



Libertad y Orden

Presidencia
República de Colombia

Acción Social

Agencia Presidencial para la Acción Social
y la Cooperación Internacional



DESPLAZAMIENTO Y POBREZA

Informe Especial

DESPLAZAMIENTO Y POBREZA

Informe Especial

**Preparado por:
Armando Escobar Sánchez
Con el apoyo de la Organización
Internacional para las Migraciones
2010**

A Salomé con quien sembré un árbol

**Agencia Presidencial para la Acción
Social y la Cooperación Internacional
-ACCIÓN SOCIAL**

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Presidente de la república

DIEGO ANDRÉS MOLANO APONTE
Alto Consejero Presidencial y Director de
ACCIÓN SOCIAL

PABLO ARIEL GÓMEZ MARTÍNEZ
Director de Programas Sociales

JUAN PABLO FRANCO JIMENEZ
Subdirector Técnico de Atención a
Población Desplazada

GERMÁN QUIROGA GONZALES
Cordinador Red JUNTOS

ARMANDO ESCOBAR SANCHEZ
Consultor - ACCIÓN SOCIAL- OIM

Diseño - diagramación
Comunicaciones -ACCIÓN SOCIAL-

Impresión
Cargraphics

Agosto 2010

CONTENIDO

Índice de Tablas, Gráficas y Cuadros	4
Presentación	9
Prólogo	11
Glosario	13
Capítulo 1. Introducción	15
PRIMERA PARTE - CARACTERIZACIÓN	
Capítulo 2. Aspectos generales	24
Capítulo 3. Características sociodemográficas de las familias	28
Capítulo 4. Protección	33
Capítulo 5. Atención Integral	35
Capítulo 6. Verdad, justicia y reparación	57
SEGUNDA PARTE - EVALUACIÓN PROGRAMAS	
Capítulo 7. Atención Humanitaria de Emergencia	61
Capítulo 8. Familias en Acción	73
Capítulo 9. Programa de Atención Inicial para la Generación de Ingresos - PAI	85
Capítulo 10. Subsidios para Vivienda de Interés Social	91
Capítulo 11. Auxilio a víctimas de la violencia	96
TERCERA PARTE – ANÁLISIS ESPECIALES	
Capítulo 12. Generación de Ingresos	99
Capítulo 13. Vulnerabilidad global	108
Capítulo 14. Conclusiones	111
ANEXOS	
Anexo 1. Logros e Indicadores de Goce Efectivo de Derecho	114
Anexo 2. Los supercentenarios	130
Anexo 3. Retraso educativo de los desplazados	133
Anexo 4. Crédito y tasas de interés	134

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICAS Y CUADROS

TABLAS

<i>Tabla 1.</i> Familias caracterizadas por Juntos	24
<i>Tabla 2.</i> Individuos caracterizados según autodeclaración y acreditación en el RUPD	25
<i>Tabla 3.</i> Familias caracterizadas según autodeclaración y acreditación en el RUPD	25
<i>Tabla 4.</i> Acreditación integrantes por edad	26
<i>Tabla 5.</i> Familias caracterizadas por departamento	27
<i>Tabla 6.</i> Origen étnico integrantes	28
<i>Tabla 7.</i> Edad integrantes	29
<i>Tabla 8.</i> Familias por categoría de municipio y ubicación rural	30
<i>Tabla 9.</i> Causas del desplazamiento (Individuos)	30
<i>Tabla 10.</i> Confluencia de amenazas con otras causas (Individuos)	31
<i>Tabla 11.</i> Población amenazada (Individuos)	33
<i>Tabla 12.</i> Víctimas de delitos de lesa humanidad	33
<i>Tabla 13.</i> Puso en conocimiento de autoridades	34
<i>Tabla 14.</i> Atención Inicial (Familias)	35
<i>Tabla 15.</i> Atención reciente (Familias)	36
<i>Tabla 16.</i> Documento de identidad por rango de edad (Individuos)	38
<i>Tabla 17.</i> Afiliación al SGSSS, discriminando grupos de especial protección desplazados (Individuos)	39
<i>Tabla 18.</i> Tipo de régimen de salud, discriminando grupos de especial protección desplazados (Individuos)	40
<i>Tabla 19.</i> Alfabetización, discriminando grupos de especial protección desplazados (Individuos)	42
<i>Tabla 20.</i> Nivel educativo por edad para no desplazados (Individuos)	
<i>Tabla 21.</i> Asistencia escolar niños de 7 a 17 años	43
<i>Tabla 22.</i> Cuidado niños	43
<i>Tabla 23.</i> Reunificación familiar	44
<i>Tabla 24.</i> Actividad principal (Individuos)	46
<i>Tabla 25.</i> Lugar de trabajo (individual)	46
<i>Tabla 26.</i> Comportamiento de los ingresos reportados (Individuos)	47
<i>Tabla 27.</i> Comportamiento ingresos y grupos de especial protección (Familias)	48
<i>Tabla 28.</i> Tipo de vivienda (Familias)	49
<i>Tabla 29.</i> Relación de tenencia con la vivienda (Familias)	50
<i>Tabla 30.</i> Material de las paredes (Familias)	51
<i>Tabla 31.</i> Material del piso (Familias)	51
<i>Tabla 32.</i> Servicios públicos domiciliarios (Familias)	52
<i>Tabla 33.</i> Canon promedio (Familias)	54
<i>Tabla 34.</i> Canon promedio por departamento (Familias)	55

<i>Tabla 35.</i>	Canon por categoría de municipio	56
<i>Tabla 36.</i>	Título de los bienes antes del desplazamiento (Familias)	57
<i>Tabla 37.</i>	Valor bienes antes del desplazamiento y estimación pérdida	58
<i>Tabla 38.</i>	Percepción de reparación (Familias)	59
<i>Tabla 39.</i>	Atención humanitaria entregada en 2009	66
<i>Tabla 40.</i>	Atención humanitaria por nivel de ingresos (Familias)	67
<i>Tabla 41.</i>	Atención Humanitaria y Familias en Acción (Familias)	68
<i>Tabla 42.</i>	Atención Humanitaria 2009 por componentes (Familias)	68
<i>Tabla 43.</i>	Atención Humanitaria y tenencia de la vivienda (Familias)	70
<i>Tabla 44.</i>	Atención Humanitaria e IAB (Familias)	71
<i>Tabla 45.</i>	Cumplimiento de logros hábitat y Atención Humanitaria (Familias)	71
<i>Tabla 46.</i>	Kit de hábitat y cumplimiento Logro 30 (implementos dormir y comer)	72
<i>Tabla 47.</i>	Familias en Acción 2009	75
<i>Tabla 48.</i>	Cobertura Familias en Acción por departamento (Familias)	75
<i>Tabla 49.</i>	Número de giros cobrados en 2009	77
<i>Tabla 50.</i>	Bancarización Familias en Acción	82
<i>Tabla 51.</i>	Modalidad PAI	86
<i>Tabla 52.</i>	Cobertura PAI por departamento (Familias)	86
<i>Tabla 53.</i>	Diferencia ingresos beneficiarios PAI	89
<i>Tabla 54.</i>	Diferencia de ingresos beneficiarios PAI en grupos de especial protección	89
<i>Tabla 55.</i>	Cobertura programas vivienda	93
<i>Tabla 56.</i>	Comportamiento subsidio de vivienda	93
<i>Tabla 57.</i>	Pérdidas estimadas comparado con subsidio de vivienda	94
<i>Tabla 58.</i>	Tenencia de la vivienda de los beneficiarios VIS	94
<i>Tabla 59.</i>	Cumplimiento de logros de hábitat de beneficiarios VIS	95
<i>Tabla 60.</i>	Cobertura y promedio del auxilio de víctimas de la violencia	96
<i>Tabla 61.</i>	Tenencia de la vivienda de los beneficiarios del auxilio de víctimas	97
<i>Tabla 62.</i>	Población con potencial de generar ingresos	102
<i>Tabla 63.</i>	Población con potencial de generar ingresos que no genera ingresos	102
<i>Tabla 64.</i>	Origen Étnico población improductiva	102
<i>Tabla 65.</i>	Desplazados población improductiva	103
<i>Tabla 66.</i>	Estado civil población improductiva	103
<i>Tabla 67.</i>	Cuidadores población improductiva	103
<i>Tabla 68.</i>	Género y jefatura hogar población improductiva	104
<i>Tabla 69.</i>	Jefatura hogar población improductiva	104
<i>Tabla 70.</i>	Discapacidad población improductiva	104
<i>Tabla 71.</i>	PAI población improductiva	105
<i>Tabla 72.</i>	Población improductiva por departamento	106
<i>Tabla 73.</i>	Educación población improductiva	106
<i>Tabla 74.</i>	Capacitación población improductiva	107
<i>Tabla 75.</i>	Índice de Vulnerabilidad Global por departamento	109
<i>Tabla 76.</i>	IVG por categoría de municipio	109
<i>Tabla 77.</i>	IVG por rangos	110
<i>Tabla 78.</i>	IVG y AHE	110
<i>Tabla 79.</i>	IVG y Familias en Acción	110

Tabla 80. Supercentenarios	130
Tabla 81. Supercentenarios desplazados	130
Tabla 82. Género supercentenarios	131
Tabla 83. Estado civil supercentenarios	131
Tabla 84. Origen étnico supercentenarios	131
Tabla 85. Salud supercentenarios	131
Tabla 86. Alfabetización supercentenarios	132
Tabla 87. Educación supercentenarios	132
Tabla 88. Ocupación supercentenarios	133
Tabla 89. Escolaridad promedio por edad	133
Tabla 90. Solicitud de créditos por fuente y aprobaciones	134
Tabla 91. Tasa de interés reportada por fuente	134

GRÁFICAS

Gráfica 1. Mapa conceptual de la política de prevención y atención al desplazamiento	17
Gráfica 2. Población caracterizada vs RUPD por año del desplazamiento (Individuos)	32
Gráfica 3. Ayuda Humanitaria (Familias)	37
Gráfica 4. Índice de alimentación balanceada (Individuos)	41
Gráfica 5. Modalidad contrato arrendamiento (Familias)	53
Gráfica 6. Duración contrato de arrendamiento	54
Gráfica 7. Familias que recibieron atención humanitaria	66
Gráfica 8. Atención humanitaria por año de inclusión (Familias)	67
Gráfica 9. Atención Humanitaria por categoría municipio (Familias)	69
Gráfica 10. Cobertura Familias en Acción por categoría municipio (Familias)	76
Gráfica 11. Familias en Acción para grupos de especial protección (Familias)	76
Gráfica 12. Cumplimiento Logro 1 (identidad) de Familias en Acción (Familias con menores de 18)	78
Gráfica 13. Cumplimiento Logro 13 (salud) de Familias en Acción (Familias con menores de 18)	78
Gráfica 14. Cumplimiento Logro 16 (vacunación) de Familias en Acción	79
Gráfica 15. Cumplimiento Logro 8 (cuidado infantil) de Familias en Acción	80
Gráfica 16. Familias en Acción con IAB adecuado (Familias con menores de 18)	80
Gráfica 17. Cumplimiento Logro 9 (educación) de Familias en Acción	80
Gráfica 18. Cumplimiento Logro 37 (crianza) de Familias en Acción	81
Gráfica 19. Cumplimiento Logro 38 (diálogo) de Familias en Acción	81
Gráfica 20. Cumplimiento Logro 40 (ahorro) de Familias en Acción	82
Gráfica 21. Cumplimiento Logro 41 (conocimiento) de Familias en Acción	83
Gráfica 22. Cumplimiento Logro 42 (crédito) de Familias en Acción	83
Gráfica 23. Cobertura PAI por categoría de municipio	87
Gráfica 22. Cobertura PAI para grupos de especial protección	87
Gráfica 25. Cobertura PAI por año	88
Gráfica 26. Ubicación urbana o rural población improductiva	105
Gráfica 27. Categoría municipio población improductiva	105

CUADROS

<i>Cuadro 1.</i> IGED Protección	34
<i>Cuadro 2.</i> IGED Subsistencia Mínima	37
<i>Cuadro 3.</i> IGED Identidad	39
<i>Cuadro 4.</i> IGED Salud	40
<i>Cuadro 5.</i> IGED Alimentación	42
<i>Cuadro 6.</i> IGED Educación	44
<i>Cuadro 7.</i> IGED Cuidado Infantil	45
<i>Cuadro 8.</i> IGED Reunificación	45
<i>Cuadro 9.</i> IGED Ingresos	49
<i>Cuadro 10.</i> Rutas de verificación de logros en saneamiento básico	51
<i>Cuadro 11.</i> IGED Vivienda	56
<i>Cuadro 12.</i> Lista rápida de derechos sociales (Según desarrollo jurisprudencial en torno del desplazamiento)	63

PRESENTACIÓN

La Organización Internacional para las Migraciones, bajo el mandato que nos obliga a velar porque la migración se desarrolle en forma ordenada y con respeto a los derechos de los migrantes, trabaja apoyando al gobierno colombiano en la importante tarea de paliar la grave situación humanitaria generada por el desplazamiento forzado en Colombia.

Con este objetivo la OIM -gracias a los recursos aportados por la Agencia del gobierno de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)- y ACCIÓN SOCIAL han desarrollado conjuntamente intervenciones estratégicas a lo largo del país desde el año 2004, en materia de atención de emergencia a población en situación de desplazamiento forzado, estabilización comunitaria y protección de tierras.

Para estas acciones la OIM ha ejecutado aproximadamente 325 millones de dólares aportados por entidades del gobierno colombiano -como ACCIÓN SOCIAL, los ministerios de Educación y Protección Social, el ICBF y decenas de gobernaciones y alcaldías- y por la cooperación internacional -como USAID, los gobiernos de España y Suecia u organismos como ACNUR y el Banco Mundial-. Estos esfuerzos humanos conjuntos y la unión de recursos económicos han permitido asistir de forma integral a 1.960.000 personas en situación de desplazamiento.

Estos resultados no habrían sido posibles sin el claro compromiso del gobierno nacional para asistir a las familias desarraigadas por la violencia que durante años han sido obligadas a dejar sus tierras y viviendas por la violencia generada por los grupos armados ilegales. Este compromiso, que también han ido asumiendo los gobiernos departamentales y locales, es el que ha permitido la coordinación necesaria para que el apoyo de la cooperación internacional tenga un impacto positivo real en las vidas de millones de colombianos y colombianas.

Es precisamente la coordinación en el accionar de diferentes instituciones del Estado y de la cooperación internacional la que conforma el núcleo de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema – JUNTOS. Esta estrategia es tal vez la más ambiciosa apuesta del estado colombiano, no ya para enfrentar la emergencia generada por el desplazamiento forzado, sino para que un número importante de colombianos establezca su situación socioeconómica.

El apoyo a esta publicación hace parte del inquebrantable compromiso de USAID y OIM con los programas del gobierno colombiano que buscan mejorar la calidad de vida de millones de personas que viven en condiciones de vulnerabilidad. Seguiremos al lado de ACCIÓN SOCIAL en sus esfuerzos por dar respuesta y acompañamiento efectivo a la problemática del desplazamiento forzado en Colombia, como un aporte clave para alcanzar la paz y el desarrollo socioeconómico que los colombianos y las colombianas anhelan y merecen.

José Angel Oropeza
Jefe de Misión en Colombia
Organización Internacional para las Migraciones.

PRÓLOGO

Diego Andrés Molano Aponte
Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la
Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL

Colombia ha venido dando pasos certeros hacia la superación de la pobreza, las proyecciones indican que lo más posible es que el país, de manera general, cumpla con las Metas del Milenio.

Lo anterior, gracias a los evidentes avances registrados en materia de política social; Colombia en el año 2000, presentaba un deterioro progresivo de los principales indicadores sociales, en contraste, hoy podemos ver como el índice de Pobreza pasó de 53.7% en 2002 a 45.5% en 2009; mientras que el de Indigencia tuvo una variación de 19.7% en 2002 a 16.4% en 2008.

Pero también debemos reconocer que el cumplimiento de las metas no será cierto para todas las poblaciones y las regiones colombianas. Sí queremos cumplir con la meta estipulada en el documento Visión 2019, de llegar al 15% de población en pobreza en el año 2019; el reto significa que en los próximos 10 años, la sociedad colombiana debe trabajar, para que alrededor de 15 millones de colombianos superen esta condición.

Cuando se observa la magnitud de dicho reto, surge la pregunta acerca de ¿hacia dónde enfocar los esfuerzos?, ¿quiénes son esas personas en pobreza extrema?. De manera general, se sabe que quienes se encuentran en esta situación, residen en cabeceras municipales, el 47% es menor de edad, tiene un alto grado de trabajo infantil (30%), una alta tasa de desempleo comparado con el resto de la población y una inasistencia escolar del 74%.

Pero hay cosas que han venido surgiendo en la medida que el país ha ido conociendo más a estos sectores de la población; por ejemplo, ahora se sabe que la población más pobre está concentrada en áreas rurales y pertenecen principalmente a población afro –colombiana e indígena; quienes a su vez, han tenido que enfrentar los embates de la violencia de los actores armados ilegales. Gran parte de la población en

situación de pobreza extrema, es también desplazada por la violencia, que ha dejado atrás su capital físico y social y piensa con preocupación en el futuro.

El presente informe constituye una valiosa herramienta que nos nutre de información para caracterizar a la población desplazada, conocer dónde radican sus principales vulnerabilidades; así como para conceptualizar el nuevo enfoque de política y dar luces hacia dónde deben girar los principales esfuerzos en la atención a esta población.

8 años de trabajo con población en situación de desplazamiento, nos ha permitido acercarnos y entender su realidad; apostarle a la implementación de medidas, nunca antes adoptadas para atender estas situaciones, como es el caso de Familias en Acción – Desplazados; lo cual ha demostrado impactos relevantes hacia la estabilización; al tiempo que nos ha generado enormes retos en materia de vivienda, generación de ingresos y reparación. Son 8 años de aprendizajes, que dejan invaluable lecciones y que aportan la estructuración de una política de atención integral como resultado de las acciones de *TRABAJO, HECHOS y CORAZÓN* del gobierno Uribe.

Hoy la política social en el país transita hacia el fortalecimiento del sistema de protección social, que tiene como uno de sus principios la inclusión de la población desplazada. Bajo este marco, la Red JUNTOS se instala como la gran herramienta de política social, que de una parte nos ha permitido mayor acercamiento a la realidad de la población desplazada, contar con información más precisa y pertinente para atender sus necesidades y que ante todo, constituirá la más grande fuente de información para el seguimiento de la evolución en la atención a estas familias en su tránsito hacia el pleno goce de sus derechos.

Esto se logrará posibilitando a las familias el acceso a instrumentos y mecanismos eficientes y efectivos de manejo social del riesgo, mediante la articulación institucional y de recursos que garanticen el acceso preferente a los programas sociales, bajo el principio de corresponsabilidad.

GLOSARIO

- ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- Acreditación: Proceso de verificación de información que permite a un individuo ser o no incluido en el RUPD
- Caracterización: Proceso de levantamiento de información que permite obtener un perfil de las familias atendidas por JUNTOS
- CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja
- CNRR: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
- Incluido/No-Incluido: Se refiere al estado de cada individuo dentro del RUPD
- IAB: Índice de Alimentación Balanceada
- IGED: Indicadores de Goce Efectivo de Derecho
- InfoJuntos: Sistema de Información de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema
- IVG: Índice de Vulnerabilidad Global
- JUNTOS: Red para la Superación de la Pobreza Extrema
- NUIP: Número Único de Identificación Personal
- Plan Nacional de Consolidación: Estrategia de coordinación interinstitucional del Estado para recuperar y estabilizar integralmente zonas focalizadas del país
- PMA: Programa Mundial de Alimentos
- POT: Plan de Ordenamiento Territorial
- RUPD: Registro Único de Población Desplazada
- RUAF: Registro Único de Afiliación al Sistema de Protección Social
- SGSSS: Sistema General de Seguridad Social en Salud
- SISBEN: Sistema de Identificación de Beneficiarios
- SNAIPD: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
- UAO: Unidad de Atención y Orientación
- VIS: Vivienda de Interés Social

Capítulo 1.

INTRODUCCIÓN

Pocos retos comparables como el que plantea la lucha contra la pobreza y la atención del desplazamiento. La magnitud de sus cifras, la complejidad de sus situaciones y el desencuentro político son, entre otros, factores que hacen de estos temas una tarea monumental para la política pública.

Sin embargo, pocas veces los analistas de políticas públicas nos encontramos con tan gran oportunidad de análisis como la que hoy presentan estas políticas. Las cifras con las que contamos son verdaderamente robustas y, sin duda, dan la talla para el reto impuesto por esta problemática.

Colombia ha sido, desde siempre, un país con altísimos niveles de pobreza; sin embargo, más recientemente, a este gran problema se le ha sumado el elevado nivel de desplazamiento forzado. En realidad ha habido desplazamiento desde siempre y desde siempre la violencia ha sido un factor determinante en la migración colombiana; no obstante, más recientemente este fenómeno se ha acelerado y hay mayor monitoreo del mismo, ya que desde hace un poco más de diez años se cuenta con un registro de desplazados. No debemos olvidar que, de alguna manera, desde hace también largo tiempo, cerca de quince años, contamos, igualmente, con una especie de registro de pobres, a través del denominado SISBEN. Sin embargo el uso de ambos instrumentos ha sido bien diferente; al punto que el primero, el Registro Único de Población Desplazada, contra claras recomendaciones internacionales, convirtió la eventualidad del desplazamiento en un estatus permanente para las familias.

De cualquier manera, el registro de estos individuos y familias, junto con un decidido esfuerzo institucional, permite hoy manejar unos sistemas de información que, a pesar de sus fallas, permiten de manera muy robusta, como lo mostrará este informe, evaluar la situación de nuestras familias pobres y en situación de desplazamiento.

INTRODUCCIÓN

Este informe ha sido construido a partir de los datos que recolecta la Red para la Superación de la Pobreza Extrema - Juntos; pero también a partir de la posibilidad que da esa información de ser contrastada contra los datos que tienen por lo menos otra media docena de sistemas de información de programas sociales del gobierno. La interoperabilidad entre estos sistemas de información nos permitió encontrar correlaciones importantísimas entre diferentes situaciones socioeconómicas que son reportadas en este informe. Sin embargo, este sólo es un punto de partida, que debe servir como detonante de muchas iniciativas adicionales de análisis de política.

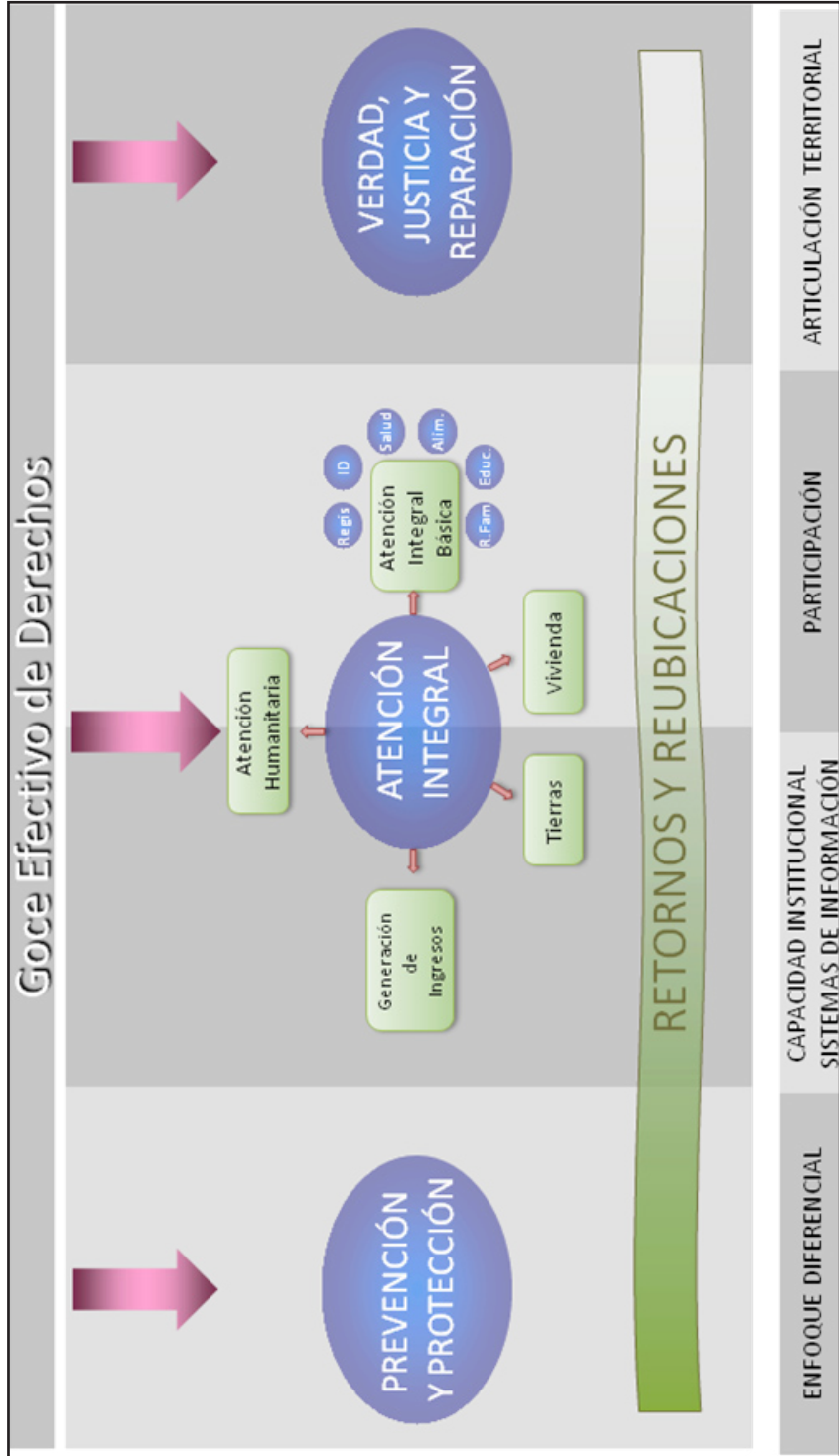
El informe está escrito, en gran parte, desde la perspectiva de la atención al desplazamiento forzado, pues es uno de los temas que mayor interés y complejidad reviste en la actualidad; pero los datos en que se soporta pueden aportar muchas otras perspectivas.

Dada la perspectiva elegida y la metodología empleada pasamos a describir la esencia de la política pública actual para la prevención y atención del desplazamiento. Así mismo, describiremos la esencia de lo que es Juntos; herramienta fundamental para el seguimiento de la política de atención al desplazamiento y de superación de la pobreza.

POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO

La Gráfica 1 muestra el mapa conceptual de la política que el gobierno de Álvaro Uribe diseñó para prevenir y atender el desplazamiento. Esta política no solamente acoge las múltiples exigencias que sobre el tema ha hecho la Corte Constitucional, sino que también es el producto de la participación de muchos sectores sociales, incluyendo las propias organizaciones de población desplazada.

Gráfica 1
 Mapa conceptual de la política de prevención y atención al desplazamiento



INTRODUCCIÓN

La Política tiene tres componentes, cuatro elementos transversales y dos ámbitos de aplicación. Veamos cada uno de ellos.

Los tres componentes de la Política son: 1) prevención y protección, 2) atención integral y 3) verdad, justicia y reparación.

La prevención y protección descansa sobre la macropolítica de la seguridad democrática y su fase más reciente del Plan de Consolidación. Sin embargo, algunos aspectos sobre la operación de las fuerzas armadas han sido revisados para proteger a la población vulnerable de dichas operaciones. Así mismo, los programas de protección de líderes de organizaciones han sido fortalecidos para acoger recomendaciones de los propios desplazados.

El componente más desarrollado es el de la atención integral. Este comprende, a su vez, cinco subcomponentes: atención humanitaria, atención integral básica, vivienda, tierras y generación de ingresos.

Los subcomponentes de atención humanitaria, vivienda y generación de ingresos son analizados a profundidad en la segunda parte de este informe, por lo que aquí nos limitamos a enunciarlos.

La atención integral básica comprende la identificación de las personas, la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD, el acceso a salud y educación, la alimentación suficiente y balanceada y la reunificación familiar. En cada uno de estos aspectos se han ajustado procedimientos para lograr una mejor atención a la población en situación de desplazamiento.

La política de tierras, como parte del componente de atención integral, se refiere al acceso a tierras productivas. Para estos efectos el gobierno ha puesto de manera preferente al servicio de las familias en situación de desplazamiento su programa de Subsidio Integral de Tierras, que es la versión contemporánea y mejorada de la reforma agraria. Este programa asigna subsidios hasta de 63 salarios mínimos mensuales (más o menos 32,5 millones en 2010) a las familias desplazadas para que adquieran tierra y financien un proyecto productivo en esa tierra.

El componente de verdad, justicia y reparación, tiene precisamente estos tres subcomponentes. En materia de verdad, de la mano de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, el Gobierno adelanta diferentes ejercicios de verdad histórica.

En el componente de justicia la mayor apuesta está en la creación y fortalecimiento de una Unidad Especializada en el tema de desplazamiento al interior de la Fiscalía General de la Nación. Esto debe permitir un avance importante en la investigación y penalización del delito de desplazamiento. Esto, por supuesto, sin detrimento de los procesos de justicia que se logren avanzar como parte de la jurisdicción especial de Justicia y Paz que ya funciona en el país.

El componente de reparación tiene diferentes estrategias para avanzar en los elementos que internacionalmente se reconocen como conformantes de la reparación integral. No obstante, la gran apuesta en el tema de desplazamiento es que la reparación no sea un

ejercicio monetario que convierta a la víctima en una mercancía de la justicia. En ese orden de ideas, la Política pretende minimizar las transferencias monetarias que se les hacen a las víctimas.

En materia de restitución; además de lograr la restitución del goce de muchos derechos fundamentales como la salud y la educación (en realidad en muchos casos este goce se da por primera vez, lo que le da el potencial a la política de ser transformadora), la gran herramienta de la reparación será la institucionalización de un proceso judicial especial, de tipo transicional, para la restitución de los bienes inmuebles perdidos por el desplazamiento. La Política asume una perspectiva objetiva, por lo que su aproximación es resolver todos los problemas jurídicos que tenga cada predio. En este sentido, la Política prevé la posibilidad de compensar diferentes tipos de derechos que, habiendo sido adquiridos de buena fe, resultan derrotados en el proceso de asignación definitiva de la propiedad de los predios.

En materia de indemnización, la Política prevé una indemnización como parte de los programas de Vivienda de Interés Social y Subsidio Integral de Tierras. En este sentido, las familias en situación de desplazamiento reciben un recurso extra cuando son beneficiadas con estos programas.

En materia de rehabilitación, el Ministerio de la Protección Social viene adelantando una serie de iniciativas que le permitan al individuo en situación de desplazamiento acceder a una oferta especializada de servicios en materia de atención psicosocial.

En cuanto a medidas de satisfacción, este informe mostrará cómo los programas de la oferta social del estado se han adaptado para privilegiar a las familias en situación de desplazamiento y permitirles, no sólo un acceso más que proporcional a los mismos, sino unos resultados más satisfactorios para estas familias. De otra parte, nuevamente junto con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, se adelantan iniciativas para lograr algunas reparaciones simbólicas.

Frente a garantías de no repetición se retoma lo dicho en materia de prevención y protección, toda vez que la seguridad democrática es el gran esquema de garantía que el Gobierno ha dispuesto para prevenir el fenómeno del desplazamiento.

Cada uno de estos componentes y subcomponentes procura atender y contribuir a que las familias gocen efectivamente de sus derechos. En este sentido su avance es medido, como lo ha dispuesto la Corte Constitucional, a través de Indicadores que permitan, precisamente, medir este goce efectivo.

En cuanto a los cuatro elementos transversales debemos decir lo siguiente. El primero y más importante de ellos es el enfoque diferencial. Las Políticas han comenzado a diferenciar estrategias o a aplicar acciones afirmativas sobre los grupos de especial protección; es decir sobre las mujeres, los niños, los adultos mayores, los discapacitados y las minorías étnicas. Sin embargo el desarrollo en este aspecto es aún muy primario. De hecho a nivel mundial es poco lo que se ha avanzado en el tema

En cuanto a capacidad institucional y sistemas de información, otro elemento transversal, este informe se ha construido, precisamente, sobre el importante desarrollo de los sistemas. En la actualidad, casi la totalidad de la ayuda y oferta que reciben las familias

es monitoreada con sistemas de información cada vez más interoperables. En este aspecto, el Registro Único de Afiliados a la Protección Social- RUAF, se está convirtiendo en el gran depositario de la información de la atención brindada a las familias. Más aún, el sistema integrado de información se está construyendo sobre tres sistemas que en la actualidad tienen un alto nivel de desarrollo, el Registro Único de Población Desplazada - RUPD que da fe de la condición de la familia, el RUAF que registra las ayudas brindadas e InfoJuntos que monitorea el avance las familias.

En materia puramente institucional, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, ha desarrollado diferentes herramientas para mejorar su capacidad de actuación articulada. A esto se suma el proceso de certificación ordenado por la Corte Constitucional.

En materia de participación, se está trabajando en la recomposición de la Mesa Nacional, instrumento fundamental para la participación de las organizaciones de población desplazada, para mejorar su representatividad.

La articulación nación-territorio se viene trabajando de la mano del fortalecimiento del Sistema Administrativo del Interior y con la certificación territorial. Sin embargo, es muy destacable que el propio Juntos es una gran herramienta de articulación entre la nación y el territorio por su propia fisonomía como se verá más adelante.

Finalmente, tenemos dos ámbitos de aplicación de la Política: el retorno y la reubicación. En realidad lo que busca esta perspectiva de la Política es mostrar la importancia del retorno como la forma más efectiva de estabilizar a las familias desplazadas. En este sentido, la gran apuesta está en torno a la estrategia Retornar es Vivir, que pretende apoyar a los territorios en que se han dado retornos espontáneos, en condiciones muy precarias. Allí la idea es fortalecer las condiciones socioeconómicas para consolidar estos retornos.

ESTRATEGIA RED JUNTOS

La Red para la Superación de la Pobreza Extrema - Juntos fue creada como parte de los esfuerzos para superar la pobreza, cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y atender a las familias desplazadas.

Juntos se basa en considerar que las familias para superarse deben resolver ciertas trampas de pobreza, las cuales son transmisibles intergeneracionalmente. Sobrellevar una trampa de pobreza es considerado por Juntos como un “Logro”. En este orden de ideas se identificaron 45 Logros que las familias deben alcanzar si desean salir de la pobreza. Como se muestra en el Anexo 1, muchos de estos Logros coinciden con los derechos que la Corte Constitucional ha resaltado para la población en situación de desplazamiento y la forma como se miden estos Logros coincide con la forma como la Corte ha determinado se debe monitorear el goce de los derechos. Concretamente, consideramos que de los 45 Indicadores de Goce Efectivo de Derecho que ha determinado la Corte, 22 pueden ser medidos actualmente con la información que provee Juntos y diez más podrán ser medidos con información que pronto producirá (en lo que se denomina la Sesión Complementaria).

Estos 45 logros están organizados bajo nueve dimensiones básicas; estas son: identidad, salud, educación, hábitat, nutrición, ingresos y trabajo, dinámica familiar, justicia y bancarización y ahorro.

Para conseguir que las familias alcancen esto 45 Logros, Juntos ha diseñado tres estrategias fundamentales. La primera es el Acompañamiento Familiar, que consiste en asignarle a cada familia un cogestor que le ayuda al hogar a identificar sus falencias, diseñar un plan de trabajo y acceder a la oferta estatal disponible para solventar sus problemas. La segunda consiste en lograr que la oferta estatal priorice a las familias que hacen parte de Juntos y de esta manera lograr que estas familias puedan recibir una especie de “paquete completo” de atención y lograr “graduarlas” de la pobreza. El tercer componente es el Fortalecimiento Institucional; que apunta fundamentalmente a acompañar a los municipios en sus procesos de organización y priorización para que puedan atender adecuadamente a estas familias.

El objetivo actual de Juntos es lograr el acompañamiento de 1.500.000 familias, lo cual debe conseguir antes de terminar el año 2010 (actualmente ya ha entrado en contacto con 1.400.000, aproximadamente). De estas familias se espera que por lo menos 300.000 estén en situación de desplazamiento. Las familias regulares fueron priorizadas con el nivel uno del SISBEN II y las desplazadas se identifican con el RUPD. Se espera que en el año 2011 se mantenga el acceso de familias desplazadas, de suerte tal que se termine con cerca de 400.000 familias en situación de desplazamiento acompañadas.

Para llevar a cabo esta monumental tarea, Juntos ha establecido convenios con 1.027 alcaldías, ha contratado 56 operadores para 114 microregiones, quienes a su vez han contratado a 8.400 cogestores sociales.

El presente informe se divide en tres partes. En la primera describimos las condiciones actuales de las familias a las cuales les está haciendo acompañamiento Juntos. En esta parte se utilizó el mapa conceptual de la política de prevención y atención al desplazamiento; esto es, se miró la situación en prevención, protección, atención humanitaria, atención integral básica (identidad, salud, educación, alimentación), reunificación, ingresos, vivienda, tierras y reparación.

En la segunda parte se evaluaron cinco programas que actualmente tiene el Gobierno, para revisar si Juntos nos podía dar luces sobre su eficacia. Estos programas son la Atención Humanitaria, Familias en Acción, los subsidios para Vivienda de Interés Social - VIS, el Programa de Atención Inicial para la Generación de Ingresos – PAI y el auxilio de Víctimas de la Violencia. Estos programas son manejados por ACCIÓN SOCIAL, con excepción de los subsidios VIS, que son manejados por el Viceministerio de Vivienda y Fonvivienda, pero con un gran apoyo de ACCIÓN SOCIAL en la parte atinente a familias en situación de desplazamiento.

En la tercera parte se hacen dos análisis especiales; uno sobre el agudo problema de la generación de ingresos y otro sobre el estado general de vulnerabilidad de las familias Juntos, a través del diseño de un Índice de Vulnerabilidad Global.

Invitamos al lector a revisar los anexos, pues interesante información ha sido resumida allí, en especial, un singular análisis sobre los integrantes de las familias que tienen más de cien años.

Como se dijo anteriormente, este informe es un punto de partida y no de llegada. Juntos aún va por mitad de camino es su proceso de caracterización, incluso ciudades claves como Bogotá aún no hacían parte de Juntos cuando se hizo el corte de la información para esta primera versión. Pero más aún, muchos programas e iniciativas que en la actualidad atienden a nuestros compatriotas vulnerables bien vale la pena que sean puestos bajo el microscopio de Juntos.

Si bien este es un informe de carácter institucional, la metodología y análisis acá utilizados son responsabilidad exclusiva de su autor, quien asume con humildad cualquier falla en que haya podido incurrir; pero invita a los lectores a establecer una retroalimentación constructiva al respecto.

Quiero agradecer a todas aquellas personas que con sus aportes y opiniones han ayudado a mejorar este ejercicio. En especial quiero agradecer a los diferentes ingenieros; Freddy, Guiovanni, Juanita, York, Eliana y Jhon, pues con su apoyo, la arquitectura de datos en que se basa este informe fue lograda. También agradecer a ACCIÓN SOCIAL como un todo y a sus dos últimos directores, Luis Alfonso y Diego, por la confianza brindada para elaborar este informe en nombre de su prestigiosa institución. Por supuesto, agradecer a la Organización Internacional para las Migraciones, quien con su financiación permitió hacer esta idea posible. Finalmente, agradecer a los seres más especiales, Salomé y Alexandra, pues su amor ha sido la mayor fuente de inspiración.

PRIMERA PARTE
CARACTERIZACIÓN

Capítulo 2.

ASPECTOS GENERALES

Desde el inicio de esta estrategia hasta junio de 2010, Juntos ha podido entrar en contacto con más un millón de hogares, de los cuales alrededor de 200.000 son desplazados. En este primer informe se presenta la información de las familias que a abril 30 de 2010 tenía su caracterización completa; esto es su línea de base cerrada. Para cumplir esta condición un hogar debe haber participado en la sesión inicial de presentación y Acuerdo de Corresponsabilidad, y luego haber tenido dos sesiones de levantamiento de su línea de base; posteriormente haber sido validada su información con ciertos criterios que verifican la consistencia de la misma (ej. que no se presenten hombres embarazados) y finalmente que se haya efectuado la división de núcleos.

Este último proceso de división de núcleos es importante, pues es muy posible que en un mismo hogar (según la definición natural de hogar) se encuentren varios núcleos o familias. A Juntos le interesa hacerle seguimiento a cada una de esas familias que pueden componer un hogar. Para este ejercicio se utiliza una metodología desarrollada por el DANE y el Departamento Nacional de Planeación.

A abril 30 de 2010, como lo muestra la Tabla 1, 577.221 familias (núcleos) tenían su caracterización completa (línea de base cerrada), compuestas por 2.346.861 integrantes.

Tabla 1
Familias caracterizadas por Juntos

Número de familias	577.221
Número de integrantes	2.346.861

Fuente: Infojuntos, cálculos autor¹.

Como parte del proceso de Caracterización a cada miembro del hogar se le pregunta si se encontraba en situación de desplazamiento. Frente a esta pregunta 370.882 integrantes se autodeclararon como desplazados. Estos individuos hacen parte de 108.151 familias. No obstante, al contrastar esta información contra el Registro Único de Población Desplazada – RUPD, se encontró que sólo 198.515 individuos estaban incluidos en el RUPD como desplazados. Estos individuos hacen parte de 92.556 familias. Por otra parte se pudo constatar que 6.486 de quienes se consideran desplazados, fueron acreditados por el RUPD como no incluidos, 4 como cesados y 18 como excluidos (entre otras categorías, ver Tablas 2 y 3).

1. Infojuntos es el sistema de información de Juntos y SIPOD es el sistema de información del RUPD.

Más interesante aún fue constatar que 75.930 individuos que hacen parte de 30.501 familias, que no se autodeclararon como desplazados, resultaron acreditados en el RUPD como incluidos, otros 27.083 como no incluidos, 13 como cesados y 25 como excluidos (entre otras categorías, ver Tablas 2 y 3).

Tabla 2
Individuos caracterizados según autodeclaración y acreditación en el RUPD

	Incluido	No Incluido	Cesado	Excluido	No valorado ¹	Vacío ²	No acreditado	Total
No se autodeclara	75.930	27.083	13	25	187	1.110	1.857.235	1.961.583
								84%
Se autodeclara	198.515	6.485	4	18	218	859	164.783	370.882
								16%
Total	274.445	33.568	17	43	405	1.969	2.022.018	2.332.465
	11,77%	1,44%	0,00%	0,00%	0,02%	0,08%	86,69%	

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Estos dos fenómenos de sub-registro y sobre-registro deben desatar de parte de ACCIÓN SOCIAL una serie de acciones que permitan depurar y conciliar esta información. La Tabla 4 muestra que los niños están más que proporcionalmente representados en el grupo de los que se autodeclararon como desplazados y no resultaron acreditados como incluidos en el RUPD, lo que era bastante esperable dados los problemas de identificación de menores de los que tradicionalmente ha adolecido el RUPD (y otros sistemas de información). Esto también explica porque a pesar de que el 47% de los individuos que se autodeclararon como desplazados resultaron no incluidos, a nivel de familias esta proporción es sólo del 14%.

Tabla 3
Familias caracterizadas según autodeclaración y acreditación en el RUPD

	No incluido	Incluido	Total
No se autodeclara	438.563	30.501	469.064
	97%	25%	81%
Se autodeclara	15.595	92.556	108.151
	3%	75%	19%
Total	454.158	123.057	
	79%	21%	

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

1 No valorado: corresponde a personas que se asocian a la declaración pero no se valoran por no haberse desplazado, son quienes en la declaración figuran como miembros del hogar pero que según el declarante no se desplazaron.

2 Vacío: personas que a la fecha no les ha sido aplicado el proceso de valoración, en general ocurre a personas asociadas a declaraciones recién capturadas y en proceso de valoración o presentes en declaraciones glosadas.

Con un objetivo fundamentalmente metodológico, pero también siguiendo la línea legal y jurisprudencial, este informe se concentra en aquellos individuos y familias que resultaron acreditados como incluidos en el RUPD independiente de si se autodeclararon como desplazados o no. Esto nos lleva a la conclusión de que tenemos la caracterización de 123.057 familias en donde por lo menos uno de sus miembros resultó acreditado como incluido en el RUPD.

Tabla 4
Acreditación integrantes por edad

	Incluido	No Incluido	No Acreditado
0-6	44,9%	1,1%	52,9%
7-17	39,1	1,2	59,4
18-40	63,1	2,0	34,8
41-64	70,3	2,7	26,8
65 o más	60,6%	2,9%	36,2%
			370.882

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

El lector debe advertir que cuando, en el proceso de caracterización, un individuo no se autodeclaraba como desplazado, todas las preguntas especializadas sobre desplazamiento (lo que se conoce como el Capítulo XX del formulario de JUNTOS) no le fueron efectuadas, lo que hace que el universo de familias que tienen esa caracterización completa es de 92.556 para efectos de este informe (a las 15.595 familias con integrantes que se autodeclararon como desplazados pero no resultaron incluidos, se les hicieron las preguntas especiales sobre desplazamiento, pero no las estamos considerando en este informe).

La Tabla 5 muestra el número de familias con o sin integrantes en situación de desplazamiento por departamentos que tienen caracterización completa. Allí se muestra que el departamento con mayor número de familias caracterizadas es Cundinamarca con 32.610. En términos de familias con por lo menos un integrante acreditado como desplazado el departamento líder en caracterización es Antioquia con 15.983 familias.

De las 123.057 familias con integrantes en situación de desplazamiento caracterizadas, 93.514 se encuentran en alguno de los 255 municipios priorizados por el Ministerio del Interior y de Justicia para efectos de la aplicación de la política de atención al desplazamiento.

Tabla 5
Familias caracterizadas por departamento

	No Desplazados	Desplazados	Desplazados	No Desplazados	Desplazados				
Amazonas	320	0,1%	87	0,1%	La Guajira	5.324	1,2%	1.936	1,6%
Antioquia	27.078	6,0	15.983	13,0	Magdalena	8.569	1,9	3.012	2,4
Arauca	4.709	1,0	2.712	2,2	Meta	7.168	1,6	6.088	4,9
Atlántico	18.917	4,2	2.257	1,8	Nariño	20.201	4,4	3.271	2,7
Bolívar	24.372	5,4	4.969	4,0	N. Santander	12.002	2,6	3.848	3,1
Boyacá	28.176	6,2	944	0,8	Putumayo	4.886	1,1	4.558	3,7
Caldas	10.352	2,3	2.408	2,0	Quindío	4.343	1,0	795	0,6
Caquetá	6.544	1,4	6.874	5,6	Risaralda	9.316	2,1	2.692	2,2
Casanare	11.831	2,6	2.162	1,8	San Andrés	452	0,1	-	0,0
Cauca	28.058	6,2	6.288	5,1	Santander	14.017	3,1	4.775	3,9
Cesar	22.248	4,9	7.647	6,2	Sucre	22.983	5,1	10.363	8,4
Chocó	6.653	1,5	2.291	1,9	Tolima	32.542	7,2	7.190	5,8
Córdoba	46.210	10,2	7.001	5,7	Valle	16.074	3,5	2.266	1,8
Cundinamarca	32.610	7,2	3.852	3,1	Vaupés	45	0,0	44	0,0
Guaviare	1.084	0,2	1.224	1,0	Vichada	585	0,1%	279	0,2%
Huila	26.489	5,8%	5.241	4,3%		454.158		123.057	

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Capítulo 3.

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LAS FAMILIAS

Empecemos con género, 1.170.510 son hombres (de los cuales 124.620 en situación de desplazamiento) y 1.161.955 son mujeres (de las cuales 149.825 en situación de desplazamiento). Por su parte la Tabla 6 muestra el origen étnico autodeclarado por los miembros de las familias.

Tabla 6
Origen étnico integrantes

	Desplazados	No Desplazados
Indígena	13.821 5,0%	138.372 6,7%
ROM	841 0,3%	5.233 0,3%
Raizal	639 0,2%	3.666 0,2%
Afrodescendiente	43.944 16,0%	332.531 16,2%
Palenquero	815 0,3%	4.583 0,2%
Ninguna	214.385 78,1%	1.573.635 76,5%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

No se construyó una pirámide poblacional completa, sin embargo la Tabla 7 es bastante elocuente sobre la distribución etaria de la población. Sorprende de todas formas cómo para el rango de edad entre 18 y 40 años la proporción es significativamente mayor en población en situación de desplazamiento, 36%, contra 28% de población no desplazada

(nivel uno del SISBEN). Esto sugiere que la carga productiva en las familias con miembros en situación de desplazamiento no es tan alta como en el resto de la población vulnerable que acompaña Juntos.

En términos de discapacidad, encontramos que 231.417 individuos de los 2.346.861 autodeclararon tener alguna discapacidad (o se dedujo de las respuestas brindadas). Estos individuos con discapacidad hacen parte de 159.778 familias. Esto es una situación que debe llamar la atención, pues si bien sólo el 10% de los individuos presentan alguna discapacidad, estos se encuentran en el 28% de las familias. En el caso de los individuos en situación de desplazamiento 25.898 autodeclararon alguna discapacidad; estos están en 30.078 familias (el 24%).

Tabla 7
Edad integrantes

	Desplazados	No Desplazados
0-6	36.883 13%	300.702 15%
7-17	71.059 26%	650.991 31%
18-40	98.428 36%	585.463 28%
41-64	60.389 22%	411.309 20%
65 o más	10.022 4%	121.613 6%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Otros grupos de especial protección constitucional, como los ha categorizado la Corte Constitucional, también hacen parte de la caracterización. Es así como 219.371 familias tienen jefatura femenina (el 38%), de ellas 66.342 con miembros en situación de desplazamiento; 431.551 tienen menores de edad (el 75%), de las cuales 107.534 con integrantes desplazados; y 98.746 tienen adultos mayores (el 17%), de ellas 12.466 con miembros en situación de desplazamiento.

La Tabla 8 muestra el número de familias en zonas rurales y la distribución según categoría del municipio. Es interesante notar como la proporción de familias con miembros desplazados en zonas rurales es sensiblemente menor al de otras familias, 19% contra 33%. Igualmente, debe notarse como el grueso de la población que ha sido caracterizada por Juntos se encuentra en municipios de sexta categoría. A lo largo de este informe, veremos cómo la categoría del municipio es una variable muy importante para explicar varios fenómenos de la política social y de la atención al desplazamiento.

Tabla 8
Familias por categoría de municipio y ubicación rural

	No desplazado	Desplazados
1	43.319 10%	15.294 12%
2	15.479 3%	6.717 5%
3	25.638 6%	15.034 12%
4	18.219 4%	4.765 4%
5	16.066 4%	4.673 4%
6	327.967 72%	72.724 59%
E	7.470 2%	3.850 3%
Urbano	306.413 67%	99.352 81%
Rural	147.745 33%	23.705 19%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Para el caso de las familias con integrantes que resultaron acreditados como incluidos en el RUPD, se pudo establecer que 12% de ellos se encuentran en situación de retorno y el 26% reubicados. Sin embargo el 62% de las familias manifestó tener pendiente su decisión sobre si retornar o reubicarse, lo cual muestra aún un enorme potencial para la política de retorno.

Tabla 9
Causas del desplazamiento (Individuos)

Asesinato	25.555 14%	Minas	4.212 2%
Amenazas	115.097 63%	Masacres	36.677 20%
Tortura	2.436 1%	Combates	53.094 29%
Violencia sexual	705 0%	Detención arbitraria	2.034 1%
Secuestro	2.069 1%	Robo e inseguridad	3.224 2%
Reclutamiento	6.244 3%	Atentados	3.041 2%
Desaparición	3.063 2%		

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

De otra parte se pudo establecer, para estas mismas familias, que el 85% de sus miembros sufrieron un desplazamiento intermunicipal (dos municipios diferentes) y sólo un 15% intramunicipal (el mismo municipio). También se indagó sobre la ubicación de su residencia antes del último desplazamiento y se estableció que el 78% estaba ubicada en zonas que no eran cabecera municipal, lo que reafirma el carácter rural de la población desplazada. En cuanto a la forma de desplazamiento, el 2% manifiesta haberse desplazado sólo, el 87% con su familia y el 11% en un evento masivo.

Una de las grandes falencias que presenta el RUPD es que no tiene una buena información sobre las causas del desplazamiento, esta situación procura ser resuelta por Juntos. La Tabla 9 muestra las razones expresadas por los individuos que resultaron acreditados como incluidos. Las cifras confirman comportamientos como el que revelan las estadísticas del Comité Internacional de la Cruz Roja - CICR, quienes tradicionalmente indagan por las causas del desplazamiento, en el sentido de que la gran mayoría de las personas se desplazan por amenazas (63%). No obstante se pudo verificar, igualmente, que en una parte de esas personas también confluía otra causa (ver Tabla 10), por ejemplo un 11%, además de las amenazas, también se desplazó como producto de un asesinato.

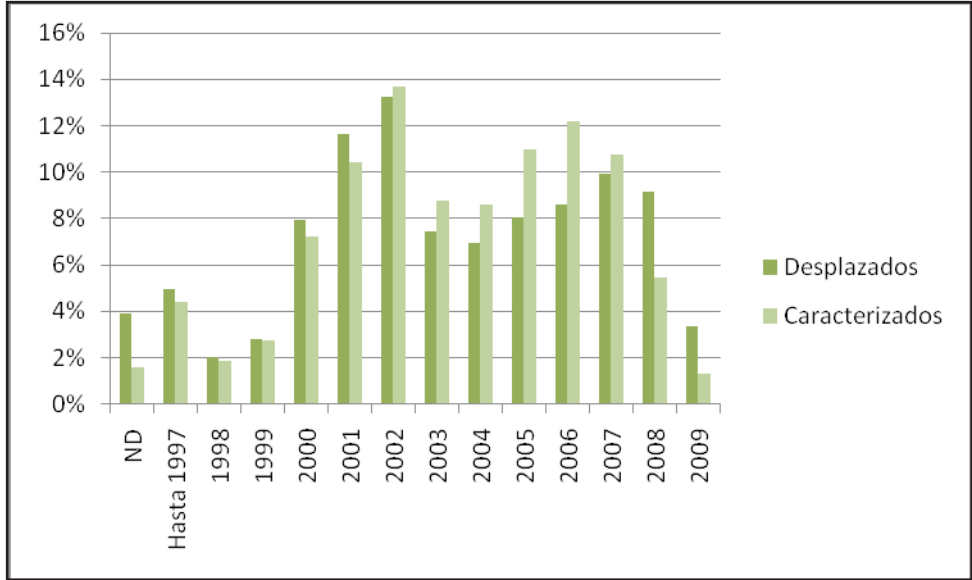
Tabla 10
Confluencia de amenazas con otras causas
(Individuos)

Amenazas		
Asesinato	21.616	11%
Tortura	3.070	2
Violencia sexual	676	0
Secuestro	2.181	1
Reclutamiento	4.970	3
Desaparición	2.655	1
Minas	2.994	2
Masacres	22.401	12
Combates	31.784	17
Detención arbitraria	2.075	1
Robo e inseguridad	3.265	2
Atentados	2.818	1%
		192.313

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Por su parte, la Gráfica 2 compara los porcentajes de desplazamiento por año que ofrece el RUPD y la caracterización de Juntos; observando que conservan similares tendencias.

Gráfica 2
 Población caracterizada vs RUPD por año del desplazamiento
 (Individuos)



Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Capítulo 4.

PROTECCIÓN

El primer gran componente de la política pública para la prevención y atención al desplazamiento es la Prevención y Protección. La caracterización efectuada a través de Juntos no nos ofrece mayor información sobre el tema de la prevención, no obstante, la información sobre protección es bastante importante.

Tabla 11
Población amenazada (Individuos)

Vida	7.142
	3,9%
Integridad	2.052
	1,1%
Libertad	1.079
	0,6%
Seguridad	2.256
	1,2%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

La Tabla 11 nos muestra el número de individuos desplazados que han recibido amenazas contra la vida, integridad, libertad o seguridad. En total unos 13.000 individuos (incluyendo aquellos que se autodeclararon pero no resultaron incluidos) tienen alguna amenaza, esto corresponde al 4%.

Tabla 12
Victimas de delitos de lesa humanidad

Persecución	2.269	Atentados	621
	1%		0%
Amenazas	7.465	Reclutamiento	129
	4%		0%
Tortura	566	Violencia sexual	118
	0%		0%
Minas	163	Detención arbitraria	237
	0%		0%
Masacres	441	Secuestro	91
	0%		0%
Combates	801	Robo e inseguridad	2.505
	0%		1%
			182.526

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

De otra parte, también se indagó sobre víctimas efectivas de varios de los delitos de lesa humanidad, la Tabla 12 resume esta información para los desplazados incluidos. En total un 5% de los individuos que se autodeclararon como desplazados han sido víctimas de alguno de estos delitos después de su desplazamiento.

En el proceso de seguimiento a los avances de la política pública de prevención y atención al desplazamiento, se establecieron Indicadores de Goce Efectivo del Derecho – IGED, para cada uno de los aspectos que cubre la política, en total hay 45 IGED. Con Juntos, a este punto del desarrollo de la estrategia, se pueden medir 22 de ellos (algunos de una manera más precisa que otros). En el caso de Protección, se observan los siguientes resultados:

Cuadro 1. IGED Protección

Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida	90,7%
Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte).	94,6%
Ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria.	99,8%
Ningún miembro del hogar es víctima de acciones que atentan contra su seguridad personal	98,6%
Todas las mujeres desplazadas se encuentran protegidas frente a vulneraciones de su libertad, integridad y seguridad personal	99,8% (libertad) 94,5% (integridad) 98,6% (seguridad)

Otro aspecto interesante de la caracterización sobre la protección tiene que ver con el grado de denuncia que los individuos desplazados han efectuado sobre los delitos de los que han sido víctimas. La Tabla 13 muestra estos resultados, indicando que la mayor parte de los desplazados víctimas de estos otros delitos, el 51%, han denunciado el hecho, sin embargo sólo un 12% han solicitado protección.

Tabla 13
Puso en conocimiento de autoridades

Puso denuncia	10.191 57%
Pidió protección	2.247 12%
Otro	815 5%
No reportó	6.191 34%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Capítulo 5.

ATENCIÓN INTEGRAL

El segundo componente de la política es la Atención Integral. Este es un componente especialmente monitoreado por Juntos pues en su estructuración guarda enormes similitudes con lo que es la política para la superación de la pobreza. Esto nos permite todo el tiempo, con excepción del componente de Atención Humanitaria y Reunificación, comparar los niveles de vulnerabilidad que presentan las familias que tienen algún integrante en situación de desplazamiento contra el resto de las familias. Pasamos a detallar cada uno de los subcomponentes de esta política.

ATENCIÓN HUMANITARIA

Tabla 14
Atención Inicial (Familias)

	Parientes	Estado	Fundación	Iglesia	Otro
Alimentos	4.770	41.941	3.839	1.020	7.997
Bonos	1.568	13.578	991	349	8.670
Albergue	4.910	4.629	333	238	10.468
Auxilio Arriendo	1.820	24.390	1.303	356	8.283
Elementos aseo	2.050	17.988	1.826	466	8.457
Utensilios	1.955	20.994	2.291	497	8.473
Cobijas	1.899	20.905	2.342	511	8.484
Salud	842	26.683	695	79	6.358
SGSSS	723	17.958	335	57	7.352
Jurídica	1.105	4.906	248	153	10.522
Psicosocial	1.202	6.214	712	416	10.458
Vestuario	2.162	1.496	218	169	11.454
Transporte	1.934	1.540	158	130	11.670
Efectivo	1.718	15.831	628	242	9.001
Agua	1.722	3.301	146	96	10.745
Cupo escolar	927	11.180	287	71	8.880

Subsidio Vivienda	1.368	7.001	267	87	10.768
Materiales	1.440	1.786	193	105	11.752
Sb transporte	1.613	935	111	113	11.593
Tierras	1.391	983	58	94	11.784
Capacitación	1.145	5.293	797	197	10.632
Auxilio Víctimas	932	2.455	264	97	10.591
Capital semilla	1.186	5.957	709	221	10.174
Documentos	1.069	3.007	186	49	10.558

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Juntos indaga por el tipo de atención inicial que recibieron las familias una vez fueron incluidas en el RUPD. Además les pregunta a las familias sobre la fuente de esa ayuda. La Tabla 14 resume el número de familias que recibieron dicha atención inicial. De esta información podemos deducir que la ayuda inicial más recibida por las familias son los alimentos y de quien más los han recibido es del Estado (50,4%).

De otra parte, también se indaga sobre la ayuda reciente, es decir la recibida en los tres meses anteriores a la caracterización. La Tabla 15 resume los resultados. Podemos ver cómo en general los niveles de asistencia se disminuyen frente a la ayuda inicial.

Tabla 15
Atención reciente (Familias)

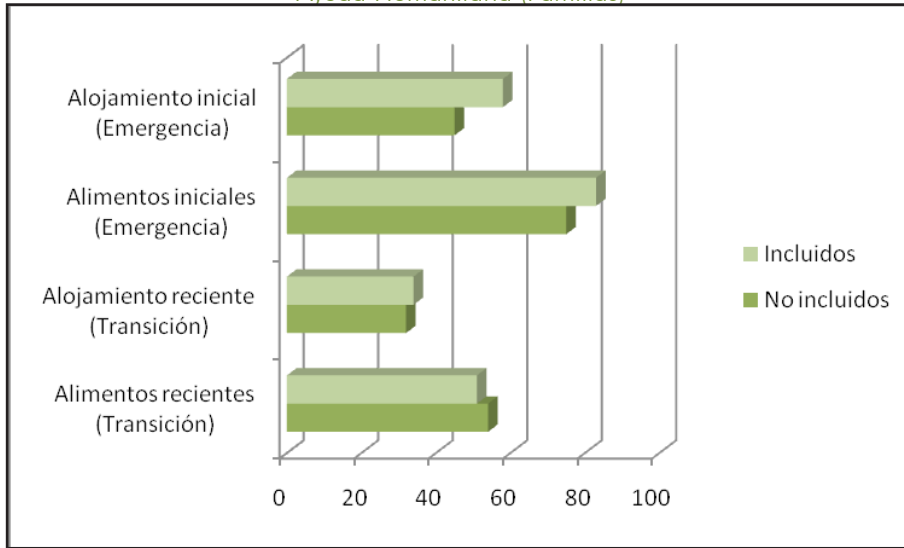
	Parientes	Estado	Fundación	Iglesia	Otro
Alimentos	9.088	10.480	10.480	574	12.491
Bonos	12.491	2.236	5.387	371	180
Albergue	3.785	1.426	120	130	11.640
Auxilio arriendo	2.315	4.706	284	99	11.278
Elementos aseo	2.643	2.610	259	154	11.321
Utensilios	2.487	2.838	307	135	11.285
Cobijas	2.370	2.873	305	167	11.221
Salud	1.116	23.046	404	59	8.247
SGSSS	976	11.726	234	48	9.015
Jurídica	1.321	3.228	180	169	11.469
Psicosocial	1.424	2.283	271	297	11.723
Vestuario	2.305	604	108	128	11.906
Transporte	2.078	598	71	89	12.095
Efectivo	2.317	10.322	324	137	10.661
Agua	1.994	2.765	127	132	11.358
					83.295

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Es importante advertir al lector que el enorme abanico de posibilidades que se le dio a la familia esta seguramente induciendo a la confusión, sólo así se puede explicar, por ejemplo, que algunas familias consideren que la inclusión en el Sistema General

de Seguridad Social - SGSSS la recibe de un pariente. Un análisis más acotado, que nos permita estimar el nivel de Atención Humanitaria, tanto en Emergencia como en Transición, desestima la fuente de la ayuda y se concentra solamente en la ayuda alimentaria, para alojamiento y en efectivo. Así las cosas, la Gráfica 3 resume el grado de Atención Humanitaria de Emergencia y de Transición que recibieron los hogares. Nuevamente, los alimentos de emergencia son el componente más recibido por los hogares, alcanzando un 83%.

Gráfica 3
Ayuda Humanitaria (Familias)



Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Se ha establecido un IGED para monitorear el grado de recepción de Atención Humanitaria; pero más importante aún, se ha diseñado un IGED para medir el grado de cobertura de las necesidades básicas del hogar (Subsistencia Mínima). En este último caso se tiene en cuenta las familias que viven en casa o apartamento (esto es que no viven en sitios como carpas, embarcaciones, refugios, etc.), no tienen piso de tierra, cuentan con saneamiento básico y no les faltaron alimentos los 30 días anteriores a la caracterización. El Cuadro 2 resume estos IGED.

Cuadro 2. IGED Subsistencia Mínima

Los hogares incluidos en el RUPD reciben Ayuda Humanitaria de Emergencia.	58%
El hogar en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema tiene cubiertas sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima.	35%

ATENCIÓN INTEGRAL BÁSICA - AIB

Dentro del gran componente de la Atención Integral se ha definido que algunos bienes y servicios son fundamentales para la superación de condiciones de vulnerabilidad. Más aún, su disfrute es tan fundamental que el acceso a los mismos hace parte del enfoque reparador que tiene la política de atención al desplazamiento, en la medida que busca restituir el goce de estos. Estos servicios o derechos son la identidad, educación, salud, alimentación y reunificación familiar. Veamos cada uno de ellos.

AIB - IDENTIDAD

El derecho a la Identidad, además de ser la primera trampa de la pobreza sobre la que Juntos espera actuar, es, dentro del componente de Atención Integral, el más avanzado. En el proceso de caracterización de Juntos se presentan aún algunas deficiencias en la medición que dentro de este componente se hace de la tenencia de libretas militares por parte de los hombres mayores de edad; por lo que las cifras acá presentadas deben tomarse como preliminares. La Tabla 16 muestra los resultados para identidad por tipo de documento y edad idónea para tenerlo (no incluye libretas militares).

Tabla 16
Documento de identidad por rango de edad (Individuos)

	No desplazado			Desplazado		
	0-6	7-17	18 o más	0-6	7-17	18 o más
Registro	283.795	125.704	9.661	35.263	11.006	400
	94,4%	19,3%	0,9%	95,6%	15,5%	0,2%
Tarjeta	2.236	492.444	15.196	309	56.899	1.054
	0,7%	75,6%	1,4%	0,8%	80,1%	0,6%
Cédula	180	3.523	1.073.375	28	382	166.544
	0,1%	0,5%	96,0%	0,1%	0,5%	98,6%
C. Extranjería	4.441	8.533	5.346	1.068	1.962	694
	1,5%	1,3%	0,5%	2,9%	2,8%	0,4%
No tiene	10.050	20.787	14.807	214	810	147
	3,3%	3,2%	1,3%	0,6%	1,1%	0,1%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Como puede verse, en general el nivel de tenencia de documentos es alto. En el caso de mayores de edad, sólo un 1,3% de los no desplazados y un 0,1% de los desplazados manifestaron no tener ningún tipo de documento. No obstante, se encuentra una gran brecha entre los niños de 7 a 17 años, pues su documento idóneo es la Tarjeta de Identidad y un número importante de ellos (19,3% no desplazados y 15,5% desplazados) aún tiene sólo registro. Esta brecha ha ido tomando relevancia en la medida que el país se está moviendo hacia el Número Único de Identificación Personal – NUIP y es requisito para ciertos programas que los niños que estén registrados bajo el viejo sistema, adquieran su NUIP con la Tarjeta de Identidad.

Debe advertirse al lector que hay algunas inconsistencias menores, como que niños tengan cédula de ciudadanía. Esto es propio de errores en el proceso de validación o en el reporte de la fecha de nacimiento del individuo, dado que la edad es calculada con base en ese dato y no autoreportada.

Cuadro 3. IGED Identidad

Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos	72% (documentos) 10% (libreta mil.)
---	--

En el proceso propio de Juntos la tenencia de documentos son los Logros 1 (general) y 2 (libreta militar). En este sentido el logro 1 lo cumplen el 75% de las familias del nivel 1 del SISBEN y el 72% de las que tienen integrantes en situación de desplazamiento. Estos niveles son particularmente bajos pues, para cumplir el logro, todos los miembros de la familia deben tener el documento idóneo para su edad y esto implica que cuando los niños de 7 a 17 no tienen la Tarjeta de Identidad (fenómeno muy frecuente, como ya se comentó) esto afecta a toda la familia. En este sentido se puede reportar igualmente el IGED, el 72% de los hogares tienen a todos sus miembros con sus respectivos documentos, no obstante, sólo el 10% de las familias tienen a todos sus hombres adultos con libreta militar.

AIB - SALUD

Juntos rastrea varios fenómenos en torno de la salud, sin embargo acá nos concentraremos principalmente en uno, que es el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS. La Tabla 17 muestra el número y proporción de individuos que se encuentran afiliados al SGSSS, siendo este del 86%. Es importante ver que todos los grupos de especial protección muestran niveles similares de afiliación o incluso más altos como el de adultos mayores que presenta un nivel del 89%. Estas cifras confirman las tendencias que otros estudios han efectuado sobre el tema y la idea de que este es un elemento en el que tanto en la lucha para la superación de la pobreza como en la política de atención al desplazamiento se va muy avanzado.

Tabla 17
Afiliación al SGSSS, discriminando grupos de especial protección desplazados (Individuos)

	No Desplazados	Desplazados	Afros	Indígenas	Mujeres	Discapacitados	Menores	Adultos mayores
Afiliados	1.774.964	240.686						
	86%	87%	87%	89%	88%	87%	86%	89%
No afiliados	295.114	36.094						
	14%	13%						

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Cuando el grado afiliación se mide respecto de todo el hogar, como lo exige el Logro 13, el nivel de cumplimiento baja al 75%, pues con que un solo miembro no esté afiliado afecta el cumplimiento de todo el hogar.

Tabla 18
Tipo de régimen de salud, discriminando grupos de especial protección desplazados (Individuos)

	No Desplazados	Desplazados	Afros	Indígenas	Mujeres	Disca-pacitados	Menores	Adultos mayores
Contributivo	89.232	12.780						
	5,0%	5,3%	5,4%	3,6%	5,2%	4,8%	4,7%	2,7%
Subsidiado	1.682.612	227.382						
	94,8%	94,5%	94,4%	96,3%	94,6%	95,0%	95,2%	97,2%
Otro	3.119	525						
	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Como se ha verificado en otros estudios, el tipo de afiliación es principalmente a través del régimen subsidiado. La Tabla 18 muestra cómo sólo el 5% de las familias están afiliadas al régimen contributivo.

Desde la perspectiva de goce efectivo de derechos, en materia de salud se monitorean tres fenómenos, todos posibles de medir a través de Juntos; estos son: acceso, vacunación y atención psicosocial. Respecto del acceso, se corrobora el 75% del Logro 13, a través de la afiliación al SGSSS; en vacunación se logra un 49%, porcentaje aparentemente bajo, pues se verifica que todos los niños de la familia estén con el esquema de vacunación completo. En cuanto a apoyo psicosocial, el grado de goce del derecho es del 87%, particularmente alto, pues el indicador sólo se interesa por aquellos que solicitaron la ayuda. Este último indicador tiene un enfoque diferencial con menores, que alcanza el 85%, ligeramente inferior al de la población general.

Cuadro 4. IGED Salud

Todas las personas del hogar cuentan con afiliación al SGSSS	75%
Todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo	49%
Todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron	87%
Todos los niños, niñas y adolescentes desplazados han recibido atención psicosocial	85%

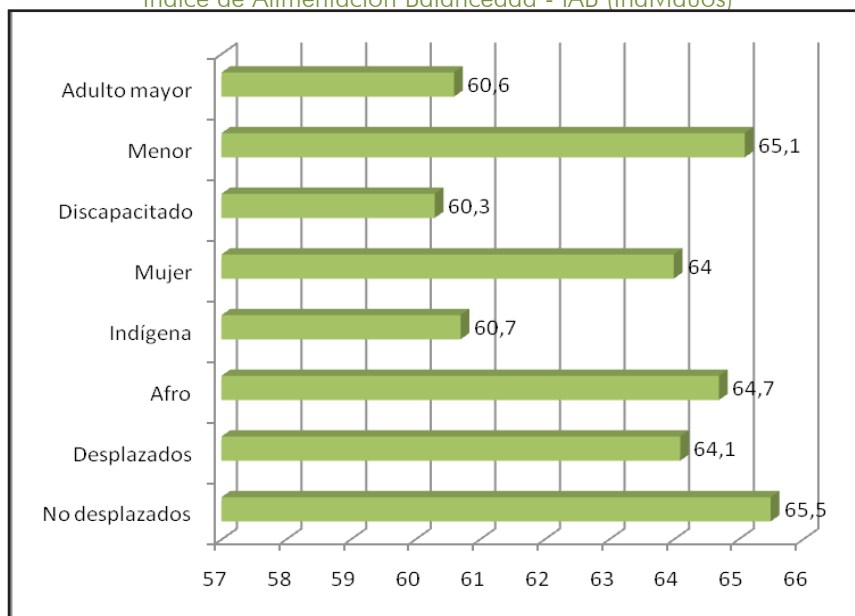
AIB - NUTRICIÓN

Este es uno de los aspectos más difíciles de caracterizar. Incluso, familias no vulnerables

podrían mostrar cuadros de deficiencia alimentaria importantes. Juntos ha asumido un seguimiento excesivamente estricto a través de su Logro 22, en el que espera que todos los miembros del hogar consuman alimentos variados y saludables. En este sentido, los niveles de cumplimiento del logro son inferiores al 1%, situación bastante poco útil para el análisis de la política pública.

En este documento se ha usado un enfoque más práctico, que permite identificar las familias con mayores carencias alimentarias a través de lo que hemos denominado el Índice de Alimentación Balanceada - IAB.

Gráfica 4
Índice de Alimentación Balanceada - IAB (Individuos)



Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Para estos efectos se consideró que una familia que durante los siete días anteriores a la caracterización hubiese consumido los siete grupos alimentarios básicos todos los días, tiene un valor relativo a 100. A partir de este techo, se puede establecer un índice que nos permite asignarle un valor a cada familia y compararlas entre ellas. Se asumió además que cuando una familia logra un índice superior a 75, es decir que hizo el 75% de las ingestas, está gozando de su derecho a la alimentación. El promedio del IAB para las familias en situación de desplazamiento nos dio 66,1 y el del resto de las familias 66,5.

El indicador de goce efectivo de derecho nos muestra que un 31% de los hogares en situación de desplazamiento hicieron en los siete días anteriores el 75% de las ingestas posibles de los grupos alimentarios. Los niños, por su parte, hicieron el 36%.

Cuadro 5. IGED Alimentación

El hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos	31%
todos los niños y niñas menores de 12 disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos en condiciones de saneamiento adecuadas	36%

AIB – EDUCACIÓN Y CUIDADO

En primer lugar se revisa el nivel de alfabetización en mayores de 18 años (tradicionalmente se hace en mayores de 15). La Tabla 19 muestra como 243.553 adultos no son alfabetizados, de los cuales 24.837 están en situación de desplazamiento. Porcentualmente puede verse entre los desplazados que los grupos de especial protección tienen niveles similares de analfabetismo, con la grave excepción de los discapacitados cuyo nivel es del 26%, 10 puntos porcentuales por encima de los desplazados en general; o que uno de cada cuatro discapacitados adultos es analfabeta. Esto muestra la urgencia de avanzar con una política de enfoque diferencial para este grupo poblacional, para poder lograr que se alfabeticen.

La Tabla 20 muestra el grado de educación alcanzado por no desplazados. Se construyó esta tabla del 0 al 17, siendo 0 ninguna educación o algo de preescolar, 1 a 11 los grados normales de educación y del 12 al 17 los diferentes niveles de educación superior alcanzados.

Tabla 19
Alfabetización, discriminando grupos de especial protección desplazados (Individuos)

	No desplazados	Desplazados	Afros	Indígenas	Mujeres	Discapacitados	Adultos mayores
No alfabetizados mayores de 18	218.716	24.837	5.136	1.603	13.277	5.413	12.659
	20%	15%	18%	18%	13%	26%	15%
No alfabetizados menores de 18	16%	15%					

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Estas cifras muestran que el déficit de capacidades de la población vulnerable (las cifras para población desplazada son muy similares), es severo; sobre todo si se toma la población de 31 o más años, en la que ya no es esperable que alcancen mucha mayor escolaridad. Esto supone, además, que en el caso de la población en situación de

desplazamiento, el problema en términos de capacidades es esencialmente estructural y no producido por la coyuntura del desplazamiento.

Tabla 20
Nivel educativo por edad para no desplazados (Individuos)

	Valor				%			
	0-12	13-20	21-30	31 o más	0-12	13-20	21-30	31 o más
0	95.442	8.880	15.042	189.151	20,6%	2,1%	6,3%	24,8%
1	88.099	4.867	6.180	60.779	19,0	1,2	2,6	8,0
2	71.445	9.544	13.514	104.585	15,4	2,3	5,7	13,7
3	64.112	16.146	19.272	103.327	13,8	3,9	8,1	13,6
4	58.908	24.572	17.426	59.650	12,7	5,9	7,3	7,8
5	41.804	52.983	45.615	135.693	9,0	12,8	19,1	17,8
6	31.766	52.969	12.178	21.110	6,8	12,8	5,1	2,8
7	10.238	55.114	11.124	18.070	2,2	13,3	4,7	2,4
8	1.991	54.704	10.197	14.261	0,4	13,2	4,3	1,9
9	426	39.794	10.805	11.626	0,1	9,6	4,5	1,5
10	91	36.434	6.790	4.715	0,0	8,8	2,8	0,6
11	96	50.207	56.737	32.553	0,0	12,1	23,8	4,3
12	7	7.334	7.042	1.628	0,0	1,8	3,0	0,2
13	4	1.574	4.910	2.779	0,0	0,4	2,1	0,4
14	1	180	794	518	0,0	0,0	0,3	0,1
15	-	57	988	1.180	0,0	0,0	0,4	0,2
16	-	6	21	25	0,0	0,0	0,0	0,0
17	-	3	21	78	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	464.430	415.368	238.656	761.728				

0 es sin educación, 1 a 11 son grados formales de educación, 12 es algo de universidad, 13 es técnico, 14 tecnólogo, 15 profesional, 16 posgrado sin título y 17 posgrado.

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Por su parte, la Tabla 21 muestra el nivel de asistencia escolar de los niños entre 7 y 17 años. Este corresponde al Logro 9 de Juntos y al IGED de educación. Vemos como 83.944 niños no asisten al colegio, que equivale al 12% de los niños caracterizados.

Tabla 21
Asistencia escolar niños de 7 a 17 años

	No desplazados	Desplazados	Afros	Indígenas	Mujeres	Discapacitados
Asisten colegio	574.444	63.662				
	88%	90%				
No asisten	76.547	7.397	1.042	335	2.929	781
	12%	10%	10%	10%	9%	20%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Esta proporción, relativamente alta, no puede cegarnos a mirar el reto que aún significa escolarizar estos más de ochenta mil niños, que sabemos representan más o menos una sexta parte de los hogares más vulnerables de Colombia (se han caracterizado

577.000 hogares de los cerca de tres millones), y entonces podemos estimar (sin que esta estimación sea estadísticamente significativa, pero sí muy relevante políticamente) que el reto será escolarizar cerca de medio millón de niños.

Cuadro 6. IGED Educación

Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5 a 17 años)	79%
---	-----

Como para otros derechos, los niveles de escolarización no son muy diferentes en los grupos de especial protección en situación de desplazamiento, con la notable excepción de niños con discapacidad, cuyo nivel de desescolarización es casi el doble de cualquier otro grupo. En términos absolutos no es una gran cantidad de niños en situación de discapacidad sobre los que habría que actuar para escolarizarlos. Nuevamente estimando la población total, este nivel podría ser cerca de 5.000 niños. Debe tenerse en cuenta que la ventaja que se tiene bajo el esquema de Juntos es que conocemos dónde están estos niños y además le tenemos asignado un cogestor a cada una de sus familias, que puede ayudar a acercar la oferta escolar a estos niños. Esto puede decirse de cualquiera de las otras deficiencias que encontremos en el proceso de caracterización.

Llama la atención, como en otros campos, que el nivel de escolarización de las familias que tienen al menos un integrante acreditado como incluido es dos puntos porcentuales superior al del resto de las familias.

Tabla 22
Cuidado niños

	No desplazados	Desplazados
Sin cuidado	115.511	13.566
	60%	56%
Con cuidado	76.794	10.487
	40%	44%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

En una línea complementaria a la educación, la Tabla 22 nos muestra los niveles alcanzados para el cuidado infantil. La medición del cuidado infantil es aún bastante flexible en la literatura; de hecho, si asumiéramos que es adecuado el cuidado de niños que no son dejados solos con menores en sus casas, los niveles de cobertura serían cercanos al 100%. Con un nivel de exigencia más alto en el cuidado, calificando las cualidades del cuidador, las coberturas bajarían como lo muestra la Tabla 22. En este sentido vemos como 129.077 niños menores de cinco años no tienen ese nivel de cuidado, de los cuales 13.566 están en situación de desplazamiento. Una vez más, estas cifras muestran un reto enorme para la política de cuidado infantil calificado, pues se necesitaría actuar sobre cerca de 700.000 niños.

Sin embargo, en su Logro 9, Juntos califica ese cuidado, aún más, explorando sobre las habilidades propias del cuidador y exigiendo, incluso, cierto nivel de institucionalización de ese cuidado (además, se insiste, todos los niños de la familia deben cumplirlo para que la familia lo cumpla). Hemos asumido este nivel de exigencia para el IGED de cuidado infantil. Así las cosas vemos como el IGED de cuidado infantil es del 38%.

Cuadro 7. IGED Cuidado Infantil

Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor.	38%
--	-----

AIB – REUNIFICACIÓN FAMILIAR

La Tabla 23 nos muestra las familias que manifestaron estar separadas, que pidieron ayuda y que la recibieron. En este sentido un 53% goza de este derecho.

Tabla 23
Reunificación familiar

Familias separadas	22.997 13%
Pidieron ayuda	4.456 19%
Recibieron ayuda	2.376 53%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Cuadro 8. IGED Reunificación

El hogar en situación de desplazamiento que ha sufrido fragmentación a causa del desplazamiento ha logrado la reunificación familiar cuando lo solicita.	53%
Todos los niños, niñas y adolescentes que por causa del desplazamiento fueron separados de sus hogares han sido reintegrados a los mismos.	58%

AIB - INGRESOS

Uno de los elementos más difíciles de medir en una caracterización es el nivel de ingresos de un hogar. Por lo general es un aspecto que las familias tienden a subreportar (manifestar que se tienen menores ingresos). Más importante aún sería medir la capacidad de las familias para generar ingresos. De hecho, la política pública de prevención y atención al desplazamiento, en su CONPES 3616 se enfoca precisamente en la importancia de generar capacidades y activos en las familias que les permitan generar mayores ingresos.

La Tabla 24 muestra el tipo de ocupación de las personas caracterizadas por Juntos de 10 años o más. Lo primero que merece atención de estas cifras es que 380.591 individuos (una quinta parte) manifestaron no realizar ninguna actividad: ni estudiar,

ni trabajar, ni dedicarse al hogar. Esto significaría que para el total de la población en pobreza extrema podría haber cerca de un millón de personas en esta situación y para el caso de los desplazados sería cerca de 250.000. Parte de esta cifra, como se vio en la sección anterior, se debe a la desescolarización de un buen número de niños, pero otra parte es una cifra que muestra que en promedio casi uno de cada dos adultos pobres o en situación de desplazamiento en Colombia no hace nada (ni siquiera buscar empleo). Si seguimos el adagio de las abuelas según el cual “el ocio es la madre de todos los vicios” (en este caso posiblemente la combinación de ocio voluntario y forzoso), podemos concluir que esta situación representa uno de los retos más grandes de las políticas de superación de la pobreza y de atención al desplazamiento.

Tabla 24
Actividad principal (Individuos)

	No desplazados		Desplazados	
	Valor	%	Valor	%
Remunerado	508.017	32%	82.338	37%
Con familiar sin pago	72.611	5	8.423	4
No trabajó pero tenía empleo	12.505	1	2.297	1
Trabajó y buscó	17.317	1	2.710	1
Estudió	316.724	20	34.424	16
Hogar	303.677	19	45.384	20
No trabajó por discapacidad	33.480	2	2.909	1
Ninguna	337.053	21%	43.538	20

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Este reto se acentúa cuando revisamos el número de individuos que tenía, al momento de la caracterización, una actividad remunerada (incluyendo a quienes trabajaron y estudiaron). Un total de 610.382 personas tenían una actividad remunerada en ese momento. Lo cual implica que por cada generador de ingresos hay 3 que no lo son.

Tabla 25
Lugar de trabajo (individual)

	No desplazados		Desplazados	
	Valor	%	Valor	%
Empresa	67.831	11,1%	11.548	12,1%
Local propio	13.443	2,2	2.922	3,1
Vivienda	62.304	10,2	11.192	11,7
Vivienda ajena	85.880	14,1	16.300	17,0
Calle-ambulante	46.651	7,6	9.065	9,5
Calle-Estacionario	11.412	1,9	2.184	2,3
Kiosko o caseta	3.240	0,5	626	0,7
Puerta a puerta	3.608	0,6	874	0,9
Vehículo	15.207	2,5	2.080	2,2
Zorra o carreta	2.291	0,4	351	0,4
Mina o cantera	7.184	1,2	748	0,8
Obra-construcción	25.944	4,3	3.819	4,0
Campo, mar, río	247.559	40,6	31.402	32,8
Otro	17.892	2,9%	2.656	2,8%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

La Tabla 25 nos muestran donde trabajan estas personas (remuneradas o no). Varias situaciones llaman la atención de estos datos. La primera es que la mayor parte de los individuos ocupados realizan sus labores en el campo, mar o río; lo cual muestra una vocación agropecuaria de esta población. Una proporción baja lo hace en empresas, lo cual podría asimilarse a un empleo formal. Contra la creencia generalizada, los vendedores ambulantes (estacionarios o propiamente ambulantes) no es tan alta, alcanzando sólo un 10% en el nivel uno del SISBEN y 12% en familias con miembros en situación de desplazamiento. El promedio de horas trabajadas entre los ocupados es de 40 para los desplazados y de 38 para el resto de la población.

Tabla 26
Comportamiento de los ingresos reportados (Individuos)

		Sueldo	Honorarios	Pensión	Arriendo	Ayudas	Ingresos
Media		235.980	210.891	265.651	151.858	94.214	225.125
Mediana		200.000	180.000	150.000	100.000	60.000	180.000
Moda		200.000	200.000	150.000	100.000	30.000	200.000
Dev. típ.		224.242	190.732	307.317	233.086	148.474	217.202
Mínimo		10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Máximo		8.000.000	9.000.000	7.000.000	7.738.401	8.950.000	9.150.000
Percentiles	25	100.000	100.000	65.000	60.000	30.000	100.000
	50	200.000	180.000	150.000	100.000	60.000	180.000
	75	300.000	300.000	465.000	180.000	100.000	300.000
No desplazados	Media	233.656	208.822	269.864	148.920	89.389	222.858
	N	342.931	207.323	6.779	6.064	19.997	574.094
Desplazados	Media	251.023	223.008	221.576	167.527	120.261	239.300
	N	52.982	35.401	648	1.137	3.704	91.826

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Las Tablas 26 y 27 muestran un panorama completo de los ingresos que reportan los individuos y su agregación por familia (se suprimieron los valores extremos menores de 10.000 y mayores de 10 millones). Vemos como el promedio de ingresos de esta población es de 320.019 por familia, siendo mayor el ingreso promedio de las familias con integrantes en situación de desplazamiento (334.793) que el del resto de las familias (315.982).

De otra parte se puede observar una diferencia importante en los ingresos que las familias dicen percibir de sueldos, en comparación con aquellos percibidos como honorarios, la cual es de alrededor de 50.000 pesos.

Vale la pena no pasar por alto el nivel de ingresos promedio percibido como ayudas no provenientes del Estado, que aunque cobijan a muy pocos (18.949), su nivel promedio es importante (117.853 pesos).

Tabla 27
Comportamiento ingresos y grupos de especial protección (Familias)

		Sueldo	Honorarios	Pensión	Arriendo	Ayudas	Ingresos	Afro	Indígena	Mujer
Media		307.699	254.503	295.615	158.900	117.853	320.019			
N		303.388	201.077	6.678	6.882	18.949	468.111			
Percentiles	25	119.980	99.998	74.999	60.000	50.000	119.997			
	50	229.987	199.998	150.000	100.000	90.000	239.999			
	75	429.967	349.994	489.996	200.000	150.000	439.988			
No desplazados	Med	303.797	250.832	302.216	156.057	112.668	315.982			
	N	238.739	157.094	5.766	5.482	14.723	367.635			
Desplazados	Med	322.114	267.614	253.614	170.032	135.920	334.793	340.737	294.710	327.667
	N	64.646	43.983	911	1.400	4.226	100.472	18.348	6.349	51.208

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

En grupos de especial protección en situación de desplazamiento vemos un comportamiento similar al de la población en general, con ligeras diferencias. Entre estas diferencias llama la atención como el ingreso promedio de los afrodescendientes es superior al promedio de la población y el de los indígenas inferior.

Desde la perspectiva del goce efectivo de derechos, el IGED ha puesto un umbral alto y confuso, pues exige que los ingresos estén por encima de la línea de pobreza (en una primera etapa, por encima de la línea de indigencia). Las líneas de pobreza e indigencia (especialmente en países en desarrollo) miden niveles de consumo de las familias y no niveles de ingreso. En este sentido el consumo por lo general es mucho más alto que el ingreso pues incluye consumo que se logra a través de todo tipo de medios (v.gr. transferencias y subsidios) y no sólo el ingreso. De hecho, es perfectamente viable, en toda la escala socioeconómica, encontrar altos niveles de ingreso con bajos niveles de consumo y viceversa.

Si tomáramos este nivel, sin mayores consideraciones, y dado que el promedio de individuos por familia es de 4, los ingresos requeridos para que una familia gozara efectivamente del derecho sería de más de dos millones de pesos. De otra parte, hay precisiones conceptuales que valdría la pena tener. Llevando este argumento al extremo, el goce al derecho a la salud, visto como se ve el de ingreso, significaría que la gente no se puede enfermar o que debe salir curada del sistema de salud. Eso sería ideal; pero es más útil, por lo menos en un primer momento, medir el nivel de acceso que se tiene al sistema de salud, que es precisamente lo que exige el IGED.

De cualquier forma, se propone en este informe un umbral de ingresos monetarios de las familias equivalente a un salario mínimo (actualmente de 515.000) como una medida apropiada de IGED. Aún a este nivel, el número de familias que goza efectivamente del derecho es bajo, del 13,1%. Se ha exigido un enfoque diferencial de este IGED para familias con jefatura femenina, el cual arrojó un nivel de 12,1%.

Cuadro 9. IGED Ingresos

El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia (etapa) / línea de pobreza (resultado). (Medido con salario mínimo)	13,1%
El nivel de ingresos de los hogares desplazados con jefatura femenina es adecuado	12,1%

AIB - VIVIENDA

La vivienda es, con generación de ingresos, el reto más importante de la política de superación de la pobreza, e igualmente crucial para la política de atención al desplazamiento. Es interesante comenzar el análisis de la situación de vivienda aproximándonos al concepto anglosajón del “homeless”; o aquellos individuos que no habitan una vivienda. Juntos agrupó bajo este concepto a aquellas familias que manifestaron vivir en un lugar tal como carpa, tienda, vagón, embarcación, refugio natural, puente, etc. 7.877 familias fueron encontradas en estas condiciones, de las cuales 2.121 tenían miembros en situación de desplazamiento (2%). Esta cifra podría estar subestimada, pues en general es difícil encontrar y caracterizar a este tipo de hogares. De cualquier manera, la política de vivienda, o en su defecto de alojamiento, debe atender prioritariamente a estas familias. La Tabla 28 muestra el panorama general por tipo de vivienda en que residen las familias caracterizadas.

Tabla 28
Tipo de vivienda (Familias)

	No desplazados	Desplazados
Casa o Apto	392.964 87%	104.477 85%
Cuarto	55.438 12%	16.454 13%
Otro ('homeless')	5.756 1%	2.121 2%
	454.158	123.052

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Indagando sobre el tipo de relación que se tiene con la vivienda que se habita al momento de la caracterización, se pudo constatar que 312.632 familias habitan en casa propia (paga o pagándola); esto es el 42% de los hogares con integrantes desplazados y el 58% para el resto. Esta diferencia notable en los niveles de propiedad de las familias desplazadas justifica plenamente una política de Vivienda de Interés Social –VIS, decididamente volcada hacia las familias desplazadas. La Tabla 29 resume esta situación y muestra cómo la proporción de familias desplazadas que en términos relativos no tienen vivienda propia, y están pagando arriendo, es de un 32% (16% por encima de la población no desplazada). Esto justificaría, igualmente, una política decidida para apoyar a las familias con miembros en situación de desplazamiento con su arrendamiento.

Tabla 29
Relación de tenencia con la vivienda (Familias)

	No desplazados	Desplazados	Discap.	Afros	Indígenas	Mujer jefe
Propia, pagando	31.069	8.976				
	7%	7%	8%	7%	7%	7%
Propia, paga	229.673	42.914				
	51%	35%	39%	43%	35%	30%
Arriendo	70.739	39.213				
	16%	32%	28%	25%	28%	38%
Usufructo	51.612	13.499				
	11%	11%	10%	11%	12%	11%
Ocupante o poseedor	34.493	9.005				
	8%	7%	7%	8%	8%	7%
Otro	36.572	9.445				
	8%	8%	8%	7%	10%	8%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

De otra parte, son destacables las otras formas de tenencia de la vivienda (usufructo, posesión, otros), pues en su conjunto explican el 27% de la relación con las viviendas; pero sobre estas familias no podemos hacer mayores conclusiones, pues no tenemos información sobre la onerosidad o no de esa tenencia e incluso sobre la legalidad, que es un elemento fundamental del goce efectivo del derecho a la vivienda.

Evaluando los tipos de tenencia en los grupos de especial protección en situación de desplazamiento encontramos variaciones importantes entre los diferentes grupos y tipos de tenencia. Si nos concentramos en la propiedad (paga o pagándola) y el arriendo, vemos como las familias con jefatura femenina tienen el nivel de propiedad más bajo, en oposición a las familias afrodescendientes, en donde el nivel de propiedad es del 43%.

En cuanto al grado de formalización de la propiedad, cerca del 80% de las familias reporta tener escritura o resolución de adjudicación de su propiedad y de éstas más del 90% registrada.

Un tercer aspecto de la vivienda tiene que ver con la calidad de la misma, lo que en término de derechos se denomina “vivienda digna”. Son muchas las variables que se pueden tener en cuenta para evaluar la calidad de la vivienda. Juntos las resume en 10 logros diferentes. En este informe nos concentraremos en algunos de los aspectos que hacen parte de esos diez logros.

Tabla 30
Material de las paredes (Familias)

	No desplazados	Desplazados	Propietarios
Bloque	230.455 50,7%	70.683 57,4%	26.627 51,3%
Tapia	46.315 10,2%	6.817 5,5%	3.481 6,7%
Bahareque	85.657 18,9%	12.161 9,9%	5.976 11,5%
Prefabricado	3.720 0,8%	1.150 0,9%	492 0,9%
Madera	62.143 13,7%	26.101 21,2%	12.946 24,9%
Guadua	16.472 3,6%	2.785 2,3%	1.179 2,3%
Tela, lona, zinc	9.014 2,0%	3.268 2,7%	1.164 2,2%
sin paredes	382 0,1%	92 0,1%	25 0,0%
	454.158	123.057	51.890

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

La Tabla 30 muestra el material del que están hechas las paredes de las viviendas de la población bajo estudio. En particular muestra, además, la información para los hogares con integrantes en situación de desplazamiento que se declararon propietarios de las viviendas que habitan. Esta información es muy relevante, pues una vez descontado un 25% de viviendas que se encuentran en zona de riesgo es realmente sobre estas viviendas que se podría focalizar una política de mejoramiento.

Tabla 31
Material del piso (Familias)

	No desplazados	Desplazados	Propietarios
Alfombra, mármol,..	730 0,2%	208 0,2%	74 0%
Baldosa, vinilo,...	35.692 7,9%	11.643 9,5%	2.894 6%
Cemento	226.463 49,9%	68.694 55,8%	27.903 54%
Madera	25.548 5,6%	7.122 5,8%	3.416 7%
Tierra	163.894 36,1%	34.872 28,3%	17.405 34%
Otro	1.831 0,4%	517 0,4%	198 0%
	454.158	123.057	51.890

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

En materia de paredes no hay un estándar blanco o negro para valorar lo adecuado del material; sin embargo podría decirse que las viviendas con paredes en tela, lona, cartón, latas, desechos y zinc no son adecuadas; como, obviamente, tampoco lo son las viviendas sin paredes. Así las cosas, 12.756 viviendas cuentan con este tipo de material en las paredes; de los cuales 1.189 son propietarios en situación de desplazamiento y tres cuartas partes de estos, como se dijo, no han presentado situaciones de riesgo. Así las cosas, si hacemos las proyecciones basados, nuevamente, en que hasta ahora se ha caracterizado aproximadamente una sexta parte de la población en situación de desplazamiento, resultaría que es necesario actuar sobre las paredes de cerca de 5.000 viviendas.

La Tabla 31 muestra, a su vez, la situación en cuanto a materiales del piso. En este aspecto la práctica es mucho más consistente en considerar como inadecuados fundamentalmente los pisos en tierra. Juntos recoge esta situación en su Logro 29. En consecuencia, se puede afirmar que un 36% de las familias no desplazadas no cumplen este logro. Para el caso puntual de las familias propietarias con integrantes en situación de desplazamiento, el nivel de incumplimiento es del 34% (nótese que para familias desplazadas en general el incumplimiento es sólo del 28%).

Tabla 32
Servicios públicos domiciliarios (Familias)

	No desplazados	Desplazados	Propietarios
Energía eléctrica	52.329	11.917	6.468
	12%	10%	12%
Alcantarillado	240.977	48.224	24.806
	53%	39%	48%
Gas natural domicil.	271.099	63.685	29.494
	60%	52%	57%
Teléfono	300.316	70.996	31.986
	66%	58%	62%
Recolección basuras	231.429	81.517	21.922
	51%	66%	42%
Acueducto	316.470	92.819	15.332
	70%	76%	30%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Otro elemento clave en la evaluación de la calidad de las viviendas es el grado de acceso a servicios públicos domiciliarios. Juntos trabaja este tema bajo varios logros. La Tabla 32 resume la situación de acceso a estos servicios para nuestra población bajo estudio.

No todos los servicios públicos tienen el mismo grado de importancia. Así es como el saneamiento básico, agua y alcantarillado, ocupa el primer lugar de relevancia. Juntos mide esta situación a través del Logro 24 (entregando varias opciones o rutas, ver Cuadro 10)

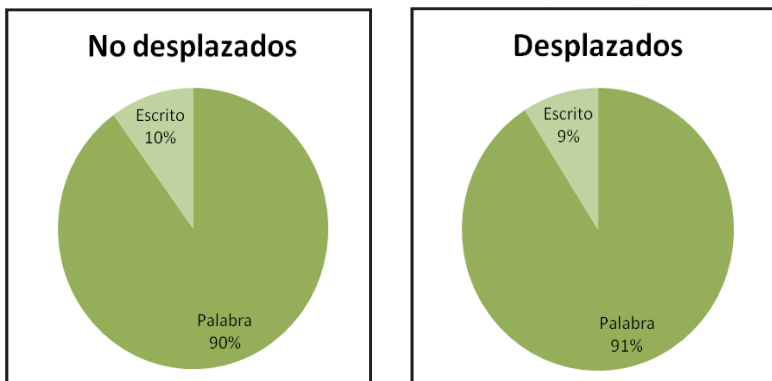
De manera complementa se mira el tipo de servicio sanitario con el que cuenta la vivienda. En lo básico vemos que el 53% de las familias cuenta con alcantarillado, el 70% con acueducto y un 47% con inodoros conectados al alcantarillado. Siguiendo las diferentes opciones 58% de los hogares no desplazados cumplen con el Logro 24 de saneamiento básico. Eso significa que cerca de 250.000 viviendas de este grupo poblacional deben lograr acceso a tan importante servicio. Es muy relevante mencionar que para los hogares en situación de desplazamiento el grado de cumplimiento del logro es del 67%, muy significativamente por encima del resto de la población bajo estudio.

Cuadro 10. Rutas de verificación de logros en saneamiento básico

- Ruta 1:** cumplen si tiene acueducto, alcantarillado y tiene inodoro conectado (pozo séptico/alcantarillado)
- Ruta 2:** cumplen si tiene acueducto y tiene inodoro conectado a pozo séptico
- Ruta 3:** cumplen si tienen alcantarillado, inodoro conectado y el agua la obtienen de acueducto, pozo con bomba, pila pública, carro tanque o agua embotellada
- Ruta 4:** cumplen si tienen inodoro conectado a pozo séptico y el agua la obtienen de acueducto, pozo con bomba, pila pública, carro tanque o agua embotellada
- Ruta 5:** cumplen si tienen inodoro conectado y tratan el agua de alguna manera

La misma Tabla 32 nos muestra que los niveles de cobertura de otros servicios públicos domiciliarios fluctúan entre el 50 y el 70%, coberturas que implican grandes retos para cada uno de los sectores encargados de lograr el acceso a estos servicios.

Gráfica 5
Modalidad contrato arrendamiento (Familias)

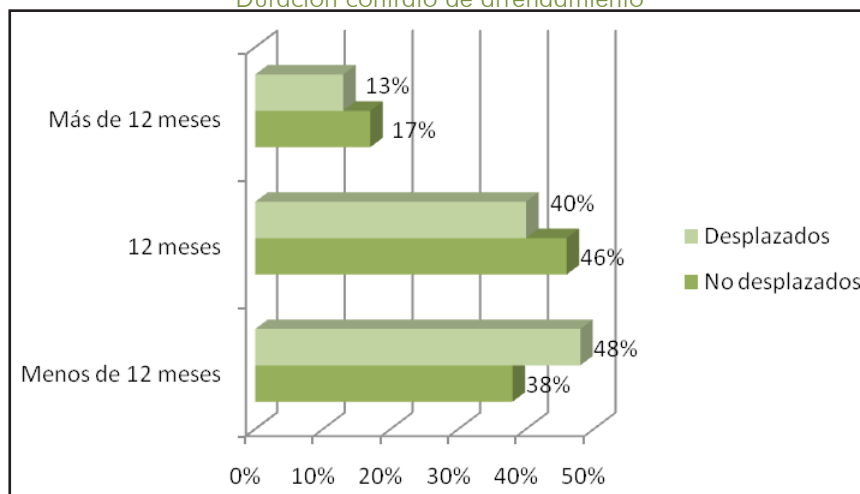


Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

La caracterización que adelanta Juntos ofrece otra información de singular relevancia en torno de las familias que viven en arriendo. Ya habíamos visto como el 16% de las familias no desplazadas viven bajo esta modalidad y el 32% de las desplazadas.

Un primer análisis se deriva de la naturaleza del contrato de arrendamiento que tienen las familias entre oral y escrito. Desde una perspectiva jurídica el contrato de arrendamiento debe ser escrito para ofrecer garantía jurídica a las partes, especialmente al arrendatario que suele ser la parte débil en estas circunstancias. Vemos que contrario a este predicamento, nuestra familias vulnerables, en situación de desplazamiento o no, tienen el 90% de sus contratos de arrendamiento de palabra, lo cual, a la postre, afecta negativamente el goce efectivo de este derecho.

Gráfica 6
Duración contrato de arrendamiento



Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

También se monitorea el número de meses que dura el contrato, el 63% lo tienen a 12 o más meses (esta duración en contratos de palabra deben ser leída con precaución). En este aspecto, las familias con integrantes en situación de desplazamiento muestran un perfil menos deseable, pues sólo el 53% de ellas tienen contratos de doce o más meses.

Tabla 33
Canon promedio (Familias)

	Media	N	Dev. típ.	Mínimo	Máximo
No desplazados	112.845	69.678	99.036	10.000	6.000.000
Desplazados	122.776	38.793	108.613	10.000	8.000.000
Urbano	124.624	36.783	104.154	10.000	8.000.000
Rural	88.954	2.010	167.233	10.000	5.000.000

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Pero tal vez el tema con información más útil tiene que ver con los costos de los arriendos. No vemos razones para pensar que los hogares, al reportar esta información, hubiesen distorsionado de manera significativa el valor del canon de arrendamiento que están pagando. La Tabla 33 muestra los promedios para esto (se omitieron valores extremos menores a 10.000 y mayores a 6.000.000). Vemos cómo el promedio que pagan las familias con miembros en situación de desplazamiento es de 122.776, ligeramente superior al promedio que pagan el resto de la población de 112.845.

Tabla 34
Canon promedio por departamento (Familias)

	Media	N		Media	N
Córdoba	76.142	3.583	N. Santander	113.746	3.097
La Guajira	82.542	1.560	Antioquia	117.558	6.454
Nariño	82.914	2.573	Caquetá	120.615	3.258
Chocó	84.182	549	Arauca	121.592	1.511
Sucre	89.402	5.206	San Andrés	123.102	113
Magdalena	92.943	1.724	Vaupés	125.000	4
Cesar	96.736	6.238	Valle	126.390	5.772
Cauca	99.385	4.113	Santander	141.464	4.863
Putumayo	100.071	2.430	Cundinamarca	145.632	10.622
Quindío	103.152	1.764	Risaralda	146.036	4.153
Atlántico	103.322	2.582	Casanare	146.233	4.113
Tolima	106.746	8.972	Meta	149.932	4.883
Huila	107.325	4.977	Guaviare	163.697	803
Boyacá	108.733	5.214	Amazonas	170.761	92
Caldas	112.226	3.272	Vichada	176.955	133
Bolívar	112.293	3.843			

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

De otra parte, se observa una diferencia esperable pero muy significativa entre el promedio de los cánones pagados en zona rural en comparación con la zona urbana (88.952 contra 124.624). Así mismo es relativamente bajo el número de familias en zona rural que paga arriendo.

Avanzando en esta línea de análisis, las Tablas 34 y 35 muestran el valor promedio de canon de arrendamiento por departamento y por categoría del municipio. Una vez más se ven marcadas diferencias. Es así como mientras en Córdoba el promedio es de 76.142 pesos, en Vichada es de 176.955; y, de otra parte, mientras para los municipios de categoría 1 es de 146.177, los de categoría 6 es de 93.177.

Estas cifras deben dar importantes luces para el diseño de programas de auxilio de arrendamiento. A primera vista, surge la conveniencia de establecer auxilios diferenciales por tipo de municipio y departamento (entre otras posibles variables a considerar). Pero

también, en sentido contrario, el establecimiento de un auxilio único crearía incentivos, en el caso de hogares en situación de desplazamiento, para que los hogares se reubiquen en zonas donde el promedio del canon sea más bajo, de suerte tal que el auxilio tenga una mayor cobertura de ese costo.

Tabla 35
Canon por categoría de municipio

	Media	N	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
1	146.177	16.078	87.830	10.000	2.600.000
2	137.679	7.568	81.128	10.000	1.900.000
3	140.970	14.638	105.342	10.000	2.500.000
4	124.145	5.687	105.196	10.000	3.900.000
5	135.188	5.782	97.019	10.000	3.500.000
6	93.005	54.983	104.303	10.000	8.000.000

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Con todos estos elementos a la mano se puede calcular en IGED a la vivienda digna. Para ello se consideraron los siguientes elementos: que la vivienda tenga saneamiento básico (Logro 24), que cuente con energía (Logro 26), que no tenga pisos de tierra (Logro 29) y que posea el bien legalmente; esto es propiedad registrada o contrato de arrendamiento por escrito. La combinación de estas exigencia arroja, como es de suponerse, un nivel de goce efectivo del derecho bajo, del 7,4%.

Cuadro 11. IGED Vivienda

El hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas	7,4%
--	------

Capítulo 6.

VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN

La caracterización que realiza Juntos no arroja mayores luces sobre el grado de verdad, justicia y reparación del que gozan las familias con miembros en situación de desplazamiento. Sin embargo, alguna información relevante se tiene sobretudo para identificación de la pérdida que sufrieron las familias en virtud del desplazamiento de sus miembros; y de esta manera da luces para puntualizar y costear un eventual proceso de restitución.

Tabla 36
Título de los bienes antes del desplazamiento (Familias)

	Casa	Apto	Finca	Lote	Casalote	Otro
Propia con título	41%	30%	43%	29%	33%	26%
Propia sin título	52	32	47	58	55	48
Comunal	2	6	3	3	3	3
Colono	1	2	2	1	2	2
Arrendatario	1	4	1	1	1	6
Aparcero	1	14	1	2	2	9
Usufructo	3%	11%	3%	5%	4%	6%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

La Tabla 36 muestra la relación jurídica que las familias desplazadas tenían con sus bienes antes del desplazamiento. Vemos cómo el grueso de las familias tenían una relación de propiedad, con o sin título, de sus bienes raíces.

A su turno la Tabla 37 muestra información muy relevante frente al tamaño de la pérdida de las familias. No sobra recordar al lector que la información sobre este componente sólo se levantó para los hogares que se autodeclararon como desplazados, que luego al acreditarse en el RUPD resultaron ser algo más de 90.000.

De este grupo sólo 39.271 familias manifestaron tener algún tipo de bien raíz antes del desplazamiento. Se destacan la propiedad de 13.489 casas y 21.308 fincas, entre otros. Al preguntárseles sobre el valor de estas propiedades se encontró que el valor promedio asignado por las propias familias a esos bienes fue de 10,5 millones para las casas y de 30,5 millones para las fincas, suficientemente cercanas a los subsidios actuales de Vivienda de Interés Social y Subsidio Integral de Tierras. (El lector debe tener en cuenta que estos valores no han sido llevados a precios constantes o corrientes, sino que cada familia respondió como entendió la pregunta)

A las familias también se les indagó sobre el estado actual de esos bienes. 27.094 de ellas respondió que estaban abandonados u ocupados sin permiso (entre varias otras opciones), situación que consideramos como si los bienes estuvieran perdidos. El valor promedio de estos bienes perdidos es muy similar al de los bienes en general, arrojándonos esto que el total del valor de la pérdida de todos los bienes de estas familias alcanza los 645.413 millones.

Tabla 37
Valor bienes antes del desplazamiento y estimación pérdida

	N	Valor	Perdidos	Media	Suma
Casa	13.489	10.468.836	8.735	10.629.551	92.849.129.661
	14,6%		9,4%		
Apartamento	90	18.603.922	54	19.714.815	1.064.600.000
	0,1%		0,1%		
Finca	21.308	30.587.930	15.186	31.514.652	478.581.506.919
	23,0%		16,4%		
Lote	3.768	8.374.868	2.678	8.935.261	23.928.629.835
	4,1%		2,9%		
Casalote	3.417	12.151.883	2.440	12.501.473	30.503.593.218
	3,7%		2,6%		
Otro	1.867	15.677.342	1.391	14.500.562	20.170.281.132
	2,0%		1,5%		
Cualquiera	39.271		27.094	23.821.269	645.413.450.672
	42,4%		29%		
	92.566				

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Si retomamos una vez más el ejercicio de proyección, y asumiendo que se ha caracterizado una quinta parte de la población, el costo total de estas pérdidas puede ascender a los casi 3,2 billones de pesos, cifra muy importante, pero bastante por debajo de los estimativos que otros análisis han realizado.

Finalmente, Juntos recogió información interesante sobre la percepción de reparación que tienen las familias con miembros en situación de desplazamiento. Esta información está resumida en la Tabla 38. Se alerta al lector que esta serie de preguntas sólo la respondieron 83.295 familias. De ellas un 27% sabían que debían ser reparadas y de estas un 7,4% se consideraban ya reparadas. Frente a las razones que las familias escogieron como explicación para considerarse separadas no hay ninguna que tome especial relevancia, sin embargo tienen una incidencia mayor que las otras la recepción de indemnización, con un 2,6%, y la atención psicológica y médica con un 1,6%.

Se hizo un ejercicio para los 301 hogares que consideran que han sido reparados pues se les devolvieron bienes. Se estimó el costo de los bienes que perdieron llegando este a los 15.140.654 pesos, cifra bastante baja.

Tabla 38
Percepción de reparación (Familias)

	Valor	%	
Total	83.295		
Saben que deben ser reparados	22.221	26,7%	
Se consideran reparados	6.179	7,4	
Recibió indemnización	2.125	2,6	
Retornó	806	1,0	
Devolución de bienes	301	0,4	\$15.140.654
Atención psicosocial y médica	1.355	1,6	
Responsables sancionados	676	0,8	
Conoció verdad	276	0,3	
Se están buscando desaparecidos	84	0,1	
Responsable pidió disculpas	32	0,0	
Homenajes	58	0,1	
Otro	2.148	2,6%	

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

SEGUNDA PARTE
EVALUACIÓN
PROGRAMAS

Capítulo 7

ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA

MARCO CONCEPTUAL Y DE POLÍTICA

Uno de los programas de atención a las familias en situación de desplazamiento más complejos es la Atención Humanitaria de Emergencia. Si bien se concibió en su etapa inicial como algo sencillo y concreto, diez años de aplicación han hecho de este programa uno de los más difíciles de desarrollar, que consume grandes cantidades de recursos, pero cuyos logros son bastante limitados.

En este informe hablaremos de la Atención Humanitaria que se brinda a los hogares que se desplazan individualmente. Y es este tipo de desplazamiento en que surge la primera complicación. El mundo en general, y los grandes operadores de Atención Humanitaria (v.gr. CICR, PMA, ACNUR) en particular, tiene una gran experiencia en provisión de atención humanitaria en casos de crisis humanitarias colectivas. El establecimiento de campos de refugiados o damnificados es una práctica bastante desarrollada en el mundo. Incluso en Colombia, el Sistema de Prevención y Atención de Desastres tiene una larga experiencia atendiendo este tipo de emergencias humanitarias.

Sin embargo, el fenómeno del desplazamiento individual es un reto muy diferente, para el cual se ha podido aprender poco de los grandes operadores humanitarios del mundo (el propio CICR adaptó su operación en Colombia para el caso de estos desplazamientos).

La Ley 387 de 1997 contempló un esquema de atención a la emergencia aplicable a todo tipo de desplazamientos, pero sin duda con el desplazamiento masivo como fuente de inspiración. Por ello los decretos que reglamentaron esta Ley, especialmente el 2569 de 2000, hicieron el esfuerzo de aterrizar la atención humanitaria para el caso de desplazamientos individuales.

De los muchos elementos a considerar en el diseño de un programa de atención humanitaria, en Colombia dos de estos elementos han tenido la mayor discusión y desarrollo: su duración y su contenido.

La Ley 387 de 1997 asumió una perspectiva estrictamente temporal para este tipo de ayuda, estableciendo un período de tres meses, prorrogable excepcionalmente por otros tres. Esta temporalidad establecida por la Ley se basó en un optimismo excesivo que consideraba que en tres meses los hogares lograrían cambios importantes en su condición de vulnerabilidad. En el fondo la Ley 387/97 era consciente que lo importante no era brindarle ayuda humanitaria indefinida a los hogares, sino incluirlos en programas que estabilizaran su situación socioeconómica.

La Corte Constitucional en su sentencia T-25 de 2004 lee con preocupación el andamiaje de la Ley 387/97 y considera que esa temporalidad excesiva es problemática y hace un aporte muy importante y es que el derecho que está en cuestión no es tanto el de la ayuda humanitaria per se, sino el de una “Subsistencia Mínima”; independiente de que este derecho se garantice con ayudas humanitarias o de otra forma.

La posición de la Corte se hace confusa en su sentencia de constitucionalidad C-278 de 2007; donde definitivamente considera que imponer un límite de tres o seis meses a la ayuda es claramente inconstitucional y que ésta debe estar sometida no a un tiempo sino a una condición, la de que el hogar alcance su autosostenimiento -pero continúa considerando que no es ilimitada y que debe tener como supuesto para tener derecho a ella que el hogar esté en grave estado de necesidad.

A la confusión que genera la sentencia C-278 se agrega el Auto 92 de 2008, que en sus considerandos establece la doctrina de la “presunción de constitucionalidad” para las mujeres respecto de la ayuda humanitaria en el sentido de que su prórroga debe ser automática.

Estas providencias del máximo tribunal constitucional han sido interpretadas erróneamente por muchos analistas, pero especialmente por los jueces y los propios desplazados, como que la ayuda humanitaria es “vitalicia” y “continua”.

En realidad la interpretación que se debe dar a las providencias de la Corte debe ser armónica. Es así como se debe comenzar por recoger que lo más importante alrededor de este tema es derecho a la Subsistencia Mínima. La Corte ha aportado luces para poder aterrizar el núcleo central de este derecho, tema al que regresaremos más adelante.

Lo que por ahora debemos decir es que el derecho a la Subsistencia Mínima sí es vitalicio y sí es continuo; surgiendo la obligación del Estado de contribuir permanentemente a su goce.

El desplazamiento forzado (y muchas otras calamidades públicas) pueden interrumpir de forma grave el goce a una Subsistencia Mínima. Esto es especialmente grave si un gran número de individuos se ven afectados por esta calamidad, lo que dificulta que los medios de socorro y solidaridad privados no resulten suficientes. En ese sentido el establecimiento de un programa de atención humanitaria puede ser muy útil para los primeros días, semanas o, incluso, meses luego de la calamidad. Sin embargo, estamos seguros que ese no es el programa idóneo para contribuir, y mucho menos garantizar, que los hogares afectados por una calamidad gocen de una Subsistencia Mínima de por vida. Sólo programas tendientes a que los hogares autogestionen su Subsistencia Mínima son idóneos para garantizar que las familias aseguren su goce de manera permanente; y tanto la Ley 387 como la sentencia T-25 tienen esto claro.

Pero los programas tardan en producir efectos y para muchos hogares posiblemente nunca tengan efecto. En este caso es importante el establecimiento de programas de carácter permanente, con fisonomías muy distintas a la de una ayuda humanitaria, que aporten a la Subsistencia Mínima.

En Colombia la Ley 789 de 2002 creó el Sistema de Protección Social que en buena medida recoge este objetivo. Si esto es así, la probabilidad de goce de la Subsistencia

Mínima por parte de los colombianos dependerá del nivel de desarrollo integral que logre el Sistema de Protección Social, no de un programa de atención humanitaria.

¿Cuál es el contenido de la Subsistencia Mínima? Utilizando los instrumentos conceptuales que se han desarrollado en torno de las personas en situación de desplazamiento podemos hacer una lista de los derechos a los que tienen los colombianos, ver Cuadro 12, sobre los cuales el Estado debe tener una actitud muy proactiva.

Cuadro 12
Lista rápida de derechos sociales
(Según desarrollo jurisprudencial en torno del desplazamiento)

Para todos los colombianos:

- Protección a la Vida, Integridad, Seguridad y Libertad
- Acceso a un sistema de salud
- Acceso a un sistema de educación
- Vivienda digna y legal
- Medios de producción que le permitan generar ingresos
- Alimentación suficiente

Si es víctima de la violencia además tiene derecho a :

- Conocer la verdad
- Acceso a un sistema de justicia que le permita perseguir a sus victimarios y que, especialmente, le permita que le restituyan los bienes que le fueron usurpados
- Una reparación administrativa de carácter subsidiario.

Si es desplazado además tiene derecho a:

- Ser reunificado con su familia.

La Corte Constitucional en su jurisprudencia y la doctrina, en general, han hecho aportes valiosísimos para establecer con la mayor precisión posible el núcleo de estos derechos; aún así, los espacios vacíos siguen siendo enormes. Como se comentó en la parte anterior, por ejemplo, el derecho al ingreso es algo que necesita más desarrollo y concreción. Algo similar ocurre con la vivienda digna. Tal vez ni en uno ni en otro caso, la jurisprudencia ha demandado que el Estado debe entregarle como tal un ingreso o una vivienda a sus conciudadanos, pero tampoco ha aclarado hasta donde llega la responsabilidad del Estado en estos temas.

Con esta carta de derechos en mente, podemos precisar de mejor manera lo que significaría el derecho a una Subsistencia Mínima. Sin lugar a dudas la protección a la vida y la integridad son básicos para la subsistencia, sin embargo estos derechos no tienen un carácter prestacional; es decir que no implican la trasferencia de un bien o servicio al ciudadano. La seguridad en general, es el 'bien público' por excelencia, cuyo goce o disfrute por un ciudadano no implica que otros ciudadanos no lo pueda disfrutar (teoría de los bienes públicos); dicho de otra manera, su disponibilidad no se agota con su uso.

Esto, por supuesto, puede ser bastante lejano en la práctica. Los gobiernos enfrentan con frecuencia la disyuntiva de donde hacer más presencia con sus cuerpos de seguridad. Lo que es claro, y eso con frecuencia no se entiende en el tema del desplazamiento, es que no se puede pretender personalizar la protección de cada conciudadano. En ese orden de ideas, veríamos como altamente inconveniente considerar la seguridad personalizada como parte de la Subsistencia Mínima (muchos desplazados quisieran que fuera así).

El acceso a un sistema de salud es un elemento clave de la Subsistencia Mínima por ende su disfrute se debe garantizar continua y vitaliciamente. Aún en el enfoque de atención de emergencia de un colectivo, v.gr. en un campamento, el acceso a servicios de salud es fundamental. Esto no significa, en el plano de la atención individualizada, que a cada persona se le debe dar su propio programa de salud. La lógica y todo principio de eficiencia lo que invita es a la incorporación o reincorporación rápida de los individuos que han sufrido calamidades, como el desplazamiento, al sistema general de salud al que tienen derecho el resto de sus compatriotas. Esto sin perjuicio de que como víctimas deben tener acceso a programas especializados de atención psicosocial y rehabilitación, tema que en nuestro sistema de salud es aún precario.

El acceso al sistema de educación puede tener algunos cuestionamientos como parte de la Subsistencia Mínima, a nuestro juicio, por importante que sea, como en efecto lo es, la educación es un derecho con una naturaleza diferente. Esto no significa que el Estado no tenga la obligación de garantizar su goce.

La vivienda digna y legal es uno de los temas que ameritan más cuidado al analizar su pertinencia como parte de la Subsistencia Mínima. Lo primero es que sin lugar a dudas lo es; pero lo segundo es que existe una diferencia cualitativa entre el derecho a una vivienda digna y legal y lo que realmente se requiere para una Subsistencia Mínima. La Corte ha aportado elementos útiles para enfrentar el tema, lo que nos lleva a una conclusión relativamente sólida y es que en la Subsistencia Mínima a lo que se debe tener acceso es a un alojamiento digno. Así las cosas, existe una diferencia cualitativa entre una vivienda digna y un alojamiento digno, siendo este último por antonomasia de carácter temporal. Consideramos que los elementos que deben hacer parte estructural de un alojamiento digno son el saneamiento básico (acceso a alcantarillado y agua potable), el material de los pisos y algunos implementos para dormir y comer.

El acceso a medios de producción no es, a nuestro juicio, parte de la Subsistencia Mínima. Esta postura puede sonar contradictoria pues, como ya se dijo, es la productividad de las familias la que en el largo plazo puede garantizar un goce permanente de una Subsistencia Mínima, pero en sí misma no lo es.

La alimentación es otro de los elementos que por excelencia hacen parte de la Subsistencia Mínima. Sin embargo, al igual que con la vivienda, el estándar que se busca para la alimentación como derecho, no necesariamente es el mismo que cuando se considera como una Subsistencia Mínima. Así por ejemplo, el que la alimentación sea balanceada (criterio dentro de los Logros de Juntos y el IGED de alimentación) puede no ser tan importante en el contexto de un nivel de subsistencia.

Consideramos que los derechos especiales de las víctimas no hacen parte de la Subsistencia Mínima, prácticamente por definición.

Hemos dejado a un lado el vestuario que en ocasiones suscita discusiones hasta jurisprudenciales. Creemos que el vestuario es parte de la Subsistencia Mínima, pero de manera muy excepcional, en casos muy extremos. Un ejemplo de eso sería en países con estaciones, un mínimo de ropa adecuada para el invierno puede ser vital para la subsistencia y, de esta manera, surgir una obligación al Estado de proveer este tipo de bienes.

Así las cosas, tres componentes surgen con mucha fuerza como el contenido esencial de la Subsistencia Mínima: el acceso a salud, alimentación y alojamiento digno.

El Sistema de Protección Social colombiano contempla el acceso universal a un sistema de salud, por lo que la gran tarea en la atención a la población vulnerable, especialmente en situación de desplazamiento, es la incorporación de las familias en ese sistema y no la creación de un sistema especial para los desplazados, como en un principio se pretendió. En esta tarea es en la que el Gobierno se lleva sus mayores logros, como se vio en la parte anterior.

De otra parte, el Sistema de Protección Social, tanto a nivel nacional como territorial, incluye un gran número de programas que contribuyen a la seguridad alimentaria de las familias. Es así como existen programas para adultos mayores, niños y mujeres lactantes y gestantes en el ICBF, la Red de Seguridad Alimentaria - RESA y Familias en Acción, entre otros de menor importancia. Nuevamente la gran tarea para que las familias gocen del componente de la alimentación de la Subsistencia Mínima es incorporarlas en estos programas y no desarrollar un programa de alimentación para los desplazados. Pero a esta tarea de incorporación le surgen otros retos claves. La articulación de estos programas entre sí es fundamental para avanzar más armónicamente hacia niveles cada vez más adecuados de alimentación y el reto que tengan cobertura universal.

El gran ausente del Sistema de Protección Social actual es el alojamiento digno. Ni a nivel nacional, ni territorial, se tienen programas robustos en este tema y es tal vez esto lo que más ha afectado a la población en situación de desplazamiento, pues en esta población se entroniza de mayor forma la carencia de este componente. En este sentido la Atención Humanitaria ha venido reemplazando, de manera torpe como veremos más adelante, esta carencia del Sistema de Protección Social.

En síntesis, la gran tarea es la incorporación universal y rápida de los hogares en el sistema de salud y en los programas nutricionales del Sistema de Protección Social y avanzar en la puesta en marcha de un programa de asistencia para el alojamiento digno. De esta manera el programa de Atención Humanitaria se puede concentrar en los primeros meses de la emergencia y en los casos excepcionales de déficit de goce de la Subsistencia Mínima.

LA AHE EN 2009

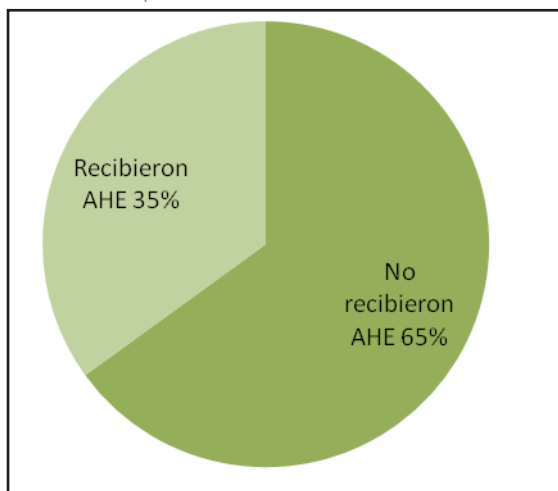
Tabla 39
Atención Humanitaria entregada en 2009

	1 entrega	2 entregas	3 entregas	4 entregas	5 entregas	TOTAL
Recibieron AHE	44.722	11.192	1.539	138	23	44.727
Valor	891.203	947.531	773.844	681.275	681.391	1.157.283

Fuente: Infojuntos, SIPOD, Atención Humanitaria, cálculos autor.

La Tabla 39 muestra la Atención Humanitaria prestada a las 123.057 familias que ya fueron caracterizados por Juntos. Podemos observar que algunas familias recibieron hasta cinco entregas durante ese año; sin embargo la mayoría, 44.722, recibió sólo una. El valor promedio de esa primera ayuda fue de 891.203 pesos (durante 2009 se entregó la ayuda mayoritaria casi que exclusivamente en efectivo) y de todas las ayudas fue de 1.157.283. En la Gráfica 7 observamos que en proporción el 35% de las familias que tienen por lo menos un integrante que resultó acreditado como incluido recibió atención humanitaria en ese año.

Gráfica 7
Familias que recibieron atención humanitaria

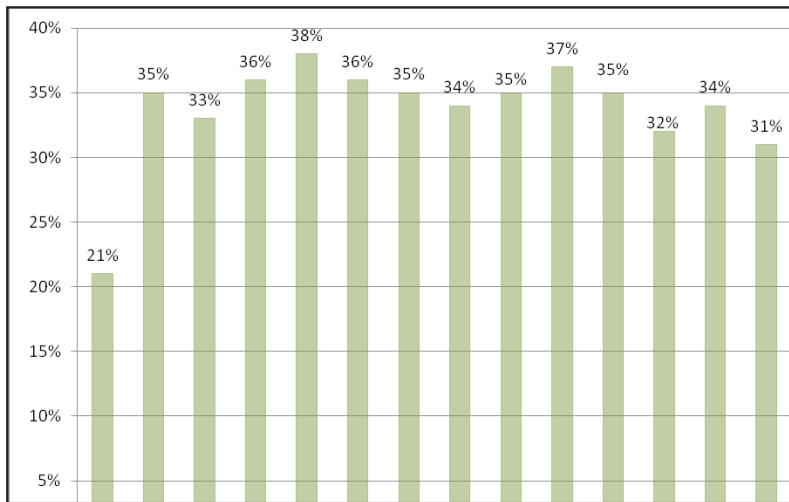


Fuente: Infojuntos, SIPOD, Atención Humanitaria, cálculos autor.

Un primer elemento, de acuerdo con el marco conceptual expuesto, es el grado de temporalidad con el que se entregó la atención humanitaria en 2009. La Gráfica 8 muestra el porcentaje de familias con miembros en situación de desplazamiento que recibieron ayuda humanitaria durante 2009, clasificado por el año de inclusión en el registro. Vemos cómo la distribución no refleja un objetivo que debería tener este tipo

de ayuda y es que se concentre en los recién registrados. En general no existe diferencia apreciable en la proporción de familias asistidas con base en el año de inclusión en el registro, lo cual significa que las familias siguen acudiendo en similar proporción a este programa para solventar su Subsistencia Mínima, una vez son incluidas en el RUPD (lo que las hace elegibles para la ayuda) o hasta diez años más tarde.

Gráfica 8
Atención humanitaria por año de inclusión (Familias)



Fuente: Infojuntos, SIPOD, Atención Humanitaria, cálculos autor.

Como vimos en el marco conceptual, en el largo plazo lo que realmente puede asegurar que una familia goce de este derecho es su capacidad autónoma de generar ingresos. En este orden de ideas, sería esperable que las familias que generan más ingresos tuvieran menos dependencia de la Atención Humanitaria (e incluso de programas del Sistema de Protección Social). La Tabla 40 nos muestra cómo esta situación no se dio en 2009. El nivel de ayuda fue igual para todos los rangos de ingresos auto-reportados por las familias con integrantes en situación de desplazamiento.

Tabla 40
Atención Humanitaria por nivel de ingresos (Familias)

Sin ingresos	34%
1 a 100.000	34
100.001 a 200.000	35
200.001 a 300.000	37
300.001 a 400.000	36
400.001 a 500.000	34
500.001 o más	34%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, Atención Humanitaria, cálculos autor.

Claramente este es otro aspecto en el que las políticas de atención humanitaria e integral básica deben avanzar para poder focalizar mejor sus ayudas. Definir la ayuda con base en lo que las familias auto-reportan en Juntos implicaría un altísimo riesgo moral, o invitación a que las familias sub-reporten aún más sus ingresos. Un buen comienzo se está aplicando ya al intentar identificar a través del sistema RUAF a quienes están trabajando y presumiblemente ganando un salario mínimo. Sin embargo esta es una tarea difícil, que siempre estará amenazada por caer en injusticias y fraude.

Tabla 41
Atención Humanitaria y Familias en Acción (Familias)

	Sin AHE	Con AHE
No incluidos FA	9.548	4.553
	8%	4%
Incluidos FA	70.664	38.288
	57%	31%
		123.053
Promedio AHE	1.174.121	

Fuente: Infojuntos, SIPOD, Atención Humanitaria, SIFA, cálculos autor.

Evaluamos igualmente el nivel de concurrencia de Familias en Acción, como parte del Sistema de Protección Social, y la Atención Humanitaria. Los resultados se muestran en la Tabla 41. Nuevamente el marco conceptual nos llevaría a esperar que si una familia estaba en Familias en Acción, su atención a través de Atención Humanitaria debería ser marginal. Los datos dan evidencia de todo lo contrario. De las 42.841 familias que recibieron Atención Humanitaria, 38.288 también recibieron Familias en Acción. Es decir que la tarea de inclusión en este programa del Sistema de Protección Social se efectuó, pero se incurrió en el doble esfuerzo de mantenerlas en Atención Humanitaria. Por supuesto que Familias en Acción no pretende reemplazar la totalidad de la ayuda humanitaria, pues esta incluye el elemento de alojamiento; pero si llama la atención el alto grado de concurrencia de los programas. De hecho, la Tabla 42 muestra que el grueso de los recursos entregados a las familias por atención humanitaria es de alimentación.

Tabla 42
Atención Humanitaria 2009 por componentes (Familias)

	N	Valor		N	Valor
Alimentos 1	44.047	651.696	Alojamiento 1	41.399	239.784
Alimentos 2	10.968	702.208	Alojamiento 2	10.289	266.364
Alimentos 3	1.483	723.847	Alojamiento 3	1.393	288.241
Alimentos 4	133	725.902	Alojamiento 4	130	212.154
Alimentos 5	23	857.609	Alojamiento 5	17	250.588
Total Alimentos	44.220	850.222	Total Alojamiento	41.884	312.787

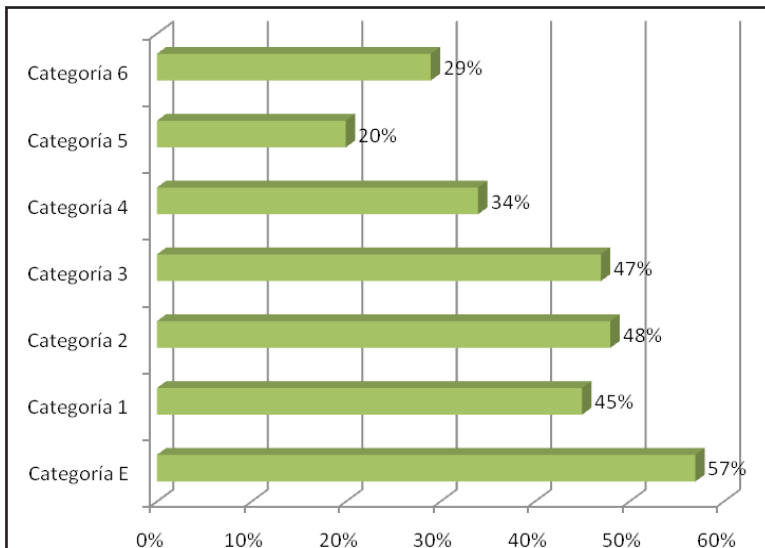
Fuente: Infojuntos, SIPOD, Atención Humanitaria, cálculos autor.

La Gráfica 9 nos muestra la proporción de familias que recibieron atención humanitaria durante 2009, clasificado por la categoría del municipio. Dos cosas serían deseables que resultaran de este ejercicio. Que el nivel de cobertura fuera, por lo menos, igual en todos los tipos de municipios; pero ojalá que fuera mayor en los municipios de menor categoría. Esto último es deseable pues cualquier postura de concurrencia de la Nación y el territorio estaría de acuerdo con que la participación de la Nación sea mayor en los municipios más débiles fiscal e institucionalmente.

Los resultados son completamente contrarios a esta postura de un adecuado sistema de concurrencias de la Nación y el territorio, pues vemos cómo los municipios de categoría especial (que acá son Medellín, Cali y Barranquilla; dado que para el corte de datos de este informe Bogotá aún no tenía familias caracterizadas por Juntos) tuvieron un 57% de cobertura en 2009 y los municipios de sexta categoría alcanzaron sólo la mitad de ese nivel, el 29%.

Esta situación en parte se explica por el ejercicio de priorización de 255 municipios, efectuado por el Ministerio del Interior y de Justicia y avalado por la Corte Constitucional, que concentra buena parte de los municipios de categorías altas y muy pocos de la categoría seis; así las cosas, el 37% de las familias con miembros en situación de desplazamiento de esos municipios recibieron atención humanitaria en 2009, contra 27% del resto de municipios. También se debe a que la principal fuente de recepción de solicitudes de ayuda humanitaria durante ese año fueron las Unidades de Atención y Orientación – UAO que están presentes en los 31 municipios más grandes de Colombia (hoy, por fortuna, existe recepción de solicitudes a través de un Centro de Atención Telefónica con cobertura nacional).

Gráfica 9
Atención Humanitaria por categoría municipio (Familias)



Fuente: Infojuntos, SIPOD, Atención Humanitaria, cálculos autor.

La Atención Humanitaria, en el contexto del marco conceptual expuesto, en su fase de transición, contempla ayuda para alimentos y para alojamiento. Respecto del componente de alojamiento, sería deseable que el mismo se concentrara en los hogares que deben pagar arrendamiento por la vivienda que habitan. La Tabla 43 nos muestra la situación al respecto. Se ve claramente cómo infortunadamente la situación no es la esperable. La ayuda para alojamiento se va en iguales proporciones a familias propietarias, como arrendatarias.

Más aún, cuando se compara el promedio de ayuda recibido por propietarios y no propietarios durante 2009, vemos cómo la diferencia a favor de los no propietarios es mínima, quienes recibieron en promedio por alojamiento 313.820 pesos, frente a 311.049 pesos recibidos por los propietarios.

Tabla 43
Atención Humanitaria y tenencia de la vivienda
(Familias)

Propia, pagando	2.898	7%
Propia, paga	12.717	30%
Arriendo	15.648	37%
Usufructo	4.298	10%
Ocupante/Poseedor	3.372	8%
Otros	2.948	7%
	41.884	

Fuente: Infojuntos, SIPOD, Atención Humanitaria, cálculos autor.

Sin embargo, esta situación no debería interpretarse al extremo como que los propietarios no deben recibir ayuda. Debemos recordar de lo expuesto en la parte anterior de este informe que la condición de las viviendas de las cuales son propietarias las familias (desplazadas o no) es bastante precaria. Esto significaría que el auxilio de alojamiento podría ser un instrumento para que estas familias mejoren sus viviendas. Es claro que con base en el funcionamiento actual del programa son pocos los incentivos que las familias tienen para hacer esto, aunque hay algunos casos en que se ha podido verificar que sí lo hacen.

En este orden de ideas, es importante avanzar en el rediseño de la ayuda para alojamiento que, a partir del acompañamiento y otros instrumentos, permita que las familias dediquen esta ayuda para acceder a mejores viviendas o mejorar las propias.

En materia de alimentación, en virtud de los problemas que tiene el Logro 22 que mide la alimentación adecuada, evaluamos el impacto en alimentación con el Índice de Alimentación Balanceada - IAB. Pudimos verificar que el promedio para quienes no recibieron atención humanitaria fue de 66,4, y para quienes sí la recibieron fue de 65,8; mostrando claramente ningún impacto de la ayuda en este aspecto. La Tabla 44 muestra la situación, pero teniendo en cuenta un índice de 75 puntos como adecuado o "alto". Nuevamente se ve que el haber estado en Atención Humanitaria no aumenta la proporción de familias que tiene un IAB alto.

Tabla 44
Atención Humanitaria e IAB
(Familias)

	No incluido AHE	Incluido AHE
IAB bajo	65%	65%
IAB alto	35%	35%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

La Tabla 45 compara el nivel alcanzado de los logros de la dimensión de hábitat de Juntos entre familias en situación de desplazamiento que han recibido el componente de ayuda para alojamiento y las que no. Sería esperable encontrar una diferencia a favor del cumplimiento de estos logros (del 24 al 33), por parte de las familias que gozaron del componente de alojamiento.

Tabla 45
Cumplimiento de logros hábitat y Atención Humanitaria
(Familias)

	Logro 24	Logro 25	Logro 26	Logro 27	Logro 28
	Agua	Basuras	Energía	Espacios dif	Hacinamien
Sin alojamiento	66%	77%	86%	57%	32%
Con alojamiento	69%	81%	90%	52%	30%

	Logro 29	Logro 30	Logro 31	Logro 32	Logro 33
	Pisos	Implement	Comunica	Estructura	Ilum/Vent
Sin alojamiento	72%	48%	48%	20%	16%
Con alojamiento	72%	43%	48%	23%	16%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, Atención Humanitaria, cálculos autor.

Sin embargo, como se puede observar, no hay realmente tal diferencia. Para el caso de los logros que miden el acceso a saneamiento básico, manejo de basuras, energía y estructura; la diferencia a favor de las familias con alojamiento en nivel de cumplimiento de los logros no supera los cuatro puntos porcentuales. Para los logros que recogen la situación de material del piso, comunicaciones e iluminación, el nivel de cumplimiento es el mismo. Finalmente, para los logros de espacios diferenciados, hacinamiento e implementos para dormir y alimentarse la situación de quienes recibieron el componente de alojamiento es ligeramente menor para quienes recibieron alojamiento que para quienes no lo recibieron.

Uno de los elementos más frustrantes que encontramos tiene que ver precisamente con el Logro 30 que observa si los miembros de la familia tienen implementos para dormir y para comer. El nivel de cumplimiento de este logro es bastante bajo. Debemos recordar que la Atención Humanitaria, en su fase de emergencia, incluye lo que se denomina un “kit de hábitat”. 43% de nuestras familias con integrantes en situación de desplazamiento que recibieron este kit durante 2009 no cumplen este logro, como lo muestra la Tabla 46.

Tabla 46
 Kit de hábitat y cumplimiento Logro 30
 (implementos dormir y comer)

	Sin kit	Con kit
Cumplen	53%	57%
No cumplen	47%	43%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, Atención Humanitaria, cálculos autor.

CONCLUSIONES

Queda claro que se debe diferenciar el programa de Atención Humanitaria al conjunto de derechos que este programa pretende atender, denominados por la jurisprudencia colombiana como la Subsistencia Mínima. También resultó clara la duplicación de esfuerzos al proveer a las familias en situación de desplazamiento con Atención Humanitaria y programas equivalentes del Sistema de Protección Social, como Familias en Acción. Igualmente, este capítulo arrojó importantes luces sobre los problemas y desaciertos del modelo de Atención Humanitaria que imperó en 2009 y la necesidad grande que había de un cambio. Esta situación fue afortunadamente recogida por los ajustes a la política e introducidos por normatividad de ACCIÓN SOCIAL reciente. En un futuro cercano debemos evaluar la eficacia de esos cambios.

Capítulo 8

FAMILIAS EN ACCIÓN

MARCO CONCEPTUAL Y DE POLÍTICA

Uno de los programas más importantes y simbólicos del Sistema de Protección Social es Familias en Acción. Su objetivo fundamental es la creación de capital humano. En este sentido su gran tarea es evitar que resultados como los vistos en materia de educación (Tabla 20) se repitan en las generaciones futuras. Como se mostró en su momento, sobre todo si tomamos los miembros de las familias con más de 30 años, vemos como el grado de escolaridad que alcanzaron es mínimo. Si en la actualidad no trabajamos como sociedad intensamente por que esta trampa de la pobreza no se trasfiera intergeneracionalmente, en treinta años los niños que hoy están naciendo podrían estar en una situación similar.

Como se dijo, la falta de educación es un problema estructural y profundo de nuestras poblaciones vulnerables, que poco tiene que ver con que sean desplazadas (aunque se cree que el desplazamiento puede generar retrasos en el avance académico de los niños, frente a lo cual invitamos al lector a revisar el Anexo 3). Familias en Acción contribuye a disminuir la deserción escolar.

De manera complementaria, otro gran verdugo de la formación de capital humano es la desnutrición, fenómeno recurrente entre la población vulnerable, y que es altamente nocivo en niños menores de siete años, pues puede afectar sensiblemente su desarrollo cerebral. Por ello Familias en Acción contribuye precisamente a disminuir los niveles de desnutrición de los niños.

La metodología asumida por Familias en Acción es aquella conocida como subsidios o transferencias en efectivo condicionadas; en la que la familia es compensada o premiada con un transferencia monetaria por cumplir con unas obligaciones en términos de la escolaridad y nutrición de sus niños; es decir, se le premia por asumir una actitud socialmente deseable. Así las cosas, las familias que tienen a sus niños en Familias en Acción deben comprometerse a que sus hijos atiendan un mínimo de días al colegio y que los lleven a un cierto número de controles de talla y peso.

Esta idea simple, implica un andamiaje monumental cuando se quiere llegar a los 1.102 municipios colombianos y a cerca de tres millones de familias, con más o menos cinco millones de niños.

En Colombia, el crecimiento y consolidación de este programa se ha logrado, en parte, gracias al aprovechamiento de una estructura de descentralización de la educación y la

salud en avance; de suerte tal que es compromiso de los alcaldes organizar la estructura necesaria, con base en los lineamientos nacionales, para verificar el cumplimiento de los compromisos de las familias. Tarea que resulta más fácil de lograr en pequeños municipios, categoría seis, que en los grandes centros urbanos. Sin embargo, en la actualidad el programa se encuentra en todos los municipios.

Pero si la estructura de verificación de compromisos encontró terreno abonado en la descentralización de educación y salud, no ha sido tan fácil hacer lo propio respecto del esquema de pago del subsidio. Este depende de un sistema bancario, o cuasi-bancario, que permita de manera ágil, económica, continua y masiva, hacer los pagos.

La realidad es que el compromiso de la banca colombiana con la población vulnerable es baja y por ende el reto ha sido monumental. En la actualidad Familias en Acción avanza en lograr la bancarización de todas las familias para, por este medio, poder facilitar, en la mayoría de los casos, el pago de las transferencias.

Esta situación ha permitido que Familias en Acción se perciba como una herramienta en el cumplimiento de los logros de la dimensión de bancarización que hace parte de Juntos.

Por otra parte, como complemento a este trabajo central, Familias en Acción ha diseñado a lo largo de estos últimos diez años, una serie de actividades con sus familias beneficiarias con el objetivo, entre otros, de generar capital social. Entre las actividades más importantes se destacan los Encuentros de Cuidado (de los niños), programas de radio, ferias y carnavales, etc. En este sentido, se espera que la participación de una familia en este programa le ayude también a avanzar en el cumplimiento de los logros de la dimensión de Dinámica Familiar.

Finalmente, como para participar en el programa los niños deben contar con sus registros civiles, esto contribuye a que la familia avance en los logros de identidad.

En resumen, el que una familia esté vinculada con Familias en Acción puede ayudarle en sus logros de identidad, salud, educación, nutrición, bancarización y dinámica familiar; estas son seis de las nueve dimensiones que trabaja Juntos.

En sentido contrario, Familias en Acción no trabaja de manera directa con los elementos propios de las dimensiones de Vivienda e Ingresos (además de Justicia), como en ocasiones se ha pensado. No obstante, reiterando lo argumentado al comienzo de este capítulo, la creación de capital humano hoy es base fundamental para la generación de ingresos mañana.

FAMILIAS EN ACCIÓN EN 2009

La Tabla 47 muestra que de las 577 mil familias que han sido caracterizadas por Juntos, 424.054 están inscritas en Familias en Acción. De estas, 108.952 tienen integrantes que resultaron acreditados en el RUPD como incluidos.

Tabla 47
Familias en Acción 2009

	No desplazados	Desplazados
No incluidos FA	139.056	14.101
	31%	11%
Incluidos FA	315.102	108.952
	69%	89%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA², cálculos autor.

Resulta significativo verificar que el porcentaje de inclusión de las familias en situación de desplazamiento es bastante mayor al del resto de familias. Esto puede constituir lo que en justicia transicional se denomina una medida de satisfacción, pues la política de inclusión permanente de población desplazada en el programa, así como otros instrumentos, le han permitido a estas familias acceder de manera preferente y más representativa a esta oferta regular del Sistema de Protección Social.

Tabla 48
Cobertura Familias en Acción por departamento (Familias)

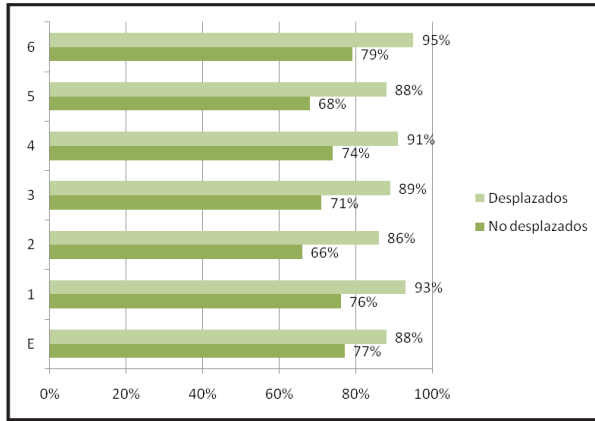
	No desplazado	Desplazado		No desplazado	Desplazado
Amazonas	81%	69%	La Guajira	71%	89%
Antioquia	75	90	Magdalena	71	85
Arauca	75	91	Meta	68	91
Atlántico	77	90	Nariño	66	91
Bolívar	92	92	N. Santander	67	90
Boyacá	59	92	Putumayo	73	91
Caldas	76	90	Quindío	72	91
Caquetá	71	95	Risaralda	61	85
Casanare	70	90	San Andrés	77	85
Cacuca	65	87	Santander	61	86
Cesar	73	85	Sucre	72	83
Chocó	66	89	Tolima	62	86
Córdoba	73	85	Valle	66	87
Cundinamarca	58	88	Vaupés	78	89
Guaviare	83	87	Vichada	69%	84%
Huila	72%	94%			

Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

La Tabla 48 muestra el porcentaje de familias incluidas en el programa por departamento. Con excepción de Amazonas, el mínimo porcentaje de inclusión es del 84% en Vichada y cerca de la mitad de los departamentos tienen coberturas del 90% o superiores.

2 SIFA es el Sistema de Información de Familias en Acción

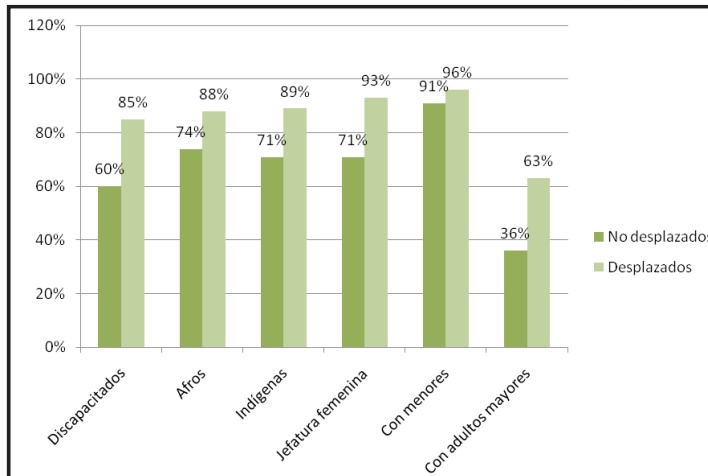
Gráfica 10
 Cobertura Familias en Acción por categoría municipio (Familias)



Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

Por su parte, la Gráfica muestra la cobertura por categoría de municipio. Se puede observar que, a diferencia de lo que vimos para Atención Humanitaria, las coberturas de Familias en Acción son bastante similares en las diferentes categorías de municipios. Esto en parte es producto de un proceso de madurez propio de programas del Sistema de Protección Social, que tienen cobertura universal, son diseñados con alto grado de permanencia y tienen varios años de implementación continua.

Gráfica 11
 Familias en Acción para grupos de especial protección (Familias)



Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

De otra parte, la Gráfica 11 nos muestra el grado de inclusión al programa de los grupos de especial protección. Nuevamente vemos como el grado de inclusión de estos grupos es alto y bastante más alto para familias en situación de desplazamiento. En este grupo se destaca de manera importante la cobertura a familias con jefatura femenina.

En sentido contrario, preocupa el grado de cobertura de familias no desplazadas con integrantes con discapacidad, la cual sólo alcanza un 60%. Este es uno de los retos que hacia el futuro tiene el programa de Familias en Acción, pues como se vio en la parte de la caracterización, la dificultad que tienen los niños con discapacidad para acceder al sistema educativo, se traduce en dificultad para cumplir con los compromisos que exige el programa para permanecer vinculado a él.

Un aspecto especialmente interesante es revisar qué tan importante es la ayuda recibida de Familias en Acción. El promedio de dinero cobrado por las familias fue de 574.581 para no desplazados y 594.671 para familias con miembros en situación de desplazamiento. La diferencia entre estos dos pagos no es grande pero debe ser tenida en mente.

Esta cifra no es nada despreciable si tenemos en cuenta que es el 15% del ingreso anual que las familias reportan recibir; algo así como casi dos meses de ingreso. De otra parte, comparado con el componente de alimentación que recibieron las familias desplazadas como atención humanitaria, representa el 70% (el promedio recibido por este componente es de 850.222, ver Tabla 42).

Es importante tener en cuenta que esta ayuda podría ser más alta si se observa que un número alto de familias deja de recibir más ayuda, pudiéndolo hacer, por no cumplir los compromisos o, excepcionalmente, no cobrar la ayuda. La Tabla 49 muestra esta situación, en donde, por ejemplo, 12.445 familias en situación de desplazamiento sólo cobraron cinco veces en el año (siendo el potencial seis) y 13.795 solo cobraron cuatro, tres, dos, una o ninguna vez; esto es que el 24% de las familias desplazadas recibió menos dinero del que tiene el potencial de recibir.

La pregunta central ahora es qué tanto ayuda Familias en Acción a superar trampas de la pobreza. En términos de Juntos esto es qué tanto impacto tiene este programa en el cumplimiento de los logros.

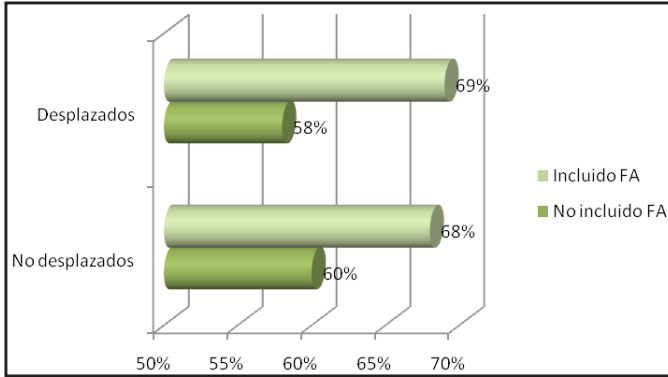
Tabla 49
Número de giros cobrados en 2009

	No desplazados	Desplazados
0	13.475	4.457
1	2.981	1.543
2	3.159	1.271
3	7.541	2.031
4	19.948	4.493
5	44.766	12.445
6	217.831	81.262

Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

Comenzando con el caso de identidad, la Gráfica 12 nos muestra que las familias desplazadas y no desplazadas, con menores de 18 años, que están en Familias en Acción, cumplen más que proporcionalmente el logro.

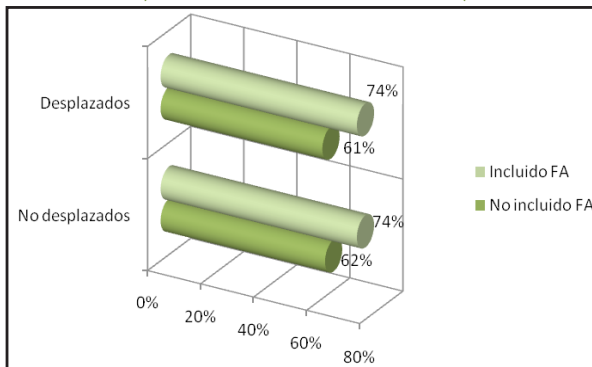
Gráfica 12
Cumplimiento Logro 1 (identidad) de Familias en Acción
(Familias con menores de 18)



Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

Continuando con el caso de salud, Juntos recoge el acceso a este servicio en el Logro 13. La Gráfica 13 nos muestra el nivel de cumplimiento de este logro clasificado por las familias, con menores de 18 años, que pertenecen a Familias en Acción y las que no. Claramente observamos que un mayor porcentaje de familias que hacen parte del programa alcanzan el logro de salud; esto es, un 74% de las familias no desplazadas que están incluidas en Familias en Acción cumplen el Logro 13, sobre acceso al sistema de salud, mientras que sólo un 61% de las familias no incluidas en el programa lo cumple. Para las familias con miembros incluidos en el RUPD, los resultados son de 74% para las pertenecientes al programa, contra un 61% de las que no pertenecen.

Gráfica 13
Cumplimiento Logro 13 (salud) de Familias en Acción
(Familias con menores de 18)

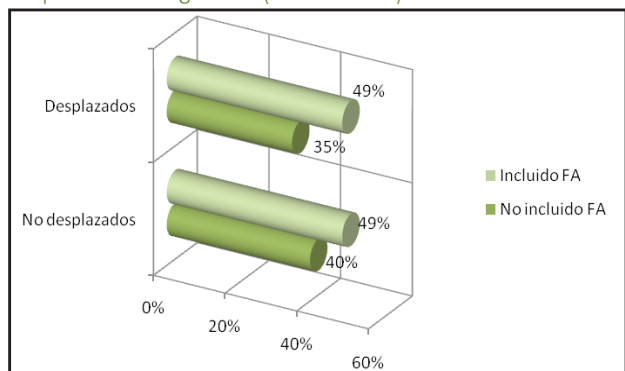


Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

Si siguiendo con el tema de salud, una situación que monitorea Juntos es el nivel de vacunación completa que tienen los niños; esto se resume en el Logro 16. La Tabla muestra esta situación. Claramente las familias desplazadas o no, que pertenecen a Familias en Acción, cumplen el logro en mayor proporción que las que no pertenecen al

programa.

Gráfica 14
Cumplimiento Logro 16 (vacunación) de Familias en Acción

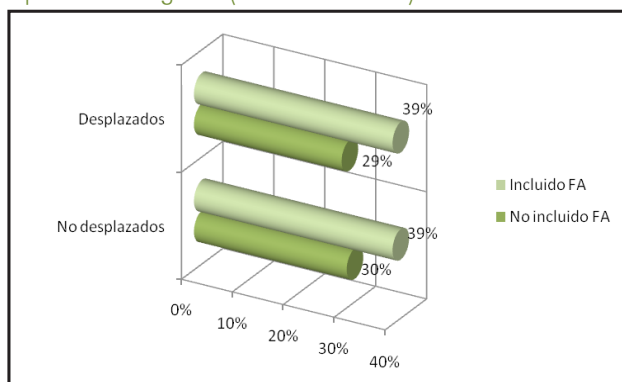


Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

Finalmente, el Logro 18, mide que los menores de 10 años asistan a consultas para la detección temprana de alteraciones de crecimiento y desarrollo. La proporción de familias que participan en el programa que han alcanzado este logro es 66% para las desplazadas y 67% para el resto; claramente mayor que las familias que no están en el programa, que sólo alcanzan el 56% y 53% respectivamente. Ciertamente, la exigencia expresa del programa de llevar a los niños a controles de talla y peso redundará de manera directa en el cumplimiento de este logro.

En el frente de la educación y del cuidado infantil, Juntos monitorea igualmente a las familias a través del alcance de logros que implican superaciones de trampas típicas de pobreza. La Gráfica 15 reporta el cumplimiento del Logro 8, referente a niños menores de cinco años vinculados a programas de atención integral. Las familias incluidas en Familias en Acción cumplen en un 39% el Logro, lo cual es nueve puntos porcentuales por encima de familias no desplazadas, no pertenecientes al programa y diez puntos por encima para el caso de familias desplazadas.

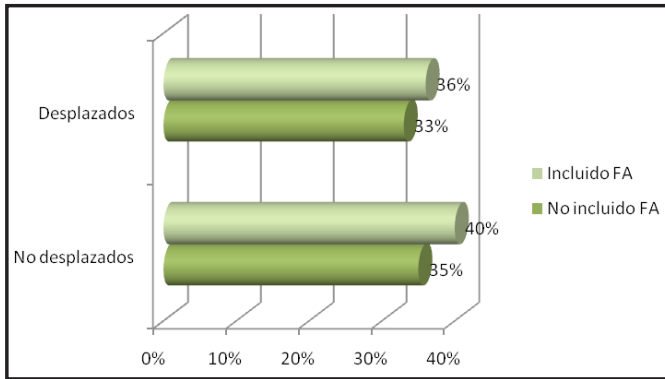
Gráfica 15
Cumplimiento Logro 8 (cuidado infantil) de Familias en Acción



Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

Por su parte, el Logro 9 monitorea la asistencia escolar de los niños. Claramente, como lo muestra la Gráfica 17, las familias que hacen parte de Familias en Acción cumplen en mayor proporción este logro que las familias que no hacen parte del programa. Esta diferencia alcanza veinte puntos porcentuales, lo cual es muy notorio, pero apenas esperable dada la fisonomía propia del programa bajo análisis que, como se dijo, premia a las familias que se esfuerzan por mantener a sus hijos estudiando.

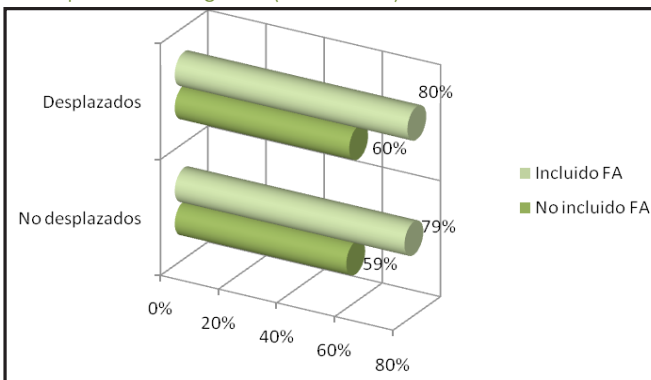
Gráfica 16
Familias en Acción con IAB adecuado
(Familias con menores de 18)



Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

La Gráfica 16 muestra el impacto de pertenecer al programa en nutrición medido a través del Índice de Alimentación Balanceada. La diferencia es de 3% para desplazados y 5% para el resto.

Gráfica 17
Cumplimiento Logro 9 (educación) de Familias en Acción

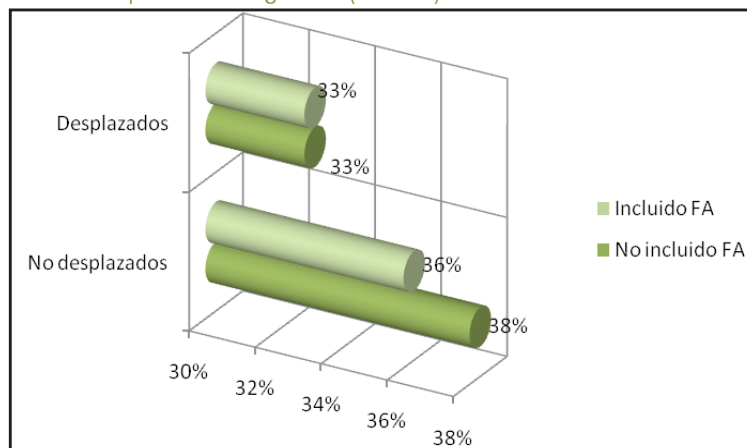


Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

Como se mencionó en el marco conceptual de este programa, a lo largo de los años se han desarrollado herramientas complementarias que contribuyen a que las familias participantes desarrollen diferentes actividades e incluso estimule la creación de capital social. Juntos monitorea, en parte, estos avances a través de su dimensión de Dinámica

Familiar.

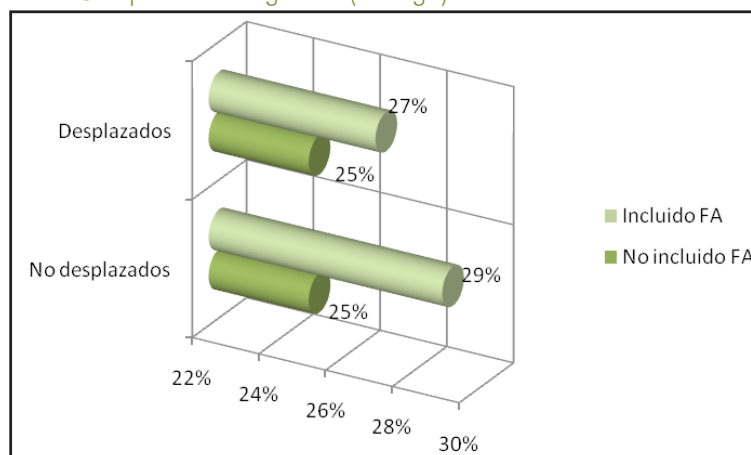
Gráfica 18
Cumplimiento Logro 37 (crianza) de Familias en Acción



Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

Las Gráficas 18 y 19 muestran los resultados alcanzados en torno de algunos de los logros de la dimensión de dinámica familiar. El Logro 37 se interesa por las pautas de crianza humanizada y el 38 por los espacios de diálogo y normas de convivencia familiar. Vemos como no parece haber un efecto positivo importante en el cumplimiento de esos logros por pertenecer al programa de Familias en Acción; inclusive, para el caso de las pautas de crianza humanizada, las familias no desplazadas inscritas en Familias en Acción cumplen ligeramente menos el logro que las no inscritas. Alguna tendencia más positiva se ve en las normas de convivencia familiar que incluso llega a ser de cuatro puntos porcentuales para las familias no desplazadas.

Gráfica 19
Cumplimiento Logro 38 (diálogo) de Familias en Acción



Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

Finalmente evaluamos el tema de la bancarización. Como se explicó al comienzo del capítulo, el programa de Familias en Acción depende de un eficaz medio de pago que permita hacer las transferencias monetarias a las familias cuando cumplen con sus compromisos.

Actualmente el programa se encuentra terminando de implementar la estrategia de bancarización como mecanismo de pago, a través de abrir una cuenta bancaria a cada familia. Por supuesto, una vez abierta la cuenta, el programa espera que la misma no sólo sea usada para recibir los pagos propios del programa sino sea un mecanismo de inserción en el sistema financiero.

El propio Juntos ha identificado que el 4,8% de las familias ahorran, la mayor parte de forma habitual. Sin embargo sólo un 36% de ellas utiliza el sistema financiero para ahorrar. A su vez un 16% de las familias caracterizadas solicitó préstamos en los últimos doce meses, de las cuales una quinta parte lo tuvo que hacer con prestamistas particulares, a tasas de interés superiores a las del mercado o incluso de usura.

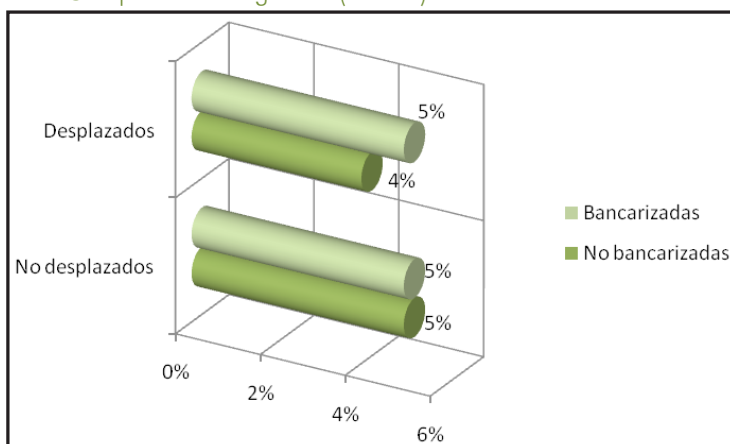
Tabla 50
Bancarización Familias en Acción

	No bancarizadas	Bancarizadas
No desplazadas	44%	56%
Desplazadas	40%	60%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

La bancarización universal de las Familias en Acción es el camino para que, a través del ahorro y otras formas de generación de cultura financiera, las familias puedan acceder a crédito en condiciones de mercado. Esto es un activo muy importante para la generación de ingresos.

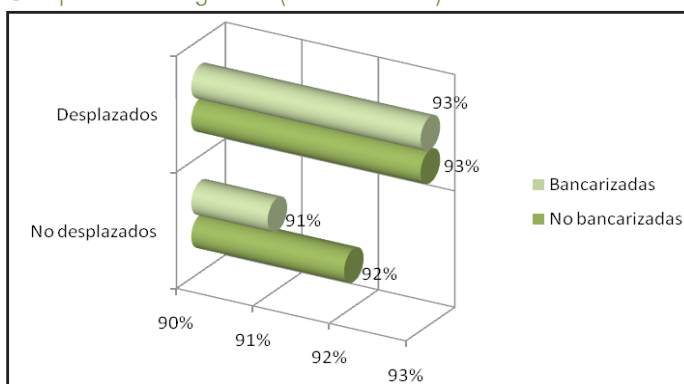
Gráfica 20
Cumplimiento Logro 40 (ahorro) de Familias en Acción



Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

El proceso de bancarización está aún muy reciente, sin embargo en alrededor de un año, como lo muestra la Tabla 50, se han logrado bancarizar el 56% de las familias no desplazadas caracterizadas por Juntos y el 60% de las desplazadas. Cifra bastante notable. Sin embargo, insistimos, la mayor parte de estas cuentas no completan un año de abiertas. Esto puede explicar el bajo impacto que aún se percibe de este proceso en el cumplimiento de logros relacionados con el tema.

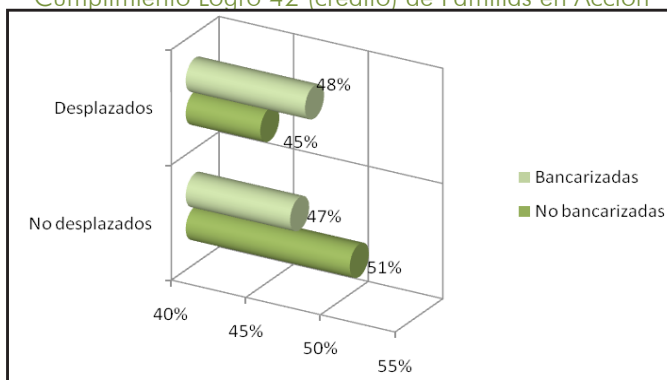
Gráfica 21
Cumplimiento Logro 41 (conocimiento) de Familias en Acción



Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

Las Gráficas 20, 21 y 22 muestran el cumplimiento de los logros de la dimensión bajo estudio. El Logro 40, que mide el nivel de ahorro formal de las familias, muestra que no hay una diferencia sensible entre bancarizadas y no bancarizadas. Algo similar ocurre con el Logro 41, sobre conocimiento del sistema financiero. No se percibe mayor diferencia en el cumplimiento del logro; sin embargo, el conocimiento del sistema financiero es alto. Finalmente, el Logro 42, que registra el acceso a crédito de las familias, que como se explicó es uno de los grandes objetivos finales del proceso de bancarización, no muestra por lo pronto que las familias bancarizadas lo alcancen más que las que no lo están.

Gráfica 22
Cumplimiento Logro 42 (crédito) de Familias en Acción



Fuente: Infojuntos, SIPOD, SIFA, cálculos autor.

CONCLUSIONES

Los resultados analizados en este capítulo son claros en mostrar que Familias en Acción hace la tarea para lo cual fue diseñado. En temas en los que su metodología es más flexible, como son los encuentros de cuidado y otras actividades tendientes a generar capital social, la eficacia se pierde.

La importante participación de las familias en situación de desplazamiento en el programa, proporcionalmente superior al de otras familias, es una clara medida de satisfacción que el programa ha logrado al ajustar sus procesos para facilitar el ingreso de las familias víctimas.

En el futuro se debe retomar el análisis sobre el impacto que la bancarización tiene en los logros de esta dimensión, pues aún es prematura cualquier conclusión al respecto.

Capítulo 9

PROGRAMA DE ATENCIÓN INICIAL PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS - PAI

MARCO CONCEPTUAL Y DE POLÍTICA

El Programa de Atención Inicial para la Generación de Ingresos recoge años de aprendizaje en materia de apoyo a familias vulnerables para que generen ingresos. Su principal fortaleza es el apoyo a emprendimientos productivos, pero también se ha utilizado para fortalecer las capacidades de vinculación laboral que tienen las familias.

El PAI debe entenderse como una puerta de entrada a la generación de ingresos y no como una de salida; y es posible que uno de sus mayores retos hacia adelante sea precisamente la posibilidad de conectarse con otros esfuerzos en la materia, con los cuales genere sinergia.

De hecho, en la actualidad el PAI está probando una segunda etapa del programa, aplicable a familias exitosas en la primer aparte. En esa primera etapa han participado más de 150.000 individuos correspondientes a igual número de familias.

El PAI se fundamenta en un fuerte proceso de apoyo psicosocial al comienzo, cuyo objetivo fundamental es empoderar a las familias en situación de desplazamiento (el programa está diseñado exclusivamente para estas familias) y mostrarles que es posible después de todos los traumas sufridos reiniciar sus vidas y retomar una actividad productiva.

La familia es invitada a escoger la actividad productiva que imaginan puede ayudarles a reorganizar sus vidas. La inmensa mayoría optan por emprendimientos productivos. Por ello a estas familias se les entrena en conceptos básicos de empresariado y se les acompaña en la formulación de un proyecto. Luego se les da un incentivo monetario para que comiencen con este proyecto. La familia es acompañada durante dos o tres meses en la implementación de su proyecto. En la mayoría de los casos, en ese tiempo el proyecto ha comenzado a funcionar y está generando algún ingreso.

EL PAI DE 2007 A 2009

De nuestras 123 mil familias que tienen por lo menos un integrante acreditado como incluido en el RUPD y que han sido caracterizadas por Juntos, 17.632, el 14%, ha participado en el PAI (1.750 que resultaron no incluidas también). En promedio, estas familias recibieron 1.947.587 pesos para sus proyectos.

Tabla 51
Modalidad PAI

Emprendimiento	13.297	68,8%
Fortalecimiento	5.291	27,4%
Vinculación Laboral	152	0,8%
Reconversión	153	0,8%
Varios	442	2,3%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, PAI, cálculos autor.

La Tabla 51 muestra la modalidad escogida por los participantes. Vemos como la inmensa mayoría, 96,2%, optó por el emprendimiento de un negocio nuevo o el fortalecimiento de uno existente.

Tabla 52
Cobertura PAI por departamento (Familias)

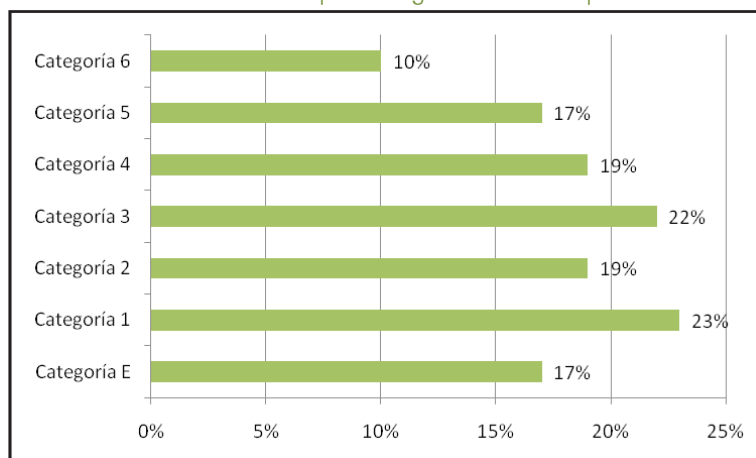
Amazonas	0%	Huila	15%
Antioquia	9	La Guajira	22
Arauca	20	Magdalena	14
Atlántico	17	Meta	17
Bolívar	14	Nariño	6
Boyacá	7	N. Santander	18
Caldas	11	Putumayo	19
Caquetá	16	Quindío	26
Casanare	24	Risaralda	17
Cauca	12	Santander	20
Cesar	10	Sucre	17
Chocó	10	Tolima	16
Córdoba	11	Valle	15
Cundinamarca	15	Vaupés	2
Guaviare	22%	Vichada	1%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, PAI, cálculos autor.

La cobertura del PAI es más bien desigual por departamento, como lo muestra la Tabla 52, y no pareciera seguir ningún patrón específico. Es así como los departamentos con mayor cobertura son Quindío, Casanare y La Guajira, con más de 20%, y al otro extremo están Amazonas, Vaupés y Vichada con menos de 2% de cobertura.

A nivel municipal, en cambio, si hay una tendencia clara, como sucede con Atención Humanitaria, a tener mayores coberturas en municipios grandes, de alta categoría, y una cobertura modesta en los municipios pequeños. Ciertamente la Gráfica 23 muestra que mientras los municipios de primera categoría tienen una cobertura que representa más del doble (23%) de los de sexta categoría (10%). Esta distribución no parece ser la más adecuada a una política de concurrencia nación-territorio, pues en principio es preferible que la nación apoye a los municipios más pequeños, que suelen presentar mayores debilidades institucionales y presupuestales.

Gráfica 23
Cobertura PAI por categoría de municipio

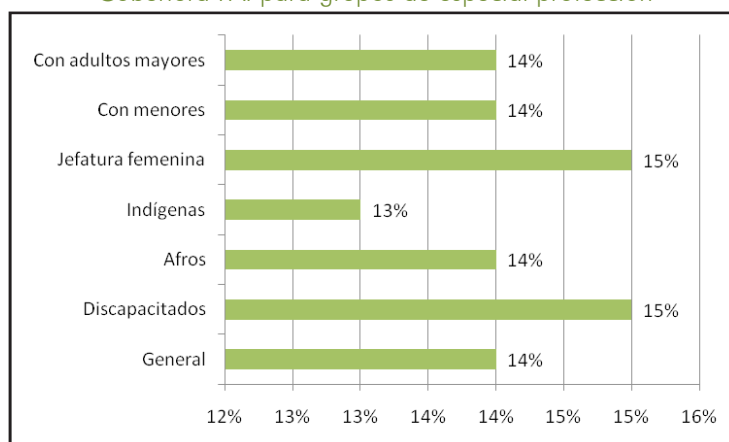


Fuente: Infojuntos, SIPOD, PAI, cálculos autor.

En el frente rural sólo el 6% de las familias en esta zona fue cubierta, contra un 16% de cobertura urbana. Esta situación es apenas esperable, toda vez que este programa tiene una vocación fundamentalmente urbana.

Finalmente, en cuanto a la cobertura a los Grupos de Especial Protección, la Gráfica 24 nos muestra que el programa no ha efectuado una priorización especial de estos grupos, pues su participación es muy similar a la de la población en general.

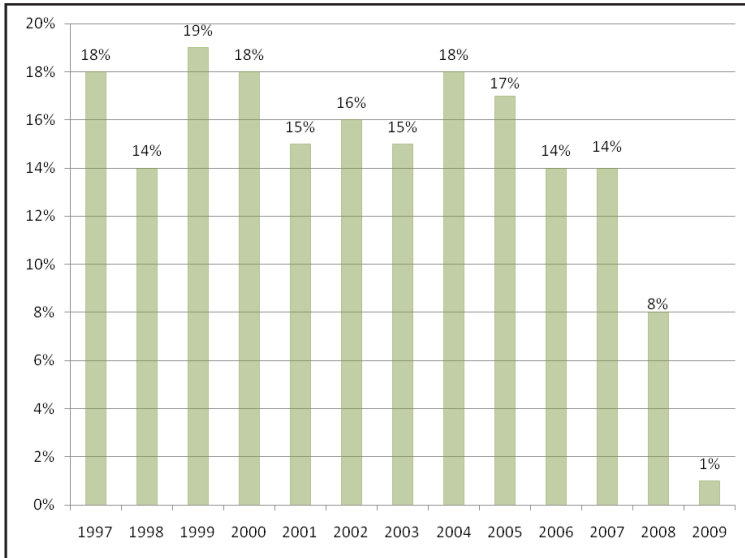
Gráfica 24
Cobertura PAI para grupos de especial protección



Fuente: Infojuntos, SIPOD, PAI, cálculos autor.

Revisando la cobertura por año de inclusión en el Registro, podemos observar en la Gráfica 25 que, en principio, la cobertura no se concentra en ningún año en particular, pero sobretodo no se concentra en los registros recientes.

Gráfica 25
Cobertura PAI por año



Fuente: Infojuntos, SIPOD, PAI ,cálculos autor.

Utilizando la información sobre ingresos reportada por las propias familias, podemos constatar que el PAI genera una ligera mejora en ingresos equivalente al 6%; esto es, mientras las familias que participaron en el PAI dicen tener ingresos mensuales por 299.315 pesos mensuales en promedio, las que no participaron en dicho programa alcanzan solamente 283.615.

Este es un resultado importante, pero aún muy modesto para lo que puede ser un objetivo de mediano término. Recordemos, por ejemplo, que el IGED de ingresos que proponemos pone como umbral un salario mínimo, lo cual aún está muy lejos de lograrse. Otras evaluaciones independientes que se han hecho del impacto del programa han encontrado que en efecto los hogares están logrando niveles de ingresos cercanos al mínimo, sin embargo nuestra evidencia no refleja esto (algunos estudios de del DNP sugieren que el nivel de subreporte del ingreso es del 1,8; en ese caso sí se estaría a nivel de salario mínimo).

Evaluando el impacto que el PAI puede tener en los ingresos dependiendo de la categoría del municipio, encontramos una situación bastante desalentadora y hasta posiblemente contradictoria. Comparando la situación de ingresos de quienes estuvieron en el PAI, con la de quienes no hicieron parte de ese programa, vemos que en todas las categorías de municipios con excepción de la cuarta y la sexta, las familias que no estuvieron en el PAI reportan mayores ingresos que las que sí estuvieron.

En la Tabla 53 vemos las diferencias para sueldos, honorarios e ingresos en general. Para el caso de ingresos, por ejemplo, las familias de municipios de categoría especial que no estuvieron en el PAI reportan 11,2% más ingresos que los que sí estuvieron. En sentido contrario, las familias vinculadas al programa de los municipios de categoría 6 (que en total son en total 7.169) reportaron ingresos un 6,3% más altos que las familias

que no estuvieron vinculadas. Estas cifras mostrarían que el PAI tiene su mayor potencial en pequeños municipios y no en las grandes capitales. Más aún, haciendo el mismo ejercicio entre lo urbano y lo rural, encontramos que a pesar que el PAI es un programa diseñado para el ámbito urbano, parece tener un mejor impacto en lo rural. Ciertamente las familias rurales vinculadas al programa reportan tener un ingreso 12,4% superior al ingreso de las familias que no hacen parte del PAI. A su turno, las familias urbanas del programa reportan ingresos inferiores en un 1,3% a las familias que no han participado del PAI.

Tabla 53
Diferencia ingresos beneficiarios PAI

	Sueldo	Honorarios	Ingresos
E	-5,4%	-20,9%	-11,2%
1	-9,2	-2,9	-6,7
2	-9,8	-4,0	-8,1
3	-15,0	-8,7	-17,7
4	6,5	-2,1	1,5
5	-5,8	-17,8	-8,3
6	6,3%	5,7%	6,3%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, PAI, cálculos autor.

Siguiendo con esta línea analítica, evaluamos la situación de ingresos de los grupos de especial protección. Las diferencias son importantes y se muestran en la Tabla 54. Tomando solamente los ingresos generales, es decir sin discriminar por sueldos u honorarios, vemos cómo el grupo con menor impacto son los afrocolombianos, en donde el ingreso que reportan los participantes del PAI es sólo un 1% mayor que el de los afrocolombianos no participantes en el programa. Sin embargo, para el caso de los indígenas la diferencia positiva es de 13%. Las familias con jefatura femenina tienen un comportamiento cercano a de la población en general, el 8%, y los discapacitados el 11%. Encontramos un grupo con un impacto positivo de participar en el PAI bastante significativo; estos son las familias con adultos mayores, en donde los ingresos que reportan estas familias, que participaron en el PAI, es 27% superior al de las familias que no participaron.

Finalmente, cuando evaluamos el nivel de ingresos de las familias que participaron en el PAI por las diferentes modalidades, encontramos diferencias significativas. Es así, que mientras los hogares que participaron en la modalidad de fortalecimiento generan 308.575 pesos en promedio, los que participaron por vinculación laboral generan 244.092, lo cual muestra claramente que el potencial del PAI está en los emprendimientos, más que en la empleabilidad.

Tabla 54
Diferencia de ingresos beneficiarios PAI en grupos de especial protección

	Sueldo	Honorarios	Ingresos
Discapacitados	14%	12%	11%
Afros	3	3	1
Indígenas	13	17	13
Jefatura femenina	8	6	8
Con menores	7	5	6
Con adultos mayores	33%	23%	27%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, PAI, cálculos autor.

CONCLUSIONES

Este capítulo muestra los grandes retos que tienen los programas de ingresos. Su eficacia es difusa y difícil de medir. Creemos que parte del mejoramiento del impacto del programa dependerá hacia delante de la capacidad que tenga de integrarse con otros programas que permitan darle continuidad al esfuerzo de acompañamiento. Esta tarea, a su vez, debe tener plena alineación con el recientemente adoptado CONPES 3616 de Generación de Ingresos, pues en esta misma política el PAI puede encontrar las sinergias que tanto parece necesitar para lograr mejorar su impacto.

De cualquiera manera, es tarea urgente la refocalización del PAI hacia familias y territorios en donde tiene su mayor potencial.

Capítulo 10

SUBSIDIOS PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

MARCO CONCEPTUAL Y DE POLÍTICA

Con generación de Ingresos, Vivienda es de los objetivos más retantes de la política de superación de la pobreza y de la de atención al desplazamiento. Algunos llegan a cuantificar el déficit de viviendas en el país hasta en dos millones.

Incluso para población no vulnerable, digamos de estratos 3 y 4, la consecución de vivienda propia resulta un reto de tamaño mayor, incluso es parte central del proyecto de vida. Hoy son tal vez más las personas que llegan a la vejez sin jamás haber sido propietarios de una vivienda, que los que si lo lograron.

Para una familia de clase media, la adquisición de vivienda propia puede ser un proceso que fácilmente tarda diez años mientras se ahorra para una cuota inicial y luego otros diez a quince años mientras se repaga un crédito; esto significa que para este tipo de familias fácilmente volverse propietario de una vivienda sin deberla, puede ser un proyecto de 20 a 25 años. Incluso en países desarrollados, este proceso, a pesar de que demanda un menor esfuerzo en cuota inicial, una familia de clase media puede durar hasta treinta años en pagar su vivienda.

Esta reflexión es un buen trasfondo para dimensionar el tamaño del reto que significa adquirir vivienda propia. Esto para las familias es un proyecto de vida.

Para el caso de las familias en situación de desplazamiento, la jurisprudencia constitucional no necesariamente plantea que el derecho a una vivienda digna signifique que las familias deban ser propietarias de la vivienda. Si significa, como se dijo en la parte anterior, que la tenencia de la vivienda debe ser legal; esto es, por ejemplo, que si es arrendada el contrato conste por escrito.

Esta postura jurisprudencial es razonable; no obstante, una política de vivienda deseable debe tener sus ojos puestos en un país de propietarios. Gozar efectivamente al derecho a una vivienda en arrendamiento, puede ser espurio, hoy se puede estar gozando de la vivienda y mañana no.

Adicionalmente, la vivienda propia puede bajar la presión sobre las necesidades de ingreso. Pensemos en el presupuesto de una familia pobre; una cosa es si, por ejemplo, un salario mínimo debe alcanzar para pagar un arriendo (o cuotas) y otra si no. Vamos más allá; como vimos en la caracterización de ingresos, en la actualidad las familias

generan en promedio 300.000 pesos de ingresos. Si una familia no tiene que asumir costos de vivienda (ni arriendo ni cuotas de crédito), y teniendo niños recibe ayuda a través de Familias en Acción y programas del ICBF, esos ingresos podrían permitirle fácilmente la Subsistencia Mínima al hogar. Otra situación muy diferente es cuando la familia debe sacar de esa pequeña suma, una parte para pagar arriendo. En esa situación, la probabilidad de que un ingreso de 300.000 alcance para la Subsistencia Mínima (autosostenimiento) es realmente poca. Esto debe invitar a pensar la política de ingresos en consonancia con la de vivienda; al punto que el esfuerzo presente en vivienda es menor esfuerzo futuro en ingresos; pero también menor esfuerzo futuro en atención al adulto mayor.

El Gobierno colombiano ha entendido esto y por ello la mayor parte de su esfuerzo está concentrado en que la población vulnerable sea propietaria de su vivienda a través de sus programas de Vivienda de Interés Social.

Estos programas fueron construidos sobre la base de que la adquisición de vivienda propia debía ser un esfuerzo conjunto entre Gobierno y familias; en donde, más o menos, cada parte debía poner la mitad del costo de la vivienda; el gobierno hace lo suyo a través de un subsidio, la familia a través de una combinación ahorro y crédito.

Esta política ha sido adaptada en varias ocasiones para aumentar su accesibilidad a las familias en situación de desplazamiento. Así, por ejemplo, estas familias no deben cumplir el requisito del ahorro.

No obstante, el reto de lograr que las familias reúnan los recursos necesarios para pagar su "parte" de la financiación es bastante difícil. Cada año varios subsidios asignados para compra de vivienda se quedan sin aplicar por la imposibilidad que las familias tienen de conseguir el resto de la financiación; no obstante, año a año aumenta proporcionalmente el número de subsidios que logran aplicarse.

Con frecuencia se recurre a proponer que aumente el subsidio de vivienda para solventar esta situación. Esta solución tiene algún grado de viabilidad, pero siempre presenta la problemática que un aumento no controlado del subsidio puede redundar simplemente en un aumento del costo de las viviendas.

Recientemente el Gobierno ha tomado algunas decisiones tendientes a movilizar un poco más la oferta de este tipo de viviendas. Sin embargo, estas medidas se han chocado contra unas autoridades territoriales desentendidas en el asunto. La movilización de oferta de vivienda de interés social requiere un gran dinamismo de la autoridad territorial, que va desde la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial - POT, hasta la puesta en conjunto de los elementos propios de los proyectos de vivienda familiar. Creemos que un mayor compromiso y dinamismo de las autoridades territoriales podría ser la clave en lograr que la actual política de vivienda funcione mejor.

No obstante, otro fenómeno de singular importancia, está impidiendo que la política de vivienda funcione adecuadamente. Como lo evidenciaremos más adelante, y es claramente sabido en el sector gubernamental de vivienda, un número importante de familias que han accedido y utilizado el subsidio de vivienda, no viven en ellas, pues las subarriendan y buscan soluciones de menor calidad.

Es así como una vez más vemos que la política de ingresos esta entrelazada con la de vivienda. Las familias arriendan sus viviendas propias, por una parte, para buscar ingresos adicionales y, por otra, por incapacidad de “sostener el estatus” que con frecuencia significa tener vivienda propia; esto es, pagar impuesto predial, servicios públicos, estrato del barrio, categorización en el SISBEN, etc. Esto mostraría que una política presente de vivienda contribuye a una política futura de generación de ingresos, pero no la sustituye completamente.

SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

La Tabla 55 muestra la cobertura de los subsidios de vivienda de interés social; estos son: el programa de Vivienda de Interés Social Urbano, manejado actualmente por Fonvivienda, y el programa de Vivienda de Interés Social Rural, manejado a través del Banco Agrario.

Tabla 55
Cobertura programas vivienda

	No desplazado	Desplazado
Rural	1.097 0,2%	4.020 3,3%
Urbano	2.424 0,5%	3.196 2,6%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, Hábitat, cálculos autor.

Vemos que de las 577 mil familias que ha caracterizado Juntos, 11.960 han recibido subsidios. Esto significa que la cobertura es mínima. Sin embargo, es muy importante notar la inmensa diferencia en cobertura entre familias no desplazadas y desplazadas. Proporcionalmente, la cobertura para VIS urbana de familias que tienen integrantes en situación de desplazamiento es 16 veces la del resto de familias y en el caso rural 5 veces. Esto muestra una clara medida de satisfacción a favor de las víctimas del desplazamiento.

Tabla 56
Comportamiento subsidio de vivienda

	Rural	Urbano
No. Beneficiarios	5.117	5.467
Media	6.209.211	14.580.183
Moda	4.578.000	14.907.000
Desv. típ.	1.130.208	1.534.365
Mínimo	2.658.386	6.211.250
Máximo	7.806.600	14.907.000
Suma	31.772.532.505	79.709.861.199
25	5.464.078	14.907.000
50	6.494.617	14.907.000
75	7.021.661	14.907.000

Fuente: Infojuntos, SIPOD, Hábitat, cálculos autor.

En la Tabla 56 podemos ver que el promedio de subsidio pagado en el ámbito rural es de 6.209.211 pesos, y en el ámbito urbano de 14.580.183. Dado el total de familias atendidas por uno y otro programa, se han invertido 111.482 millones de pesos (corrientes). Recordemos de la parte anterior que cuando le preguntamos a las familias sobre sus pérdidas, calculamos que en casas habían perdido 83.837 millones de pesos. Hicimos el ejercicio de revisar las familias que habiendo establecido que perdieron viviendas por el desplazamiento recibieron subsidio de vivienda urbano o rural. La Tabla 57 muestra los resultados. En total 631 familias, que determinamos perdieron viviendas, han recibido subsidios de vivienda. El valor de la pérdida valorada por ellos mismos al momento de la caracterización es de 8.606 millones, el valor de los subsidios para vivienda recibidos es de 9.125 millones de pesos (corrientes).

Tabla 57
Pérdidas estimadas comparado con subsidio de vivienda

	Pérdidas	Urbano	Rural
Media	8.606.841	21.526.956	10.130.587
N	634	231	410
Suma	5.456.737.500	4.972.726.750	4.153.540.473

Fuente: Infojuntos, SIPOD, Hábitat, cálculos autor.

El subsidio para VIS tiene como objetivo fundamental adquirir vivienda (también mejorar la que se tiene). Es un programa que pretende convertir a sus beneficiarios en propietarios. Infortunadamente, como ya se había anunciado, en la práctica un buen número de hogares prefiere arrendar e irse a vivir en un lugar de menor calidad o dignidad (las reglas del programa no permiten vender el bien durante un tiempo). Los datos de la Tabla 58 son evidencia de esta lamentable situación. Vemos como en familias desplazadas como no desplazadas, a quienes se les ha pagado el subsidio, aún permanecen en arriendo (y otras formas de tenencia). Si bien el subsidio aumenta la proporción de hogares con vivienda propia; por ejemplo en hogares en situación de desplazamiento pasa de 41,9% a 45,6%, lo cierto es que un 27% de los hogares que tienen su subsidio aplicado continúa viviendo en arriendo (sin contar otras formas "imperfectas" de tenencia).

Tabla 58
Tenencia de la vivienda de los beneficiarios VIS

	No Desplazados		Desplazados	
	Sin VIS	Con VIS	Sin VIS	Con VIS
Propia, pagando	6,8%	7,0%	7,3%	7,0%
Propia, paga	50,6	50,4	34,6	38,6
Arriendo	15,6	15,7	32,2	27,0
Usufructo	11,4	11,0	10,9	11,3
Ocupante	7,6	8,7	7,3	7,2
Otro	8,1%	7,1%	7,6%	8,8%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, Hábitat, cálculos autor.

Esta es una situación especialmente frustrante pues da al traste con la esencia del programa de VIS, en un número importante de familias. Esta situación, junto con otras

que requieren más análisis, puede explicar por qué las familias que acceden al programa de VIS no cumplen de manera más significativa los logros de habitabilidad de Juntos, ni gozan efectivamente al derecho a una vivienda digna y legal.

La Tabla 59 compara el cumplimiento de logros de la dimensión de habitabilidad de Juntos entre las familias que han recibido subsidio VIS y quienes no. Se puede observar como, en general, el haber sido beneficiario de un subsidio de vivienda no está redundando en un mayor cumplimiento relativo de los logros, ni para población no desplazada, ni para la desplazada.

Tabla 59
Cumplimiento de logros de hábitat de beneficiarios VIS

		No Desplazados		Desplazados	
		Sin VIS	Con VIS	Sin VIS	Con VIS
Logro 24	Agua	58%	50%	67%	62%
Logro 25	Basuras	69	63	78	71
Logro 26	Energía	85	82	88	83
Logro 27	Espacios dif.	60	58	55	57
Logro 28	Hacinamiento	44	29	31	31
Logro 29	Pisos	64	62	72	71
Logro 30	Implementos	56	50	4	44
Logro 31	Comunicaciones	49	47	48	50
Logro 32	Estructura	18	15	21	21
Logro 33	Ventilación	23%	14%	16%	16%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, Hábitat, cálculos autor.

CONCLUSIONES

Los resultados presentados invitan a revisar algunos aspectos del programa de subsidios para VIS, pues si bien mejoran el nivel de propiedad de las familias, la calidad de las mismas no parece mejorar como producto del programa.

De cualquier forma, resulta urgente lograr que los subsidios que se asignen sean convertidos en viviendas y para esto puede ser definitiva la participación de los gobiernos locales, complementando el esfuerzo nacional; como en efecto ya pasa en unos pocos municipios y departamentos.

Capítulo 11

AUXILIO A VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA

Durante cerca de veinte años, el gobierno colombiano ha tenido una serie de beneficios para las familias que han sido víctimas de la violencia. Estos beneficios los recogió más tarde la Ley 418 de 1997 estableciendo, entre otros, un auxilio monetario a los parientes de las víctimas de homicidio (también cubre lesiones permanentes y secuestro). Más de 36.000 grupos de parientes han recibido esta ayuda en los últimos diez años.

Este auxilio consiste en cuarenta salarios mínimos por víctima (una víctima puede generar más de un beneficiario, en tal caso el auxilio se divide, o un beneficiario puede recibir por más de una víctima, en tal caso el auxilio supera este tope). Este es uno de los subsidios más altos que maneja el Gobierno y en la actualidad hace parte del andamiaje de reparación administrativa (quien ha recibido este auxilio no puede recibir la reparación administrativa de que trata el Decreto 1290 de 2008, por el mismo delito).

Tabla 60
Cobertura y promedio del auxilio de víctimas de la violencia

	No Desplazados	Desplazados	Total
Media	7.352.569	6.538.085	6.866.204
N	2.878	4.266	7.144
Suma	21.160.692.628	27.891.471.054	49.052.163.682
Mínimo	472.920	61.800	61.800
Máximo	55.380.000	65.338.050	65.338.050

Fuente: Infojuntos, SIPOD, Víctimas, cálculos autor.

Si bien más de 9.000 individuos de los que ha caracterizado Juntos hacen parte del programa, sólo 7.144 han recibido pago efectivo, como lo muestra la Tabla 60. De estos 4,266 (la mayoría) son desplazados, mostrando un elemento claro de reparación que, sumado a las demás estrategias reparadoras que ha implementado o está implementando el Gobierno, va configurando una reparación administrativa integral. La ayuda que han recibido estas familias asciende a 49.052 millones de pesos

Los programas con enfoque reparador basados en transferencias monetarias siempre han generado gran preocupación sobre el destino final de los recursos; es decir, preocupación sobre qué tanto aprovecha una familia esta ayuda. En la etapa más reciente del programa, ACCIÓN SOCIAL ha intentado aconsejar a las víctimas para que aprovechen de la mejor manera posible estos recursos. Uno de los paradigmas que se busca es que quienes no tienen vivienda la adquieran con este auxilio.

La Tabla 61 nos muestra, precisamente, qué tanto a incidido el auxilio de víctimas de la violencia en la compra de viviendas. El resultado es alentador. Vemos como el porcentaje de propiedad de vivienda para desplazados pasa de 41,9% a 49,4%; para el resto de la población el aumento es de 57,3% a 65.7%.

Tabla 61
Tenencia de la vivienda de los beneficiarios del auxilio de víctimas

	No Desplazados		Desplazados	
	Sin auxilio	Con auxilio	Sin auxilio	Con auxilio
Propia, pagando	6,8%	8,5%	7,2%	9,0%
Propia, paga	50,5	57,2	34,7	40,4
Arriendo	15,6	13,4	32,0	29,2
Usufructo	11,4	8,7	11,0	9,0
Ocupante	7,6	6,5	7,4	4,9
Otro	8,1%	5,7%	7,7%	7,5%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, Víctimas, cálculos autor.

Este resultado muestra la importancia de conectar la reparación administrativa con programas que generen activos (y por qué no capacidades) en las familias, pues bajo este escenario la reparación tiene el potencial de ser transformadora.

TERCERA PARTE
ANÁLISIS ESPECIALES

Capítulo 12

GENERACIÓN DE INGRESOS

De lejos el tema más relevante en la política para la superación de la pobreza y en la atención al desplazamiento es el de la generación de ingresos. La Constitución Política de Colombia no habla de un derecho a la generación de ingresos (sí de un derecho al trabajo), sin embargo la Corte Constitucional en su extensa jurisprudencia sobre desplazamiento parece haberlo creado.

Ciertamente existe un Indicador de Goce Efectivo de Derecho que implica medir el nivel de ingresos. Este indicador sugiere que todo colombiano tiene un derecho fundamental (en ese sentido tutelable) a generar ingresos por encima de la línea de pobreza (de manera temporal es aceptable, según la Corte, hacerlo por encima de la línea de indigencia).

Lo que la jurisprudencia no ha decantado con un mínimo adecuado de precisión es qué obligación le surge al Estado respecto de ese derecho que tienen los ciudadanos. En el día a día de las barandas judiciales, el ciudadano en situación de desplazamiento que acude al juez a que le tutelen ese derecho, lo que recibe, en la mayoría de las ocasiones, es una orden a una entidad pública, por lo general ACCIÓN SOCIAL, a que se le dé un proyecto productivo. En ese sentido, el derecho al ingreso parece estarse convirtiendo en un derecho a un proyecto productivo.

El Código Civil colombiano habla en su artículo 257 que los padres tienen para con sus hijos la obligación de establecerlos; esto es asegurarles que tengan un oficio (por lo menos similar al del padre) del cual puedan vivir. Esta podría ser otra interpretación alternativa del derecho al ingreso, en cual caso sería tener un derecho a un oficio; muy similar al derecho al trabajo consagrado en la Constitución.

¿Qué tan real puede ser que el marco normativo le imponga a los padres o al Estado la obligación de darles un oficio a sus hijos o conciudadanos? ¿De establecerlos? ¿Surgiría de esto una obligación de medio o de resultado? Pensemos en el derecho a la educación que se ha discutido acá. Los niños se educan para aprender. ¿El derecho es a la educación o a aprender? ¿Si los niños no aprenden qué pasa? Todos estaríamos de acuerdo en que no queremos un sistema educativo en donde los niños no aprendan, pero ¿podemos garantizar que todos aprendan?

Volviendo al ingreso, todos estaríamos de acuerdo en que no queremos un sistema socioeconómico en donde muchas personas no generen ingresos, ¿pero podemos garantizar que todos lo hagan?

En los temas sociales, tan oportunamente adoptados por la jurisprudencia constitucional, es altamente inconveniente hablar en términos absolutos, por ello el éxito de sistemas, políticas, programas o proyectos debe medirse en términos de indicadores, pero usar un indicador para concluir si se goza o no de un derecho debe mirarse con precaución. En el tema de ingresos esto es especialmente importante.

El ingreso es el paradigma de la política social, pues si las familias tuviesen ingreso, en el contexto de una economía de mercado próspera, con él podrían proveerse de todas las cosas que necesitan, de las que se ha hablado en este informe: educación, salud, alimentación, vivienda digna, etc. Sin embargo, es claro que una política social no puede sólo soportarse en el ingreso; lo ideal es combinar el ingreso con facilitar el acceso a servicios que, bajo otras circunstancias, el ingreso podría comprar.

Esta reflexión nos lleva a precisar que cuando se habla de política de ingresos, no nos interesa el ingreso que la familia pueda obtener como producto de una transferencia del estado, como por ejemplo la que hace Familias en Acción. La política de ingresos se preocupa por el ingreso que las familias pueden generar de manera autónoma. Esta es la clave de buena parte de la problemática del ingreso, que fue claramente establecida por el reciente CONPES 3616 de Generación de Ingresos y, precisamente, lo que le interesa a una política de generación de ingresos no es transferirle ingresos a las familias, sino forjarles capacidades a las familias para que generen ingresos.

Cómo se dijo cuando hablamos de Subsistencia Mínima, la mejor estrategia para garantizar en el largo plazo la Subsistencia Mínima de las familias es aquella que habilita a las familias para que ellas mismas se lo provean.

En este orden de ideas, es igual de importante el indicador que mide el nivel de ingresos de las familias, a aquel o aquellos que midan las capacidades que tengan las familias para generar ingresos.

Esta visión complementaria plantea en la práctica varias disyuntivas que deben resolverse. Ciertamente habrá familias con capacidades y generando ingresos, también habrán familias sin capacidades que no generan ingresos. Sin embargo, también podemos encontrar familias sin capacidades pero que generan ingresos y familias con capacidades que no generan ingresos.

De estas cuatro opciones consideramos que la que realmente importa a las políticas y programas de generación de ingresos es la segunda; es decir, las familias sin capacidades y sin ingresos.

Veamos qué pasa entonces con las otras tres opciones. Quienes poseen capacidades e ingreso, pues tienen el problema resuelto. Quienes no tienen capacidades pero generan ingresos, pueden presentar algún interés, pero no sería prioritario en la agenda.

El caso más problemático es quienes tienen capacidades, pero no generan ingresos. Este caso es muy recurrente en Colombia y países en desarrollo en general. No necesariamente es recurrente en las familias vulnerables, entre ellas familias en situación de desplazamiento. Estas familias suelen tener serios problemas de capacidades.

El análisis de por qué los individuos y familias con capacidades no generan ingresos es parte del interés central de las ciencias económicas y su análisis detallado escapa al alcance de este informe. Sin embargo, queremos aproximar dos series de elementos que creemos resumen las causas de esta situación.

El primer problema es el macroeconómico. Serios desajustes macroeconómicos pueden comprometer gravemente la probabilidad que individuos capaces tienen de generar ingresos. Desde la perspectiva del empleo, individuos formados y con experiencia pueden tener grandes dificultades encontrando empleo. Este desempleo, que por lo general es friccional (temporal), puede incluso convertirse en estructural. Desde la perspectiva del emprendimiento, individuos con activos y otras capacidades pueden tener serios problemas vendiendo sus productos o accediendo a tasas de interés que les permitan tomar créditos para el fortalecimiento de su actividad productiva.

En este orden de ideas, el buen desempeño macroeconómico es un factor de producción de singular importancia, al punto que cualquier intento de definición del contenido de un derecho al ingreso debería incorporar este elemento. La mejor política para la generación de ingresos de poblaciones vulnerables tendrá efectos muy limitados en ambientes macroeconómicos hostiles.

El segundo problema apunta directamente a lo que puede estarle pasando a las familias en situación de desplazamiento. Un abrupto cambio en las condiciones socioeconómicas de las familias puede significar que las capacidades que tenían para generar ingresos dejen de ser útiles.

Hay evidencias que muestran que los hogares en situación de desplazamiento generaban una mayor cantidad de ingresos antes del desplazamiento. De hecho puede que su mayor pérdida haya sido precisamente esta. Lo que está detrás de esto es bien intuitivo. La mayor parte de las familias desplazadas provenían de zonas rurales, en donde a pesar de tener infinidad de privaciones sociales (salud, educación, vivienda digna); tenían resuelto su problema del ingreso a partir de trabajar una tierra propia o ajena. La tierra no era un activo por que se tuviera una escritura sobre la misma, sino porque de ella se derivaba diariamente el sustento. Una parte importante de la Subsistencia Mínima estaba resuelta. Al ser desterrados, esa capacidad de generar ingresos derivada del acceso a la tierra se perdió; pues es una capacidad que, en principio, no se puede trastear con ellos. En su nuevo entorno, semirural o urbano, la forma como estas familias sabían generar su sustento es perfectamente inútil. En este escenario la tarea de reconversión sociolaboral puede ser monumental.

Regresando entonces a la pregunta central de cómo generar capacidades en las familias hagamos una disección de los factores que mejoran la productividad en general. Buena parte de estos elementos son tratados por el CONPES 3616 de Generación de Ingresos ya mencionado.

En términos generales pude decirse que hay cuatro grandes factores que pueden determinar la capacidad de generar ingresos de un individuo. El primero es el acceso a activos, ya sean físicos, como la tierra, o financieros. El segundo la formación; esto es el grado de educación formal e informal con que se cuenta. El tercero es la experiencia y sobre todo si está relacionada con las posibilidades reales que el mercado brinde. El cuarto podríamos llamarlo activos sociales, y corresponde a todos aquellos elementos

que le ayudan a un individuo para ser exitoso en su trabajo o negocio. Estos van desde contactos hasta una gran reputación en un tema específico.

Tabla 62
Población con potencial de generar ingresos

Años	No estudia	Estudia	Total
19-64	1.033.551	73.307	1.106.858
Otro	471.866	768.137	1.240.003
Total	1.505.417	841.444	2.346.861

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Juntos, como se vio en la primera parte, ha caracterizado a 2.346.861 personas. De ellas 548.948 estaban generando ingresos al momento de la caracterización (se tomó aquellas que generaban por lo menos diez mil pesos mensuales). ¿Qué pasa con el resto?

La Tabla 62 nos muestra un esquema reformado de población económicamente activa, que hemos denominado población con potencial de generar ingresos. Para ello hemos considerado solamente a las personas que tienen entre 19 y 64 años y no estaban estudiando al momento de la caracterización. Así las cosas, nuestra población con potencial (y deseabilidad social) de generar ingresos está compuesta por 1.033.551 individuos. En consecuencia, si encontramos que 548.948 estaban generando ingresos, nuestra población, que sería socialmente deseable que estuviera generando ingresos y no lo está haciendo es de 484.603 personas (Ver Tabla 63).

Tabla 63
Población con potencial de generar ingresos que no genera ingresos

	No genera ingresos	Genera ingresos	Total
No trabajador potencial	1.201.121	112.189	1.313.310
Trabajador potencial	484.603	548.948	1.033.551
Total	1.685.724	661.137	2.346.861

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

El resto de este capítulo se dedica a conocer a estos individuos, con el objeto de estudiar un poco más las condiciones y características que nos permitan entender las razones y circunstancias que explican el por qué no generan ingresos.

Tabla 64
Origen Étnico población improductiva

Indígena	33.548	50%
ROM	1.205	45
Raizal	940	51
Afro	76.784	48
Palenquero	1.088	46
Otro	363.370	46%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

La Tabla 64 nos muestra la proporción de individuos improductivos por etnia. En general no puede concluirse que haya un grupo poblacional que con mayores proporciones de individuos improductivos.

Tabla 65
Desplazados población improductiva

No desplazados	418.744	47%
Desplazados	65.859	45%

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

En cuanto a los individuos en situación de desplazamiento vemos como aquellos caracterizados por Juntos, y que resultaron acreditados como incluidos en el RUPD, el 45% tienen la condición de no generar ingresos. Esta proporción es ligeramente inferior al del resto de la población que alcanza el 47%. Esto sugeriría que el desplazamiento no necesariamente incrementa la improductividad de las familias.

Tabla 66
Estado civil población improductiva

Unión libre	207.344	46%
Casado	103.420	49
Separado	26.602	40
Viudo	14.095	52
Soltero	125.474	48%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

En su momento afirmamos que un importante elemento productor de capacidad para generar ingresos son los activos sociales. Intuitivamente pensamos que el vínculo matrimonial, formal o no, podría ser un activo social que potencia la generación de ingreso de los individuos. Aparentemente la evidencia no permite concluir esto, pues con excepción de los separados, todos los estados civiles muestran igual proporción de improductividad, como la muestra la Tabla 66.

Tabla 67
Cuidadores población improductiva

Sin menores	47%
Con menores	47
Sin adultos mayores	46
Con adultos mayores	56
Con menores de 6 meses	55
Sin menores de 6 meses	47%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Nuevamente, en términos de condiciones sociales que propician más o menos la generación de ingresos, miramos el efecto diferencial que tiene el ser 'cuidador' en la capacidad de generar ingresos. Intuitivamente creíamos que aquellos individuos que

viven en familias con niños o ancianos tendrían una mayor dificultad en generar ingresos. Los datos de la Tabla 67 nos permiten respaldar eso. En términos generales parece hacer diferencia el estar en hogares con carácter de ‘cuidadores’ sobre la proporción de individuos improductivos. En el caso de familias con ancianos y bebés, la proporción de improductivos es mayor; no sucede lo propio en familias con menores.

Tabla 68
Género y jefatura hogar población improductiva

Hombres	22%
Mujeres	71
No jefatura femenina	46
Jefatura femenina	52%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

El primer resultado ciertamente preocupante que encontramos tiene que ver con la condición de género de los improductivos. La proporción de mujeres improductivas es abismalmente superior a las de los hombres. La Tabla 68 muestra que mientras sólo el 22% de los hombres que pueden generar ingresos no lo hacen, en las mujeres la proporción es del 71%. En el caso de individuos que pertenecen a familias con jefatura femenina la proporción de improductivos es también mayor (atención pues esto no es mujeres cabeza de hogar, sino individuos que hacen parte de hogares con jefatura femenina). Una vez más, cuando revisamos la condición de ser jefe de hogar se reafirma lo que intuitivamente pensábamos y es que la proporción de inactivos es mucho más baja en jefes de hogar (ver Tabla 69).

Tabla 69
Jefatura hogar población improductiva

No jefe de hogar	62%
Jefe de hogar	29%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Otro resultado importante lo encontramos con la población con discapacidad. Nuevamente aquellos individuos que hacen parte de esta población muestran una mayor proporción de improductivos que el resto de la población. La Tabla 70 nos muestra que el 30% de los individuos con discapacidad es improductivo, frente a un 45% del resto de la población.

Tabla 70
Discapacidad población improductiva

No discapacitado	45%
Discapacitado	58%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Quisimos hacer una prueba midiendo la proporción de individuos improductivos entre aquellos que han pertenecido al PAI, programa del cual se habló en la segunda parte del informe. Encontramos que hay una ligera mayor proporción de productivos en esta población que en el resto, llegando al 43%, como lo muestra la Tabla 71.

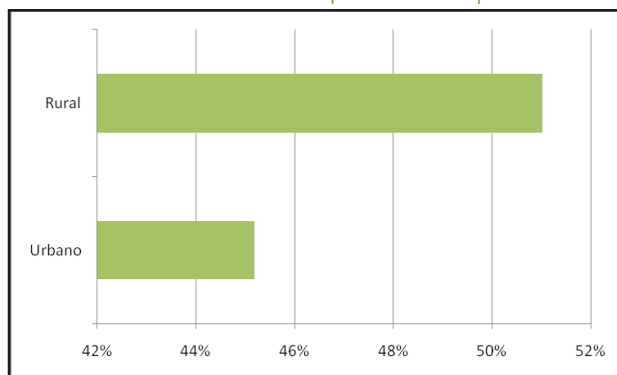
Tabla 71
PAI población improductiva

Sin PAI	47%
Con PAI	43%

Fuente: Infojuntos, PAI, cálculos autor.

Avanzando en nuestra caracterización de la población que siendo deseable que generen ingresos no lo hacen, miramos las proporciones por zona urbana y rural. Los resultados muestran algunas diferencia en la proporción de improductivos del campo, respecto de la zona urbana (Ver Gráfica 26).

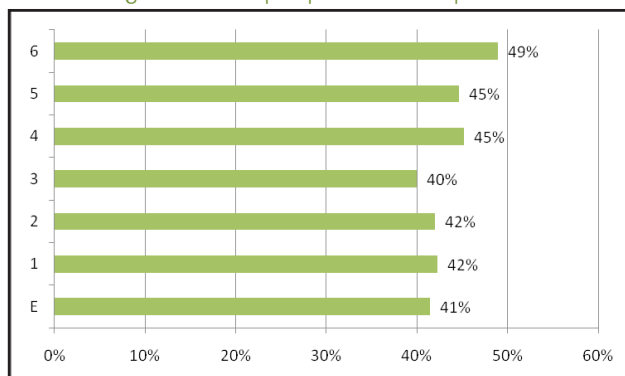
Gráfica 26
Ubicación urbana o rural población improductiva



Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

En similar sentido evaluamos la proporción de improductivos por categoría de municipio. Nuevamente los resultados no son contundentes, pero nos muestran una mejora en proporción de improductivos a favor de municipios más grandes

Gráfica 27
Categoría municipio población improductiva



Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Cuando evaluamos estas diferencias entre departamentos vemos que hay apreciables diferencias en la proporción de población improductiva. En la Tabla vemos como en San Andrés sólo hay un 34% de individuos improductivos, mientras que en Vaupés esta población asciende al 73%.

Tabla 72
Población improductiva por departamento

San Andrés	34%	Tolima	46%
Arauca	39	Caldas	47
Guaviare	40	Nariño	47
Casanare	40	Cesar	47
Meta	40	Valle	48
Cundinamarca	41	La Guajira	48
Amazonas	41	Vichada	49
Santander	42	Cauca	49
N. Santander	42	Magdalena	49
Bolívar	44	Atlántico	49
Boyacá	45	Putumayo	49
Caquetá	45	Antioquia	51
Quindío	45	Sucre	51
Risaralda	46	Córdoba	52
Huila	46	Vaupés	73%
Chocó	46%		

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

En nuestro marco conceptual discutimos sobre la importancia de la educación como generador de capacidades para producir ingresos. Los resultados mostrados en la Tabla no son tan contundentes como quisiéramos, pero muestran tendencias. En primera instancia hay diferencia entre alfabetas y analfabetas. En segundo término, hay ligeras diferencias entre 'ninguna educación' y 'secundaria', pasando de 52% de improductivos a 45%. Sin embargo esta tendencia se reversa en la educación media, subiendo a 49% la proporción de improductivos. En la educación superior vemos con claridad que el estar titulado disminuye de manera sistemática la proporción de individuos que no generan ingresos.

Tabla 73
Educación población improductiva

Alfabetas	46%
Analfabetas	53
Ninguno	52
Preescolar	49
Primaria	45
Secundaria	45
Media	49
Técnico sin título	50
Técnico con título	46
Tecnólogo sin título	45
Tecnólogo con título	38
Universitario sin título	47
Universitario con título	31
Posgrado sin título	52
Posgrado con título	21%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Finalmente, Juntos nos ofrece información sobre la capacitación y entrenamiento recibido por las personas, la cual se muestra en la Tabla 74. En general vemos como estos procesos mejoran el potencial de generar ingresos. Es así como haber recibido cursos de capacitación, tener certificaciones de empleo, haber recibido asistencia técnica, apoyo para emprendimiento o en insumos disminuye la proporción de individuos improductivos. Esto ratifica la importancia de este tipo de formación y apoyo en esta clase de poblaciones.

Tabla 74
Capacitación población improductiva

Cursos capacitación	37%
Sin cursos capacitación	47
Certificado	35
No certificado	47
Sin asistencia	47
Con asistencia	25
Sin apoyo emprendimiento	47
Con apoyo emprendimiento	36
Sin apoyo en insumos	47
Con apoyo en insumos	22%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

En conclusión, podemos ver como aparentemente el origen étnico, el estado civil o la situación de desplazamiento de la familia a la que se pertenece no afecta la capacidad de los individuos de generar ingresos. De su parte, el carácter de cuidador, la categoría del municipio o la ruralidad de la zona en la que se viva, afecta ligeramente esta capacidad. En sentido más profundo, la discapacidad, la falta de capacitación y de educación muy básica, o superior titulada afecta más notablemente la capacidad de generar ingresos.

Mención especial debe recibir el importante resultado encontrado para las mujeres. Las diferencias acá reportadas justifican una llamado muy importante a los hacedores de la política, para profundizar el enfoque diferencial de las mismas a favor de esta población en cuanto a construcción de capacidades para generar ingresos. Esto parece ser una tarea inaplazable.

Capítulo 13

VULNERABILIDAD GLOBAL

Disecionar la pobreza es un ejercicio metodológico útil, pues nos permite analizar con más precisión sus causas, pero también actuar con más eficacia sobre sus factores. Sin embargo, esta disección dificulta comparar las familias entre sí, ejercicio absolutamente necesario a la hora de priorizar recursos y esfuerzos.

Cualquier ejercicio de generar un indicador global de vulnerabilidad o de pobreza implica algunos juicios de valor, nosotros hemos hechos los nuestros, que esperamos que el lector encuentre apropiados.

Este ejercicio tiene un valor más interno dentro del mundo propio de Juntos y no pretende reemplazar los grandes indicadores globales de vulnerabilidad, como son la propia Línea de Pobreza o el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Sin embargo, creemos que claramente aporta, de manera útil, a cualquier proceso de focalización.

Nuestro Indicador de Vulnerabilidad Global –IVG tiene tres partes. La primera son las condiciones propias del hogar, la segunda el acceso a ciertos servicios y la tercera el tema de los ingresos y el acceso a tierra. Las tres partes tienen una construcción que podríamos llamar suplementaria. Como se mencionó en el capítulo anterior, el ingreso es el remedio a todos los males, pues con él se puede comprar, en economías saludables, los bienes sociales que de otra manera deber terminar proveyendo el Estado. Nuestro indicador parte del juicio de valor, según el cual, el ingreso (y en menor medida la tierra) resolvería las vulnerabilidades, entonces su presencia ‘resta’ en la ecuación de la vulnerabilidad, independiente de que en la práctica el ingreso se use o no para acceder a servicios sociales, como salud y educación. Más aún, el ingreso que se toma como base para restar es el correspondiente a un salario mínimo, entonces todo ingreso superior a cero va disminuyendo la vulnerabilidad hasta un máximo de 515.000, que es el actual salario mínimo. También se hizo un tratamiento similar con el acceso a tierra que manifestaron los hogares tener.

Así las cosas, en la primera parte evaluamos cuatro condiciones de los hogares que consideramos aumentan su vulnerabilidad: la jefatura femenina, la presencia de menores, la presencia de adultos mayores y la discapacidad. En parte siguiendo lo encontrado en el capítulo anterior.

En la segunda parte, evaluamos los principales servicios sociales que la literatura en general ha identificado como claves en el desarrollo social. Estos son el saneamiento básico, alimentación, salud y energía.

Con esta información se construyó un índice que toma valores de 0 a 100, en donde 100 es la máxima vulnerabilidad posible (jefatura femenina, cuidadores, discapacidad, no tiene ninguno de los servicios, no se tiene tierra y no se genera ingresos). Para el caso de las familias con miembros en situación de desplazamiento encontramos un IVG de 23,6 en promedio y de 19,8 para el resto de las familias, mostrando con esto que las familias desplazadas tienen mayor grado de vulnerabilidad.

Revisamos el IVG por departamentos, los resultados se muestran en la Tabla 75. Observamos como San Andrés aparece con el IVG más bajo, mientras Quindío tiene el más alto.

Tabla 75
Índice de Vulnerabilidad Global por departamento

San Andrés	12,0	Sucre	20,8
Vaupés	13,4	Arauca	20,8
Chocó	15,5	N. Santander	21,0
Amazonas	16,5	Casanare	21,2
Vichada	16,5	Cesar	21,5
Córdoba	16,7	Antioquia	22,2
Magdalena	17,3	Tolima	22,3
Atlántico	18,7	Meta	22,6
Boyacá	18,8	Santander	22,8
Bolívar	19,0	Putumayo	23,1
Cauca	19,6	Caldas	23,7
Nariño	19,8	Valle	24,4
La Guajira	19,9	Caquetá	24,6
Cundinamarca	20,0	Risaralda	25,2
Huila	20,6	Quindío	26,9
Guaviare	20,6		

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Mirando el tema por categoría de municipios la evidencia es consistente con otros indicadores, mostrando como los municipios de menor tamaño, tienen el IVG más alto. En el panorama rural la situación es similar, pues su vulnerabilidad global es mayor de la urbana (ver Tabla 76).

Tabla 76
IVG por categoría de municipio

E	25,3
1	24,0
2	22,5
3	23,9
4	22,3
5	22,6
6	19,4
Urbano	22,6
Rural	15,8

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Para mejorar la maniobrabilidad del indicador se construyeron cuatro rangos de vulnerabilidad (0 a 25, 25 a 50, 50 a 75 y 75 a 100). Miremos algunos de los resultados encontrados.

La Tabla 77 muestra el IVG por rangos. En el rango de menor vulnerabilidad hay un 69% de las familias y un 0% en el rango de mayor vulnerabilidad (el porcentaje es igual a cero por aproximación, pero el número de familias en esta categoría es de 25).

Tabla 77
IVG por rangos

0-25	69%
25-50	28
50-75	3
75-100	0%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Ahora revisamos como le va a nuestros programas con su focalización cuando se mide por el IVG. La Tabla 78 muestra el porcentaje de familias del rango atendidas por Atención Humanitaria durante 2009. Vemos como, exceptuando el último rango, Atención Humanitaria llegó con mayor proporción a familias de los rangos de mayor vulnerabilidad, lo cual es bueno.

Tabla 78
IVG y AHE

0-25	33%
25-50	37
50-75	40
75-100	17%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Finalmente evaluamos a Familias en Acción, los resultados los muestra la Tabla 79. El resultado muestra que la proporción de familias focalizadas es similar en todos los rangos de vulnerabilidad, con excepción del rango más alto. Este es un buen resultado, más no es ideal, pues es deseable que se llegue más que proporcionalmente a los rangos de más alto vulnerabilidad.

Tabla 79
IVG y Familias en Acción

0-25	74%
25-50	73
50-75	71
75-100	88%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Como se dijo inicialmente, al medir la vulnerabilidad global muchas pueden ser las aproximaciones. La nuestra tiene elementos particulares, algunos novedosos como la integración del ingreso y la tierra como factores sustractivos de vulnerabilidad, pero no es necesariamente mejor que otra. Cuando Juntos comenzó su focalización encontró que usar solamente a las familias que estaban en Familias en Acción podría sesgarse, dentro del mismo nivel uno del SISBEN, hacia las familias menos vulnerables; pues extremos grados de vulnerabilidad no permiten mantener el paso de los compromisos que demanda Familias en Acción.

CONCLUSIONES

Capítulo 14

CONCLUSIONES

No tenemos duda que este informe ha mostrado el inmenso potencial que tiene Juntos para la gerencia y la política social. No conocemos precedentes que la gestión pública colombiana haya contado con información tan robusta para conocer a su población vulnerable y poder evaluar de manera rápida y fácil el impacto de sus programas.

La caracterización descrita en la primera parte nos muestra varias realidades de nuestra población vulnerable. La primera, es la verificación dura y aguda de los altísimos estados de vulnerabilidad en que se encuentran estas familias. En especial, conmueve el estado precario de las viviendas, tantas, cientos de miles, sin agua y saneamiento básico, o sin materiales adecuados. Preocupa profundamente el bajo nivel de generación de ingresos reportado por las familias, aún considerando algún nivel de subreporte. Desconsuelan los bajísimos niveles de escolaridad de las familias, cientos de miles de personas con apenas unos cuantos meses de educación formal.

Esta caracterización también debe invitar a mirar de manera diferente el tema de la atención al desplazamiento. Las cifras reportadas en este informe no dan cuenta de la tragedia humanitaria que tanto se habla, que llegó a ser comparada por algún magistrado de la Corte Constitucional con la tragedia de Haití. Los desplazados comparten, en general, los mismos grados de vulnerabilidad que los pobres históricos de Colombia. Se puede pensar que precisamente la ejecución de programas a su favor les ha permitido llegar a este nivel; o se puede pensar que antes eran boyantes ciudadanos con pleno disfrute de sus derechos. Sobre lo primero es poco probable que la política pública en tan poco tiempo; en algunos casos sólo meses, haya podido mejorar a los desplazados de una especie de estrato cero al nivel de sus conciudadanos de estrato uno (nivel uno del SISBEN), en realidad creemos que con muy contadas excepciones nunca estuvieron peor. Sobre lo segundo hemos dicho ya que, en efecto, muchos desplazados seguramente producían ingresos, gracias a la conexión que tenían con la tierra. Está completamente claro que estos compatriotas provienen en su inmensa mayoría del campo y en ese sentido su gran drama fue precisamente la pérdida de su medio de producción más importante, como es la tierra. Pero esta caracterización también muestra como el goce de derechos en el campo en todos los demás aspectos diferentes del ingreso es bastante más precario que en zonas urbanas y que en los casos donde hay ingreso, este no se utiliza para acceder a estos servicios.

Lo más complejo para la política de atención al desplazado es que reemplazar lo perdido es muy difícil. El abrupto proceso de urbanización de las familias seguramente ‘embotató’ su proyecto de vida y fragmentó el paradigma de la familia. Para los miles de integrantes

de las familias desplazadas que ya han vivido la mayor parte o toda su vida después del evento del desplazamiento, el campo ya no es su opción. Para los mayores, el tema debe ser muy difícil de resolver, pues la ciudad les ha traído acceso a ciertos servicios y posibilidades que valoran, pero saben que no cuentan con las capacidades que el nuevo medio les demanda para ser seres productivos nuevamente (es posible que incluso la mayoría de personas nunca tuvo trabajos remunerados, pero tenía actividades socialmente relevantes en su entorno). Esto se refleja claramente en el alto nivel de indecisión que las familias tienen entre retornar y reubicarse. De cualquier forma, la política pública siempre debe tener en cuenta que la gran mayoría de nuestros compatriotas desplazados están en municipios de sexta categoría, lo cual puede implicar un ambiente menos hostil para la generación de ingresos en un escenario de bajas capacidades.

Este informe también desafía la mirada jurisprudencial y de otros sectores sobre la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran ciertos grupos. En todo nuestro análisis sólo pudimos encontrar dos casos claros de vulnerabilidad acentuada; la educación para los discapacitados y la generación de ingresos para estos mismos y las mujeres. Este es un tema que debe ser revisitado una y otra vez para poder lograr mayor luz al respecto.

La segunda parte de este informe deja luces y sombras. Muestra claramente como programas robustos como Familias en Acción pueden hacer una gran diferencia entre sus beneficiarios. Comprueba lo que todos ya sabíamos sobre la ineficacia de la Atención Humanitaria y la necesidad que había de replantear ese programa. En cuanto al PAI y a los subsidios VIS, los resultados son, en veces, extremadamente contradictorios como para aventurar una conclusión clara. Sin embargo, resulta evidente que las políticas de ingreso y vivienda necesitan ser repasadas una y otra vez para mejorar su eficacia.

En la tercera parte logramos profundizar en dos temas de singular interés. Colombia y el mundo en desarrollo tienen el reto enorme de poner a generar ingresos a su población vulnerable. Los datos allí mostrados nos sugieren que uno de cada dos colombianos pobres se acuesta cada día sin haber generado un solo peso de ingreso; esto debe cambiar. Pero lo que es más grave es que dada la precariedad de capacidades de estos colombianos, el robustecimiento del mercado laboral, a partir de una mayor dinámica económica, no será suficiente para absorber laboralmente a estos individuos. Miles de mujeres cabeza de hogar, con no más de dos años de educación formal, recibida hace más de veinte años no tendrían éxito ni en el mejor mercado laboral del planeta. Otro tipo de estrategias deben ser creadas para hacer de estas compatriotas seres productivos. Los precarios resultados que muestra el PAI no nos hacen ser muy optimistas con programas basados en el emprendimiento. Creemos que tal vez un camino puede estar en Familias en Acción. Puede haber llegado el momento en que ese programa sea llevado un paso más allá y sirva de mecanismo para mejorar la productividad de las mujeres cabeza de hogar, entre otros individuos que deben convertirse en generadores de ingreso. Sobre este tema esperamos poder aportar más en el futuro.

La siempre útil construcción de un indicador de vulnerabilidad global, nos permite revisar nuevamente la asertividad en la focalización de los programas. En el caso del que acá se propone, rescatamos de manera especial el rol que el ingreso y otros activos, como la tierra, deben jugar al momento de medir la vulnerabilidad de un hogar.

Para el caso de las 123.057 familias con integrantes en situación de desplazamiento, quienes son beneficiarias de todos los programas acá evaluados, podemos decir que han

recibido de estos programas una cifra alrededor de los 290.262 millones de pesos, sin contar ayudas recibidas por Atención Humanitaria y Familias en Acción en años anteriores a 2009. Esta cifra es la sumatoria de los 51.761 millones en Atención Humanitaria, los 64.790 millones en Familias en Acción, los 34.339 millones del PAI, los 111.481 millones de VIS y los 27.891 millones del auxilio a víctimas. Esto son 2,34 millones por familia. Por supuesto, estos no son los únicos beneficios que una familia desplazada tiene, pero sí los más significativos (sin salud, ni educación).

Son innumerables los estudios y análisis que hacia el futuro se podrán hacer basados en la arquitectura de datos y el diseño metodológico propuesto en este informe. En la medida que se vayan haciendo más interoperables los diferentes sistemas de información, las posibilidades serán infinitas.

Desde ya anunciamos con emoción, los diferentes análisis que serán posibles gracias a la interoperabilidad que tendrán el RUAF e Infojuntos. La verificación entre el registro administrativo de la atención brindada, llevada en el RUAF, y la percepción de las familias sobre su acceso a servicios sociales, llevada en Infojuntos, dará muchas luces sobre mecanismos operativos de los programas e incluso de las políticas.

Finalizamos esta faena añorando que algún día podamos tener como información de contraste, la producida por una caracterización, tipo Juntos, practicada a otros estratos socioeconómicos; pues posiblemente nos permita romper tabúes, estigmas y paradigmas que tenemos sobre nuestros pobres; que no son más que típicos comportamiento de cualquier colombiano del común.

ANEXOS

Anexo 7

LOGROS DE JUNTOS E INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHO

AREA DE LA POLÍTICA PÚBLICA / DIMENSIÓN JUNTOS	IGED	LOGRO EQUIVALENTE DE JUNTOS	OTROS LOGROS DE JUNTOS DENTRO DE LA DIMENSIÓN
Prevención y Protección	1	Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida.	No hay logro equivalente, pero se puede medir con la información del Capítulo XX sobre Desplazados.
	2	Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte).	
	3	Ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria.	
	4	Ningún miembro del hogar es víctima de acciones que atentan contra su seguridad personal	
	5	Todas las mujeres desplazadas se encuentran protegidas frente a vulneraciones de su libertad, integridad y seguridad personal	

<p>Atención Integral - AH</p>	<p>6</p>	<p>Los hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas reciben ayuda inmediata.</p>	<p>No hay logro equivalente y no se puede medir con la información disponible hasta ahora. Se espera incluir en Sesión complementaria.</p>	
<p>Atención Integral - AH</p>	<p>7</p>	<p>Los hogares incluidos en el RUPD reciben Ayuda humanitaria de emergencia.</p>		
<p>Atención Integral - AH</p>	<p>8</p>	<p>El hogar en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema tiene cubiertas sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima.</p>	<p>No hay logro equivalente, pero se puede medir con la información del Capítulo XX sobre Desplazados.</p>	
<p>Atención Integral - AH</p>	<p>9</p>	<p>Inserción de los hogares desplazados al Sistema de Protección Social.</p>		
<p>Atención Integral Básica - Registro</p>	<p>10</p>	<p>Todos los niños y niñas que nacieron después del desplazamiento están incluidos en el RUPD</p>		
<p>Atención Integral Básica - Identidad</p>	<p>11</p>	<p>Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos</p>	<p>Logro 1. Los menores entre 0 y 7 años tienen registro civil, los niños entre 7 y 18 años tienen tarjeta de identidad, y las personas mayores de 18 años tienen cédula o contraseña certificada.</p>	<p>Logro 2. Los hombres entre 18 y 50 años tienen libreta militar.</p> <p>Logro 3. La familia incluida en el Sisbén, tiene registrada la información personal de cada uno de sus miembros, exactamente igual a como aparece en los documentos de identidad vigentes a sus rangos de edad.</p>

Atención Intefral Básica - Salud	12	Todas las personas del hogar cuentan con afiliación al SGSSS	Logro 13. Los integrantes de la familia están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS-.	Logro 14. La familia accede a intervenciones de promoción de la salud a las cuales tienen derecho en el marco del SGSSS en salud.	Logro 19. Las mujeres de la familia asisten a los programas de tamizaje de cáncer de cuello uterino y seno y conocen los resultados	
	13	Todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo	Logro 16. Los niños y niñas de la familia a los 12 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib), los niños y niñas entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas), y los niños y niñas con 6 años de edad tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP (sarampión, rubéola y paperas).	Logro 20. Las personas con discapacidad tienen acceso a los programas de rehabilitación (en particular aquellos basados en la comunidad) y a las ayudas técnicas necesarias para su autonomía.	Logro 15. Los adolescentes y adultos, de ambos sexos, conocen los métodos de planificación familiar.	
	14	Todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron	No hay logro equivalente, pero se puede medir con la información del Capítulo XX sobre Desplazados.	Logro 17. Las gestantes de la familia están inscritas y asisten a los controles prenatales, o reciben atención institucional del parto.		
	15	Todos los niños, niñas y adolescentes desplazados han recibido atención psicosocial	Logro Logro 18. Los menores de 10 años de la familia están inscritos y asisten a consultas para la detección temprana de alteraciones de crecimiento y desarrollo.			

Atención Integral Básica - Alimentación	16	El hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos	Logro 22. La familia consume alimentos variados y de manera saludable (Este informe usó un Índice de Alimentación Balanceada)	Logro 21. La familia practica hábitos saludables en la manipulación y preparación de alimentos	
	17	Todos los niños y niñas menores de 12 disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos en condiciones de saneamiento adecuadas	Logro 22 calculado sólo para niños. (Este informe usó un Índice de Alimentación Balanceada)	Logro 23. Los niños menores de seis meses reciben al menos cuatro de los seis meses recomendados de lactancia materna exclusiva	
	18	Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor.	Logro 8. Los niños y niñas menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial.	Logro 10. Los adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) están alfabetizados.	Logro 12. Los niños y las niñas menores de 15 años, no están vinculados a actividades laborales.
Atención Integral Básica - Educación	19	Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5 a 17 años)	Logro 9. Los menores en edad escolar (desde los 5 hasta los 17 años), que no hayan terminado el ciclo básico (hasta 9º grado), están siendo atendidos por el servicio educativo formal y las personas en situación de discapacidad (hasta los 22 años), están siendo atendidas por el servicio educativo formal o en un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias.	Logro 11. Las personas que lo deseen, una vez concluido el ciclo básico, se vinculan a la educación media, técnica, tecnológica o universitaria, o acceden a programas de formación para el trabajo.	

Atención Integral Básica - Reunificación Familiar	20	El hogar en situación de desplazamiento que ha sufrido fragmentación a causa del desplazamiento ha logrado la reunificación familiar cuando la solicita	No hay logro equivalente, pero se puede medir con la información del Capítulo XX sobre Desplazados.	Logro 6. Todas las personas en edad de trabajar del hogar alcanzan un nivel de capacidades que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla	
	21	Todos los Niños, Niñas y Adolescentes que por causa del desplazamiento fueron separados de sus hogares han sido reintegrados a los mismos		<input type="checkbox"/> Logro 7. El hogar alcanza un nivel de activos que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla	
			Logro 24. La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües.	Logro 25. La familia dispone o transforma las basuras.	
Atención Integral - Vivienda	22	El hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas	Logro 26. La vivienda cuenta con dotación de un sistema de energía convencional o alternativa. Logro 27. La vivienda cuenta con espacios diferenciados de baño, cocina, lavadero y dormitorios Logro 28. En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto, y los niños duermen separados de los adultos.	Logro 31. La familia cuenta con acceso a un sistema de comunicaciones. Logro 33. La vivienda cuenta con iluminación, ventilación natural y privacidad. Logro 30. Los miembros de la familia cuentan con implementos para dormir y alimentarse.	

Atención Integral - Tierras	22	El hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas	Logro 29. La vivienda no tiene pisos de tierra.	Logro 32. La vivienda posee materiales adecuados que posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud.	
	23	Todas las mujeres desplazadas que han solicitado asignación de bienes no se puede medir con la a cualquier título han adquirido la titularidad plena o compartida de dichos bienes	No hay logro equivalente y no se puede medir con la información disponible hasta ahora. Se espera incluir en Sesión complementaria.		
Atención Integral - Generación de Ingresos	24	El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia (etapa) / línea de pobreza (resultado).	Logro 5. Al menos un miembro de la familia mayor de 15 años tiene una ocupación remunerada o está vinculado a una fuente de ingresos autónoma. (Este informe usó el salario mínimo como umbral)	Logro 4. Todos los adultos mayores de 60 años poseen alguna fuente de ingreso y/o tienen un mecanismo de sustento económico al interior del hogar.	
	25	El nivel de ingresos de los hogares desplazados con jefatura femenina es adecuado	Logro 5 calculado sólo para familias con jefatura femenina. (Este informe usó el salario mínimo como umbral)		

Verdad	26	Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través de un programa gubernamental de difusión de la verdad	Se puede medir muy parcialmente con las preguntas del Capítulo XX.		
	27	Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través del proceso judicial			
Justicia	28	Todos los desplazamientos masivos registrados han sido objeto de denuncia penal	Se puede medir muy parcialmente con las preguntas del Capítulo XX.		
	29	Los autores materiales e intelectuales de desplazamientos forzados masivos registrados han sido condenados penalmente.			

	30	<p>Todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado, que solicitan la restitución de las tierras y/o viviendas de las que fueron despojadas y que ostentaban a título de propiedad, posesión, ocupación o tenencia obtienen la restitución de esos bienes</p>		<p>Logro 35. La familia accede a información y servicios de detección temprana, atención y recuperación de las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual.</p>	
Reparación	31	<p>Todas las personas víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado una indemnización para compensar las tierras y/o viviendas despojadas, han recibido una indemnización equivalente al valor actual del bien adicionada en el lucro cesante causado entre el momento de desplazamiento y la fecha en que se produce la indemnización.</p>	<p>No hay logro equivalente y no se puede medir con la información disponible hasta ahora. Se espera incluir en Sesión complementaria.</p>	<p>Logro 36. Los miembros de la familia conocen los espacios y oportunidades para acceder a programas y servicios disponibles en su localidad (organizaciones comunitarias, espacios de recreación y cultura, clubes deportivos, centros de recreación para niños, jóvenes y para adultos mayores, asociaciones de padres de familia, centros de educación, ludotecas, etc.) y participan en alguno de ellos.</p>	

Reparación	32	Todas las víctimas de desplazamiento forzado obtienen todas las medidas de rehabilitación que requieren para enfrentar el daño que les fue infligido en virtud de ese y otros crímenes		Logro 43. La familia conoce sus necesidades jurídicas, aprende a identificar la ruta institucional apropiada de resolución de conflictos entre las alternativas que ofrece el sistema de justicia, y conoce sus derechos y deberes ciudadanos.	
	33	Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente por vía administrativa		Logro 44. La familia con necesidades jurídicas recibe atención pronta y oportuna de los operadores de justicia, y accede a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC -.	
	34	Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente			
	35	Todos los desplazados que hayan sido víctimas de otros delitos han sido reparadas integralmente por tales delitos			

<p>Ninguna persona ha dejado de acceder a una medida de restitución, reparación, rehabilitación, satisfacción o garantía de no repetición con base en un criterio discriminatorio o que no sea objetivo o razonable.</p>	<p>Todas las víctimas de desplazamiento forzado han sido beneficiarias de medidas de satisfacción consistentes, entre otras, en la investigación, el juzgamiento y la sanción de los responsables del desplazamiento, el esclarecimiento y difusión oficial de la verdad, la búsqueda de los desaparecidos y de los restos de los muertos, la solicitud pública de disculpas y la realización de monumentos, conmemoraciones y homenajes a las víctimas.</p>
<p>36</p>	<p>37</p>
<p>Reparación</p>	

Reparación	38	<p>Todos los colectivos que sufrieron daños de carácter colectivo con motivo de un desplazamiento forzado reciben medidas adecuadas de reparación colectiva, tendientes a devolverlo a la situación en la que se encontraba con anterioridad al crimen de desplazamiento.</p>	<p>No se puede medir con Juntos.</p>		
	39	<p>Todas las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente</p>			
	40	<p>Ninguna víctima de desplazamiento forzado interno es objeto de un nuevo desplazamiento forzado</p>	<p>No hay logro equivalente, pero se puede medir con la información del Capítulo XX sobre Desplazados.</p>		
	41	<p>Todas las víctimas de desplazamiento forzado han sido beneficiarias de garantías de no repetición adecuadas para impedir que vuelvan a ser víctimas de dicho crimen</p>	<p>No se puede medir con Juntos.</p>		

<p>Reparación</p>	<p>38</p>	<p>Todos los colectivos que sufrieron daños de carácter colectivo con motivo de un desplazamiento forzado reciben medidas adecuadas de reparación colectiva, tendientes a devolverlo a la situación en la que se encontraba con anterioridad al crimen de desplazamiento.</p>	<p>No se puede medir con Juntos.</p>		
	<p>39</p>	<p>Todas las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente</p>			
	<p>40</p>	<p>Ninguna víctima de desplazamiento forzado interno es objeto de un nuevo desplazamiento forzado</p>	<p>No hay logro equivalente, pero se puede medir con la información del Capítulo XX sobre Desplazados.</p>		
	<p>41</p>	<p>Todas las víctimas de desplazamiento forzado han sido beneficiarias de garantías de no repetición adecuadas para impedir que vuelvan a ser víctimas de dicho crimen</p>	<p>No se puede medir con Juntos.</p>		

Reparación	38	<p>Todos los colectivos que sufrieron daños de carácter colectivo con motivo de un desplazamiento forzado reciben medidas adecuadas de reparación colectiva, tendientes a devolverlo a la situación en la que se encontraba con anterioridad al crimen de desplazamiento.</p>	<p>No se puede medir con Juntos.</p>		
	39	<p>Todas las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente</p>			
	40	<p>Ninguna víctima de desplazamiento forzado interno es objeto de un nuevo desplazamiento forzado</p>	<p>No hay logro equivalente, pero se puede medir con la información del Capítulo XX sobre Desplazados.</p>		
	41	<p>Todas las víctimas de desplazamiento forzado han sido beneficiarias de garantías de no repetición adecuadas para impedir que vuelvan a ser víctimas de dicho crimen</p>	<p>No se puede medir con Juntos.</p>		

	42	Las Organizaciones de Población Desplazada (OPD) participan efectivamente en la decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.	No se puede medir con Juntos.	Logro 39. La familia participa en conjunto en el cuidado e integración social de la persona en situación de discapacidad.	
Participación	43	Las comunidades indígenas o afrocolombianas participan en los escenarios de toma de decisiones de las políticas públicas de atención a la población desplazada en las distintas instancias territoriales, a través de delegados escogidos por sus autoridades tradicionales o por organizaciones de población desplazada indígena o afrocolombiana			
Retorno	44	Los retornos de la población indígena o afrocolombiana se han llevado a cabo atendiendo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad	No se puede medir con Juntos.		

Dinámica Familiar			<p>Logro 37. La familia con menores de 6 años conoce y aplica pautas de crianza humanizada.</p> <p>Logro 38. La familia genera espacios de diálogo y aplica normas de convivencia familiar y resolución de conflictos.</p>	
Bancarización y Ahorro			<p>Logro 40. La familia ahorra a través del sistema financiero o de mecanismos no formales</p> <p>Logro 41. La familia conoce las características de al menos un de los siguientes servicios financieros: ahorro, crédito y seguros.</p> <p>42. Las familias que lo requieren han obtenido un crédito a través de un mecanismo financiero formal ó a través de grupos de ahorro y crédito</p>	

Otros	45	Porcentaje de familias que gradualmente cumplen con los 9 criterios de estabilización	No se puede medir con Juntos.	Logro 34. La familia elabora y hace seguimiento a su Plan Familiar.	
				Logro 45. La familia en situación de desplazamiento recibe acompañamiento para apoyar el seguimiento a los indicadores de goce efectivo de derechos.	

Anexo 2

LOS SUPERCENTENARIOS

Pocas veces nos encontramos en una caracterización poblacional con un grupo significativo de personas con cien o más años. Juntos nos da esa oportunidad y como analistas sería imperdonable no darle un vistazo a esa interesante población.

Al momento de hacer el corte para este informe, abril de 2010, Juntos había caracterizado a 113 personas con cien años o más, la Tabla nos muestra sus edades.

Tabla 80
Supercentenarios

100	26
101	11
102	17
103	10
104	11
105	8
106	5
107	7
108	2
109	16
Total	113

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

De estos 8 se autodeclararon como desplazados y 5 resultaron acreditados como incluidos dentro del RUPD.

Tabla 81
Supercentenarios desplazados

	No incluido	Incluido
Se autodeclara	5	3
No se autodeclara	85	2
NS/NR	13	5

Fuente: Infojuntos, SIPOD, cálculos autor.

Como era de esperarse, la mayor parte de nuestros supercentenarios son supercentenarias; en efecto 55 son mujeres y 40 hombres.

Tabla 82
Género supercentenarios

Hombres	40
Mujeres	55
NS/NR	18

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Solo 20 de nuestros supercentenarios continúa con su pareja y 59 enviudó. Es increíblemente notable como solo 3 de ellos está separado o divorciado. 13 parecen haber soportado 100 años de soledad.

Tabla 83
Estado civil supercentenarios

Unión libre	11
Casado	9
Separado	3
Viudo	59
Soltero	13
NS/NR	18

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Entre nuestros supercentenarios hay 10 indígenas y 18 afrocolombianos.

Tabla 84
Origen étnico supercentenarios

Indígena	10
Afro	18
Ninguno	67
NS/NR	18

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

18 supercentenarios parecen no tener acceso a salud.

Tabla 85
Salud supercentenarios

Afiliado SGSSS	95
No afiliado SGSSS	18

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Como era de esperarse, la inmensa mayoría de nuestros tatarabuelos nunca aprendió a leer ni escribir.

Tabla 86
Alfabetización supercentenarios

Saber leer y escribir	25
No saben leer y escribir	84

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Ni tampoco avanzaron mayor cosa en el sistema educativo ...

Tabla 87
Educación supercentenarios

Ninguna	81
Preescolar	1
Básica primaria	22
Básica secundaria	4
Media	1

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Finalmente, 3 de nuestros héroes centenarios dice estar trabando remuneradamente aún y 2 son testimonio de que nunca se es demasiado viejo para estudiar.

Tabla 88
Ocupación supercentenarios

Trabajo remunerado	3
Trabajo no remunerado	1
Estudia	2
Hogar	13
Discapacitado	35
Ninguna	51

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Que Dios y la patria premien a estos singulares compatriotas.

ANEXO 3

Retraso Educativo de los Desplazados

Quisimos verificar la reiterada posición, que compartíamos plenamente, sobre cómo el desplazamiento genera retrasos en el nivel de escolaridad de los niños, haciendo necesario entonces programas especiales de aceleración del aprendizaje. La evidencia que nos da Juntos niega completamente esta teoría. La Tabla 89 nos muestra el nivel promedio de escolaridad alcanzado por cada año de edad de los niños de 0 a 17 clasificado entre desplazados y no desplazados. Así, por ejemplo, los niños desplazados tienen, en promedio, 1,3 años de escolaridad; mientras que los no desplazados con edad de 7 años tienen 1,23. A lo largo de toda la tabla, el nivel de escolaridad promedio para cada año de edad es superior para los niños desplazados que para los otros niños.

Tabla 89
Escolaridad promedio por edad

	No desplazado	Desplazado
7	1,23	1,30
8	1,95	1,99
9	2,62	2,67
10	3,49	3,55
11	4,27	4,31
12	5,00	5,08
13	5,66	5,75
14	6,30	6,42
15	6,89	7,00
16	7,41	7,65
17	7,87	8,03

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Nótese, en general que la escolaridad es baja de todas formas para las dos poblaciones; es así como el nivel promedio de escolaridad para un joven de 17 años es de 8 grados (cuando sería esperable que fuera de 10).

ANEXO 4

Crédito y Tasas de Interés

En el capítulo que evaluamos Familias en Acción dijimos que la bancarización es la puerta de entrada al crédito con menores tasas de interés. Acá tenemos alguna evidencia de ello.

Primero pudimos verificar que 91.614 familias de las 577.221 solicitaron un crédito en los doce meses anteriores a la caracterización. Sorprendentemente, como lo muestra la Tabla 90, la mayor parte lo hizo en una entidad financiera y más sorprendente aún, a la mayoría, el 81%, se lo aprobaron.

Tabla 90
Solicitud de créditos por fuente y aprobaciones

Entidad financiera	54.839	10%
ONG	4.737	1
Prestamista	19.274	3
Familiares	8.093	1
Casa empeño	1.392	0
Otro	5.742	1
Negaron	17.569	19
Aprobaron	74.045	81%

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.

Finalmente, lo más importante que logramos constatar es que, en efecto, la tasa de interés que las familias reportan pagar por esos créditos son bien diferentes dependiendo de la fuente de los recursos, validando la teoría de que las tasas de interés que se pagan por fuera del sistema financiero formal son sensiblemente más altas. El lector debe, de cualquier forma, tomar con precaución estas tasas de interés que las familias reportan, pues no están normalizadas bajo ningún criterio (vencido, anticipado, etc.).

Tabla 91
Tasa de interés reportada por fuente

Entidad financiera	3,3
ONG	3,8
Prestamista	14,0
Familiares	7,1
Casa empeño	10,1
Otro	4,9

Fuente: Infojuntos, cálculos autor.



Libertad y Orden
Presidencia
República de Colombia

Acción Social

Agencia Presidencial para la Acción Social
y la Cooperación Internacional

I O M



O I M