

Documentos CEDE

ISSN 1657-7191 edición electrónica

El desplazamiento forzado en Colombia y la
intervención del Estado: una mirada desde el
goce efectivo de derechos y los factores asociados
a su realización

Andrés Mauricio Mendoza Piñeros
Jorge Iván González Borrero

44

DICIEMBRE DE 2010

Serie Documentos Cede, 2010-44
ISSN 1657-7191

Diciembre de 2010

© 2010, Universidad de los Andes–Facultad de Economía–Cede
Calle 19A No. 1 – 37, Bloque W.

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfonos: 3394949- 3394999, extensiones 2400, 2049, 3233

infocede@uniandes.edu.co

http://economia.uniandes.edu.co

Ediciones Uniandes

Carrera 1ª Este No. 19 – 27, edificio Aulas 6, A. A. 4976

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfonos: 3394949- 3394999, extensión 2133, Fax: extensión 2158

infeduni@uniandes.edu.co

Edición, diseño de cubierta, pre prensa y prensa digital:

Proceditor Ltda.

Calle 1ª C No. 27 A – 01

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfonos: 2204275, 220 4276, Fax: extensión 102

proceditor@etb.net.co

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair use), estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

FORCED DISPLACEMENT AND STATE INTERVENTION IN COLOMBIA: A RIGHTS-BASED APPROACH AND THE FACTORS ASSOCIATED WITH THE REALIZATION OF THOSE RIGHTS

Andrés Mauricio Mendoza Piñeros*

Jorge Iván González Borrero

Abstract

There is no end in sight to forced displacement in Colombia, and it currently affects one-tenth of the country's population. Displaced persons continue to be vulnerable to many social and humanitarian consequences. In this study, we build an index to measure the extent to which displaced households can effectively realize their economic and social rights. Based on the results of the index, we conclude that during the process of resettlement and integral reparation, a displaced household, on average, is able to realize 60% of the rights associated with economic and social stability. This result is four points below the average level at which poor households and neighbors of displaced persons are able to realize their rights. This average level of realization of rights is mainly due to the progress made in accessing health and education. The index highlights a great lag in the possibility of displaced persons of becoming self-sustainable. Displaced households do not generate enough income for subsistence, and consequently 99% of the households are poor, and only 5% live in dignified homes. Using panel data on a group of households, our technical work illustrates that displaced households find themselves in a poverty trap. Between 2007 and 2008, the ability of displaced households to exercise their rights deteriorated to the point where, in effect, 45% of the households stepped back at least one right during this period. We also identified other factors threatening the sustainability of the socio-economic stabilization policy: a) in those municipalities with the greatest dependence on state cash transfers, people are unable to generate their own resources, and consequently their need for assistance has exceeded the existing institutional capacity to help; b) a third of displaced households separated once they arrived at their place of settlement, and another one-fourth saw their situation worsen upon the arrival of new members of their households to the place of settlement; and c) the poor, non-displaced population is also experiencing a significant deficit in their ability to fulfill their economic and social rights, which underscores the moral dilemma regarding public policy and prioritizing assistance to Colombia's historically poor people.

Key words: Forced displacement, rights-based index, human rights approach, household panel data.

Classification JEL: R23, D74, I38, C23.

* University of the Andes am.mendoza214@uniandes.edu.co, ammendozap@gmail.com. I would like to thank the National University of Colombia and the Monitoring Commission for the Public Policy on Forced Displacement, for allowing me to use their information. Likewise, I thank Jorge Iván Bula Escobar, Dean of the Economic Sciences Faculty at the National University, for this invaluable support. Finally, I am grateful to Clara Ramírez and Adriana Rodríguez, for their important comments and contributions to this work.

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO: UNA MIRADA DESDE EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS Y LOS FACTORES ASOCIADOS A SU REALIZACIÓN

Andrés Mauricio Mendoza Piñeros*

Jorge Iván González Borrero

Resumen

El desplazamiento forzado interno en Colombia, que ha impactado a una décima parte de la población, no cesa, y persiste la situación de vulnerabilidad social y humanitaria de los desplazados. En este trabajo se construye un índice de goce efectivo de derechos, a través del cual se concluye que el proceso de restablecimiento y reparación integral de los hogares desplazados, en cuanto a la estabilización socioeconómica, se encuentra en un nivel promedio por hogar del 60%, cuatro puntos por debajo de los hogares pobres y vecinos de los desplazados. Este nivel medio se debe principalmente a los logros en los derechos de salud y educación. El índice muestra grandes rezagos en la realización de los derechos de auto-sostenibilidad, con resultados casi nulos en la generación de ingresos que se refleja en que el 99% de los hogares son pobres, y tan solo el 5% de los hogares habitan una vivienda digna. A través de un grupo de hogares panel, se demuestra técnicamente que los hogares desplazados se encuentran en una trampa de pobreza. Entre 2007 y 2008, los hogares desplazados retroceden drásticamente en el goce efectivo de derechos, de tal forma que alrededor del 45% de los hogares lo hacen en por lo menos un derecho. Se evidencian también otras amenazas sobre la sostenibilidad de la política de estabilización socioeconómica: a) el desborde de la capacidad institucional en la atención de la población desplazada en los municipios con mayor dependencia de las transferencias del Estado, como consecuencia de la incapacidad de generar recursos propios; b) la fragmentación de una tercera parte de los hogares desplazados en el lugar de asentamiento y el recrudescimiento de la situación de otra cuarta parte por la llegada de nuevos miembros del hogar; y c) el significativo déficit sobre la realización de derechos que padece la población pobre colombiana no desplazada, que incide en un dilema moral sobre la política pública y de atención prioritaria de los pobres históricos.

Palabras clave: Desplazamiento forzado, índice de goce efectivo de derechos, enfoque de derechos humanos, hogares panel.

Clasificación JEL: R23, D74, I38, C23.

* Universidad de los Andes am.mendoza214@uniandes.edu.co, ammendozap@gmail.com. Agradezco a la Universidad Nacional de Colombia y a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado, por permitirme usar la información. Así mismo, a Jorge Iván Bula Escobar, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, por su invaluable apoyo. Finalmente, agradezco a Clara Ramírez y Adriana Rodríguez, por sus valiosos comentarios y aportes en este trabajo.

1. Introducción

El desplazamiento forzado y las migraciones regionales son unas de las principales consecuencias de las guerras civiles y del conflicto interno en las naciones que han experimentado enfrentamiento por poder político y económico. Colombia es el segundo país en el mundo con el mayor número de desplazados después de Sudán (Ibáñez, 2008). En el periodo comprendido entre 1985 y 2008, la violencia obligó a más de cuatro millones de personas a dejar sus hogares por intimidación o violencia directa, afectando su integridad y bienestar (CODHES, 2009).

El principal problema que enfrentan las víctimas del desplazamiento forzado, además de la pérdida de sus tierras, los activos económicos y las relaciones socioculturales en su entorno (Ibáñez, 2008), es la pérdida de las garantías y el aseguramiento de sus derechos fundamentales, lo que los convierte en una población más vulnerable. También es grave la ineficiencia del Estado en la atención oportuna de las víctimas y en el diseño de políticas y estrategias orientadas a frenar el imparable crecimiento de la población desplazada. Sobre esta situación la Corte Constitucional se ha pronunciado con mayor énfasis en la Sentencia T-025 de 2004, en lo que se denominó “estado de cosas inconstitucional”¹.

Otro hecho asociado a la precariedad en la atención de los desplazados por parte del Estado, se encuentra en el sub-registro de la población dentro del RUPD². El sub-registro se calcula alrededor del 30%³, es decir, tres de cada diez hogares desplazados no tienen acceso a la intervención del Estado o ayuda internacional, dado que no se encuentran registrados o cuyo proceso aún está en trámite⁴.

¹ El “estado de cosas inconstitucional” fue proferido por la Corte luego de revisar 108 demandas interpuestas por 1.150 familias desplazadas, a partir de las cuales la Corte estableció que “los desplazados estaban en condiciones de vulnerabilidad extrema, específicamente por sus graves condiciones en salud y falta de alimentación, y que existía una reiterada omisión de protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención” (Rodríguez y Rodríguez, 2010, pág. 26).

² El Registro Único de Población Desplazada (RUPD) es un sistema oficial del gobierno administrado por Acción Social, anteriormente llamada Red de Solidaridad Social. A través de este instrumento de asistencia se registra la población desplazada, una vez sea corroborada la información sobre el autor y las características del desplazamiento, entregada a la entidad.

³ La relación entre los hogares inscritos en el RUPD y los no inscritos, según la Primera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada —I-ENV 2007— fue estimada en 72% y 28%, respectivamente; y el resultado proyectado sobre esta relación para la II-ENV 2008 fue de 73% y 27%. (*Comisión de Seguimiento, 2008e*).

⁴ Las entidades y agencias asociadas al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) utilizan el registro oficial como requisito para el acceso a los programas de atención a la población desplazada. (Refugees International, 2007, abril)

En los últimos seis años, la Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples autos y sentencias con la intención de lograr una respuesta más efectiva del Estado en la atención de la población desplazada. No obstante, diversas entidades del Estado y no gubernamentales han realizado estudios cuyos resultados dan cuenta del bajo impacto en el cumplimiento de las garantías y aseguramiento de los mínimos vitales de los desplazados, de la atención desigual del Estado y sobre la atención diferencial que se debe ofrecer a la población más vulnerable: niños, adultos mayores, personas con discapacidad, grupos étnicos, mujeres en gestación y madres cabeza de familia.

De esta jurisprudencia surgen preguntas relevantes sobre la formulación de la política pública y la intervención del Estado en la atención de la población desplazada: *¿Cuál es el grado de avance sobre el goce efectivo de derechos de la población desplazada y hasta cuándo el “estado de cosas inconstitucional”?* *¿Por qué el avance sobre el goce efectivo de derechos no es homogéneo dentro de los hogares desplazados?* Y desde el enfoque diferencial de derechos, *¿la población especial y prioritaria realmente tiene mejor condición en el goce efectivo de sus derechos comparado con otros grupos de población desplazada, de acuerdo a lo establecido por la Corte Constitucional?*

El análisis sobre la situación de la población desplazada carece de un marco multidimensional completo. La mayor parte de la literatura existente centra la evaluación sobre las pérdidas de bienestar y de las condiciones de calidad de vida de la población desplazada, haciendo uso del ingreso o del consumo per cápita. Este enfoque de pobreza de la corriente utilitarista, si bien muestra resultados valiosos sobre la condición económica que afronta la población, presenta una gran restricción analítica, orientada a la medición de carencias y no a la realización de los derechos (Corredor, 2010).

El enfoque de capacidades y derechos ha ganado en las últimas décadas un lugar importante en el escenario internacional, principalmente por los trabajos desarrollados por Amartya Sen (citado en Corredor, 2010); y en Colombia, el goce efectivo de derechos de la población desplazada ha recobrado mayor valor con la intervención de la Corte Constitucional (Rodríguez y Rodríguez, 2010). El presente trabajo se fundamenta en este

enfoque, donde los desplazados no son vistos como “sujetos de necesidades sino como sujetos de derechos” (Corredor, 2010, pág. 47).

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto de la intervención del Estado como principal actor responsable de asegurar y garantizar el goce efectivo de derechos humanos en la población desplazada, e identificar los factores que ponen en riesgo la realización de estos derechos. Los resultados pueden ser insumos útiles para la evaluación y ajuste de la política pública y de los mecanismos de intervención orientados a la mitigación de esta problemática social y económica.

Aunque en Colombia se han realizado evaluaciones relacionadas con el impacto social y económico causado por el conflicto armado sobre la población desplazada, el presente trabajo contribuye con un análisis integral y actual del estado de bienestar y calidad de vida de la población desplazada, desde el enfoque de derechos, más allá de la evaluación del nivel de ingreso y de su condición de pobreza. Dicho aporte se logra a partir de la construcción de un índice de goce efectivo de derechos (INGED), de la identificación de los factores que ponen en riesgo la realización de los derechos, y de la evaluación sobre el efecto gradual que ha tenido la ayuda estatal y de otras organizaciones en la estabilización socioeconómica de población desplazada en los lugares de recepción.

La principal fuente de información utilizada para el análisis es la Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV) aplicada en los años 2007 y 2008⁵. La ENV busca evaluar el grado de realización de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzoso de acuerdo con los indicadores adoptados por la Corte Constitucional en los Autos 109 y 233 de 2007.

En el desarrollo metodológico del artículo, además de analizar las condiciones de la población desplazada encuestada en los dos años, se hace uso de un modelo de datos panel conformado por 1.113 hogares desplazados (encuestados en las dos aplicaciones de la ENV). A través de este modelo se evalúa la evolución en la realización de derechos durante un periodo de seis meses (diciembre de 2007 y junio de 2008), en lo referido a la Atención

⁵ La recolección y procesamiento de la encuesta fue realizado por el Centro de Investigaciones Para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, por encargo de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado, quien a su vez fue delegada para este fin por la Corte Constitucional.

Humanitaria de Emergencia y la estabilización socioeconómica de la población. Para la identificación de los factores que ponen en riesgo el goce efectivo de derechos, se implementa un modelo econométrico que toma como variable de análisis el puntaje del índice de derechos construido (INGED) y utiliza como factores explicativos los asociados con la vulnerabilidad de los hogares desplazados y el goce efectivo de derechos.

El documento está compuesto por seis secciones. En la segunda se presenta una breve descripción sobre el desplazamiento forzado en Colombia, con énfasis en el nivel actual del goce efectivo de los derechos humanos en la población desplazada. En la tercera se muestra la construcción del índice de goce efectivo de derechos, basado en la revisión conceptual y teórica de los enfoques de evaluación de impacto de políticas públicas y de los derechos humanos dentro del marco constitucional. En la cuarta se describe la fuente de información utilizada para el análisis y se detalla el modelo econométrico propuesto. En la quinta se presentan los resultados del índice de goce efectivo de derechos y los hallazgos de la investigación. Finalmente, se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones orientadas al mejoramiento de la política pública sobre el desplazamiento forzado en Colombia.

2. El desplazamiento forzado en Colombia

2.1 Definición y naturaleza del desplazamiento forzado

El *desplazamiento forzado* es definido por Naciones Unidas como: “Personas o grupos de personas que son obligadas a huir o abandonar sus hogares o sus lugares habituales de residencia, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violación de los derechos humanos” (ONU, 1998, pág. 4). En general, los efectos del desplazamiento forzado comprometen todas las dimensiones de bienestar de los hogares. En este sentido, las pérdidas provocadas van más allá de lo material, comprometiendo la realización de los derechos fundamentales y limitando su desarrollo personal y social (Serrano, 2007).

El desplazamiento forzado en Colombia no es un fenómeno reciente, ha estado presente a lo largo de la historia del país (Lozano y Osorio, 1996) y a partir de 1985 se ha incrementado debido a la agudización del conflicto armado (Murad, 2003). La disputa por

el control de la tierra, la búsqueda de mejores condiciones de vida y las persecuciones por motivos ideológicos o políticos fueron los principales factores de los desplazamientos internos de población en Colombia, antes de la década de 1980 (Murad, 2003). Ejemplos de esto fueron: la masacre de las bananeras en 1928; la explotación cauchera en la década de los treinta; la violencia bipartidista de los cincuenta generada a partir de la lucha por el control político, económico y social, y la represión y actividad guerrillera permanente de los años sesenta⁶.

Desde 1995 se recrudeció aún más el conflicto armado interno y se intensificó la estrategia de involucrar a la población civil, como resultado de la formalización, consolidación y expansión de los grupos paramilitares y del fortalecimiento de los grupos guerrilleros (Valencia, 2007; Ibáñez, 2008). Dado el creciente número de personas que debió abandonar sus tierras, el aumento del desplazamiento y el desbordamiento de la capacidad de respuesta en las principales ciudades de recepción, este conflicto amenaza actualmente las débiles estructuras económicas y políticas del país (Murad, 2003).

En general, una de las causas más comunes del desplazamiento forzado es la ocupación territorial y la apropiación de activos, los cuales se realizan con la intención de expandir las áreas de control por parte de los grupos armados ilegales (Ibáñez y Querubín, 2004). No obstante, estas dos no son las únicas causas identificadas en la literatura. Presencia de cultivos ilícitos, auge del narcotráfico y destrucción de redes sociales también conllevan al desplazamiento forzado. La intensificación de estos factores en los últimos años ha provocado una ola migratoria importante (Ibáñez, 2008; Reyes, 1994; Castaño, 1999). De igual manera, algunos autores como Reyes (1994) y Castaño (1999) plantean que las regiones del país donde se ha agudizado el conflicto armado presentan una elevada violación de los derechos humanos, alta concentración de la tierra, un menor crecimiento económico, bajos salarios y mayores niveles de violencia. Así mismo, Fajardo (2002) identifica a los departamentos y zonas con suficientes recursos naturales, o con áreas para futuros desarrollos viales y energéticos (magaproyectos), como los lugares donde el desplazamiento forzado se da con mayor intensidad —casos como el del Urabá Chocoano y

⁶ “Colombia fue una de las pocas naciones latinoamericanas en las que sobrevivió el proyecto insurgente después de la década de 1960 y el único país de la región en el que este proyecto se consolidó sin poder transformarse en un factor de poder alternativo”, (Murad, 2003, pág. 53).

el área de influencia de la represa de Urrá ante la expectativa de construcción del canal Atrato-Truandó.

Cada vez es más frecuente el asentamiento de la población desplazada en las cabeceras municipales, incluidas las grandes capitales que albergan la mayor parte de la población desplazada. Este hecho ha provocado el crecimiento del desempleo y la ineficiencia en la asignación de recursos para la población pobre residente en la zona urbana (Murad, 2003). Asociado a ello, están la precariedad y la miseria que han tenido que soportar los desplazados, permaneciendo en condiciones de calidad de vida similar o peor a la población más pobre de los lugares receptores (Ibáñez y Moya, 2006).

2.2 El desplazamiento forzado en Colombia: una mirada desde las cifras

En el periodo comprendido entre 1985 y 2008 (24 años), el desplazamiento forzado afectó a un total aproximado de 4,629,190 personas que integran en promedio 925,838 familias, lo que equivale a más del 10% de la población del país, según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDHES⁷. No obstante, el Gobierno registra oficialmente 2,977,209 personas desplazadas entre 1997 y marzo de 2009 (CODHES, 2009). Según el SISDHES, desde el año 2006 el desplazamiento forzado registra una tendencia creciente. De acuerdo con este sistema, en el año 2008 alrededor de 380,863 personas (76,172 núcleos familiares) fueron desplazadas forzosamente, lo que equivale a un incremento del 24.47% con respecto al 2007. Las regiones más afectadas por el desplazamiento forzado en el año 2008, según el número de personas que llegaron desplazadas, fueron: Bogotá (56,087 personas desplazadas); Antioquia (52,276); Valle del Cauca (31,527); Magdalena (27,256); Nariño (24,662); Meta (16,370); Cauca (16,344) y Córdoba (12,879 personas). El fenómeno de desplazamiento forzado ha afectado un 80% de los municipios del país, siendo campesinos, afro-colombianos, indígenas, mujeres y jóvenes las principales víctimas del desplazamiento (CODHES, 2009).

Si bien la tendencia principal de los hogares desplazados por la violencia es hacia el desplazamiento rural-urbano, se están incrementando los desplazamientos intraurbanos —

⁷ El Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDHES es un instrumento de estimación y caracterización sociodemográfica de la población desplazada que opera desde 1995 bajo la responsabilidad de CODHES.

de ciudades intermedias a grandes centros urbanos— huyendo de las amenazas a su seguridad y buscando nuevos modos de subsistencia (Murad, 2003). Esta tendencia tendría dentro de las consecuencias inmediatas el estancamiento de la pobreza o el aumento de la indigencia en las grandes urbes colombianas⁸, en línea con lo que Ravallion, Chen y Sangralua (2007) denominan “urbanización de la pobreza”.

Adicionalmente, y aunque la mayoría de los desplazamientos siguen siendo individuales o familiares (Ibáñez, 2008), se aprecia una tendencia al alza en los desplazamientos masivos que involucran a más de 10 familias o a más de 50 personas, (Murad, 2003; Comisión de Seguimiento, 2008d)⁹. Esta situación genera mayor impacto sobre el detrimento de las condiciones y de calidad de vida de la población residente en los lugares de asentamiento¹⁰. En efecto, la migración forzada derivada del conflicto interno nacional se traduce en que en el periodo comprendido entre 2005 y 2008 se tuvo un aumento del 4.74% de la población en las cabeceras municipales, mientras lo rural solo creció un 0.46%¹¹ —sin contar la reducción significativa de población principalmente en zonas rurales por efecto del desplazamiento forzado, donde municipios como Bojayá (Chocó), Cocorná (Antioquia) y El Tarra (Norte de Santander), han perdido más de la mitad de su población (Ibáñez, 2008).

2.2.1 Estado actual del goce efectivo de derechos de la población desplazada

De acuerdo a los términos prescritos por la ley 387 de 1997, la intervención del Estado para la atención de la población desplazada se divide en: la prevención de situaciones de desplazamiento forzado, la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) y la estabilización socioeconómica de la población. Esta última comprende las acciones y medidas que el Gobierno debe generar para la sostenibilidad económica y social de la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas

⁸ Según el informe de la ONU-Hábitat (2010), el crecimiento de la población de las “villas miseria” o barrios marginales, se explica en un 50% por el crecimiento natural de la población, otro 25% por la emigración del campo a la ciudad, y el 25% restante por la extensión de las ciudades que absorben las localidades de la periferia urbana.

⁹ En 1997 se establecieron dos campos para desplazados: uno en Pavarandó (Antioquia) y otro en el estadio de Turbo, donde estuvieron más de dos años. En junio y julio de 1998, 10.000 personas de 17 municipios fueron desplazadas a Barrancabermeja (Murad, 2003).

¹⁰ Es necesario tener en cuenta que aunque la urbanización reduce los niveles relativos de pobreza en las ciudades (Giraldo et. al., 2009), una migración masiva y acelerada de población rural, asentada en los cinturones de miseria de las ciudades y en condiciones de máxima vulnerabilidad, como es el caso de la población desplazada, podría incidir en un retraso de la absorción de la pobreza en las grandes urbes nacionales o en el aumento de la misma si no se cuentan con las políticas públicas efectivas para mitigar este problema.

¹¹ El crecimiento de la población se calculó de acuerdo a las proyecciones de población del DANE en el periodo 2005-2009, a nivel municipal y según zona (cabecera y resto).

rurales o urbanas, que en términos de los derechos humanos involucra, fundamentalmente, el derecho a la alimentación, salud, educación, vivienda y generación de ingresos.

Los primeros resultados de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado definen a la población desplazada como “la más vulnerable entre las vulnerables” (Comisión de Seguimiento, 2008d). Las cifras presentadas a partir de las dos aplicaciones de la ENV y los informes que periódicamente ha publicado la Comisión de Seguimiento indican que la realización efectiva del derecho a la estabilización socioeconómica de la población desplazada aún es deficiente. También señalan que las diferentes soluciones al problema que se han ideado tanto por entidades gubernamentales como extranjeras, no han tenido un efecto integral en el mejoramiento y cumplimiento de los derechos humanos fundamentales de esta población (Comisión de Seguimiento, 2008d). Según estos informes, desde el año 2000, por lo menos 385,000 familias rurales abandonaron alrededor de 5.5 millones de hectáreas, equivalentes al 10.8% del área agropecuaria del país, generando un lucro cesante que ascendería a 49.7 billones de pesos, es decir, el 11.6% del Producto Interno Bruto del País (CODHES, 2009).

Una de las limitaciones de la población desplazada en el proceso de estabilización socioeconómica corresponde a su composición demográfica. La población desplazada tiene una estructura poblacional similar a la pirámide nacional en 1973, (Comisión de Seguimiento, 2008d). La población desplazada, caracterizada por tener mayor proporción de niños y jóvenes menores de edad en relación con la población económicamente activa¹², es en su mayoría joven, con una alta dependencia económica y promedio de 5 miembros por hogar —lo cual es más alto que el tamaño promedio de los hogares colombianos que es de 3.9, según el Censo de Población de 2005—. En el Cuadro 1 se presenta el resumen y la evolución de los derechos de la población desplazada entre 2007 y 2008 y el déficit persistente respecto a los indicadores nacionales en las cabeceras municipales.

Sobre el goce efectivo de derechos, de acuerdo a los indicadores adoptados por la Corte Constitucional, entre 2007 y 2008 se observan como principales avances los relacionados con los derechos de salud, educación y atención humanitaria (aunque esta

¹² El 56.4% de la población es menor de 20 años, en contraste con un 40.2% en el caso de la población colombiana (Comisión de Seguimiento, 2008d).

última aún tiene un atraso bastante importante), con grandes retrocesos en alimentación y generación de ingresos y con un evidente estancamiento en lo referido al derecho de una vivienda digna. Así mismo, es notoria la amplia brecha que existe entre la realización de los derechos de la población desplazada y la población residente en las cabeceras municipales, concentrando las mayores diferencias en alimentación, vivienda y generación de ingresos.

En el periodo de estudio se evidencian avances significativos en las coberturas de acceso a educación formal y al régimen subsidiado de salud, resultado principalmente de las políticas sobre educación y salud de orden nacional. No obstante, en educación se registran elevadas tasas de extra edad, bajos niveles de gratuidad (el 35% de los niños y jóvenes tienen que pagar derechos de matrícula o pensión) y muy reducidos índices de acompañamientos para la permanencia (subsidios sobre costos complementarios como útiles y transporte escolar). En salud, más allá de los logros referidos a la afiliación de manera mayoritaria en el régimen subsidiado (el 91% del total de afiliaciones, frente al 44% de la población colombiana ubicada en las cabeceras municipales), se presentan aún grandes retos sobre el acceso y calidad de los servicios, principalmente en los casos de desnutrición infantil, donde del 40% de los niños diagnosticados con bajo peso y talla, apenas el 57.3% recibieron tratamiento.

Aunque se presenta un avance parcial entre los años 2007 y 2008 en el acceso a por lo menos uno de los componentes de la AHE, con un aumento de más del 20% de grupos familiares que recibieron al menos un componente, aún son prácticamente nulas las coberturas de atención integral: tan solo el 0.2% de los hogares recibieron todos los componentes de AHE.

En cuanto a la alimentación, la población desplazada es dos veces más propensa a carecer de alimentos o padecer hambre, comparada con la población residente en las ciudades. En este aspecto, además de la presencia de un bajo nivel de seguridad alimentaria, también se muestran retrocesos entre 2007 y 2008, en buena medida explicados por el aumento del precio de los alimentos y la persistente precariedad laboral de la población desplazada (Comisión de Seguimiento, 2008d).

Con respecto a la vivienda, tan solo el 5.5% de los hogares de población desplazada habita viviendas que cumplen con todas las condiciones para considerarse dignas¹³, lo cual es un retroceso con respecto al año 2007 cuando la proporción de hogares en esta condición era del 7.5% y una diferencia muy elevada con el indicador nacional para el 2008 (71.3% de los hogares). Además parece que los subsidios de vivienda para población desplazada entregados por el Gobierno aún no son suficientes para remediar la precaria realización de este derecho: de los hogares que han accedido a los subsidios, tan solo el 21.2% residen en viviendas dignas. Esto sin considerar adicionalmente que los hogares desplazados no disponen de los recursos económicos que le permitan cubrir la cuota de vivienda (no incluida en el subsidio) y los gastos asociados al sostenimiento de la vivienda en término de los servicios públicos e impuestos (Comisión de Seguimiento, 2009a).

Otro de los grandes retrocesos se encuentra en la generación de ingresos. El 99% de los hogares se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 83% por debajo de la línea de indigencia, lo que registra un aumento de 9% más de hogares en indigencia con respecto a la primera encuesta de verificación realizada en noviembre de 2007. La carencia en la generación de ingresos autónomos que sean suficientes y sostenibles, más que en la inserción al mercado laboral (de hecho las tasas de desempleo son menores para los desplazados que para la población residente en las ciudades), se encuentra en la elevada tasa de inactivos y la precariedad laboral de los ocupados. La calidad del empleo de los ocupados no es la mejor, entendiendo que prácticamente todos los ocupados desplazados trabajan en condiciones de informalidad (96%), con alta participación de empleados domésticos y trabajadores independientes (Comisión de Seguimiento, 2009b).

¹³ De acuerdo con la legislación internacional y nacional relacionada con el derecho a la vivienda digna, la Comisión de Seguimiento define vivienda digna a aquella que cumpla con los siguientes componentes: propiedad con escritura registrada o en arriendo con contrato escrito, con un único hogar en la vivienda, con materiales apropiados, con todos los servicios domiciliarios, ubicada en zonas que no hayan sido declaradas ni hayan sido afectadas por eventos de alto riesgo y sin condición de hacinamiento.

Cuadro 1. Resumen comparativo de los principales indicadores del goce efectivo de derechos, entre los hogares inscritos en el RUPD (ENV 2007 y 2008), y las cifras de referencia nacional 2008

Der echo	Indicador	ENV 2007	ENV 2008	Indicador Cabecera Muni.
Generación de Ingresos (calidad de empleo y condiciones de vulnerabilidad)	Tasa de Ocupación (Ocupados / PET)	45.2%	46.4%	55.3% (GEIH)
	Tasa de Desempleo (Desocupados / PEA)	9.8%	9.5%	11.5% (GEIH)
	Tasa de Inactivos (Inactivos / PET)	50.0%	48.6%	37.4% (GEIH)
	% Personas ocupadas que se encuentra dentro de la Jornada laboral legal	50.7%	41.3%	64.0% (GEIH)
	% Personas ocupadas que tiene un ingreso igual o superior a 1 SMLV	11.8%	11.0%	82.0% (GEIH)
	% Personas ocupadas que están afiliados a ARP, Salud y Fondo de Pensiones ¹⁴	7.8%	8.9%	44.7% (GEIH)
	% Personas ocupadas que cuentan con un contrato escrito de trabajo	9.2%	12.6%	44.5% (GEIH)
	% Hogares en pobreza	98.0%	98.6%	40.3 % (ECV)
	% Hogares en Indigencia	74.0%	82.6%	15.0 % (ECV)
Vivienda	% Hogares que tienen escritura registrada o viven en arriendo con contrato escrito	17.4%	13.7%	41.0% ¹⁵ (ECV)
	% Hogares que habitan viviendas conformadas por un único hogar	84.7%	89.4%	92.4% (ECV)
	% Hogares que viven en zonas que no hayan sido declaradas ni hayan sido afectadas por eventos de alto riesgo	77.9%	77.5%	91.6% ¹⁶ (ECV)
	% Hogares que viven en condición de hacinamiento	51.2%	43.0%	3.6% (ECV)
	% Hogares que tienen una vivienda con materiales apropiados	72.9%	73.8%	96.2% (ECV)
	% Hogares que tienen acceso al conjunto de servicios domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras	67.2%	49.2%	96.2% (ECV)
	% Hogares que habitan en Vivienda Digna	7.5%	5.5%	71.3% (ECV)
	% Hogares que solicitaron y les fue asignado algún subsidio de vivienda	34.7%	24.8%	NA
Alimentación	% Personas que consumen menos alimentos de los que deseaban por falta de éstos o de dinero	52.1%	63.0%	ND
	% Personas que se quejan de hambre	41.8%	45.6%	15.3% Hg (ECV)
	% Personas que dejaron de consumir al menos una comida por falta de alimentos o de dinero	50.3%	50.1%	20.0% Hg (ECV)
Educación	Tasa Bruta de Cobertura (Niños entre 5 y 17 años)	83.6%	90.6%	102.0% (MEN)
	Tasa neta en preescolar	53.5%	46.0%	63.0% (MEN)
	Tasa neta en primaria	88.5%	88.3%	90.0% (MEN)
	Tasa neta en básica secundaria	49.5%	55.9%	70.0% (MEN)
	Tasa neta en media	16.5%	20.7%	40.0% (MEN)
Salud	% Población de 5 a 17 años que NO realiza ningún pago por matrícula o pensiones	66.5%	65.5%	ND
	% Población afiliada a Régimen Subsidiado	71.2%	69.4%	44.0% (ECV)
	% Población afiliada a Régimen Contributivo y Especial	7.5%	5.8%	41.7% (ECV)
	% Población afiliada al SGSSS	79.0%	75.3%	85.7% (ECV)
	% Población que solicitó apoyo psicológico y lo recibió	93.8%	81.6%	NA
	% Niños(as) entre 1 y 5 años, que tienen la vacuna triple viral	-	86.0%	95% ¹⁷
	% Niños(as) menores de 5 años llevados a consultas de crecimiento y desarrollo	-	75.9%	ND
Aten. Humani- taria	% Niños(as) con bajo peso o talla, de los que fueron llevados a consulta de control	-	40.1%	ND
	% Grupos familiares ¹⁸ que no recibieron Atención Inmediata de ninguna clase	80.7%	69.4%	NA
	% Grupos familiares que no recibieron AHE de ninguna clase	38.5%	16.8%	NA
	% Grupos familiares que recibieron alguno de los componentes de AHE	60.5%	83.2%	NA
	% Grupos familiares que recibió todos los componentes de AHE	0.1%	0.2%	NA

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación (ENV) 2007 y 2008 [NA: No Aplica – ND: No Disponible]

Cálculos propios para: GEIH: Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008 – 13 Áreas Metropolitanas; ECV: Encuesta de Calidad de Vida 2008 – Cabeceras Municipales; MESEP (2009): Cifras empalmadas de pobreza e indigencia para las cabeceras municipales; MEN (2008): Tasas Netas Calculadas según matrícula por rango de edad (Estadísticas oficiales del Sector de Educación - MEN) Y Proyecciones de Población DANE por rango de edad (2008).

¹⁴ Este resultado corresponde a los asalariados. El nivel de afiliación a seguridad social (salud y pensión) para los desplazados que trabajan como independientes (cuenta propia) no alcanza al 1%, mostrando así el nivel de informalidad y precariedad laboral.

¹⁵ A partir de la ECV 2008, en las cabeceras municipales el 43% tiene una vivienda propia totalmente pagada, 7% la están pagando y 38% vive en arriendo o subarriendo. De los propietarios, el 41% de los hogares tienen escritura registrada.

¹⁶ El 91% corresponde a viviendas ubicadas en las cabeceras municipales que en los dos últimos años han sido afectadas por: 1. Inundaciones, desbordamiento, crecientes, arroyos; 2. avalanchas, derrumbes, deslizamientos; o 3. hundimiento de terreno.

¹⁷ Análisis de las coberturas de vacunación en Bogotá. Documento técnico: Así vamos en Salud, 2005.

¹⁸ La inscripción ante el RUPD se hace a nivel de *Grupo familiar*, pero esto no necesariamente coincide con la composición del hogar en el lugar de asentamiento, pues este puede estar compuesto por uno o más grupos familiares.

Resultados similares son destacados en el informe realizado entre el CICR y PMA (2007), donde también se concluye que prácticamente todos los hogares de población desplazada son pobres (99%), y se muestran importantes diferencias entre las ciudades en cuanto a los niveles de indigencia de la población desplazada. En Bogotá, el 66% de los hogares desplazados se encuentra en situación de indigencia, en contraste con el 40% de la población de estrato uno; y situaciones extremas como la de Medellín, donde el 81% de desplazados están por debajo de la línea de indigencia comparado con el 56% de los hogares residentes (CICR y PMA, 2007).

No solo es preocupante el bajo nivel de goce efectivo de derechos de la población desplazada, sino también la *no evidencia de diferencias significativas* sobre el grado de realización de derechos según el tiempo que llevan los hogares en el lugar de asentamiento (Comisión de Seguimiento, 2008a y 2008d). Además de las múltiples condiciones de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, también se observa una mayor precariedad de su situación económica y social con respecto a la población pobre vecina en los lugares de recepción —en el 2007, el 98% de los hogares desplazados eran considerados pobres según la línea de pobreza y el 74% en situación de indigencia, mientras que los hogares vecinos no desplazados tenían niveles de pobreza e indigencia del 88% y 40%, respectivamente (Comisión de Seguimiento, 2008c).

Además de la precariedad en la realización de los derechos humanos de la población desplazada, se tiene otro factor importante que corresponde a la población no inscrita en el RUPD, que por no ser reconocida *legalmente* como desplazada, no accede a la atención por parte del Estado. Es notoria una diferencia significativa y adversa sobre el acceso a derechos como: la atención humanitaria, donde por cada dos hogares inscritos en el RUPD un hogar no inscrito recibe AHE; menor tasa de escolarización de los niños entre 5 y 17 años; menor acceso a cursos de capacitación laboral y programas de generación de ingresos; inferior aplicación al subsidio de vivienda; mayor proporción de población sin afiliación al Sistema de Seguridad Social y mayor deterioro del estado de salud de sus miembros (Anexo A). Esta exclusión sobre los derechos sociales fundamentales, principalmente relacionada por la inscripción al RUPD, evidencia las graves consecuencias

que tiene que enfrentar una fracción de la población desplazada al no estar inscrita en las bases de datos de la ayuda estatal.

El hospedaje del 13% de hogares desplazados en viviendas de familiares o amigos, con mayor frecuencia en el caso de hogares sin RUPD (Anexo A), evidencia que la vulnerabilidad y pobreza que afronta la población desplazada en general, se extiende a la población residente en los lugares de asentamiento. Esto implicaría un detrimento en las condiciones de vida de los nativos de estos lugares, mayoritariamente en zonas marginales y periféricas de las ciudades, que ya de por sí eran precarias.

Esta descripción de forma global da cuenta de la vulnerabilidad de la población desplazada en Colombia, que parece empeorar en el tiempo y consolidarse en una potencial trampa de pobreza¹⁹. De esta manera, la solución de este tema es prioritaria no solo para las víctimas, sino también para el desarrollo del país. De hecho, los resultados más recientes sobre el aumento de la indigencia y miseria en Colombia, principalmente en las cabeceras municipales (MESEP, 2009)²⁰, sumados a los últimos resultados sobre la baja eficiencia en la reducción de pobreza de Colombia comparada con los países de la región, presentarían al conflicto interno, y en particular al desplazamiento forzado, como uno de los factores asociados a esta situación. Una reducción del 5% en la pobreza en Colombia entre 2005 y 2008 se podría considerar como un resultado de bajo desempeño al compararlo con países como Venezuela que redujo sus pobres e indigentes a la mitad, y Ecuador, que redujo la pobreza en un 10% (CEPAL, 2009).

Esta hipótesis, que relaciona las consecuencias del desplazamiento forzado, también se encuentra asociada con el hecho de que la llegada de población desplazada a las ciudades empeora los salarios, y en general las condiciones laborales en los lugares de recepción y principalmente en los empleos menos cualificados (Calderón e Ibáñez, 2009). También se encuentra en la misma dirección con los informes más recientes de pobreza y condiciones de vida de las principales ciudades del país, donde se destaca el estancamiento o retroceso

¹⁹ Las trampas de pobreza son definidas cuando los hogares sistemáticamente enfrentan dificultades para lograr niveles mínimos de bienestar a través del tiempo y sujetos a situaciones de privación persistente (Casanova, 2008).

²⁰ La indigencia en las cabeceras municipales pasó de 11.8% a 13.1% entre 2005 y 2008 (MESEP, 2009), y la proporción de hogares en las cabeceras municipales en situación de pobreza según el NBI pasó de 9.6% a 11.7% entre 2003 y 2008, siendo la vivienda inadecuada y el acceso a servicios públicos los principales aspectos de necesidades básicas no satisfechas (ECV 2003 y 2008, cálculos propios).

en los indicadores de pobreza y de calidad de vida, y el desborde de la capacidad institucional y presupuestal ante la masiva llegada de población desplazada en los últimos años (MCV, 2010; ACNUR y BCV, 2003).

3. El enfoque de derechos y la construcción del índice del goce efectivo de los derechos de la población desplazada (INGED)

Se pueden listar cuatro de las principales aproximaciones teóricas en cuanto a la evaluación de impacto de las intervenciones sobre el desplazamiento forzado interno en Colombia, principalmente en la definición de las condiciones bajo las cuales cesa la situación de desplazado (Serrano, 2007): 1. enfoque de pobreza, 2. enfoque de desarrollo humano, 3. enfoque de vulnerabilidad y 4. enfoque de derechos. El enfoque de pobreza de la corriente utilitarista asume que los incrementos en los ingresos darán lugar a incrementos en el bienestar y que el desplazamiento cesa cuando se supere la línea de pobreza o se suplan las necesidades básicas (Serrano, 2007). Desde este enfoque y para el caso colombiano, se utilizan como indicadores de análisis la suficiencia del ingreso o gasto per cápita del hogar y el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). No obstante, este tipo de análisis no incluye una parte importante de las afectaciones como consecuencia del desplazamiento —reducción al acceso del sistema de salud, daños psicológicos y emocionales, desarraigo y pérdida de documentos de identidad.

El enfoque de desarrollo humano, y particularmente el correspondiente al establecido por Naciones Unidas a partir de los trabajos de Haq y Sen como crítica a la monetarización del bienestar (Sen, 2004), se basa en la construcción de capacidades y oportunidades que permitan ejercerlas (Haq, 2003). La aplicación de los tres indicadores de este enfoque —esperanza de vida al nacer, acceso al sistema educativo e ingreso per cápita—, además de evaluar tan solo una parte limitada de los derechos humanos fundamentales, solo se ocupa de las capacidades y deja de lado la dimensión de las oportunidades —el derecho a la vida y a la seguridad son derechos humanos fundamentales no incluidos en el índice que hacen parte de las afectaciones directas del conflicto armado y del desplazamiento forzado—. Por otra parte, el enfoque de vulnerabilidad, complementario al de desarrollo humano, incorpora la valoración de las amenazas, tanto crónicas —hambre, enfermedad y represión (ONU, 1994)— como inesperadas, que ponen en riesgo la seguridad humana. En el enfoque de vulnerabilidad se tiene un acercamiento

mucho más comprensivo a la problemática del desplazamiento, pero con la imposibilidad de establecer relaciones directas con el ámbito jurídico. (Serrano, 2007).

El enfoque de derechos humanos considera los derechos humanos fundamentales dentro de los estándares internacionales y dirigido específicamente a la promoción y protección de éstos, a diferencia de los indicadores e índices construidos bajo enfoques como el de pobreza, donde se limita la superación del desplazamiento a la superación de ésta (ONU, 2006). A partir de la consideración de que los derechos son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados (ONU, 2003) se considera que todos los derechos humanos tienen la misma importancia y se reconoce la dificultad o imposibilidad de su realización de forma aislada entre ellos (ONU, 2006) —dicha condición debe ser un atributo de cualquier índice construido bajo este principio—. A diferencia de los tres enfoques anteriores, el enfoque de derechos presenta una evaluación integral no solo desde la visibilización de las necesidades, sino que establece responsabilidades concretas que deben ser atendidas por el Estado. Dichas obligaciones permiten que las personas, y en este caso la población desplazada, adquieran la capacidad de reclamar jurídicamente sobre sus derechos (ONU, 2006). Por tanto, a partir de este enfoque de derechos se propone la superación de la condición de desplazamiento, una vez se alcance la realización de los derechos de esta población (Serrano, 2007; Pérez, 2010).

En Colombia, la Comisión de Seguimiento es una de las pioneras en la evaluación de la situación de los desplazados a partir del enfoque de derechos²¹. En estas evaluaciones se han realizado análisis individuales y con resultados bastante profundos sobre la realización de cada uno de los derechos humanos adoptados por la Corte Constitucional. Sin embargo, es necesario un análisis que vaya más allá de la calificación y evolución de cada derecho, donde se integren los resultados de manera que se evalúe el nivel de goce efectivo para cada hogar desplazado y se pueda distinguir el efecto de las políticas públicas desarrolladas. Precisamente, como una alternativa de esta perspectiva de evaluación integral, en este trabajo se propone la construcción de un índice sobre el goce efectivo y el

²¹ Además de los trabajos realizados por la Comisión de Seguimiento, también se encuentran los presentados por Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre la caracterización de la población desplazada y evaluación individual de sus derechos.

grado de realización de los derechos de la población desplazada (INGED), desde el enfoque de derechos humanos.

Algunos estudios sobre desplazamiento forzado en Colombia han hecho uso del Índice de Calidad de Vida (ICV) como herramienta de evaluación integral de las condiciones de vida de la población desplazada, y lo contrastan con el estándar mínimo de vida constitucional (CICR y PMA, 2007)²². No obstante, el ICV evalúa tan solo una parte de los derechos mínimos que debe tener esta población²³, con el agravante adicional que este índice no fue construido y calculado para una población con las características de los desplazados²⁴.

El desarrollo de una metodología para la construcción de un Índice de Realización de Derechos y de umbrales para la definición sobre la superación del “estado de cosas inconstitucional” ha sido un tema recientemente trabajado por autores como Rodríguez (2010) y Kirchner (2007). Estos trabajos aportan sobre el planteamiento teórico y conceptual, pero no presentan las estimaciones y resultados del índice. Adicionalmente, la concepción y construcción del índice de estos autores difiere del índice propuesto en este trabajo. No se trata de un avance parcial o total sobre el agregado de cada grupo de derechos como es presentado en estos trabajos. Se trata de un análisis integral de cada hogar (similar a la construcción del índice de calidad de vida), y que la definición del levantamiento parcial del “estado de cosas inconstitucional” no dependa del avance individual en los derechos, sino del porcentaje de hogares que logran el goce efectivo de sus derechos, bajo un umbral definido de realización en cada uno de los derechos.

En estos trabajos se argumenta la necesidad de la evaluación integral del problema del desplazamiento a través de un índice que además debe dar cuenta del efecto de la inversión y la planeación estratégica sobre la problemática. En ambos trabajos, la propuesta de construcción del índice utiliza pesos equivalentes entre y dentro de los indicadores que

²² Un ICV de 67 es el estándar mínimo de vida constitucional, de acuerdo con los derechos de las familias establecidos en la Constitución Colombiana de 1991 (título I, capítulo 1 al 3, artículos del 1 al 82). Debajo de este umbral, se encuentra más del 50% de los hogares desplazados.

²³ El ICV desarrollado por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación, es un indicador multidimensional que combina en una sola medida variables de: I) *capital físico individual, a través de la infraestructura*, II) *capital físico colectivo a través del acceso a servicios públicos domiciliarios*, III) *capital humano individual medido por el nivel de escolaridad y asistencia escolar de los miembros del hogar* y IV) *capital humano colectivo básico aproximado por la composición de la familia*.

²⁴ El ICV, que consta de 13 variables simples, fue calculado por la Misión Social del PNUD-DNP en 1995 y aplicado a nivel municipal al Censo de 1993.

definen cada derecho, así como también entre los derechos. Se basan fundamentalmente en la *indivisibilidad de los derechos y el valor intrínseco de cada uno de ellos* de acuerdo a las disposiciones de la Corte y en el marco del derecho internacional humanitario (Rodríguez, 2010). De esta manera, por ejemplo, la equivalencia en los pesos relativos para el derecho de educación y salud, atribuye la misma importancia para los dos derechos dentro del índice global de realización de derechos (Kirchner, 2007).

Complementario a lo expuesto sobre los principios centrales del derecho internacional de los derechos humanos y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el uso de pesos equivalentes se ratifica por otros aspectos asociados (Kirchner, 2007). En primer lugar, tener ponderaciones distintas sobre los indicadores o sus componentes puede incidir en que el Gobierno, las agencias, las ONG y el resto de actores que participan en el proceso, enfoquen los programas para maximizar esos indicadores de mayor peso a fin de obtener mejores resultados en la rendición de cuentas. En segundo lugar, definir y sustentar que un derecho pesa más que otro —aún bajo la técnica estadística más sofisticada—, podría impedir la generación de consensos, toda vez que los distintos actores podrían diferir en la valoración y magnitud de los indicadores y derechos. En tercera instancia, los indicadores y ponderadores deben ser sencillos y transparentes para las personas desplazadas y los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, a fin de garantizar claridad e idoneidad sobre las acciones y políticas desarrolladas.

De acuerdo a estas consideraciones sobre la construcción de índices bajo el enfoque de derechos, también utilizadas en otros índices como el de *Desarrollo Humano* (PNUD, 2007), el índice propuesto en este trabajo se basa en la metodología de *pesos equivalentes*. Este índice es construido y calculado por primera vez para la población desplazada en Colombia, y en este contexto corresponde a la primera aproximación para valorar el estado integral sobre la estabilización socioeconómica y de la atención humanitaria.

El principal objetivo del índice es la evaluación, a través de la medición, del nivel de cumplimiento del Estado frente a las obligaciones relativas al goce efectivo de los derechos de la población desplazada. En esa misma dirección, y acorde con lo dispuesto por

la Corte Constitucional²⁵, un objetivo adjunto concierne a la estimación del grado de avance en el cumplimiento de los derechos. El índice propuesto tiene como principal virtud la medición sobre la magnitud del déficit a nivel global para lograr la meta de realización de los derechos, así como también distingue el déficit individual en cada derecho, a través de los indicadores que califican cada uno de los componentes. De esta manera, el índice (INGED) por construcción toma valores entre 0 y 1, donde 1 corresponde al goce pleno de los derechos y 0 la ausencia de estos, y es calculado para cada hogar de acuerdo a las ecuaciones 1 y 2²⁶.

$$INGED = \sum_{i=1}^7 (D_i * W_i), \quad y, \quad D_i = \sum_{k=1}^{N_D} (I_k * P_k) \quad (1)$$

$$\text{con, } \sum_{i=1}^7 W_i = 1, \quad y, \quad \sum_{k=1}^{N_D} P_k = 1 \quad (2)$$

Donde,

D_i : Representa el i-ésimo derecho de goce efectivo

I_k : k-ésimo indicador asociado al derecho (i)

W_i : Peso relativo asociado a D_i , que en este caso corresponde a $1/7, \forall i=1, \dots, 7$

P_k : Peso relativo de cada componente (k) del Derecho correspondiente y depende del número de componentes (N_D) que cualifican cada derecho. Con $P_k = 1/N_D$.

La matriz de indicadores y el índice de grado de realización de derechos, son construidos con base en la cuantificación y calificación de los derechos definidos por la Corte Constitucional como los “indicadores de resultado” en los Autos 109 de 2007, 233 de 2007 y 116 de 2008. También son incluidas las propuestas indicadas por la Comisión de Seguimiento en los informes presentados a la Corte Constitucional (2008b). Es preciso aclarar que a pesar de que la mayoría de estos indicadores evalúan el acceso y cobertura sobre los servicios, aún se carece de una batería de indicadores relacionados con la calidad. El detalle de los indicadores construidos para el índice es presentado en el Anexo B²⁷.

²⁵ Es importante distinguir que la Corte Constitucional ha definido tres tipos de indicadores: indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales. Esta evaluación se centra en el análisis de los dos primeros, dada la restricción de información de los últimos. En este mismo sentido, se debe entender que la calificación de los indicadores complementarios dentro de cada derecho, definen el avance sobre grado de realización del derecho y cuando estos conjuntamente toman el valor de 1, se dice entonces que se cumple completamente el goce efectivo del derecho.

²⁶ En los casos donde el hogar no aplique dentro de la calificación del derecho, por ejemplo porque no tiene miembros entre 5 y 17 años y por ende no aplica sobre el acceso y la calidad del derecho a la educación básica, se realiza una reponderación del peso equivalente a los derechos sobre los cuales tiene sentido la calificación en el hogar.

²⁷ Es de considerar que aunque la batería de indicadores se basa en lo ordenado por la Corte al Gobierno Nacional, la matriz final de indicadores y derechos propuesta en este estudio (Anexo A) propone otras relaciones e indicadores para la construcción del índice, tales como la ampliación en la medición del acceso a los servicios de salud y la garantía de permanencia para el derecho de la educación (gratuidad en los costos educativos).

Los derechos que serán objeto de análisis dentro del índice son los relacionados con la atención humanitaria, el derecho civil a la identificación y la estabilización socioeconómica (alimentación, educación, salud, vivienda y generación de ingresos)²⁸. Para propósitos analíticos y de política pública, los derechos son agrupados en (Comisión de Seguimiento, 2008d): 1. derecho a la atención humanitaria; 2. derechos sociales fundamentales (alimentación, salud, educación); 3. derechos a la auto-sostenibilidad (vivienda y generación de ingresos); 4. derechos civiles y políticos; y 5. derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

4. Las fuentes de información y el modelo econométrico para la identificación de factores asociados al goce efectivo de derechos

4.1 Las fuentes primarias de información sobre desplazamiento forzado en Colombia

Actualmente se tienen dos encuestas aplicadas a la población desplazada de cobertura nacional, fundamentadas en dar respuesta a los indicadores adoptados por la Corte Constitucional para el goce efectivo de derechos de la población desplazada: las encuestas aplicadas por el CID-UNAL en los años 2007 y 2008, sobre la evaluación de la realización de los derechos humanos de la población desplazada (ENV), por encargo de la Comisión de Seguimiento; y la encuesta realizada por Econometría S.A. por encargo del Gobierno en el año 2008, para establecer la línea de base de la intervención, y cuyos resultados fueron presentados a la Corte en Octubre de 2008²⁹.

En este trabajo se hace uso de las dos Encuestas Nacionales de Verificación (I-ENV 2007 y II-ENV 2008). En la I-ENV 2007, el tamaño de muestra es de 6,616 hogares inscritos en el RUPD a partir del año de 1999 y 3,774 encuestas a hogares de población no desplazada vecina de los hogares desplazados incluidos en el RUPD (grupo control). Allí se aplicó la encuesta en 50 municipios de los cuales 35 contaban con menos de 200,000 habitantes. Para la II-ENV 2008, se incluye la población no inscrita en el RUPD, dada la magnitud considerable del sub-registro que caracteriza los sistemas de información

²⁸ El instrumento de la Encuesta Nacional de Verificación, no permite abordar la temática del goce efectivo de los derechos a la vida, la integridad, la seguridad, y la libertad personal, y tampoco resulta adecuado para abordar la temática de la participación, reunificación familiar y la reparación, por no tener aún indicadores adoptados por la Corte Constitucional.

²⁹ Adicionalmente se conocen otras encuestas de este tipo, aplicadas a la población desplazada de cobertura nacional, aunque algunas solo se restringen a municipios y zonas específicas, encuestas cuyos resultados han sido publicados en el periodo 2003-2008, pero con análisis parciales y específicos sobre el goce efectivo de derechos: 1. PMA1 2003 Necesidades Alimentos Población Desplazada, 2. PMA2 2005 Estado Nutricional Población Desplazada, 3. FUPAD y OIM 2005 Diagnóstico Poblaciones Desplazadas, 4. CICR y PMA (2007) Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades, 5. CHF y AS 2007 Evaluación Desplazados Beneficiarios.

oficial³⁰. Se obtiene un tamaño de muestra total de 8,442 hogares: 6,311 encuestas de hogares inscritos en el RUPD desde 1999, y 2,131 efectuadas a hogares desplazados que no contaban con miembros inscritos en el RUPD, pero con al menos uno de ellos desplazado a partir del año de 1998. En la II-ENV se realizaron encuestas en 61 municipios, de los cuales 38 contaban con menos de 200,000 habitantes.

En las dos encuestas se mantienen las características técnicas de aplicación, a fin de garantizar su comparabilidad. Adicionalmente, se tienen 1.113 hogares comunes en las dos encuestas, que conforman el primer panel de hogares desplazados en Colombia y que es insumo de análisis en este trabajo.

4.2 Modelo econométrico de factores asociados al grado de realización de los derechos de los desplazados

Con el fin de estimar los factores de riesgo o avance sobre el goce efectivo de derechos, se desarrolla un modelo econométrico estimado por mínimos cuadrados ordinarios, tanto para el índice agregado (INGED), como para los índices individuales que califican los derechos. De esta manera se busca identificar condiciones diferenciales para cada derecho y aquellas que son comunes en la realización de éstos. Adicionalmente, a través del modelo se indaga si el impacto de la política estatal para la atención de la población desplazada se ha visto truncado por el desborde de la capacidad institucional de las entidades territoriales para la atención de esta población, así como también, si los avances en el goce efectivo de derechos están fuertemente ligados a los subsidios y las ayudas entregadas por el Estado.

En estos modelos se toman como principal conjunto de variables explicativas los factores asociados a la vulnerabilidad de los hogares y que corresponden al enfoque diferencial y de especial atención sobre la población desplazada identificada en esta condición³¹ (Comisión de Seguimiento, 2008b). Y en un segundo grupo de variables se clasifican aquellas que caracterizan la población desplazada y las políticas de intervención del Estado como son los subsidios de vivienda, educación, alimentación y generación de

³⁰ Según el estudio en ocho ciudades del Comité Internacional de la Cruz Roja y del Programa Mundial de Alimentos (2007), el porcentaje de los hogares desplazados que forman parte del RUPD —que por lo tanto pueden optar por beneficios otorgados a través de las políticas públicas para la población desplazada— varía entre un rango de 25.3% en el caso de Bogotá hasta un 74.4% en el de Villavicencio.

³¹ En estos grupos de población, además de la vulnerabilidad del desplazamiento y de sus condiciones socioeconómicas actuales, se suma, la vulnerabilidad ocasionada por la discriminación histórica (Comisión de seguimiento, 2008d).

ingresos. En este grupo también se incluye la diferenciación de la atención a los desplazados según la capacidad institucional del municipio de asentamiento.

Entre los factores que definen los grupos de población en situación de vulnerabilidad, y que deben ser de especial atención y priorización por parte del Estado, se encuentran: 1. grupos étnicos (23.7% de la población desplazada, en contraste con la participación del 11% de los grupos étnicos a nivel nacional, Censo 2005); 2. jefatura femenina y jefatura única femenina (43.4% de los hogares, mientras que en un 29.9% de los hogares colombianos la jefatura la ejerce la mujer); 3. tasa de dependencia económica (con un promedio para la población desplazada de 3.4³²); 4. hogar con mujeres embarazadas (el 4.7% de las mujeres entre 12 y 50 años se encontraban embarazadas en el momento de la aplicación de la segunda ENV); 5. hogares con al menos un miembro en situación de discapacidad; y 6. hogares con niños menores de 5 años y con población adulto mayor (personas mayores de 60 años).

Otros factores de análisis y potencialmente diferenciadores sobre el goce efectivo de derechos son: 1. índice de desarrollo territorial en el municipio de asentamiento³³; 2. subsidios de vivienda, educación, generación de ingresos y alimentación (programa de subsidio de vivienda para la población desplazada, Familias en Acción, y ayuda humanitaria de emergencia, y mercados y bonos alimentarios entregados por CIRC, PMA e ICBF); 3. zona de origen (urbano, rural); 4. tiempo en situación de desplazamiento (años); 5. edad, nivel educativo y situación de alfabetización del cabeza de familia; 6. rasgos característicos del desplazamiento (autores del desplazamiento, número de veces que se ha desplazado, motivo, modalidad de desplazamiento y el retorno o abandono del lugar de asentamiento); 7. tenencia de propiedades, cultivos, animales y si estos bienes los lograron vender o los explotan actualmente; 8. capital social en el lugar de asentamiento (miembros en el hogar que pertenecen a algún grupo u organización social) y 9. tasa de registro en el RUPD con respecto a los miembros que conforman el hogar y características generales del hogar (tamaño del hogar, número de personas menores de 5 años, tenencia de vivienda).

³² Esta condición de entrada, además de las presentadas a lo largo del documento, ya es síntoma de pobreza crónica que de acuerdo al indicador del NBI, son considerados como pobres los hogares que tengan una tasa de dependencia económica superior a 3.

³³ El índice de desarrollo territorial (IDT) del DNP, es tomado como una variable proxy de la capacidad institucional del municipio, desde que aquellos que tienen menor categoría, tienen una dependencia mayor de las transferencias del gobierno central (DNP, 2006).

En estos modelos los efectos son estimados por mínimos cuadrados ordinarios, utilizando estimadores de White para corregir posibles problemas de heterocedasticidad. De igual manera, ante la presencia de no normalidad en buena parte de los modelos, se desarrollan los modelos haciendo uso del método de Bootstrap (con 5.000 réplicas para cada uno) y realizando previamente la prueba de Breusch-Pagan para verificar la presencia de heterocedasticidad³⁴. En los dos métodos se utilizan los factores de expansión derivados del diseño muestral para la ENV, y también se ajustan los errores estándar asociados a la estimación, según la correlación intra-clásica dentro de los grupos, que en este caso corresponden a los municipios.

Formalmente, el modelo es descrito en la ecuación 3. En esta ecuación, y_i representa el puntaje obtenido en el índice (INGED) para el hogar (i), (\vec{G}_i) es un vector que identifica los factores de vulnerabilidad y enfoque diferencial definidos anteriormente, (\vec{S}_i) el vector que representa los subsidios de vivienda, educación y alimentación entregados por el Estado, (\vec{T}_i) el vector asociado a las categorías de desarrollo municipal, (\vec{C}_i) características del jefe o cabeza de hogar, (\vec{H}_i) los rasgos característicos del desplazamiento, (\vec{A}_i) tenencia de activos y propiedades, (\vec{K}_i) capital social en el lugar de asentamiento, y (\vec{Z}_i) características generales del hogar³⁵.

$$y_i = \beta_0 + \Psi(G_i) + \Upsilon(\vec{S}_i) + \Delta(\vec{T}_i) + \Gamma(\vec{C}_i) + \Theta(\vec{H}_i) + \Omega(\vec{A}_i) + \Phi(\vec{K}_i) + \Pi(\vec{Z}_i) + \varepsilon_i \quad (3)$$

5. Resultados

5.1 El avance en la intervención del Estado: la medición del índice del grado de realización de derechos de la población desplazada

En el Cuadro 2 y Figura 1 se presenta un análisis comparativo de la población desplazada en tres escenarios, de acuerdo a los resultados del índice de goce efectivo de derechos: 1. evolución sobre los derechos de la población desplazada inscrita en el RUPD en el transcurso de seis meses (ENV 2007-2008); 2. comparación con la población que es desplazada y no se encuentra registrada en el RUPD (ENV 2008), y 3. comparación con la

³⁴ Para la estimación de los errores estándar de los estimadores ($\hat{\theta}$), se sigue el método de Bootstrap presentado por Cameron y Trivedi (2009), realizando 5.000 réplicas (R) para cada modelo. La varianza de ($\hat{\theta}$) es estimada: $Var_{Boot}(\hat{\theta}) = (1/(R-1)) \sum_{r=1}^R (\hat{\theta}_r^* - \bar{\hat{\theta}}^*)^2$, con $\bar{\hat{\theta}}^* = (1/R) \sum_{r=1}^R \hat{\theta}_r^*$

³⁵ Para la inclusión en el modelo de las variables categóricas se construyen variables dummy, dejando una de las categorías de referencia.

población no desplazada y vecina en los lugares de asentamiento de los desplazados (ENV 2007).

Si el goce efectivo de derechos es analizado estrictamente, la realización de los derechos de población desplazada es nula, pues ningún hogar tiene plena realización de sus derechos; el máximo valor obtenido fue de 91% en el 2007 y en el 2008 de 88%. Ahora bien, el nivel promedio de realización integral de los derechos en los hogares desplazados estuvo alrededor del 56% (INGED, RUPD 2008) y del 60% en lo referido de forma estricta a la estabilización socioeconómica (INGEDC RUPD 2007)³⁶. Esto implica que el grado de realización *integral* prácticamente se encuentra en la mitad de lo fijado como meta sobre el goce pleno de derechos para un hogar desplazado.

Aunque parecería que el periodo de observación entre las dos mediciones es un lapso de tiempo corto para observar la evolución sobre el goce efectivo de derechos, en este periodo, más que un avance, se evidencia un significativo retroceso sobre el goce efectivo de derechos³⁷. De hecho, mientras el nivel promedio del índice para los hogares inscritos en el RUPD (2007) era de 57.2%, en el 2008 fue de 55.8%. Además, en el año 2008 se tienen hogares con el mínimo nivel de realización (16.6%), más bajo de lo encontrado para el año 2007 (23.3%). También es notoria la pérdida de calidad de vida, vista desde la realización de derechos, entre los hogares no inscritos al RUPD (49.2%) comparada con los inscritos al RUPD (55.8%), así como también lo es la diferencia existente entre los hogares desplazados (60.6%) y la población vecina tomada como referencia (64.6%). Esto último plantea un problema de política pública y particularmente en lo relacionado con la superación del “estado de cosas inconstitucional”, pues aunque la población desplazada se encuentra en peores condiciones que la población más pobre y vecina en los lugares de asentamiento, estos últimos no se encuentran en un nivel elevado sobre el goce efectivo de derechos, o por lo menos muy alejado de la plena realización (100%), lo que plantea la necesidad de evaluar cuál es el umbral sobre el goce pleno de derechos, más aún, cuando la

³⁶ El índice (INGEDC) permite estimar el índice de goce efectivo de derechos en lo estrictamente referido a estabilización socioeconómica; además de ser éste el utilizado en la comparación con la población vecina no desplazada, al no incluir los derechos de Atención Humanitaria de Emergencia e identificación, los cuales no aplican para la población vecina.

³⁷ A través de la estimación de los intervalos de confianza usando el método de Jackknife para el cálculo de los niveles de error, se tiene que los intervalos de confianza asociados a cada medición (RUPD 2007 y RUPD 2008), no se traslapan, evidencia estadística de que existen diferencias entre los dos años.

población que no es desplazada también se encuentran en condiciones precarias y se les deben garantizar sus derechos.

Cuadro 2. Estimación del índice de goce efectivo de derechos de los hogares (INGED), etapa de estabilización socioeconómica

Variable	N	INGED Promedio	Jackknife Desv. Est.	Mín	Máx	Jackknife - IC 95%	
						LI	LS
INGED RUPD 2007	6615	57.2%	0.2%	23.3%	91.8%	56.8%	57.7%
INGED RUPD 2008	6311	55.8%	0.1%	16.6%	88.6%	55.5%	56.1%
INGED NO RUPD 2008	2122	49.2%	0.2%	16.2%	85.0%	48.7%	49.7%
INGEDC RUPD 2007	6615	60.6%	0.3%	10.0%	93.3%	60.1%	61.1%
INGEDC CONTROL 2007	3774	64.6%	0.4%	12.5%	98.0%	63.9%	65.4%

Fuente: ENV 2007-2008, cálculos propios

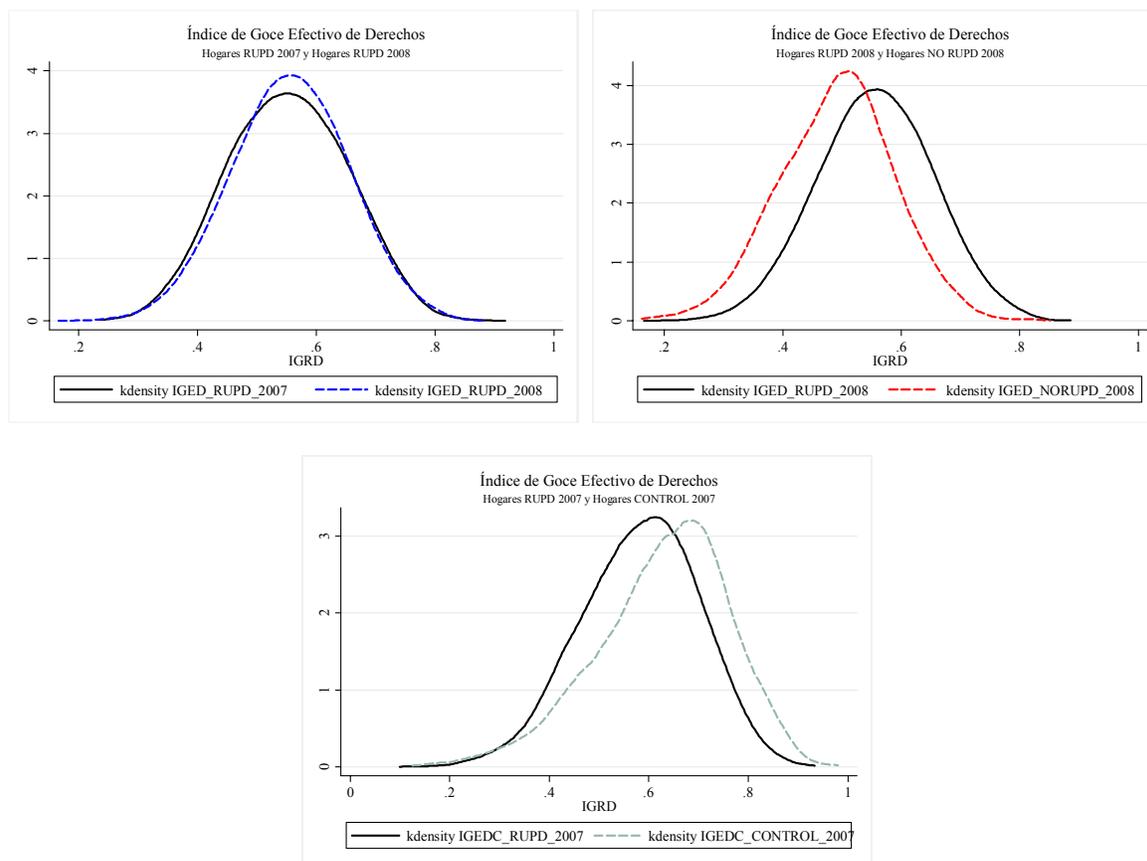
Visto desde las funciones de densidad Kernel³⁸ del INGED de los hogares desplazados (Figura 1), es notoria la ventaja de los hogares inscritos en el RUPD sobre los no inscritos. Lo anterior muestra que la población desplazada se encuentra en una situación inferior a los hogares pobres vecinos del lugar de asentamiento, así como también el retroceso entre 2007 y 2008 por el estancamiento (la función de densidad en 2008 no aumenta en la cola derecha) y el aumento de los hogares en peor situación sobre el goce efectivo de derechos (engrosamiento de la cola inferior de la curva de densidad). Sobre las mismas funciones de densidad se estima que el 28% de los hogares desplazados inscritos en el RUPD tienen un grado de realización sobre el INGED inferior al 50% (valor que corresponde con el nivel medio de los hogares no inscritos en el RUPD); y apenas el 2% de los hogares desplazados inscritos en el RUPD tienen valores superiores al 75%, que podría denominarse, dentro de las actuales condiciones, un grado alto sobre el goce efectivo de derechos.

Un análisis sobre la calificación y cuantificación de los derechos analizados (Cuadro 3) muestra que en general el nivel medio de los derechos de salud y educación son los más elevados, de hecho son superiores a los presentados por los hogares vecinos que no son desplazados. No obstante, es precisamente en los derechos de vivienda y alimentación (seguridad alimentaria) donde se amplía la brecha entre los dos grupos poblacionales, mostrando mayor precariedad en los hogares desplazados: mientras el nivel medio del

³⁸ La estimación de las curvas de densidad Kernel se basa en la siguiente ecuación que define a $f(x)$ alrededor de x_0 , donde $K(\cdot)$ corresponde a la función Kernel: $\hat{f}(x_0) = \frac{1}{Nh} \sum_{i=1}^N K\left(\frac{x_i - x_0}{h}\right)$

derecho de vivienda en los desplazados es de 60%, en los hogares vecinos se encuentra alrededor del 78%, y con mayor diferencia en cuanto a la alimentación, con porcentajes de realización de 65% y 80%, respectivamente.

Figura 1. Evolución del Índice de Goce Efectivo de Derechos



Fuente: ENV 2007-2008, Cálculos propios

Cuadro 3. Nivel medio de los indicadores de realización de los derechos humanos en la población desplazada

DERECHO	HOGAR RUPD		HOGAR VECINO 2007	HOGAR NO RUPD 2008	HOGAR PANEL RUPD	
	2007	2008			2007	2008
INGED	57.2%	55.8%		49.2%	55.3%	56.7%
INGEDC	60.6%	57.6%	64.6%	55.8%	58.6%	58.8%
ATENCIÓN HUMANITARIA	27.0%	36.1%		2.6%	27.0%	36.3%
EDUCACIÓN	79.6%	75.7%	74.7%	70.8%	80.1%	78.3%
SALUD	87.1%	81.5%	61.2%	79.5%	87.4%	85.4%
ALIMENTACIÓN	65.2%	64.9%	80.4%	63.3%	62.2%	62.8%
VIVIENDA	64.4%	60.0%	77.8%	61.9%	56.5%	59.7%
GENERACIÓN DE INGRESOS	18.2%	19.1%	25.5%	19.6%	18.1%	18.9%
IDENTIFICACIÓN	67.6%	62.9%		60.2%	64.4%	64.0%

Fuente: ENV 2007-2008, cálculos propios

Ahora bien, la principal diferencia entre los hogares inscritos y no inscritos en el RUPD se centra exclusivamente en el derecho a la atención humanitaria (36% y 3%) y educación (76% y 71%); lo que implica que el efecto de las políticas del Estado han tenido resultados básicamente en estos dos derechos, y con gran déficit en la alimentación como derecho fundamental, y en los derechos de generación de ingresos y vivienda que son los pilares de una intervención sostenible y efectiva. Por otro lado, y a fin de garantizar la proyección de resultados para la población desplazada a partir del grupo panel que se presentará en la siguiente sección, se observa que esta cohorte de hogares tiene niveles de realización similares a los estimados para la población desplazada en general.

Un análisis sobre la conformación del índice y su efecto de agregación de los indicadores que califican cada derecho es abordado a través del coeficiente de correlación de Spearman, presentado en el Cuadro 4. Existe una correlación significativa y positiva entre los siete derechos analizados, lo cual indica que el retroceso sobre el goce efectivo de un derecho impacta colateralmente al resto. Sin embargo, son bajos los niveles de correlación, lo que puede estar asociado a políticas desarrolladas sobre el mejoramiento individual de los derechos y no enfocadas en una atención integral.

La generación de ingresos y la vivienda se encuentran dentro de los de mayores niveles de asociación con el resto de derechos, lo cual ratifica aún más la agrupación de éstos dentro del componente de auto-sostenibilidad y cuya realización debe darse de manera prioritaria. Aún más bajo la consideración que precisamente son estos derechos los que presentan menores niveles de goce efectivo, y a su vez, corresponden a los identificados por la población desplazada como sus principales carencias —el 64% de la población dice que la vivienda es su principal carencia, y el 17% considera que es el empleo y la generación de ingresos.

Cuadro 4. Matriz de correlación de Spearman sobre los derechos analizados

MATRIZ DE CORRELACIONES	ATENCIÓN HUMANITARIA	EDUCACIÓN	SALUD	ALIMENTACIÓN	VIVIENDA	GENERACIÓN DE INGRESOS
EDUCACIÓN	-0.013					
SALUD	-0.021	0.055*				
ALIMENTACIÓN	0.034*	0.011	-0.086			
VIVIENDA	0.033*	0.032**	0.125*	0.113*		
GENERACIÓN DE INGRESOS	0.019	0.064*	0.032**	0.055*	0.069*	
IDENTIFICACIÓN	0.084*	0.074*	0.071*	-0.094	0.075*	0.061*

Nivel de significancia, Prob > |r| bajo Ho: Rho=0: * 99%, ** 95%, *** 90%

Fuente: ENV 2007-2008, cálculos propios

5.2 Factores que ponen en riesgo el goce efectivo de derechos

A partir del enfoque diferencial se esperaría que la población definida dentro de este estuviera en mejores condiciones que el resto de la población; pero los resultados indican lo contrario (Cuadro 5). Los hogares pertenecientes a grupos étnicos, hogares con mujeres embarazadas, con personas discapacitadas, jefatura única femenina o niños menores de 5 años, además de ser los hogares más afectados por el desplazamiento forzado, no tienen mejoras en los derechos, y en cambio son los que padecen mayor insuficiencia alimentaria. Estos resultados son ratificados con el análisis multivariado de correspondencias múltiples presentado en el Anexo C, donde estos hogares son los más relegados del plano factorial y asociados con la mayor precariedad en el cumplimiento pleno de sus derechos.

La precariedad en el derecho a la salud es evidente en los hogares con niños menores de 5 años y en aquellos donde hay mujeres embarazadas. Esto demuestra que los avances sobre la ampliación de cobertura en la afiliación de la población desplazada al Régimen Subsidiado no garantizan la calidad del servicio en lo referido a salud pública. Este hecho se evidencia en los casos en que los niños y las mujeres embarazadas que se han enfermado no han recibido atención prioritaria para el acceso completo a los servicios a los que tienen derecho (atención de urgencia, entrega de medicamentos y exámenes o atención por parte de un especialista, en los casos que estos servicios fueron requeridos). De igual manera, la salud de los niños desplazados menores de 5 años se ha visto afectada por la insuficiencia alimentaria y las condiciones de calidad de vida, con una tasa de desnutrición infantil estimada del 40% (ver Cuadro 1).

Dentro de los hogares vulnerables definidos en el enfoque diferencial, se destaca adicionalmente el retroceso en educación que afrontan los hogares con miembros discapacitados, particularmente por la ausencia de centros educativos especializados para esta población. Así mismo, se muestra que los hogares con jefatura única femenina, aunque aparecen con cierta ventaja sobre la generación de ingresos³⁹ y sobre la identificación (el mayor atraso en este derecho corresponde a la falta de entrega de libretas militares),

³⁹ Este resultado sobre la generación de ingresos, está asociado a una mejora en la jornada laboral y la afiliación a seguridad social por el trabajo predominante en servicios domésticos de las mujeres jefes de hogar (Comisión de Seguimiento, 2008d).

presenta desventajas sobre la inclusión de sus miembros en edad escolar al sistema educativo comparado con el resto de la población.

En general, hogares con un tamaño elevado, con jefe adulto mayor (entre mayor es la edad menor realización del derecho) y aquellos con alta dependencia económica (que corresponde al 13% de los hogares), representan los principales factores de riesgo familiares en la generación de ingresos. Otras características asociadas al jefe de hogar como los años de educación, aunque significativas en la realización de los derechos, no generan mayor impacto sobre éstos.

Otros factores que inciden en el retroceso o estancamiento sobre el goce efectivo de derechos son los relacionados con la población que ha tenido más de un desplazamiento forzado, la modalidad de desplazamiento y la inserción en el mercado laboral de los niños y adolescentes en edad escolar. Aquellos hogares que han sufrido más de un desplazamiento forzado presentan un impacto significativo en el retroceso sobre las condiciones de salud y alimentación, mostrando que por cada desplazamiento adicional se crea un efecto negativo de 4% sobre el derecho a la alimentación, que corresponde a un retroceso del 6% sobre el nivel promedio de este indicador. Por otro lado, y de manera contradictoria, la atención humanitaria es mayor en los hogares que se desplazaron individualmente, comparada con aquellos donde el desplazamiento fue masivo (más de 10 hogares), con una diferencia en la realización de este derecho del 5%.

El tiempo en situación de desplazamiento tiene un efecto marginal sobre el INGED, exclusivamente se tiene un efecto positivo en el acceso al derecho de salud, pero no se evidencia una mejora integral en la calidad de vida mientras sea mayor la duración del desplazamiento. No obstante, el efecto marginal observado no se incrementa de forma lineal con la duración del desplazamiento (signo negativo del coeficiente asociado al tiempo al cuadrado). Luego de 12 años de desplazamiento, este beneficio individual desaparece y las condiciones pasan a ser las mismas que la población pobre residente en los lugares de asentamiento.

La tenencia de bienes o animales que en su momento fueron vendidos o que actualmente se siguen explotando, permite mitigar el efecto sobre la pérdida de bienestar

por el desplazamiento forzado. De esta manera, un hogar en dicha situación tiene 3% más de realización en los derechos de auto-sostenibilidad (generación de ingresos y vivienda), comparado con los hogares que no tenían bienes o que no lograron venderlos.

La recuperación del capital social en el lugar de asentamiento, entendido como la vinculación de los hogares a organizaciones sociales (juntas de acción comunal y organizaciones de población desplazada), incrementa la probabilidad de mejoramiento en el goce efectivo de derechos, de manera particular en lo relacionado con el derecho a la atención humanitaria, identificación y educación. Precisamente, la reconstrucción del tejido social en los lugares de asentamiento podría ser un canal de mejoramiento general, asociado al acceso a los subsidios del Estado, considerando que de los hogares desplazados que pertenecen a alguna organización el 50% tienen el programa de Familias en Acción (FeA), y el 20% ha recibido el subsidio de vivienda entregado por el Estado.

Aunque los subsidios tienen un impacto positivo sobre el objetivo trazado por los programas, no todos tienen una magnitud significativa en el impacto generado. El programa de educación de Familias en Acción (FeA) y los subsidios de vivienda entregados a la población desplazada son los de mayor impacto, aumentando el acceso al sistema educativo en 7% y el acceso de una vivienda digna en 9%, respectivamente. No obstante, el programa de subsidios educativos tiene como principal amenaza la insuficiencia de ingresos en el hogar, lo cual implica un costo de oportunidad de los padres sobre la educación o el trabajo de los niños en edad escolar⁴⁰. Aunque son más los hogares que tienen FeA (36%), comparados con los que tienen niños o adolescentes en edad escolar trabajando (10%), evidentemente la vinculación laboral de la población en edad escolar de estos hogares tiene un impacto significativo y negativo en la formación de capital humano en el hogar (reducción del 11% sobre el derecho a la educación), y a su vez incide en perpetuar la trampa de pobreza a la que se ha visto sometida esta población.

Aunque el subsidio a la vivienda tiene un impacto importante, aún no es una solución completa. El mayor déficit sobre el acceso a una vivienda digna se da por los altos

⁴⁰ Adicional a esta amenaza, también se observa que los miembros ocupados de los hogares que reciben el subsidio de educación de FeA, tienen menor calidad y mayor informalidad en los empleos que tienen (por eso el valor negativo del coeficiente en el derecho de generación de ingresos), tal vez como incentivo de los hogares de no mejorar su condición laboral para seguir siendo beneficiarios del programa.

niveles de hacinamiento (el 43% de los hogares desplazados se encuentran en situación de hacinamiento), que dado el nivel de los subsidios (hasta 25 SMLMV) y el elevado valor del suelo en las ciudades de recepción de la población desplazada, los hogares se ven obligados a destinar el subsidio a viviendas de interés social (VIS), caracterizadas por su reducida área interior. Adicionalmente, en el modelo se involucró un efecto de interacción entre este subsidio y el subsidio complementario entregado por los gobiernos locales (Alcaldía/Gobernación); pero el efecto no fue significativo. Lo que indica que aquellos hogares que tienen los dos subsidios de vivienda, que corresponden al 2% del total de hogares desplazados, más allá de mantener la vivienda (cuotas de amortización del crédito hipotecario, impuestos y gastos en servicios públicos) y no estar en detrimento del consumo en otros bienes básicos del hogar, no pueden adquirir viviendas de mejores condiciones habitacionales.

Los subsidios de alimentación entregados por FeA a los hogares con niños menores de 7 años por un valor de 93 mil pesos bimestrales, tienen un impacto positivo sobre la nutrición y alimentación del hogar; sin embargo, este efecto es muy pequeño (aumento del 2% sobre el índice del derecho a la alimentación), y similar al efecto otorgado por los bonos alimentarios y mercados entregados como ayuda humanitaria de emergencia (Acción Social, CIRC e ICBF) y de los programas de trabajo y capacitación laboral (PMA). Esto de alguna manera indica que estas ayudas y subsidios alimentarios aún no son suficientes para suplir las necesidades básicas de nutrición y alimentación, identificadas en más de la mitad de los desplazados (ver Cuadro 1).

Por otro lado, los programas de capacitación laboral y generación de ingresos no tienen un efecto significativo sobre el derecho de generación de ingresos que incluyen la superación de la línea de pobreza y la creación de empleos dignos. Los efectos significativos de estos programas se encuentran en el derecho a la ayuda humanitaria, mostrando que tal vez estos recursos se canalizan inicialmente para los desplazados beneficiarios de los programas de generación de ingresos. También se observa un impacto positivo sobre el derecho a la alimentación en los hogares desplazados que mantienen el negocio familiar logrado a través del programa de generación de ingresos, asociado posiblemente a las ventajas sobre la entrega de ayudas humanitarias y a que algunos de

estos negocios que subsisten corresponden a mini-mercados, de donde el hogar puede obtener sus alimentos.

El impacto de los programas de capacitación laboral y de generación de ingresos en general, tiene un efecto prácticamente nulo sobre el goce efectivo de largo plazo (superar la pobreza) y un efecto significativo pero reducido de corto plazo (superación de indigencia). Del 27% de los hogares con al menos un miembro que ha participado en el programa de capacitación laboral, el 98% se encuentra en situación de pobreza, la misma proporción que el resto de hogares. Igual resultado se tiene para los hogares que alguna vez han sido beneficiarios de los programas de generación de ingresos. Por otro lado, los hogares con un miembro cuya actividad laboral actual se debe al programa de capacitación (6% de los hogares), tienen 4% menos probabilidad de caer en la indigencia (74% de estos hogares se encuentran en esta condición), y con resultados menos efectivos para los programas de generación de ingresos en capital semilla, microcrédito, emprendimiento y proyectos productivos, donde la reducción de los hogares en indigencia es del 2% comparado con la población no beneficiaria de estos programas. Siguiendo a Helo (2009), si los que participan en los programas tienen un ingreso 17% más alto que los no beneficiarios, parece entonces que las altas tasas de dependencia económica y la precariedad en el empleo, no permiten que los ingresos sean suficientes para que los hogares desplazados logren salir de la trampa de pobreza que padecen actualmente.

Igualmente, los programas de capacitación laboral y generación de ingresos, además de tener un impacto reducido sobre lo definido como goce efectivo de derechos, también evidencia que bajo los actuales lineamientos desarrollados por estos programas el impacto no es sostenible en el tiempo. Del 27% de hogares beneficiarios del programa de capacitación laboral, el 30% consiguió trabajo, de éstos apenas el 23% sigue trabajando en el empleo que consiguieron a través de la capacitación y sobre estos, es decir, en *el 2% de los hogares desplazados*, solo se observa un avance en la adquisición de las ayudas humanitarias de emergencia, pero no en el derecho de generación de ingresos. Del resto de ex beneficiarios de capacitación laboral y que actualmente no laboran en el empleo conseguido a través de la capacitación, que corresponde a la mayoría, están en las mismas condiciones que la población desplazada en general (el efecto asociado no es significativo).

Resultados similares se encuentra en los programas de generación de ingresos, donde del 20% de hogares que participaron, *el 64% obtuvo negocio o empleo a través del programa*, y de éstos, el 59% mantiene el negocio o empleo, es decir, el 8% de los hogares desplazados mantiene los beneficios otorgados por el programa, pero al igual que los resultados de capacitación laboral, no se observa impacto sobre la generación de ingresos.

El nivel de desarrollo territorial (IDT) del municipio de asentamiento es un factor determinante en el goce efectivo de derechos, pero no necesariamente es determinante el total de población desplazada aglomerada en el municipio. Cuando se incluye en el modelo el total de población asentada en el municipio en los últimos siete años, esta variable es no significativa, lo que implica que la focalización en la atención de los desplazados no es por tamaño y aglomeración de desplazados, sino por la capacidad institucional y la dependencia municipal de las transferencias nacionales (IDT). En general, un hogar desplazado que se encuentre en un municipio de categoría séptima u octava, las clasificaciones más altas dentro del IDT, tiene mayor probabilidad de mejorar la realización sobre sus derechos. No obstante, la tendencia no es siempre en este sentido para todos los derechos. En salud, educación e identificación, la realización de estos derechos es mayor en municipios con categorías inferiores a la cuarta que en los municipios más desarrollados. Resultado, posiblemente, de que en los municipios menos desarrollados tienen menor densidad poblacional que les permite focalizar con mayor efectividad la atención a la población desplazada en estos derechos. Mientras la brecha en cuanto a alimentación, vivienda, generación de ingresos y atención humanitaria es significativamente elevada a favor de los hogares que se encuentran ubicados en municipios con un alto nivel de desarrollo.

El menor desempeño observado de algunos derechos en los municipios de mayor desarrollo territorial, no significa que éstos no tengan avances, implica una diferenciación territorial sobre los recursos. En los municipios menos desarrollados y con mayor dependencia de las transferencias del gobierno central, la mayor parte de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) tienen destinación específica para el gasto en salud y educación, con participaciones del 24% y 58%, respectivamente (Ley 715 de 2001). Dicha reglamentación permite que el gobierno local en estos municipios atienda con mayor efectividad a los desplazados, en los derechos de salud y educación. No obstante, para

programas orientados a la construcción de vivienda y creación de empleo, dado el bajo nivel de recursos propios generados por estos municipios, es evidente la deficiente capacidad institucional de éstos para responder a las necesidades de los desplazados.

Adicionalmente, el efecto negativo observado sobre el derecho a la educación en los municipios de séptima y octava categoría, comparados con los de cuarta o menor categoría, se debe, además de la densidad poblacional, a que en estos últimos los hogares tienen mayor posibilidad de ser beneficiarios de FeA, y por ende, tienen mayor inclusión en el sistema educativo; mientras que en estos municipios, en promedio, el 44% de los hogares desplazados son beneficiarios de estos subsidios, en los municipios con categorías de 7 y 8 el 33% de los hogares son beneficiarios. De igual manera, las mejoras en las condiciones de vivienda de los municipios con mayor desarrollo territorial según el DNP, más que resultado en la atención por parte del Estado, se deben básicamente a las diferencias en el *proceso de urbanización y de divergencia económica* entre las grandes urbes y las ciudades con mayor dependencia de las transferencias del gobierno central (Bonet y Meisel, 2007).

5.3 Hogares panel: el retroceso en el goce efectivo de derechos, las trampas de pobreza y la indagación sobre la superación del estado de cosas inconstitucional

En primer lugar, y en línea con el enfoque del derecho a la generación de ingresos y a su vez de la auto-sostenibilidad del hogar en el proceso de estabilización socioeconómica, se analiza la dinámica y evolución de los ingresos en el hogar para los hogares panel. A través de la estimación de un modelo econométrico que relaciona los ingresos per cápita entre 2007 y 2008 para los hogares desplazados (ver Figura 2), se demuestra que los hogares desplazados se encuentran en una trampa de pobreza. La curva estimada de ingreso per cápita para el 2008, a través de un polinomio de grado 3 sobre el ingreso de 2007, presenta convexidad (signo negativo en el coeficiente asociado al ingreso elevado al cubo) y la raíz del polinomio o punto de equilibrio de los ingresos (punto de corte entre la recta diagonal y la curva) está por debajo de la línea de indigencia⁴¹, lo cual representa evidencia técnica de que los hogares desplazados se encuentren en una trampa de pobreza extrema o indigencia. De hecho, se han presentado claros indicios y características que potencializarían y prolongarían aún más esta condición de indigencia en el corto plazo.

⁴¹ La raíz real del polinomio que define el punto de equilibrio fue estimada en \$82.062 y la línea de indigencia en las cabeceras municipales para el año 2008 fue de \$124.310. Luego, y siguiendo los argumentos expuestos por Casanova (2008), para curvas de ingreso convexas y puntos de equilibrio en un nivel bajo de ingresos, se tienen trampas de pobreza.

Cuadro 5. Modelo MCO de estimación de factores asociados al goce efectivo de derechos

Factor	Índice (INGED)	Salud	Educación	Alimentación	Ingresos	Vivienda	Atención H	Identificación
Jefatura única femenina	0.0167***	-0.0009	-0.0186*	-0.0525***	0.0120**	0.0077	0.0034	0.1300***
Hogar con niños y adolescentes trabajando (7 a 17 años)	-0.0178***	0.0002	-0.1187***	-0.0109	-0.0055	-0.0029	-0.0039	0.0116*
Número de Desplazamientos	-0.0102*	-0.0235***	0.0200	-0.0457**	-0.0034	-0.0131*	0.0104	-0.0059
Hogar con Discapacitados	-0.0137**	-0.0042	-0.0273*	-0.0577***	0.0089	-0.0054	0.0076	-0.0044
Hogar con mujeres embarazadas	-0.0138**	-0.0118*	-0.0262	0.0237	0.0018	-0.0151	-0.0064	-0.0208*
Grupos étnicos	-0.0088	0.0053	0.0031	-0.0536**	0.0083	-0.0183	0.0090	-0.0176
Alta dependencia económica	-0.0014	-0.0021	0.0002	0.0267	-0.0221***	-0.0162*	-0.0237**	0.0021
Desplazamiento individual	0.0126**	0.0028	-0.0024	0.0127	0.0059	0.0015	0.0487***	0.0151*
Tiempo de desplazamiento	0.0054**	0.0112**	0.0119	0.0094	0.0019	0.0033	0.0032	-0.0013
Tiempo de desplazamiento (2)	-0.0004*	-0.0005*	-0.0011*	-0.0006	-0.0001	-0.0002	-0.0005	0.0002
Edad jefe	0.0010	0.0001	0.0024	-0.0015	-0.0013*	0.0031**	0.0000	0.0012
Años de educación del Jefe de Hogar	0.0041***	0.0012	0.0025	0.0110***	0.0021*	0.0064***	0.0001	0.0038***
Número de miembros del hogar	-0.0003	0.0007	-0.0136***	-0.0078*	-0.0107***	-0.0006	0.0044*	0.0032
Número de niños menores de 5 años	0.0001	-0.0622***	0.0094	0.0033	0.0033	-0.0379***	0.0050	0.0398***
Habita en vivienda propia	0.0330***	0.0228*	0.0281	0.0128	0.0018		-0.0311*	0.0197
Habita en vivienda arrendada	0.0277***	-0.0025	0.0000	0.0110	-0.0002	0.1575***	-0.0012	0.0277**
Habita en vivienda ofrecida como hospedaje amigo/familiar	0.0108	0.0055	-0.0200	0.0132	-0.0039	0.0721***	-0.0262	0.0310*
Tenencia de bienes que fueron vendidos o aún son explotados	0.0131	0.0000	0.0334	0.0036	0.0341**	0.0277	-0.0118	0.0308
Tenencia de animales	0.0109**	0.0472***	0.0237	-0.0023	-0.0061	-0.0034	0.0050	0.0072
Antes del desplazamiento: Pertenecía a Organización Social	0.0053	-0.0336**	-0.0024	0.0092	-0.0007	0.0253	0.0368**	0.0129
Actualmente: Pertenecer a alguna organización social	0.0077*	-0.0019	0.0224*	-0.0174	0.0015	0.0003	0.0232*	0.0264**
Subsidio de Vivienda	0.0316***	0.0059	-0.0147	0.0283	0.0024	0.0933***	0.0648***	0.0212
Subsidio de FeA Nutrición	0.0196***	0.0039	0.0293*	0.0213*	-0.0017	-0.0051	0.0252**	0.0401***
Subsidio de FeA Educación	0.0334***	0.0267***	0.0781***	0.0051	-0.0084*	0.0049	0.0196*	0.0425***
Recibió mercados o bonos alimentarios	0.0065	-0.0196	-0.0121	0.0339*	-0.0074	-0.0076	0.0538***	-0.0075
Capacitación para el trabajo: Sigue con el empleo	0.0100	0.0025	0.0274	0.0273	0.0027	0.0008	0.0210*	-0.0060
Capacitación para el trabajo: No Sigue con el empleo	-0.0044	-0.0079	0.0012	-0.0118	-0.0095	-0.0173	0.0285***	-0.0108
Prog. Generación de Ingresos: Es su ocupación actual	0.0233***	0.0175	0.0348	0.0451**	-0.0122	0.0008	0.0627***	0.0099
Prog. Generación de Ingresos: No es su ocupación actual	0.0117	-0.0063	0.0190	-0.0001	-0.0004	-0.0008	0.0703***	-0.0028
Municipios con categoría 3 y 4 del IDT	0.0250*	0.0163*	0.1196***	-0.0011	0.0104	0.1038**	-0.1181***	0.0605***
Municipios con categoría 5 y 6 del IDT	0.0223	-0.0232*	-0.0100	0.0861**	0.0023	0.0790	0.0197	0.0001
Municipios con categoría 7 del IDT	0.0312*	-0.0511***	-0.0323	0.1315***	0.0076	0.1153*	0.0427	-0.0024
Municipios con categoría 8 del IDT	0.0306*	-0.0528***	-0.0774*	0.1384***	0.0135*	0.1247**	0.0395	0.0200
Constante	0.4270***	0.8436***	0.7239***	0.5221***	0.2134***	0.2692***	0.2070***	0.5163***
N	6311	6311	6311	6311	6311	6311	6311	6311
R2	0.1756	0.1958	0.1089	0.2125	0.0631	0.2340	0.1307	0.3551

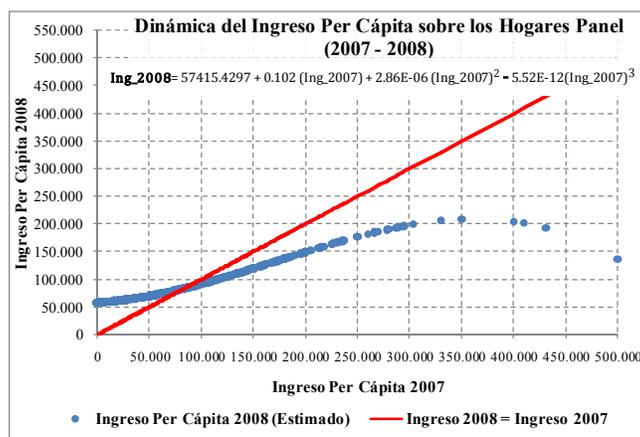
Errores estándar robustos con cluster por municipio: * p<0.05 ** p<0.01 *** p<0.001

Fuente: ENV 2007 – 2008, cálculos propios

Dentro de la cohorte de hogares panel, un hogar desplazado tiene mayor probabilidad de caer en la indigencia cuando la ha superado, que superarla cuando anteriormente se encontraba en ella. De los hogares que se encontraban en indigencia en 2007, el 13% salió de ella en 2008. Mientras que de los hogares que habían superado la indigencia, alrededor del 53% cayó nuevamente en ella. Ahora bien, del total de hogares desplazados, se tiene igual proporción de hogares (11%), entre los que pasaron de la indigencia a la superación de esta y aquellos hogares que nuevamente regresaron a la situación de pobreza extrema. Lo anterior parecería indicar cierto grado de simetría en torno a la indigencia, por lo menos sobre el total de hogares, aunque con mayor probabilidad de regresar a la indigencia que de superarla.

Esta situación representa un círculo vicioso alrededor de la indigencia, que podría mantener a futuro esta condición de trampa de pobreza extrema. De acuerdo a la estimación de la dinámica del ingreso per cápita, aunque el 54% de los hogares aumentan su ingreso, éste no les alcanza para superar la indigencia; y en cambio la otra mitad de los hogares, ante una caída de los ingresos, se enfrenta nuevamente a una situación de pobreza extrema.

Figura 2. Dinámica del ingreso per cápita sobre los hogares panel (2007-2008)



Fuente: Hogares Panel ENV 2007-2008, cálculos propios

En la misma dirección al retroceso presentado en los ingresos durante el periodo de evaluación, a través de los hogares panel se evidencia que prácticamente la mitad de estos hogares retrocedieron en la realización de sus derechos (45%), sin contar con que ninguno de estos hogares ha logrado el 100% del goce efectivo de sus derechos (Cuadro 6).

Dentro de los hogares panel, en ningún derecho e indicador se tiene el 100% de hogares que cumplan el derecho. Lo más cercano a esto corresponde al cuidado de niños menores de 5 años (99.6%), apoyo sicosocial para aquellos que lo solicitaron (98.3%), y la vacunación para niños entre 1 y 5 años (93%). En contraste, los derechos más precarios respecto a su realización corresponde a la superación de la línea de pobreza (2%), obtención de un empleo digno (6%), tenencia legal y con seguridad jurídica de la vivienda (22%) y la atención humanitaria de emergencia (24%).

En términos generales, la intervención no es sostenible en el tiempo, pues en un periodo de seis meses, para los siete derechos analizados, al menos el 20% de los hogares retroceden en la realización de un derecho, siendo los derechos a la salud (39%), alimentación (38%) y generación de ingresos (36%) los de mayor retroceso, que a su vez ratifica que son los de menor garantía y sostenibilidad dentro de la política de atención a los desplazados.

Entre las razones asociadas al retroceso de los derechos, principalmente en lo relacionado con la generación de ingresos y alimentación, se encuentra la crisis económica mundial y el aumento drástico en el precio de los alimentos en el 2008 que, por la precaria situación económica de los desplazados, fueron afectados de manera directa. La inflación en el precio de alimentos para el grupo de hogares de ingresos bajos fue estimada por el DANE en 14% para junio de 2008, casi el doble de lo registrado en diciembre de 2007, donde la inflación fue del 8%. A través de un ejercicio de simulación del impacto de este choque económico sobre la situación de indigencia, éste se estima en 17%⁴², es decir, si la inflación de alimentos para este grupo de hogares se hubiera mantenido en 2008 con el mismo nivel de diciembre de 2007, se tendría 66% de hogares desplazados en situación de indigencia, 17% menos que el resultado presentado en 2008 (83%).

Otra explicación del retroceso en los derechos, además del empeoramiento de las condiciones laborales y de vivienda del hogar, se debe a la fragmentación y al incremento

⁴² Este impacto no es netamente asociado al precio de los alimentos, puesto que dada la crisis económica, también influye la caída de salarios y el aumento en la tasa de desempleo. Para obtener este resultado, se simuló las líneas de indigencia siguiendo las consideraciones técnicas de Muñoz y Rivas (2006), bajo el escenario que la tasa de inflación de alimentos para el grupo de ingresos bajos sea igual en las dos mediciones de la ENV: junio de 2008 y diciembre de 2007.

del número de miembros en los hogares de población desplazada en el lugar de asentamiento. Aunque el 45% de los hogares desplazados permanecieron con el mismo número de miembros en los seis meses de observación, el 32% de los hogares han perdido al menos un miembro. Lo anterior, además de incidir en la fragmentación de los hogares, también implica la creación de nuevos hogares desplazados. Esto vislumbra un problema de política pública sobre la atención de población desplazada, desde que la precariedad sobre el goce efectivo de derechos se multiplica, y en los nuevos hogares el proceso de estabilización socioeconómica empieza desde cero, en la mayoría de casos. También se tiene que el 23% de los hogares aumentaron en sus miembros de hogar, bien sea por nuevos nacimientos (10% del total de hogares)⁴³, o por la incorporación al núcleo de otros familiares y parientes.

Las condiciones de calidad de vida se recrudecen con mayor impacto en los hogares a los que llega un nuevo miembro en el 2008. De estos hogares, el 55% empeoró su situación con respecto al año anterior (en contraste con el 40% del resto de hogares desplazados que desmejoraron en este periodo), retrocediendo principalmente en: las tasas de nutrición infantil y vacunación (teniendo dos veces más probabilidad de retroceder en estos indicadores que en el resto de hogares desplazados); tenencia de documentos de identificación; hacinamiento y generación de ingresos (son más los miembros por alimentar y sostener económicamente).

Además del recrudecimiento de la situación para aquellos hogares que aumentan su tamaño, también se encuentra el aumento en el trabajo infantil y juvenil que incide en el incremento de la inasistencia escolar, lo cual pone en riesgo la salida definitiva de la precaria situación a la que se ha visto sometida la población desplazada. La deficiencia de generación de ingresos es de tal magnitud que alrededor del 10% de los hogares desplazados tienen que enviar sus niños y adolescentes a trabajar (entre 7 y 17 años). El 2% de hogares tiene al menos a un niño trabajando (7 a 11 años). De hecho, dentro del periodo de observación, 7% de los hogares desplazados del panel se vieron obligados a enviar a la

⁴³ La procreación de la población desplazada es alta, siendo que en la primera medición de los datos panel (años 2007) el 17% de los hogares tenían al menos una mujer en estado de embarazo. Esta situación es otra característica que evidencia la trampa de pobreza que enfrenta la población desplazada, desde que la población crece más rápido que los ingresos (trampa Maltusiana de pobreza).

población en edad escolar a trabajar, principal causa de que el 8% de los hogares hayan retrocedido en la tasa de asistencia escolar.

Cuadro 6. Cambios y nivel de cumplimiento del goce efectivo de derechos – Hogares Panel (2007-2008)

Derecho	Cambios en el goce efectivo de los derechos humanos			Cumplimiento del 100% de los derechos	
	% Hogares disminuyen	% Hogares se mantiene	% Hogares aumentan	% Hogares 2007	% Hogares 2008
ÍNDICE DE GOCE EFECTIVO (INGED)	44.56	0.18	55.26	0	0
ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA	12.22	25.61	62.17	8.72	24.35
EDUCACIÓN	26.15	49.42	24.44	51.21	56.87
Asiste al colegio	8.81	68.64	22.55	70.89	83.2
Gratuidad en costos educativos (Matrícula y Pensión)	30.28	57.59	12.13	74.39	57.86
SALUD	39.53	26.59	33.87	39.35	43.76
Afiliación a Seguridad Social	15.36	46.63	38.01	50.49	69.81
Atención médica ante la solicitud	11.86	68.46	19.68	78.17	85.18
Vacunación (Triple Viral)	6.92	91.28	1.8	97.84	92.81
Apoyo sicosocial	1.62	97.93	0.45	99.46	98.29
Niños desnutridos	27.31	71.43	1.26	97.84	71.61
ALIMENTACIÓN	37.74	19.77	42.5	23.36	29.2
Comer menos de lo que deseaban	32.79	41.15	26.06	41.24	34.41
Queja de hambre	27.4	45.55	27.04	52.92	50.85
Dejar al menos una comida	19.05	38.63	42.32	30.01	42.41
Cuidado de los niños menores de 5 años	0.36	99.28	0.36	99.64	99.64
VIVIENDA	22.55	42.5	34.95	5.57	8.45
Tenencia legal y con seguridad jurídica de la vivienda	6.83	85.27	7.91	20.93	22.01
Un único hogar por vivienda	6.11	88.5	5.39	92.27	91.55
Materiales apropiados para la vivienda	2.07	91.02	6.92	61.01	65.86
Servicios básicos domiciliarios	6.92	86.43	6.65	46.63	46.36
Viviendas ubicadas en zonas no declaradas ni afectadas por eventos de alto riesgo	8.09	76.46	15.45	68.64	76.01
Sin hacinamiento	9.88	73.05	17.07	49.51	56.69
GENERACIÓN DE INGRESOS	35.58	26.59	37.83	0	0
Hogares que superan la línea de pobreza	0.72	97.66	1.62	0.9	1.8
Empleo digno	35.4	27.13	37.47	6.29	6.11
IDENTIFICACIÓN	36.03	29.56	34.41	16.98	14.38

Fuente: Hogares panel ENV 2007-2008, cálculos propios

6. Conclusiones y discusión sobre la política de atención a la población desplazada

El índice de goce efectivo de derechos propuesto y calculado en este trabajo representa una aproximación sobre la realización de los derechos humanos en la población desplazada, y un avance en la construcción de lineamientos y fundamentos técnicos de política pública sobre el avance en la intervención del Estado y la superación del “estado de cosas inconstitucional”.

A través del índice de goce efectivo de derechos, se estima que el nivel promedio de realización de los derechos asociados con la estabilización socioeconómica en los hogares

desplazados es del 60%. Dicho resultado es deficiente si se concibe que bajo esta condición la población desplazada se encuentra en un nivel medio de lo definido como goce efectivo (100%), y por debajo de la población más vulnerable y residente de los lugares de asentamiento, aún después de cuatro años de múltiples presiones de la Corte para la realización de los derechos sobre esta población (empezando con la Sentencia T 025). Esto no considera el déficit que sobre la realización de derechos enfrenta la población desplazada no inscrita en el RUPD y la evidencia, a través de los hogares panel, donde se muestra que el goce efectivo no es sostenible en el tiempo, y que es igualmente probable retroceder que avanzar en la realización de los derechos fundamentales y de auto-sostenibilidad.

Dentro de los hallazgos relevantes y que deben ser considerados en la focalización y atención prioritaria, es evidente el retraso mantenido en el tiempo sobre los grupos más vulnerables que son definidos dentro del enfoque diferencial y que corresponde al 63% del total de hogares desplazados. Entre ellos se destaca la precariedad que afrontan los hogares pertenecientes a grupos étnicos, hogares con mujeres embarazadas (hogares que representan mayor riesgo por el aumento en el tamaño del hogar), y hogares con miembros discapacitados.

El análisis de hogares panel ratifica la precariedad en el grado de realización de derechos humanos al que se ha visto sometida la población desplazada. En un periodo de seis meses, además del retroceso general presentado en la mitad de los hogares desplazados, se observan efectos colaterales que han empeorado las condiciones de calidad de vida de los hogares en general: 1. aumento del trabajo infantil y adolescente e inasistencia escolar, como consecuencia de la insuficiencia de ingresos en el hogar; 2. empeoramiento en la calidad del empleo; 3. fragmentación o aumento del tamaño de los hogares; 4. mayor prevalencia de enfermedad y desnutrición en los niños menores de 5 años; 5. comidas básicas no suplidas (hambre), y 6. aumento de los hogares en situación de indigencia y pobreza crónica, constituyéndose en una trampa de pobreza.

Si para los hogares la condición de desplazados finaliza cuando las soluciones sean duraderas, bien sea como retorno a los sitios de origen o en el reasentamiento definitivo en centros urbanos (Brookings Institution, 2007), Colombia aún estaría lejos de tal situación. Cada vez es más pequeño el número de hogares que desean retornar (para el 2008 el 3% de los hogares manifestó intención de retorno, la mayoría por el conocimiento o creencia sobre la persistencia de las causas del desplazamiento en los lugares de origen). Es decir que para los hogares desplazados que deciden quedarse en el lugar de asentamiento o ubicarse en otro municipio, tendrán que enfrentar una estabilización socioeconómica precaria, tal como se observa en los resultados de este trabajo. Ahora bien, el Estado tiene mejores resultados en los derechos de salud y educación para la población desplazada que para la población pobre no desplazada en los lugares de asentamiento. Pero sobre generación de ingresos, alimentación y vivienda, realmente está lejos de la plena realización, no solo por el nivel actual, sino porque tal situación no ha podido ser remediada para la población residente que ha padecido estos niveles de pobreza durante mucho tiempo.

Países como Colombia, además de ser vulnerables a choques políticos y de conflicto armado, también lo son a choques económicos de gran impacto (Justino y Verwimp, 2008). Cuando esto ocurre, como la crisis económica mundial del 2008 y el aumento acelerado del precio de alimentos en el grupo de hogares de ingresos bajos ocurrido en el mismo año, la población desplazada, por su condición de vulnerabilidad, se encuentra dentro de los directamente afectados, mostrando retrocesos significativos. En tan solo seis meses aumentan en 9% los hogares en indigencia y afrontan difíciles condiciones de insuficiencia alimentaria. Ante una crisis de estas dimensiones, el Estado debe garantizar que no se retroceda en la realización de los derechos, a través de subsidios monetarios y alimentarios, mientras que se consolida una política contundente en la generación de empleos dignos y sostenibles.

Es necesario que se revalúe el diseño y distribución de los subsidios entregados actualmente, pues en algunos se observa un impacto bajo e insostenible en el tiempo como los de generación de ingresos, y en otros como los de educación, vivienda y alimentación, con un impacto mayor, su distribución y cobertura es ineficiente. En la actualidad, tan solo

el 6% de los desplazados recibe simultáneamente el subsidio de vivienda y alimentación (Familias en Acción), y más de la tercera parte de la población no recibe ninguno de ellos (36%). De igual manera, para potencializar el efecto de estos programas, es imperioso que las entidades territoriales creen políticas agresivas de intervención sobre el precio del suelo y sobre la urbanización de las periferias urbanas, de tal forma que con los subsidios de vivienda vigentes, los desplazados puedan adquirir mejores viviendas. Así mismo, es prioritario el mejoramiento sobre los procesos de distribución y acopio de alimentos en las ciudades, a fin de controlar y mejorar el precio de éstos, para que sean asequibles, particularmente, por la población desplazada.

La carencia de empleos formales y de calidad, de acceso a viviendas dignas, y la acelerada fragmentación y aumento del tamaño de los hogares desplazados, representan los principales riesgos asociados con el proceso de reparación y reconciliación de las víctimas. Otro factor de riesgo, igualmente importante, se refiere al desborde de la capacidad institucional para responder sobre el fenómeno de desplazamiento forzado, evidenciando que el goce efectivo de derechos de esta población depende del lugar de asentamiento, y que los municipios con menor desarrollo territorial tienen menor grado de realización en los derechos de auto-sostenibilidad. Esto implica una política de descentralización de recursos para la atención desplazada, donde se hace indispensable que los recursos tengan destinación específica para la construcción de viviendas y generación de ingresos, y de manera prioritaria en los municipios con menor IDT, que a su vez son los que menor capacidad institucional tienen para la generación de recursos autónomamente para la atención de los desplazados.

Ahora bien, si no se plantean políticas de descentralización de recursos para la atención a la población desplazada de manera oportuna en los municipios con menor IDT, los desplazamientos de estos lugares hacia las grandes cabeceras municipales se darán con mayor celeridad. Lo anterior tendría dos consecuencias adversas: pérdida de la poca población productiva que se encuentra en el campo (la atención de los desplazados en el mismo municipio de origen genera mayor posibilidad de retorno), y engrosamiento de manera vertiginosa de los cinturones de miseria en las medianas y grandes urbes

nacionales. La pérdida de la fuerza laboral en la producción agropecuaria incide en un problema económico de gran escala para Colombia, cuando precisamente el cambio climático y el auge de las plantaciones de Palma y de la producción de biocombustibles amenazan con un problema de abastecimiento alimentario nacional de grandes dimensiones.

La política de reparación de la población desplazada tendría adicionalmente efectos colaterales, bajo la consideración que la población pobre no desplazada se encuentra lejos de la plena realización de sus derechos. Cuando hay tantas carencias y priorización sobre una población, la política incurre en un dilema moral, y es posible que aliente tensiones sociales y brotes de violencia sobre la reclamación a la igualdad de derechos. De igual manera, los subsidios entregados por los programas de estabilización socioeconómica también generarían incentivos para que los pobres históricos se hicieran pasar por desplazados para poder acceder a estos, convirtiendo al Estado en un organismo asistencialista que puede perpetuar la pobreza. Luego, la solución, aunque prioritaria sobre la población desplazada, también debe enfocarse sobre el mejoramiento de la calidad de vida del resto de población pobre y no desplazada, sin descuido de la deuda social que se tiene con los pobres históricos.

Es sobre estos temas que amenazan la sostenibilidad de la política pública de atención a la población desplazada y el desarrollo del país, en los que el Estado, la academia, y los distintos actores que participan en el proceso de reparación de la población desplazada, deben centrar las futuras investigaciones y discusiones, dirigidas a la planeación estratégica de esta política.

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Bogotá Cómo Vamos (BCV). (2003). *La población desplazada en Bogotá. Una responsabilidad de todos*. Bogotá: ACNUR, BCV.
- Bonet, J., & Meisel, A. (2007). Polarización del ingreso per cápita departamental en Colombia, 1975-2000. *Ensayos de política económica*, vol. 25, no. 54, p. 12-43.
- Brookings Institution - University of Bern. (2007). *When Displacement Ends: A Framework For Durable Solutions*. Washington, EEUU.
- Calderón, V., & Ibáñez, A. M. (2009). Labour market effects of migration-related supply shocks: Evidence from internally displaced populations in Colombia. *MICROCON Research Working paper 14*, Brighton: MICROCON.
- Cameron, A. C., & Trivedi, P. K. (2009). *Microeconometrics Using Stata*. Texas: StataCorp LP.

- Casanova, L. (2008). *Trampas de Pobreza en Argentina: Evidencia Empírica a Partir de un Pseudo Panel*. Tesis de Maestría en Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de La Plata. La Plata, Argentina.
- Castaño, L. (1999). *La distribución de la tierra rural en Colombia y su relación con el crecimiento y la violencia: 1985 y 1996*. Tesis de Maestría. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. (2009a). *Avances en la construcción de lineamientos de la política de vivienda para la población desplazada*. Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. (2009b). *Avances en la construcción de lineamientos de política de generación de ingresos para la población desplazada*. Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. (2008a). *I Informe a la Corte Constitucional*. Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. (2008b). *III Informe a la Corte Constitucional: Versión revisada de algunos indicadores propuestos*. Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. (2008c). *IV Informe a la Corte Constitucional: Comparación RUPD y población vecina*. Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. (2008d). *VII Informe a la Corte Constitucional: Sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento*. Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. (2008e). *X 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*. Bogotá.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2009). *Panorama social de América Latina 2009*. CEPAL.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y Programa Mundial de Alimentos (PMA). (2007). *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención*. Bogotá: Informe de consultoría realizado por Econometría S.A.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). (2009). *Víctimas Emergentes - Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008*. Bogotá: Boletín Informativo No 75.
- Corredor, C. (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2006). *Actualización del modelo de jerarquización y categorización de los departamentos y municipios año 2000*. Bogotá: Documentos para el Desarrollo Territorial No. 58.
- Fajardo, D. (2002). *Para Sembrar la paz hay que aflorar la tierra*. Instituto de Estudios Ambientales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Giraldo, F., García, J., Ferrari, C., & Bateman, A. (2009). *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*. Bogotá: ONU-Hábitat.
- Haq, M. (2003). The human development paradigm. En *Readings in Human Development: Concepts, measures and policies for a development paradigm* (págs. pp. 17-34). Ed. Por Sakiko Fusuka y A.K. Shiva. Oxford UP.
- Helo, J. (2009). *Una evaluación de los programas de estabilización para la población desplazada en Colombia - Estimación de un modelo estructural*. Tesis de Maestría. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Ibañez, A. M. (2008). *El desplazamiento Forzoso en Colombia: Un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Ediciones CEDE. Universidad de los Andes.
- Ibañez, A. M., & Moya, A. (2006). ¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados? Análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción. *Documento CEDE*, 26.
- Ibañez, A. M., & Querubín, P. (2004). Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. *Documento CEDE*, 23.
- Justino, P., & Verwimp, P. (2008). Poverty Dynamics, conflict and Convergence in Rwanda. *MICROCON Research Working Paper 4*, Brighton: MICROCON.

- Kirchner, J. (2007). Índice de realización de derechos: una propuesta de umbral para la finalización del desplazamiento. En *Evaluando el impacto de intervenciones sobre el desplazamiento forzado interno. Hacia la construcción de un índice de Realización de Derechos* (págs. 167-203). Bogotá: Consejería en Proyectos (PCS).
- Lozano, F., & Osorio, E. (1996). Población rural desplazada por violencia en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, No. 36 1996. Instituto de Estudios Rurales, Pontificia Universidad Javeriana.
- Medellín Cómo Vamos (MCV). (2010). *Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2009*. Medellín.
- Misión de Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). (2009). *Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad (2002-2008)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Muñoz, M., & Rivas, G. (2006). *Construcción de las Canastas Normativas de Alimentos para Trece Ciudades, Resto Urbano y Zona Rural*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación - Misión para el Diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- Murad Rivera, R. (2003). *Estudio sobre la distribución espacial de la población de Colombia*. CEPAL - SERIE Población y Desarrollo No 48.
- Organización de las Naciones Unidas. (2003). *The Human Rights-Bases approach - Statement of Common Understanding*. Recuperado el 20 de Marzo de 2010, de http://www.hreoc.gov.au/social_justice/conference/engaging_communities/un_common_understanding_rba.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1998). *Guiding Principles on Internal Displacement*. Recuperado el 10 de Febrero de 2010, de <http://www.idpguidingprinciples.org/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1994). *Human Development Report 1990 New dimensions of human security*. Recuperado el 10 de Febrero de 2010, de <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el Desarrollo*. Recuperado el 20 de Marzo de 2010, de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>
- Pérez, L. E. (2010). El fin del desplazamiento: Propuesta de criterios de cesación. En *Más allá del Desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (págs. 494-546). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Nueva York, EE.UU.
- Programa de las Naciones Unidas Para Los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). (2010). *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*. ONU-Hábitat.
- Ravallion, M., Chen, S., & Sangralua, P. (2007). New Evidence on the urbanization of Global Poverty. *World Bank Policy Research Working Paper*.
- Refugees International. (2007, abril). *Colombia: Deficiencias en el Registro de la Población Desplazada Conduce a la Denegación de Servicios*. Recuperado el 22 de Noviembre de 2009, de <http://terranova.uniandes.edu.co/centrodoc/docs/registro/Colombia%20deficiencias%20en%20el%20registro-%20RI.pdf>
- Reyes, A. (1994). Territorios de la violencia en Colombia. *El agro y la cuestión social*, Ministerio de Agricultura y Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Rodríguez Garavito, C. (2010). Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional. En *Más allá del Desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (págs. 434-492). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rodríguez, C., & Rodríguez, F. (2010). El contexto: El desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009). En *Más allá del Desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (págs. 15-35). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Sen, A. (2004). *Rationality and freedom*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Serrano, M. E. (2007). *Evaluando el impacto de intervenciones sobre el desplazamiento forzado interno. Hacia la construcción de un índice de Realización de Derechos*. Bogotá: Consejería en Proyectos - PCS.
- Valencia, L. (2007). Los Caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos. En *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos* (págs. 13-47). Bogotá: Intermedio Editores.

ANEXOS

A. Indicadores con diferencias significativas entre los inscritos y no inscritos en el RUPD - ENV

Cuadro 7. Indicadores con diferencias significativas entre los inscritos y no inscritos en el RUPD – ENV 2008

Indicador	Descriptor	% Hogares Inscritos en el RUPD	% Hogares No inscritos en el RUPD	Nivel Significancia
Tenencia de la vivienda	Propia la están pagando, sin escritura o con escritura no registrada	1.4	2	*
	Ofrecida como hospedaje por un familiar o amigo	12.6	15.9	***
Condiciones de la Vivienda (Hogares que habitan en Casa o apartamento)	Con materiales apropiados	73.8	77.2	**
	Con todos los servicios domiciliarios (energía, alcantarillado, recolección basuras, acueducto)	49.2	56.7	***
	En zonas que no hayan sido declaradas ni afectadas por eventos de alto riesgo	77.5	74	***
	Sin hacinamiento	57	62.2	***
Solicitudes de Subsidio de Vivienda	Solicitaron subsidio del Gobierno Nacional	56.4	15.1	***
	Les asignaron el subsidio del Gobierno Nacional	24.8	14.8	***
Composición del Hogar	Con personas menores de 7 años	60.7	53.2	***
	Con personas menores de 18 años	89.5	83.6	***
Salud	% Población afiliada a Régimen Subsidiado	69.4	57.1	***
	% Población afiliada a Régimen Contributivo	5.8	6.7	***
	% Población No afiliada al SGSSS	24.7	36.0	***
	% Población que estuvo enferma en los 30 días anteriores a la encuesta	24.0	27.2	***
Educación	Tasa Bruta de Escolarización (Preescolar, primaria, secundaria y media)	90.6	82.6	***
Atención Humanitaria de Emergencia	Ayuda humanitaria de emergencia	4.6	2.0	***
	Por lo menos un programa (Que otorgan mercados, bonos alimentarios o canastas de alimentos)	7.9	4.2	***
	Ninguno de los programas	92.1	95.8	***
Atención Humanitaria Inmediata (Porcentaje de grupos familiares, según ayuda solicitada pero no recibida)	Alguna de las ayudas solicitadas, no fueron recibidas	26.9	6.8	***
	Todas las ayudas solicitadas, no fueron recibidas	2.5	0.5	**
Condición de Pobreza e Indigencia NBI	Superior o igual a la línea de pobreza	1.4	2	*
	Superior o igual a la línea de indigencia	17.4	20.8	***
	Pobreza (Índice Compuesto)	53.3	49.9	**
	Miseria	23.2	21.1	*
MIP – Método Integrado de Pobreza	Pobreza Crónica	52.8	49.5	**

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación 2008 -*** Significancia al 99%, ** 95%, * 90%

B. Derechos, indicadores y variables relacionados con el índice de goce efectivo de derechos humanos para la población desplazada

Cuadro 8. Derechos, indicadores y variables relacionadas con el índice de goce efectivo de derechos (INGED)

SubIndicador (Propuesto por la Comisión de Seguimiento)	Derecho	Indicador de GED (Goce Efectivo de Derechos en el hogar)	Indicador Complementario: Evalúa el grado de avance en el cumplimiento del derecho en el hogar (Componente del derecho)
Derecho a la atención humanitaria	Atención Humanitaria	Atención Humanitaria Inmediata: Los hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas reciben atención humanitaria inmediata. El Decreto 2569 de 2000 establece que los desplazados, por el hecho de presentar su Declaración ante el Ministerio Público dentro del término correspondiente, tendrán derecho a recibir atención humanitaria de manera inmediata, en los términos prescritos por la ley 387 de 1997.	No. De Hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas y han recibido atención humanitaria inmediata / No. de Hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas
		Atención Humanitaria De Emergencia: Los hogares incluidos en el RUPD reciben Atención Humanitaria de Emergencia. De acuerdo al Decreto 250 de 2005 la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) comprende "El conjunto de acciones encaminadas a socorrer, asistir y proteger a la población desplazada en el momento inmediatamente posterior al evento de desplazamiento y a atender 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"; por un término de 90 días prorrogable a 90 días adicionales en casos de extrema necesidad.	No. De Hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas y han recibido Atención Humanitaria de Emergencia / No. de Hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas
Derechos Sociales Fundamentales	Salud	Acceso al SGSSS: Todas las personas cuentan con afiliación al SGSSS	Personas afiliadas al SGSSS / Total Personas en el hogar
		Acceso a asistencia psicosocial: Todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron	Personas que reciben apoyo psicosocial / Personas que solicitaron apoyo psicosocial
		Acceso al esquema de vacunación: Todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo	Niños con esquema de vacunación completo - Triple Viral (1 a 5 años) / Niños entre 1 y 5 años
		Acceso a los servicios de salud: La población desplazada que padeció de alguna enferma fue efectivamente atendida ⁴⁴	Personas que estuvieron enfermas en los últimos 30 días y recibieron atención médica / Personas que estuvieron enfermas en los últimos 30 días
		Personas que estuvieron enfermas en los últimos 30 días, que se vieron obligadas a solicitar atención en un servicio de Urgencias y fueron atendidas / Personas que estuvieron enfermas en los últimos 30 días, que se vieron obligadas a solicitar atención en un servicio de Urgencias	
		Población enferma remitida y atendida por el especialista / Población enferma remitida al especialista	
	Población enferma que recibió atención médica y que le fueron realizados los exámenes o entregados los medicamentos / Población enferma que recibió atención médica y que le fueron ordenados exámenes o medicamentos		

⁴⁴ De los indicadores propuestos para calidad de salud, solo se consideró el relacionado con atención de las personas enfermas en los últimos 30 días. Los otros tres indicadores propuestos no fueron integrados, pues solo se tenía información para el año 2008 y no permitía la comparación con 2007 y los otros grupos tomados de referencia.

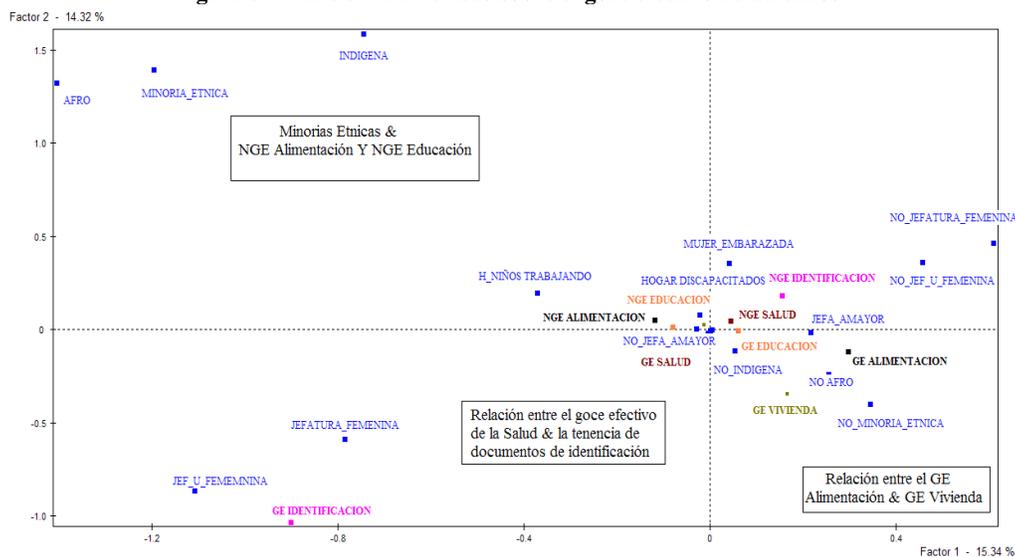
SubIndicador (Propuesto por la Comisión de Seguimiento)	Derecho	Indicador de GED (Goce Efectivo de Derechos en el hogar)	Indicador Complementario: Evalúa el grado de avance en el cumplimiento del derecho en el hogar (Componente del derecho)	
	Educación	Promoción Y Prevención - Controles de Crecimiento Y Desarrollo: Los niños menores de 5 años que se les diagnóstico bajo peso recibieron tratamiento	Niños menores de 5 años que se les diagnóstico bajo peso y recibieron tratamiento / Niños menores de 5 años que se les diagnóstico bajo peso	
		Asistencia regular a niveles de educación formal: Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5 a 17 años)	Niños desplazados atendidos en el sector educativo (5 a 17 años) / Niños entre 5 y 17 años Niños beneficiados con gratuidad en los cobros de matrícula y pensión en el sector educativo / Niños entre 5 y 17 años	
	Alimentación	Disponibilidad de alimentos en forma suficiente: Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos	Personas desplazadas que <i>comieron menos de lo que deseaban porque la comida no alcanzó para todos</i> / Total Personas en el hogar	
			Personas desplazadas que se <i>quejaron de hambre por falta de alimentos</i> / Total Personas en el hogar	
			Personas desplazadas que <i>dejaron de consumir al menos algún desayuno, almuerzo y/o comida por falta de alimentos o dinero</i> / Total Personas en el hogar	
		Cuidado infantil: Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor	Niños menores de 5 años que están al cuidado de un adulto o asisten a programas de atención al menor / Niños entre 0 y 5 años	
	Derecho a la Auto-Sostenibilidad	Vivienda	Habitación legal del predio: Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas	Hogares incluidos en el RUPD con <i>tenencia legal y con seguridad jurídica de la vivienda</i> (propiedad, propiedad en proceso de pago, contrato escrito de alquiler, derechos colectivos) / Hogares incluidos en el RUPD
				Hogares incluidos en el RUPD con <i>un único hogar en la vivienda</i> / Hogares incluidos en el RUPD
				Hogares incluidos en el RUPD con <i>materiales apropiados (Paredes Exteriores: Bloque, Ladrillo, Piedra, Tapisa Pisada, Adobe, Bahareque y Material Prefabricado Y Pisos: No en Tierra)</i> / Hogares incluidos en el RUPD
				Hogares incluidos en el RUPD con <i>Todos los servicios domiciliarios (Energía Eléctrica, Alcantarillado, Recolección de Basuras, Acueducto)</i> / Hogares incluidos en el RUPD
Hogares incluidos en el RUPD <i>que habitan zonas que no hayan sido declaradas ni hayan sido afectadas por eventos de alto riesgo</i> / Hogares incluidos en el RUPD				
Hogares incluidos en el RUPD <i>sin hacinamiento</i> / Hogares incluidos en el RUPD				
Generación de Ingresos		El nivel de ingreso per cápita del hogar es adecuado: Los hogares incluidos en el RUPD cuyos ingresos se ubiquen por encima de la línea de pobreza	Hogares incluidos en el RUPD cuyos ingresos se ubiquen por encima de la línea de pobreza / Hogares incluidos en el RUPD	
			Personas mayores de 12 años que <i>hacen parte de la población económicamente activa (PEA) y se encuentran ocupados</i> / Personas que hacen parte de la PEA	
			Personas dentro de la PEA que laboran dentro <i>la jornada laboral legal</i> / Personas que hacen parte	

SubIndicador (Propuesto por la Comisión de Seguimiento)	Derecho	Indicador de GED (Goce Efectivo de Derechos en el hogar)	Indicador Complementario: Evalúa el grado de avance en el cumplimiento del derecho en el hogar (Componente del derecho)
			de la PEA
			Personas dentro de la PEA que laboran y tienen un ingreso igual o superior a 1 SMLV / Personas que hacen parte de la PEA
			Personas dentro de la PEA que laboran y se encuentran afiliadas a salud, pensión y ARP (Asalariados) Y afiliados a salud y pensión (Independientes) / Personas que hacen parte de la PEA
			Personas dentro de la PEA que laboran y cuentan con contrato escrito de trabajo / Personas que hacen parte de la PEA
Derechos civiles y políticos	Identidad	Poseción de documentos de identidad: Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos	Personas mayores de 18 años que poseen cédula de ciudadanía / Personas mayores de 18 años
			Hombres mayores de 18 años que poseen Libreta Militar / Hombres mayores de 18 años
			Niños entre los 7 y 18 años que poseen Tarjeta de Identidad / Niños entre los 7 y 18 años
			Niños menores de 7 años que poseen Registro Civil / Niños entre los 7 y 17 años

Fuente: Auto 109 de 2007, Auto 233 de 2007, Auto 116 de 2008; Informes II y III de la Comisión de Seguimiento (2008)

C. Análisis multivariado del goce efectivo de derechos en la evaluación del enfoque diferencial sobre la atención a la población desplazada

Figura 3. Análisis multivariado sobre el goce efectivo de derechos



Fuente: ENV 2007-2008, cálculos propios

En el análisis multivariado se muestra la evidente discriminación sobre el goce efectivo de derechos de la población que precisamente debería ser prioritaria. De esta manera, hogares como los grupos étnicos, y en peor condición los afrodescendientes; los hogares con jefatura femenina única o con niños entre 7 y 11 años trabajando; están relegados a padecer peores condiciones en cuanto a seguridad alimentaria, educación y vivienda, apartados del 37% de hogares que no pertenecen al grupo de población con enfoque diferencial, pero donde estos últimos tienen mayores posibilidades en el acceso a viviendas dignas y son menos propensos a padecer hambre. También en el gráfico se ratifica la fuerte relación entre el derecho de alimentación y vivienda, lo cual implicaría que una fracción de la población centra buena parte de los recursos del Estado, mientras que otros padecen condiciones extremas de vulnerabilidad y pobreza. El 14% de los hogares recibió subsidio de vivienda para la población desplazada (donde al 18% de éstos también le fue otorgado el subsidio complementario de la Alcaldía o Gobernación), 37% tienen acceso a los subsidios de nutrición de familias en acción, 38% reciben subsidios de educación de familias en acción, y 8% recibió en el último mes mercados, bonos alimentarios, o canastas de alimentos. Ahora bien, dentro de los hogares que recibieron el subsidio de vivienda, el *41% de hogares también recibió subsidios para nutrición del programa familias en acción y el 53% recibe el subsidio de educación del mismo programa*. Lo que implica que mientras alrededor del 36% de los hogares desplazados no reciben ninguno subsidio del Estado, alrededor del 6% de los hogares desplazados tienen mayor acceso a los subsidios y ayudas del Estado, pues recibe simultáneamente el subsidio de vivienda y alimentación.