

**COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO**

PROCESO NACIONAL DE VERIFICACIÓN

OCTAVO INFORME NACIONAL DE VERIFICACIÓN

**NOTAS SOBRE EL INFORME PRESENTADO POR EL GOBIERNO
NACIONAL A LA CORTE CONSTITUCIONAL EN CUMPLIMIENTO DE LA
SENTENCIA T-025 DE 2004 Y AUTOS SUBSIGUIENTES**

Bogotá, diciembre 2 de 2008

El Gobierno Nacional presentó en el pasado mes de octubre un Informe –en adelante IGN– a la Corte Constitucional, con “*la línea de base de los resultados de la medición de los indicadores adoptados por esta Corporación, para cada uno de los componentes de la política de atención a la población en situación de desplazamiento y para cada uno de los derechos de goce efectivo señalados en la Sentencia T-025 de 2004.*”

Para este fin, el Gobierno Nacional “*realizó una encuesta a hogares desplazados con cobertura y representatividad nacional, a través de un formulario digital, mediante entrevista directa en el sitio de residencia*”. El tamaño de la muestra fue de 8.053 hogares.

La presentación de los comentarios de la Comisión de Verificación se seguirá en dos etapas: primero, se establecerán las coincidencias y diferencias entre la información del IGN y de la II Encuesta Nacional de Verificación 2008 –II ENV 2008–; segundo, se harán comentarios técnicos a la forma de cálculo de los indicadores presentados en el IGN.

Se utilizará el mismo orden temático de los capítulos del IGN: primero, caracterización socioeconómica de la población; segundo, metodología empleada para el cálculo de indicadores; tercero, resultados del cálculo de indicadores GED y complementarios; cuarto, cronograma de las metas de avance (línea de indigencia) y resultado final (línea de pobreza) de los dos indicadores de generación de ingresos; quinto, conclusiones y recomendaciones.

Antes de comenzar con los comentarios a los capítulos vale la pena hacer una referencia a la Verificación de la condición de desplazamiento en las dos encuestas, pues es un aspecto central para la valoración de los resultados.

La encuesta GN se aplicó para hogares con personas desplazadas *en enero de 1995 o después*. La pregunta de entrada es *¿Alguna vez este hogar o algún miembro del hogar ha sido desplazado por motivos de riesgo para él o su familia asociado con el conflicto armado? Si la respuesta es afirmativa se pregunta mes y año del desplazamiento*

Si la fecha es anterior a enero de 1995, no se aplica la encuesta. Si es posterior, la forma de verificación de condición de desplazado se realiza mediante el siguiente conjunto de preguntas:

1. *¿Alguno de los miembros de este hogar ha presentado declaración de desplazamiento ante una entidad del Estado?*
2. *¿Su hogar se encuentra incluido en el Registro de Desplazados de Acción social (antigua Red de Solidaridad)?*
3. *¿Le confirmaron su inclusión en el RUPD en la oficina de Acción Social (Unidad Territorial) o en la UAO? Si no le han confirmado, se concluye la entrevista. Si responde afirmativamente o con un No sabe/no responde, continúa.*
4. *¿Alguna entidad de atención a la población desplazada (por ejemplo, Pastoral Social, Minuto de Dios, Cofas, Juan Bosco, etc.) lo contactó para invitarlo a sus oficinas e iniciar la atención humanitaria de emergencia (para entregarle mercado, asesorarlo, etc.)?*

Si hay por lo menos un *si* a una de estas 4 preguntas, se pregunta el Código SIPOD. A todos se les pregunta si el desplazamiento fue individual masivo.

La II ENV-2008 se aplica a personas desplazadas en enero de 1998 o después. Tiene dos dominios: Hogares con personas desplazadas en 1998 o después e inscritas en el Registro Único de Población Desplazadas (RUPD) desde el 1º. de enero de 1999, y personas desplazadas en 1998 o después pero sin ningún miembro inscrito en el RUPD.

Las preguntas de Verificación de la condición de desplazamiento fueron las siguientes:

1. ¿En este hogar hay personas desplazadas por causa de la violencia o del conflicto armado? Si la respuesta es positiva, continúa; de lo contrario, termina.
2. ¿Alguna de estas personas se desplazó *en 1998 o después*? Si la pregunta es positiva, continúa; de lo contrario, termina.
3. ¿Alguna de estas personas *está inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) en 1999* o después? Si la respuesta es positiva, se pregunta cuántas personas y continúa. Si la respuesta es negativa, el hogar pasa al formulario para personas desplazadas no inscritas en el RUPD.
4. ¿En cuántas cartas, resoluciones o códigos están inscritas las personas desplazadas?. Esta pregunta sirve de base para la conformación de los grupos familiares de personas desplazadas. Cada grupo está conformado por las personas inscritas en una misma carta y a cada grupo se le aplica el capítulo de desplazamiento.

Como se puede observar, se presentan varias diferencias, entre las cuales sobresalen las siguientes:

1. El período de referencia es distinto: el GN capta desplazados a partir de 1995 y la II ENV-2008 a partir de 1998 (último o único desplazamiento).
2. La definición de desplazado inscrito en el RUPD es distinta. No basta con responder positivamente a la primera de las cuatro preguntas del formulario de IGN y no sabe a la tercera, para ser desplazado inscrito en el registro oficial, pues muchos desplazados declaran el desplazamiento ante una entidad del Estado y luego no son incluidos en el Registro. Por ejemplo, de los desplazados no inscritos, encuestados por la II ENV-2008, cerca del 30% declararon pero no fueron incluidos. De manera que el IGN puede estar mezclando personas desplazadas no registradas con los registrados, lo cual tiene implicaciones sobre el resultado de algunas preguntas.

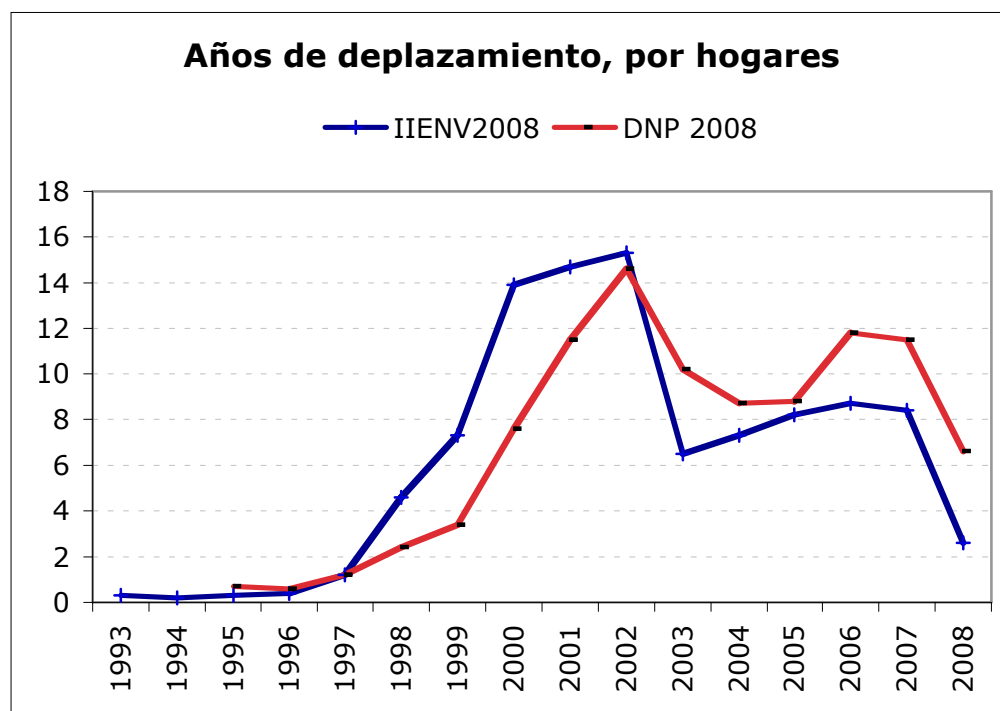
1. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO.

1.1 Dinámica del desplazamiento

En el IGN se muestra la dinámica del desplazamiento entre 1995 y 2008. Los datos del IGN y los de la II ENV-2008 coinciden en establecer el año 2002 como el año “pico” del desplazamiento. Para el IGN, el 56,9% de los desplazamientos ocurrieron entre 2001 y 2005; el 26,3% entre 2006 y 2008, y el 16,7% antes de 2001. Para la II ENV-2008, el 52% de los desplazamientos de la población inscrita en el RUPD tuvo lugar entre 2001 y 2005; el 19,7% entre 2006 y 2008 y el 28,2% antes de 2001.

En la Gráfica 1 pueden apreciarse las diferencias:

Gráfica 1



2. Tamaño de hogar: Según las dos encuestas, el tamaño promedio de hogar de las personas desplazadas inscritas en el RUPD es de 5,1 personas por hogar.

3. Estructura de hogar: Edades: También se aprecia un alto grado de coincidencia entre las dos encuestas: por ejemplo, la participación de los hombres menores de 20 años de edad es 57% según el IGN y 57,6% de acuerdo con la II ENV-2008, en tanto que la de las mujeres es 52,9% según el IGN y 53,1% de acuerdo con la II ENV-2008. Por su parte, la participación de la población de 60 años y más de edad es en el caso de los hombres del 4,5% según el IGN y del 4,7% de acuerdo con la II ENV-2008 y en el de las mujeres: 4,8% para el IGN y 4,5% para la II ENV-2008.

4. Lactancia materna: El IGN encuentra que el 95,7% de los niños y niñas que en el momento de la encuesta tenían entre 0 y 2 años de edad recibieron pecho alguna vez, y que la duración promedio de la lactancia es de 12,4 meses.

La II ENV-2008 no indagó por duración de la lactancia. Preguntó por el porcentaje de niños-as menores según rangos de edad que continuaban recibiendo alimentación materna en el momento de la encuesta: en el de menores de 5 años de edad es el 36,7%, en comparación con el 82,9% cuando se trata de madres con niños-as entre 0 y 12 meses de edad y del 43,6% cuando la edad de los niños-as es de 13 a 24 meses, lo cual es compatible con una duración de 12 meses de lactancia.

Sin embargo, hay una fuente especializada en lactancia que es la Encuesta Nacional de Demografía y Salud –ENDS– de Profamilia, cuya última versión se realizó en 2005. Según esta encuesta, el 96,9% de los niños y el 97,3% de las niñas fueron amamantados alguna vez. La duración mediana de la lactancia, según la misma fuente, fue de 14,5 meses para hombres y de 15,2 para mujeres (en personas menores de tres años de edad), y es mayor para los hijos-as de las madres más pobres –según la clasificación de riqueza

que usa la encuesta— para quienes alcanza 15,8 meses, que para los hijos-as de las madres más ricas, con 11,0 meses de lactancia.

5. Relaciones sexuales: Destaca el IGN que el 18% de las mujeres y el 16,2% de los hombres entre 12 y 17 años de edad ha tenido relaciones sexuales. Si se compara con la información de ENDS-2005, según la cual un 11% del total de mujeres entre 25 y 49 años de edad tuvo su primera relación antes de cumplir 15 años y un 44% antes de cumplir los 18 años, parecerían, entonces, un poco bajos los porcentajes reportados por la encuesta IGN.

Con todo, la Comisión considera que tanto sobre el procedimiento de aplicación de la pregunta como sobre su utilidad debe realizarse un examen o test de razonabilidad. Para este efecto deben ser evaluados tres importantes aspectos correspondientes a tres conceptos parciales: *la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes.*

a) En primer lugar debe tenerse en cuenta que el indicador adoptado por la Corte Constitucional en este tema fue:

Personas de PD que acceden a programas de salud sexual y reproductiva (12 años o más).

El objetivo del indicador es el de examinar la cobertura de los programas de salud sexual y reproductiva en jóvenes y adolescentes en situación de desplazamiento forzado, por cuanto se ha evidenciado una incidencia preocupante de embarazo a temprana edad¹ para este grupo poblacional.

Dada la naturaleza de los derechos, situaciones y conductas sobre las que se indaga cuando se abordan temas como los de salud sexual y reproductiva, es necesario evaluar con detenimiento: primero, si un instrumento como una encuesta es el medio adecuado para obtener la información que se requiere, y segundo, si también lo son los procedimientos correspondientes a la aplicación de dicho instrumento.

¹ Según la Encuesta de Demografía y Salud, ENDS 2005. De las jóvenes entre 15 y 19 años de edad, el 20,5% ya eran madres y el 4,3% estaban embarazadas por primera vez en 2005. ENDS-2005. *Salud Sexual y reproductiva en Colombia*. Profamilia, ICBF, USAID, MPS, UNFPA. Noviembre 2005. Capítulo Fecundidad, cuadro 5.9.2: Embarazo y maternidad de adolescentes por departamento, página. 109.

En la encuesta también de Profamilia, *Salud Sexual y Reproductiva en zonas marginales*. Situación de mujeres desplazadas 2000- 2005, se encontró que “*más de una tercera parte de las mujeres de 15 a 19 años ya son madres (28,4 por ciento), o están embarazadas de su primer hijo (5,2 por ciento), lo que da un total de 33,6 por ciento, cifra mucho más alta que la del promedio nacional en la Ends 2005 que fue de 20,5 por ciento. El porcentaje de mujeres de 13 a 19 años que ya son madres, registrado en el presente estudio, fue de 24,5 por ciento, menor que el reportado por el estudio del 2001 que fue de 30 por ciento. Es sorprendente que el 63 por ciento de las mujeres de 19 años cumplidos, ya son madres o están embarazadas de su primer hijo*”.

Ver <http://www.profamilia.org.co/encuestas/04desplazadas/05fecundidad/fecundidad05.html>

El IGN no señala si la encuesta se realizó con informante directo –lo que en este caso sería necesario– o con informante idóneo. En caso de que se haya recurrido a informante directo y tratándose de menores de edad, es importante aclarar si se contó con la autorización de los padres o representantes, y si el procedimiento se llevó a cabo en su presencia o no.

Sobre el tema, y a manera de ejemplo, es bueno citar el caso español. El Instituto Nacional de Estadística realizó en 2003 la encuesta de salud y hábitos sexuales, a fin de obtener información relevante para evaluar el impacto de las políticas preventivas de la extensión del VIH. Entre los aspectos generales del proyecto, el INE señala que: “El carácter delicado e íntimo de la información sobre las costumbres y las prácticas sexuales hace necesario que entrevistadores y entrevistados estén verdaderamente convencidos de la utilidad de la encuesta para comprometerse a participar en ella. Además, exige una técnica de entrevista que preserve al máximo la privacidad de las respuestas.” Entre las razones para restringir el estudio a la población de 18 a 49 años de edad están: “*Entrevistar a las personas menores de 18 años exigiría permiso paterno, podría herir su sensibilidad y posiblemente complicaría la obtención de respuestas veraces de los jóvenes*”².

Ahora bien, si se recurrió a informante idóneo –informante indirecto–, debe decirse que *a priori* generaría serias dudas sobre la calidad de los resultados obtenidos porque precisamente lo que se está indagando se encuentra en el terreno “de lo personalísimo”, por así denominarlo. La Corte Constitucional ha señalado que *en el ámbito de las relaciones intrafamiliares, cabe resaltar que todos sus miembros gozan también del derecho a la intimidad, por lo que es predicable igualmente establecer que cae dentro de la órbita de lo íntimo de cada uno de los miembros de la familia, aquello que éstos se reservan para sí y no exteriorizan ni siquiera a su círculo familiar más cercano, y que merece el respeto por ser un ámbito exclusivo que incumbe solamente al individuo, que es resguardo de sus posesiones privadas, de sus propios gustos y de aquellas conductas o actitudes personalísimas que no está dispuesto a exhibir, y en el que no caben legítimamente las intromisiones de los otros miembros de la familia, por ser específicamente individual*³ (Subrayado fuera de texto).

De otro lado, pero en igual referencia al concepto de adecuación, es claro que indagar en el grupo señalado por la existencia de relaciones sexuales puede ser útil y válido en especial porque los resultados pueden orientarse al desarrollo de programas de prevención del embarazo adolescente o de enfermedades de transmisión sexual. Sin embargo, es necesario anotar que dicha utilidad y validez no son predicables en función del objetivo básico del indicador en medición. Es decir, mientras el objetivo de medición del indicador es identificar qué porcentaje de cobertura tienen acceso a los programas sobre salud sexual y reproductiva, la pregunta aplicada para satisfacer el indicador se orienta a determinar cuántas-os de las y los jóvenes o adolescentes en situación de desplazamiento han iniciado su vida sexual.

De esta manera, hay que anotar, en primer lugar, que dada la confidencialidad y la privacidad que ameritan estos procedimientos, así como el riesgo que se cierne de ocasionar eventuales vulneraciones al derecho a la intimidad, se debe reconocer la

² Instituto Nacional de Estadística -INE- de España. *Encuesta de salud y hábitos sexuales. Metodología*. Páginas 3 y 4. www.ine.es/daco/daco42/sida/metosida.pdf

³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-916 de 2008. M.P. Clara Inés Ramírez

exigencia de adoptar protocolos especiales que son los que se siguen, por ejemplo, en ejercicios como las Encuestas de Demografía y Salud. Y en segundo lugar, que la pregunta aplicada no responde de manera directa a los propósitos de medición que subyacen al indicador.

Por tal razón, en principio debe concluirse que los medios utilizados para la consecución del fin no son adecuados.

b) Al examinar la necesidad de utilizar esos y no otros medios para el logro del fin (*esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios*), la Comisión considera importante anotar que la fuente de información por naturaleza debería ser el sistema de información del Ministerio de la Protección Social en conjunción con fuentes contrastadas como las de la ONG Profamilia cuya presencia y cobertura en el país son reconocidas, o la de la ONG Médicos Sin Fronteras que desarrolla una importante labor en la materia en varias regiones del país. Es decir, en principio no sólo existe otro medio para la búsqueda de la información relativa al acceso de las y los jóvenes y adolescentes en situación de desplazamiento a programas sobre salud sexual y reproductiva, sino que su utilización implica un sacrificio menor de libertades y derechos. Las consultas, solicitudes y la participación efectiva en dichos programas deben haber sido objeto de un registro básico, por lo menos eso se espera de las fuentes oficiales, entre otras razones porque la adecuación y desagregación de los registros para efectos del desarrollo de políticas públicas, asignación y ejecución de recursos de atención al desplazamiento, fue una de las órdenes perentorias dentro de las disposiciones de la Sentencia T-025 en 2004.

c) Finalmente, para la Comisión es claro que el uso de medios distintos a los utilizados, como los que se sugieren, marcan una importante diferencia en tanto se trata de evitar trasgresiones sobre principios constitucionales importantes como el del respeto a la intimidad, que en este caso sobrevienen al otorgar primacía al derecho a la información en lo que concierne a la construcción de información pública. La jurisprudencia de la Corte Constitucional cuando de colisiones entre el derecho a la intimidad y el derecho a la información se ha tratado, ha discurrido entre una prevalencia absoluta del derecho a la intimidad como derecho personalísimo y la especial prelación del derecho a la información⁴.

Para este caso el derecho a la intimidad debe prevalecer sobre las razones y necesidades de información pública, pues en lo fundamental se trata de dar prioridad al respeto de la dignidad humana de personas que además ostentan la condición de víctimas, y por la misma razón son titulares de derechos de exigibilidad inmediata como aquel de demandar del resto de la sociedad un trato acorde con su condición humana.

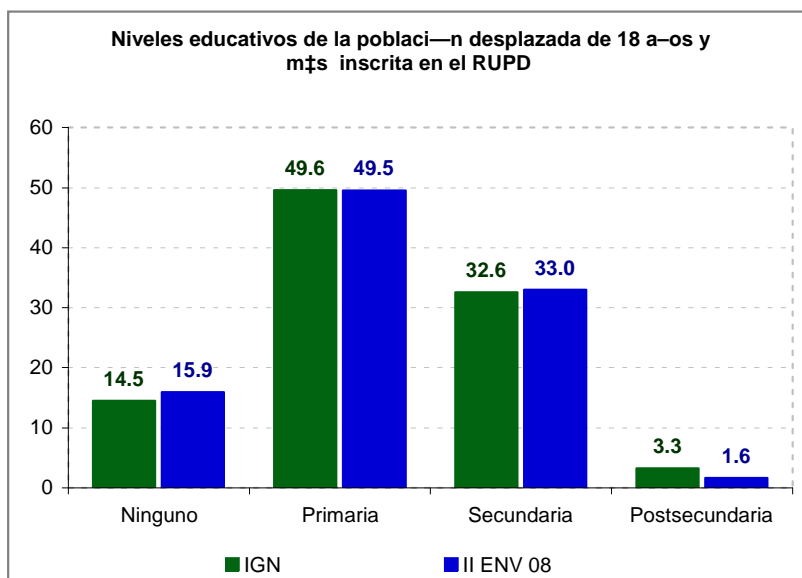
6. Educación: Según el IGN el número promedio de años de educación para personas desplazadas de 18 años y más de edad es de 5,5. El nivel educativo alcanzado para personas de 18 años y más de edad es: Ninguna educación 14,5%; Primaria 49,6%; Básica secundaria 19,9%; Media 12,7%; Postsecundaria 3,3%.

4 Ver: Uprimny, Botero y Jaramillo (2001). *Libertad de información, democracia y control judicial: la jurisprudencia constitucional colombiana en perspectiva comparada*. Bogotá.

De acuerdo con la II ENV-2008: El número de años promedio de educación de la población de 18 años y más de edad es de 4,9 años. Niveles educativos de la población de 18 años y más de edad: Ninguno 15,9%; Primaria 49,5%; Básica secundaria y media 33,0%; postsecundaria 1,6%.

Las diferencias entre las dos encuestas en referencia se aprecian en la Gráfica 2:

Gráfica 2



7. Miembros ausentes: El IGN reporta que el 45,6% de los hogares tenía antes del desplazamiento otros miembros que hoy no conforman el hogar por hechos como fallecimiento, asesinato, desaparición, reclutamiento, o separación voluntaria o forzada.

La II ENV-2008 no indagó sobre este aspecto. Sin embargo, en la I ENV-2007 se estableció que un 43,7% de los hogares tenía miembros ausentes, cifra muy cercana a la reportada por el IGN.

8. Declaración de bienes: Las preguntas son diferentes en una y otra encuesta en referencia. El IGN reporta que el 69,6% de los hogares abandonó algún predio. Por tipo de predio, el 59,7% abandonó finca o parcela; el 48,2% casa o apartamento; el 7,9% lote; el 7,6% casa lote y el 3,1% otro bien.

La II ENV-2008 indagó por la tenencia y abandono de un conjunto amplio de bienes: Bienes raíces rurales que incluía finca con casa (59,5%); finca sin casa (5,6%); parcela o lote con casa (26,3%); parcela o lote sin casa (4,7%); mejoras (3,1%) y otro bien (0,8%). En suma, el 59% de los hogares inscritos en el RUPD tenía alguno de estos bienes y el 55,6% lo abandonó.

Además se consideró el rubro Otros bienes raíces no rurales, que incluía: casa o casalote, apartamento, lote, bodega o local, otro bien. Cerca del 18,7% de los grupos familiares RUPD tenía alguno de estos bienes y el 17,4% lo abandonó.

Cultivos: El 60,3% de los grupos familiares tenía cultivos.

Ganado vacuno y otros animales: Un 81,7% de los grupos familiares tenía animales y hasta un 76,1% los abandonó.

Bienes Muebles: El 95,5% de los grupos familiares tenía bienes muebles y el 90,3% los abandonó.

Bienes de transporte y maquinaria: Un 70,6% tenía medios de transporte o maquinaria y el 69,4% los abandonó.

En resumen, cerca de un 96,7% de los grupos familiares tenía algún tipo de bien y el 95,4% abandonó alguno.

9. Condición de tenencia u ocupación: También aquí las preguntas son diferentes entre las dos encuestas en referencia. La encuesta base del IGN no indagó por formas como poseedor, ocupante de baldío y ocupante de hecho, que pueden marcar la diferencia.

	IGN	II ENV-08
Propiedad título	44.9	68.2
Propiedad sin título	45.3	
Poseedor		6.1
Ocupante de bald' o		2.7
Propiedad Comunal o colectiva	4.0	2.3
Usufructuario		4.8
Ocupante de hecho		3.3
Otro tipo(1)/Otras formas	5.8	12.6
(1) En IGN incluye Colono, arrendatario, aparcerero, cesi—n o usufructo. No es claro si se incluyeron formas como poseedor, ocupante de bald' o y ocupante de hecho. En II ENV-08 incluye, heredero, arrendatario, compartido, cuidador		

En la II ENV-2008 un alto porcentaje de Otras formas corresponde a herencias y sucesiones ilíquidas. En el Cuadro 1 se aprecian las diferencias: mientras que para el IGN el 90% son propietarios de fincas o parcelas, para la II ENV-08 este porcentaje alcanza un 68%. Adicionalmente, cuando se pregunta a los propietarios si tienen escritura pública registrada,

solamente el 19,6% responde afirmativamente. Esto es importante, pues constituye el respaldo jurídico legal a la propiedad. No es claro a qué título se refiere el IGN cuando habla de propiedad con título.

En cuanto a la declaración, el IGN preguntó si: “*Declaró los bienes abandonados ante el INCODER o el Ministerio Público (Procuraduría, Personería o Defensoría del Pueblo)?*”, obteniendo respuesta afirmativa en un 43,9% de los casos. En la II ENV-2008 la pregunta estaba dirigida a establecer si el bien fue registrado ante el Incoder para que fuera protegido, tanto para fincas y parcelas como para otros bienes inmuebles, obteniendo respuesta positiva apenas en el 20% de los casos para fincas y parcelas y del 11% para otros bienes inmuebles no rurales.

Al respecto debe decirse que el consolidado de cifras de protección de bienes abandonados entregadas por el Proyecto de Protección de Bienes y Patrimonio de la Población Desplazada (en adelante Proyecto de Protección de Bienes) a julio de 2008, indica que los bienes abandonados de un total de 82.280 personas han sido protegidos⁵. Si se asumiera esta cifra como de personas titulares, cabezas de hogar solicitantes de protección, se estaría hablando de 82.280 hogares.

De acuerdo con la II ENV-2008, el 69,3% de la población desplazada ha abandonado bienes raíces rurales y otros bienes raíces. Si a la fecha, según cifras de Acción Social

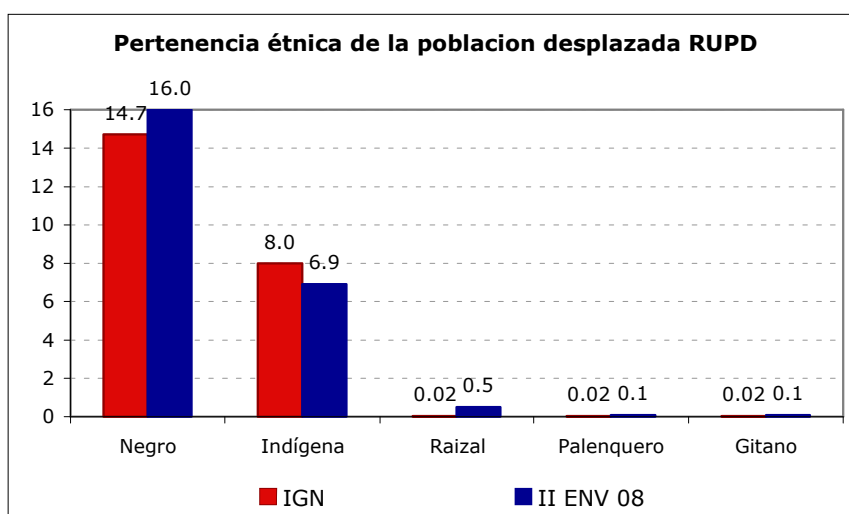
⁵ Proyecto de Protección de Bienes y Patrimonio de la Población Desplazada. Consolidado de protección. Julio de 2008.

con corte a octubre 31 de 2008, son 622.774 los hogares de población desplazada registrados⁶, se tendría que aproximadamente un total de 431.582 hogares han abandonado bienes inmuebles. Frente a esta cifra, el registro de protección que se reporta equivaldría a apenas el 19% del total de hogares.

No obstante, es importante recordar que la cifra total de protección reportada por el Proyecto de Protección de Bienes incluye no sólo a población desplazada sino también a población en riesgo de desplazamiento. Sin restar la importancia que la protección efectiva conlleva para cualquiera de los casos, se debe reiterar, como ya se señalaba en el Sexto Informe de la Comisión, que para el tema específico en consideración son enteramente relevantes los registros de protección de bienes de la población en situación de desplazamiento. Así, entonces, de acuerdo con la información del Proyecto de Protección de Bienes, el cruce de las bases de datos de protección, del Registro Único de Población Desplazada y de registros de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, da como resultado la existencia de **25.955** registros de personas coincidentes a marzo 31 de 2008. En este sentido, las solicitudes de protección de bienes de población desplazada no superarían el **6%** del total de hogares que habrían dejado bienes abandonados.

10. Grupos étnicos: Como se aprecia en la Gráfica 3, no obstante algunas diferencias entre encuestas, es claro que los grupos étnicos han sido golpeados por el desplazamiento más que proporcionalmente a su participación en la población total del país.

Gráfica 3



11. Discapacidad: Esta es una de las variables de más difícil medición, dada su relativamente baja ocurrencia en la población en general. En el IGN se reporta la existencia de un 4,6% de la población desplazada con discapacidad. Según el Censo del Dane de 2005, la población en discapacidad en el país sería el 6,3% de la población total⁷.

Según la II ENV-2008, un 9,8% de los hogares desplazados RUPD tiene por lo menos una persona en discapacidad. De este 9,8% de hogares, en un 30,1% de los grupos

⁶ Consultado en www.accionsocial.gov.co. Noviembre 24 de 2008.

⁷ Dane, Censo 2005. Boletín Discapacidad Colombia. Actualización. <http://www.dane.gov.co/censo/files/boletines/discapacidad.pdf>

familiares hay por lo menos un discapacitado de nacimiento; en un 26,3% hay uno por enfermedad y en un 12,3% por causa del conflicto armado.

2. METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE LA BATERÍA DE INDICADORES

En el IGN se aplican tres formas de cálculo de indicadores, para “agrupar” los distintos componentes de los indicadores de goce efectivo de derechos (GED). Se definieron indicadores lineales, multiplicativos y multifactoriales.

- a. **Indicadores Lineales:** miden si un hogar o persona cumple o no con una determinada condición. Su agregación da por resultado la proporción o tasa de cumplimiento de determinado derecho. Ejemplo: Indicador del Derecho a la Identidad.
- b. **Indicadores Multiplicativos:** se propone su uso cuando un indicador es compuesto por diversos factores y el indicador exige que se cumpla la condición en todos ellos. Ejemplo: Indicador de acceso a los servicios públicos.
- c. **Indicadores Multifactoriales:** se recomienda cuando el indicador es “*progresivo y su cálculo depende de los factores que lo determinan*”. Como condiciones del indicador se señala que: i) la función sea continua en el intervalo [0,1]; ii) valga 0 si todos los componentes valen 0 y 1 si todos los componentes valen 1; iii) “*debe reflejar las preferencias de los hogares, en términos de las ponderaciones que tiene cada componente en el indicador compuesto. Esto implica hacer un juicio de valor sobre la importancia relativa de cada factor*” (Subrayado nuestro). Señala sin mayor explicación el IGN que los indicadores compuestos calculados cumplen con una *condición de neutralidad*, que otorga a todos los factores concurrentes la misma importancia.

En términos matemáticos se optó en el IGN por una función de tipo conmutativo, de manera que se puede reemplazar el valor de X_1 por el de X_2 , sin que cambie el índice compuesto. En el caso general, la fórmula aplicada es:

$$I = (\sum_{k=1}^n (I_k)^2)^{1/2} / n^{1/2}$$

Como se verá en los comentarios puntuales a cada uno de los indicadores, la forma de cálculo tiene claras implicaciones sobre los resultados.

Los indicadores de Goce Efectivo de Derecho definidos por la Corte Constitucional son indicadores preciasamente establecidos: se trata de medir si un determinado derecho está siendo cumplido o no. Se definen, en general, como personas u hogares en condición de desplazamiento que tienen garantizado un derecho. Los indicadores complementarios permiten inferir el grado de avance en el cumplimiento del derecho, y en general son la proporción de personas que tiene garantizado un derecho sobre la población que debería tenerlo. No está definida, por lo menos hasta ahora, la agregación de indicadores, ni la construcción de indicadores agregados, sintéticos o multifactoriales. Esto podría, por supuesto, proponerse pero debe ser fruto de un acuerdo que defina si hay indicadores simples que tienen menos importancia que otros, de manera que esa menor importancia se tome en debida consideración (con su respectiva ponderación cuantitativa) en la medición de grado de observancia del derecho.

El Acta de la audiencia de aclaraciones de la Convocatoria “*Consultoría para el levantamiento de información de línea base y cálculo de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos (GED)*” por Acción Social y USAID-OIM, No. 003 de 2008 CM 043/000003, realizada en Bogotá el 25 de junio de 2008, ilustra el problema:

“ **OBSERVACION No. 18:** *¿El cálculo de los indicadores debe ser estrictamente como los que plantea la Corte Constitucional? o ¿Se debe proponer un cálculo para los mismos? Esto considerando el párrafo 4 de la página 28.*

RESPUESTA DE ACCIÓN SOCIAL Y EL DNP: *Luego de un ejercicio de construcción de indicadores entre el Gobierno Nacional, la Corte Constitucional y otras entidades participantes como ACNUR, el Ministerio Público y CODHES, en el Auto 116 de 2008 la Corte Constitucional aprobó y adoptó los indicadores que deben ser medidos por el Gobierno Nacional, para determinar el grado de goce efectivo de derechos de la Población Desplazada. Lo anterior significa que los indicadores deben ser estrictamente los que plantea la Corte Constitucional. No obstante lo anterior, se pueden hacer aclaraciones metodológicas, sugerencias y observaciones técnicas para cada uno de ellos. Los Indicadores son inmodificables de acuerdo con lo definido por la Corte, pero la estrategia de medición si puede ser sugerida.” (Subrayado nuestro).*

OBSERVACION No 21: *¿Si está predefinido el cálculo, por qué piden que se defina nuevamente? Página 28, Ítem 4.*

RESPUESTA DE ACCIÓN SOCIAL Y EL DNP: *Misma respuesta de la observación No. 18: Luego de un ejercicio de construcción de indicadores entre el Gobierno Nacional, la Corte Constitucional y otras entidades participantes como ACNUR, el Ministerio Público, organismos de Control y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública a Población Desplazada, en el Auto 116 de 2008 la Corte Constitucional aprobó y adoptó los indicadores que deben ser medidos por el Gobierno Nacional, para determinar el grado de goce efectivo de derechos de la Población Desplazada. Lo anterior significa que los indicadores deben ser estrictamente los que plantea la Corte Constitucional. No obstante lo anterior, se pueden hacer aclaraciones metodológicas y sugerencias y observaciones técnicas para cada uno de ellos. Sin embargo, es necesario aclarar que es el calculo el que no está predefinido, lo que esta definido es el indicador.”⁸ (Subrayado nuestro).*

3. MEDICIÓN Y ANÁLISIS DE LA BATERÍA DE INDICADORES

3.1. Subsistencia mínima

El IGN calcula el indicador de GED a la subsistencia mínima como un indicador multifactorial de los **hogares que reciben ayuda inmediata** (alojamiento, alimentación y salud en la emergencia) con relación al total de hogares que declararon y de los hogares que recibieron **ayuda humanitaria de emergencia** (alimentación, alojamiento,

⁸ Acción Social, USAID-OIM. Acta Audiencia de Aclaraciones. Convocatoria No. 003 de 2008 CM 043/000003, Junio 25 de 2008. Tomado de la página WEB de OIM-

http://www.oim.org.co/anexos/documentos/LICITACIONES/ACTA_AUDIENCIA_ACLARACIONES_CONVOCATORIA_003_2008.pdf

El párrafo 4 de la página 28 a que se hace mención es parte de los términos de referencia de la convocatoria y dice: “4. Propuesta para cálculo de indicadores (**4 puntos**) Se dará mayor calificación al trabajo que incluya una propuesta sólida para realizar el cálculo de los indicadores de goce efectivo (2 puntos) y la propuesta metodológica de cálculo del nivel de estabilización socioeconómica. (2 puntos)”

kit de cocina, aseo y hábitat, salud, asesoría psicosocial, orientación jurídica y auxilios en dinero) con relación al total de hogares incluidos en el RUPD.

Dos comentarios iniciales:

1. El indicador de ayuda inmediata –AI–, tal como está definido, debe ser calculado tanto para los desplazados inscritos en el RUPD como para los no inscritos que han declarado su desplazamiento. Basta la sola declaración del desplazamiento para tener el derecho a recibir la ayuda inmediata. Los componentes de la ayuda inmediata son: alojamiento, alimentación, vestuario, camas/colchonetas, utensilios e cocina, elementos de aseo, medicinas, atención médica de urgencia, valoración psicosocial, valoración médica.

2. El indicador de ayuda humanitaria de emergencia –AE–, tal como está definido, debe ser calculado para la población desplazada inscrita en el RUPD. Los componentes son: auxilio para arriendo, cupos escolares, documentos de identidad, capacitación, vinculación a proyectos productivos, asistencia y orientación jurídica, protección, afiliación a salud, mercados o bonos alimentarios, elementos de aseo, elementos de cocina, camas y colchonetas.

En el IGN, aunque las preguntas de la encuesta tienen la lista completa de los componentes, la AI y la AHE se miden como agregados de conjuntos de iguales componentes: ayuda alimentaria, alojamiento, Kits de aseo, vivienda y hábitat, atención en salud, orientación jurídica, atención psicosocial y auxilios en dinero. Así, el IGN deja por fuera, o no informa cómo los agregó, componentes importantes en AHE como cupos escolares, afiliación a salud, capacitación, protección o vinculación a proyectos productivos, que son precisamente los que podrían contribuir a la estabilización socioeconómica de la población y en varios de los cuales la población ha alcanzado algún grado de cumplimiento del derecho.

El indicador de AI es calculado como un promedio geométrico de la proporción de hogares que recibieron cada una de las ayudas, sin aparentemente incluir ayudas en dinero, y se concluye que hasta un 43% de la población desplazada RUPD tiene garantizado el derecho.

Sin embargo, al chequear el cálculo se encuentra que no fueron los auxilios en dinero los que quedaron por fuera del indicador, sino la orientación jurídica, que fue recibida por sólo el 6,9% de la población desplazada.

Ayuda inmediata. IGN	
Ayuda alimentaria	51.3
Alojamiento	54.6
Kit aseo vivienda y hábitat	56.5
Atención en salud	65.0
Auxilios en dinero	15.5
Atención psicosocial	9.3
<i>Promedio geométrico</i>	<i>43.7040</i>
Orientación jurídica	6.9

El indicador de AHE tiene, como se mencionó, los mismos componentes que el de AI. El resultado del cálculo realizado también como promedio geométrico, es que el 36,8% de los hogares desplazados recibieron AHE. Al revisar los cálculos no pudo conseguirse el resultado reportado, midiendo, tal como se afirma en el texto, un promedio geométrico.

Ayuda humanitaria de Emergencia. IGN	
Ayuda alimentaria	58.2
Alojamiento	43.7
Kit aseo vivienda y hábitat	45.4
Atención en salud	30.2
Atención psicosocial	11.8
Orientación jurídica	4.3
Auxilios en dinero	32.5
<i>Promedio geométrico *</i>	<i>23.694</i>
<i>Promedio geométrico **</i>	<i>24.788</i>

* Sin auxilios en dinero

** Con auxilios en dinero

El indicador GED es calculado por el IGN como un indicador multifactorial de los dos indicadores anteriores y da por resultado un nivel del 40,4% en el indicador de GED a la subsistencia mínima.

Sin embargo, es de anotar que si bien en el Anexo 3 (Información Sectorial) del IGN se relaciona información sobre el tema, ésta genera confusiones. Efectivamente mientras que en las tablas que forman parte del numeral 2.4 del Anexo 3 se señala que el 36,8% de los hogares incluidos en el RUPD ha recibido “ayuda humanitaria de emergencia”, en la redacción que seguidamente describe el contenido de dichas tablas se señala:

“(…) Una de las características de la atención inmediata en eventos masivos es el cubrimiento del 99,9% de la población, en comparación con los desplazamientos individuales cuyo porcentaje es del 36,8%, no se cuenta con mecanismos de seguimiento frente a la atención en la urgencia, ni rutas claras de articulación nación – territorio para los individuales, en comparación con las estrategias para la atención de masivos.”
(Resaltado fuera de texto)

Lo cual hace pensar que el porcentaje sobre acceso señalado se refiere a la variable de atención inmediata y no a la de ayuda humanitaria.

La II ENV-2008 muestra un panorama diferente. En cuanto a AI, las discrepancias son sustanciales: Sólo el 0,4% de los grupos familiares inscritos en el RUPD recibió todos los elementos que componen la ayuda inmediata; el 30,6% contó con alguno de los componentes de este tipo de asistencia, mientras que el 69,4% no recibió ninguno. De otro lado, el 22,5% de los grupos familiares inscritos recibieron alimentación como componente de la ayuda inmediata; 16,0% elementos de aseo; 14,9% camas o colchonetas; 14,8% elementos de cocina; 9,1% valoración médica; 7,3% medicinas; 6,2% atención médica de urgencia; 5,2% albergue temporal y 5,1% valoración psicosocial. Si se toman en consideración los desplazados no inscritos en el RUPD, pero que presentaron la declaración de desplazamiento, la situación no varía sustancialmente: se encuentra que 0.3% de la población en tal condición recibió todos los componentes de la ayuda; 30,8% recibió alguno de los componentes; 23% recibió alimentación; 5,3% valoración médica, 5,5% atención médica de urgencia y 4.8% medicinas; 16,9%

elementos de aseo, 15% utensilios de cocina y 16,1% camas o colchonetas; 3,4% vestuario, 3,1% albergue temporal y 2,8% valoración psicosocial.

Pese a no compartirlo, entiende la Comisión de Seguimiento que el universo de beneficiarios de la ayuda inmediata se ha decidido restringirlo a aquellos hogares en los que, luego de la declaración, el Ministerio Público identifique una manifiesta incapacidad para solventar de manera autónoma sus necesidades en alimentación y alojamiento. Esto hace difícil la medición a través de una encuesta de hogares. Pero también entiende la Comisión que la identificación de dicha vulnerabilidad en los hogares que declaran, se encuentra mediada además de por las circunstancias observables en el proceso de declaración, por la solicitud o petición expresa de recibir ayuda que realizan los mismos hogares afectados. Para el caso de los grupos familiares incluidos en el RUPD se tiene que pese a que el 31,4% solicitó ayuda alimentaria como asistencia inmediata, solamente la recibió el 22,5%; el 12,3% solicitó albergue temporal, recibéndola el 5,2%; el 24,8% elementos de aseo, beneficiándose sólo el 16%; el 10,8% atención médica de urgencias, recibéndola el 6,2%

En cuanto a la AHE, la situación reportada por la II ENV-2008 muestra que, aunque sólo el 0,2% de los grupos familiares incluidos en el RUPD ha recibido el conjunto de componentes que constituyen la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE), el 83,2% se ha beneficiado por lo menos de alguno de los componentes y el 16,8% no ha recibido ninguna. El mayor apoyo que han recibido los hogares desplazados RUPD es el de mercados o bonos alimentarios (63,1%), seguido por los auxilios de arrendamiento (52,2%); afiliación a salud (48,1%), elementos de aseo 46,6%, camas y colchonetas 46,6%, elementos de cocina 44,8%, capacitación 24,2%, cupos escolares 23,8% y vinculación a proyectos productivos 19,4%.

Es posible que estas diferencias se deban en buena parte a la definición de los componentes de las ayudas en el IGN, al dejarse de medir algunas importantes o no tenerse clara la agrupación por rubros.

3.2 Derecho a la vida.

3.3 Derecho a la integridad personal

3.4 Derecho a la libertad personal

3.5 Derecho a la seguridad personal

La Comisión de Seguimiento considera que el conjunto de indicadores concernientes a los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad personales, cuyos resultados se exponen en el IGN, deben tener como fuente de su medición la información administrativa de las instancias legales correspondientes y *no* las encuestas de hogares.

Es conocida la dificultad de medir la comisión de delitos por esta vía, incluso a través de encuestas especializadas de victimización. El tener que recurrir a una encuesta de hogares para poder calcular estos indicadores, muestra las fuertes debilidades, ya identificadas, de los sistemas de información sobre la condición de la población desplazada y la falta de coordinación entre las distintas entidades gubernamentales que hacen parte del Sistema de Atención Integral a la Población en Desplazamiento.

Adicionalmente, y si de ponderar la conveniencia y “bondad” del medio utilizado para la medición se trata, hay que afirmar que con la aplicación de encuestas de hogares para

indagar sobre la afectación o eventual vulneración de derechos civiles y políticos como los aquí concernidos, se corre un riesgo significativo de desencadenar nuevas o reiteradas manifestaciones de victimización, como contra-producto de las acciones positivas que se pretenden. Experiencias de ejercicios similares han traído no en pocas ocasiones la generación de amenazas, hostigamientos o presiones no sólo sobre la población entrevistada sino sobre el personal encargado de aplicar el instrumento. Estas manifestaciones de violencia, además, no tienen un patrón de ocurrencia en términos de forma o tiempo. Lo cierto es que el desarrollo de los ejercicios no prevé como constante el diseño y puesta en marcha de esquemas de protección para el entrevistado, muy especialmente con posterioridad a la aplicación de la encuesta.

En este caso, como en el de la utilización de la pregunta acuñada para el indicador de salud sexual y reproductiva, cuyo examen se hace en líneas anteriores, hay que anotar que el utilizado no es el instrumento adecuado.

Un comentario final: contrastan los altos índices de cumplimiento del Derecho a la Integridad Personal, a la Libertad y a la Seguridad personal, con la respuesta que los entrevistados dan a la pregunta de percepción sobre estas materias, que es reportada en el Anexo 4. En efecto, apenas el 6,8% de los hogares percibe una situación de alto riesgo contra la integridad de sus miembros; el 10,3% de los hogares se percibe en riesgo y el 15,9% en bajo riesgo. De los hogares que se perciben en riesgo, el 13% ha solicitado protección a alguna entidad estatal y sólo en el 35% de estos casos, el Estado tomó alguna medida (Anexo 4). Algo similar sucede en cuanto a la libertad de movilización: cerca de la cuarta parte de los hogares percibe restricciones a su libertad ya que el 3,1% argumenta no tener libertad y el 21,8% una libertad moderada de movilización en su barrio o pueblo. En cuanto a seguridad personal, el 17,7% de los hogares se percibe *inseguro* y el 22,2% *moderadamente seguro*.

3.6. Derecho a la identidad

En el cálculo del indicador que presenta el IGN llaman la atención dos aspectos:

1. La información reportada sobre posesión de Libreta Militar por parte de los hombres mayores de 18 años, sólo hace referencia al incremento en la provisión de éste documento (pasó de 5961 en 2007 a 14326 en 2008), más no al impacto de dicha provisión en la demanda. Esto implica desconocer un aspecto clave para la participación ciudadana y laboral de los hombres desplazados, pues, por lo menos según los resultados de la II ENV-2008 el 79,6% de los hombres de 18 años y más de edad no cuenta con libreta militar.

2. Sorprende que el indicador global sea tan alto, cuando simultáneamente se reporta que el 66,3% de la población entre 7 y 17 años de edad cuenta con tarjeta de identidad. Aunque del informe IGN no se puede colegir el grado de importancia de este grupo etéreo en la población total, es claro que tiene un peso significativo. Si se aceptara una estructura poblacional similar a la reportada por la II ENV-2008, que es una hipótesis razonable dado el alto grado de coincidencia señalado arriba, podría afirmarse que este grupo pesa cerca de un 31%. Si con esta estructura se calculara un promedio ponderado, el indicador caería del 96,1% al 87,1%, sin tener en cuenta la falta de reporte de la tarjeta de identidad.

De otra parte, puede afirmarse que el porcentaje de población entre 0 y 6 años de edad con registro civil es similar según las dos encuestas: 97,7% en la del GN y 96,4% en la II ENV-2008. Similarmente, hay una alta coincidencia en el caso de la población entre 18 y 59 años de edad, ya que el IGN reporta que un 95,9% cuenta con Cédula de Ciudadanía y la II ENV-2008 un 96,2% para mujeres y un 95,6% para hombres. En cuanto a las personas de 7 a 17 años de edad, el IGN encuentra que el 66,3% tiene tarjeta de identidad, en comparación con el 62,4% según la II ENV-2008.

Por último, no es posible, en cambio, establecer la comparación para mujeres mayores de 18 años de edad, pues el IGN no establece diferencia por sexo. En el Anexo 4 del IGN, se agrega alguna información sobre identidad y se señala que la falta de documentos de identidad completos ha sido un problema para acceder a servicios como Salud (20,4%) o cupos educativos (9,6%). No se agrega, sin embargo, información sobre libreta militar, que sí se pregunta en la encuesta de acuerdo con el formulario provisto.

3.7. Derecho a la reunificación familiar

La forma como está definido el indicador es la proporción de hogares incluidos en el RUPD que han sufrido la separación de alguno de sus miembros, han solicitado ayuda del Estado y han logrado su reunificación, con relación al total de hogares RUPD que han sufrido la separación de alguno de sus miembros y han solicitado ayuda.

La encuesta del GN encuentra que un 45% de los hogares ha sufrido la separación de alguno de sus miembros. De ellos, solamente el 2,1% ha solicitado ayuda para la reunificación y de éste 2,1%, el 95% la ha recibido.

Cualquier valoración debe tener en cuenta estos datos. La política pública tal vez deba dirigirse a hacer pedagogía sobre la existencia de este derecho, pues es claro que sólo una proporción mínima de la población desplazada lo conoce y lo utiliza. El nivel de cumplimiento es muy alto, pero beneficia a una bajísima proporción de la población objetivo.

La II ENV-2008 no indagó sobre este aspecto. Sin embargo, en la IENV-2007 se estableció que en el 43,7% de los grupos familiares incluidos en el RUPD no viven juntas todas las personas que conformaban el hogar antes del desplazamiento. De estos grupos, un 23,4% se encuentra en esa situación por ruptura del vínculo en el momento del desplazamiento y un 76,6% por eventos posteriores. De ellos, sólo el 2,2% solicitó apoyo para reunificación familiar y menos de la mitad lo obtuvo.

3.8 Derecho a la alimentación

El IGN presenta un indicador con tres componentes⁹: consumo adecuado de alimentos, medido con base en la diversidad y frecuencia de los alimentos consumidos por los hogares, la percepción de seguridad alimentaria por parte de los hogares y la proporción de niños, niñas y jóvenes de 0 a 17 años de edad que asiste a programas de alimentación.

⁹ Aunque en la definición inicial del indicador se mencionan solamente dos componentes, en el cálculo se introduce el tercero.

Se destaca, por un lado, el esfuerzo de la encuesta contratada por el GN en obtener información sobre el consumo de alimentos por parte de los hogares, así sea en términos de variedad y frecuencia, pero, por otro lado, que se hayan dejado de lado la cantidad y la calidad, variables indispensables para una adecuada medición del consumo alimentario, como se indicó en el Séptimo Informe de la Comisión de Seguimiento. Así mismo, la escala aplicada para medir seguridad alimentaria es adecuada.

La metodología para el cálculo del indicador de GED es la multifactorial y la combinación de los tres componentes elegidos da como resultado que un 55,1% de los hogares tiene garantizado el derecho en referencia.

Los componentes son los siguientes:

Consumo adecuado	87.8
Seguridad alimentaria	2.1
Cobertura programas 0 a 17	37.2
GED	55.129

Es claro que no a todos los componentes se les asigna el mismo peso en el cálculo del indicador. La metodología elegida reduce el peso de los componentes con menor desempeño y aumentan el peso de los que tienen mejores resultados. Para ilustrar la cuestión basta con señalar que si a cada uno de los factores se le asignara un peso de una tercera parte, el indicador agregado del derecho a la alimentación tendría un valor del 42,4%, cerca de 13 puntos porcentuales menos que lo establecido en el IGN. Las ponderaciones implícitas en el cálculo del indicador del IGN son las siguientes: consumo adecuado 50%, seguridad alimentaria 21%, cobertura de programas, 29%.

De cualquier manera, más allá del cálculo vale la pena resaltar el alto porcentaje de personas que se consideran en inseguridad alimentaria. Cuando se clasifica por grado, se encuentra que el 66,5% de los hogares son clasificados en inseguridad alimentaria severa.

Estos datos confirman los hallazgos de la II ENV-2008: 67,6% de la población desplazada inscrita en el RUPD presentó síntomas de alimentación insuficiente en la semana anterior a la encuesta. Tal situación es más desfavorable para las mujeres que para los hombres y para las personas mayores de 60 años de edad (67%), en tanto que menos desfavorable para niños y niñas de 0 a 4 años de edad (48%).

Cabe señalar que, según la II ENV-2008, el 50% de la población dejó de consumir al menos un desayuno, almuerzo o comida en el mismo lapso, por falta de alimentos o de dinero para comprarlos. Esta cifra coincide claramente con el 50,8% de respuesta positiva obtenido en la encuesta del GN a la pregunta: “¿Alguna vez –durante el mes de referencia– un adulto se acostó con hambre porque no alcanzó el dinero para los alimentos?”.

Según información contenida en el Anexo 3 del IGN, el 21% de los niños menores de 6 años de edad son beneficiarios de desayunos infantiles; el 31% de los niños y niñas son beneficiarios de programas de atención al menor y el 16,7% lo son de restaurantes escolares. En el caso de la II ENV-2008 se encontró que solamente el 21,5% de niños y niñas menores de 6 años de edad inscritos en el RUPD, recibían alimentos por parte de

algún programa o institución; la proporción subía a 27,1% para el grupo de 12 a 17 años de edad y caía al 11,8% para las personas mayores de 64 años.

3.9 Derecho a la educación

Es importante señalar que la información que se registra para el tema de asistencia regular en el IGN presenta algunas inconsistencias. En la página 37 del documento titulado “Informe GED del Gobierno Nacional del octubre 31 de 2008”, el indicador planteado es:

“Todos los niños, niñas y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (6 a 17 años)”

La fórmula de cálculo descrita es:

“Proporción de personas de 6 a 17 años incluidas en el RUPD, que asisten a un establecimiento de educación formal a por lo menos un 80% de las clases impartidas, con relación al total de personas de 6 a 17 años incluidas en el RUPD”.

Y los componentes de medición:

“Personas de 6 a 17 años incluidas en el RUPD que asisten a un establecimiento de educación formal y asisten al 80% de las clases”

Como resultado de la aplicación de esa fórmula de cálculo y de estos componentes de medición, el IGN señala que el 83% de los niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años de edad tiene garantizado el derecho a la educación. El indicador es asistencia escolar con regularidad (el indicador de regularidad es tomado de Familias en Acción e implica que se asista a por lo menos el 80% de las clases).

Esta cifra es cercana al 86,2% de asistencia obtenido en la II ENV-2008, la cual no indagó por regularidad.

Sin embargo, en el Anexo 3, numeral 2.5.4, del IGN se señala que el indicador medido es:

“Total de niños, niñas y jóvenes desplazados atendidos que asisten regularmente a un nivel de educación formal (324.266)/ Niños incluidos en el RUPD (5-17 años)”*

El que dio como resultado que el 61,47% de este grupo de la población desplazada registra asistencia escolar regular.

Hay que anotar que el indicador aprobado por la Corte Constitucional mediante el Auto 109 de 2007 es:

“Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5-17 años)”

Y que fue con base en éste que la Comisión de Seguimiento procedió a la aplicación de preguntas pertinentes en la II ENV-2008.

De otro lado, en el Anexo 3 se anota que los niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo alcanzan el 47,1%. Es importante recalcar que el IGN tomó en consideración el universo de niños y niñas beneficiados con el programa Familias en Acción como base para esta medición. Por su parte, el mismo indicador, de

acuerdo con los resultados de la II ENV-2008, sólo alcanzó una cobertura del 27,2%, si se considera el total de componentes para la permanencia.

En el Anexo 4 se presentan algunos indicadores complementarios, entre ellos las tasas de cobertura netas por nivel educativo. Los resultados son inferiores a los reportados por la II ENV-2008: para Primaria (7 a 11 años de edad), la tasa de cobertura neta del IGN es del 71%, en contraste con el 88% de la II ENV-2008. Para Básica secundaria, el IGN presenta una tasa neta del 34%, frente a una del 55% de la II ENV. Para Media, las tasas son del 17,4% y 20,7%, respectivamente, para el IGN y la II ENV-2008.

3.10 Derecho a la salud

El IGN calcula un indicador multifactorial del derecho a la salud, basado en tres componentes: porcentaje de afiliación al SGSSS, porcentaje de personas que recibieron atención psicosocial y porcentaje de niños-as con esquema completo de vacunación.

Los componentes de base son los siguientes:

Afiliación a SGSSS	77.8
Atención Psicosocial cuando solicitó	60.3
Niños y niñas con esquema completo de vacunación	6.8
Indicador de GED	56.9

Nuevamente se destaca la forma de cálculo: si a cada componente se la hubiera asignado una misma ponderación, el resultado sería de un goce efectivo del derecho a la salud del 48,3%. La ponderación implícita en el cálculo del IGN es: 45% al componente de afiliación, 34% al de atención psicosocial y 21% al de vacunación.

Al comparar con la II ENV-2008 se encuentran porcentajes de afiliación al SGSSS muy cercanos a los obtenidos por el IGN: 76%, de los cuales el 69% está afiliado al régimen subsidiado. En cuanto a la atención psicosocial, con la restricción impuesta al indicador al ser un derecho condicionado a la solicitud, la II ENV-2008 encontró niveles muy bajos: solo un 2,4% de la población desplazada RUPD solicitó atención psicológica y un 82% de ellos la recibió. Por lo tanto, se trataría de un indicador de cumplimiento del derecho para menos del 2% de la población desplazada.

Finalmente, el indicador de vacunación pone de presente la precaria situación del sistema de salud en esta materia. Solamente para BCG está cerca de la cobertura útil (92,5%); la triple viral tiene cobertura de apenas el 70%.

La II ENV-2008 no indagó por el esquema completo de vacunación. Solo preguntó por la edad de la primera dosis de la triple viral, que debe ser puesta a los 12 meses.

En el Anexo 4 se encuentra información adicional para el entendimiento del indicador de atención psicosocial: se señala que el 56,1% de las personas ha sufrido alguna situación de salud mental. De estas personas, el 8,5% solicitó ayuda y al 60,3% le dieron atención. Es decir, al 2,8% de la población desplazada, cifra muy cercana a la reportada por la II ENV-2008.

3.11 Derecho a la Vivienda

El Auto 116 adoptó como **Indicador de goce efectivo**:

- Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas

Para la medición de condiciones dignas se incluye: “*espacio suficiente (hacinamiento), servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia*”. Por eso se definen los siguientes indicadores complementarios:

- **Seguridad jurídica de la tenencia:** Hogares desplazados que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito / Total de Hogares Desplazados (HD).
- **Espacio suficiente:** HD que habitan viviendas sin hacinamiento / Total de HD.
- **Materiales apropiados:** HD que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores) / Total de HD.
- **Ubicación:** HD que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo / Total de HD.
- **Acceso a servicios:** HD que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) / Total de HD.

Para que un hogar cumpla el indicador GED debe cumplir **todas y cada una** de las condiciones.

Define, además, una serie de **Indicadores sectoriales asociados** para medir el grado de avance hacia la realización del derecho:

- Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes.
- Hogares con subsidios desembolsados / Hogares a los que fueron otorgados subsidios.
- Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas.
- Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural.

El IGN construye un indicador multifactorial con los 5 componentes definidos por la Corte. Para algunos de los componentes utilizó formas especiales de cálculo, así:

- **Seguridad jurídica:** Calculado como el porcentaje de personas que habitan viviendas de propiedad con título registrado de algún miembro del hogar o en arriendo o **subarriendo** con contrato escrito. Encuentran un 22,9% de los hogares en esta situación. A diferencia, la II EVN-2008 no incluyó subarriendo y encontró que un 13,7% de los hogares RUPD cuenta con escritura registrada o en arriendo con contrato escrito. Vale la pena mencionar que un 21,7% adicional declaró ser propietario de vivienda, pero no tenía escritura registrada.

- **Espacio suficiente:** El IGN considera como espacio suficiente (no hacinamiento) cuando la relación entre el total de personas y el número de cuartos o piezas –incluyendo sala y comedor– es menor o igual a 3. Encuentran un 68,3% de los hogares desplazados en esta situación. La II ENV-2008 considera como espacio suficiente cuando la relación entre las personas del hogar y los cuartos de uso exclusivo del hogar utilizados para dormir, es menor o igual a 3. Encontró un 57% de los hogares desplazados RUPD en esta situación. La diferencia se puede deber a la inclusión de sala y comedor en la medición por parte del IGN. Como espacio adecuado, la II EVN-2008 agrega otro indicador: hogares que no comparten la vivienda con otros hogares. Encontró un 89,4% de los hogares en esta condición.
- **Materiales apropiados:** El IGN valora la existencia de materiales adecuados en techos, pisos y paredes de la vivienda. Construye un indicador multiplicativo para verificar el cumplimiento conjunto de la condición de apropiados en las tres dimensiones. *Para techos*, considera como apropiados los que son de placa de concreto, teja de barro, zinc, asbesto-cemento, con o sin cielo raso. Encuentra que el 90,8% de los hogares tienen materiales de techo adecuados. *Materiales de piso*, considera adecuados los pisos de alfombra, baldosa, vinilo, tableta o ladrillo, madera pulida, cemento o gravilla. Observa que el 69% de los hogares cuenta con materiales de piso adecuados. En cuanto a las *paredes*, considera como adecuadas las que tienen paredes exteriores de bloque, ladrillo, piedra, prefabricado, madera pulida, tapia pisada o adobe. Encuentra que el 65,2% de hogares dispone de materiales adecuados de paredes.

El IGN calcula un indicador único de materiales apropiados como indicador multiplicativo, con el siguiente resultado:

Techos	90.8
Pisos	69.0
Paredes	65.2
<i>Materiales adecuados</i>	<i>58.6</i>

Cuando se aplica la metodología señalada por el informe: $I = (I1 * I2 * I3 * \dots * In)$, los resultados son distintos a los señalados en el cuadro (40,8%), pero puede ser que no se presente en el informe la información técnica necesaria para el cálculo.

En cuanto a la II ENV-2008, consideró como hogares con materiales adecuados aquellos hogares que habitaban en casa o apartamento (dejó por fuera a quienes habitaban en cuarto, albergue, y otros, por considerar que no son formas de vivienda digna), que cumplieran simultáneamente dos condiciones: tener materiales de pisos adecuados (de mármol, parqué, madera pulida y lacada; alfombra o tapete de pared a pared; baldosa, vinilo, tableta, ladrillo, madera pulida, cemento o gravilla) y paredes de materiales adecuados (bloque, ladrillo o piedra, tapia pisada, adobe o bahareque, material prefabricado). Encontró que un 73,8% de los hogares estaba en esta condición.

- **Ubicación:** el IGN indagó la percepción de riesgo de los hogares frente a eventos como inundaciones, avalanchas, vientos fuertes, derrumbes o

deslizamiento, basura o contaminantes, riesgo por electricidad, gas u otro. Encontró que un 73,2% de los hogares no se considera expuesto a estos riesgos. La II ENV-2008 indagó si alguna autoridad local u organización comunitaria había declarado en alto riesgo de inundación, desbordamiento, crecientes, arroyos, avalanchas, derrumbes o deslizamientos, la zona donde se ubica la vivienda. Cerca de 77,5% de los hogares reportó que no.

- **Acceso a servicios:** El IGN calcula un indicador consolidado multiplicativo de acceso a servicios: energía eléctrica: 92,7%, Acueducto: 70,5%, Conexión a alcantarillado: 61,3%, Aseo: 77,8%. El indicador consolidado es 53,3%. Por su parte, la II ENV-2008 considera como “indicador consolidado” la proporción de hogares que habitan en casas o apartamentos y tienen acceso a los cuatro servicios. Los indicadores para cada servicio son: energía eléctrica: 95%, Acueducto: 77,2%, Alcantarillado: 61%, recolección de basuras: 80,4%. El porcentaje de hogares que cuenta con los 4 servicios es del 49,8%
- **Indicador total:** El IGN calcula un indicador multifactorial de cada uno de los componentes. La II ENV-2008 considera, de acuerdo con el Auto de la Corte Constitucional, que tienen derecho a una vivienda digna aquellos hogares que tienen satisfecho cada uno de los componentes.
- **Así, para el IGN el 57% de los hogares tiene garantizado el GED a una vivienda digna.** El cálculo se descompone así:

Seguridad jurídica	22.9
Espacio suficiente	63.8
Materiales adecuados	58.6
Ubicación segura	73.2
Servicios públicos	53.3
<i>IGED Vivienda digna</i>	<i>57.0</i>

Los ponderadores implícitos en el cálculo del indicador ponderado son cercanos a: 14% para seguridad jurídica, 24% para ubicación segura y entre 20 y 21% para los otros tres indicadores.

Para la II ENV-2008 los componentes de vivienda digna son los siguientes:

Seguridad jurídica	13.7
Espacio suficiente	
-sin hacinamiento	57
- con un solo hogar en la vivienda	89.4
Materiales adecuados	73.8
Ubicación segura	77.5
Servicios públicos	49.2
Todos los anteriores	5.5

Si en el ánimo de hacer más comparables las dos mediciones se excluyera de la II ENV el componente de un solo hogar en la vivienda, y se incluye en el indicador de materiales apropiados el tipo de piso de la vivienda (el material de techos no se preguntó en la encuesta), los resultados cambiarían apenas levemente:

Seguridad jurídica	13,7
Sin hacinamiento	57,0
Materiales adecuados	
Pisos	73,8
Paredes	76,7
Ubicación segura	77,5
Servicios públicos	49,2
Todos los anteriores	5,8

Como punto fundamental, en todo caso, la Comisión de Seguimiento debe señalar que de acuerdo con el Comentario General N° 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho público en 1991, la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios e infraestructura, la posibilidad de manutención, la habitabilidad, la accesibilidad, la ubicación y la adecuación cultural son todos y cada uno de ellos elementos constitutivos de una vivienda adecuada. Posteriormente, en el 2002, en Nairobi fueron definidos cinco dimensiones que debían considerarse en el acceso a vivienda adecuada¹⁰ en el marco de construcción de indicadores urbanos, a saber: acceso a agua potable, acceso a saneamiento, seguridad de la tenencia, durabilidad de la unidad habitacional, y área suficiente para vivir.

Hasta el momento, por lo menos en lo que hace referencia a los instrumentos internacionales de derechos humanos, no se conoce de una desagregación de los componentes o dimensiones señaladas como constitutivas del derecho a una vivienda digna, en un orden jerárquico, de prelación o realización preferente, sino que, por el contrario, el desarrollo conceptual y fáctico de este derecho se vincula al concepto de integralidad e interdependencia de sus componentes constitutivos.

3.12 Generación de ingresos

3.12.1 Indicadores básicos

Los indicadores adoptados por la Corte Constitucional son los siguientes:

Indicadores de goce efectivo

- “El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso* supera como mínimo la línea de indigencia” (etapa).
- “El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza” (resultado).

Indicadores complementarios

- “Hogares que poseen al menos una fuente de ingresos autónoma y que su ingreso, supera como mínimo la línea de indigencia/ Hogares incluidos en el RUPD” (etapa).

ONU-HABITAT, *Guide to Monitoring Target 11: Improving the lives of 100 million slum dwellers*, Nairobi, Kenya, Mayo 2003

* El ingreso considera los subsidios que recibe por parte del Estado y todas las fuentes de ingreso de la familia.”

- “Hogares que poseen al menos una fuente de ingresos autónoma y que su ingreso, supera como mínimo la línea de pobreza/ Hogares incluidos en el RUPD” (resultado).

Indicadores complementarios adicionales:

- **Jornada laboral:** PD ocupada que está laborando dentro de las jornadas legales/ Total de PD ocupada.
- **Relación laboral:** PD ocupada como empleada que cuenta con contrato escrito de trabajo / Total de PD ocupada como empleada.
- **Afiliación a seguridad social y riesgos profesionales:** PD ocupada que cuenta con afiliación a salud, pensiones y ARP (para empleados) / Total de PD ocupada.
- **Remuneración mínima:** PD ocupada que percibe ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo / Total de PD ocupada.
- **Formalidad:** PD ocupada de manera formal (afiliación a seguridad social e ingresos iguales o superiores al mínimo) / Total de PD ocupada.

El IGN presenta los siguientes resultados:

“Goza del derecho de generación de ingresos, como indicador de proceso: 53% (del total de hogares registrados en el RUPD)”

Goza del derecho de generación de ingresos, como indicador de resultado: 5,8% (del total de hogares registrados en el RUPD)”

Para el cálculo de la población por debajo de las líneas de indigencia y de pobreza no utilizaron los ingresos, sino el gasto de los hogares. Los valores de líneas de pobreza e indigencia utilizados son las actualizaciones de las líneas calculadas por la Misión de Pobreza en 2005.

La II ENV-2008 arroja los siguientes resultados

Porcentaje de hogares inscritos en el RUPD cuyo ingreso supera la línea de indigencia: 22%.

Porcentaje de hogares inscritos en el RUPD cuyo ingreso supera la línea de pobreza: 3,1%.

Las diferencias son significativas en materia de línea de indigencia. No lo son en cuanto a línea de pobreza.

Sin embargo, estas diferencias no provienen del valor de las líneas utilizadas, pues los dos informes tomaron las mismas bases y las actualizaron siguiendo la metodología de la Misión de Pobreza. El Cuadro 2 siguiente ilustra este punto:

Cuadro 2

	Valor Línea de Pobreza Pesos por persona/mes		Valor línea de indigencia Pesos por persona/mes	
	IGN	IIENV-2008	IGN	IIENV-2008
Bogotá	299,515	299,717	121,986	123,953
Medellín	367,522	364,809	142,739	141,404
Barranquilla	276,748	274,118	127,003	125,183
Cartagena	268,729	266,715	134,255	132,493
Manizales	N.D.	384,519	N. D:	145,962
Montería	283,216	281,321	124,791	123,558
Neiva	314,142	316,352	137,899	140,327
Villavicencio	296,027	297,774	116,620	118,910
Pasto	260,856	260,309	104,238	105,027
Cúcuta	260,058	260,774	117,652	119,795
Pereira	344,710	343,015	139,311	138,875
Bucaramanga	319,602	320,729	120,387	121,823
Cali	289,271	285,852	127,071	126,096
Resto urbano	284,395	282,328	128,604	128,169

Las líneas de la II ENV-2008 fueron las establecidas por la MERP en 2005, actualizadas según la misma metodología, con IPC alimentos al caso de ingresos bajos para LI e IPC total al caso de ingresos bajos para LP.

El IPC aplicado a Resto Urbano es un promedio ponderado del IPC alimentos ingresos bajos para LI y del total ingresos bajos para LP de los IPC de las siguientes ciudades y con los siguientes pesos:

Pereira	0,3464
Villavicencio	0,1605
Neiva	0,1545
Montería	0,1439
Manizales	0,1947

Como se observa en el cuadro anterior, el valor de las líneas coincide. Las diferencias mínimas se explican porque corresponden a dos meses diferentes (junio de 2008 para II ENV-2008 y agosto de 2008 para IGN). Incluso puede haber valores más bajos en agosto que en junio por la dinámica del IPC.

De manera que las diferencias no provienen del valor de las líneas. Proviene de la metodología. El IGN utiliza el gasto del hogar como “Proxy” de ingresos. La II ENV-2008 utiliza los ingresos totales del hogar, tanto laborales como no laborales. No se tienen en cuenta, sin embargo, todos los subsidios recibidos por la dificultad de medición. Las dos metodologías se utilizan para la medición de pobreza.

El documento *“Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza”* del Grupo de expertos sobre estadísticas de pobreza del Grupo de Río, publicado en diciembre de 2007, tiene una amplia discusión al respecto. Vale citar una argumentación contenida en el documento: *“La clasificación de un hogar como pobre o no pobre se determina comparando, por un período de tiempo dado, los recursos familiares*

disponibles con el valor de la línea de pobreza. Los recursos de un hogar para obtener cierto estándar de vida están representados ya sea por el ingreso total o por el consumo total en un período dado, generalmente un mes o un año. En la medición de la pobreza no se ha llegado a un consenso respecto del indicador más adecuado para medir el nivel de vida. En el debate se combinan argumentos conceptuales y consideraciones prácticas en relación con la calidad de las mediciones, haciendo muy difícil llegar a una solución definitiva” (páginas 36 y 37).

Varios son los argumentos en pro y contra de ingreso o consumo para la medición de la pobreza que se señalan en el documento citado:

- Conceptualmente el consumo es el mejor indicador, si se supone que el nivel de utilidad de una persona depende exclusivamente de su consumo presente. Según esta visión, *“el ingreso puede sobredimensionar el nivel de vida (si hay ahorro que no se traduce en consumo actual) o subdimensionarlo (si para el consumo actual se usan ahorros o préstamos)”*.
- El ingreso *“refleja más las oportunidades del consumidor que los resultados reales. Proporciona una mejor base para comparar el bienestar enfocándose en el acceso a los recursos y no solo en su uso. ... el ingreso es un mejor indicador si la pobreza se define en términos de derechos mínimos a los recursos, donde “las personas son consideradas con derecho, como ciudadanas, a un ingreso mínimo, cuya utilización es un asunto de ellos” (Atkinson, citado en el informe en mención, página 37).*
- Desde la perspectiva empírica: *“el consumo es más continuo y menos variable que el ingreso” (Deaton y Zaidi, 2002, citado por informe), pero la volatilidad de los gastos puede ser alta en ciertas circunstancias.*
- Dificultades para obtener la información: ambos presentan problemas. En el caso de los Ingresos, probablemente los encuestados no quieran reportar fidedignamente sus ingresos; en tanto que en el de consumo hay dificultades para cuantificar gastos, sesgos por errores de recordación, olvido de gastos, entre otros.
- Ajuste a Cuentas Nacionales: *“El ingreso y los gastos totales medidos por las encuestas en general no son iguales a las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales y generalmente los subestiman. .. Ajustar la información sobre ingresos o gastos de las encuestas de hogares a las Cuentas Nacionales se considera como una opción secundaria, actualmente sujeta a mucho debate. Las oficinas nacionales de estadística deberían tener como objetivo principal mejorar su fuente de información primaria, las encuestas de hogares.” (Página 47).*

En el Anexo 4 del IGN se incluye una desagregación de los rubros que se tomaron en cuenta para la desagregación del gasto. Se debe señalar que en el formulario se indaga por el gasto promedio mensual para rubros como Alimentos, que en las mediciones precisas de gasto de los hogares deben ser reportados en forma semanal, para lograr mayor precisión y recordación. Así mismo, es preferible preguntarlos en forma desagregada y no en un solo rubro, con más razón cuando la encuesta pregunta con alguna desagregación para efectos de medición de variedad y frecuencia de consumo de alimentos. Hay otros, como los gastos personales (transporte, comidas fuera de casa, apuestas y loterías, combustible) para los cuales la frecuencia recomendada también es semanal. Estos aspectos afectan la precisión de las mediciones. Vale la pena destacar,

que según la información adicional, un 46% del gasto mensual de los hogares se destina a alimentación, proporción muy alta si se compara con el gasto promedio de los hogares en alimentos. Por ejemplo, en Bogotá en 2004, los hogares más pobres (en Estrato 1 y con ingresos mensuales inferiores a la cuarta parte de un salario mínimo) gastaban en alimentos un 28,5% de sus ingresos¹¹. Esto, de resultar cierto, simplemente ilustraría el grado de precariedad de los ingresos y gastos de los hogares desplazados.

En el Anexo 4 se incluye información adicional sobre condiciones de empleo. Las cifras de las dos encuestas difieren ampliamente. Para el IGN, un 54% de los desplazados ocupados tienen un empleo asalariado, como obrero, jornalero o peón; un 35% un trabajo por cuenta propia y un 6,8% trabaja como empleado doméstico. Para la II ENV-2008, el 24% tiene un trabajo asalariado como obrero o empleado, un 9% adicional trabaja como jornalero o peón, un 8,4% como empleado doméstico y hasta un 55,4% como trabajador independiente. Sorprende la cifra reportada por el IGN, ya que, según información del Dane, en las Cabeceras Municipales del país entre junio y septiembre de 2008, solamente el 47,4% de los ocupados trabajaban como obreros o empleados, peones o jornaleros, 41% como cuenta propia y 4% como empleados domésticos (ver Cuadro 3).

Cuadro 3

CABECERAS				
Concepto	Jun - Ago	Jul - Sep	Jun - Ago	Jul - Sep
Ocupados Cabeceras	13,591	13,683	100%	100%
Empleado particular	5,504	5,492	40%	40%
Empleado del gobierno	864	866	6%	6%
Empleado doméstico	537	515	4%	4%
Cuenta propia	5,553	5,587	41%	41%
Patrón o empleador	601	650	4%	5%
Trab familiar sin remuneración	384	410	3%	3%
Trabajador sin remuneración en otras empresas	39	37	0%	0%
Jornalero o Peón	105	120	1%	1%
Otro	4	4	0%	0%

Fuente: Dane, Anexo ECH- sep08. Tomado página WEB Dane, Mercado Laboral, Encuesta de Hogares.

En cuanto a los indicadores de formalidad en el empleo (afiliación a Seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales), los porcentajes de afiliación son más bajos para el IGN: afiliación a ARP (8,7% frente al 13,4% en II ENV) afiliación a EPD (10% frente al 14,2% en II ENV) y afiliación a pensiones (7,8% frente al 8,5% en II ENV).

De cualquier forma, sobresale el contraste entre el tipo de empleo y el nivel de afiliación a seguridad social reportados en el IGN, sin que se encuentre explicación alguna en el informe.

3.12.2 Metas y cronograma de Pobreza e indigencia

Retornando al tema de la pobreza e indigencia conviene recordar lo dispuesto en el Auto 116 de 2008:

¹¹ SDP-CID (2004). *Equidades las Tarifas de Servicios Públicos. Encuesta de capacidad de pago 2004*. Primera Edición, abril de 2005, páginas 41 y 42.

ORDEN 6. AUTO 116 DE 2008: “Así mismo, **ORDENAR** al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, que cuando presenten el informe en octubre de 2008 a la Corte Constitucional indiquen el cronograma dentro del cual alcanzará las metas de avance (línea de indigencia) y resultado final (línea de pobreza) de los dos indicadores de generación de ingresos adoptados en el presente Auto.”.

El IGN presenta como principal herramienta la Red Juntos. Señala: “En materia de atención a la PD se espera, además de los objetivos fundamentales que JUNTOS tiene para con toda la población beneficiaria:

- i) Apoyar al SNAIPD en la orientación personalizada de los hogares desplazados con respecto a la oferta institucional existente de la cual son beneficiarios;
- ii) Levantar información sectorial que le permita a las entidades del SNAIPD complementar la información de la que dispone;
- iii) Fortalecer la información del RUPD con aquella capturada en INFOJUNTOS y,
- iv) Mantener informado al SNAIPD respecto del avance de los LB que las familias en situación de desplazamiento hayan alcanzado”.

Metas y cronograma pobreza e indigencia para la población en general, definidas en el Plan de Desarrollo 2006-2010 y en Visión Colombia 2019.

En el Cuadro 5 se consignan las metas de pobreza 2010 (Plan de Desarrollo y 2019 (Visión Colombia 2019) señaladas en el IGN:

Cuadro 5

Metas propuestas	2004 L Base	2005	2010	2019
LI país	17.4	14.7	8.0	6.0
LP país	52.7	49.2	39.0	20.0

En el Cuadro 6 se incluye el ritmo anual de avance del cumplimiento de las metas de reducción:

Cuadro 6

	Ritmo de avance	
años\LI	años\LP	
2002\2010	40.5	50.0\2010
2005\2010	11.5	20.0

Con estas metas y ritmos de avances, el IGN construye la propuesta para reducción de pobreza e indigencia en la población desplazada, teniendo en cuenta:

- a. “Que existen diferenciales de atención a la PD;
- b. Que la reducción de la pobreza y de la indigencia depende, además de las acciones efectuadas por el Estado..., de un conjunto de variables y supuestos (crecimiento del PIB, y cumplimiento de metas sectoriales);
- c. Dado b) el ritmo de reducción de la pobreza y de la indigencia no depende únicamente de la intensidad de las acciones específicas ... sino del

comportamiento general de la política macroeconómica y del resto de la política social;

- d. *Si las acciones diferenciales dirigidas a la población desplazada se llevan a cabo, se cumplen los supuestos macroeconómicos y se cumplen las metas sectoriales, en un escenario optimista, el ritmo de la reducción de la pobreza y la indigencia para los desplazados deberá ser equivalente al de la población en general.*” (subrayado en el texto).

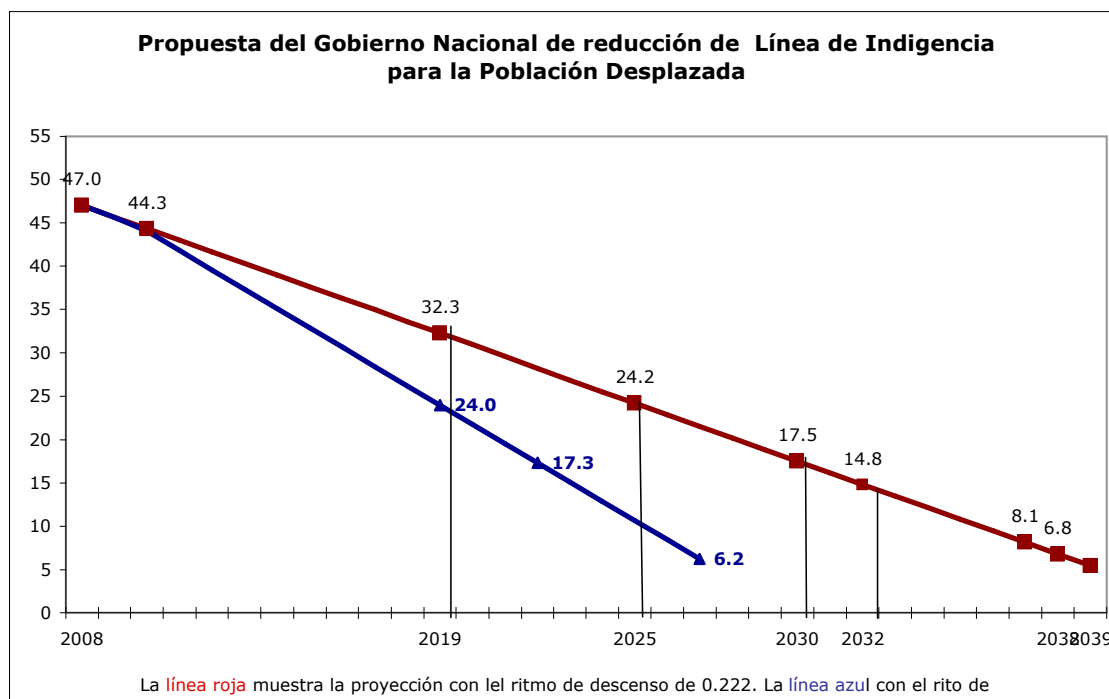
Considera el informe de gobierno que la acción diferencial habrá equiparado la probabilidad de salir de la pobreza y de la indigencia entre desplazados y no desplazados.

Con estas consideraciones y supuestos, afirma el informe de gobierno que: “*Aplicando el ritmo anual de avance hacia la meta de pobreza (Tabla 3) a los resultados de indigencia y pobreza de la población desplazada, es decir a los indicadores de GED generación de ingresos, de cumplirse los supuestos mencionados, en 2010 el 57% de la población desplazada no será pobre por línea de indigencia y el 10% no será pobre por LP. En 2019, el 76% no será pobre por LI y el 29% no será pobre por LP*”.

Comentarios:

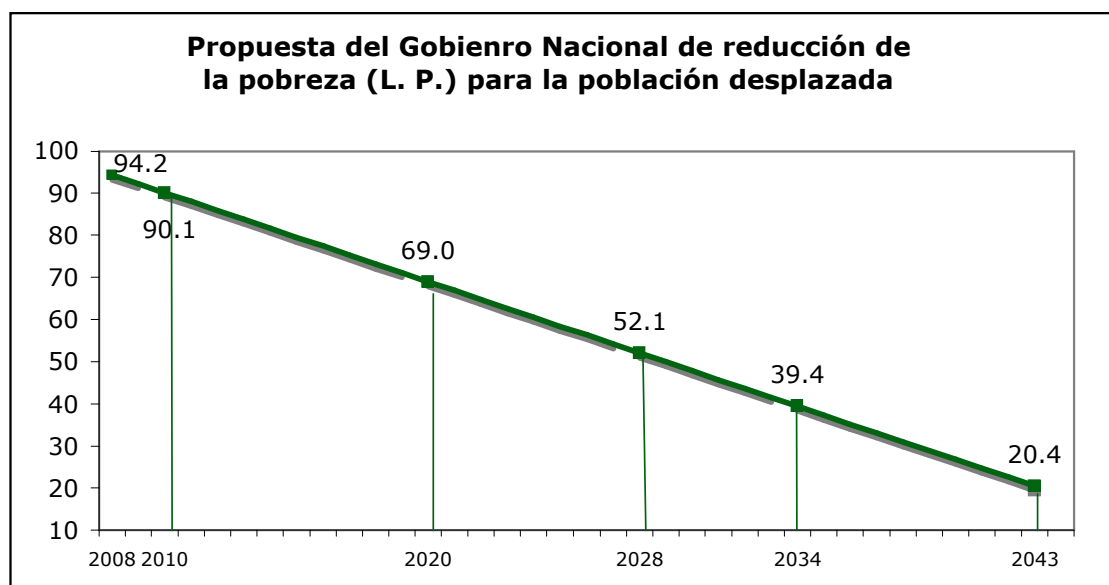
1. El cronograma del gobierno nacional supone condenar a la pobreza y la indigencia a la población desplazada en las próximas décadas.
2. No establece un cronograma de cierre de los diferenciales de atención mencionados, que serían los que pondrían a la PD en igualdad de condiciones con la población pobre.
3. Hay algún cálculo errado, o algún supuesto cambiado y no explícito. El IGN propone un ritmo anual de reducción de la LI de 0,22 entre 2010 y 2019. Si se parte del 47% de la población por debajo de LI, reportada por el IGN, con ese ritmo de avance se llegaría al 24% (o 76% no pobre) en 2025 y no en 2019 como sostiene el informe. Alcanzar las metas señaladas por el gobierno implica una velocidad de avance mucho mayor (2,22 y no 0,222), que ni se señala ni se sustenta. Con ese ritmo, efectivamente se llegaría a 24% en 2019, a 17,3% en 2022 y a 6% en 2027.
4. Con el ritmo de avance del cronograma del gobierno, la PD alcanzaría en 2030 la línea de base de la población en general para 2003-2004; en 2032 la LI de la población colombiana en 2005; en 2037 la meta prevista para la población total en 2010, y en 2038 (en 40 años) la meta prevista por el Gobierno para 2019 (ver Gráfica 4).

Gráfica 4



5. En cuanto a la reducción de la pobreza (LP), el ritmo de avance propuesto (2,11 anual entre 2010 y 2019) permitirá a la población desplazada, partiendo de un 94,2% de la PD en situación de pobreza por LP, reportada por el IGN, alcanzar en 2028 la línea de base establecida en 2003-2004 para la población total; en 2034 la LP nacional prevista por el gobierno para 2010 y en 45 años la meta prevista por el gobierno para 2019 (Gráfica 5).

Gráfica 5



3.12.3 Otros indicadores de pobreza

La II ENV-2008 calculó indicadores adicionales de pobreza y de calidad de vida de la población en desplazamiento.

Necesidades Básicas Insatisfechas:

El primero es el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Este es un indicador compuesto que se ha calculado en el país desde hace tres décadas, y que se utiliza tanto para medir pobreza como para valorar avances sociales y, en ocasiones, como criterio para la distribución de recursos públicos entre entes territoriales.

Consta de cinco indicadores simples:

Vivienda Inadecuada: Expresa las características físicas de las viviendas consideradas impropias para el alojamiento humano. Se clasifican en esta situación separadamente las viviendas de las cabeceras municipales y las del resto, así:

- a) Cabeceras municipales. Se incluyen las viviendas móviles, refugio natural o puente, aquellas sin paredes o con paredes exteriores de tela, desechos o con piso de tierra.
- b) Resto. Para esta zona se clasifican como inadecuados los mismos tipos anteriores de vivienda. Con relación a los materiales de piso y paredes, sólo se consideran en esta situación aquellas que tuvieran un material semipermanente o perecedero (bahareque, guadua, caña o madera) que simultáneamente tengan pisos de tierra.

Viviendas con hacinamiento crítico: Con este indicador se busca captar los niveles críticos de ocupación de los recursos de la vivienda por el grupo que la habita. Se consideran en esta situación las viviendas con más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baño y garaje).

Viviendas con servicios inadecuados: Este indicador expresa en forma más directa el no acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas. Se distingue, igualmente, la condición de las cabeceras y las del resto. En cabeceras, comprende las viviendas sin sanitario o que careciendo de acueducto se provean de agua en río, nacimiento, carrotanque o de la lluvia. En el resto, dadas las condiciones del medio rural, se incluyen las viviendas que carezcan de sanitario y acueducto y que se aprovisionen de agua en río, nacimiento o de la lluvia.

Viviendas con alta dependencia económica: Es un indicador indirecto del nivel de ingreso. Se clasifican aquí las viviendas en los cuales haya más de tres personas por miembro ocupado y el jefe tenga, como máximo, dos años de educación primaria aprobados.

Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela: Mide la satisfacción de necesidades educativas mínimas para la población infantil. Considera las viviendas con, por lo menos, un niño mayor de 6 años y menor de 12 años de edad, pariente del jefe y que no asista a un centro de educación formal.

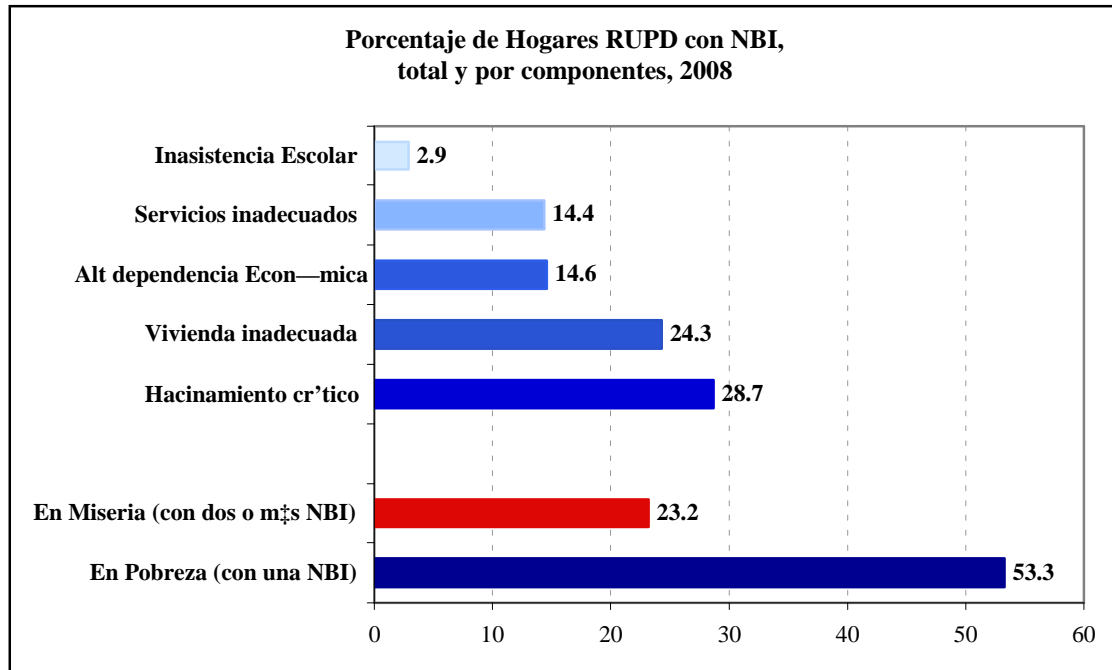
Dado que cada uno de los indicadores se refiere a necesidades básicas de diferente tipo, a partir de ellos se constituye uno compuesto, que clasifica como **pobre** o con NBI a aquellos hogares que estén, al menos, en una de las situaciones de carencia expresada por los indicadores simples, y en situación de **miseria** a los hogares que tengan dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas.

Para estimar la magnitud de la pobreza en relación con la población, se consideró que las personas que habitaban en viviendas con NBI o en miseria se encontraban en las

mismas condiciones de su respectiva vivienda.

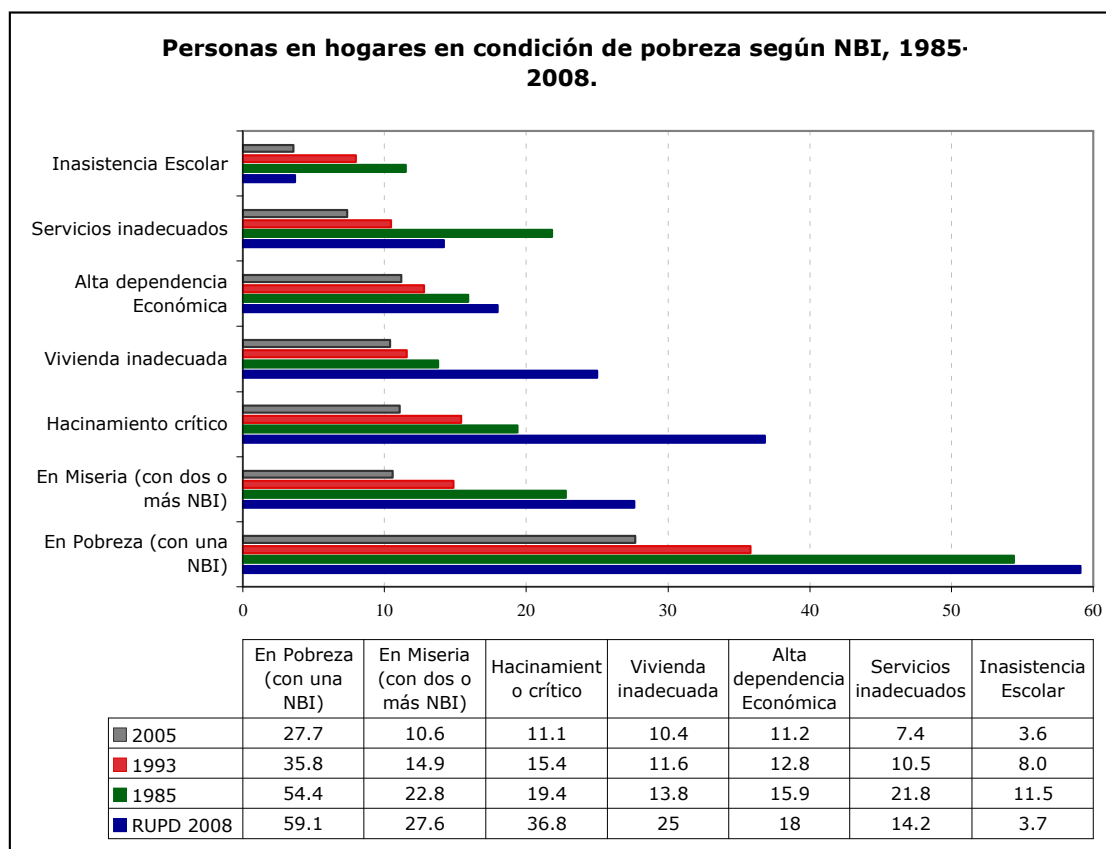
La pobreza medida por NBI es muy alta: el 53,3% de los hogares y 59,1% de las personas se encuentran en condición de pobreza por NBI, y 23,2% de los hogares y 27,6% de las personas en condición de miseria, según el mismo indicador (Gráfica 6).

Gráfica 6



Para efectos de comparación baste señalar que, según datos del Dane, con base en los Censos de Población, en 1985 el 54,4% de las personas del país vivían en condición de pobreza por NBI; en 1993 el porcentaje de pobreza descendió al 35,8% y en 2005 al 27,7 %. De manera que la población desplazada tiene una tasa de pobreza por NBI que es más del doble de la de todo el país. La Gráfica 7 ilustra la situación:

Gráfica 7



Por componente, se observa que en hacinamiento, los indicadores de vivienda inadecuada y alta dependencia económica son mayores para los desplazados en 2008 que para todo el país en 1985. Solamente en inasistencia escolar el indicador es comparable con el del conjunto de la población. Estos datos corroboran la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentra postrada la población desplazada, que anteriormente fue presentada mediante otros indicadores: LI, LP.

Índice de Condiciones de Vida -ICV

El Índice de Condiciones de Vida –ICV– es un instrumento para conocer el estado y desarrollo de los hogares en relación con sus condiciones de vida. Fue diseñado como indicador multidimensional que combina variables cuantitativas y cualitativas, y permite integrar características relacionadas con el capital humano.

El Índice, 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. Posteriormente se han hecho aplicaciones del Índice a nivel municipal con base en la encuesta Sisben, y se ha definido una correspondencia entre los niveles del índice y el Mínimo normativo¹², a partir de las disposiciones constitucionales en materia de servicios públicos

¹² Programa Nacional de Desarrollo Humano- DNP-PNUD-GTZ. “Los Municipios Colombianos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Bogotá: XPRESS Estudio Gráfico y Digital, página 13.

domiciliarios, acceso a vivienda digna, acceso al capital humano. Según esta correspondencia, un hogar colombiano debería tener 67 puntos del ICV para tener el mínimo establecido por la Constitución.

A continuación se presenta la estructura del ICV, con la valoración de cada una de las categorías y variables. Se señala, además, el puntaje requerido para cumplir con los mínimos constitucionales. Estos puntajes fueron calculados por la Misión Social del PNUD-DNP, con base en las variables del Censo de Población de 1993, el puntaje obtenido por la población RUPD según la II ENV-2008 y los datos calculados para el país en 2003, según el PNDH (Gráfica 8).

Gráfica 8

Factores y Variables	Puntaje máximo	Mínimo constitucional	RUPD 2008 II ENV	Total Nacional 2003, PNDH
Factor 1. Acceso y Calidad de los Servicios	27.42	18.53	21.70	22.50
Eliminación de excretas	7.14	2.97	5.0	5.7
Abastecimiento de agua	6.99	4.01	5.8	6.1
Combustible para cocinar	6.67	4.93	5.4	5.3
Recolección de basuras	6.62	6.62	5.5	5.4
Factor 2: Educación y capital humano	39.44	30.42	22.40	28.30
Escolaridad máxima del jefe del hogar	11.52	9.41	5.4	7.1
Escolaridad de las personas de 12 años y más	12.31	9.66	6.1	8.2
Asistencia escolar de jóvenes entre 12 y 18 años	5.66	5.66	3.9	4.9
Asistencia escolar de niños-as entre 6 y 11 años	9.95	5.69	7.0	8.1
Factor 3. Tamaño y Composición del Hogar	20.25	7.87	11.40	16.20
Proporción de niños menores de 6 años en el hogar	7.45	n.a.	3.4	4.8
Hacinamiento en el hogar (# de personas por cuarto)	12.8	7.87	8.0	11.4
Factor 4: Calidad de la vivienda	12.90	10.44	8.00	10.30
Material predominante de las paredes de la vivienda	6.11	6.11	3.5	5.2
Material predominante de los pisos de la vivienda	6.79	4.33	4.5	5.1
Total	100.0	67	63	77

Como se puede apreciar, la población desplazada no ha alcanzado el puntaje calculado como mínimo Constitucional. En promedio, alcanza apenas un 89% del puntaje mínimo y un 63% del puntaje total nacional. Frente al cálculo del ICV para el total nacional en 2003, le faltarían todavía unos 14 puntos.

Los rezagos están claramente definidos: calidad de la vivienda, donde alcanza sólo 8 de 13 puntos posibles, principalmente por la baja calidad de las paredes de la vivienda. En hacinamiento, aunque supera levemente el mínimo, se encuentra lejos del promedio nacional.

En cuanto a educación, la población desplazada tiene bajos niveles educativos acumulados y aunque el mínimo está garantizado para los niños entre 6 y 11 años de

edad, no lo está para los jóvenes entre 12 y 18 años, cuya asistencia es muy baja, lo cual permite afirmar que, de no corregirse esta situación, los bajos niveles se volverán crónicos, perpetuando un estado de cosas que contribuye como factor fundamental a la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En el único factor que la población desplazada ha alcanzado los mínimos es en el acceso a los servicios. El alto grado de urbanización de la población desplazada sin duda contribuye a esta situación, pero está, sin embargo, por debajo del promedio nacional de 2003.

3.13 Participación

La encuesta del gobierno contenía un conjunto de preguntas que no eran pertinentes para medir los indicadores del derecho a la participación, sino que en buena medida tendía a medir el grado de participación de la población desplazada en las organizaciones comunitarias existentes en los municipios de recepción. Tema que la II ENV-2008 incluyó en el módulo de capital social. En el Anexo 4 del IGN se incluye información sobre la actual participación de la población desplazada en alguna organización. Aunque las preguntas no son estrictamente comparables entre las dos encuestas, tanto por la forma en que se hicieron las preguntas como por el tipo de organizaciones que se incluyeron en la lista, vale la pena resaltar que en ambas la mayor participación se da en Juntas de Acción Comunal (21% en IGN y 37,5% en II ENV) y en organizaciones de población desplazada (23,9% en IGN y 27% en II ENV).

En materia del derecho a la participación, el IGN presenta en uno de sus anexos el protocolo establecido para medir los indicadores de este derecho civil y político. Al respecto conviene señalar que, en principio, el protocolo recoge los elementos esenciales que habían sido propuestos por la Comisión de Seguimiento, razón por la cual de implementarse su operación en el territorio nacional se avanzaría significativamente en el logro de una verdadera y efectiva participación de la población desplazada, en la adopción de políticas y acciones que, de una manera u otra, afectan su devenir. La II ENV-2008 no intentó medir los indicadores adoptados por la Corte Constitucional debido, de una parte, a la ausencia del protocolo referido y, de otra, a que la población objetiva de la encuesta era la población desplazada y no sus organizaciones.

En cambio la II ENV-2008 intentó estimar indicadores de los efectos del desplazamiento sobre el capital social. Uno de estos indicadores puede dilucidarse al indagar sobre los cambios que han ocurrido en aquellas organizaciones sociales o comunitarias en las que la población desplazada participaba con antelación al desplazamiento y que hoy en día no participa.

De acuerdo con los resultados de la II ENV-2008, puede afirmarse que el desplazamiento afectó de manera drástica el capital social existente medido a través de la participación en organizaciones. De la población desplazada inscrita en el RUPD sólo un 9,3% mantuvo el vínculo en las organizaciones existentes en el lugar donde habitaba antes de su primer desplazamiento.

Sumado a ello, es importante mencionar que el número de organizaciones existentes a las cuales pertenecía la población desplazada se redujo a casi la mitad. Sin embargo,

conviene mencionar que el delito del desplazamiento ha motivado la construcción de algún tejido social en los nuevos lugares de asentamiento a juzgar por la vinculación actual de la población desplazada a organizaciones sociales o comunitarias, así como también por su adscripción a las organizaciones de población desplazada que han venido estableciéndose a raíz del agravamiento de la problemática del desplazamiento en el país.

Otro indicador de la variación en el capital social es aquel que se refiere al grado de vinculación a proyectos comunitarios o sociales. La reducción en el capital social como consecuencia del desplazamiento forzado se vislumbra de manera clara al observar que sólo se encuentran en operación un 36% de los proyectos sociales o comunitarios en los que participaba la población desplazada y a los que participa actualmente sólo un 2,6% de la población que se encontraba vinculada a los mismos.

Puede concluirse que el delito del desplazamiento forzado trajo consigo una destrucción de bases fundamentales del capital social construido por la población víctima en sus comunidades de origen. La reconstrucción del tejido social de esta población enfrenta múltiples obstáculos decisivos en sus lugares de asentamiento ante la pérdida de confianza generada por el mismo delito del desplazamiento, la extrema precariedad de sus condiciones de vida y la persistencia de factores de violencia e inseguridad personal, entre otras razones.

3.14 Sujetos de especial protección Constitucional

3.14.1 Niños-as: Indicador de GED: Todos los niños nacidos después del desplazamiento están incluidos en el RUPD

Según el IGN, la proporción de niños nacidos después del desplazamiento que están incluidos en el RUPD asciende a un 72,8%.

En la II ENV-2008, el resultado es a todas luces inferior: del total de niños nacidos después del desplazamiento, sólo el 37,7% están inscritos en el RUPD. La tasa de inscripción varía según año de desplazamiento: para quienes se desplazaron en 2001 y antes, la tasa de inscripción de niños-as en el RUPD es del 36,4%; asciende al 40% para quienes se desplazaron entre 2002 y 2005 y se reduce al 37,7% para los desplazados entre 2006 y 2007 y a apenas al 22% para los desplazados en 2008. Tal vez esta información pueda obtenerse en forma más completa de los registros administrativos.

3.14.2 Alimentación y nutrición: El indicador medido por el IGN es: “*Todos los niños y niñas menores de 12 años de edad disponen de alimentos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos en condiciones de saneamiento adecuado*”. El resultado encontrado es del 69%.

Los indicadores tenidos en cuenta son los mismos reportados para medir el GED a la alimentación, comentado atrás. Sin embargo, vale la pena incluir dos comentarios adicionales:

1. Ninguno de los indicadores mide suficiencia en sentido estricto, pues aunque midieron diversidad y frecuencia de consumo, no midieron cantidad.

2. No se mide si el acceso a los alimentos se da en condiciones de saneamiento adecuado.

Por estas razones, la medición es cuando más una “Proxy” al derecho que se pretende medir.

La información adicional que trae el IGN es de mucha importancia. Se trata de una primera medición de nutrición con mediciones antropométricas, que podría convertirse en línea de base (es sabido que una sólo medición no es suficiente para sacar conclusiones definitivas).

Resulta de utilidad hacer una somera comparación de los resultados obtenidos con los reportados por la ENDS de 2005, para el conjunto de la población del país:

Nutrición	IGN	ENDS	
		Total nacional	Nivel más bajo de riqueza
0 a 4 años			
Aguda	0.79	1.3	1.3
Global	6.14	7.0	6.9
Crónica	23.4	12.0	19.8
5 a 11		5 a 9	
Aguda	0.40	1.1	1.9
Global	7.52	5.4	9.4
Crónica	19.46	12.6	21.5

Como se observa, los niveles de desnutrición crónica (Talla para la edad) para los niños y niñas desplazados es más alta (casi el doble) que el promedio nacional y más alta incluso que el de la población con el Índice de Riqueza más bajo (de 5 índices posibles) estimado por la ENDS-2005. Algo similar sucede con la desnutrición global (Peso para la edad).

3.14.2 Lactancia materna: Ya se comentó atrás.

3.14.3 Cuidado infantil: El IGN afirma que el 98,7% de los niños-as de 0 a 6 años de edad asiste a Hogar comunitario de Bienestar, guardería, preescolar o jardín infantil, colegio público o privado. Sorprende el alto porcentaje. Tal vez se trate de un error en la transcripción del indicador del Auto 116:

- *Cuidado infantil* – Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor

Al respecto, la II ENV-2008 encontró que un 99,3% de los niños-as de 0 a 5 años de edad bien estaba bajo la supervisión de un adulto (68,3% con su padre o madre, 11,3% con otro adulto) o bien asistían a alguna institución (16,9% a un hogar de ICBF, 2,8% a otro jardín, guardería o preescolar).

Sorprende la cifra del IGN porque, según la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, ni aún en los grupos de población de mayores ingresos se alcanza un nivel de inclusión de

niños-as en educación inicial o cuidado infantil: “Según la Encuesta de Calidad de Vida 2003, los niños y niñas en Colombia suelen pasar la mayor parte del tiempo no escolarizado con su madre o padre (52,2%); en menor porcentaje en guarderías, preescolar u hogares comunitarios (34,6%) y con otros familiares u empleadas domésticas, amigos, etc. (10,1%). Sin embargo, esta situación presenta diferencias según situación económica, estrato socioeconómico, etc. La probabilidad de que los niños y niñas pasen la mayor parte del tiempo con la madre es mayor en los hogares pobres que en los no pobres (56,9% en los quintiles de ingreso 1 y 2)¹³, y a medida que se incrementa el nivel socioeconómico de los hogares, aumenta la proporción de niños y niñas que pasan su tiempo en guarderías o preescolares (36,8% en los quintiles de ingreso 4 y 5).” (Ver Séptimo Informe Nacional de Verificación).

3.14.4 Población en discapacidad: El IGN calcula el conjunto de indicadores para la población en Discapacidad. Llama la atención que con el 4,6% de la población que reporta incapacidad, puedan obtenerse indicadores estadísticamente representativos. De cualquier forma, es necesario buscar formas adecuadas de medir la situación de la población en discapacidad. Podría intentarse la utilización conjunta del RUPD, con el Registro continuo para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad que lleva el Dane.

3.15 Verdad, justicia y reparación

El IGN reconoce que los indicadores propuestos por la Corte Constitucional no se pueden medir por muestreo porque sus fuentes de medición provienen de registros administrativos. Se recurre, entonces, a indagar sobre la percepción de las personas desplazadas sobre sus derechos y la respuesta que el Estado les ha dado. Es información útil, si es considerada en el ámbito de la percepción. Debe señalarse, sin embargo, que dada la complejidad que comporta el indagar sobre el “conocimiento” de la Ley de Justicia y Paz, lo más probable es que sólo la población que comprenda a cabalidad la ley puede dar respuestas asertivas a las preguntas formuladas. Si bien la II ENV-2008 no abordó esta temática, la I ENV-2007 sí indagó sobre la misma. La diferencia conceptual entre esta encuesta y la del gobierno consistió en el hecho de que la I ENV-2007 en lugar de preguntar si se conocía la Ley de Justicia y Paz, formuló una pregunta abierta así: “¿Para Usted en qué consiste el derecho a la reparación?” Si la respuesta del entrevistado coincidía con al menos una de las premisas del Cuadro 4, el encuestador declaraba que la respuesta evidenciaba que el entrevistado sabía sobre el derecho a la reparación; pero si su respuesta no correspondía a alguna de ellas, el encuestador consideraba que el entrevistado lo desconocía.

¹³ Encuesta de Calidad de Vida 2003. Cálculos Propios.

Cuadro 4

*COMPONENTES DEL DERECHO A LA REPARACIÓN (No leer al entrevistado)	
1	Que se indemnicen o reconozcan monetariamente los daños y perjuicios materiales, morales, físicos y mentales que sufrió con motivo del delito del que fue víctima
2	Que le sea garantizado el retorno a su lugar de origen
3	Que le sean devueltos los bienes que perdió con motivo del delito del que fue víctima
4	Que le otorguen atención psicológica y médica
5	Que le otorguen asistencia jurídica y social
6	Que se investigue y sancione a los responsables del crimen del que fue víctima
7	Que pueda conocer la verdad sobre el crimen ocurrido
8	Que se busquen las personas desaparecidas y los restos de sus muertos
9	Que los responsables del crimen le pidan disculpas
10	Que se hagan homenajes y/o se construyan monumentos en homenaje a las víctimas del delito

Al comparar las respuestas a las preguntas se observa, como era de esperarse, que el porcentaje obtenido para la encuesta del Gobierno respecto de hogares que conocen la Ley de Justicia y Paz, fuera mayor al del conocimiento del derecho a la reparación obtenido mediante la I ENV-2007 de la Comisión de Seguimiento (27,7% vs. 17,2%).

La segunda diferencia fundamental estuvo asociada al filtro que se introdujo en la I ENV-2007 a las demás preguntas relativas al derecho a la reparación, las cuales sólo se formularon a aquellos entrevistados para los cuales se pudo constatar el conocimiento de este derecho. Por ello se piensa que las respuestas de la encuesta del gobierno en materia de verdad, justicia y reparación pueden no reflejar de manera adecuada la realidad.

Anexo 1

Indicadores Auto 109 y 116

Ayuda Inmediata y Ayuda Humanitaria	Tipo de Indicador	Comisión de Seguimiento	IGN
Los hogares desplazados que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias previstas han recibido ayuda inmediata	GE	0	
Los hogares desplazados que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias previstas han recibido ayuda humanitaria de emergencia	GE	0	
Hogares desplazados que han recibido ayuda inmediata/ Hogares desplazados que han declarado su situación ante las instancias previstas	COM	0,3	43,7
Hogares que ha recibido alojamiento en el marco de la AHE/ Hogares desplazados que han sido incluidos en el RUPD	SEC	52,2	43,7
Hogares que recibieron atención en salud en el marco de la AHE / Hogares desplazados que han sido incluidos en el RUPD	SEC	48,1	30,2
Hogares que recibieron raciones alimentarias en el marco de la AHE / Hogares desplazados que han sido incluidos en el RUPD	SEC	63,1	58,2
- Hogares que han recibido apoyo en kit no alimentario en el marco de la AHE/ Hogares en situación de emergencia	Camas/ colchonetas	14,9	45,4
- Hogares que han recibido apoyo en kit no alimentario en el marco de la AHE/ Hogares en situación de emergencia	Utensilios de aseo	14,8	45,4
- Hogares que han recibido apoyo en kit no alimentario en el marco de la AHE/ Hogares en situación de emergencia	Elementos de Cocina	16	45,4

Derecho a la Reunificación familiar	Tipo de Indicador	Comisión de Seguimiento	IGN
Todos los hogares que han sufrido fragmentación por causa del conflicto y han solicitado apoyo estatal para la reunificación han logrado reunificarse	GE	n.d.	95,9
No. de hogares desplazados que han solicitado apoyo estatal para la reunificación y la han recibido /Total de hogares desplazados que han solicitado apoyo para la reunificación familiar	COM	n.d.	
No. de hogares desplazados que han solicitado apoyo estatal para la reunificación familiar, la han obtenido, y han logrado reunificarse / Total de hogares que han solicitado apoyo para la reunificación familiar	COM	n.d.	
No. de funcionarios públicos capacitados sobre el contenido del derecho a la reunificación familiar / Total de funcionarios públicos que atienden población desplazada	SEC	n.d.	
No. de campañas de difusión implementadas para el conocimiento de las ayudas disponibles para la reunificación familiar de la población desplazada discriminado por entidad territorial y niveles de impacto proyectados en términos de número de personas beneficiadas.	SEC	n.d.	

Vivienda	Tipo de Indicador	Comisión de Seguimiento	IGN
El hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas	GE	5,5	57
Hogares con subsidios otorgados	CO		
Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes	SEC	24,8	
Hogares con subsidios desembolsados /Hogares a los que fueron otorgados subsidios	SEC	83,8	
Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas	SEC	6	
Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural	SEC	36,64	
Seguridad jurídica de la tenencia: Hogares desplazados que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito / Total de Hogares Desplazados (HD).	CO	13,7	22,9
Espacio suficiente: HD que habitan viviendas sin hacinamiento / Total de HD.	CO	57	63,8
Materiales apropiados: HD que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores) / Total de HD.	CO	73,8	58,6
Ubicación: HD que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo / Total de HD.	CO	77,5	73,2
Acceso a servicios: HD que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) / Total de HD.	CO	49,2	53,3

Salud	Tipo de Indicador	Comisión de Seguimiento	IGN
Todas las personas cuentan con afiliación al SGSSS	GE	0	56,9
Personas afiliadas al SGSSS / Personas incluidas en el RUPD	CO	75,3	77,8
Todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron	GE	0	
Personas que reciben apoyo psicosocial (gobierno) + Otros operadores de servicios / personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial	CO		60,3
Personas que reciben atención psicológica/ personas incluidas en el RUPD que solicitan atención psicología	COM	81,6	
Todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo	GE	0	0
[Niños con esquema de vacunación completo (0-7 años) – gobierno + Otros operadores de servicios] / Niños incluidos en el RUPD (0-7 años)	CO		6,8
Mujeres en situación de desplazamiento en período de gestación que asisten a control prenatal	SEC	19,5	
Adicionados			
Personas que reciben atención en salud mental según diagnóstico y tipo de afiliación al SGSSS/ Personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial (ND)	SEC		
Niños entre 12 y 23 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib)/ Niños incluidos en el RUPD	SEC		
Los niños entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas)/Niños incluidos en el RUPD	SEC	86	70
Los niños entre 5 y 6 años tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP (sarampión, rubéola y paperas)/Niños incluidos en el RUPD	SEC		
Aguda -IRA o Infección Diarreica Aguda -EDA / Total niños y niñas menores de 5 años en desplazamiento	SEC	28,7	23,2

Educación	Tipo de Indicador	Comisión de Seguimiento	IGN
- Tasas de cobertura NETA de educación en población desplazada por nivel educativo y desagregada por motivos de discriminación prohibidos	CO	86,1	
Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5-17 años)	GE		83
Niños desplazados atendidos en el sector educativo (5-17 años) – gobierno + Otros (privados) / Niños incluidos en el RUPD	CO	90,6	61,47
Niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo / Niños incluidos en el RUPD (5-17 años)	SEC		
- Proporción de estudiantes provenientes de hogares desplazados que no sufragan ningún costo de la canasta educativa en el nivel básico público (derechos académicos, derechos de matrícula, pensiones, uniformes, útiles, transporte escolar)	Uniformes, útiles y transporte	93,3	
- Proporción de estudiantes provenientes de hogares desplazados que no sufragan ningún costo de la canasta educativa en el nivel básico público (derechos académicos, derechos de matrícula, pensiones, uniformes, útiles, transporte escolar)	Matriculas y pensión	65,4	
- Tasa de analfabetismo de la población desplazada, desagregada por motivos de discriminación prohibidos, Grado de suficiencia de docentes o de su tasa de asistencia a las clases; nivel de instalaciones adecuadas (baños, aulas, etc.) en los colegios a los que asisten los niños de la PD	CO	15,9	14,5
- Relación de alumnos por docente encargado en los colegios a los que asisten niños de la PD, Establecimientos educativos en los que se implementan modelos educativos especiales para la población desplazada/Establecimientos educativos a los que asiste PD	CO		
- Nivel de formación especial para tratamiento de la población desplazada/Establecimientos educativos a los que asiste PD,	CO		
- Escolaridad de los padres de hogares de la PD	CO	4,9	5,5
- Porcentaje de niños de la PD que son ayudados por sus padres con las tareas escolares	CO		
- Establecimientos educativos a los que asiste PD según etnia que implementan modelos educativos especiales por minorías étnicas/ Establecimientos educativos a los que asiste PD perteneciente a la respectiva etnia	CO		

Alimentación	Tipo de Indicador	Comisión de Seguimiento	IGN
Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos	GE		55,1
[Hogares con alimentación suficiente (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar] / Hogares incluidos en el RUPD	CO		87,8
Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor	GE		
[Niños y jóvenes en programas de alimentación o cuidado infantil (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar] / Niños y jóvenes incluidos en el RUPD (0-17 años)	CO	13,29	37,2
Hogares atendidos con ayuda humanitaria / Total de hogares incluidos en el RUPD	SEC	4,6	
Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria / Hogares acompañados en retorno incluidos en el RUPD	SEC		
Adultos mayores con complemento alimentario/ Personas incluidas en el RUPD (60 o más años)	SEC	22,6	
Madres gestantes o lactantes beneficiarias de raciones alimentarias	SEC	14,1	
Hogares beneficiados con atención inmediata / hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el Ministerio Público	SEC		
Niños entre 6 meses y 5 años beneficiarios de raciones alimentarias	SEC	28,9	
Niños menores de 6 años beneficiarios de raciones infantiles	SEC		
Niños beneficiarios de restaurantes escolares	SEC		
Niños beneficiarios de programas de atención al menor	SEC		
- No. de hogares en los que ninguna persona deja de consumir alguna comida por falta de alimentos o de dinero / Total de HD.	CO	49,9	
- No. de hogares en los que ninguna persona se queja de hambre por falta de alimentos / Total de HD.	CO	54,4	
- No. de hogares en los que ninguna persona come menos de lo que desea por falta de alimentos o de dinero / Total de HD.	CO	27	

Generación de Ingresos	Tipo de Indicador	Comisión de Seguimiento	IGN
Hogares en los que al menos uno de sus miembros se beneficia de programas de generación de ingresos o proyectos productivos (gobierno) + proyectos de otras fuentes + Autogestión del hogar (empleo remunerado u otros) / Hogares incluidos en el RUPD	CO		
Hogares con proyectos de generación de ingresos o vinculación laboral	SEC		
Personas beneficiadas con procesos de formación (urbana y rural)	SEC		
Hogares acompañados en procesos de retorno vinculados a proyectos de generación de ingresos / Hogares acompañados en procesos de retorno	SEC		
Adultos mayores beneficiarios del programa de protección social (PPSAM) / Personas incluidas en el RUPD (60 o más años)	SEC		
- "El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia" (etapa)	GE	17,4	53
- "El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza" (resultado)	GE	1,4	5,8
- Jornada laboral: PD ocupada que está laborando dentro de las jornadas legales/ Total de PD ocupada	CO	58,7	
- Relación laboral: PD ocupada como empleada que cuenta con contrato escrito de trabajo / Total de PD ocupada como empleada.	CO	12	
- Afiliación a seguridad social y riesgos profesionales: PD ocupada que cuenta con afiliación a salud, pensiones y ARP (para empleados) / Total de PD ocupada.	CO	8,4	
- Remuneración mínima: PD ocupada que percibe ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo / Total de PD ocupada.	CO	12,5	
- Formalidad: PD ocupada de manera formal (afiliación a seguridad social e ingresos iguales o superiores al mínimo) / Total de PD ocupada.	CO	3,4	

Identidad	Tipo de Indicador	Comisión de Seguimiento	IGN
Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos	GE	0	
Personas identificadas / Personas incluidas en el RUPD	COM	69	96,1
Personas identificadas con cédula de ciudadanía / Personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD	SEC	96,2 Mujeres y 95,6 Hombres	95,9
Niños con tarjeta de identidad (8-17 años) / Personas mayores de 8 y menores de 17 años en RUPD	SEC	62,4	66,3
Personas con registro civil	SEC	96,4	97,7
Libretas militares entregadas a población desplazada	SEC	16	

Genero	Tipo de Indicador	Comisión de Seguimiento	IGN
- El nivel de ingreso de los hogares desplazados con jefatura femenina es adecuado.(viene de generación de ingresos y vivienda)	GE	0	
- Número de mujeres ocupadas en hogares desplazados cuyos ingresos se ubiquen por encima del salario mínimo legal/ Total de mujeres desplazadas ocupadas	CO	5,3	
- Número de hogares desplazados con jefatura femenina cuyos ingresos se ubiquen por encima de la línea de pobreza / Total de hogares desplazados con jefatura femenina.	CO	2,7	
- Mujeres desplazadas en hogares que habitan legalmente la vivienda en condiciones dignas/mujeres desplazadas	CO	5,5	

Subsistencia Mínima	Tipo de Indicador	Comisión de Seguimiento	IGN
- Hogares atendidos con apoyo de vestuario en el marco de la AHE/ Hogares identificados con necesidad en términos de este componente	CO	7,6	
El hogar en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema tiene cubiertas sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima	GE	0	
con la subsistencia mínima/ Hogares a los que se les haya identificado necesidades de subsistencia mínima	CO		
Hogares que continúan en condición de vulnerabilidad y requieren alguno de los componentes de atención humanitaria / Hogares visitados con identificación de necesidad en términos de este componente	SEC	2,4	

Retorno	Tipo de Indicador	Comisión de Seguimiento	IGN
Intención de retorno	CO	2,9	