a los afiliados al momento de hacer efectivo el derecho a la salud de los usuarios a través de la prestación de servicios médicos no cubiertos por el POS; (ii) en segundo lugar, en el sentido de que son los* ***médicos tratantes*** *los competentes para solicitar el suministro de servicios médicos que se encuentren por fuera del Plan Obligatorio de Salud; (iii) en tercer lugar, en el sentido de que cuando exista una divergencia entre el criterio del Comité Técnico Científico y el médico tratante prima el criterio del médico tratante, que es el criterio del especialista en salud"* (subrayado fuera de texto).

A su vez, estas disposiciones de la C-463 son, por lo demás, reiteraciones de jurisprudencia anterior y del precedente judicial trazado en la materia, con lo cual se quiere advertir que: ***i)*** es válido adoptar la presunción de derecho, basada en la disposición que se consigna, y es que siendo el procedimiento de convalidación un trámite de carácter interno, no es oponible al afiliado al momento de hacer efectivo el derecho, es decir, al momento de proceder a generar el tratamiento o el medicamento prescrito por el médico tratante, y ***ii)*** es igualmente admisible presuponer que en caso de colisión de criterios entre el Comité y el médico tratante, prima el de este último. Esta presunción se hace coherente con el propósito de las preguntas utilizadas en la II ENV-2008, que no era otro que el de captar la percepción desde el resultado de la atención, que para el afectado se traduce en entrega o no entrega de medicamentos y entre realización efectiva o negación del tratamiento prescrito.

**DNP**: 2. Supresión de plan obligatorio de salud contributivo y subsidiado.

La sentencia C-463 no elimina los dos tipos de POS para esta población, lo que hace es reafirma el derecho y definir el procedimiento para mejorar la garantía del derecho, frente a lo que no esta contenido en el POS. Tampoco lo hace la sentencia T-760. Es decir, la Corte en ningún caso está desconociendo u objetando el ordenamiento jurídico por el cual el Estado procura la garantía de los derechos al conjunto de la población y en particular a la población en condición de desplazamiento.

Es preciso señalar que actualmente los servicios y medicamentos no contenidos en el POS subsidiado son otorgados o prestados por las entidades territoriales. Situación que aplica para toda la población.

**CS**: Admite la Comisión de Seguimiento en este punto que quizá en lugar de afirmar que se produce la creación de un POS único y universal por efecto de la supresión de los POS respectivos de cada régimen, la interpretación de la decisión adoptada lo que permite concluir en términos objetivos es que basada en el principio de igualdad, la Corte ordenó la homologación de los contenidos de cada uno de los POS correspondientes a los regímenes de salud independientemente concebidos.

**DNP**: 3. Afiliación al SGSSS.

Frente al tema de la cobertura es preciso mencionar que las fuentes citadas en las que se basa el estudio, no obedecen a registros administrativos, sino a encuestas. Situación que si bien permite efectivamente observar una tendencia en la población, admite márgenes de error. Los datos que provienen de registros administrativos señalan que a corte de 2007 los afiliados al régimen contributivo eran cerca de 17.4 millones de personas y en el régimen subsidiado 21.606.812 millones de personas, frente a una población DANE en 2007 de 43.926.034 (proyectada con base en censo 2005). Lo que arroja una falta de cobertura, para el total de la población de cerca del 12% (sin contar los regímenes especiales).

Es necesario recordar que la afiliación al régimen contributivo está mediada por la capacidad de pago; en dicho sentido, si una persona tiene capacidad de pago, se halle en condición de desplazamiento o no, debe afiliarse al régimen contributivo. Es decir, la informalidad no es sinónima de tener o no capacidad de pago (no tener un contrato de trabajo en alguien que decide ser o ejerce su actividad laboral o económica como cuenta propia) y por tanto, no puede considerarse necesariamente el estar en la informalidad, como un evento para evadir al régimen contributivo.

**CS**: Es claro que la II ENV-2008, como cualquier encuesta, admite márgenes de error, que se señalan en los documentos metodológicos y en la presentación misma de los resultados. Los datos que en estos comentarios se citan son de ***la población en general*** y no de la población desplazada, luego en nada cuestionan los datos del Séptimo Informe de la Comisión de Seguimiento. Sería más conveniente, entonces, que el DNP citara y no lo hace en su respectivo informe, los datos provenientes de registros administrativos sobre afiliación a la Seguridad Social de la población desplazada.

En cuanto a capacidad de pago, los niveles de ingresos o de gastos señalados por cualquiera de las dos encuestas hablan por sí solos y señalan que no es precisamente en la población desplazada en la que se concentran los "*cuenta propia por decisión propia que evaden la cotización al régimen contributivo*". Si, como lo señala el propio Informe de Gobierno, el 45% del gasto de los hogares se destina a alimentos y el 94,2% no sobrepasa la línea de pobreza, se tiene claro el problema de capacidad de pago para la gran mayoría de la población desplazada.

**DNP**: 4. Apoyo psicológico.

En el texto se lee que "se constata que la demanda por atención psicológica es reducida, ya que sólo un 4.9% de la población desplazada RUPD solicitó dicha atención". Lo anterior no es suficiente evidencia para asegurar que la demanda es reducida, pues se podría argumentar que efectivamente las personas no perciben la necesidad. Por el contrario, se puede observar que los niveles de atención son superiores al 76% cuando el servicio es solicitado o demandado, lo cual, por supuesto, es susceptible de mejorar.

**CS**: Las secuelas psicológicas de una vivencia como el desplazamiento forzado son de gran intensidad y variedad. Las víctimas del delito de desplazamiento forzado han sufrido un proceso brutal, que en muchos casos rebasa la capacidad psicológica de defensa. Las consecuencias emocionales son graves y se manifiestan en sentimientos de desamparo, inseguridad, impotencia. Muchos de los trabajos realizados sobre desplazamiento en Colombia y en otras latitudes así lo confirman. Reducir el indicador de GED a la atención psicológica a las "*personas de la población desplazada que perciben la necesidad*" es un criterio que puede permitir mostrar buenos indicadores de desempeño, pero que no refleja de manera alguna el estado de gravedad del estado emocional y psicológico de esta población, que aparte de sus graves secuelas en el corto y largo plazo, impide su restablecimiento y la cabal asunción de su condición de ciudadanía social.

Para la Comisión de Seguimiento es claro, y así los afirmó en la última audiencia del 11 de diciembre, que éste es uno de los aspectos de la política de atención a la población desplazada que requiere replanteamiento global.

**DNP**: 5. Promoción y prevención

a. Vacunación

La información nacional muestra que la población en general tiene una cobertura de vacunación en Triple Viral del orden de 94.6%, aspecto que garantiza la inmunidad de la población (lo que se conoce como cobertura útil, dada por lo que técnicamente se conoce como "efecto rebaño" el cual minimiza el riesgo de transmisión en la población cuando dichos niveles se alcanzan, aspecto que se corrobora con la ausencia de casos nuevos de enfermedad en la población)[3]. Por lo tanto, a pesar de que la encuesta pueda arrojar un valor menor del orden del 86% en la población en condición de desplazamiento, estos datos deben valorarse a la luz del conjunto de la población para este evento en particular. Lo anterior no obsta para mejorar los niveles de coberturas en esta población específica, así como los registros estadísticos.

**CS**: Sería necesario valorar el "efecto rebaño" en una población como la desplazada, que además de tener un mayor número de niños-as por hogar, tiende a concentrarse geográficamente, reduciéndose la efectividad del efecto mencionado.

**DNP**: b. Controles de crecimiento y desarrollo

El informe señala que la diferencia entre la asistencia al programa de control de crecimiento de población inscrita en el RUPD y la no inscrita en el RUPD "puede explicarse principalmente porque para poder acceder al subsidio de alimentación a la población RUPD, las familias que tengan niños menores de 5 años de edad deben demostrar que los-as están llevando a controles del programa".

Al respecto es necesario mencionar que: i) la encuesta permite determinar el nivel de menores que son llevados a controles de crecimiento y desarrollo, pero NO permite inferir causalidades de las diferencias entre el los grupos de población objeto de estudio de la encuesta; y ii) es evidente que la población no inscrita presenta menor nivel en el indicador, lo que sugiere esto es que es necesario hacer esfuerzos para que las personas tomen conciencia de que se deben inscribir. La inscripción es una responsabilidad de la familia, pues a través de ella el Estado las identifica de mejor forma y puede hacer acciones que permiten garantizar el derecho, hacer seguimiento y evaluar sus políticas.

**CS**: El Séptimo Informe de la Comisión de Seguimiento constata la existencia de una diferencia amplia entre las dos poblaciones. La explicación es, de hecho, una inferencia que por serlo no es inválida. Simplemente establecía una posible causalidad, basada en las evaluaciones que el propio Gobierno Nacional ha hecho de Familias en Acción. La responsabilidad de las familias es llevar lo niños-as a control. La responsabilidad del Estado es hacer labores de promoción.

**DNP**: Embarazo, atención prenatal y lactancia

El documento manifiesta que "A todas luces es necesario implantar políticas de estado suficientemente eficaces para buscar prevenir embarazos a tan tempranas edades". En este sentido hay que tener presente que el 10 de agosto de 2007 el Gobierno Nacional expidió el Decreto No.3039 mediante el cual se adopta

[3] El concepto de inmunidad de rebaño se refiere a la resistencia de un grupo de personas de una misma comunidad sujetas al ataque de una enfermedad, en cuyo caso una gran proporción de sus miembros son inmunes, reduciéndose la probabilidad de que un paciente con la enfermedad entre en contacto con un individuo susceptible o no inmune. La inmunidad de rebaño de una población está determinada por varios factores, tales como: la distribución homogénea o no de los susceptibles, la frecuencia y la forma de los contactos de los individuos entre sí (Norma técnica para la vacunación según el Programa Ampliado de Inmunizaciones –PAI).

el Plan Nacional de Salud Pública. Este plan contempla la problemática del embarazo en menores de edad, y especialmente dentro de la población desplazada, emprendiendo acciones y responsabilidades para atender a esta población.

Así mismo el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es responsable de la atención de la menor embarazada, atendiendo a esta población a través de los proyectos de inversión "Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar el ejercicio de los derechos" y el de "Protección - acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia".

Mediante estos proyectos el ICBF plantea la realización de acciones que buscan consolidar y promover el fortalecimiento de organizaciones pre-juveniles y juveniles que permitan crear espacios de encuentro, participación, intercambio de intereses y necesidades que propicien la construcción de proyectos de vida grupales, prevengan la violencia, el uso de sustancias psicoactivas y la delincuencia, entre otros. Así mismo, buscan promover la productividad socio-económica de los jóvenes y la articulación a las políticas y planes de desarrollo municipal; potenciar el fortalecimiento de redes juveniles, alianzas estratégicas, sistemas de información, que promuevan la gestión, animación y sistematización de experiencias, como oportunidades para la toma de decisiones, visualizando el sentido político y ciudadano de los adolescentes y jóvenes. Mediante estas intervenciones, el ICBF se orienta al fortalecimiento de las potencialidades de niños y adolescentes y al mejoramiento de su calidad de vida, junto a acciones de complementación alimentaria, formativas y de organización de vida grupal con la participación de la familia, la comunidad y las diferentes instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Como se sabe se expidió la Ley 1098 de 2006 por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Esta Ley exhorta al Estado en su conjunto, a constituirse en el garante de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes nacionales y extranjeros que se encuentren en territorio nacional. Derechos que deben ser asegurados de forma universal, de manera justa y equitativa, integral e indivisible, teniendo en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, el reconocimiento de las diferencias por condiciones de sexo, edad, grupo étnico, capacidades diferenciadas o ciclo vital.

El concepto de protección integral contenido en el título del primer libro de la citada Ley, representa el eje estructurante misma y contempla cuatro tipos de acciones afirmativas de los derechos: su reconocimiento, garantía, prevención y restablecimiento. A su vez, fundamenta los principios, procesos y acciones que aunados a los enfoques de redes, diferencial y territorial, deben ser insumo para las políticas públicas de infancia y adolescencia, las que además deben considerar la naturaleza del territorio, la cultura, las relaciones de interculturalidad, la historia, el pensamiento, la economía e infraestructura.
Las políticas de restablecimiento de derechos están dirigidas a los niños, niñas y adolescentes víctimas de acciones u omisiones familiares, sociales o institucionales, que lesionan sus derechos y que exigen de manera específica de la protección e intervención para restablecer el derecho negado o vulnerado o para suspender la amenaza del mismo.

En el marco institucional se destaca la dimensión del Sistema Nacional de Bienestar Familiar al constituirse en un sistema de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, dentro del cual el ICBF es el ente coordinador y tiene la función de coadyuvar con los entes nacionales, departamentales, distritales y municipales, en la ejecución de las políticas publicas sin perjuicio de las competencias y funciones constitucionales y legales propias de cada una de ellas.

Como se sabe, tanto la Ley 1098 de 2006 y el Plan Nacional de Salud Pública se encuentran en proceso de implementación, por lo cual el Gobierno busca que se cumplan fielmente estos mandatos y se proteja integralmente a las menores y contribuir a evitar, entre otros aspectos, el embarazo en menores de edad. No obstante las acciones que debe emprender el Gobierno para evitar el embarazo en menores, existe algunas causas culturales que no se pueden cambiar en el corto tiempo como el maltrato infantil, que hacen que las menores opten por quedar embarazadas como un mecanismo o alternativa que les hace creer que de esta forma se les valora más. Se espera que estas acciones contribuyan a mejorar los indicadores del país frente al embarazo en adolescentes.

Adicionalmente, el Estado, a través del ICBF tiene la obligación de garantizar la atención integral a las menores gestantes y sus hijos, para lo cual tiene en su presupuesto los programas de "Adolescentes gestantes" y "Centro de atención materna – internado". En este sentido, el ICBF, mediante los defensores

de familia toman las medidas necesarias para adelantar las acciones de protección que incluyen, entre otras, atención en salud, vivienda, alimentación, educación y formación para el trabajo.

**CS**: Sería de gran utilidad conocer el grado de cumplimiento de estas políticas y su efecto sobre la población desplazada.

- **Educación**

**DNP**: "Es importante resaltar que dicho informe se basa en la información recolectada en la Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada-2008, la cual tiene pocas fuentes de información que la hagan comparable con las demás encuestas nacionales que recogen información sobre la población desplazada y vulnerable."

**CS**: Efectivamente el informe de la Comisión de Seguimiento y Verificación se basa en la II ENV-2008. Esa es la fuente de información y los resultados que se presentan son los de la Encuesta. Ahora bien, las preguntas de la encuesta que llevan a estos resultados son las preguntas estándar de las encuestas de hogares que llevan a establecer los aspectos educativos básicos de una población determinada. Las comparaciones que se hacen, con los indicadores para el conjunto de la población, son válidas para comparar la situación de una población con relación a otra, teniendo en cuenta que se trata de formas similares de levantar la información primaria. No sucede lo mismo con la información de registros administrativos, con la cual es más difícil establecer comparaciones, como es conocido de quienes han trabajado en estadísticas educativas.

**Indicadores Sectoriales Asociados**

**CS**: El problema con los indicadores educativos asociados que buscan la medición de tasas educativas (tasa neta, analfabetismo…) "por motivos de discriminación prohibidos" no es la inexistencia de información oficial para contrastar, ni el que la población desplazada se registre voluntariamente. Ni el Informe del Gobierno Nacional ni el de la Comisión de Seguimiento miden los "motivos de discriminación prohibidos", ni éstos pueden medirse directamente a través de una encuesta de hogares. Se tendría que recurrir a otro tipo de información como la proveniente de demandas, tutelas o quejas en las que se establezca que la población desplazada ha sido objeto de discriminación en el acceso a cupo educativos, por ejemplo.

Coincide la Comisión de Seguimiento en la necesidad de replantear estos indicadores y buscar la forma adecuada de medición de los mismos.

**Acceso a la Educación**

**DNP**: "*No obstante, es importante tener en cuenta que actualmente el Ministerio de Educación Nacional presenta la tasa de cobertura bruta como un indicador de capacidad instalada del sistema, por lo cual no toma en cuenta en la definición de éste las edades de las personas matriculadas en cada nivel educativo, sino que hace referencia a la matrícula total del sistema*". (Comentarios Gobierno Nacional, p. 11).

**CS**: Tradicionalmente, la **Tasa de Cobertura Bruta** se mide como se presenta en el Séptimo Informe de la Comisión de Seguimiento. Otra es la información de oferta total del sistema, que puede ser brindada por registros administrativos. Tal como señalan los comentarios del Gobierno Nacional, no se trataría entonces de una ***tasa***, sino de un número total de cupos, información que no puede obtenerse de una encuesta de hogares

En cuanto a los rangos de edad, la Comisión de Seguimiento tomó los rangos que históricamente se han establecido para estadísticas educativas, con el fin de poder establecer comparaciones. No existe, sin embargo, ningún impedimento para calcular las tasas con los datos propuestos por el Ministerio de Educación Nacional. Las comparaciones que se hacen en el Séptimo Informe de la Comisión son las posibles con la información existente. Cuando el Dane concluya el ejercicio de ajuste de indicadores sociales, se podrán realizar las comparaciones con los nuevos datos, pero como es claro, esto no depende de la Comisión de Seguimiento.

**DNP**: "Es recomendable realizar comparaciones con los resultados de estos indicadores y la información reportada por las entidades territoriales al Ministerio de Educación Nacional en aras de establecer un paralelo de información que pueda validar las mediciones y análisis efectuados en el documento".

**CS**: La Comisión de Seguimiento concuerda con el DNP en la importancia de realizar tales comparaciones. Reconoce, sin embargo, el grado de dificultad que éstas implican, por varios motivos, entre otros: i) las demoras en la producción de estadísticas administrativas (los datos que reporta el Séptimo Informe de la Comisión son al año 2008; esta información, por supuesto, no se ha reportado aún como estadística administrativa); ii) diferentes gobiernos han trabajado desde hace años en establecer el vínculo entre las encuestas de hogares y los registros administrativos educativos, sin lograr resultados plenamente confiables; iii) es necesario saber si en los registros educativos pueden identificarse plenamente a las personas desplazadas. De ser así, esta sería una fuente muy importante de información censal sobre la situación educativa de esta población. Por supuesto, esta tarea rebasa los alcances del Séptimo Informe de la Comisión de Seguimiento y debe ser emprendida por el Gobierno Nacional.

**Accesibilidad Económica (Gratuidad)**

**DNP**: "Es recomendable que en el documento se indague o profundice un poco más cuál es la razón por la cual esta reglamentación del Ministerio de Educación no se viene cumpliendo en las entidades territoriales, teniendo en cuenta los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación de la población desplazada."

**CS**: La Comisión de Seguimiento comparte plenamente esta afirmación. Solo que es el Gobierno Nacional y no el "documento" (Séptimo Informe de la Comisión) el que debe establecer las causas del incumplimiento.

**DNP**: "Es importante resaltar que el Ministerio de Educación Nacional a partir del presente año asigna recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones - SGP por un valor de $30.000 por estudiante desplazado, para garantizar la gratuidad en sus costos educativos. Este valor pretende contribuir al costo de los derechos académicos que se sufragaban con anterioridad a esta disposición y que de alguna manera se orientan a financiar elementos que se relacionan con la calidad del servicio y no necesariamente todos los que se señalan. Dado que esta política se ejecuta a partir del presente año, y que el impacto de sus resultados estará reflejado en el mediano y largo plazo, es importante que el documento mencione cuáles han sido los principales factores que impiden que este programa incida positivamente en la cobertura y calidad de la educación para los estudiantes desplazados."

**CS**: Para la Comisión de Seguimiento es muy importante la adopción de una medida como la mencionada en el párrafo, pues parece ir en la línea de garantizar la gratuidad en costos educativos, que todavía no se observa plenamente para la población desplazada.

**Permanencia**

**DNP**: "se financiará entre 2008 y 2010 (con recursos de la nación) la construcción y dotación de 46 establecimientos educativos para beneficiar a más de 65.000 nuevos alumnos. Estos proyectos serán administrados por instituciones privadas mediante la figura de concesión y desarrollarán proyectos educativos adaptados a las condiciones de estas poblaciones"

**CS**: Es de esperarse que las medidas señaladas tengan impacto sobre la fracción de población desplazada en edad escolar que todavía no asiste por restricciones de oferta. Sin embargo pueden ser necesarias otras medidas diferentes a la oferta de cupos por contratación de servicios con instituciones privadas, construcción de colegios en concesión o construcción y mejoramiento de infraestructura. La identificación de niños-as y jóvenes que no asisten, la vigilancia para que los establecimientos educativos no ejerzan discriminación y el fomento de programas de aceleración, entre otras, pueden ser medidas apropiadas.

En cuanto a los colegios en concesión, es necesario hacer un llamado para que no se convierta en una fuente más de discriminación, garantizando la más amplia heterogeneidad posible en los colegios. Tener en cuenta las condiciones de los niños-as desplazados no puede llevar a la creación de colegios exclusivos para esta población, como podría deducirse de la frase citada.

- **Generación de Ingresos**

**Indicadores complementarios**

**CS**: Como lo señala el DNP en sus comentarios, cuatro preguntas que utiliza el Dane para estimar el número de ocupados fueron incluidas en la II ENV-2008. Por supuesto, fueron tomadas en cuenta todas para la definición de ocupados. De manera que es claro que las comparaciones que se establecen en esta materia son completamente válidas.

En cuanto a la medición de desempleo, el dato que se cita en el Séptimo Informe de la Comisión de Seguimiento es una "*proxy*"que tiene en cuenta tanto la pregunta sobre definición de actividad en la semana anterior a la encuesta, como la pregunta: "*En las últimas 4 semanas ¿.....hizo alguna diligencia para conseguir un trabajo o instalar un negocio?*". Aunque no se incluyó en la II ENV-2008 la batería completa de medición de desempleo, y este indicador no está incluido, como lo afirman los comentarios del DNP, sí es una aproximación válida a la situación laboral de la población desplazada.

**DNP**: "Tal como lo estima la Comisión de Verificación, resulta muy baja la proporción de población desplazada ocupada que tiene un contrato laboral por escrito (11.7%). Sin embargo, teniendo en cuenta que el código sustantivo del trabajo en su artículo 37 reza que el contrato de trabajo puede ser verbal o escrito y para su validez no requiere forma especial alguna, salvo disposición expresa en contrario, se sugiere que en adelante la pregunta realizada en las encuestas para hacer seguimiento al indicador complementario de Relación Laboral se realice así[4]:

¿Para realizar este trabajo tiene... algún tipo de contrato?
¿El contrato es verbal o escrito?
¿El contrato de trabajo es a término indefinido o a término fijo?

Por tanto, se sugiere que el indicador podría ser reemplazado por:

[4] El DANE, en las encuestas de hogares ya pregunta de esta forma.

Relación laboral: Población desplazada ocupada como empleada que cuenta con contrato escrito o verbal de trabajo/ Total de PD ocupada como empleada."

**CS**: La afirmación es válida, en general. Para el Código Sustantivo del Trabajo, efectivamente: "*Artículo 22. Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.*"

Sin embargo, es reconocido que el *contrato escrito* brinda una mayor seguridad al asalariado. Seguir las recomendaciones del DNP sobre la medición del indicador como: *total de personas con contrato escrito o verbal sobre el total de empleados*, es equivalente a no medir nada, pues todos aquellos que están empleados tienen, por definición, una de estas dos modalidades de contrato. O bien, habría que entrar a verificar si los patrones cumplen con las condiciones establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo (Artículos 41 y 42) sobre el registro de ingreso y las certificaciones de contrato establecidas para los patronos que contraten menos de 5 trabajadores y no hayan firmado contrato escrito. Se trataría, entonces, de verificación con los patronos que debería hacer el Ministerio de Protección Social, y no de una posible pregunta en una encuesta de hogares.

**DNP**: "Respecto al indicador de Formalidad planteado por la corte y los resultados presentados en el informe de la Comisión de Verificación es importante diferenciar entre el número de empleados que laboran menos de 40-48 horas a la semana y los que lo hacen por más tiempo, pues sería consistente con la primera situación tener ingresos por debajo del salario mínimo mensual. En ese sentido sugerimos que los cuadros 57, 58 y 59 y la gráfica 52 del informe de la comisión de seguimiento diferencien el nivel de ingreso al menos entre dos grupos de población, los que trabajan más de 40-48 horas a la semana y los que trabajan menos."

**CS**: El cálculo puede hacerse y puede brindar más información. Pero el problema es otro. Jornadas muy cortas o muy largas, reflejan justamente la poca formalidad del mercado laboral de una población. No se trata de trabajadores que deciden voluntariamente trabajar menos horas porque prefieren el ocio. En cuanto al indicador propuesto por el DNP, cabe señalar que es conveniente separar, como lo hace el Séptimo Informe de la Comisión, entre empleados e independientes. Tal vez sea más conveniente adoptar el indicador de informalidad de la OIT, sobre todo para poder establecer comparaciones con el conjunto de la población. La información de la II ENV-2008 sí permite hacer el cálculo.

#### Grado de Realización del Derecho a la Generación de Ingresos

**CS**: En los comentarios de la Comisión de Seguimiento al Informe del Gobierno Nacional, incluidos en el Octavo Informe de la Comisión, se establecieron extensamente las diferencias metodológicas en el cálculo de los niveles de pobreza e indigencia, y se justificó la opción adoptada por la Comisión de Seguimiento (ver Octavo Informe Nacional de Verificación, páginas 24 a 36).

- **Alimentación**

**DNP**: El Gobierno consideró que, para medir el indicador de GED de alimentación, el componente de cuidado infantil no afecta este derecho y por tanto se optó por medirlo, pero en la sección que corresponde a niños, niñas y adolescentes (sujetos de especial protección).

**CS**: La Comisión comparte la posición en el sentido de que el indicador de cuidado infantil no afecta el derecho a la alimentación. Este indicador fue incluido dentro de la sección referida a este derecho solamente por el hecho de que la Honorable Corte Constitucional lo consideró como un indicador del derecho a la alimentación.

**DNP**: En cuanto a Seguridad Alimentaria, los dos informes utilizan la metodología de Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), pero el estudio de la Comisión solo considera tres de las 11 preguntas de la escala, mientras que el Gobierno las toma todas y diferencia la escala para hogares con niños (6 preguntas adicionales) y sin niños. Es por esta razón, que los resultados son diferentes, pues el Gobierno encuentra que el 2.1% se considera en seguridad alimentaria y la Comisión obtiene un resultado del 32%.

El Gobierno utilizó la metodología de "Food Consumption Score" del Programa Mundial de Alimentos (PMA) para medir el consumo adecuado de alimentos en términos de diversidad y frecuencia de compra, donde se encontró que el 87,8% de los hogares tiene una alimentación adecuada en términos de estos atributos.

Es importante anotar que Familias en Acción no es un programa con objetivos alimentarios, sino de educación y nutrición. No es muy clara la utilización del programa cuando se refieren al acceso de programas alimentarios.

**CS**: Es cierto que un objetivo del programa Familias en Acción es nutrición y no un programa con objetivos alimentarios, pero no puede desconocerse que la provisión de alimentos adecuados, con calorías recomendadas y con la frecuencia requerida, resulta esencial para lograr niveles adecuados de nutrición. El haber comentado este programa en la sección del derecho a la alimentación y no en el marco del derecho a la salud, no afecta de manera alguna el análisis de los resultados de la II Encuesta Nacional de Verificación –II ENV-2008.

- **Vivienda**

**DNP**: Según el informe del Gobierno, el indicador de GED a la vivienda, muestra la proporción de hogares en el RUPD que habitan en viviendas con los componentes de seguridad jurídica, materiales adecuados, espacio suficiente, no enfrentan riesgos geológicos o de otro tipo y tienen acceso a servicios públicos, con relación al total de hogares en el RUPD. El resultado global para este derecho parte del cálculo de un indicador multifactorial que señala el nivel de avance hacia el logro de éste derecho A diferencia de los cálculos realizados por el Gobierno, la Comisión presenta los resultados para estas variables y calcula el número de hogares que cumplen con todas las condiciones deseables para el goce efectivo de una vivienda digna.

Cabe aclarar que los conceptos de los indicadores de Hacinamiento y Ubicación segura no son comparables por definición.

**CS**: Esto quedó explícita y claramente establecido en el Octavo Informe de la Comisión de Seguimiento, páginas 21 a 24.

**DNP**: La definición del indicador de "Seguridad Jurídica de la Tenencia" básicamente es el mismo en ambos estudios. Al respecto el informe de la Comisión, reporta tres datos. Cuando se refiere al cuadro 46 afirma: "El 71% de los hogares de la población desplazada inscrita en el RUPD habita la vivienda en forma legal". Sin embargo, al revisar los datos reportados en el mismo cuadro y sumar las formas de tenencia que garantizan seguridad jurídica, el resultado es 16.5% (cuadro 2). Finalmente, el dato reportado en las conclusiones es del 13.7%.

**CS**: Son conceptos diferentes. Cuando se hace referencia a "forma legal" -71%- se incluyen todos los hogares que se declaran propietarios, hayan registrado o no la escritura de propiedad y todos los arrendatarios con contrato escrito o verbal. Cuando se habla de seguridad jurídica se incluyen quienes tienen vivienda propia con escritura

registrada o contrato escrito de arrendamiento escrito. El porcentaje que cumple esta condición y se considera con seguridad jurídica, concepto distinto del de forma legal, que corresponde al 13,7% de los hogares de la población desplazada.

Para la discusión sobre la diferencia en hacinamiento y materiales de las vivienda se remite al lector al Octavo Informe de la Comisión ("Notas sobre el informe presentado por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional en cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y autos subsiguientes"), presentado a la Corte Constitucional, páginas 21 a 24.

- **Capítulo de Tierras**

El DNP valora de manera positiva la aproximación que la Comisión realiza sobre pérdida de capital social y extensión de tierras abandonadas por la población desplazada. Sin embargo, tal como anota el informe, el tema de tierras es bastante sensible y demanda suma cautela, fundamentalmente en desarrollo del proceso de captura de información y en la interpretación de los datos obtenidos.

**CS**: La Comisión de Seguimiento comparte el criterio de la cautela con que debe contarse en el proceso de captura de la información. A este respecto fueron particularmente instruidos los encuestadores. Debe además señalarse que en el proceso de digitación del capítulo de tierras se tuvo especial cuidado hasta el punto que la revisión del mismo no se hizo por muestreo, sino formulario por formulario. De igual forma, se tuvo especial cuidado en el proceso de validación y depuración de la información. A este respecto vale la pena señalar que, con posterioridad al Séptimo Informe de la Comisión presentado a la Corte, se resolvió no tener en cuenta aquellos grupos familiares que reportaron 98 o más hectáreas totales abandonadas por grupo familiar y más de 5 hectáreas cultivadas abandonadas por grupo familiar, para efectos de la estimación del promedio de hectáreas totales abandonadas por grupo familiar de aquellos grupos familiares que abandonaron tierras y del promedio de hectáreas cultivadas abandonadas por grupo familiar de aquellos grupos familiares que abandonaron cultivos, respectivamente. No se comprende la inquietud relacionada con la cautela que debe tenerse en la interpretación de los datos, puesto que en el Séptimo Informe de la Comisión no se realizan inferencias en esta materia, sino que simplemente se procede a mencionar los resultados obtenidos de la II ENV-2008.

**DNP**: Los estimativos presentados sobre abandono de tierras y sobre las áreas cultivadas, merecen tomarse con precaución ya que, a partir de ellos, puede posteriormente realizarse una valoración orientada a las propuestas de restitución y reparación de la población desplazada en su condición de víctima.

**CS**: Del conocimiento derivado de la literatura disponible, hasta el momento no se habían realizado estudios que buscaran estimar la magnitud de esta pérdida con el suficiente rigor estadístico, de manera tal que los resultados de los estimadores muestrales pudieran ser expandidos al total de la población. Si bien la II Encuesta Nacional de Verificación de 2008 no fue diseñada para estimar valores absolutos sino proporciones y promedios en razón de que su fin principal es estimar los indicadores de observancia de los derechos de la población desplazada, en este caso sí permite realizar estimativos razonables de la magnitud de tierras abandonadas, con base en los promedios de hectáreas totales abandonadas y de hectáreas cultivadas abandonadas por grupo familiar, cuyos coeficientes de variación resultaron inferiores al 5%. Esto permite hacer inferencias con un adecuado nivel de confianza.

**DNP**: Es positivo que, según el mismo estudio, los datos sobre valoración y estimación del costo de oportunidad y del lucro cesante en relación con tierras, será abordado próximamente en un siguiente informe que se presentará a la Corte Constitucional.