

---

# EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

---

*Andrés Mauricio Mendoza Piñeros\**

El desplazamiento forzado y las migraciones regionales son unas de las principales consecuencias de las guerras civiles y del enfrentamiento armado por el poder. Colombia es el segundo país del mundo en número de desplazados, después de Sudán (Ibáñez, 2008). Entre 1985 y 2008, la violencia obligó a más de cuatro millones de personas a dejar sus hogares por intimidación o violencia directa (CODHES, 2009).

Además de la pérdida de tierras, activos económicos y vínculos con su entorno (Ibáñez, 2008), un grave problema de las víctimas del desplazamiento es la pérdida de garantías de sus derechos fundamentales. También es grave la ineficiencia del Estado para darles atención oportuna y diseñar políticas y estrategias que frenen el aumento de la población desplazada. Sobre esta situación la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia T-025 de 2004, respecto de lo que denominó “estado de cosas inconstitucional”<sup>1</sup>.

\* Magíster en Economía de la Universidad de los Andes, investigador del CID, Bogotá, Colombia, [ammendozap@gmail.com]. Agradezco a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado y a la Universidad Nacional por permitirme usar la información. A Jorge I. Bula, decano de la Facultad de Ciencias Económicas, por su invaluable apoyo y a Clara Ramírez y Adriana Rodríguez por sus valiosos comentarios y aportes. Fecha de recepción: 11 de mayo de 2011, fecha de modificación: 28 de febrero de 2012, fecha de aceptación: 22 de marzo de 2012.

<sup>1</sup> La Corte declaró el “estado de cosas inconstitucional” luego de revisar 108 demandas interpuestas por 1.150 familias desplazadas y encontrar que “estaban en condiciones de vulnerabilidad extrema [...] por sus graves condiciones en salud y falta de alimentación, y que existía una reiterada omisión de protección oportuna y efectiva de las autoridades encargadas de su atención” (Rodríguez y Rodríguez, 2010, 26).

Otro hecho asociado a la precaria atención de los desplazados es el sub-registro en el RUPD<sup>2</sup>, cercano al 30%<sup>3</sup>; es decir, tres de cada diez hogares desplazados no reciben ayuda del Estado o internacional porque no están registrados o están tramitando el registro<sup>4</sup>.

En los últimos seis años, la Corte Constitucional ha expedido diversos autos y sentencias para lograr una respuesta más efectiva del Estado. No obstante, los resultados de los estudios de las entidades del mismo Estado y no gubernamentales muestran el bajo impacto en el cumplimiento de las garantías y los mínimos vitales de los desplazados, la atención desigual y la atención diferencial a la población más vulnerable: niños, adultos mayores, personas con discapacidad, grupos étnicos, mujeres en gestación y madres cabeza de familia.

La jurisprudencia suscita algunas preguntas sobre la política de atención a la población desplazada: ¿cuál es el grado de avance sobre el goce efectivo de derechos de la población desplazada y hasta cuándo el “estado de cosas inconstitucional”? ¿por qué el avance sobre el goce efectivo de derechos no es homogéneo dentro de los hogares desplazados? Y desde el enfoque diferencial de derechos, ¿la población especial y prioritaria realmente tiene mejor condición en el goce efectivo de sus derechos comparada con otros grupos de población desplazada, de acuerdo a lo establecido por la Corte Constitucional?

El análisis de la situación de la población desplazada carece de un marco integral. La literatura existente se centra en la evaluación de la pérdida de bienestar y en la calidad de vida, utilizando el ingreso o el consumo per cápita. Este enfoque de pobreza de la corriente utilitarista, si bien muestra resultados valiosos sobre la condición económica que afronta la población, presenta una gran restricción analítica al estar orientada a la medición de carencias y no a la realización de los derechos (Corredor, 2010).

El enfoque de capacidades y derechos ha ganado en las últimas décadas un lugar importante en el escenario internacional, debido principalmente a los trabajos de Amartya Sen; y en Colombia, la atención al goce efectivo de derechos de la población desplazada ha cobrado mayor valor con la intervención de la Corte Constitucional

<sup>2</sup> El Registro Único de Población Desplazada (RUPD) es el sistema oficial administrado por Acción Social que registra la población desplazada, una vez corrobora la información sobre el autor y las características del desplazamiento.

<sup>3</sup> Según la Primera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (I-ENV 2007), el porcentaje de hogares inscritos y no inscritos en el RUPD era del 72% y el 28%, respectivamente; las proyecciones de la II-ENV 2008 fueron del 73% y el 27% (Comisión de Seguimiento, 2008e).

<sup>4</sup> Las entidades y agencias asociadas al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) exigen el registro oficial para acceder a los programas de atención (Refugees International, 2007).

(Rodríguez y Rodríguez, 2010). El presente trabajo se fundamenta en este enfoque, donde los desplazados no son “sujetos de necesidades sino sujetos de derechos” (Corredor, 2010, 47).

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

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

La principal fuente de información utilizada para el análisis es la Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (ENV) aplicada en los años 2007 y 2008<sup>5</sup>. La ENV busca evaluar el grado de realización de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzoso de acuerdo con los indicadores adoptados por la Corte Constitucional en los autos 109 y 233 de 2007.

En el desarrollo metodológico del artículo, además de analizar las condiciones de la población desplazada encuestada en los dos años, se hace uso de un modelo de datos panel conformado por 1.113 hogares desplazados (encuestados en las dos aplicaciones de la ENV). A través de este modelo se evalúa la evolución en la realización de derechos durante un periodo de seis meses (diciembre de 2007 a junio de 2008), en lo referido a la “atención humanitaria de emergencia” y la estabilización socioeconómica de la población. Para identificar los factores que ponen en riesgo el goce efectivo de derechos se emplea un modelo econométrico que toma como variable de análisis el puntaje del índice de derechos construido (INGED), y utiliza como

<sup>5</sup> La recolección y el procesamiento de la encuesta fueron realizados por CID de la Universidad Nacional de Colombia, por encargo de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, la que a su vez fue delegada por la Corte Constitucional para este fin.

factores explicativos los asociados con la vulnerabilidad de los hogares desplazados y el goce efectivo de derechos.

El trabajo consta de seis secciones. En la primera se hace una breve descripción del desplazamiento forzado en Colombia, con énfasis en el nivel actual del goce efectivo de los derechos humanos en la población desplazada. En la segunda se muestra la construcción del índice de goce efectivo de derechos, con base en la revisión conceptual y teórica de los enfoques de evaluación de impacto de políticas públicas y de los derechos humanos dentro del marco constitucional. En la tercera se describe la fuente de información utilizada para el análisis y se detalla el modelo econométrico. En la cuarta se exponen los resultados del índice de goce efectivo de derechos y los hallazgos de la investigación. Finalmente, se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones para mejorar la política pública sobre el desplazamiento forzado en Colombia.

## EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

### DEFINICIÓN Y NATURALEZA

Las Naciones Unidas definen así el *desplazamiento forzado*: “Personas o grupos de personas obligadas a huir o abandonar sus hogares o sus lugares habituales de residencia, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violación de los derechos humanos” (ONU, 1998, 4). En general, sus efectos abarcan todas las dimensiones de bienestar de los hogares, con pérdidas que van más allá de lo material puesto que afectan sus derechos fundamentales y limitan su desarrollo personal y social (Serrano, 2007).

El desplazamiento forzado no es un hecho reciente y ha estado presente a lo largo toda la historia del país (Lozano y Osorio, 1996), pero a partir de 1985 se incrementó visiblemente debido a la agudización del conflicto armado (Murad, 2003). La disputa por el control de la tierra, la búsqueda de mejores condiciones de vida y la persecución por motivos ideológicos o políticos fueron los principales factores del desplazamiento interno antes de la década de 1980 (Murad, 2003). Ejemplos de ello fueron la Masacre de las Bananeras en 1928, la explotación cauchera en la década de 1930, la violencia bipartidista en la de 1950 por el control político, económico y social, y la represión y la actividad guerrillera permanentes en la de 1960<sup>6</sup>.

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

En 1995 se recrudeció el conflicto armado y se intensificó la estrategia de involucrar a la población civil, como resultado de la formalización, consolidación y expansión de los grupos paramilitares y el fortalecimiento de los grupos guerrilleros (Valencia, 2007; Ibáñez, 2008). Dado el creciente número de personas que abandonó sus tierras y el desbordamiento de la capacidad de respuesta en las ciudades receptoras, el conflicto quebrantó las débiles estructuras económicas y políticas del país (Murad, 2003).

Una de las causas más comunes del desplazamiento forzado es la ocupación territorial y la apropiación de activos, con la intención de ampliar las áreas controladas por los grupos armados ilegales (Ibáñez y Querubín, 2004). Pero estas no son las únicas causas que se identifican en la literatura. Los cultivos ilícitos, el auge del narcotráfico y la destrucción de redes sociales también llevan al desplazamiento forzoso. Su intensificación en los años pasados provocó una gran ola migratoria (Ibáñez, 2008; Reyes, 1994 y Castaño, 1999). Autores como Reyes y Castaño sostienen que en las regiones donde se intensificó el conflicto armado hay una aguda violación de los derechos humanos, alta concentración de la tierra, menor crecimiento económico, bajos salarios y mayores niveles de violencia. Por su parte, Fajardo (2002) indica que en los departamentos y zonas con grandes recursos naturales, y en las áreas de futuros desarrollos viales y energéticos (megaproyectos), el desplazamiento forzado es más intenso, como en el Urabá Chocoano y la zona de influencia de la represa de Urrá.

Cada vez es más frecuente el asentamiento de la población desplazada en las cabeceras municipales, incluidas las grandes capitales que albergan a la mayor parte. Esto ha provocado un aumento del desempleo y una ineficiente asignación de recursos a la población pobre de las zonas urbanas (Murad, 2003). A ello se suman la precariedad y la miseria que deben soportar los desplazados, cuya calidad de vida es similar o peor a la de población más pobre de las zonas receptoras (Ibáñez y Moya, 2006).

#### LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Entre 1985 y 2008, el desplazamiento forzado afectó a 4.629.190 personas, 925.838 familias, más del 10% de la población del país, según el (SISDHES)<sup>7</sup>. El Gobierno registra 2.977.209 personas desplazadas entre 1997 y marzo de 2009 (CODHES, 2009). Según el SISDHES,

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

desde 2006 el desplazamiento forzado muestra una tendencia creciente. En 2008, 380.863 personas (76.172 familias) fueron desplazadas forzosamente, con un incremento del 24,5% respecto de 2007. Las regiones más afectadas en 2008, según el número de personas que llegaron desplazadas, fueron: Bogotá (56.087), Antioquia (52,276), Valle del Cauca (31.527), Magdalena (27.256), Nariño (24,662), Meta (16.370), Cauca (16.344) y Córdoba (12.879). El desplazamiento forzado ha afectado al 80% de los municipios del país; las principales víctimas son campesinos, afro-colombianos, indígenas, mujeres y jóvenes (CODHES, 2009).

La forma principal del desplazamiento es rural-urbana, pero está aumentando el desplazamiento entre ciudades intermedias y grandes centros urbanos, por amenazas a la seguridad y en busca de nuevos modos de subsistencia (Murad, 2003). Una consecuencia inmediata de esta tendencia es el estancamiento de la pobreza y el aumento de la indigencia en las grandes urbes<sup>8</sup>, lo que Ravallion et al. (2007) llaman “urbanización de la pobreza”.

Además, aunque el desplazamiento es en gran parte individual o familiar (Ibáñez, 2008), ha aumentado el desplazamiento masivo, de más de 10 familias o 50 personas (Murad, 2003; Comisión de Seguimiento, 2008d)<sup>9</sup>. Esto agrava la baja calidad de vida de la población residente<sup>10</sup>: debido a la migración forzada por el conflicto interno, en el periodo 2005-2008 la población de las cabeceras municipales se incrementó en un 4,7% mientras que la rural solo creció un 0,5%; sin contar la gran reducción en las zonas rurales de algunos municipios, como Bojayá (Chocó), Cocorná (Antioquia) y El Tarra (Norte de Santander), que perdieron más de la mitad de su población (Ibáñez, 2008).

Según la Ley 387 de 1997, la intervención del Estado para atender a la población desplazada se divide en prevención del desplazamiento forzado, atención humanitaria de emergencia (AHE) y estabilización

<sup>8</sup> Según el informe de ONU-Hábitat (2010), un 50% del crecimiento de los barrios marginales obedece al crecimiento natural de la población, un 25% a la emigración campo-ciudad y el 25% restante a la ampliación de las ciudades en la periferia urbana.

<sup>9</sup> En 1997 se crearon dos campos para desplazados: uno en Pavarandó (Antioquia) y otro en el estadio de Turbo, donde vivieron más de dos años. En junio-julio de 1998, 10.000 personas de 17 municipios se desplazaron a Barrancabermeja (Murad, 2003).

<sup>10</sup> Aunque la urbanización reduce los niveles relativos de pobreza en las ciudades (Giraldo et al., 2009), la migración masiva y acelerada de población rural a los cinturones de miseria de las ciudades, en condiciones de máxima vulnerabilidad, puede retrasar la absorción de la pobreza en las grandes urbes o aumentarla si se carece de políticas efectivas para mitigarla.

socioeconómica. Esta última incluye las acciones y medidas del Gobierno para asegurar la sostenibilidad económica y social de la población desplazada que retorne voluntariamente o se asiente en otras zonas, lo que en términos de derechos humanos involucra derechos a alimentación, salud, educación, vivienda y generación de ingresos.

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado dice que la población desplazada es “la más vulnerable entre las vulnerables” (Comisión de Seguimiento, 2008d). Las cifras de las dos aplicaciones de la ENV y de los informes periódicos de la Comisión indican que el cumplimiento del derecho a la estabilización socioeconómica aún es deficiente. También indican que las soluciones ideadas por las entidades gubernamentales y extranjeras no han tenido un efecto integral en el mejoramiento y cumplimiento de los derechos humanos fundamentales (ibíd.). Desde el año 2000, al menos 385.000 familias rurales abandonaron cerca de 5,5 millones de hectáreas, el 10,8% del área agropecuaria del país, con un lucro cesante de unos \$49,7 billones, el 11,6% del PIB (CODHES, 2009).

Una de las dificultades del proceso de estabilización socioeconómica se relaciona con la composición demográfica de la población desplazada, cuya estructura poblacional es similar a la pirámide nacional en 1973 (Comisión de Seguimiento, 2008d). Esta población, con mayor proporción de niños y menores de edad en relación con la población económicamente activa<sup>11</sup>, es en su mayoría joven, con alta dependencia económica y un promedio de cinco miembros por hogar, mayor que el promedio nacional: 3,9 según el Censo de Población de 2005.

En cuanto al goce efectivo de los derechos, de acuerdo con los indicadores adoptados por la Corte Constitucional, entre 2007 y 2008 se observan avances en los derechos de salud, educación y atención humanitaria (aunque esta aún tiene un atraso importante) y grandes retrocesos en alimentación y generación de ingresos, con un evidente estancamiento del derecho a una vivienda digna. Es notoria la brecha entre el cumplimiento de los derechos de la población desplazada y los residentes en las cabeceras municipales, con grandes diferencias en los de alimentación, vivienda y generación de ingresos (Comisión de Seguimiento, 2008d, 2009a y 2009b). No solo es preocupante el bajo goce efectivo de los derechos, sino que *no hay mejoras significativas* durante la permanencia en el lugar de asentamiento (Comisión de Seguimiento, 2008a y 2008d). Además de la vulnerabilidad, la situación económica y social de la población desplazada es más precaria que

<sup>11</sup> El 56,4% es menor de 20 años, frente al 40,2% en la población total (ibíd.).

la de sus vecinos pobres; en 2007, el 98% de las familias desplazadas era pobre según la línea de pobreza y el 74% estaba en situación de indigencia, mientras que las familias vecinas no desplazadas tenían niveles de pobreza e indigencia del 88% y el 40% (Comisión de Seguimiento, 2008c).

A esto se suma el hecho de que la población no inscrita en el RUPD no accede a la atención del Estado por no ser reconocida *legalmente* como desplazada. Son notorias las diferencias y las deficiencias en el acceso a sus derechos: por ejemplo, en atención humanitaria, por cada dos hogares inscritos en el RUPD solo un hogar no inscrito recibe AHE; y muestran menor tasa de escolarización de niños entre 5 y 17 años, menor acceso a cursos de capacitación laboral y programas de generación de ingresos, baja solicitud del subsidio de vivienda, mayor proporción de población no afiliada a la seguridad social y mayor deterioro de la salud de sus miembros (Comisión de Seguimiento, 2008d).

## EL ENFOQUE DE DERECHOS Y EL ÍNDICE DE GOCE EFECTIVO

En la evaluación del impacto de la atención a la población desplazada existen cuatro enfoques principales, en particular con respecto al cese de la situación de desplazado (Serrano, 2007): el de pobreza, el de desarrollo humano, el de vulnerabilidad y el de derechos. El enfoque utilitarista de la pobreza supone que el aumento del ingreso mejora el bienestar y que el desplazamiento cesa cuando se supera la línea de pobreza o se satisfacen las necesidades básicas (ibíd.). En el análisis del caso colombiano este enfoque utiliza como indicadores el ingreso o el gasto per cápita del hogar y las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Y omite algunos efectos importantes como el menor acceso al sistema de salud, los daños psicológicos y emocionales, el desarraigo y la pérdida de documentos de identidad.

El enfoque de desarrollo humano, en particular el de las Naciones Unidas –basado en los trabajos de Haq y Sen, quienes critican la monetización del bienestar (Sen, 2004)– busca construir capacidades y crear oportunidades para ejercerlas (Haq, 2003). Emplea tres indicadores: esperanza de vida al nacer, acceso al sistema educativo e ingreso per cápita, pero solo evalúa una parte de los derechos fundamentales, se centra en las capacidades y descuida las oportunidades: los derechos a la vida y a la seguridad son fundamentales, pero no se incluyen en el índice que mide los efectos del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Por su parte, el enfoque de vulnerabilidad, complementario al de desarrollo humano, incluye la valoración de las amenazas, crónicas –hambre, enfermedad y represión (ONU, 1994)– e

inesperadas, que ponen en riesgo la seguridad humana. Este enfoque es más comprensivo pero no permite establecer relaciones directas con el ámbito jurídico (Serrano, 2007).

El enfoque de derechos promueve el cumplimiento de los derechos fundamentales conforme a los estándares internacionales, y en esto difiere del enfoque de la pobreza, por ejemplo, según el cual el desplazamiento cesa cuando se supera cierto umbral de sus indicadores (ONU, 2006). El enfoque de derechos asume que los derechos son universales, indivisibles e interrelacionados (ONU, 2003), que todos tienen igual importancia y que es imposible disfrutarlos en forma aislada (ONU, 2006): una condición que debe cumplir todo índice construido con este enfoque. A diferencia de los tres enfoques anteriores, este hace una evaluación integral, no solo de las necesidades, y establece las responsabilidades concretas del Estado. Una de ellas, que la población desplazada adquiera capacidad para reclamar jurídicamente sus derechos (ONU, 2006), de modo que el desplazamiento cesa cuando se da total cumplimiento a sus derechos fundamentales (Serrano, 2007; Pérez, 2010).

En Colombia, la Comisión de Seguimiento es pionera en la evaluación de la situación de los desplazados con el enfoque de derechos<sup>12</sup>. Estas evaluaciones han analizado el cumplimiento de cada uno de los derechos humanos estipulados por la Corte Constitucional. Pero se requiere un análisis que vaya más allá de la calificación y la evolución de cada derecho, que integre los resultados, evalúe el goce efectivo de los hogares desplazados y distinga el efecto de las políticas públicas. Para contribuir a esta evaluación integral, en este trabajo se construye un índice de goce efectivo y del cumplimiento de los derechos de la población desplazada (INGED).

Algunos estudios sobre el desplazamiento forzado en Colombia utilizan el índice de calidad de vida (ICV) para la evaluación integral de las condiciones de vida de la población afectada, y lo comparan con el estándar mínimo de vida constitucional (CICR y PMA, 2007)<sup>13</sup>. No obstante, el ICV solo evalúa una parte de los derechos mínimos<sup>14</sup>,

<sup>12</sup> Además de los trabajos de la Comisión, se deben mencionar los de Acción Social y del DNP sobre la caracterización de la población desplazada y la evaluación individual de sus derechos.

<sup>13</sup> Un ICV de 67 es el estándar mínimo de vida constitucional, de acuerdo con los derechos establecidos en la Constitución de 1991 (tít. I, caps. 1 a 3, arts. 1 a 82). Más del 50% de las familias desplazadas está por debajo de este umbral.

<sup>14</sup> El ICV desarrollado por la Misión Social del DNP es un indicador multidimensional que combina en una sola medida variables de capital físico individual a través de la infraestructura, de capital físico colectivo a través del acceso a servicios públicos domiciliarios, de capital humano individual medido por el

con el agravante de que no fue construido para una población con las características de los desplazados<sup>15</sup>.

El desarrollo de métodos para construir un índice de realización de derechos y umbrales y poder determinar la superación del “estado de cosas inconstitucional” ha sido tema de varios trabajos recientes, como los de Kirchner (2007) y Rodríguez (2010). Estos aportan al planteamiento teórico y conceptual, pero no presentan estimaciones y resultados. Además su concepción y su construcción difieren del índice aquí propuesto. No se trata de estimar el avance parcial o total en el agregado de cada grupo de derechos, sino de hacer un análisis integral de cada hogar (similar al del ICV), para que el levantamiento parcial del “estado de cosas inconstitucional” no dependa del avance individual en los derechos, sino del porcentaje de hogares que logre el goce efectivo de sus derechos, medido por un umbral en cada uno de ellos.

Ambos trabajos muestran la necesidad de la evaluación integral del problema del desplazamiento a través de un índice que, además, dé cuenta del efecto de la planeación y la inversión para tratar la problemática. Ambos proponen construir el índice usando pesos equivalentes entre y dentro de los indicadores de cada derecho, al igual que entre los derechos, conforme a la *indivisibilidad de los derechos y el valor intrínseco de cada uno de ellos* de acuerdo con las disposiciones de la Corte y en el marco del derecho internacional humanitario (Rodríguez, 2010). Así, la equivalencia de los pesos relativos de los derecho a la educación y la salud les atribuye igual importancia en el índice total (Kirchner, 2007).

Además de considerar los principios internacionales sobre derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el uso de pesos equivalentes tiene otras implicaciones. En primer lugar, el uso de ponderaciones diferentes de los indicadores o sus componentes puede llevar a que el gobierno, las agencias, las ONG y demás actores encaminen sus programas a maximizar los indicadores de mayor peso para obtener mejores resultados en la rendición de cuentas. En segundo lugar, dar mayor peso a un derecho que a otro puede impedir el consenso, porque los actores pueden diferir en la valoración y la magnitud de los indicadores. En tercer lugar, los indicadores son sencillos y transparentes para los desplazados y los distintos actores, y permiten evaluar las acciones y las políticas.

nivel de escolaridad y asistencia escolar y de capital humano colectivo básico representado por la composición de la familia.

<sup>15</sup> El ICV consta de 13 variables simples, fue calculado por la Misión Social en 1995 y se aplicó a nivel municipal en el Censo de 1993.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, que también se siguen en la construcción del índice de desarrollo humano (PNUD, 2007), el índice que aquí se propone utiliza *pesos equivalentes*. Se construye y calcula para la población desplazada del país con el fin de valorar los programas de estabilización socioeconómica y de atención humanitaria. El principal objetivo es medir el cumplimiento del Estado de sus obligaciones con respecto al goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Y, conforme a lo dispuesto por la Corte Constitucional<sup>16</sup>, se estima el grado de avance en el cumplimiento de los derechos. La principal virtud del índice propuesto es que mide el déficit global en el cumplimiento de los derechos y el déficit de cada derecho a través de los indicadores de cada componente. Por construcción, el índice INGED toma valores entre 0 y 1, donde 1 indica el goce pleno y 0 su total ausencia, y se calcula para cada hogar de acuerdo con las ecuaciones 1 y 2<sup>17</sup>.

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

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

donde  $D_i$  es el goce efectivo del  $i$ -ésimo derecho,  $I_k$  es el indicador  $k$ -ésimo asociado al derecho  $i$  y  $W_i$  es el peso relativo de  $D_i$ , que en este caso corresponde a  $1/7, \forall (i=1, \dots, 7)$ ;  $P_k$  es el peso relativo de cada componente ( $k$ ) del derecho correspondiente y depende del número de componentes  $N_D$  que cualifican a cada derecho, donde  $P_k = 1/N_D$ .

La matriz de indicadores y el índice de cumplimiento de los derechos se construyen con base en la cuantificación y la calificación de los derechos definidos por la Corte como “indicadores de resultado” en los autos 109 de 2007, 233 de 2007 y 116 de 2008. También se incluyen las propuestas de la Comisión de Seguimiento en sus informes a la Corte Constitucional (2008b). Cabe aclarar que la mayoría de estos indicadores evalúa la cobertura y el acceso a los servicios, pero se carece de indicadores de calidad<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> La Corte Constitucional define tres tipos de indicadores: de goce efectivo, complementarios y sectoriales. Esta evaluación se centra en los dos primeros, dada la falta de información sobre los últimos. La calificación de los indicadores complementarios de cada derecho indica el avance en su cumplimiento y cuando en conjunto toman el valor de 1 se dice que el goce efectivo es completo.

<sup>17</sup> Si la familia no califica para un derecho, por ejemplo, porque no tiene miembros de 5 a 17 años y no se debe medir el acceso y la calidad del derecho a la educación básica, se re-pondera el peso equivalente de los derechos para los que está calificado.

<sup>18</sup> Aunque el conjunto de indicadores se basa en lo que ordena la Corte al Gobierno Nacional, la matriz final de indicadores y derechos que aquí se utiliza

Los derechos que aquí son objeto de análisis se relacionan con la atención humanitaria, el derecho a la identificación y la estabilización socioeconómica (alimentación, educación, salud, vivienda y generación de ingresos)<sup>19</sup>. Para fines analíticos y de política, los derechos se agrupan así: derecho a la atención humanitaria, derechos sociales fundamentales (alimentación, salud, educación), derechos a la autosostenibilidad (vivienda y generación de ingresos), derechos civiles y políticos, y derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición (Comisión de Seguimiento, 2008d).

## **MODELO PARA IDENTIFICAR LOS FACTORES ASOCIADOS AL GOCE EFECTIVO**

### **FUENTES PRIMARIAS DE INFORMACIÓN**

Hoy se dispone de dos encuestas a la población desplazada con cobertura nacional, que tienen en cuenta los indicadores adoptados por la Corte Constitucional sobre goce efectivo de los derechos: las encuestas realizadas por el CID en 2007 y 2008 para evaluar el cumplimiento de los derechos humanos, por encargo de la Comisión de Seguimiento, y la realizada por Econometría S.A. por encargo del Gobierno, para establecer la línea de base de intervención, cuyos resultados presentó a la Corte en octubre de 2008<sup>20</sup>.

En este trabajo se usa la Encuesta Nacional de Verificación realizada en 2007 y 2008 (I-ENV 2007 y II-ENV 2008). La I-ENV 2007 encuestó a 6.616 hogares inscritos en el RUPD desde 1999 y a 3.774 familias no desplazadas vecinas de esos desplazados (grupo de control), en 50 municipios, 35 de ellos con menos de 200.000 habitantes. La II-ENV 2008 incluye población no inscrita en el RUPD, dada la gran magnitud del sub-registro<sup>21</sup>, para un total de 8.442 hogares: 6.311 encuestas a hogares inscritos en el RUPD desde 1999 y 2.131 a hogares desplazados que no tenían miembros inscritos en el RUPD, pero con al menos uno

considera otras relaciones e indicadores para construir el índice, como la medición del acceso a los servicios de salud y la permanencia en la educación (gratuidad).

<sup>19</sup> El instrumento de la Encuesta Nacional de Verificación no permite abordar el goce efectivo de los derechos a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad personal, y tampoco los temas de participación, reunificación familiar y reparación, pues carece de indicadores adoptados por la Corte Constitucional.

<sup>20</sup> Existen otras encuestas similares, aunque se limitan a municipios y zonas específicas, cuyos resultados fueron publicados entre 2003 y 2008, con análisis parciales y específicos: PMA1 2003, Necesidades Alimentos Población Desplazada, PMA2 2005 Estado Nutricional Población Desplazada, FUPAD y OIM 2005 Diagnóstico Poblaciones Desplazadas, CICR y PMA (2007), CHF y AS (2007).

<sup>21</sup> Según el estudio del CICR y PMA (2007) en ocho ciudades, el porcentaje de hogares desplazados registrados en el RUPD varía entre el 25,3% en Bogotá y el 74,4% en Villavicencio.

desplazado desde 1998, en 61 municipios, 38 de ellos con menos de 200.000 habitantes.

Estas dos encuestas mantienen sus características técnicas, que además de garantizar resultados robustos estadísticamente también permiten comparar sus resultados. Por otra parte, en las dos encuestas existen 1.113 hogares comunes, el primer panel de hogares desplazados que sirve de insumo en este análisis.

#### EL MODELO ECONÓMICO

Para estimar los factores de riesgo o avance en el goce efectivo de los derechos se estima un modelo econométrico, por mínimos cuadrados ordinarios, del índice agregado (INGED) y de los índices individuales que califican los derechos, que permite identificar las diferencias en cada derecho y las condiciones comunes en su cumplimiento. Además, con ayuda del modelo se analiza si el impacto de la política de atención a la población desplazada ha sido afectado por el desborde de la capacidad de las entidades territoriales para atender a esta población, y si los avances en el goce efectivo de derechos están ligados a los subsidios y la ayuda del Estado.

El principal conjunto de variables explicativas corresponde a los factores asociados a la vulnerabilidad conforme al enfoque diferencial y de atención especial a la población desplazada<sup>22</sup> (Comisión de Seguimiento, 2008b). El segundo grupo de variables corresponde a las que caracterizan a la población desplazada y las políticas del Estado, como los subsidios de vivienda, educación, alimentación y generación de ingresos. En este grupo también se incluye la atención diferencial a los desplazados según la capacidad del municipio de asentamiento.

Entre las características que definen a la población vulnerable, que deben ser prioritarias y de especial atención se encuentran: pertenencia a grupos étnicos (el 23,7% de la población desplazada, frente al 11% a nivel nacional), jefatura femenina y jefatura única femenina (el 43,4% frente al 29,9% nacional), la tasa de dependencia económica (de 3,4 en promedio para la población desplazada<sup>23</sup>), hogar con mujeres embarazadas (el 4,7% de las mujeres de 12 a 50 años estaban embarazadas cuando se hizo la segunda ENV), hogar con al menos un miembro discapacitado y hogar con niños menores de 5 años y adultos mayores (más de 60 años).

<sup>22</sup> A la vulnerabilidad del desplazamiento y de la situación socioeconómica actual se suma la ocasionada por la discriminación (Comisión de Seguimiento, 2008d).

<sup>23</sup> Esta cifra, por sí sola, es síntoma de pobreza crónica, pues según el índice de NBI son pobres los hogares cuya tasa de dependencia es superior a 3.

Otros factores que pueden diferenciar el goce efectivo de los derechos son el índice de desarrollo territorial del municipio de asentamiento<sup>24</sup>; los subsidios de vivienda, educación, generación de ingresos y alimentación; la zona de origen (urbana o rural); el tiempo en situación de desplazamiento (años); la edad y el nivel educativo del cabeza de familia; las características del desplazamiento (autores, número de desplazamientos, motivos, modalidad, retorno o abandono del lugar de asentamiento); la tenencia, venta o explotación de propiedades, cultivos y animales; el capital social en el lugar de asentamiento (miembros del hogar que pertenecen a un grupo u organización social); la tasa de registro en el RUPD de los miembros del hogar y sus características generales (tamaño del hogar, número de personas menores de 5 años, tenencia de vivienda).

Los efectos se estiman por mínimos cuadrados ordinarios utilizando estimadores de White para corregir posibles problemas de heteroscedasticidad. Y ante la presencia de no normalidad en buena parte de los modelos, se usan el método de bootstrap (con 5.000 iteraciones para cada uno) y la prueba de Breusch-Pagan para verificar la presencia de heteroscedasticidad<sup>25</sup>. En ambos métodos se utilizan los factores de expansión derivados del diseño muestral para la ENV, y se ajustan los errores estándar, según la correlación intra-clásica dentro de los grupos, en este caso los municipios.

La ecuación 3 describe el modelo:  $y_i$  es el puntaje obtenido en el índice (INGED) por el hogar  $i$ ,  $(\vec{G}_i)$  es un vector que identifica los factores de vulnerabilidad y el enfoque diferencial,  $(\vec{S}_i)$  representa los subsidios de vivienda, educación y alimentación entregados por el Estado,  $(\vec{T}_i)$  es el vector asociado a las categorías de desarrollo municipal,  $(\vec{C}_i)$  son las características del jefe de hogar,  $(\vec{H}_i)$  las características del desplazamiento,  $(\vec{A}_i)$  la tenencia de activos y propiedades,  $(\vec{K}_i)$  el capital social en el lugar de asentamiento y  $(\vec{Z}_i)$  las características del hogar<sup>26</sup>.

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

<sup>24</sup> El índice de desarrollo territorial (IDT) del DNP se toma como proxy de la capacidad institucional del municipio; los municipios de menor categoría dependen más de las transferencias del gobierno central (DNP, 2006).

<sup>25</sup> Para estimar los errores estándar de los estimadores  $(\hat{\theta})$  se sigue el método de bootstrap (Cameron y Trivedi, 2009), con 5.000 iteraciones (R) para cada modelo:  $Var_{boot}(\hat{\theta}) = (1/(R-1))\sum_{r=1}^R (\hat{\theta}_r^* - \bar{\hat{\theta}})^2$ ,  $\bar{\hat{\theta}} = (1/R)\sum_{r=1}^R \hat{\theta}_r^*$ , 0

<sup>26</sup> Para incluir las variables categóricas se construyen variables dummy, dejando una de las categorías de referencia.

## RESULTADOS

### AVANCES EN LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

El cuadro 1 y la gráfica 1 muestran un análisis comparativo de la población desplazada, conforme a los resultados del índice de goce efectivo de derechos: evolución de los derechos de la población inscrita en el RUPD en un lapso de seis meses (ENV 2007-2008), comparación con la población desplazada no registrada en el RUPD (ENV 2008) y comparación con la población no desplazada vecina (ENV 2007).

Si el goce efectivo se analiza estrictamente, el cumplimiento de los derechos de la población desplazada es nulo pues ningún hogar goza de plenos derechos; el valor máximo obtenido en 2007 fue del 91%, y del 88% en 2008. El nivel promedio de cumplimiento integral de los derechos fue de un 56% (INGED, RUPD 2008), y del 60% en materia de estabilización socioeconómica (INGEDC, RUPD 2007)<sup>27</sup>. Es decir, en el cumplimiento *integral* apenas se ha alcanzado algo más de la mitad de la meta de goce pleno.

Aunque el periodo de observación entre las dos mediciones puede parecer corto para observar la evolución del goce efectivo de los derechos, en lugar de un avance se percibe un retroceso significativo<sup>28</sup>. En efecto, mientras que el nivel promedio del índice de los hogares inscritos en el RUPD (2007) era del 57,2%, en 2008 fue del 55,8%. Además, en 2008 un 16,6% de los hogares tenía un nivel mínimo de realización, menor que en 2007 (23,3%). También es notoria la pérdida de calidad de vida, según el cumplimiento de los derechos, entre los hogares no inscritos en el RUPD (49,2%) frente a los inscritos (55,8%), así como también la diferencia entre los hogares desplazados (60,6%) y la población vecina tomada como referencia (64,6%). Esto último plantea un problema de política, en particular en lo que respecta a la superación del “estado de cosas inconstitucional”, pues aunque la población desplazada está en peores condiciones que la población vecina más pobre, esta última no tiene un alto nivel de goce efectivo de los derechos, o por lo menos es muy alejado del goce pleno, lo que muestra la necesidad de evaluar cuál es el umbral sobre el goce pleno de los derechos, más aún cuando la población no desplazada también

<sup>27</sup> El INGEDC permite estimar el goce efectivo en el área estricta de estabilización socioeconómica; además se utiliza en la comparación con los vecinos no desplazados, pues no incluye los derechos de AHE e identificación, que no se aplican a estos.

<sup>28</sup> Además de estimar los intervalos de confianza con el método de Jackknife para calcular niveles de error, los intervalos de confianza de cada medición (RUPD 2007 y RUPD 2008) no se traslapan, lo cual indica que existen diferencias entre esos años.

se encuentra en condiciones precarias y se le deben garantizar sus derechos.

### Cuadro 1

Índice de goce efectivo de los derechos INGED (porcentaje)  
Etapa de estabilización socioeconómica

Variable	N	INGED promedio	Jackknife Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Jackknife-IC 95% LI	LS
RUPD 2007	6.615	57,2	0,2	23,3	91,8	56,8	57,7
RUPD 2008	6.311	55,8	0,1	16,6	88,6	55,5	56,1
NO RUPD 2008	2.122	49,2	0,2	16,2	85,0	48,7	49,7
RUPD 2007	6.615	60,6	0,3	10,0	93,3	60,1	61,1
CONTROL 2007	3.774	64,6	0,4	12,5	98,0	63,9	65,4

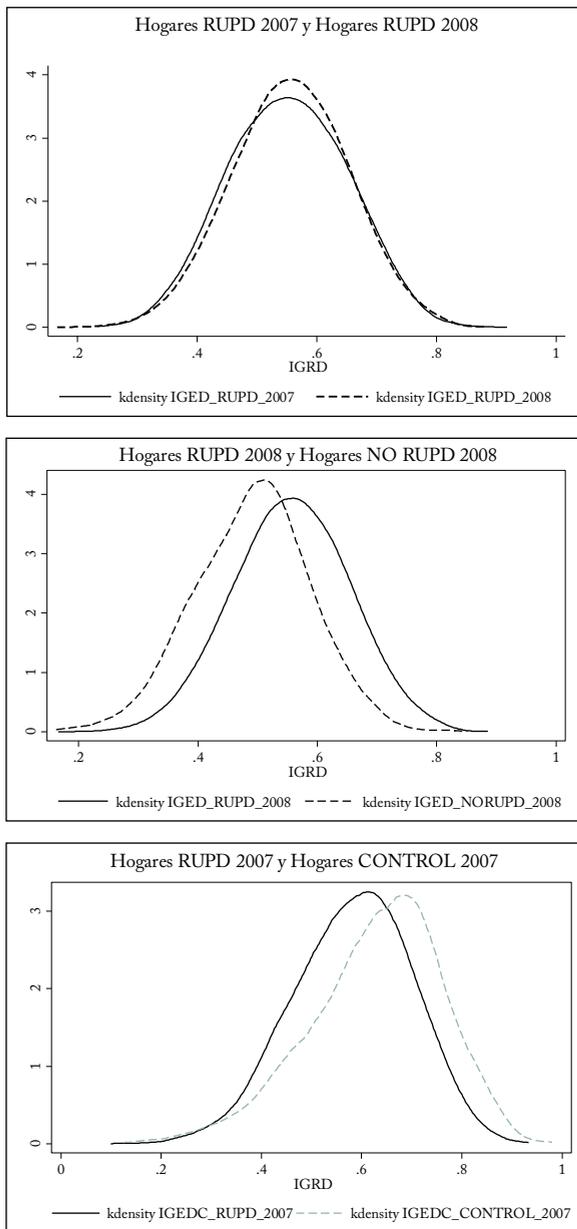
Fuente: ENV 2007-2008; cálculos propios.

Las funciones de densidad Kernel<sup>29</sup> (gráfica 1) indican una notoria ventaja de los hogares inscritos en el RUPD sobre los no inscritos. La población desplazada está en peor situación que sus vecinos pobres, y hay un retroceso entre 2007 y 2008 por el estancamiento (la función de densidad en 2008 no aumenta en la cola derecha) y el aumento de hogares con peor goce efectivo de los derechos (engrosamiento de la cola inferior de la curva). Con esas mismas funciones de densidad se estima que el 28% de los hogares desplazados inscritos en el RUPD tienen un índice de cumplimiento sobre el INGED inferior al 50% (el nivel medio de los hogares no inscritos en el RUPD), y que apenas el 2% de los inscritos en el RUPD tienen valores superiores al 75%, en las actuales condiciones un alto goce efectivo.

El análisis de la calificación y la cuantificación de los derechos analizados (cuadro 2) muestra que los niveles promedio de los derechos de salud y educación son los más altos, de hecho superiores a los de los hogares vecinos no desplazados. No obstante, en los derechos de vivienda y alimentación (seguridad alimentaria) se amplía la brecha entre ambos grupos, con una mayor precariedad en los hogares desplazados: mientras que el nivel promedio del derecho de vivienda de los desplazados es del 60%, el de los hogares vecinos es del 78%, con una mayor diferencia en el de alimentación, con porcentajes de cumplimiento del 65% y el 80%, respectivamente.

<sup>29</sup> Para estimar las curvas de densidad Kernel se usa la ecuación  $f(x_0) = \frac{1}{N_b} \sum_{i=1}^N K\left(\frac{x_i - x_0}{b}\right)$ .

**Gráfica 1**  
**Evolución del Índice de Goce Efectivo**



Fuente: ENV 2007-2008; cálculos propios.

**Cuadro 2**  
Nivel promedio de los indicadores de cumplimiento de los derechos  
(Porcentaje)

Derecho	Hogar RUPD		Hogar vecino 2007	Hogar no RUPD 2008	Hogar panel RUPD	
	2007	2008			2007	2008
INGED	57,2	55,8		49,2	55,3	56,7
INGEDC	60,6	57,6	64,6	55,8	58,6	58,8
Atención humanitaria	27,0	36,1		2,6	27,0	36,3
Educación	79,6	75,7	74,7	70,8	80,1	78,3
Salud	87,1	81,5	61,2	79,5	87,4	85,4
Alimentación	65,2	64,9	80,4	63,3	62,2	62,8
Vivienda	64,4	60,0	77,8	61,9	56,5	59,7
Generación de ingresos	18,2	19,1	25,5	19,6	18,1	18,9
Identificación	67,6	62,9		60,2	64,4	64,0

Fuente: ENV 2007-2008; cálculos propios.

La principal diferencia entre hogares inscritos y no inscritos en el RUPD se observa en atención humanitaria (36% y 3%) y educación (76% y 71%), lo que indica que las políticas del Estado han tenido resultados básicamente en estas dos áreas, con un gran déficit en alimentación, un derecho fundamental, y generación de ingresos y vivienda, pilares de una intervención sostenible y efectiva. Para proyectar los resultados de la población desplazada a partir del grupo panel que se presenta más adelante, se debe señalar que este grupo tiene niveles de cumplimiento similares a los de la población desplazada en general.

**Cuadro 3**  
Matriz de correlación de Spearman

Matriz de correlación	Atención humanitaria	Educación	Salud	Alimentación	Vivienda	Generación de ingresos
Educación	-0,013					
Salud	-0,021	0,055*				
Alimentación	0,034*	0,011	-0,086			
Vivienda	0,033*	0,032**	0,125*	0,113*		
Generación de ingresos	0,019	0,064*	0,032**	0,055*	0,069*	
Identificación	0,084*	0,074*	0,071*	-0,094	0,075*	0,061*

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

Fuente: ENV 2007-2008; cálculos propios.

El coeficiente de correlación de Spearman se usa para analizar la conformación del índice y el efecto de agregación de los indicadores que califican cada derecho (cuadro 3). Existe una correlación positiva significativa entre los siete derechos analizados, lo que indica que el retroceso en el goce efectivo de uno de ellos afecta al resto. Pero la

correlación es baja, quizá porque las políticas se centran en el mejoramiento de cada derecho y no en la atención integral.

La generación de ingresos y la vivienda muestran los mayores niveles de asociación, lo que valida su agrupación en el componente de auto-sostenibilidad, cuyo cumplimiento es prioritario. Aún más, cuando se observa que estos derechos son los de menor goce efectivo, en los que la población desplazada encuentra sus principales carencias: el 64% dice que la vivienda es su principal carencia y el 17% que lo son el empleo y la generación de ingresos.

### **FACTORES QUE REDUCEN EL GOCE EFECTIVO**

Con políticas diferenciales es de esperar que la población objetivo esté en mejores condiciones, pero los resultados indican lo contrario (cuadro 4). Los hogares pertenecientes a grupos étnicos, hogares con mujeres embarazadas, discapacitados, jefatura única femenina o menores de 5 años, además de ser los más afectados por el desplazamiento forzado, no ven mejoras en sus derechos y son los que padecen mayor insuficiencia alimentaria.

La precariedad del derecho a la salud es evidente en los hogares con niños menores de 5 años y mujeres embarazadas. Esto demuestra que los avances en la afiliación de personas desplazadas al Régimen Subsidiado no garantizan la calidad del servicio. Así lo indican los numerosos casos de niños y mujeres embarazadas que se han enfermado y no han tenido total acceso a los servicios a los que tienen derecho (atención de urgencia, entrega de medicamentos y exámenes o atención de un especialista, cuando así lo requieren). Así mismo, la salud de los niños desplazados menores de 5 años es afectada por la insuficiencia alimentaria y la mala calidad de vida, con una tasa de desnutrición infantil del 40% (Comisión de Seguimiento, 2008d).

En los hogares vulnerables según el enfoque diferencial se destaca, además, el retroceso en la educación de los hogares con miembros discapacitados, por la falta de centros educativos especializados. Aunque los hogares con jefatura única femenina tienen cierta ventaja en generación de ingresos<sup>30</sup> e identificación (aquí el mayor atraso es el de la entrega de la libreta militar a los hijos varones), muestran desventajas en la inclusión al sistema educativo de los hijos en edad escolar frente al resto de la población.

En general, los hogares numerosos con jefe adulto mayor (a mayor edad menor el goce del derecho) y aquellos con alta dependencia

<sup>30</sup> Asociada a una mejora en la jornada laboral y a la afiliación a la seguridad social por empleos en servicio doméstico (Comisión de Seguimiento, 2008d).

económica (el 13% de los hogares) presentan los mayores factores de riesgo en la generación de ingresos. Otras características del jefe del hogar como los años de educación, aunque significativas, no tienen mayor impacto en estos derechos.

Factores adicionales que inciden en el retroceso o estancamiento del goce efectivo de los derechos son el número de desplazamientos forzados, la modalidad de desplazamiento y la inserción en el mercado laboral de niños y adolescentes en edad escolar. En los hogares que han sufrido *más de un desplazamiento* hay un retroceso significativo en la salud y la alimentación; por cada desplazamiento adicional hay un efecto negativo del 4% en el derecho a la alimentación, un retroceso del 6% respecto del nivel promedio de este indicador. Por otro lado, es sorprendente que la atención humanitaria sea mayor para los hogares desplazados individualmente que para los desplazados en forma masiva (más de 10 hogares), con una diferencia del 5% en el cumplimiento de este derecho.

El tiempo en situación de desplazamiento tiene un efecto marginal sobre el INGED; solo se observa un efecto positivo en el derecho a la salud, pero no hay mejora integral en la calidad de vida cuanto mayor es la duración del desplazamiento. El efecto marginal no aumenta de forma lineal con la duración del desplazamiento (signo negativo del coeficiente asociado al tiempo al cuadrado). Luego de 12 años de desplazamiento, este beneficio individual desaparece y las condiciones pasan a ser iguales a las de la población pobre vecina.

Los bienes o animales vendidos o que se siguen explotando mitigan el efecto de la pérdida de bienestar por el desplazamiento forzado. Un hogar con esta característica tiene un 3% más de goce de los derechos de auto-sostenibilidad (generación de ingresos y vivienda) que los hogares que no tenían bienes o no pudieron venderlos. Por su parte, la recuperación del capital social en el lugar de asentamiento, entendida como la vinculación a organizaciones sociales (juntas de acción comunal y organizaciones de población desplazada), aumenta la probabilidad de mejoramiento del goce efectivo de los derechos, en particular de los derechos a la atención humanitaria, la identificación y la educación. La reconstrucción del tejido social en los lugares de asentamiento podría ser un canal de mejoramiento general, ligado al acceso a los subsidios del Estado, pues el 50% de los hogares desplazados que pertenecen a una organización participan en el programa de Familias en Acción (FeA) y el 20% ha recibido el subsidio de vivienda del Estado.

Aunque los subsidios contribuyen positivamente a lograr las metas de los programas, no todos tienen un impacto significativo. Los

programas de educación de FeA y de subsidios de vivienda son los de mayor impacto: mejoran el acceso al sistema educativo en un 7% y el acceso a una vivienda digna en un 9%. No obstante, la principal amenaza del programa de subsidios educativos es la insuficiencia de ingresos del hogar, lo cual implica un costo de oportunidad de la educación de los niños en edad escolar frente al empleo<sup>31</sup>. Aunque son más los hogares que tienen FeA (36%) que los que tienen niños o adolescentes en edad escolar trabajando (10%), la vinculación laboral de los miembros en edad escolar tiene un efecto negativo significativo en la formación de capital humano en el hogar (reducción del 11% en el derecho a la educación) y perpetúa la trampa de pobreza a la que están sometidos.

Si bien el subsidio de vivienda tiene un efecto visible, no es una solución completa. La falta de acceso a una vivienda digna se observa en el alto nivel de hacinamiento (el 43% de los hogares desplazados vive en situación de hacinamiento), pues el bajo nivel de los subsidios (hasta 25 SMLMV) y el alto precio del suelo en las ciudades receptoras los obligan a usar el subsidio en viviendas de interés social, cuya área es muy reducida. El esquema contempló una interacción entre este subsidio y el subsidio complementario otorgado por los gobiernos locales (alcaldía o gobernación), pero no resultó significativa. Así, aunque los hogares que tienen ambos subsidios (el 2% de los hogares desplazados) mantienen la vivienda (pagan las cuotas del crédito hipotecario, los impuestos y los servicios públicos) sin detrimento del consumo de otros bienes básicos, no pueden adquirir viviendas con mejores condiciones habitacionales.

Los subsidios de alimentación que FeA da a los hogares con niños menores de 7 años, \$93 mil bimestrales, tienen un efecto positivo en la nutrición y la alimentación, pero muy pequeño (un aumento del 2% en el índice del derecho a la alimentación), similar al de los bonos alimentarios y mercados de ayuda humanitaria de emergencia (Acción Social, CIRC e ICBF) y los programas de trabajo y capacitación laboral (PMA). Esto indica que esas ayudas y subsidios alimentarios están lejos de ser suficientes para suplir las necesidades básicas de nutrición y alimentación de más de la mitad de los desplazados (Comisión de Seguimiento, 2008d).

<sup>31</sup> Además de esta amenaza, los miembros ocupados de los hogares que reciben subsidio de educación de FeA tienen empleos de menor calidad y más informales (de ahí el valor negativo del coeficiente en el derecho de generación de ingresos), y quizá no mejoren su situación laboral para seguir siendo beneficiarios del programa.

Por su parte, los programas de capacitación laboral y generación de ingresos no tienen un efecto significativo sobre el derecho de generación de ingresos, que incluye la superación de la línea de pobreza y el empleo digno. Tienen efectos significativos en el derecho a la ayuda humanitaria, lo que sugiere que estos recursos se canalizan inicialmente a los beneficiarios de los programas de generación de ingresos. También se observa un impacto positivo en el derecho a la alimentación de los hogares desplazados que mantienen el negocio familiar a través del programa de generación de ingresos, quizá por la entrega de ayudas humanitarias y porque algunos de los negocios que subsisten son mini-mercados, donde esos hogares obtienen sus alimentos.

En general, los programas de capacitación laboral y generación de ingresos tienen un efecto casi nulo en el goce efectivo de largo plazo (superación de la pobreza) y un efecto significativo pero reducido de corto plazo (superación de la indigencia). Del 27% de los hogares donde al menos un miembro ha participado en el programa de capacitación laboral, el 98% está en situación de pobreza, la misma proporción que los demás. El resultado es similar para los hogares que alguna vez han sido beneficiarios de los programas de generación de ingresos. Por otra parte, los hogares donde la actividad laboral actual de algunos de sus miembros se debe al programa de capacitación (el 6% de los hogares) tienen una probabilidad un 4% menor de caer en la indigencia (el 74% de esos hogares están en esta condición); los resultados son menores en los programas de generación de ingresos en capital semilla, microcrédito, emprendimiento y proyectos productivos, donde la reducción de hogares en indigencia es del 2% con respecto a los no beneficiarios. Siguiendo a Helo (2009), si el ingreso de los que participan en los programas es un 17% mayor que el de los no beneficiarios, es claro que las altas tasas de dependencia económica y la precariedad del empleo no permiten que los hogares desplazados salgan de la trampa de pobreza.

Además de su bajo impacto en el goce efectivo de los derechos, hay evidencia de que con los lineamientos actuales de los programas de capacitación laboral y generación de ingresos ese impacto ni siquiera es sostenible en el tiempo. Del 27% de los hogares beneficiarios del programa de capacitación, solo el 30% consiguió trabajo, y apenas el 23% de ellos mantiene el empleo obtenido a través de la capacitación; y en estos, es decir, en el 2% de los hogares desplazados, solo se observa un avance en el derecho a la ayuda humanitarias de emergencia pero no en el de generación de ingresos. Los ex beneficiarios de capaci-

tación laboral que no siguen en el empleo conseguido a través de la capacitación, la gran mayoría, están en las mismas condiciones que la población desplazada en general (es decir, el efecto no es significativo). Se encuentran resultados similares en los programas de generación de ingresos donde, del 20% de hogares que participaron, el 64% obtuvo un negocio o un empleo a través del programa, y de este 64%, apenas el 59% lo mantiene, es decir, solo el 8%, pero tampoco se observa un impacto en la generación de ingresos.

El nivel de desarrollo territorial (IDT) del municipio de asentamiento es determinante en el goce efectivo de los derechos mientras que el total de población desplazada asentada en el municipio no es necesariamente determinante. Cuando en el modelo se incluye esta variable en los últimos siete años, no resulta significativa, lo que implica la atención a los desplazados no se focaliza por la concentración sino por la capacidad institucional y la dependencia de las transferencias nacionales. En general, un hogar asentado en municipios de categoría séptima u octava, las más altas dentro del IDT, tiene más probabilidad de mejorar el goce de sus derechos. Aunque no siempre todos los derechos. En salud, educación e identificación, el cumplimiento de estos derechos es mayor en municipios de categoría inferior a la cuarta que en los más desarrollados, quizá porque su menor densidad poblacional les permite focalizar mejor la atención relacionada con estos derechos. Pero en los derechos de alimentación, vivienda, generación de ingresos y atención humanitaria la situación es más favorable para los hogares asentados en municipios de alto nivel de desarrollo.

El menor cumplimiento de algunos derechos en los municipios de mayor IDT no significa que allí no haya avances sino que dependen de la asignación territorial de los recursos. En los menos desarrollados y más dependientes de las transferencias del gobierno central, la mayor parte de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) tienen destinación específica al gasto en salud y educación, el 24% y el 58%, respectivamente (Ley 715 de 2001). Esta reglamentación permite que el gobierno local atienda mejor a los desplazados en cumplimiento de estos derechos. Pero en los programas de construcción de vivienda y creación de empleo es evidente su baja capacidad institucional para responder a las necesidades de los desplazados por el bajo nivel de recursos propios de estos municipios. El efecto negativo sobre el derecho a la educación en los municipios de séptima y octava categoría frente a los de cuarta o menor se debe, además de a la densidad poblacional, a que en estos últimos los hogares tienen mayor posibilidad de ser beneficiarios de FeA y, por ende, de ingresar al

sistema educativo: el 44% de los hogares asentados en estos municipios son beneficiarios de esos subsidios mientras que en los de categorías 7 y 8 solo es el 33%. Así mismo, la mejora en las condiciones de vivienda de los municipios con mayor IDT, más que ser un resultado de la atención del Estado, obedece a las diferencias en el proceso de urbanización y de divergencia económica entre las grandes urbes y las ciudades con mayor dependencia de las transferencias (Bonet y Meisel, 2007).

#### HOGARES PANEL: RETROCESO DEL GOCE EFECTIVO, TRAMPAS DE POBREZA Y SUPERACIÓN DEL “ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL”

En esta sección se analiza la evolución de los ingresos de los hogares panel. Mediante un modelo econométrico que relaciona el ingreso per cápita de los hogares desplazados entre 2007 y 2008 se demuestra que están en una trampa de pobreza. La curva de ingreso per cápita para 2008, estimada con un polinomio de grado 3 a partir del ingreso de 2007, es convexa (signo negativo del coeficiente de ingresos elevado al cubo) y el punto de equilibrio de los ingresos (el punto de corte entre la diagonal y la curva) está por debajo de la línea de indigencia<sup>32</sup>.

De los hogares que estaban en situación de indigencia en 2007, el 13% salió de ella en 2008. Mientras que un 53% de los que habían superado la indigencia cayó nuevamente en ella. Y con respecto al total de hogares desplazados, la misma proporción (el 11%) salió de la indigencia y volvió a la indigencia. (ver cuadro 4).

El análisis de los hogares panel muestra que en prácticamente la mitad hubo un retroceso de sus derechos (45%), además de que ninguno ha logrado el 100% del goce efectivo (cuadro 5). Ningún indicador de derechos alcanza el 100% de cumplimiento. Los que más se acercan son los de cuidado de niños menores de 5 años (99,6%), apoyo sicosocial para quienes lo solicitaron (98,3%) y vacunación de niños entre 1 y 5 años (93%). Y el cumplimiento más precario se presenta en superación de la línea de pobreza (2%), empleo digno (6%), tenencia legal y seguridad jurídica de la vivienda (22%) y atención humanitaria de emergencia (24%).

En general, la intervención no es sostenible en el tiempo pues, en un periodo de seis meses, hay retroceso en el cumplimiento en alguno de los siete derechos analizados al menos en el 20% de los hogares; el mayor retroceso se presenta en los derechos a la salud

<sup>32</sup> La raíz real del polinomio que define el punto de equilibrio se estimó en \$82.062 y la línea de indigencia en las cabeceras municipales para 2008 fue de \$124.310. Siguiendo a Casanova (2008), las curvas de ingreso convexas con puntos de equilibrio en un nivel de ingresos bajo indican trampas de pobreza.

Cuadro 4

Factor	Índice (INGED)	Salud	Educación	Alimentación	Ingresos	Vivienda	Atención H	Identificación
Jefatura única femenina	0,0167***	-0,0009	-0,0186*	-0,0525***	0,0120**	0,0077	0,0034	0,1300***
Hogar con niños y adolescentes trabajando (7 a 17 años)	-0,0178***	0,0002	-0,1187***	-0,0109	-0,0055	-0,0029	-0,0039	0,0116*
Número de Desplazamientos	-0,0102*	-0,0235***	0,0200	-0,0457***	-0,0034	-0,0131*	0,0104	-0,0059
Hogar con Discapacitados	-0,0137**	-0,0042	-0,0273*	-0,0577***	0,0089	-0,0054	0,0076	-0,0044
Hogar con mujeres embarazadas	-0,0138**	-0,0118*	-0,0262	0,0237	0,0018	-0,0151	-0,0064	-0,0208*
Grupos étnicos	-0,0088	0,0053	0,0031	-0,0536**	0,0083	-0,0183	0,0090	-0,0176
Alta dependencia económica	-0,0014	-0,0021	0,0002	0,0267	-0,0221***	-0,0162*	-0,0237***	0,0021
Desplazamiento individual	0,0126**	0,0028	-0,0024	0,0127	0,0059	0,0015	0,0487***	0,0151*
Tiempo de desplazamiento	0,0054**	0,0112**	0,0119	0,0094	0,0019	0,0033	0,0032	-0,0013
Tiempo de desplazamiento (2)	-0,0004*	-0,0005*	-0,0011*	-0,0006	-0,0001	-0,0002	-0,0005	0,0002
Edad jefe	0,0010	0,0001	0,0024	-0,0015	-0,0013*	0,0031**	0,0000	0,0012
Años de educación del Jefe de Hogar	0,0041***	0,0012	0,0025	0,0110***	0,0021*	0,0064***	0,0001	0,0038***
Número de miembros del hogar	-0,0003	0,0007	-0,0136***	-0,0078*	-0,0107***	-0,0006	0,0044*	0,0032
Número de niños menores de 5 años	0,0001	-0,0622***	0,0094	0,0094	0,0033	-0,0379***	0,0050	0,0398***
Habita en vivienda propia	0,0330***	0,0228*	0,0281	0,0128	0,0018	0,0031*	-0,0311*	0,0197
Habita en vivienda arrendada	0,0277***	-0,0025	0,0000	0,0110	-0,0002	0,1575***	-0,0012	0,0277**
Habita en vivienda ofrecida como hospedaje amigo/familiar	0,0108	0,0055	-0,0200	0,0132	-0,0039	0,0721***	-0,0262	0,0310*
Tenencia de bienes que fueron vendidos o aún son explotados	0,0131	0,0000	0,0334	0,0036	0,0341**	0,0277	-0,0118	0,0308
Tenencia de animales	0,0109**	0,0472***	0,0237	-0,0023	-0,0061	-0,0034	0,0050	0,0072
Antes del desplazamiento: Pertenecía a Organización Social	0,0053	-0,0336**	-0,0024	0,0092	-0,0007	0,0253	0,0368**	0,0129
Actualmente: Perteneció a alguna organización social	0,0077*	-0,0019	0,0224*	-0,0174	0,0015	0,0003	0,0232*	0,0264**
Subsidio de Vivienda	0,0316***	0,0059	-0,0147	0,0283	0,0024	0,0933***	0,0648***	0,0212
Subsidio de FeA Nutrición	0,0196***	0,0039	0,0293*	0,0213*	-0,0017	-0,0051	0,0252**	0,0401***
Subsidio de FeA Educación	0,0334***	0,0267***	0,0781***	0,0051	-0,0084*	0,0049	0,0196*	0,0425***
Recibió mercados o bonos alimentarios	0,0065	-0,0196	-0,0121	0,0339*	-0,0074	-0,0076	0,0538***	-0,0075
Capacitación para el trabajo: Sigue con el empleo	0,0100	0,0025	0,0274	0,0273	0,0027	0,0008	0,0210*	-0,0060
Capacitación para el trabajo: No Sigue con el empleo	-0,0044	-0,0079	0,0012	-0,0118	-0,0095	-0,0173	0,0285***	-0,0108
Prog. Generación de Ingresos: Es su ocupación actual	0,0233***	0,0175	0,0348	0,0451**	-0,0122	0,0008	0,0627***	0,0099
Prog. Generación de Ingresos: No es su ocupación actual	0,0117	-0,0063	0,0190	-0,0001	-0,0004	-0,0008	0,0703***	-0,0028
Municipios con categoría 3 y 4 del IDT	0,0250*	0,0163*	0,1196***	-0,0011	0,0104	0,1038**	-0,1181***	0,0605***
Municipios con categoría 5 y 6 del IDT	0,0223	-0,0232*	-0,0100	0,0861**	0,0023	0,0790	0,0197	0,0001
Municipios con categoría 7 del IDT	0,0312*	-0,0511***	-0,0323	0,1315***	0,0076	0,1153*	0,0427	-0,0024
Municipios con categoría 8 del IDT	0,0306*	-0,0528***	-0,0774*	0,1384***	0,0135*	0,1247**	0,0395	0,0200
Constante	0,4270***	0,8436***	0,7239***	0,5221***	0,2134***	0,2692***	0,2070***	0,5163***
N	6,311	6,311	6,311	6,311	6,311	6,311	6,311	6,311
R2	0,1756	0,1958	0,1089	0,2125	0,0631	0,2340	0,1307	0,3551

Errores estándar robustos con cluster por municipio: \* p<0,05 \*\* p<0,01 \*\*\* p<0,001

Fuente: ENV 2007 - 2008, cálculos propios

(39%), la alimentación (38%) y la generación de ingresos (36%), lo que confirma que son los menos sostenibles en la política de atención a los desplazados.

Entre las razones de este retroceso, sobre todo en generación de ingresos y alimentación, se encuentran la crisis económica mundial y el drástico aumento del precio de los alimentos en 2008. El DANE estimó *que el alza del precio de los alimentos para el grupo de hogares de ingresos bajos fue del 14% en junio de 2008, casi el doble de la de diciembre de 2007 (del 8%)*. Un ejercicio de simulación del impacto de este choque económico sobre la situación de indigencia arrojó un resultado del 17%<sup>33</sup>, es decir, si la inflación de alimentos para este grupo de hogares se hubiese mantenido en 2008 en el mismo nivel de diciembre de 2007, el 66% de los hogares desplazados estaría en situación de indigencia, un 17% menos que en 2008 (83%).

Además del empeoramiento de las condiciones laborales y de vivienda, otra casusa del retroceso de los derechos es la fragmentación y el aumento del número de miembros de los hogares desplazados en el lugar de asentamiento. Aunque el 45% mantuvo el mismo número de miembros en los seis meses de observación, el 32% perdió al menos uno, lo que además de fragmentar los hogares, implica la formación de nuevas familias desplazadas. Esto agrava los problemas de atención a la población desplazada, porque aumenta la precariedad del goce efectivo de los derechos y el proceso de estabilización socioeconómica de los nuevos hogares empieza desde cero en la mayoría de los casos. Por otra parte, el número de miembros del hogar aumentó en un 23% de los hogares, por nuevos nacimientos (en el 10%)<sup>34</sup> o por incorporación de otros familiares y parientes.

La calidad de vida empeora más en los hogares a los que llegó un nuevo miembro en 2008. La situación del 55% de estos hogares empeoró con respecto al año anterior (frente al 40% de los demás), y retrocedió principalmente en las tasas de nutrición infantil y vacunación (con una probabilidad de retroceso dos veces mayor que en los demás hogares desplazados), documentos de identificación, hacinamiento y generación de ingresos (más personas que alimentar y sostener económicamente).

<sup>33</sup> Este impacto no fue causado únicamente por el precio de los alimentos, puesto que debido a la crisis económica también influyeron la caída de los salarios y el aumento del desempleo. Para obtener este resultado se simularon las líneas de indigencia siguiendo las consideraciones de Muñoz y Rivas (2006).

<sup>34</sup> En la población desplazada hay una alta tasa de nacimientos; en la primera medición de los datos panel (2007) el 17% de los hogares tenía al menos una mujer embarazada. Esto también es un indicio de la trampa de pobreza, pues la población crece más rápido que los ingresos (trampa maltusiana).

Además del empeoramiento de la situación de los hogares que aumentan de tamaño, también se incrementa el trabajo infantil y juvenil, lo que reduce la asistencia escolar y pone en riesgo la salida de su precaria situación. La deficiencia de ingresos es de tal magnitud que un 10% de los hogares desplazados deben enviar sus niños y adolescentes (entre 7 y 17 años) a trabajar. En el 2% de los hogares trabaja al menos un niño (de 7 a 11 años). En el periodo de observación, el 7% de los hogares panel se vieron obligados a enviar a miembros en edad escolar a trabajar, la causa principal de que el 8% haya retrocedido en la tasa de asistencia escolar. (ver cuadro 5).

### **CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA**

El índice de goce efectivo de derechos que se propone y calcula en este trabajo mide en forma aproximada el cumplimiento de los derechos de la población desplazada, y es un avance en la construcción de lineamientos y fundamentos de política para la intervención del Estado y la superación del “estado de cosas inconstitucional”.

Los resultados indican que el nivel promedio de cumplimiento de los derechos ligados a la estabilización socioeconómica es del 60%. Este resultado es preocupante pues la población desplazada está muy por debajo del nivel de goce efectivo (el 100%), y por debajo de la población más vulnerable residente en los lugares de asentamiento, aun después de cuatro años de presiones de la Corte para que se cumplan los derechos de estas personas. Esto no incluye el incumplimiento de los derechos de la población desplazada no inscrita en el RUPD. Además, el análisis de los hogares panel muestra que el goce efectivo, ya de por sí bajo, no es sostenible en el tiempo, y que es igualmente probable retroceder que avanzar en los derechos fundamentales y la auto-sostenibilidad.

Entre los hallazgos relevantes que se deberían considerar en la focalización y la atención prioritaria cabe destacar el retraso de los grupos más vulnerables según el enfoque diferencial, el 63% de los hogares desplazados, donde sobresale la precariedad de los hogares pertenecientes a grupos étnicos, con mujeres embarazadas y miembros discapacitados.

El análisis de los hogares confirma el precario cumplimiento de los derechos de la población desplazada. En un periodo de seis meses, además del retroceso general en la mitad de los hogares, se observan efectos colaterales que empeoran su calidad de vida: aumento del trabajo infantil y adolescente e inasistencia escolar,

Cuadro 5.  
Cambios y nivel de cumplimiento del goce efectivo de derechos – Hogares Panel (2007-2008)

Derecho	Cambios en el goce efectivo de los derechos humanos			Cumplimiento del 100% de los derechos	
	% Hogares disminuyen	% Hogares se mantienen	% Hogares aumentan	% Hogares 2007	% Hogares 2008
ÍNDICE DE GOCE EFECTIVO (INGED)	44,56	0,18	55,26	0,00	0,00
ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA	12,22	25,61	62,17	8,72	24,35
EDUCACIÓN	26,15	49,42	24,44	51,21	56,87
Asiste al colegio	8,81	68,64	22,55	70,89	83,20
Gratuidad en costos educativos (Matrícula y Pensión)	30,28	57,59	12,13	74,39	57,86
SALUD	39,53	26,59	33,87	39,35	43,76
Afiliación a Seguridad Social	15,36	46,63	38,01	50,49	69,81
Atención médica ante la solicitud	11,86	68,46	19,68	78,17	85,18
Vacunación (Triple Viral)	6,92	91,28	1,80	97,84	92,81
Apoyo psicosocial	1,62	97,93	0,45	99,46	98,29
Niños desnutridos	27,31	71,43	1,26	97,84	71,61
ALIMENTACIÓN	37,74	19,77	42,5	23,36	29,20
Comer menos de lo que deseaban	32,79	41,15	26,06	41,24	34,41
Queja de hambre	27,4	45,55	27,04	52,92	50,85
Dejar al menos una comida	19,05	38,63	42,32	30,01	42,41
Cuidado de los niños menores de 5 años	0,36	99,28	0,36	99,64	99,64
VIVIENDA	22,55	42,5	34,95	5,57	8,45
Tenencia legal y con seguridad jurídica de la vivienda	6,83	85,27	7,91	20,93	22,01
Un único hogar por vivienda	6,11	88,50	5,39	92,27	91,55
Materiales apropiados para la vivienda	2,07	91,02	6,92	61,01	65,86
Servicios básicos domiciliarios	6,92	86,43	6,65	46,63	46,36
Viviendas ubicadas en zonas no declaradas ni afectadas por eventos de alto riesgo	8,09	76,46	15,45	68,64	76,01
Sin hacinamiento	9,88	73,05	17,07	49,51	56,69
GENERACIÓN DE INGRESOS	35,58	26,59	37,83	0,00	0,00
Hogares que superan la línea de pobreza	0,72	97,66	1,62	0,90	1,80
Empleo digno	35,4	27,13	37,47	6,29	6,11
IDENTIFICACIÓN	36,03	29,56	34,41	16,98	14,38

empeoramiento de la calidad del empleo, fragmentación o aumento del tamaño del hogar, mayor prevalencia de enfermedad y desnutrición en niños menores de 5 años, falta de comidas básicas (hambre) y aumento de los hogares en situación de indigencia y pobreza crónica.

Si la condición de desplazado cesa cuando las soluciones son permanentes, bien sea con el retorno al lugar de origen o el reasentamiento definitivo en centros urbanos (Brookings Institution, 2007), Colombia aún está lejos de poner fin al desplazamiento. Es cada vez menor el número de hogares que desea retornar (en 2008, solo el 3% manifestó intención de retornar; la mayoría sabía o creía que persistían las causas del desplazamiento). Los hogares que decidan quedarse en su asentamiento actual o ubicarse en otro enfrentan una estabilización socioeconómica precaria, como muestran los resultados de este trabajo. Es cierto que el Estado ha logrado mejores resultados en los derechos de salud y educación de la población desplazada que en los de la población pobre vecina. Pero en generación de ingresos, alimentación y vivienda está lejos del pleno cumplimiento, así como no ha dado remedios para la población residente.

Países como Colombia, además de ser vulnerables a choques políticos y de conflicto armado, también lo son a choques económicos de gran impacto (Justino y Verwimp, 2008). Cuando estos ocurren, como la crisis de 2008 y el alza del precio de los alimentos en ese mismo año, la población desplazada es directamente afectada y sufre retrocesos significativos. En solo seis meses aumentaron un 9% los hogares en indigencia y sufrieron penuria de alimentos. Frente a tal gravedad, el Estado debe evitar el retroceso en el goce de los derechos, con subsidios en dinero y alimentos, mientras se establece una política eficaz de generación de empleos dignos y sostenibles.

Es necesario replantear el diseño y la distribución de los subsidios actuales, pues tienen un impacto bajo e insostenible en el tiempo, como los de generación de ingresos; y en los de educación, vivienda y alimentación, cuyo impacto es mayor, la cobertura y la distribución son ineficientes. Hoy, solo el 6% de los desplazados recibe a la vez subsidio de vivienda y de alimentación (FeA), y más de la tercera parte no recibe ninguno de ellos (el 36%). Además, para reforzar el efecto de estos programas es imperioso que las entidades territoriales adopten políticas agresivas de intervención del precio del suelo y urbanización de las periferias urbanas, para que los desplazados puedan adquirir mejores viviendas con los subsidios de vivienda actuales. También es urgente mejorar los procesos de acopio y distribución de alimentos en

las ciudades, para reducir su precio y lograr que sean más asequibles, en particular para la población desplazada.

La falta de empleos formales y de calidad, de acceso a viviendas dignas y la acelerada fragmentación y aumento del tamaño de los hogares desplazados son los principales riesgos en el proceso de reparación y reconciliación. Otro factor de riesgo, igualmente importante, es el desborde de la capacidad institucional para responder al desplazamiento forzado, el cual se manifiesta en que el goce efectivo de los derechos depende del lugar de asentamiento: los municipios con IDT obtienen menores resultados en el cumplimiento del derecho de auto-sostenibilidad. Se requiere entonces una política de descentralización de recursos para atender a la población desplazada, que destine específicamente recursos para construir vivienda y generar ingresos, y dé prioridad a los municipios con menor IDT, los de menor capacidad institucional para generar recursos propios.

Si no se diseñan políticas de descentralización de recursos para atender oportunamente a la población desplazada en los municipios con menor IDT, el desplazamiento a las grandes cabeceras municipales será más acelerado, con dos consecuencias adversas: una pérdida de la ya escasa población productiva que se encuentra en el campo (la atención de los desplazados en el municipio de origen hace más posible el retorno) y una ampliación vertiginosa de los cinturones de miseria en las ciudades medianas y las grandes urbes. La pérdida de fuerza laboral en el sector agropecuario es un grave problema para el país, más cuando el cambio climático y el auge de las plantaciones de palma y de biocombustibles ponen en peligro el abastecimiento nacional de alimentos.

La política de reparación tendría importantes efectos colaterales, pues la población pobre no desplazada está lejos del goce pleno de sus derechos. Cuando hay tantas carencias y se da prioridad a un grupo de personas, la política enfrenta un dilema moral, y es posible que aliente tensiones sociales y brotes de violencia por la reclamación de iguales derechos. Ante la falta de soluciones eficaces y permanentes, los subsidios de los programas de estabilización socioeconómica pueden incentivar a los pobres históricos para que se hagan pasar por desplazados, y el Estado se puede convertir con ello en un ente asistencialista que perpetúa la pobreza. Aunque es prioritario atender a la población desplazada, las soluciones de fondo también deben mejorar la calidad de vida del resto de la población más necesitada, pues la deuda social con los pobres históricos es enorme.

Los factores que amenazan la sostenibilidad de la política de atención a la población desplazada y el desarrollo del país deberían ser tema de mayor atención –para el Estado, la academia y todos los que participan en el proceso de reparación– y de investigación y discusión con el objeto de mejorar el diseño y superar las deficiencias de esta política.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Bogotá. *Cómo Vamos. La población desplazada en Bogotá. Una responsabilidad de todos*, Bogotá, ACNUR-BCV, 2003.
2. Bonet, J. y A. Meisel. “Polarización del ingreso per cápita departamental en Colombia, 1975-2000”, *Ensayos de Política Económica* 25, 54, 2007, pp. 12-43.
3. Brookings Institution, University of Bern. *When displacement ends: A framework for durable solutions*, Washington, 2007.
4. Calderón, V. y A. M. Ibáñez. “Labour market effects of migration-related supply shocks: Evidence from internally displaced populations in Colombia”, *MICROCON Research working paper* 14, Brighton, 2009.
5. Cameron, A. C. y P. K. Trivedi. *Microeconometrics using Stata*, Texas, StataCorp LP, 2009.
6. Casanova, L. “Trampas de pobreza en Argentina: evidencia empírica a partir de un pseudo panel”, tesis de Maestría en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de La Plata, 2008.
7. Castaño, L. “La distribución de la tierra rural en Colombia y su relación con el crecimiento y la violencia: 1985 y 1996”, tesis de Maestría, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, 1999.
8. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. *I Informe a la Corte Constitucional*, Bogotá, 2008a.
9. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. *III Informe a la Corte Constitucional: versión revisada de algunos indicadores propuestos*, Bogotá, 2008b.
10. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. *IV Informe a la Corte Constitucional. Comparación RUPD y población vecina*, Bogotá, 2008c.
11. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. *VII Informe a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento*, Bogotá, 2008d.
12. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. *X Informe a la Corte Constitucional. Respuesta a los comentarios del Gobierno nacional sobre el Séptimo Informe Nacional de Verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado*, Bogotá, 2008e.
13. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. *Avances en la construcción de lineamientos de la política de vivienda para la población desplazada*, Bogotá, 2009a.

14. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. *Avances en la construcción de lineamientos de política de generación de ingresos para la población desplazada*, Bogotá, 2009b.
15. CEPAL. *Panorama social de América Latina 2009*, CEPAL, 2009.
16. Comité Internacional de la Cruz Roja y Programa Mundial de Alimentos. *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención*, Informe de consultoría realizado por Econometría S.A., Bogotá, CICR y PMA, 2007.
17. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Víctimas emergentes – Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008*, Bogotá, CODHES, Boletín Informativo No. 75, 2009.
18. Corredor, C. *La política social en clave de derechos*, Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, 2010.
19. Departamento Nacional de Planeación *Actualización del modelo de jerarquización y categorización de los departamentos y municipios año 2000*, Documentos para el Desarrollo Territorial No. 58, Bogotá, DNP, 2006.
20. Fajardo, D. *Para sembrar la paz hay que aflorar la tierra*, Bogotá, IDEA, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
21. Giraldo, F., J. García, C. Ferrari y A. Bateman. *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*, Bogotá, ONU-Hábitat, 2009.
22. Haq, M. “The human development paradigm”, Fusuka, S. y A. K. Shiva, eds., *Readings in human development: Concepts, measures and policies for a development paradigm*, Oxford University Press, 2003, pp. 17-34.
23. Helo, J. “Una evaluación de los programas de estabilización para la población desplazada en Colombia – Estimación de un modelo estructural”, tesis de Maestría, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, 2009.
24. Ibáñez, A. M. *El desplazamiento Forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*, Bogotá, Ediciones CEDE, Universidad de los Andes, 2008.
25. Ibáñez, A. M. y A. Moya. “¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados? Análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción”, *Documento CEDE* No. 26, 2006.
26. Ibáñez, A. M. y P. Querubín. “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”, *Documento CEDE* No. 23, 2004.
27. Justino, P. y P. Verwimp. “Poverty dynamics, conflict and convergence in Rwanda”, MICROCON Research working paper 4, Brighton, 2008.
28. Kirchner, J. “Índice de realización de derechos: una propuesta de umbral para la finalización del desplazamiento”, *Evaluando el impacto de intervenciones sobre el desplazamiento forzado interno. Hacia la construcción de un Índice de Realización de Derechos*, Bogotá, Consejería en Proyectos 2007, pp. 167-203.
29. Lozano, F. y E. Osorio. “Población rural desplazada por violencia en Colombia”, *Cuadernos de Desarrollo Rural* 36, 1996, pp. 7-26.
30. Medellín Cómo Vamos. *Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2009*, Medellín, MCV, 2010.
31. Misión de Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad. *Empalme de las series de mercado laboral, pobreza y desigualdad (2002-2008)*, Bogotá, DNP, MESEP, 2009.

32. Muñoz, M. y G. Rivas. *Construcción de las canastas normativas de alimentos para trece ciudades, resto urbano y zona rural*, Bogotá, DNP, Misión para el Diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, 2006.
33. Murad Rivera, R. *Estudio sobre la distribución espacial de la población de Colombia*, CEPAL, Serie Población y Desarrollo No. 48, 2003.
34. Organización de las Naciones Unidas. *The Human Rights–Bases approach – Statement of Common Understanding*, 2003, [[http://www.hreoc.gov.au/social\\_justice/conference/engaging\\_communities/un\\_common\\_understanding\\_rba.pdf](http://www.hreoc.gov.au/social_justice/conference/engaging_communities/un_common_understanding_rba.pdf)].
35. Organización de las Naciones Unidas. *Guiding Principles on Internal Displacement*, 1998, [<http://www.idpguidingprinciples.org/>].
36. Organización de las Naciones Unidas. *Human Development Report 1990 New dimensions of human security*, 1994, [<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>].
37. Organización de las Naciones Unidas. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el Desarrollo*, 2006, [<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>].
38. Pérez, L. E. “El fin del desplazamiento: propuesta de criterios de cesación”, *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2010, pp. 494-546.
39. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*, Nueva York, PNUD, 2007.
40. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the urban divide*, ONU-Hábitat, 2010.
41. Ravallion, M., S. Chen y P. Sangralua. “New evidence on the urbanization of global poverty”, World Bank Policy Research Working Paper, 2007.
42. Refugees International. *Colombia: Deficiencias en el registro de la población desplazada conducen a la denegación de servicios*, abril de 2007, [<http://terranova.uniandes.edu.co/centrodoc/docs/registro/Colombia%20deficiencias%20en%20el%20registro-%20RI.pdf>].
43. Reyes, A. “Territorios de la violencia en Colombia”, *El agro y la cuestión social*, Bogotá, Ministerio de Agricultura y Tercer Mundo Editores, 1994.
44. Rodríguez G., C. “Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional”, *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2010, pp. 434-492.
45. Rodríguez, C., y F. Rodríguez. “El contexto: El desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009)”, *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, pp. 15-35, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2010.
46. Sen, A. *Rationality and freedom*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 2004.
47. Serrano, M. E. *Evaluando el impacto de intervenciones sobre el desplazamiento forzado interno. Hacia la construcción de un índice de realización de derechos*, Bogotá, Consejería en Proyectos-PCS, 2007.

48. Valencia, L. “Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos”, *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Intermedio Editores, 2007, pp. 13-47.